

Rivista di Geografia edita dal 1988 ed
erede delle Pubblicazioni dell'Istituto di Geografia edita dal 1931

2

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
DIPARTIMENTO DI LETTERE E CULTURE MODERNE

Direzione

Riccardo Morri (Direttore, Sapienza Università di Roma)
Floriana Galluccio (Condirettrice, Università degli Studi di Napoli L'Orientale)
Marco Maggioli (Condirettore, Libera università di lingue e comunicazione IULM di Milano)
Petros Petsimeris (Condirettore, Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Comitato Scientifico

Tiziana Banini (Sapienza Università di Roma), Giovanni Calafiore (Sapienza Università di Roma),
Francesco M. Cardarelli (Consiglio Nazionale delle Ricerche), Flavia Cristaldi (Sapienza Università di Roma),
Joe T. Darden (Michigan State University), Gino De Vecchis (Sapienza Università di Roma),
Paolo Di Giovine (Sapienza Università di Roma), Lila Leontidou (Hellenic Open University),
Rubén Camilo Lois González (Universidad de Santiago de Compostela), Claudio Minca (Macquarie University - Australia),
Cosimo Palagiano (Accademia Nazionale dei Lincei), Giovanni Paoloni (Sapienza Università di Roma),
Emanuele Paratore (Sapienza Università di Roma), Cristiano Pesaresi (Sapienza Università di Roma),
Lidia Piccioni (Sapienza Università di Roma), Luca Romagnoli (Sapienza Università di Roma),
Luca Serianni (Sapienza Università di Roma), Alberto Sobrero (Sapienza Università di Roma)

Comitato di Redazione

Sandra Leonardi (Responsabile, Sapienza Università di Roma),
Massimo Blanco, Monica De Filpo, Franco Fatigati, Epifania Grippo

Comitato dei Referee

Bruno Accarino, Livio Antonielli, Domenico Carrieri, Antonio Chiavistelli,
Elisabetta Colombo, Giuseppe D'Alessandro, Tito Forcellese, Anna Gianna Manca,
Luca Mannori, Enza Pelleriti, Elisa Pintus, Alessandro Polsi

ISSN 1125-5218

Fascicolo 2
luglio - dicembre 2019
Supplemento

Periodico di proprietà
dell'Ateneo

Rivista di classe A
per l'Area 11 (ANVUR)

DIPARTIMENTO DI LETTERE
E CULTURE MODERNE



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

SEMESTRALE DI STUDI E RICERCHE DI GEOGRAFIA



FORME DELLA CITTADINANZA.
SPAZIO, CONFINI, STATUALITÀ

a cura di
Floriana Galluccio

2

Supplemento

SEMESTRALE DI STUDI E RICERCHE
DI **GEOGRAFIA**

SEMESTRALE DI STUDI E RICERCHE
DI **GEOGRAFIA**

www.semestrale-geografia.org



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia

Copyright

Sapienza Università di Roma - Ple Aldo Moro n. 5, 00185 Roma

autorizzazione Tribunale di Roma n. 4742 del 30/12/1988

numero di iscrizione 671/88

ISSN 1125-5218

La rivista ha ricevuto il finanziamento di Ateneo per l'anno 2019

La rivista è stata inserita dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca nell'elenco delle riviste scientifiche di classe A dell'Area 11 (Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche, SSD: Geografia)

The Italian Journal Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia is a free international peer-reviewed bi-annual journal now classified at the top ("A") of the ranking of Scientific Journals by the Italian National Agency for the Evaluation of University System and Academic Research. Published since 1988, it inherits the tradition of the Pubblicazioni dell'Istituto di Geografia, based in Rome and first published in 1931

Periodico di proprietà dell'Ateneo

DIPARTIMENTO DI LETTERE
E CULTURE MODERNE



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Numero speciale del Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia, supplemento al fascicolo 2/2019, realizzato con il contributo del Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"



