

## Maurizio Degl'Innocenti

### LO SPAZIO E LA NAZIONE. Ai margini delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia

in **Per continuare il dialogo...gli amici di Angelo Varni**, tomo I, Bologna Bononia University Press 2014, pp-283-298

1. Da qualche anno negli studi sull'Italia contemporanea sono andati moltiplicandosi titoli sulla "società senza Stato" e viceversa, su "promesse non mantenute", sul post-Stato nazionale, sul post-moderno, sul post-fordismo, sulla post-ideologia, sulla sub-politica. E' nella letteratura, transdisciplinare, che ama indulgere sulle categorie del post, del senza, del sub-, del mancato o del parziale, quasi affascinata dal vuoto più che dal pieno. E' innanzitutto prodotto della sensibilità nuova in merito alle grandi trasformazioni sociali e culturali, quali l'ambiente, la globalizzazione, il mondo informatico a fronte dell'indebolimento delle antiche certezze. La modernizzazione e più in generale lo sviluppo non sarebbero più la soluzione dei problemi, ma costituirebbero essi stessi il problema, introducendo nuove insicurezze in una società non più pienamente riconoscibile per la trascendenza dalle frontiere abituali. Alla solidarietà di classe sarebbe subentrato "un individualismo morale" che in virtù della connessione tecnologica si sentirebbe responsabile verso gli altri, una volta percepiti come distanti, e tutto ciò in una dimensione cosmopolita. Si fa appello così alla "generazione globale", quella dei social-media, nella totale sfiducia verso i partiti, prodotti dello Stato-nazione, un tempo sicuro approdo, ma oggi rivisitati alla luce di una incerta o debole identità. L'esplosione di fermenti etnici e di nazionalismi anche di contenute dimensioni, perfino nel cuore stesso dell'antica Europa, non sembrano scalfire simile impostazione. Attraverso le reti di partecipazione, di negoziazione e di reinterpretazione si determinerebbe un decentramento del potere. Assunto il social-media come punto di riferimento e ad esso collegato una nuova forma di protagonismo giovanile indifferente alle forme aggregative tradizionali, il dissenso o la protesta finiscono per rappresentare un valore in sé in quanto portatrici della voglia di cambiamento.

Tale problematica ha trovato una qualche sistemazione nella teoria della "società del rischio" di Ulrich Beck, per il quale i rischi suggerirebbero ciò che non si deve fare, piuttosto quello che si deve fare. Per Beck alla logica della ricchezza che avrebbe ispirato la preesistente società industriale ai fini dell'emancipazione dalla povertà sarebbe subentrata quella del rischio inerente alla conseguenze imprevedibili del progresso medesimo. La perdita di importanza delle classi sociali, l'emancipazione della donna, la flessibilità e la mobilità del lavoro, farebbero del singolo il centro della vita sociale, inducendolo a percepirsi come centro dell'azione.<sup>1</sup> Il rapporto tra rischio-incertezza-modernità è stato evocato anche in altri contesti, non ultimo con riferimento alla percezione catastrofica. Antony Giddens, ad esempio, ha sostenuto che "In un ambiente secolarizzato i rischi ad alto tasso di conseguenze e basse probabilità evocano un'idea di fortuna più vicina alla visione premoderna che a quella coltivata dalle piccole superstizioni. Il senso del "destino", che sia a tinte fosche o meno, ovvero una vaga e generalizzata sensazione di fiducia in eventi lontani sui quali non si ha nessun controllo, solleva l'individuo dall'onere di dover affrontare

---

<sup>1</sup>Sulla categoria della "sub-politica" vedi U. Beck, *Società del rischio*, Roma Carocci 2005 (ed. or. *Risikogesellschaft*, 1986). Il concetto di "rischio" è stato messo a fuoco da N. Luhmann, *Risk: A Sociological Theory*, Berlin New York 1991, ora in *Sociologia del rischio* Milano 1996.

una situazione esistenziale che altrimenti potrebbe essere fonte permanente di turbamento”.<sup>2</sup> Tale approccio può valere per gli eventi catastrofici, di natura geologica, essendo il tempo della natura ben diverso da quello dell’uomo, che quindi ha difficoltà a sintonizzarsi su quello: ci sono episodi che trascendono il nostro livello di comprensione in termini temporali, per magnitudo e dimensioni, e dunque, tramite il disastro, possiamo solo affacciarsi su quelli. La rimozione della paura è facilitata dal fatto che, come si sa, difficilmente una persona subisce nella propria vita due o più eventi catastrofici, come i terremoti. Ma se il disastro, fenomeno di confine o se si preferisce di interrelazione tra gli uomini e gli eventi, è tale solo in presenza dell’uomo, perché è la pressione nei confronti del suolo con insediamenti incoerenti a rendere le popolazioni più esposte al rischio ambientale, allora il problema, culturale e politico, diventa quello della memoria, funzionale alla decisione. Perché, come ricordava Marcel Roubault, anche le catastrofi naturali in un certo senso sono prevedibili.<sup>3</sup>

Di più: il rischio, se e quando percepito, origina la paura, che si traduce in categoria politica: essa è all’origine delle azioni collettive dell’uomo, perennemente alla ricerca di sicurezza, addomesticando la paura e riducendo e controllando il rischio. Tentare di farne una connotazione specifica o addirittura esclusiva di una fase storica è esercizio vano.

La crisi economico-finanziaria internazionale che si protrae dal 2008 ha accentuato smarrimento e frustrazione, favorendone la traduzione in fughe in avanti nel tentativo di addomesticare la crisi. A questo ambito sono da ascrivere gli accenti riposti tutti sul giovanilismo e sul nuovo così come in precedenza si era fatto sul rigorismo etico, o i tentativi di cavalcare le paure e pertanto di coltivare il catastrofismo (non sempre, in vero, “illuministico”). Spesso, la formulazione teorica, nella sua astrattezza apodittica e perciò stessa accattivante, sembra costruita per essere messa in discussione, suscitando variabili e continue messe a punto, di fatto diventando essa stessa oggetto della ricerca, più che tradursi in strumentazione metodologica. Tale profilo si sovrappone spesso sul vezzo dell’intellettuale, che privo di responsabilità dirette e immediate è pronto a salire in cattedra, alla ricerca di un uditorio a cui parlare, e quindi propenso a rappresentarsi sempre e comunque qualche passo avanti, accusatore implacabile del passato, sollecito a indossare i panni della vestale e ad alimentare un circuito autolegittimante. Il campo storiografico pare un terreno fertile, a coté di committenti interessati.

Le attitudini sopra denunciate hanno conosciuto in Italia una radicalizzazione altrove sconosciuta, probabilmente perché qui la crisi si è fatta sentire con particolare acutezza evidenziando debolezze di antica data. Il Paese si è scoperto più fragile, avendo vissuto al di sopra delle proprie possibilità e scaricando sulle generazioni future l’onere relativo. Sono tornate in auge le tesi dell’identità debole, della carenza del mito fondatore, dell’emarginazione originaria delle campagne nella costruzione dello Stato unitario, della separazione tra Stato e società o addirittura della deriva statuale, del vulnus originario alla Chiesa, della mancata Costituente in età monarchica, e così via. Più vitale si è segnalato un emergente indirizzo culturalista, che si affida alla “narrazione” guardando al romanticismo, la cui validità va comunque considerata nel breve periodo e in un ambito circoscritto, ma assai meno nel lungo periodo, rischiando di essere addirittura fuorviante perché assai poco idonea a interrogarsi sulla successiva fortuna del soggetto statale considerato, che per l’appunto è stata massima, e per giunta su scala universale, nel corso del ‘900. Inoltre, una certa tendenza

---

<sup>2</sup> A. Giddens, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, Sicurezza e pericolo*, Bologna Il Mulino 1990.

