

## Territorio e amministrazione nel Regno di Napoli (1806-1816)

di Angelantonio Spagnoletti

### 1. *Stato, Provincia e Amministrazione.*

Ai punti cardinali indicati con i suggestivi nomi della rosa dei venti, alle numerose catene montuose che strutturano il Mezzogiorno continentale e soprattutto ai mari che lambiscono le coste e che costituiscono la quasi totalità delle frontiere del paese, le corografie cinque e seicentesche del Regno di Napoli affidavano il compito di separare le province, di definirne i confini e di renderne visibile l'individualità: compito arduo questo, per la verità, dal momento che il nesso confini-territorio non è così stretto e scontato come a prima vista potrebbe sembrare, né acquista rilevanza e spessore man mano che dai preamboli delle descrizioni ci si inoltra all'interno delle stesse.

Fatto è che in quelle testimonianze la partizione territoriale era utilizzata in funzione di altri interessi ed altre esigenze che dalla dimensione provinciale potevano benissimo prescindere.

L'insistenza sulla generalizzata fertilità del suolo, sulla ubertosità dei raccolti, sulle ricchezze minerarie, sulla laboriosità degli abitanti non aveva altro fine se non quello di far risaltare la storia, il prestigio e la ricchezza delle città che erano ubicate in quelle province e, insieme, l'autorevolezza e la rilevanza politica delle famiglie feu-

\* Nelle note che seguono si useranno le seguenti abbreviazioni: A.S.N., I = *Archivio di Stato di Napoli*, Ministero dell'Interno, I inventario; A.S.N., II = *Archivio di Stato di Napoli*, Ministero dell'Interno, II inventario. L'ambito cronologico adottato nel presente lavoro pone in risalto l'importanza del periodo 1806-1816 (comprendente il Decennio francese e l'inizio della Restaurazione borbonica) come quello che vide la più radicale opera di riorganizzazione degli spazi territoriali nel Mezzogiorno continentale. Per ulteriori mutamenti nella geografia amministrativa dell'Italia meridionale bisognerà attendere, come è noto, il 1861 o addirittura il periodo fascista.

<sup>1</sup> I riferimenti sono ricavati da O. Beltrano, *Descrizione del Regno di Napoli diviso in dodici provincie*, Napoli 1671, ristampa anastatica Bologna 1969; E. Bacco, *Nuova descrizione del Regno di Napoli diviso in dodici provincie*, Napoli 1629, rist. anastatica Bologna 1977; S. Mazzella, *Descrizione del Regno di Napoli*, Napoli 1601, rist. anastatica, Bologna 1970.

dali o patrizie che in quelle risiedevano o da quelle avevano tratto origine. La magnificenza degli edifici sacri, il numero spesso strabocchevole di reliquie in essi contenute, la presenza sacrale di vescovi ed arcivescovi assieme ai loro capitoli ponevano ancor di più in evidenza la dimensione cittadina delle descrizioni che tendevano, pertanto, a porsi come insieme di *laudationes urbium* piuttosto che come corografie di ben definite realtà provinciali. Sullo sfondo di quei *mirabilia* si stagliava, come nella *Descrizione* di Ottavio Beltrano, la figura muta e lontana del preside dell'udienza provinciale.

L'elenco dei sovrani, la prosopografia dei ministri e dei baroni apre e chiude le descrizioni; risulterebbe, però, impresa vana ricercare in quelle rubriche, al di là degli elementi di informazione che pur contengono, tracce e cenni sulla concreta attività, sulle competenze e le attribuzioni di magistrature inserite in una complessa realtà statale. L'assenza nelle corografie o lo scarso rilievo che in esse veniva dato alle forme di organizzazione dello Stato aveva una sua precisa ragion d'essere nell'*assenza della dimensione amministrativa dalla vita dello Stato*<sup>2</sup>. Presidi, percettori, governatori potevano essere dislocati nelle province o nelle università, ma la loro presenza non risultava ai contemporanei più significativa di quella dei detentori degli altri poteri che si affollavano sul territorio: feudatari, enti ecclesiastici, piazze nobili e popolari.

Diversa e più consapevole fu invece la sensibilità dimostrata verso il rapporto fra quadri naturali, circoscrizioni provinciali e articolazione amministrativa dello Stato da coloro, illuministi e funzionari, che stesero le descrizioni che per prime, a partire dalla metà del Settecento, aprirono uno squarcio sulle condizioni reali del Mezzogiorno. Da Longano a Delfico a Galanti a Zurlo<sup>3</sup> la dimensione provinciale veniva assunta come preciso quadro di riferimento per la comprensione di una realtà che appariva profondamente destrutturata nei suoi raccordi ambientali ed economici. Così ora, più che turrette città sedi di vescovi e di nobili famiglie, più che vestigia erudite dell'anti-

<sup>2</sup> D. Frigo, *La dimensione amministrativa nella riflessione politica (secoli XVI-XVIII)*, in «Archivio ISAP», n. 3, n.s., 1985, pp. 21-94.

<sup>3</sup> Un primo approccio al problema in *Illuministi italiani*, vol. V, «Riformatori napoletani», a cura di F. Venturi, Milano-Napoli 1962. Del Galanti si ricordino la famosa *Della descrizione geografica e politica delle Sicilie*, a cura di F. Assante e D. Demarco, Napoli 1969, il *Giornale di viaggio in Calabria (1792)*, a cura di A. Placanica, Napoli 1981, e gli *Scritti sul Molise*, a cura di F. Barra, Napoli 1987. Utile pure G. Galasso, *L'ultimo feudalesimo meridionale nell'analisi di G.M. Galanti*, in «Rivista Storica Italiana», XCV (1983), pp. 262-81. Sull'impatto di Giuseppe Zurlo con la disastrata realtà calabrese cfr. P. Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Bari 1973, pp. 215-216. Sulla rappresentazione cartografica del Regno nel secondo Settecento, cfr. G. Brancaccio, *Le figurazioni della Campania e del Molise nella cartografia napole-*

chità classica, soggetto principale delle descrizioni diviene il territorio visto in primo luogo nei suoi referenti geografici, punto di partenza obbligato dal quale sviluppare un incisivo discorso sull'uso che di quel territorio il regime feudale aveva fatto<sup>4</sup>.

La proiezione verso le province che, di conseguenza, veniva ad essere auspicata, il collegamento fecondo con le realtà civili, economiche e culturali che emergevano nel territorio, la riproposizione dell'anacronismo di una capitale che risucchiava tutte le energie del paese, erano il segno di una progressiva, anche se non ancora compiuta, acquisizione di una nuova cultura di governo che si andava sviluppando all'interno degli apparati dello Stato. Una intensa politica di lavori pubblici, una più controllata gestione delle finanze comunali, incisivi interventi nel campo dei rapporti tra università e feudalità venivano suggeriti a sanare i mali di cui soffrivano le province e a dislocare su posizioni «politiche» nuove i gruppi sociali che nelle realtà periferiche stavano emergendo<sup>5</sup>.

L'amministrazione come esigenza primaria dello Stato, la consapevolezza dell'ineludibilità di un intervento sulle realtà sociali ed economiche del paese, il compito di tutela e di promozione affidato alla monarchia dalle forze che erano protagoniste dello sviluppo economico, furono le idee chiave che accompagnarono, finché fu possibile, l'azione di quel gruppo di illuministi al servizio dello Stato, portatori di un progetto politico che identificava il governare con l'amministrare. Ma solo l'azzeramento della situazione politico-amministrativa esistente poté permettere che le dottrine, i desideri, le istanze, i progetti maturati giungessero a compimento: solo l'eversione della feudalità, la quotizzazione dei demani, la separazione della giustizia dall'amministrazione, poterono favorire quella gigante-

*tana del secolo XVIII*, in E. Narciso (a cura di), *Illuminismo meridionale e comunità locali*, Napoli 1988 e E. Manzi, *Aree «trascurate» e aree «centrali» nella cartografia ufficiale preunitaria del Mezzogiorno*, in *Cartografia e istituzioni in età moderna*, Roma 1987, vol. II, pp. 529-41. Importanti indicazioni metodologiche sul rapporto uomo-natura all'interno di un processo economico che accentuò gli elementi di differenziazione fra le province del Regno in A. Masafra, *Campagne e territorio nel Mezzogiorno tra Settecento e Ottocento*, Bari 1984, specie le pp. 7-36.

<sup>4</sup> Non sull'erudizione, ma sugli «oggetti che possono essere di un interesse generale per l'economia civile» il Galanti basa la sua osservazione delle realtà provinciali (*Della descrizione cit.*, vol. II, p. 231).

<sup>5</sup> Gli anni Cinquanta del XVIII secolo «sono gli anni della grande tecnica per la costruzione di uno 'Stato di produttori' come successore moderno dello 'Stato di ordini'. La via obbligata per questo progetto illuministico è il riordino, l'aggiornamento, la crescita della macchina di governo». (G. Giarrizzo, *L'illuminismo e la società italiana. Note di discussione*, in R. Ajello (a cura di), *L'età dei Lumi. Studi storici sul Settecento europeo in onore di F. Venturi*, Napoli 1985, p. 171).

sca opera di riorientamento dell'intero Regno, di disarticolazione di una realtà dominata dal particolarismo, e la costruzione, infine, di un nuovo tessuto sociale fortemente raccordato dalle istituzioni periferiche dello Stato.