Questo libro è stampato su carta FSC amica delle foreste. Il logo FSC identifica prodotti che contengono carta proveniente da foreste gestite secondo i rigorosi standard ambientali, economici e sociali definiti dal Forest Stewardship Council

FORME DELLA CITTADINANZA. SPAZIO, CONFINI, STATUALITÀ
a cura di Floriana Galluccio

Premessa <i>Preamble</i> <i>Préface</i> Marco Maggioli, Riccardo Morri	5
Orizzonti mutevoli, declinazioni della cittadinanza <i>Declinations of the Citizenship/Ever-changing Horizons</i> <i>Déclinations de la citoyenneté/Horizons changeantes</i> Floriana Galluccio	7
Cittadinanza, spazio, confini. La natura della modernità <i>Citizenship, space, boundaries. The nature of modernity</i> <i>Citoyenneté, espace, frontières. La nature de la modernité</i> Franco Farinelli	19
La prudenza geografica: mappe, carte, governi <i>Geographic caution: maps, papers, governments</i> <i>La prudence géographique : plans, cartes géographiques, gouvernements</i> Rossella Bonito Oliva	33
La pubblica amministrazione tra confini da ridisegnare e barriere da abbattere <i>The public administration between borders to be redesigned and barriers to be broke down</i> <i>L'administration publique entre frontières à redessiner et barrières à abattre</i> Luigi Fiorentino	47
Cittadinanza amministrativa e cittadinanza politica tra Sette e Novecento. In margine a un volume recente <i>Administrative citizenship and political citizenship between Eighteenth and Nineteenth centuries. In the margin to a volume recent</i> <i>Citoyenneté administrative et citoyenneté politique entre le Dix-huitième et Dix-neuvième siècle. En marge à un volume récent</i> Marco Meriggi	61
Il multilevel all'italiana <i>Italian-style multilevel governance</i> <i>La governance multi-niveau à l'italienne</i> Francesco Bonini	73
	3

Disegno territoriale e cittadinanza nei percorsi dello Stato italiano:

qualche nota in chiave storico-istituzionale

Territorial design and citizenship in the Italian State evolutions:

some notes in historical institutional perspective

Découpage territoriale et citoyenneté dans les parcours de l'État italien :

quelque note en perspective d'histoire institutionnel

Simona Mori

83

Stato, amministrazione, territorio: note sulla "modernità"

State, administration, territory: notes on "modernity"

État, administration, territoire: notes sur la "modernité"

Luigi Blanco

95

Territori istituzionali, spazi sociali: note in margine a una geografia politica delle circoscrizioni amministrative

Institutional territories, social spaces: some notes on the side to a political geography

of administrative divisions

Territoires institutionnels, espaces sociaux : notes en marge à une géographie politique

des districts administratifs

Floriana Galluccio

107

Premessa

Marco Maggioli*, Riccardo Morri**

L'idea di affiancare alla normale programmazione editoriale del *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, i *Quaderni*, nasce ormai qualche anno fa nel corso delle interminabili discussioni che nell'allora embrionale redazione della rivista si usava fare in quello che al tempo aveva appena cessato di essere l'Istituto di Geografia della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università La Sapienza per diventare la "sezione" di Geografia dell'attuale Dipartimento di Lettere e Culture Moderne.

Queste discussioni – che hanno dato origine a quella che consideriamo, nonostante i "casi" della vita che ci hanno portato spesso a dialogare ormai non più così di frequente "l'uno di fronte all'altro", ma distrattamente via mail – sono diventate una felice esperienza di amicizia e di lavoro sulla geografia e per la geografia italiana, che ha prodotto, tra le altre iniziative, questa dei *Quaderni*, che per la prima volta presentiamo qui e che hanno quale motore principale e ispiratrice l'esito del lavoro di una studiosa come Floriana Galluccio che da anni lavora su un tema, come quello della cittadinanza, che ci è sembrato da subito al cuore degli intrecci che la nostra contemporaneità ci pone. Il tema proposto da Floriana ci appare, in occidente almeno, inevitabilmente interrelato con le forme e le logiche dello sviluppo capitalista, profondamente intrecciato con la crescita del capitalismo industriale, del liberalismo e della modernità, così intimamente connesso a quei *modelli del mondo* così sbrigativamente messi da parte in nome di una spazialità misuratrice, che ormai non ci appare più nemmeno troppo tranquillizzante.