<sup>3</sup> M. Roubault, *Le catastrofi naturali sono prevedibili. Alluvioni, terremoti, frane, valanghe*, Torino Einaudi 1973.

all'autoreferenzialità si è rivelata di per sé non in grado di incidere significativamente sulla sussistente pervasività di una mentalità erede di un radicalismo ex-azionista e terzointernazionalista idoneo a intercettare la tendenza dell'intellettualità di formazione umanistica all'entificazione delle idee e alla retorica, alimentando (e alimentandosi di) un circuito mass-mediale e editoriale egemonico. E' comprensibile come, in questo contesto, sia forte la tendenza a offrire ricostruzioni piene di vuoti, di occasioni sprecate, di soprusi. In vero il 150 dell'unità d'Italia avrebbe potuto essere per un bilancio approfondito e responsabile, senza retorica, su chi siamo e sulla direzione lungo la quale siamo indotti a camminare, tanto più doveroso quanto maggiori siano le difficoltà emerse. Le iniziative messe in campo hanno avuto indubbi meriti: dalla riconquistata familiarità con la bandiera italiana, che sembrava irrimediabilmente scolorita, così da farla riapparire più vivida sui balconi delle sedi istituzionali e delle scuole, ma anche delle abitazioni private, alla rivitalizzazione del Risorgimento, decisamente appannato anche come area disciplinare accademica e per intensità di studi, nonostante l'attivismo in occasione di alcune ricorrenze tramite i Comitati nazionali. Se non altro, esse hanno contribuito a rintuzzare i recenti indirizzi secessionisti, leghisti al Nord e neoborbonici al Sud, tutti in chiave anti risorgimentale e anti unitaria, ancorché assai poco credibili sul piano storiografico. Ma è mancata completamente l'attenzione alla natura dello Stato moderno, nazionale e territoriale, al cui campo certamente è da ascrivere la costituzione del Regno d'Italia: struttura predisposta al governo delle società tendenzialmente complesse e avanzate, nell'offerta di profili di razionalità nell'agire politico e di garanzie accettabili nei confronti di insicurezze e incertezze e razionalità. E tutto ciò in modo assai poco collimante con le impostazioni interpretative sopra dette.

E' davvero singolare come nella messe di iniziative per il 150 anniversario sia risultato assente il tema della costruzione del territorio nazionale, nella interrelazione tra aspetti fisici e materiali, culturali e simbolici. Eppure proprio l'analisi del rapporto Stato-nazione innanzitutto nella sua fisicità, nella sua evoluzione fino ad oggi, avrebbe potuto e dovuto essere oggetto privilegiato, perché in tutta evidenza è sul territorio che vivono le popolazioni e si determinano le relazioni sociali, si insediano gli apparati produttivi e si sviluppa il mercato, si connettono le maglie infrastrutturali e si articolano le gerarchie tra gli insediamenti. Esso è il primo perimetro di un'identità percepita e vissuta, perfino costruita e difesa con l'azione militare. Ancora per l'800 la terra è il referente essenziale per l'attività lavorativa e perfino per lo status simbolico della proprietà. Lo spazio comune, sempre interagente con quello individuale o di gruppo, circonda l'azione dell'uomo: luogo della percezione, del pensiero, della decisione, della implementazione, insomma della vita. Nella complessità della sua natura si evolve, cioè si adatta e si dilata rispondendo a nuovi bisogni, prodotti da nuove insicurezze, dalla percezione di un vuoto da colmare, da pericoli da affrontare, addirittura da paure da addomesticare. Ma lo spazio non può essere concepito come puro contenitore, all'interno del quale i diversi soggetti siano presentati come attori in grado di muoversi sulla scena in autonomia, trascurando con ciò la loro intima connessione. Quando poi tali soggetti siano proposti nella forma rigidamente distinta dello "Stato" e della "società", o di "centro" e "periferia", entità concettuali di per sé complesse e dai confini incerti specialmente quando si applichino alla contemporaneità, e si giunga perfino ad assumerli l'uno "in assenza" dell'altro o addirittura in contrapposizione, allora si evidenziano tutti i limiti della rigidità dell'impalcatura concettuale connessa alla settorializzazione disciplinare, così da vanificare, certo non i dettagli, ma l'impostazione complessiva anche di indagini in sé potenzialmente eccellenti.

2. Sul fatto che lo Stato nazionale di matrice liberale procedesse con consapevolezza lungo i binari di una ricercata certezza e razionalità non ci sono dubbi. L'idea di fondo era quella del progresso ordinato nella sicurezza della vita privata e del possesso dei beni e nella stabilità, che intanto imponeva la interazione tra centro e periferia. A tali fini lo Stato operava nella costruzione del diritto, regolatore delle attività tra gli uomini e dei rapporti dell'individuo nei confronti dello Stato stesso; nella rivendicata sovranità sull'intero territorio entro confini ben definiti e in base ad una puntuale e uniforme articolazione interna; nella ricerca di unità e di stabilità, nel sia pur difficoltoso equilibrio tra poteri; sul piano dell'amministrazione pubblica, che tendeva ad espandersi in relazione alle funzioni sempre nuove alle quali era chiamata nell'adattamento all'evoluzione sociale ed economica; nella organizzazione degli interessi e nell'articolazione progressiva della rappresentanza politica, dopo che era diventata imprescindibile la legittimazione popolare, al punto che perfino la conflittualità interna, giudicata ineliminabile ed anzi, per certi aspetti, perfino virtuosa veniva regolata e ricondotta entro un contesto di compatibilità sistemica; nella formazione, ordinata e obbligatoria, degli stessi cittadini; nella formazione e istruzione del cittadino, con l'adozione di una lingua/cultura comune, contrastando l'analfabetismo; e infine, nella scrittura, cioè nella creazione, dello spazio, la cui categoria, insieme a quella del tempo, costituiva la base strutturale del governo delle società complesse. La tecnica accompagnava, assecondava, stimolava. Si pensi, in proposito, alla organizzazione di funzioni essenziali, quali la scuola elementare obbligatoria e standardizzata, e la leva obbligatoria, entrambe organizzate per "classi di età". Tale attitudine si perfezionava nello Stato sociale, ultima evoluzione dello Stato moderno: il trattamento delle prestazioni previdenziali, che non poteva prescindere dalle tavole della mortalità e della morbilità, per classi di età e di genere, avvalendosi della competenza della nuova figura dell'attuario. Ma era tutta l'organizzazione della civiltà industriale che nella gestione razionale della forza lavoro assumeva a fondamento la misura temporale (paga orario, mensilità, annualità, ferie, durata contrattuale, etc.).

Nel superamento del particolarismo e delle corporazioni (in Italia nel 1864) lo Stato creava un nuovo spazio pubblico, i cui confini si ampliavano in relazione all'incremento di servizi, funzioni e apparati sul territorio e nella società, fino ad avvalorare l'immagine del pluralismo organico. Giova ancora ricordare quanto scriveva nei *Principi di diritto amministrativo* Giuseppe Emanuele Orlando a proposito del territorio come elemento integrante dell'idea di Stato: "Fra la popolazione e il territorio esiste un nesso organico, una correlazione intima che si manifesta in modi diversi (...). Così, grandissima è l'influenza che il territorio esercita sugli usi, sull'economia, sullo sviluppo intellettuale ed estetico della popolazione. Manifestazione suprema di questi nessi misteriosi e potenti è quell'attaccamento al suolo natio, che costituisce una delle forze sociali più potenti, soprattutto nel senso di mantenere la coesione politica in una convivenza sociale determinata". È significativo che i primi passi del Regno d'Italia fossero indirizzati all'organizzazione del territorio, attingendo ad una cultura tecnico-scientifica, nella fattispecie supportata da una matrice positivista nella ricerca dell'utile e del pratico, che innanzitutto presupponeva un'imponente attività di conoscenza, lettura e rappresentazione del medesimo.