A partire dal 1806, con le riforme introdotte da Giuseppe Bonaparte, il nesso amministrazione-territorio venne fuori in tutta la sua evidenza a ridosso di un processo che dotò, nel volgere di pochi anni, il paese di un'articolazione provinciale e distrettuale in grado di costituire il preciso supporto territoriale all'azione di quelle élites, pure uniformate e omogeneizzate dal censo, cui la nuova monarchia aveva affidato il potere negli enti locali.

Gli atti legislativi che portarono alla nascita delle intendenze<sup>6</sup>, alla definizione dei ruoli e delle competenze dei funzionari in esse dislocati, stabilirono un nesso ineludibile tra prassi amministrativa e dimensione provinciale e prospettarono una gerarchizzazione del territorio che ad altro non rimandava se non ad un'analoga gerarchizzazione delle istituzioni che sul territorio si trovavano ad operare<sup>7</sup>. In termini nuovi veniva posto il problema dei rapporti tra la capitale e la sua periferia, procedendosi, assieme ad un accentramento burocratico che aveva i suoi elementi qualificanti nei ministeri e nelle intendenze, ad un decentramento amministrativo che dotò finalmente le province del Regno di quei canali terminali delle istituzioni centrali la cui mancanza aveva più di ogni altra caratterizzato la prassi di governo nell'antico regime meridionale<sup>8</sup>.

L'utilizzazione di concetti come accentramento/decentramento non riesce però a dar conto in maniera esauriente della natura dello «Stato amministrativo» napoletano del primo Ottocento né della dina-

<sup>6</sup> P. Villani, *Italia napoleonica*, Napoli 1978, in particolare pp. 128-29; R. Feola, *La monarchia amministrativa*, Napoli 1984 e Id. *Accentramento e giurisdizione. Il progetto amministrativo nel primo Ottocento napoletano*, in «Archivio Storico per le Province Napoletane», XXIV (1985), pp. 451-74; A. De Martino, *La nascita delle Intendenze*, Napoli 1984; C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano 1963 e Id., *Dall'antico regime al 1848*, Bari 1974.

<sup>7</sup> Doverosi se pur rapidi riferimenti alle vicende della riorganizzazione amministrativa avvenuta in Francia a partire dal 1789: J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1968; P. Legendre, *Studi di storia dell'amministrazione nella Francia moderna*, in «Quaderni Storici» n. 15, a. VI (1971), pp. 609-40, specie le pp. 612-13; la voce «Dipartimento» stilata da M. Ozouf nel *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, a cura di F. Furet e M. Ozouf, Milano 1988, pp. 498-507 e la bibliografia ivi citata.

<sup>8</sup> Oltre i lavori citati nella n. 6, cfr. G. Liberati, *L'organizzazione amministrativa* e G. Giarrizzo, *Borghesia e «provincia» nel Mezzogiorno durante la Restaurazione*, entrambi in «Atti del 3° Convegno di Studio sul Risorgimento in Puglia», Bari 1983, pp. 91-182 e 21-33; A. Spagnoletti, *Il controllo degli intendenti sulle amministrazioni locali nel Regno di Napoli*, in «Archivio ISAP», n. 3, n.s., pp. 953-1019.

mica sociale che si coagulò attorno alle nuove istituzioni. Ritengo che il concetto di *regionalizzazione*<sup>9</sup>, permettendo il completo recupero e la valorizzazione dei molteplici elementi di novità che furono introdotti dalla legislazione franco-napoletana nell'«organica territoriale», sia il più adatto a porre in evidenza non solo tutti quei processi che portarono alla nascita delle province e dei distretti, ma anche la volontà della monarchia di armonizzare le forze sociali emergenti nel paese e di riunirle attorno ad un progetto che, innescato dalla nuova partizione territoriale del paese, giungesse ad un riequilibrio del rapporto centro/periferia e la facesse finita con il particolarismo che aveva segnato, fino a tutto il XVIII secolo, la dinamica politica e sociale dei ceti provinciali.

La profonda difformità tra la provincia incentrata sull'udienza e quella organizzata dall'intendenza si palesa dunque appieno: la prima è solo la cornice formale dell'azione giudiziaria e militare del preside; la seconda è, nell'ambito di un solido quadro di certezze amministrative, strumento di strutturazione su scala extralocale di quei gruppi proprietari che, sorti sulle ceneri delle variegate élites forensi che avevano costituito punti di riferimento dell'azione dei presidi nei vecchi capoluoghi provinciali, hanno assunto il controllo dei processi politici sul territorio.

C'è, tuttavia, un elemento che costituisce un punto di raccordo tra l'antico regime napoletano e l'esperienza napoleonica, ed è costituito — a differenza di quello che avvenne nella Repubblica e poi Regno Italico<sup>10</sup> — dalla sostanziale uniformità tra le vecchie circoscrizioni provinciali borboniche e quelle definite sotto Giu-

<sup>9</sup> La *regionalizzazione* è il «ritaglio e organizzazione territoriale di uno spazio, o in chiave amministrativa, ad opera dei vertici dello stato corrispondente a quello spazio, o per conseguenza delle strutture e dei processi economici che nel lungo periodo le classi dirigenti hanno conferito allo stato» (L. Gambi, *Le «regioni» negli stati preunitari*, in *Studi di Storia medievale e moderna per E. Sestan*, vol. II, Firenze 1980, pp. 885-901). Utili pure Id., *I valori storici dei quadri ambientali*, in *Storia d'Italia Einaudi*, Torino 1972, vol. I, soprattutto le pp. 55-8; A. Musi, *Regione storica, provincia e società nel Mezzogiorno moderno*, in «Quaderni Sardi di Storia», n. 1, 1980, pp. 83-100. Sui diversi significati del concetto di regione cfr. anche M. Roncayolo, «Regione», in *Enciclopedia Einaudi*, vol. XI, Torino 1980, pp. 772-95. Da tener presente anche F. Barra, *Il problema della ristrutturazione delle circoscrizioni diocesane del Regno di Napoli tra Decennio e Restaurazione*, in *Studi di Storia Sociale e Religiosa. Scritti in onore di G. de Rosa*, Napoli 1980, pp. 537-73.

<sup>10</sup> I dipartimenti del Regno d'Italia furono «disegnati associando in genere più province d'antico regime secondo gli schemi francesi del 1789 — e istituendo unità areali che per la loro dislocazione sopra un unico bacino idrografico, o su due o più bacini in facile comunicazione, potevano venire coordinate abbastanza agevolmente da un centro urbano di congrua portata» (L. Gambi, *Le «regioni» italiane come problema storico*, in «Quaderni Storici», XII, 1977, p. 281). Utile anche M. Zani, *Le circoscrizioni comunali in età Napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno e del Panaro tra 1802 e 1814*, in «Storia Urbana», n. 51, XIV, 1990, pp. 43-97.

seppe o Gioacchino<sup>11</sup>.

L'aspirazione al riequilibrio dei rapporti tra Napoli e il Regno e la volontà di spezzare vecchie gerarchie territoriali non fecero venirci meno, infatti, nei legislatori del 1806, il rispetto di quei grandi quadri storici che erano le antiche province e che, pur non funzionali nella loro delimitazione alle esigenze del nuovo Stato, avevano costituito il plurisecolare punto di riferimento delle popolazioni meridionali. È significativo, per esempio, che Giuseppe Zurlo, pur consapevole della necessità di procedere ad adeguati mutamenti delle circoscrizioni provinciali ereditate dall'antico regime, ritenesse opportuno rispettare i vecchi equilibri e nulla innovare su tale delicata materia<sup>12</sup>.

Ben più ampia fu, viceversa, la libertà d'azione che si riservarono le autorità franco-napoletane nel delineare il numero dei distretti e nel definirne i profili dal momento che si trattava di istituto di nuovo conio. Ma, al di là delle molteplici variazioni che intervennero nel numero e nei confini dei distretti, l'artificiosità che ne caratterizzò il disegno e che ne fece spesso prospettare la soppressione indica un dato di fatto che prima e dopo il 1815 nessuno poté permettersi di eludere: il distretto rappresentava per la prima volta l'ingresso a pieno titolo dello Stato nelle campagne, era lo strumento di un controllo non paternalistico su quelle comunità rurali che l'antico regime aveva lasciato ai poteri delegati<sup>13</sup>. Fu soprattutto attorno ai distretti e alle operazioni di ingegneria territoriale che ne caratterizzarono il processo di formazione che si sviluppò la battaglia tendente a fondere geografia ed amministrazione in una sintesi che rendesse funzionali quelle circoscrizioni.

<sup>11</sup> Ricordiamo che l'unica vera nuova provincia istituita nel Decennio fu quella di Napoli. Il Contado del Molise, invece, pur non avendo una udienza autonoma, mantenne per tutta l'età moderna una precisa individualità storica e amministrativa.

<sup>12</sup> 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...». Sarebbe stato auspicabile, pertanto, correggere i maggiori inconvenienti e «sacrificare una parte della simmetria naturale, e del comodo futuro possibile, al comodo attuale ed alla conservazione del sistema a cui i popoli sono accostumati» (G. Zurlo, *Rapporto sullo stato del Regno di Napoli presentato al re nel suo Consiglio di Stato dal ministro dell'Interno*, Napoli 1812, pp. 8-9). Sull'importanza dei quadri naturali nel determinare la regionalizzazione storica nel Regno di Napoli, cfr. P. Macry, *L'area del Mezzogiorno continentale*, in «Atlante» della *Storia d'Italia Einaudi*, Torino 1976, pp. 606-625.