La cittadinanza dunque come una delle arene che stimolano all'incontro delle scienze sociali, dove non solo tendono a coagularsi punti di vista e sguardi differenti rispetto a quelli che solitamente il *Semestrale* ospita nell'obbligo dei riferimenti misurativi delle fasce A del settore, ma dove punti di vista e prospettive libere da obblighi di misura, possano addensarsi e manifestarsi attorno a *rappresentazioni simboliche* e *costruzioni storico-sociali* che i mondi connessi e reticolari della nostra contemporaneità spesso in conflitto ci pongono, disarticolandosi e riarticolandosi in un gioco di incroci scalari.

In primo luogo, dunque i *Quaderni* vogliono caricarsi di questa ambiziosa quanto stimolante *responsabilità*, quella cioè di agire quale campo delle sperimentazioni possibili, dove a confrontarsi e a dialogare sono i linguaggi, le metodologie, le convinzioni disciplinari, i saperi maturati in percorsi di ricerca e disciplinari distinti, a volte distanti, ma sempre motivati a dar vita a collaborazioni, ragionamenti, progettazioni eccentriche e a pratiche di ricerca inter-

* Milano, IULM, Italia.

** Roma, Sapienza Università di, Italia.

disciplinari. In secondo luogo, ci chiedevamo sempre in quelle discussioni, se fosse possibile un punto di vista *geografico* sull'oggi. Un punto di vista cioè capace di contribuire al dibattito pubblico e allo scambio reciproco con altri saperi, a partire da *se stessi*, da una tradizione disciplinare cioè svincolata dalle logiche econometriche e metriche a cui i sistemi di controllo e formalizzazione della ricerca e delle diverse forme di potere ci obbligano nelle nostre rispettive sedi universitarie e nei nostri territori. Come afferma Farinelli in questo numero: «oggi viviamo all'interno di un regime territoriale per il quale non abbiamo ancora modelli adeguati, abbiamo soltanto modelli moderni, quelli sempre più insufficienti della spazialità, fondati sulla riduzione in termini geometrici del visibile» (p. 28). È proprio in questo senso che intendiamo *ripartire da noi stessi*, da un sapere cioè stratificato, e forse un po' inconscio che la geografia detiene, per poter dialogare con altri saperi. Questo, sempre per richiamare quanto qui viene espresso sulla scorta di quanto Bruno Latour sostiene e Franco Farinelli riprende

che l'unica cosa che oggi abbia senso sia ricombinare, risettare insieme gli elementi di cui la modernità stessa si è composta. Questo risettaggio verosimilmente passa attraverso la ripresa di motivi molto antichi che la modernità ha messo da parte in maniera rapida e sbrigativa (p. 29).

In una tensione tutta positivista che continua a guardare al progresso in maniera lineare, con il *nuovo* che in quanto tale si pro-pone migliore perché a superamento dell'esistente, forse la vera novità, nel nostro Paese in particolare, sarebbe potersi tornare a dedicare in maniera programmatica a *fare geografia*, ricorrendo a categorie che più che desuete sono rimaste troppo a lungo inapplicata e non esperite sul e con il territorio, come ci pare abbiano raccontato anche le recenti Giornate della Geografia dell'Associazione dei Geografi Italiani (Bergamo, 19-21 settembre 2019).

Troppo spesso, ci dicevamo in quelle chiacchierate, e forse anche un po' troppo ingenuamente, che la geografia ci appariva *disorientata*, e che in questa perdita di orientamento le narrazioni sull'oggi ci sembravano spesso ricalcare modelli troppo semplici da percorrere. Quasi che una proporzione inversa tra complessità dei fenomeni e *rappresentazioni* indicasse inevitabilmente un *uni-verso*, un voltarsi verso l'uno che si opponeva alla diversità dei punti di vista, delle storie di ciascuno e delle traiettorie di studio e di vita intraprese, di una *realtà* cioè che tendesse a dare risposte che ammettevano un'unica versione.