La connessione tra politica e cultura si tradusse nella ricerca della razionalizzazione dei fenomeni politici e sociali, conferendo ad essi veste scientifica e analizzandoli con metodologia rigorosa a base storico-statistica, nel tentativo ambizioso di regolarli e comporli. Tali intenti erano alla base della fondazione dell'Associazione per il progresso degli studi economici, costituita a Milano nel 1875, che con il "Giornale degli economisti" si faceva portavoce della linea di rinuncia al liberismo integrale; e, di contro, della Società "Adamo Smith" per la difesa del liberismo, che vide la luce a

Firenze nel 1874 con il sostegno della Destra toscana, nonché di Pareto, Magliani e Pasquale Stanislao Mancini. La Biblioteca dell'Economista costituì un vero e proprio monumento per la classe dirigente. Analoga prospettiva presentava la Biblioteca di Scienze politiche (in tre serie uscì fino al 1921), di cui fu animatore Attilio Brunalti, per il quale la politica era "scienza ed arte nello stesso tempo", imponendo la razionalità nell'azione pubblica. Vittorio Emanuele Orlando fu promotore e organizzatore degli studi della nuova scienza amministrativistica italiana. Entrambi esprimevano l'intreccio di professionalità scientifica e di vocazione politica, ponendo al centro "lo scienziato", statistico, sociale, politico, amministrativista, giurista, osservatore della realtà con intenti prescrittivi e politici. Attribuendo alle élites della competenza una imprescindibile funzione di mediazione, si proponevano di individuare le istituzioni politiche in grado "di ridurre ad unità la popolazione", o, meglio, di favorirne l'inclusione sociale come processo di interiorizzazione della norma e di dare vita a strumenti efficaci di riproduzione dell'immaginario collettivo intorno al ruolo pacificatore dello Stato, senza mai trascurare l'obiettivo della ricomposizione dell'armonia tra società e Stato. Si può ben dire che la scienza giuridica e politica nell'800 dette un contributo fondamentale alla costruzione teorica dello Stato liberale, e quindi al rafforzamento politico della classe dirigente borghese, e che in ciò avesse anche una funzione ideologica, ma con la chiosa che l'esigenza razionalizzatrice era posta innanzitutto dagli imperativi della costruzione istituzionale e amministrativa del nuovo Regno, e dalla gestione inedita di una società che, a cavallo tra '800 e '900, si avviava sulla strada della industrializzazione e dell'organizzazione degli interessi emergenti, che inauguravano una inedita conflittualità.

Il bisogno diffuso di conoscere la realtà sociale produsse una notevole messe di inchieste: sugli opifici (il primo nel 1862), sulla scuola nel 1864 e 1872, sulle condizioni igienico-sanitarie dei Comuni nel 1885, sulle campagne. Fu l'esplosione di una vera e propria "volontà statistica", su basi matematiche deduttive, con il bisogno di misurare, ordinare e comparare. Alla "scienza" della statistica era attribuito lo scopo di raccogliere, raggruppare e coordinare i fatti naturali, sociali e politici espressi in termini numerici per dedurre teorie e calcoli di probabilità, facendosi con ciò ausiliare di ogni altra scienza, specialmente di quelle economiche e sociali. Nel 1861 fu il primo censimento della popolazione, e l'iniziativa era destinata a ripetersi ogni primo anno del decennio successivo, allo scopo di monitorare l'evoluzione della società in ogni sua piega. L'organo preposto era la Direzione statistica del Ministero dell'Industria, Agricoltura e Commercio, diretta dal 1862 da Pietro Maestri, ma se il servizio fu definitivamente organizzato con Regio decreto 9 gennaio 1887, n. 4311. Con ciò il culto dei numeri arrivava fino alla periferia, nelle province e nei comuni, cosicché nei centri urbani più grandi si cominciò ben presto ad apprezzarne l'utilità e si provvide a promuovere appositi uffici e a pubblicare specifici bollettini. In periferia il raccordo era tenuto dal Prefetto, che redigeva rapporti annuali sulla condizione della provincia, ma al Sindaco, in quanto ufficiale di Governo, spettava la responsabilità dello stato civile, sottoposto gerarchicamente al Procuratore del Re.

3. La costruzione dello spazio fisico era in stretta connessione con la sua conoscenza. Conoscere per governare il territorio: era un principio che si imponeva in tutta Europa, in una circolazione di idee, di indirizzi e di esperienze alla quale l'Italia partecipava attivamente. Con ciò non si potrebbe neppure ipotizzare che si pervenisse ad una sorta di programmazione spaziale, ma certo era l'emergere consapevole che la rappresentazione sistematica del territorio era indispensabile per lo sviluppo economico e sociale. Alla scrittura dello spazio amministrativo, dello schema politico-istituzionale, dell'istruzione e della formazione, faceva riscontro quella del territorio: nella loro

interconnessione, come tale intesa, era la via del progresso. I passi sono ben noti. Nel 1872 fu creato l'Istituto geografico italiano, che svolgeva le funzioni di Ente cartografico dello Stato italiano ai sensi della legge n. 68 del 2 febbraio 1860. Con l'unificazione italiana, vennero aggregati in un'unica struttura, con sede a Torino, l'originario Ufficio del Corpo di Stato maggiore del Regno sardo, l'Ufficio topografico toscano e il Reale Ufficio Topografico Napoletano. Nel 1865 la sede fu trasferita a Firenze, nuova capitale del Regno. Con l'unificazione si riconobbe l'esigenza che lo Stato si dotasse di una cartografia unitaria, cosicché nel 1872 il Governo ne dette incarico all'Istituto topografico militare (poi Istituto geografico militare), creato dalla trasformazione del corpo militare. Dal 1862 al 1876 fu condotta la prima triangolazione e dal 1878 venne intrapreso il rilievo topografico generale, ma solo nel 1885 si ebbe cognizione esatta dell'estensione effettiva del paese, e solo nel 1903 fu ultimata la Carta topografica d'Italia alla scala 1:100000, utilizzando la tavoletta pretoriana. Anche la stesura della Carta geologica del Regno diventò da subito un obiettivo significativo, intorno al quale si mobilitarono il Corpo delle miniere, con Quintino Sella, la scuola geologica italiana (la Società geologica italiana fu costituita nel 1881) e quella toscana di Iginio Cocchi, tutti ben consapevoli di rivestire un ruolo sociale e politico fondamentale, anche se l'avvio tardò al 1877-8. Il Comitato geologico del Maic (1868) iniziò nel 1870 la pubblicazione di un Bollettino, e inaugurò la collana delle *Memorie*, pubblicazioni monografiche. La geologia diventava scienza di Stato, ancorché risultasse ancora faticosa la interazione con la tecnica e l'economia.<sup>4</sup>

Gli italiani non solo avevano un territorio e financo un sottosuolo comuni, ma ora impararono a condividere anche l'atmosfera. In proposito non si può non citare l'opera di Carlo Matteucci (1811-1868), fisico e politico, tipica figura dello scienziato che riteneva proprio compito di occuparsi anche di "pubblici affari" era fenomeno diffuso. Sempre motivato dal "vivo desiderio di giovare al proprio paese", acquistò grande autorevolezza nella comunità scientifica per gli studi sull'elettricità, e in relazione a ciò ricoprì un ruolo essenziale nella organizzazione e direzione dei telegrafi elettrici per le ferrovie, in ultimo come ispettore generale su nomina del Governo italiano. Nel 1865 redasse insieme ad una commissione composta dai più autorevoli astronomi (Plana, Mossotti, De-Gasparis, Donati, Schiapparelli, Capocci e altri) le norme istitutive di speciali stazioni meteorologiche e di un "ufficio centrale per la comunicazione dei presagi" presso il Ministero della Marina mercantile: si ponevano così le premesse di un servizio meteorologico pubblico, destinato anche alla stampa quotidiana, a beneficio delle comunicazioni e del mercato. Nell'ambito degli studi sui "presagi" prese corpo una commissione ministeriale incaricata di comporre un "libro sul clima d'Italia", nel quale, sotto forma di monografie, si compendiasse i risultati della serie di osservazioni fatte in molte sezioni d'Italia. Il primo saggio fu dello Schiapparelli.