<sup>13</sup> «Si è molto dubitato sulla utilità di queste ripartizioni (i distretti). Ma non è così, se si riflette al bisogno che si ha della presenza di un'autorità nel Capoluogo del distretto; e delle Osservazioni della medesima, molto più per la manuduzione de' Sindaci de' piccoli comuni scelti per lo più tra la classe la meno istruita» (P. Liberatore, *Istituzione della legislazione amministrativa vigente nel Regno delle Due Sicilie*, Napoli 1836, p. 59).

## 2. La geografia amministrativa.

La funzione nuova che dai Napoleonidi e dalla restaurata monarchia borbonica fu attribuita all'«amministrazione» fece sì che tra il 1806 e il 1816 il Regno di Napoli<sup>1</sup> fosse sottoposto, con una coerenza ed una continuità sconosciute fino a quel momento, ad un profondo e capillare processo di regionalizzazione che introdusse una nuova e complessa gerarchia degli spazi territoriali, assunti a supporto ineludibile all'azione delle autorità periferiche dello Stato.

Quattro leggi fissarono, in questo arco di tempo, le forme ed i modi della presenza dello Stato sul territorio<sup>2</sup>; innumerevoli decreti intervennero a sancire la creazione di nuove circoscrizioni, il disegno di nuovi confini, la nascita di nuovi capoluoghi e il declassamento di centri che già avevano ospitato magistrature periferiche dello Stato ad evidenziare la complessità di una operazione destinata a segnare in profondità la «pratica di governo».

Una lettura non superficiale dei quadri riportanti gli elenchi dei «governi» e dei comuni compresi nell'ambito delle province e dei distretti del Regno, allegati alle leggi del 1806, 1807, 1811 e 1816, evidenzia, infatti, la storia non facile di quelle circoscrizioni, lo sforzo cospicuo messo in atto dalle autorità napoletane per dare una base territoriale coerente e, per quanto possibile, omogenea all'azione di intendenti e sottintendenti. I mutamenti intervenuti nei confini delle circoscrizioni, il disegno vario dei loro profili quali risultano dal confronto delle tabelle relative a quelle quattro leggi, pongono subito in luce le aree dove il rapporto tra storia, ambiente e circoscrizione risultò più stretto e le aree dove, invece, la serie progressiva degli aggiustamenti territoriali dà conto delle difficoltà che intervennero nel conciliare i quadri naturali con le eredità storiche e con rapporti economici da tempo intrecciati tra zone collocate all'interno di circoscrizioni diverse.

L'analisi delle variazioni avvenute tra 1806 e 1816 nella consistenza territoriale delle singole province, rivela, pertanto, le fasi di un processo di regionalizzazione che coinvolse non soltanto gli organi ministeriali napoletani ma soprattutto le popolazioni e i decurionati di un numero notevole di città che, con memoriali inviati nella capi-

<sup>1</sup> Per gli anni a partire dal 1816 con l'espressione Regno di Napoli si indica, per brevità, la parte continentale del Regno delle Due Sicilie.

<sup>2</sup> Ove non diversamente indicato i dati relativi alle circoscrizioni amministrative sono ricavati dalle leggi 8 dic. 1806, 19 gen. 1807, 4 mag. 1811, 1 mag. 1816. Le leggi citate sono in *Collezione degli editti, determinazioni, decreti, e leggi di Sua Maestà*, in *Bullettino delle leggi del Regno di Napoli* e in *Collezione delle leggi e decreti reali*.

tale e quasi tutti richiedenti la modifica della collocazione e del rango del proprio comune, manifestarono la volontà di riempire di contenuti concreti e non limitati soltanto all'ambito amministrativo le nuove istituzioni. Pertanto, il disegno delle circoscrizioni nell'arco degli anni considerati fu la risultante del concomitante riconoscimento da parte della capitale di tutta una serie di gerarchie spaziali operanti o attivabili all'interno della provincia e della pressione delle élites locali che spesso riuscirono ad imporre una gerarchizzazione che legasse il territorio con fili più spessi di quelli derivanti dai grezzi dati geografici e ambientali.

Terra di Bari e Terra d'Otranto, tra 1806 e 1816, si presentano come le province meno sottoposte a variazioni nella loro consistenza e organizzazione territoriale. La prima, nello spazio di 10 anni, registrò solo un modesto incremento dovuto all'acquisizione del comune di Spinazzola già assegnato alla Basilicata. La seconda, invece, pur conservando inalterati i propri confini provinciali, mutò il numero e la composizione dei suoi distretti che nel 1813 passarono da tre a quattro (Lecce, Taranto, Mesagne poi Brindisi, Gallipoli).

Relativa stabilità è ravvisabile nelle province abruzzesi, anche se nell'Abruzzo Ultra II ai tre distretti di L'Aquila, Cittaducale e Sulmona fu aggiunto nel 1811 quello di Avezzano, e nell'Abruzzo Citra, ai distretti di Chieti e di Lanciano fu unito, a seguito di rimaneggiamenti interni, quello di Vasto.

L'istituzione nel 1816 della provincia di Calabria Ulteriore II ebbe ripercussioni sulla geografia amministrativa dell'intera «regione»: i quattro distretti disegnati in precedenza nell'intera Calabria Ulteriore divennero sette nel 1816 (4 nella Ulteriore I e 3 nella II). Di nuova formazione furono i distretti di Nicastro e di Crotona nella Ulteriore I; il primo comprendeva i comuni situati sui contrafforti della Sila piccola e della piana di S. Eufemia, il secondo i centri del Marchesato. Pure di nuova istituzione fu il distretto di Palmi nella Ulteriore II che raccoglieva i comuni della piana di Gioia Tauro. Nella Calabria Citeriore già nel 1811 Paola aveva sostituito Amantea come capoluogo di un distretto che occupava tutta la costa tirrenica tra la foce del Noce e quella del Savuto.

Ben diverse furono le vicissitudini delle due nuove province di Napoli e del Molise<sup>3</sup>, nelle quali il disegno dei confini fu operazione che si prolungò ben oltre la data della loro nascita. La provincia del Molise, stabilita il 27 settembre 1806, ereditò subito dalla Capitanata

<sup>3</sup> Come già detto, il Contado del Molise, pur amministrato nei secoli dell'antico regime dal preside residente a Lucera, aveva una sua precisa individualità storica e geografica. Sulla

i distretti di Campobasso e di Isernia; successivamente l'ex Contado sottrasse alla provincia dauna il distretto di Larino, al Principato Ultra il circondario di Pontelandolfo e all'Abruzzo Citeriore Agnone.

La provincia di Napoli, che presentava minore individualità storica rispetto al Molise, al momento della sua nascita si limitò a comprendere la capitale con i suoi casali, Pozzuoli, Castellammare e le isole del Golfo; poi giunse ad inglobare circondari sottratti a Terra di Lavoro e al Principato Citeriore.

Complementare e opposta a quella delle province di Napoli e del Molise è ovviamente la storia della distrettuazione di Terra di Lavoro e di Capitanata. La prima, pur mutilata dall'espansione della provincia partenopea<sup>4</sup>, nel 1811 era divisa in cinque distretti (erano tre nel 1806); di nuova istituzione risultavano quelli di Nola e di Piedimonte mentre Capua soppiantava S. Maria come capoluogo provinciale.

La Capitanata non riuscì a compensare le perdite subite a vantaggio del Molise nonostante alcuni incrementi territoriali realizzati a spese del Principato Ulteriore: ai due distretti superstiti (Foggia e Manfredonia) si aggiunse nello stesso 1806 quello di Larino che, però, nel 1811 passò al Molise. A tale ultima data i distretti della Capitanata erano ancora tre (Foggia, S. Severo, Bovino), nati da una radicale riorganizzazione del territorio provinciale che testimonia delle difficoltà di conciliare le esigenze dell'amministrazione con i quadri naturali della complessa realtà dauna.

Rispetto ai confini fissati nel 1806 il Principato Citeriore perse alcuni circondari passati alla Basilicata ed uno alla provincia di Napoli. Quattro diventavano i distretti nel 1811 contro i tre del 1806: da quello eccentrico di Bonati (od. Vibonati), soppresso, e dal ridimensionamento del distretto di Salerno vennero formate le nuove circoscrizioni di Campagna e di Vallo. Il distretto di Sala, da parte sua, dopo aver ceduto alcuni comuni alla Basilicata, limitò la propria giurisdizione al Vallo di Diano e ai comuni situati sulle estreme propaggini dell'Appennino campano.

Il Principato Ulteriore tra 1806 e 1811 soffrì la perdita di alcuni circondari a favore della Capitanata, di Terra di Lavoro e del Molise; soppresso risultò il distretto di Montefusco — già sede di udienza —

provincia di Napoli e, in generale, sulle tre province campane cfr. G. Galasso, *Motivi, permanenze e sviluppi della storia regionale in Campania*, in Id., *L'altra Europa*, Milano 1982, pp. 337-72.