Parlando di Matteucci corre l'obbligo anche di ricordarne l'impegno profuso nel campo dell'istruzione superiore ("i forti studi"), del cui riordino si occupò come Ministro e poi come senatore e vicepresidente del Consiglio superiore (1864-6) in merito alla legge del 31 luglio 1862. Era allora convinzione largamente condivisa che la promozione della cultura letteraria e scientifica fosse la condizione imprescindibile per promuovere le libertà civili, ma fu esigenza posta con forza da Matteucci quella di formare gli insegnanti, ordinando opportune scuole normali per i corsi secondari. Opinione condivisa, come ricordava Giovanni Cantoni, era che la creazione di "un terreno appropriato per lo sviluppo delle scienze in generale" e insieme la formazione di "una forte schiera

---

<sup>4</sup> D. Brianta, L. Laureti, *Cartografia, Scienza di Governo e territorio nell'Italia liberale*, Milano Unicopli 2006, pag. 164 e ss..

di abili coltivatori e propagatori delle scienze stesse” fossero compiti essenziali ai fini della costruzione dello Stato moderno, perché la “sua potenza” trovava la “misura più sicura nel grado di generale cultura che era in esso”. Il “rovescio militare”, perché tale fu inteso, del 1866, enfatizzato dal clamoroso successo dell’alleato prussiano contro il comune nemico austriaco, fu percepito come la riprova dell’esattezza di tale analisi. Non c’è da stupirsi pertanto se l’approccio di Matteucci fosse al tempo stesso scientifico, divulgativo, pratico-sperimentale, ora a beneficio degli impiegati degli uffici telegrafici, ora per incentivare l’applicazione della elettrologia alla elettrochimica e alla meccanica, e alla terapeutica. Già direttore del “Nuovo Cimento”, la cui serie era stata iniziata nel 1841 con lo scopo di promuovere gli studi sperimentali, Matteucci diresse il Museo di fisica e storia naturale di Firenze, promuovendone gli “Annali” (1866), dove trovarono ospitalità i lavori di Donati, Parlatore, Schiff e Magrini. La stretta interrelazione tra patriottismo e i “forti studi”, la sperimentazione e le applicazioni pratiche, la formazione e la divulgazione a innervare la società e, con essa, a consolidare l’ossatura del nuovo Stato unitario reclamavano fermi propositi e saldi ordinamenti, superando tradizionali separatezze spesso ascrivibili alle singole cattedre universitarie, cosa non facile. Sotto questo profilo quella stagione, forse, non avrebbe conosciuto analogie nella storia unitaria per intensità e efficacia.

4. L’organo tecnico e politico per la costruzione fisica del mercato nazionale fu il ministero dei Lavori pubblici, talvolta nella sinergia tra iniziativa pubblica e privata. Ad esempio, dal 1862 fu operante la convenzione tra lo Stato e un gruppo finanziario inglese per la costruzione del canale Cavour Po-Ticino. Con la nascita del Regno d’Italia la questione delle infrastrutture fu subito centrale nel dibattito politico, a cui si affiancò la progettualità tecnica: tra le preoccupazioni prioritarie, oltre alla bonificazione del territorio (legge Baccarini del 1882) fu la realizzazione dei collegamenti fra le varie regioni italiane, prima nell’unione delle ferrovie preunitarie, poi nella realizzazione di strade comunali che collegassero i capoluoghi e le frazioni alle stazioni ferroviarie. Ci si convinse che le ferrovie e i trasporti dovevano non solo dare corpo al mercato nazionale, ma creare una nuova dimensione spaziale e organizzativa dei problemi territoriali. Non si trattava solo di rafforzare le aree economicamente più solide, ma anche di collegare i grandi centri con la periferia, che era molto vasta se ancora alla fine del secolo solo 447 comuni vantavano una popolazione superiore a 10000 abitanti, mentre ben 7806 non raggiungevano tale dimensione. Completate le linee principali, infatti, i centri periferici cominciano a reclamare a gran voce il loro treno, che in una società agricola e priva di mezzi di locomozione privati sembrava l’unico legame con la vita civile. La ferrovia, che transitava in basso e nelle zone pianeggianti, non avrebbe potuto portare giovamento ai territori attraversati dove gli insediamenti umani sono tradizionalmente in zona collinare, e dunque la trama tra strade e linee ferroviarie andò infittendosi, modellando il paesaggio fisico e umano. Non meno significativa fu la costruzione dei trafori per i valichi internazionali: dal 1857 al 1872 fu realizzata la galleria del Frejus verso la Francia, sull’itinerario della “valigia delle Indie”; poi fu la volta del San Gottardo (1882) e del Sempione (1906) verso la Svizzera. La rete di comunicazioni, impostata sulle antiche direttrici romane, ma connotata dall’espansione delle ferrovie, non solo rielaborava il paesaggio, innervava l’economia nazionale consolidando il mercato interno, ma consentiva anche il collegamento con l’Europa, resa più prossima.

Come ha ampiamente documentato Stefano Maggi, il compito assegnatosi dalla classe dirigente dell’epoca fu bene assolto: i 2189 Km di ferrovia del 1861 diventarono 6000 nel 1870, 16429 nel

1900 (21338 nel 1926).<sup>5</sup> La modernizzazione infrastrutturale fu percorsa a passo molto sostenuto, ha scritto Teresa Isenburg, in un ventaglio molto ampio di settori, “laddove in seguito ogni periodo vide azioni orientate via via a singoli settori di interessi prevalenti a seconda dei momenti”.<sup>6</sup> La costruzione del sistema dei trasporti, ancor più di qualsiasi presunto mito fondativo, sembrava in grado di assicurare il senso dell'appartenenza: lo spazio nazionale diventava una rete costituita da linee e punti, che prendeva forma e pulsava attraverso la mobilità di uomini e merci, i flussi di informazioni e di comando. Completava la necessaria dotazione di un capitale fisso sociale la creazione degli uffici postali e telegrafici (l'esercizio postale fu dal 1862). La percezione fisica della distanza, cioè dello spazio, si connetteva con quella del tempo, fondata sul tempo di percorrenza. A cavallo del secolo si conveniva che un'ora di percorrenza descrivesse il perimetro di una potenziale area metropolitana. Ma soprattutto ebbe un rilievo assoluto l'uniformità dell'orario a livello nazionale portata con sé dalla ferrovia: faceva testo l'orologio della stazione, con la piazza antistante, nuovo centro pulsante della modernizzazione del paese.

In ogni caso, niente era come prima. Forse non si è sottolineata a sufficienza l'incidenza culturale di tutto questo: da un orizzonte mentale chiuso, quello dei borghi cintati da mura, delle comunità e degli ambiti autoreferenziali, dei villaggi rurali, dei tanti campanili, si passava gradualmente ad uno spazio più aperto, perfino curioso, disponibile al confronto con gli altri. La chiusura, un tempo sinonimo di sicurezza, era avvertita ora sempre più come limite, ostacolo allo sviluppo. Ovviamente, tra il vecchio e il nuovo non c'era mai una cesura netta, perché talvolta coesistevano o perché ancor più spesso il primo caratterizzava la nascita del secondo e lo condizionava nello sviluppo, e così sopravviveva rinnovandosi, ma è indubbio che i segnali innovativi fossero evidenti. Una società più aperta imponeva innanzitutto la ristrutturazione degli spazi pubblici. La strada e la piazza, i giardini e gli “stabilimenti pubblici” diventavano centro di una rinnovata socialità dove la gente (o massa o folla) trovava visibilità. Sulla natura di questa si andavano interrogando gli studiosi di una nuova disciplina che aspirava a farsi scienza, e cioè la sociologia, ancorché questo non fosse avvertito immediatamente, e lo si rivendicasse apertamente qualche decennio più tardi, specialmente dopo la nascita dei movimenti associativi. Ma già, insieme alla crescita urbana, si coglievano i primi segnali di un'attenzione nuova verso il patrimonio edilizio pubblico e privato, con risanamenti, sventramenti e abbellimenti, come testimoniava la nascita delle “gallerie” e delle “ville comunali”. La strada reclamava una rinnovata cura anche a seguito dello sviluppo della bicicletta, “la macchina” di allora, certamente uno dei primi e più significativi beni di consumo durevoli della seconda rivoluzione industriale. Il Touring club ciclistico italiano nasceva nel 1894 (dal 1900 Touring club italiano), e se le prime autostrade risalgono agli anni '20 a cominciare dalla Milano-Laghi (1925), è anche vero che le prime gare automobilistiche erano del 1897. Nel 1909 si inaugurava il giro ciclistico d'Italia, sulle orme del Tour de France.<sup>7</sup> Insomma lo spazio nazionale si rappresentava all'insegna della mobilità, assai diversa da quella tradizionale, elitaria e patriarcale, segnata da consuetudini magari più rassicuranti ma con rapporti sociali più ingessati e con i ritmi più lenti dettati dalla campagna.

Nel 1881 entrava in funzione anche in Italia il servizio telefonico: il contatto non fisico tra gli individui, una volta lasciato alla sola corrispondenza, ora si sviluppava lungo percorsi invisibili, dilatandone enormemente le dimensioni, ma soprattutto consentendo ciò in tempi reali. La voce, cioè il suono, e poi l'immagine, più ancora della fisicità, costituivano il supporto principale dello

---

<sup>5</sup> S.Maggi, *Storia dei trasporti in Italia*, Bologna il Mulino 2005.

<sup>6</sup> Prefazione a *Cartografia, scienza di governo...*cit. pagg. 12-3.

<sup>7</sup> *Il Giro d'Italia e la società italiana*, a cura di Gianni Silei, Manduria Lacaita 2010.



spazio reale, consentendo recuperi, usi diversi della memoria, attivando corde emotive e suggestioni inusitate, educando il gusto e il senso comune. La riproduzione litografica e poi fotografica di eventi e personaggi, così come, più tardi la registrazione dei suoni, introducevano una rivoluzione nella comunicazione, nel linguaggio simbolico e nel vocabolario politico. Dalle varie iniziative connesse al bicentenario della nascita di Giuseppe Garibaldi, figura centrale del nostro Risorgimento, è emerso chiaramente come nella costruzione e nella fortuna del mito risultasse decisivo l'uso dei nuovi strumenti mass-mediali dell'epoca. Lo spazio nazionale, insomma, era percorso, anzi strutturato per linee e punti. Lo Stato moderno aveva la configurazione di una rete, prodotta non dalla pura sovrapposizione di aree e comunità, che, sia pure parzialmente nel comune riferimento ad un centro, risultassero tra loro incomunicabili, ma dalla interconnessione.

A cavallo del secolo emergeva una nuova sensibilità paesaggistica e per la gestione dei beni culturali, ancorché rimanesse prevalente la discussione sul nodo privatistico del patrimonio. Comunque si prevedeva già la possibilità di un intervento dello Stato per esercitare un diritto di prelazione sui "monumenti" e sugli "oggetti" posti in vendita, e in casi eccezionali financo di esproprio per ragioni di pubblica utilità sulla base della legge del 1865. Come bene indicava Roberto Balzani, si creava così lo spazio della memoria culturale, precluso alla transazione e alla venalità.<sup>8</sup> Nel primo decennio del '900 si delineò una normativa significativa, che intendeva tutelare come valori identitari nazionali monumenti e oggetti di antichità e di arte, ma anche il paesaggio, cioè quei luoghi che "per lunghe tradizioni" ricordassero "gli atteggiamenti morali e le fortune storiche di un popolo".<sup>9</sup> Di recente Paolo Passaniti ha sottolineato come la "società della proprietà", fondata sul rapporto diretto tra Stato e individuo, vada evolvendosi quando si cominciò a percepire l'aggressione alla bellezza naturale, con l'industrialismo e non solo.<sup>10</sup>

5. In quanto alla "percezione del rischio", sarebbe fin troppo facile addurla come motivazione dei comportamenti della classe dirigente fondatrice dello Stato unitario improntati ad una sorta di cittadella assediata dalle impellenti questioni di politica estera e dalla sussistenza del problema di Roma capitale, al fenomeno del brigantaggio; dal disordine monetario a cui si fece fronte solo con l'unificazione portata a termine nel 1863 quando il cambio ufficiale della lira italiana con la sterlina fu stabilito a 25,3, e con la legge bancaria del 1874, che riconobbe formalmente la pluralità degli istituti di emissione all'ammontare del debito pubblico che nel 1861 era di 2403 milioni, pari a circa il 40% del PIL, mentre nel 12862 le entrate effettive nel 1862 coprivano solo la metà delle spese, con un deficit di 446 milioni, destinati a scendere a 270 solo nel 1865, per risalire a 720 nel 1866 per via della guerra con l'Austria; dall'arretratezza della società con un indice di analfabetismo pari al 75% della popolazione (ma al Sud raggiungeva l'87%) alla scarsa partecipazione alle elezioni (poco più della metà degli aventi diritti, che pure rappresentavano una minima parte della popolazione,

---

<sup>8</sup> R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti: la legge n.364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna Il Mulino 2003, pag. 43.

<sup>9</sup> Dalla legge Nasi-Gullo n. 185 del 12 giugno 1902 (*Conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte*) (legge di Nunzio Nasi-Gallo) alla legge n. 411 del 16 luglio 1905 (*Per la conservazione della pineta di Ravenna*) alla legge Rosadi-Rava n. 364 del 20 giugno 1909, per giungere alla legge n. 778 dell'11 giugno 1922 (*Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*). Per un quadro d'insieme, vedi A. Ragusa, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali tra Ottocento e Novecento*, Milano Angeli 2011.

<sup>10</sup> P. Passaniti, *Il bel paese e la modernità industriale amica/nemica: il paesaggio come questioni giuridica*, in *Amico/nemico, Spionaggio, intrighi e sicurezza vita Ottocento e Novecento*, Serra, Pisa-Roma 2012, pp. 225 ss.

pari all'1,9%), e all'arretratezza infrastrutturale e economica (il 70% della popolazione attiva era rurale) particolarmente forte nel Mezzogiorno e nelle isole. La percezione del rischio che il giovane Stato stava correndo era così forte che l'atteggiamento delle classi dirigenti, specialmente della Destra storica, fu quello dei difensori di una cittadella assediata, tanto da adottare il quadro costituzionale-legislativo sabauda, abbandonando qualsiasi velleità di soluzioni decentrate e rinviando *sine die* l'ipotesi della costituente, e così via. Sono cose note.