<sup>4</sup> Le successive amputazioni territoriali trasformarono quella che era una «regione» in una «provincia». Il concetto in D. Ruocco, *La Campania*, vol. XIII de «Le regioni d'Italia», Torino 1965, p. 207.

e i comuni che ne facevano parte passarono al distretto di Avellino che, a sua volta, cedette alcuni territori al neocostituito distretto di S. Angelo dei Lombardi.

La Basilicata, infine, acquisì alcuni circondari dal Principato Citeriore e aggiunse ai tre distretti originari (Potenza, Matera, Lagonegro) quello di Melfi, formato quasi interamente con circondari sottratti al distretto di Potenza<sup>5</sup>.

### 3. *La difficile regionalizzazione.*

Se, dunque, il problema che si presentò alle autorità napoletane del Decennio e della prima Restaurazione fu quello di dare un assetto stabile alle gerarchie territoriali operanti in ambito provinciale e distrettuale, o, come avvenne in diversi casi, di favorire addirittura la gerarchizzazione degli spazi, il tracciare linee di confine tra province e tra distretti, esso si dimostrò subito di importanza fondamentale dal momento che non servì solo a fissare un ambito territoriale di riferimento all'attività di intendenti o sottointendenti, di consigli provinciali e consigli distrettuali, ma assolse all'importantissima funzione di individuare il capoluogo, di stabilire il centro che fosse la sede dell'ufficiale responsabile della circoscrizione e che si ponesse in relazione dialettica con le altre parti di essa. La funzionalità della circoscrizione risiedeva proprio nel rapporto che si intrecciava tra il capoluogo e le altre località e, in questo caso, la mano di chi disegnava i confini doveva tener conto della facilità o meno delle relazioni tra un centro e la sua periferia, della posizione del capoluogo rispetto al suo circondario, dell'ampiezza demografica e della tradizione storica che quasi naturalmente avevano fatto di una località un capoluogo.

Non fu facile individuare, a livello distrettuale, capoluoghi che presentassero tutte quelle caratteristiche sopra accennate anche perché il distretto, avamposto politico, amministrativo, militare e fiscale dello Stato doveva unire funzionalità a operatività, oltre che essere il primo centro di espressione sovralocale degli interessi di quei gruppi di proprietari e di professionisti ai quali la legislazione dei Napoleonidi

<sup>5</sup> La Basilicata al 1816 costituiva la provincia più estesa del Regno (3134 miglia quadrate di superficie). I suoi 4 distretti misuravano rispettivamente miglia quadrate 885 (Matera), 825 (Lagonegro), 753 (Potenza), 669 (Melfi). Dati ricavati da G. Del Re, *Descrizione topografica fisica economica politica de' Reali Domini al di qua del Faro nel Regno delle Due Sicilie*, tomo I, Napoli 1830, pp. 10-2.

aveva dato voce e potere nei comuni meridionali<sup>1</sup>. Pertanto, per molti capoluoghi distrettuali, specie quegli otto che nel 1816 toccavano a malapena i 5.000 abitanti<sup>2</sup>, la scelta più che orientata dalla opinabile presenza in essi di funzioni urbane<sup>3</sup>, fu dettata dall'esigenza di aggregare un territorio attorno ad un centro e di agglutinare attorno ad esso una classe dirigente. Le difficoltà nelle comunicazioni provocarono il moltiplicarsi delle circoscrizioni<sup>4</sup>, e maggiore era la distanza del capoluogo dalla località più decentrata, più la circoscrizione risultava scarsamente funzionale.

Più facili si presentavano invece i rapporti tra un centro ed una sua periferia laddove li separavano poche miglia di strade. Procacci, sbirri, soldati ed esattori dovevano poter agevolmente raggiungere le estreme propaggini del distretto, e non meno agevole percorso dovevano poter fare sindaci, cancellieri, cassieri chiamati con le loro carte alla presenza del sottintendente, i possidenti nominati nei consigli distrettuali ed i contadini che si recavano nel capoluogo «per litigare».

E poiché la conformazione dei rilievi, la presenza di fiumi e di corsi d'acqua (a volte vie di comunicazione, più spesso ostacoli e linee di confine pressoché invalicabili) tracciavano linee di demarcazione naturali ben più visibili e solide di quelle disegnate nel chiuso degli uffici ministeriali<sup>5</sup> o accentuavano situazioni di isolamento che i noti limiti del sistema viario del Regno non riuscivano in alcun modo a superare, si ritenne che l'unica possibilità di istituire rapporti stabili tra i capoluoghi e le loro circoscrizioni dovesse essere affidata alla

<sup>1</sup> Sui consigli distrettuali cfr. R. De Lorenzo, *Una fonte per la conoscenza del Mezzogiorno nel decennio francese: gli atti dei consigli distrettuali del 1808*, in «Archivio Storico per le Province Napoletane» 3 s., XVII, 1978, pp. 273-308.

<sup>2</sup> Dei 53 capoluoghi di distretto 17 contavano tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti, 9 tra gli 8.000 e i 10.000, 11 tra i 10.000 e i 15.000, 7 una popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

<sup>3</sup> Sull'uso più restrittivo e limitativo possibile di locuzioni come struttura urbana, funzioni urbane e altre similari, cfr. G. Aliberti, *Ambiente e società nell'Ottocento meridionale*, Roma 1974, p. 24 e sgg.

<sup>4</sup> È quanto rilevato nel già citato rapporto di Zurlo del 1812 (pp. 8-9). Sul problema delle infrastrutture viarie in questi ultimi anni si sono moltiplicati gli studi. Per un quadro d'insieme, L. Bortolotti, *Viabilità e sistemi infrastrutturali*, in «Annali 8» della *Storia d'Italia Einaudi*, Torino 1985, pp. 287-366. Per l'Italia meridionale vedi A. Bulgarelli Lukacs, *Le comunicazioni nel Mezzogiorno dall'arrivo di Carlo di Borbone al 1815. Strade e poste*, parte II, in «Archivio storico per le Province Napoletane», 3 s., 1977, XVI, pp. 281-41 e Id., *Rete stradale ed opere pubbliche durante il decennio francese in un inedito rapporto di Pietro Colletta*, in «Archivio Storico per le Province Napoletane», 3 s., XVIII, 1979, pp. 325-42; A. Massafra, *Dinamiche territoriali e formazione della rete viaria in Puglia dalla fine del Settecento all'Unità*, in *Campagne cit.*, pp. 149-318; Id., *En Italie meridionale: déséquilibres régionaux et réseaux de transport du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle à l'unité italienne*, in «Annales E.S.C.», n. 5, 1988, pp. 1045-80; N. Ostuni, *Riforme amministrative e viabilità nel Regno di Napoli durante il periodo francese*, in *Villes et territoire pendant la période napoléonienne. France et Italie*, Roma 1984, pp. 161-81.

<sup>5</sup> Un tempo l'Abruzzo Ulteriore I era unito all'Ulteriore II, ma «poiché la natura qual-

posizione centrale che i primi occupavano nel territorio.

La «centralità del sito» fu dunque la qualità più ricercata e più utilizzata dalle autorità franco-napoletane e dalle popolazioni che aspiravano ad ospitare nella propria città l'intendente o il sottintendente; quasi sempre fu essa a far emergere, specie nelle circoscrizioni inferiori, i capoluoghi dal generale contesto urbano, anche se a tutti era chiaro che una difesa ad oltranza di tale criterio di scelta, oltre che improponibile, portava ad aprire un contenzioso senza fine con realtà urbane che avevano dalla loro parte storia, tradizione, popolazione, rapporti civili, abitudine al contatto con centri ed organi dello Stato, ma non la centralità del sito.

Non solo quest'ultimo, quindi, ma anche altri criteri furono utilizzati dalle autorità di governo napoletane nelle loro scelte, che però, proprio perché facevano violenza alle preponderanti ragioni dell'ambiente e alla naturale centralità di una località, furono spesso i più contestati dalle popolazioni interessate.

Le «ragioni dello Stato» contro le «ragioni delle popolazioni» stanno dietro la lotta lunga e tenace che oppose città a città, ex capoluoghi a nuovi capoluoghi, centri traditi nelle loro aspirazioni a realtà nuove che lo Stato amministrativo progressivamente faceva emergere. A livello di province come di distretti la lotta tra le località che aspiravano ad essere sedi di capoluogo divampò aspra specie tra 1806 e 1811, si smorzò per alcuni anni, ma poi riprese fino a toccare il parossismo tra 1815 e 1816, allorché la Restaurazione sembrò poter trasformare agli occhi di alcuni decurionati titoli di meriti politici conquistati dalla città rivale nella passata «occupazione» in colpe che bisognava punire col suo declassamento nella gerarchia amministrativa<sup>6</sup>.

Anche se tale lotta investì molti dei capoluoghi provinciali fissati nel 1806 ed i centri che dalle scelte allora operate avevano visto precluse le loro aspirazioni, fu soprattutto a livello distrettuale che si verificò, per tutto il periodo considerato, una feroce lotta fra città tendenti ad assicurarsi la palma di capoluogo, essendo questa una circoscrizione più «astratta» rispetto alle province e quindi più facilmente

che volta la vince sulle istituzioni politiche vi fu la necessità di dividerla [la provincia] nella parte amministrativa e giudiziaria» (A.S.N., I, fs. 376. *L'intendente di Abruzzo Ultra I al ministro dell'Interno, 18-3-1811*). Così pure la ripartizione della Calabria Ultra non poté «essere determinata che da circostanze locali, che forza umana non può modificare» (A.S.N., II, fs. 734). Ancora nel 1819 ci si lamentava che il confine tra il distretto di Sora e quello di Gaeta fosse costituito dal fiume Liri che «nelle invernali escrescenze diventa un Danubio e un arciconfine» non valicabile (A.S.N., I, fs. 375, *Il sindaco di S. Giovanni Incarico*).