Né intendiamo qui interrogarci sul rapporto tra diritto e tecnologia, intesa come conoscenza utile posseduta dalla società, sotto l'influenza dell'evoluzionismo scientifico a partire dalla fine del XIX secolo.<sup>11</sup> Ci limitiamo a condividere la tesi che nella cultura liberale, pur fondata sul principio sanzionatorio del comportamento se e in quanto contrario alla norma di legge, si prendeva atto che con l'attività industriale, l'urbanesimo e l'espansione dei prodotti di consumo emergevano anche inediti illeciti. Si faceva strada la percezione del rischio crescente riconducibile all'attività di impresa; alla locazione degli esplosivi e dei materiali infiammabili in agglomerati urbani o a contatto dei consumatori; alla natura degli antichi insediamenti abitativi e financo al degrado del territorio. Emergeva il concetto dell'anonimato del danno, perché non riconducibile ad una colpa personale e tantomeno dimostrabile.<sup>12</sup> E con il principio della responsabilità senza colpa si faceva altresì strada il concetto del "risarcimento imposto per ragioni di equità sociale".

Giova soffermarsi brevemente piuttosto su un campo specifico, quello della salute, dove il rischio era percepito imminente non solo sui singoli cittadini (per i quali l'aspettativa di vita all'indomani dell'Unità superava a mala pena 30 anni), ma anche per l'intera collettività. La pellagra, il tifo, il colera, la tubercolosi, la malaria erano considerate malattie "sociali", e ad esse si andarono aggiungendo anche quelle di tipo "professionale". È ben nota la partecipazione italiana alla cosiddetta "rivoluzione della medicina" tra il 1860 e il 1880, e con essa la sedimentazione di una cultura riformatrice che tendeva a definirsi mediante procedure scientifiche, facendo dei clinici e dei fisiologi gli analisti privilegiati dei problemi sociali. Il rinnovamento della medicina all'indomani dell'Unità passava anche per la rifondazione della clinica su base fisiopatologica e microbiologica. Dalla "rivoluzione pasteuriana" che aveva efficacemente contrastato l'impatto della malattia infettiva con l'isolamento, l'antisepsi, la vaccinazione e la sieroterapia, l'impegno medico-sanitario si era rivolto anche contro la malattia ereditaria, individuandone i meccanismi di trasmissione. Si interveniva così sia sulla natura organica e psicologica degli individui e dei gruppi, sia sull'ambiente per renderlo più conforme alla natura umana. L'epidemiologia divenne "la sede promozionale della riforma". Negli anni postunitari ma specialmente dopo l'epidemia colerica del 1844-7, prese corpo un vero e proprio "partito dell'igiene", orientato a difendere l'autonomia e le prerogative della competenza. Nel 1878 su iniziativa di Gaetano Pini fu fondata la Società italiana d'igiene. Di essa facevano parte, tra gli altri, il torinese Luigi Pagliani, già assistente di Jacob Moleschott e futuro responsabile della Direzione generale della sanità, e il romano Guido Baccelli, futuro ministro giolittiano. Ancora un igienista preposto alla suddetta Direzione, Rocco Santoliquido, fu l'autore del testo unico delle leggi sanitarie del 1 agosto 1907. Il riconoscimento politico al "tecnico della salute" venne con la giolittiana legge del 10 luglio 1910, n. 455, che istituiva gli ordini dei medici, dei farmacisti e dei veterinari, anche se non è mancato chi vi ha colto soprattutto l'intento di contenimento della Associazione nazionale dei medici condotti.

---

<sup>11</sup> F. Ciompo, *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Napoli ESI 2003.

<sup>12</sup> J. Josserand, *La responsabilité du fait des choses inanimées*, Paris 1897, p. 7.

Il 3 luglio 1887 venne istituita presso il Ministero dell'Interno la Direzione generale della sanità pubblica e il 22 dicembre 1888 fu approvata la legge sanitaria Crispi-Pagliani (*Sulla tutela della igiene e della sanità pubblica*), che sanciva, con la nuova figura dell'ufficiale sanitario, il carattere pubblico della medicina, ponendo l'accento sugli aspetti preventivi oltre che su quelli curativi. La legge istituì la Direzione generale di sanità come organismo armonizzatore tra potere esecutivo e sapere scientifico, e a livello intermedio creò la figura del medico provinciale, come tramite tra centro e periferia; mentre a livello locale il medico comunale ufficiale dello Stato. Le istituzioni pubbliche venivano così permeate da scienza applicata. Poiché la salute non era più un affare privato, ma diventava, dopo Depretis e Crispi, una questione di interesse nazionale, si può ben dire che sotto questo profilo si affermava il principio della solidarietà, e con esso della responsabilità. Ad essa fece seguito la legge del 17 luglio 1890 n. 6972 sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipub), destinata a vivere fino al 1968. La legge dichiarava "Istituzioni pubbliche" le opere pie (circa 23000 con un patrimonio stimato nel 1896 di oltre due miliardi di lire) ed ogni altro ente morale che avesse per fine l'assistenza ai poveri e l'educazione, l'istruzione e comunque il miglioramento morale ed economico, ponendoli nella gestione di una congregazione di carità da istituirsi in ogni comune, di nomina comunale, e sotto la tutela della Giunta provinciale amministrativa. Con la legge 18 luglio 1904, n. 390 furono istituiti la Commissione provinciale, presieduta dal Prefetto, e il Consiglio superiore della pubblica beneficenza, nonché un servizio di ispezione. Al tempo stesso "le istituzioni elemosiniere" furono concentrate nelle congregazioni di carità. La tutela dell'igiene e della sanità pubblica, con la riorganizzazione degli uffici e delle istituzioni sanitarie, ebbe infine, una sistemazione nel testo unico del 1 agosto 1907, n. 636. Tra l'altro esso stabiliva che l'assistenza sanitaria gratuita per tutte le persone sprovviste di mezzi economici, comprese l'amministrazione dei medicinali e l'eventuale ospitalizzazione, fosse a carico dei Comuni. L'incremento demografico di oltre 5 milioni nel ventennio a cavallo del secolo, insieme alla diminuzione dell'indice di mortalità (dal 30 al 20 per mille), alla riduzione dei decessi per malattie infettive (dal 6,19 al 2,76 per mille) e all'incremento dell'aspettativa di vita (da 35 anni nel 1882 a 43 nel 1901), la sostanziale vittoria sul colera e il calo di mortalità per pellagra e malaria debbono essere considerati indici certi di un sostanziale progresso al quale gli igienisti avevano concorso in modo sostanziale. Nel settore della malaria la medicina italiana era considerata all'avanguardia nel mondo. E' noto che nel 1901 fu introdotto "il chinino di Stato" in vendita nelle private di tabacchi; e nel 1904 esso, diventato di consumo popolare, fu distribuito gratuitamente non solo ai malati, ma anche ai lavoratori nelle zone a rischio, come le risaie.

Agli inizi del secolo, a lato della medicina "sociale", "politica" e "preventiva" e all'igiene "sociale", la patologia del lavoro diventò uno dei settori più dinamici. Di "medicina politica" come "unione della Clinica con l'Igiene" parlò l'illustre clinico, e più volte ministro, Guido Baccelli, mentre Luigi Devoto prefigurava addirittura una vera e propria "dottrina della missione sociale e nazionale della medicina", concetto ripreso da Tullio Rossi Doria, per il quale il concetto di "medicina sociale" era da intendersi come proiezione di "scienza politica". Nell'introduzione alla sua *Patologia del lavoro e terapia sociale*<sup>13</sup> Gaetano Pieraccini sosteneva la medicina sociale, connubio felice dell'igiene e della clinica, sublimava l'opera dei sanitari, perché allontanava dai singoli e accostava alla "collettività umana", cosicché, "occupandosi della salute delle moltitudini", finiva per rompere le formule del Diritto comune fondando un concetto giuridico nuovo in rispondenza "alla moderna vita industriale". Molti clinici si impegnarono attivamente nell'attività politica e amministrativa e i più

---

<sup>13</sup> Milano 1906.

collaborarono costantemente con gli uffici pubblici e con associazioni come l'Università popolare, nella sensibilizzazione e nell'educazione dell'opinione pubblica sui temi dell'igiene e sulla medicina preventiva con particolare riguardo alla malattia epidemica e professionale. Rientravano nella logica di prevenzione le opere per la provvista di acqua potabile, i provvedimenti per prevenire "i morbi esotici", la vendita dello Stato di vaccini, sieri e tossine, la organizzazione di magazzini per la custodia del materiale profilattico.

Proprio per contrastare i "grandi rischi", e cioè l'infortunio, la malattia, la disoccupazione, la morte e la vecchiaia, lo Stato stesso assunse una connotazione particolare, destinata a caratterizzare la storia del secolo successivo: con qualche forzatura il Novecento fu definito il secolo dello Stato sociale o Welfare State.<sup>14</sup> Per l'Italia i primi passi significativi furono compiuti a partire dalla fine dell'800. Portavano nella direzione dell'assicurazione obbligatoria i precedenti del trattamento riservato a determinate categorie di lavoratori, specialmente dipendenti dello Stato o di società concessionarie come i ferrovieri e la gente di mare. Imponeva una soluzione di obbligazione anche l'applicazione della legge 19 giugno 1902, n. 242 sul lavoro delle donne e dei fanciulli. C'era infine il precedente del buon esito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni nell'industria (legge 17 marzo 1898, poi modificata con la legge 29 giugno 1903, e recepita nel testo unico del 31 gennaio 1904. Importante fu l'apporto sindacale e socialista a direzione riformista, specialmente tra il 1908 e il 1914, nella preparazione e nell'adozione delle politiche sociali, quando la previdenza venne accostata alle politiche occupazionali, di tutela del lavoro e di organizzazione del mercato della manodopera, e infine di codificazione giuridica e procedurale a sanzione di un nascente diritto operaio, nella connessione tra obiettivi politici e economico-sociali. Si può ben dire che si era formata una "coscienza previdenziale" pubblica, sostanzialmente trasversale alle forze politiche e sostenuta da una mole di studi, di indagini, e infine pronunciamenti e di voti congressuali davvero ragguardevole. Alla vigilia della guerra si era ormai fatto strada il principio dell'assicurazione obbligatoria con la contribuzione multipla. La risposta del Governo, per voce del Ministro dell'agricoltura on. Nitti, nella seduta del 9 febbraio 1914, può considerarsi emblematica di una linea di condotta costantemente tenuta fino ad allora, al di là delle concessioni di principio. Essa consisteva nel negare nell'immediato la possibilità della copertura previdenziale a tutta la popolazione operaia, su basi obbligatorie e con il concorso dello Stato, e dunque per rifiutare una soluzione globale a vantaggio di provvedimenti settoriali in nome della necessaria gradualità dettata da ragioni. In altre parole, quando, tra il 1910 e il 1914, il problema sembrò maturo per una positiva conclusione, anche per la concomitanza dell'introduzione del suffragio universale e del monopolio statale delle assicurazioni sulla vita, fu la svolta colonialista e di una politica estera più interventista, che in un clima di grande incertezza avrebbe portato infine l'Italia nel conflitto mondiale. E tuttavia il problema dei "grandi rischi" era stato posto, e indietro non sarebbe stato più possibile tornare.

6. In questo contesto il perdurante pregiudizio, perché tale è, della irriducibile conflittualità tra centro e periferia appare davvero poco fondato. La classe dirigente non si nascondeva la rilevanza dei problemi aperti: la confusione tra cosa pubblica e interesse privato, l'ingerenza dei partiti politici nella giustizia e nell'amministrazione, gli effetti del parlamentarismo e la verifica dell'efficacia del costituzionalismo uscito dal '48 alla prova dell'evoluzione di una società che stava assumendo caratteri di massa, il reciproco condizionamento dei principi di libertà e uguaglianza con particolare

---

<sup>14</sup> Molto opportunamente Gianni Silei, studioso delle politiche per la sicurezza sociale, è stato stimolato a contestualizzare tale esigenza emergente nella società contemporanea con la riflessione sulla percezione diffusa dell'incertezza (G. Silei, *Le radici dell'incertezza. Storia della paura tra Otto e Novecento*, Manduria Lacaita 200).

riguardo alla proprietà privata. In particolare non sottovalutava neppure la concentrazione del potere nello Stato, ancorché la sua articolazione fosse data dalle circoscrizioni dei Comuni e delle Province (art 74 dello Statuto), e a tale riguardo faceva affidamento proprio sulla “perduranza del Comune” e sulla funzione dell’opinione pubblica al fine di coniugare libertà e autorità. Nei primi decenni dell’Unità tra tutti i problemi certamente l’“educazione politica del paese” e lo “spirito pubblico” rivestivano la priorità, e reclamavano l’impegno comune del prefetto e del sindaco, a questo proposito collocati sullo stesso fronte.

Oltre al formarsi di un’“opinione comune”, l’ingresso delle “piccole patrie”, delle città, nel nuovo Stato nazionale poneva diversi problemi: l’inserimento in un sistema più ampio, come occasione di sviluppo o, diversamente, condanna alla marginalizzazione; l’adozione di dimensioni e attrezzature urbane atte ai nuovi servizi; l’evoluzione o la cooptazione della vecchia nella nuova classe dirigente e l’adeguamento ai nuovi ordinamenti; la ridefinizione della propria identità e la partecipazione al sistema formativo e di riproduzione culturale. Si tratterà di esaminare allora se e come la periferia si mostrasse in condizioni di rispondere alle nuove domande: un problema arduo per lo storico, ma un passaggio inevitabile, reso possibile con studi di settore e di casi specifici. Intanto si può affermare senza incertezza che nel quarantennio postunitario la città medievale si modificava profondamente, attraverso e lungo i nuovi poli della città moderna: la stazione, le grandi piazze sulle quali si affacciavano le recenti istituzioni cittadine come le poste o le camere di commercio. Infine la modernità fece il suo ingresso con l’illuminazione e la rete telefonica, costruendo uno spazio comune che tra l’altro avvicinava all’Europa. La città tradizionale, nella quale il fatto urbano più rilevante era costituito da conventi e monasteri, si andava trasformando in una città di borghesi, tutti uguali in linea di principio davanti alla legge, e quindi tutti abilitati ad utilizzare “i pubblici” (o “utili”) stabilimenti dei quali la città si andava dotando, per lo più adattando i vecchi conventi. Si potrebbe dire che la “città per conventi”, strutturata alla fine del Medioevo e consolidata nei secoli successivi, lasciasse il posto ad una più laica, cioè più “pubblica”. Il “pubblico” era la dimensione nuova.