<sup>6</sup> Per dare un solo esempio, Venafro ancora nel luglio 1815 e nel febbraio 1818 chiedeva di sostituire Piedimonte nel ruolo di capoluogo distrettuale (A.S.N., I, fs. 373).

modificabile a seguito di provvedimenti ministeriali. Le motivazioni addotte dalle città candidate furono tante, a partire dalla famosa centralità del sito; ma se ne isoliamo alcune, avanzate o riconosciute congiuntamente dalle autorità e dalle popolazioni, riusciamo a comprendere quale rilevanza avesse assunto nelle città meridionali uscite dall'antico regime l'introduzione di un sistema amministrativo che non delegava più a nessuno il controllo sulle aree periferiche dello Stato.

L'occasione per cogliere la nuova dimensione assunta dalla città divenuta capoluogo o aspirante a tale onore e l'insieme delle aspettative che la massa dei cittadini riponeva in un provvedimento legislativo che innalzasse la propria città al di sopra delle altre della circoscrizione, ci è data da alcuni sviluppi dell'annosa vertenza che oppose Eboli a Campagna, entrambe località del Principato Citeriore, che contavano rispettivamente 4175 e 6744 abitanti.

Nell'ottobre nel 1815, anche in seguito ad un voto del Consiglio provinciale, sembrò che il destino di Campagna come capoluogo di uno dei 4 distretti del Principato Citeriore fosse ormai segnato a tutto vantaggio delle aspirazioni di Eboli. Ma i cittadini di Campagna giocarono con tenacia tutte le carte a loro disposizione: la città rivale non solo era meno popolosa e più decentrata rispetto all'intero territorio del distretto, ma presentava un clima insalubre ed acqua torbida. Di conseguenza, «il Comandante della Gendarmeria, il ricevitore dei Demanj, il ricevitore Distrettuale, il maggiore della Legione Provinciale, gli ufficiali di Compagnia e tutti gli altri impiegati che necessariamente devono accompagnare le sottintendenze» sarebbero stati condannati a sicura morte se fosse divenuto operante il trasferimento del capoluogo ad Eboli<sup>7</sup>. Funzionari, ufficiali, impiegati, soldati e poliziotti si concentravano nei capoluoghi distrettuali e la loro presenza, anche se forse non molto rilevante sul piano numerico, purtuttavia acquisiva un certo peso in località che spesso non contavano più di poche migliaia di abitanti. La dislocazione visibile dello Stato, che si insediò con i suoi funzionari ed i suoi soldati nei conventi espropriati, dando quindi palpabile rilievo al trapasso dal vecchio al nuovo regime, le nuove funzioni burocratiche che accompagnavano l'azione dello Stato sul territorio, rendevano pressanti le richieste, provenienti da quasi tutti i centri di una certa consistenza demografica, di ospitare un sottintendente insieme alle sue «officine».

Non era solo alle funzioni burocratiche che si accompagnavano a quelle istituzioni che pensavano i decurionati di città, come Aman-

<sup>7</sup> A.S.N., I, fs. 383.

tea e Penne, ove le tensioni sociali avevano assunto l'inquietante aspetto del brigantaggio e della caccia al galantuomo<sup>8</sup>. Anzi, esplicitamente il sindaco ed il decurionato di S. Giovanni in Fiore motivarono la richiesta di ospitare un sottintendente con la speranza di riceverne protezione nei confronti di una popolazione formata da uomini «selvaggi» che si regolavano colla legge del più forte<sup>9</sup>. Dalle città del «fronte interno», quelle più toccate dal brigantaggio, la richiesta forte che veniva avanzata era quella della tutela dell'ordine pubblico che poteva essere assicurata solo dalla presenza in loco del sottintendente. Ma è soprattutto una terza motivazione, giustamente sottolineata da G. Aliberti, quella che definisce le aspettative nuove che si riponevano in un capoluogo distrettuale: sia Piedimonte che Sora, ambedue capoluoghi distrettuali in Terra di Lavoro, rintuzzavano le pretese di Venafro e di San Germano facendo riferimento anche alla ubicazione nel loro territorio di manifatture che necessitavano «della presenza immediata di un agente del governo»<sup>10</sup>. La tutela, il controllo, la direzione dei processi economici in atto si ponevano tra i compiti nuovi che lo Stato si era assunto e questi portavano ad una scelta dei capoluoghi che non poteva essere condizionata dal puro e semplice dato geografico e ambientale<sup>11</sup>.

Eppure, se si dovesse fare un censimento delle motivazioni e delle giustificazioni addotte in un mutevole gioco delle parti da popolazioni ed autorità, non erano certo le ragioni della sorveglianza burocratica, di quella militare e di quella economica, a tenere i primi posti tra i criteri di scelta (o che avrebbero dovuto orientare la scelta) dei capoluoghi distrettuali. La centralità veniva quasi sempre rivendicata come criterio sovrano anche se il pessimo stato delle comuni-

<sup>8</sup> Nel primo caso la rivalità scoppiò tra Amantea e Paola. La prima, occupata dai briganti, aveva visto il massacro dei suoi galantuomini e un lungo assedio da parte dei francesi che ne aveva completato la rovina. Paola, viceversa, adduceva a suo merito la fedeltà al regime oltre che la centralità, anche se, a detta degli abitanti di Amantea, in quella città era successo quello che si era verificato in tutte le città calabresi: «il popolo brigante, e i Galantuomini attaccati a V.M.». Pertanto, dato che ad Amantea c'era stata sedizione, non era meglio sorvegliare quella popolazione con un sottintendente? (A.S.N., I, fs. 386). Per quanto riguarda la rivalità tra Atri e Penne nell'Abruzzo Ulteriore I, la contesa fu risolta definitivamente nel 1814 a favore della seconda sulla base di quegli stessi motivi che avevano precluso le aspirazioni di Amantea (A.S.N., I, fs. 376).

<sup>9</sup> A.S.N., I, fs. 386. 11 novembre 1809.

<sup>10</sup> A.S.N., I, fs. 373, 31 luglio 1815 (Venafro e Piedimonte); fs. 375, 27 febbraio 1807 (Sora e San Germano). Vedi sulle relazioni «città-territorio sulla base di una fisionomia economico-sociale» (G. Aliberti, *Ambiente* cit., p. 66 e sgg).

<sup>11</sup> A proposito della vertenza tra Sora e San Germano l'intendente affermò «non è la comodità del sito per l'accesso degli abitanti il solo motivo, che dee determinare un saggio governo alla fissazione delle residenze degli amministratori, ma sì bene le vedute di reale utilità da apprestarsi al pubblico pe' vari rami dell'economia pubblica» (A.S.N., I, fs. 375, *loc. cit.*).

cazioni rendeva spesso problematico, nonostante la possibilità di ritagliare il distretto a misura del capoluogo individuato, fissare il centro amministrativo in una località che non fosse agevolmente raggiungibile da tutti gli abitanti del distretto<sup>12</sup>. L'insufficiente e mal congegnata rete viaria del Regno, nonostante l'impulso che dal 1806 fu dato alla costruzione di nuove arterie provinciali che raccordassero la viabilità comunale<sup>13</sup>, si poneva ancora una volta come potente freno allo sviluppo dello Stato amministrativo in larghe aree del Mezzogiorno e le conseguenze di questo stato di cose, assieme al cattivo disegno di molti distretti, erano di fronte agli occhi di tutti.

A quel punto, di fronte agli ostacoli che la natura frapponeva alle richieste delle popolazioni e alle esigenze che imponeva la prassi amministrativa, tre erano le strade che si prospettavano alle autorità napoletane: o migliorare lo stato delle comunicazioni, o ridisegnare la mappa dei capoluoghi distrettuali o rettificare quella dei distretti fissandone nuovi confini e istituendone dei nuovi. Tutte e tre queste soluzioni furono esperite, anche se, per ovvii motivi, furono più praticate la seconda e ancor più la terza, il che provocò l'apertura di un contenzioso senza fine tra città, sottintendenti, intendenti, ministri, consigli provinciali; un contenzioso in cui ognuno aveva da dire la sua e ove era forte il rischio di lacerare, correndo dietro alle molteplici richieste campanilistiche, un tessuto amministrativo la cui tenuta era invece vista come essenziale al rafforzamento dello Stato.

Il rimodellamento dei distretti fu ritenuto dunque la strada meno dolorosa per venire incontro alle richieste delle popolazioni. Ma pure il rimodellamento di una entità nuova ed astratta come il distretto aveva dei limiti, valicabili solo spostando il contenzioso tra comuni aspiranti al ruolo di capoluogo e comune già capoluogo su di un piano più alto e coinvolgendo tutta una serie di amministrazioni, come quella giudiziaria e quella finanziaria, che avevano interessi solo in parte coincidenti con quelli dell'amministrazione civile.

Se, pertanto, non trovarono ostacoli i passaggi di Teano e Roccamorфина dal distretto di Capua a quello di Gaeta e di Sparanise da Gaeta a Capua<sup>14</sup>, se più complessi, ma praticabili, si presentarono al-

<sup>12</sup> Il ministro dell'Interno giustificò il trasferimento a Brindisi della sede del distretto, già ubicata a Mesagne, sulla base della constatazione che la centralità di quest'ultima non costituiva «vantaggio» sufficiente alla dislocazione del capoluogo in quella località. Di più, quel vantaggio era stato annullato dalla consuetudine degli abitanti del distretto intero di recarsi a Brindisi perché attirati «dai rapporti commerciali e dai comodi della vita» (A.S.N., I, fs. 381, aprile 1813).

<sup>13</sup> A. Massafra, *En Italie meridionale* cit., p. 1058 e sgg.

<sup>14</sup> A.S.N., I, fs. 375, 13 maggio 1807 e *Ibid.*, 1816.

cuni spostamenti in Capitanata<sup>15</sup> o in Terra di Bari<sup>16</sup>, obiettivamente difficili essi risultarono nelle zone di confine laddove lo spostamento coinvolgeva non distretti della stessa provincia, ma due diverse province, oppure centri che avevano una certa rilevanza per altre branche dell'amministrazione dello Stato. È quest'ultimo il caso, per fare un esempio, di Spinazzola in Terra di Bari che chiese a più riprese il passaggio dal distretto di Altamura a quello di Barletta<sup>17</sup>.

Dal 1806 al 1811 una marea di richieste di rettifiche inondò il ministero dell'Interno, conseguenza certamente dell'eccessiva approssimazione<sup>18</sup> con la quale Giuseppe Bonaparte aveva provveduto alla riorganizzazione territoriale del Regno. Ma dare via libera a tutte le petizioni avrebbe significato rendere meno funzionali le circoscrizioni; sanare pur riconosciute eccentricità avrebbe provocato altre eccentricità. Rischiava, così, di venir vanificato *in toto* un lavoro che era stato ispirato a criteri di globalità e di organicità.

Pertanto, l'invito rivolto da Napoli ai centri interessati fu quello di avere pazienza, di aspettare il «travaglio generale» che non si sarebbe mancato di fare<sup>19</sup>; operazione che, questa volta, sarebbe stata compiuta con maggior esattezza e maggior rispetto delle esigenze della popolazione perché sostenuta da un apparato amministrativo ormai capillarmente presente sul territorio e quindi in grado di fornire alla capitale tutti quegli elementi di informazione che erano mancati nel 1806 e nel 1807.

<sup>15</sup> Nel 1815 Troia passò dal distretto di Bovino a quello di Foggia al quale fu aggregato pure il circondario di Volturara staccato dal distretto di San Severo (A.S.N., fs. 376, 26 ottobre 1815).

<sup>16</sup> Bitetto e Valenzano chiesero nel 1813 il passaggio da Altamura a Bari, ma l'intendente, preoccupato, fece notare a Napoli come il numero eccessivo dei comuni che ne facevano parte imponeva una «moderazione» al «distretto provinciale» (A.S.N., I, fs. 380, 27 aprile e 10 giugno 1813).

<sup>17</sup> L'intendente fece presente che Spinazzola distava 24 miglia da Altamura e che le comunicazioni col capoluogo erano difficili, costose e pericolose soprattutto per l'esattore della fondiaria che per portare il denaro ad Altamura doveva essere accompagnato da numerosa scorta. Inoltre, continuava l'intendente, la posizione della città era tale che in essa si sarebbe dovuto collocare un ufficio del registro, ma dati i pochi beni demaniali esistenti nel territorio cittadino si sarebbe dovuto utilizzare quello di Altamura con i disagi, facilmente immaginabili, che ne sarebbero derivati ai cittadini. Il passaggio a Barletta, invece, avrebbe fatto sì che Spinazzola si trovasse sul percorso del corriere che dalla città adriatica andava a Minervino, località ove si sarebbe potuto spostare l'ufficio del registro ubicato a Canosa (A.S.N., I, fs. 380, 1811).

<sup>18</sup> Fu certamente un errore di stampa nel *Bollettino delle Leggi* quello che nel 1807 attribuì il comune di Ielsi al distretto di Foggia. Esso distava infatti 6-7 miglia da Campobasso, ma 24 da Foggia. Le montagne della Motta e di Volturara e il fiume Fortore che bisognava valicare più volte rendevano Foggia inaccessibile, per largo tratto dell'anno, alla maggior parte degli abitanti del Molise. Identici i motivi addotti da S. Elia, Macchia, Monacilioni e Pietracatella per ottenere il passaggio dalla Capitanata al Molise (A.S.N., I, fs. 379, febbraio e maggio 1807).

<sup>19</sup> All'interno di quel «travaglio» si dovevano risolvere anche i casi più spinosi come quello originato dalla rivalità tra Paola ed Amantea. Infatti, secondo il ministro, non sarebbe stato

#### 4. La scelta delle «capitali» provinciali.

Le vicende relative alla distrettuazione provinciale sembrano più di tutte compendiare la filosofia del governo riguardo ai rapporti tra politica, amministrazione e territorio e consentono, quindi, a noi una riflessione generale che tocca anche i problemi già evidenziati a riguardo dei distretti.

Il dibattito sulle province, proprio per la rilevanza di quell'istituzione e per la valenza che ad essa intendevano dare le autorità napoletane, si mosse necessariamente su livelli più elevati rispetto a quelli che avevano caratterizzato l'impianto delle circoscrizioni inferiori e, stante la precisa volontà politica di non mutare, se non in parte, la partizione storica delle province, investì per alcune il problema della loro confinazione e, quasi per tutte, quello del capoluogo (o meglio della «capitale» come preferivano esprimersi le fonti) e quindi del rapporto tra quest'ultimo e la circoscrizione provinciale.

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 su scala provinciale, offrirono quadri burocratici, supporti logistici, facilità di relazioni viarie e commerciali e che potessero ragionevolmente essere la sede di una grande istituzione alla quale erano affidate le incombenze della «polizia civile» sull'intera provincia. Inventare le nuove «capitali», riqualificando ove possibile i vecchi capoluoghi delle udienze e le «capitali parziali» ereditate dall'antico regime<sup>1</sup> fu dunque il compito difficile e ingrato<sup>2</sup> 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, Aversa,

conveniente privare subito, quasi per vendetta della sua ribellione, Amantea del capoluogo. Il «travaglio generale», dando soluzione a tanti casi controversi, avrebbe occultato il declassamento di Amantea (A.S.N., I, fs. 386, 23 maggio 1807).

<sup>1</sup> A fine Settecento i percettori provinciali erano installati a Napoli (per la provincia di Terra di Lavoro), a Salerno (Principato Citra), ad Avellino (Principato Ultra), a Campobasso (Molise), a L'Aquila (Abruzzo Ulteriore), a Chieti (Abruzzo Citeriore), a Lucera (Capitanata), a Bari (Terra di Bari), a Spinazzola (Basilicata), a Lecce (Terra d'Otranto), a Cosenza (Calabria Citeriore), a Monteleone (Calabria Ulteriore). L. Giustiniani, *Dizionario geografico ragionato del Regno di Napoli*, vol. I, Napoli 1797, p. CXLV.

<sup>2</sup> Nel 1816 il ministro dell'Interno consigliava al re di non procedere a mutamenti nella designazione dei capoluoghi provinciali rispetto alla situazione preesistente: operando in tal modo, il governo avrebbe «profittato dei vantaggi che hanno prodotto mentre tutta l'ostilità del cambiamento [sarebbe ricaduta su] colui che ne fu il primo autore» (A.S.N., II, fs. 734). In generale sulla questione cfr. E. Di Ciommo, *Piccole e medie città meridionali tra antico regime e periodo napoleonico*, in *Villes et territoire pendant le période napoléonienne*, cit., pp. 355-421.

Montefusco, Avellino, Foggia, Lucera, Trani, Bari, Potenza, Matera, Catanzaro, Monteleone ed altre furono le città che entrarono in lizza, con maggiore o minore convinzione, per assicurarsi la prestigiosa sede dell'intendenza o, in subordine, quella dei tribunali provinciali, accampando tutte gli stessi, prevedibili motivi: storia, centralità, meriti politici, popolazione, condizioni climatiche, salubrità dell'aria, risorse economiche ed umane, tutti elementi, questi, accettati e valorizzati da Napoli ove non risultassero in contrasto con le esigenze di politica generale<sup>3</sup>.

La «capitale» provinciale doveva essere, infatti, un centro propulsore, non una città «privilegiata»<sup>4</sup> che guardasse alla presenza del funzionario regio (o meglio statale) come a qualcosa che servisse ad incrementarne il rango. Di conseguenza, capitale non poteva essere la eccentrica e poco popolata Montefusco né gli altri centri che, per la loro posizione, evidenziassero difficoltà di comunicazione con il territorio della provincia.