In molti casi, la città rinnovò l’immagine, cioè il ruolo simbolico, sulla scia del recupero europeo dei primitivi, già avviato nei primi decenni dell’Ottocento, nel presupposto di un’Europa fondata sulla presunta tradizione di libertà e di autogoverno delle città-stati medievali (industriale, mercantile, cristiana). Nel paradigma nazione/libertà, che stava alla base della costruzione dello Stato nazionale territoriale, il Medioevo diventava il modello culturale di riferimento nel processo di nazionalizzazione condotto dalla classe dirigente post-unitaria, mescolando indipendenza dallo straniero, rivendicazione di identità culturale con l’affermazione della lingua volgare e libertà comunale metafora di quella nazionale, perché la prima come la seconda non sarebbero tali senza indipendenza e partecipazione popolare a legittimare il nuovo Stato. La diffusione della cultura romantica facilitò tale operazione. Il folklore e il rilancio identitario del piccolo centro costituirono un tentativo di rifondazione della cultura nazionale. Fu la riscoperta del paesaggio artistico e nazionale, anche per rilanciare l’artigianato tradizionale. Nacquero organismi di conservazione e di tutela del paesaggio. Difesa dei monumenti e del paesaggio, e spesso delle tradizioni popolari, andavano di pari passo evidenziando il ruolo decisivo degli intellettuali di provincia e degli eruditi locali. L’immagine di città come Siena in quanto città d’arte, modello compiuto medieval-

rinascimentale, rientrava a pieno titolo nella rappresentazione dell'Italia come luogo culturale, decisiva nella costruzione e poi nel consolidamento dell'identità nazionale.<sup>15</sup>

L'intervento normativo dello Stato fu decisivo per introdurre, anche con maggiori controlli, criteri di efficienza nell'amministrazione locale. Con le *Note istruttive* del 25 agosto 1865 del Ministero dell'Interno le spese furono divise in ordinarie e straordinarie; con la legge 14 giugno 1874 n. 1961 si pervenne ad una maggiore trasparenza con la distinzione tra spese obbligatorie e facoltative; il 20 luglio 1875 il Governo redasse una più puntuale classificazione di entrate e uscite, con l'evidenza delle partite di giro e la ulteriore distinzione tra spese obbligatorie, ordinarie e straordinarie. Infine la nuova legge comunale e provinciale e il successivo Regolamento con RD 10 giugno 1889 n.6107 e il RD 6 luglio 1890 n.7036 imposero l'armonizzazione della contabilità di comuni e province con quella dello Stato. In questo contesto si istituì la Giunta provinciale amministrativa, presieduta dal Prefetto, che assunse al posto della Deputazione provinciale il controllo delle decisioni finanziarie dei comuni, inducendoli ad una maggiore trasparenza e ponendo limitazioni alla contrazione dei mutui, dividendo le entrate, ordinarie e straordinarie, in effettive, movimento capitali, contabilità speciali, e le uscite effettive in facoltative e obbligatorie, ordinarie e straordinarie. Furono istituiti conto patrimoniale e fondo di riserva, venne fissato il limite dell'esercizio finanziario al 31 dicembre, si prescrisse la tenuta distinta dei residui. A seguito delle modifiche legislative lo schema di bilancio diventò più complesso, con allegati a stampa e dettagliati. Insomma il comune moderno prendeva corpo, tanto più che ne usciva rafforzato il profilo politico-istituzionale con la creazione delle sezioni e delle speciali commissioni all'interno del Consiglio, che così assumeva maggiore rilievo, mentre la pubblicazione delle relazioni e dei bilanci sollecitavano il controllo dell'opinione pubblica e della stampa, del resto sempre più attenta e partecipe. Ulteriori incidenze sul bilancio comunale derivanti da provvedimenti legislativi riguardavano il trattamento dei maestri elementari con la istituzione del monte pensioni, del minimo di stipendio, e dell'incremento del decimo dello stipendio (leggi 11 aprile 1886 n. 3796 e 9 luglio 1876 n. 3250); e le funzioni di igiene e polizia determinate dalla legislazione nazionale con le condotte mediche e ostetriche. In conclusione la periferia pulsava all'unisono con il centro e viceversa, anche se non senza alti e bassi, e perfino motivi di frizione.

Il ventennio a cavallo del secolo, lungi dal considerarsi come un tornante decisivo della separazione tra Stato e società civile<sup>16</sup>, dovrebbe esaminarsi piuttosto per la messa a punto dei provvedimenti assunti precedentemente, soprattutto per i servizi alla persona. L'interventismo pubblico, infatti, si affermava con rinnovato vigore, e costituiva spesso l'*input* per la modernizzazione e lo sviluppo della periferia. Ma era anche vero il contrario, perché verso la fine del secolo sempre più si affermava un protagonismo urbano che lo Stato tendeva di volta in volta ad assecondare, o a disciplinare o ad addomesticare, come attestavano le municipalizzazioni dei pubblici servizi. Lo spazio municipale (e urbano) si dilatava, e ciò, beninteso, non nonostante o contro quello statale e nazionale, ma piuttosto in sinergia, come del resto la letteratura del tempo attestava riconoscendone quattro grandi categorie di attività: giuridica (stato civile, leva, anagrafe, giurati, conciliatori, etc.), sociale (istruzione, igiene, beneficenza, opere pubbliche, edilizia), economica (finanza comunale); politica, sia sotto forma della rappresentanza della comunità, sia come facoltà di limitare l'attività privata

---

<sup>15</sup> Z. Ciuffoletti, M. Degl'Innocenti, *"La città nostra". Siena dal Risorgimento all'Unità*, Fondazione MPS, Siena 2011, pag. 167 ss.

<sup>16</sup> S. Cassese, *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna Il Mulino 2011, e Id., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna Il Mulino 2014.

nell'interesse pubblico.<sup>17</sup> Di pari passo si ampliò la facoltà del Comune di emanare norme giuridiche, cioè coattive, nei limiti del suo territorio e secondo la competenza assegnatagli dalla legge, sia sotto forma dell'ordinanza del Sindaco in relazione ad un caso singolo, sia come regolamento vero e proprio per quanto fosse attinente ad un comando generale ed astratto.<sup>18</sup>

Una volta ciò premesso e accantonato ogni pregiudizio (dalla lettura della pura e semplice piemontizzazione dello Stato unitario alla polemica sulla uniformità degli enti territoriali e sulla mancata regionalizzazione, dalla enfaticizzazione della "società" nella astratta contrapposizione al "paese legale" alla ricorrente riproposizione del peccato originario dell'assenza della Costituente, e financo alla tentazione, invero ormai solo sottotraccia, di riassumere quanto avvenuto sotto il cielo all'interno dello schema della contrapposizione dei "blocchi sociali") ci si potrà allora interrogare sulle complesse problematiche del "governo del particolare"<sup>19</sup>, la cui rilevanza storica e attualità dovrebbero essere fuori dubbio.

Maurizio Degl'Innocenti

---

<sup>17</sup> Alla Provincia, invece, era attribuita la competenza territoriale non solo delle autorità amministrative, ma anche scolastiche, sanitarie e veterinarie, di beneficenza, forestali, finanziarie, del Genio civile. delle poste e telegrafi.

<sup>18</sup> S. Romano, *Diritto amministrativo*, Milano 1901, Idem, *Il Comune*, nel *Trattato di Diritto amministrativo* di Orlando, vol. II, parte I, pag 497). Si veda anche Vacchelli, *Il Comune nel Diritto pubblico moderno*, Roma 1890; T. Marchi, *L'istituto giuridico dell'Autarchia*, Modena 1904; A. Mariani, *La legge e il regolamento comunale e provinciale coordinati e commentati sistematicamente*, Firenze Istituto di studi municipali 1922.

<sup>19</sup> Del protagonismo urbano mi sono occupato in *Identità nazionale e poteri locali in Italia tra '800 e '900*, Manduria Lacaita 2005, e *Il Governo del particolare. Politiche pubbliche e comunità locale*, Manduria Lacaita 2008.