Lucera si presentava collocata in posizione centrale quando il Molise era amministrato dal preside di Capitanata, ma la nascita della provincia molisana, da un lato, e lo sviluppo di Foggia<sup>5</sup>, dall'altro, la privò di tale requisito ed essa perse la qualifica di capoluogo<sup>6</sup>. Monteleone scalzò provvisoriamente le pretese di Catanzaro rivendicando la sua centralità rispetto all'intera Calabria Ulteriore<sup>7</sup>. Potenza, in maniera quasi indolore, sostituì Matera come «capitale» dell'immensa provincia di Basilicata giocando sulla estrema eccentricità della rivale<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> La scelta delle «capitali» provinciali e distrettuali, affermò il ministro dell'Interno nell'aprile del 1816, non doveva essere funzionale al soddisfacimento delle esigenze dei loro abitanti o dei funzionari che vi risiedevano, ma doveva portare al «maggior comodo, o al minore incomodo possibile delle popolazioni della provincia e del distretto» (A.S.N., II, fs. 734).

<sup>4</sup> Catanzaro nel 1816 rivendicò il titolo di capoluogo esibendo un privilegio di Filippo IV che la dichiarava sede di udienza. Ma «è principio di diritto pubblico europeo» che i privilegi debbano cessare quando sono in contraddizione col bene generale (*Ibid.*).

<sup>5</sup> Era chiaro a tutti che a favore di Foggia militavano anche e soprattutto ragioni non riconducibili esclusivamente alla centralità del sito. La città infatti, rispetto a Lucera, era più ricca e più popolosa e luogo dove «si addensa[va] il commercio del Tavoliere» (A.S.N., II, fs. 734).

<sup>6</sup> La responsabilità del declassamento della loro città fu attribuita dai lucerini ai foggiani e all'intendente Poerio che avevano permesso la secessione del distretto di Larino dalla provincia al fine di far meglio risultare la centralità di Foggia (A.S.N., I, fs. 379, 17 novembre 1815).

<sup>7</sup> Centralità che venne meno quando la Calabria Ulteriore fu divisa in due province aventi come «capitali» Reggio e Catanzaro.

<sup>8</sup> «Matera è un luogo che può dirsi non appartenere alla provincia di cui pretende di essere capitale», scriverà nell'ottobre 1810 il ministro della Giustizia al suo collega dell'Interno (A.S.N., I, fs. 373, fasc. 28). Gli abitanti di Matera cercarono di ovviare alla palese eccentricità della città evidenziandone la posizione «facile e aprica» rispetto a Potenza e ricordando le grandiose accoglienze riservate a Giuseppe Bonaparte in visita alla città. Ma, a loro dire, fu il ricor-

Ma non tutte le città potevano essere trattate come Montefusco<sup>9</sup>: a quelle più ricche di tradizione e di storia si poteva sottrarre la sede dell'intendenza, ma si doveva dare almeno una contropartita: Trani, Lucera, Matera, Catanzaro ottennero «per compassione» tribunali di prima istanza<sup>10</sup> anche se tale modo di procedere suscitò le ire del ministro della Giustizia<sup>11</sup>.

Fu dai ministri della Giustizia e dagli apparati giudiziari dislocati sul territorio, interessati pur essi ad una razionale organizzazione amministrativa del Regno ma in grado di valutare con maggior distacco il processo di regionalizzazione in atto (forse perché erano meno condizionati dalle pressioni delle popolazioni) che venne un approccio più neutro e più razionale al problema capoluogo. Si può dire, generalizzando, che furono le esigenze delle altre amministrazioni a mettere spesso in moto dei processi rispetto ai quali il ministro dell'Interno appariva incerto ed esitante. Bisogna prima stabilire i confini delle province e poi fissare le «capitali» e non viceversa, scrisse il 10 ottobre 1810 il ministro della Giustizia al suo collega dell'Interno<sup>12</sup>. Anzi, con una libertà di movimento sconosciuta al responsabile dell'amministrazione civile, il Gran giudice propose la creazione di una provincia da ritagliare tra Basilicata, Principato Citra e Calabria Citra<sup>13</sup> e di un'altra comprendente territori sottratti a Terra di Lavo-

do degli eventi del 1799 e l'ostilità del Saliceti a far perdere a Matera l'occasione di ospitare un intendente (M. Gattini, *Note storiche sulla città di Matera e sulle sue famiglie nobili*, Matera, s.i.d., ristampa anastatica Bologna 1969, pp. 151-52). Anche gli aversani attribuiscono all'ostilità del ministro Saliceti la mancata installazione dell'intendenza di Terra di Lavoro nella loro città (A.S.N., I, fs. 375, fasc. 31).

<sup>9</sup> Montefusco era città di piccola popolazione, incapace di miglioramento, sterile, senza risorse, eccentrica e proclive al deperimento anno dopo anno. Così si espresse il ministro dell'Interno a proposito di quella città, presentando il piano di rettifica delle circoscrizioni provinciali che avrebbe trovato sbocco nella legge 1 maggio 1816. Nel 1808 il consigliere provinciale Giordano aveva suggerito di mantenere a Montefusco il tribunale in modo che la provincia potesse contare su due città cospicue (A.S.N., I, *Processi verbali dei Consigli Provinciali*, fs. 183/14 «Consiglio Provinciale di Principato Ultra»).

<sup>10</sup> A Trani, fu installato il tribunale per ovviare al possibile «deperimento» della sua popolazione che per secoli aveva vissuto «dei tribunali». Pertanto, quella città non doveva discutere la supremazia di Bari perché avrebbe potuto perdere anche il tribunale (A.S.N., II, fs. 734, *Il ministro dell'Interno del Consiglio di Stato*, aprile 1816).

<sup>11</sup> I tribunali posti in città non «capitali» languono «per difetto di patrocinatori e di avvocati che ricusano di trasferirsi nei luoghi ove si trattano pochissimi affari». Ottima, pertanto, è l'idea del re di riunire nello stesso luogo le autorità giudiziarie e quelle amministrative (A.S.N., I, fs. 373, fasc. 28, *Il ministro della Giustizia al ministro dell'Interno* cit.). È da tener presente che nel 1806 il Consiglio di Stato si era dichiarato favorevole alla fissazione di alcuni tribunali provinciali in località diverse dal capoluogo provinciale (in A. De Martino, *La nascita* cit., p. 93).

<sup>12</sup> A.S.N., I, fs. 373, fasc. 28 cit. Come si è visto, specie per i distretti ed i circondari, la prassi seguita fu esattamente l'opposta.

<sup>13</sup> Lo scopo era quello di ridimensionare la superficie della «mostruosa» provincia di Basilicata. In subordine a quel progetto, si poteva pensare di sottrarre alla provincia i territori ba-

ro e all'Abruzzo Ulteriore II<sup>14</sup>.

Anche se queste richieste non trovarono soddisfazione, le esigenze delle altre amministrazioni<sup>15</sup>, *in primis* di quella giudiziaria, furono fondamentali nell'orientare le scelte, nel modificare quelle appena fatte o almeno nel tener desta l'attenzione della burocrazia ministeriale napoletana sulla critica situazione in cui versavano quelle province del Regno ove il rispetto della tradizione storica cozzava con le ragioni dell'amministrazione.

La Calabria Ulteriore era la terra ove questo scontro risultava più aspro: la mancanza di strade, le catene montuose che dividevano longitudinalmente la provincia, il grande sviluppo costiero e, ciononostante, l'isolamento dei paesi del versante tirrenico rispetto a quelli del versante ionico, la presenza di un banditismo feroce consigliavano lo sdoppiamento di quella provincia. Le mene anglo-borboniche avevano pure imposto il trasferimento della capitale a Monteleone, comune «che si trova in linea e che poteva presentare alle autorità una facile ritirata», ma terribilmente eccentrico rispetto al resto della provincia.

A nessuno, nel corso del Decennio, era sfuggita la necessità di ridimensionare la Calabria Ulteriore, non ai consiglieri provinciali, né tantomeno ai ministri della Giustizia preoccupati per le continue lesioni che sopportavano la giustizia civile e quella criminale, e neppure ai ministri delle Finanze che lamentavano le difficoltà nelle percezioni dei tributi e il ritardo nei versamenti<sup>16</sup>. Le distanze paralizzavano l'amministrazione e solo dimezzandole si poteva sperare in un miglior rapporto tra popolazione e autorità. Era l'amministrazione che doveva imporre le sue ragioni al territorio, erano le nuove esigenze amministrative che, con maggiore o minore decisione, modellavano e moltiplicavano le circoscrizioni.

Fu solo nel 1816 che la Calabria Ulteriore venne scissa in I e II. Fu l'unica nuova provincia allora istituita<sup>17</sup>, anche se il processo che

licata. In subordine a quel progetto, si poteva pensare di sottrarre alla provincia i territori bagnati dal Tirreno per aggregarli al Principato Citra (*Ibid.*).

<sup>14</sup> Era la particolare conformazione e vastità di Terra di Lavoro a rendere difficile l'amministrazione in quella provincia. Anche perché, e questo il ministro della Giustizia lo coglieva lucidamente, gli «uomini d'ingegno e gli uomini facoltosi» subivano l'attrazione di Napoli e, pertanto, trovare in provincia una «capitale» degna di questo nome sarebbe stata impresa vana. In ogni caso, Caserta era da preferire a Capua o a S. Maria (*Ibid.*).

<sup>15</sup> Difficile si presentava l'attività delle amministrazioni civili nelle piazzeforti di Capua e Gaeta, rispettivamente capoluogo provinciale e distrettuale in Terra di Lavoro (A.S.N., I, fs. 375, fasc. 4 e 31).

<sup>16</sup> Utile P. Villani, *Le imposte dirette e la distribuzione del reddito nel Regno di Napoli e nella Calabria napoleonica*, in *Id.*, *Italia napoleonica*, cit., pp. 151-76.

<sup>17</sup> Non trovarono accoglimento le reiterate richieste del decurionato di Lagonegro, del con-

aveva portato alla duplicazione era stato avviato già dai Napoleoni. Reggio e Catanzaro furono le due nuove «capitali»<sup>18</sup>; nuovi distretti vennero istituiti, segnando una presa più salda sul territorio e mostrando al tempo stesso la fiducia taumaturgica che si riponeva nelle capacità dell'amministrazione di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni<sup>19</sup>.

Le «capitali» provinciali nuove o di più antica data e i capoluoghi distrettuali vissero tra 1806 e 1816 vicende che risulterebbero di difficile comprensione se non venissero collocate all'interno della politica di rimodellamento del territorio perseguita in quegli anni dalle autorità napoletane e se il giusto e dovuto rilievo non fosse dato all'amministrazione e alle esigenze di cui essa era portatrice, soprattutto alla necessità di un forte raccordo tra capoluogo e circoscrizione.

Per tale motivo centralità e facilità di comunicazioni furono i meriti più rivendicati dalle città candidate e quando questi mancavano si supplì con la storia e la «civiltà» degli abitanti, ma sempre tenendo presente la trama di relazioni che legava la città alla sua provincia e al suo distretto.

Certo, la scelta di un capoluogo ritenne margini di arbitrarietà che non vanno sottovalutati e che influirono decisamente nella gerarchiz-

siglio distrettuale sedente in quella città e del consiglio provinciale di Basilicata di istituire una seconda provincia lucana (es. in A.S.N., I, fs. 384). Anche in questo caso non mancarono candidature alternative a Lagonegro (Chiaromonte e Senise, *Ibid.*). Ancora nel 1821 la città di Melfi propose l'istituzione della provincia di Basilicata II formata dai tre distretti di Melfi, S. Angelo dei Lombardi e Bovino. Contemporaneamente alla Capitanata si sarebbe aggregato il distretto di Ariano e al Molise quello di Avellino. La fervida fantasia degli abitanti di Melfi arrivò in tal modo a far sorgere la Basilicata II mantenendo inalterato il numero complessivo delle province (*Ibid.*).

<sup>18</sup> Monteleone può dispiacersi della perdita di rango subito, ma, in tali frangenti, bisogna guardare «il pubblico vantaggio in oggetto di pubblico interesse» (A.S.N., I, fs. 385. *Il giudice della Corte di Appello delle Calabrie al ministro dell'Interno*, 1809). L'alternativa di Palmi a Reggio come capitale della Calabria Ulteriore I fu subito bocciata per essere quella città più piccola e meno ragguardevole di Reggio e per la sua posizione eccentrica rispetto al territorio di una provincia che aveva grande bisogno delle cure dell'amministrazione. Frequente è nella documentazione il richiamo alle difficili condizioni in cui nelle Calabrie si trovavano ad operare le autorità dello Stato: la provincia di Reggio non aveva una grande estensione, ma questo non era un handicap perché «l'estrema parte della Calabria [era] la più abbandonata ed [aveva] più bisogno di una immediata vigilanza dell'amministrazione pubblica». Anche la scarsa superficie del distretto di Rosarno, che aveva ceduto nel 1816 alcuni suoi circondari alla Calabria Ulteriore I, ridondava a vantaggio dell'amministrazione e degli amministratori (A.S.N., II, fs. 734).

<sup>19</sup> Necessaria per il ministro dell'Interno era l'istituzione di un nuovo distretto a Crotona, città già sede di popolazione immensa, patria delle scienze, lettere, arti e commerci ed ora invece regno della «cattiva aria», delle «terre corse» e dei «pascoli feudali». Gloria del re sarebbe stata lo stabilirvi «l'amministrazione sopra luogo, la quale sempre vigilante dappresso, e costantemente sollecita, ed attiva, prepari il benessere della generazione presente, e assicuri al governo che la dirige la riconoscenza delle generazioni future» (*Ibid.*). Sulla distrettuazione in Calabria si sofferma U. Caldora, *Calabria napoleonica (1806-1815)*, Napoli 1960, pp. 35-74.

zazione in atto all'interno del contesto urbano provinciale; 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 dove, viceversa, per la vischiosità dei rapporti territoriali nessun centro era riuscito ad emergere decisamente sugli altri<sup>20</sup>. Né era sempre possibile trovare una località che si presentasse come centrale rispetto alla provincia, né era fattibile un rimodellamento del territorio che rendesse centrale una località che non lo era. D'altra parte, anche sul concetto di centralità si nutrivano serie perplessità e opportunamente l'intendente di Abruzzo Ulteriore I ricordò nel 1811 al suo superiore come nelle relazioni tra le località non era la distanza che contava, ma il tempo che si impiegava a coprirla<sup>21</sup>. Questo ci spiega la lunga durata di un contenzioso tra città, che oltrepassò di molto i limiti cronologici del Decennio e che si spense, ma non per tutte le province, quando i capoluoghi amministrativi coincisero appieno con quelli «funzionali» della circoscrizione provinciale<sup>22</sup>.

Gli indirizzi della politica governativa a volte operarono la selezione ed a volte la favorirono; a volte agirono in maniera non facilmente comprensibile (come in Terra di Lavoro), presentando pure, in alcuni casi, elementi di ambiguità (tribunali dislocati in località diverse dai capoluoghi amministrativi): ma tutto ciò fu originato quasi sempre dalla necessità di piegare la scarsamente funzionale rete urbana meridionale ad un progetto di regionalizzazione quale fu quello intrapreso a partire dal 1806.

D'altra parte, la regionalizzazione attuata tra 1806 e 1816 disarticolò il vecchio sistema urbano quale era stato trasmesso dai secoli dell'antico regime e portò ad una dislocazione di nuove istituzioni periferiche dello Stato che non avrebbe mancato di produrre effetti ben precisi sulla organizzazione delle società provinciali.

Il sorgere di nuovi poli, il forte supporto amministrativo che la

<sup>20</sup> È il caso dell'Abruzzo Citra ove con grande tenacia Chieti e Lanciano, e in subordine Sulmona, si disputarono l'onore di ospitare l'intendente ed i tribunali (P. Liberatore, *Pensieri civili economici sul miglioramento della provincia di Chieti*, Napoli 1806, p. 30 e sgg.). Il tribunale di Appello degli Abruzzi, originariamente installato a Chieti passò nel 1808 a Lanciano suscitando le generali ostilità degli abitanti dell'Abruzzo Ulteriore I e II che chiesero come sede del tribunale Sulmona o, in subordine, di essere sottoposti direttamente a Napoli (A.S.N., I, *Processi verbali dei Consigli Provinciali*, fs. 183/16, «Consiglio Provinciale di Abruzzo Ulteriore II», 26 ottobre 1808 e fs. 376).

<sup>21</sup> A.S.N., I, fs. 376.

<sup>22</sup> Il lemma «funzionale» è utilizzato con riferimento alle città, tenendo presenti le indicazioni offerte da Lucio Gambi a proposito delle «regioni funzionali». L. Gambi, *I valori storici dei quadri ambientali* cit.

regionalizzazione diede alla crescita di alcune città non produssero esiti uguali per tutte le realtà, anzi favorirono in maniera decisiva una selezione e differenziazione, l'emergenza di zone forti rispetto a realtà meno toccate dal particolare tipo di sviluppo che stava vivendo il Regno nel primo Ottocento<sup>23</sup>. Si ebbero così centri che rimasero puri capoluoghi amministrativi e centri che invece piegarono le strutture dello Stato alle proprie esigenze di crescita economica e civile e riuscirono ad istituire un rapporto proficuo con la propria circoscrizione, ad omogeneizzare le spinte localistiche, a creare vincoli non solo di tipo amministrativo. In altri termini, in alcune e ben definite realtà la spinta propulsiva dei centri urbani capoluogo portò dalla regionalizzazione al regionalismo, alla formazione di una identità collettiva che si accompagnava all'azione di élites di governo il cui campo di azione travalicava ormai ampiamente l'ambito locale. In molte province, invece, il capoluogo, pur posto in posizione centrale, non riuscì a costituire lo strumento di coagulo di una realtà dispersa e frantumata: specie le zone interne del Regno furono investite da un processo di marginalizzazione che ne rendeva più acute le contraddizioni sociali e più sensibile il distacco da quelle località che avevano potuto apprezzare in pieno i benefici arrecati dalla monarchia amministrativa.

Si riproponeva così in termini nuovi, ma non per questo meno drammatici, nonostante il rimodellamento del paese operato tra 1806 e 1816, il problema dei rapporti centro-periferia in una realtà come quella meridionale caratterizzata da un disarmonico sviluppo economico e dalla presenza di accentuati squilibri che la regionalizzazione napoleonica, più che sanare, accentuò.

Alla frattura di antico regime tra Napoli e la sua grande campagna si sostituiva quella tra le località che sarebbero diventate centri e quelle che sarebbero restate periferie<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> B. Salvemini, *Note sul concetto di ottocento meridionale*, in «Società e Storia», VII, 1984, pp. 917-45.

<sup>24</sup> Cfr. A. Spagnoletti, *Centri e periferie nello Stato napoletano del primo Ottocento*, in A. Massafra (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, Bari 1988, pp. 379-91.