A distanza di qualche anno ci accorgiamo invece che questo disorientamento, questo *punto di vista* omogeneizzato, metrico-lineare, dall'alto, uni-versalizzante è via via sempre più presente.

È da qui che ci sentiamo di ripartire. È in questo senso che i *Quaderni* nascono.



Orizzonti mutevoli, declinazioni della cittadinanza

Floriana Galluccio*

Parole chiave: *cittadinanza, stato moderno, metadisciplinarietà*

1. *Saperi in dialogo*

Il tema della cittadinanza e del riconoscimento dei diritti politici e civili si colloca in questi ultimi anni fra le questioni assiduamente ricorrenti nel discorso pubblico; ciò nonostante la cittadinanza, a un tempo categoria politica e condizione etica, nella sua originaria essenza risulta elusa.

Quando la cittadinanza è in crisi, il suo orizzonte diventa sempre più incerto e sbiadito. Il risultato è un disorientamento generalizzato in cui precipitano come in un buco nero tutte le discriminazioni sociali: di razza, di classe, di sesso. Il riemergere di un mondo arcaico, l'evocazione dell'elementare gesto di difesa come esercizio della cittadinanza, non cancella il sedimentarsi di abitudini o immaginari, li mette semplicemente in disordine: viene a mancare il senso di familiarità e implode la *ragione cartografica* (Bonito Oliva, *infra* p. 39).

In un momento storico in cui il tormentato e complesso rapporto tra cittadinanza-istituzioni-territorio e spazi amministrativi – da intendersi quali configurazioni fondative della forma-Stato, invenzione della *modernità* dell'Occidente europeo, come qui si vedrà¹ – è investito da particolari fermenti e tensioni, le molteplici forme in cui tali voci si declinano e (alla lettera) hanno preso corpo nelle alterne trasformazioni della storia, appaiono sempre più contraddittoriamente rimesse in discussione.

Cittadinanza, spazio, confini, cartografia, modernità, statualità, amministrazione, voci di un glossario denso di significati su cui si concentrano di volta in volta i contributi proposti in questa sede editoriale, ciascuno con i propri strumenti, fonti e tradizioni culturali. Intorno a tali lemmi si aggrumano rappresentazioni simboliche e costruzioni storico-sociali di *mondi connessi*², spesso in conflitto, che si disarticolano e riarticolano in un gioco di incroci di scale.

I saggi qui raccolti provano a mettere a confronto e a far dialogare approcci e linguaggi che sono maturati seguendo essenzialmente itinerari distinti, con ancoraggi intellettuali che muovono da vari vertici analitici. Talvolta gli

* Napoli, Università "L'Orientale", Italia.

¹ Si rinvia in particolare ai saggi di Luigi Blanco e di Marco Meriggi.

² Il riferimento è al titolo del volume dello storico indiano Sanjay Subrahmanyam (2014), considerato tra i fondatori della *connected history*.

sguardi si sono intrecciati, dando vita a fertili collaborazioni e a pratiche di ricerca fattivamente interdisciplinari, come da qualche anno accade con alcuni studiosi che hanno preso parte al fascicolo. Dall'intersezione della pluralità dei loro sguardi sui temi qui messi al lavoro scaturisce un'originale fisionomia metadisciplinare, che rivela un'attitudine di fondo ad ampliare gli orizzonti della nostra comprensione in questa epoca di *postumanità* (Zizek, 2019). Un tempo dove «ovunque e costantemente, la logica dell'accumulazione capitalista sconvolge gli equilibri economici e politici, la tecnica e il lavoro, l'ambiente e il clima, la società e le forme di vita» (Harvey, 2018 p. 146), producendo continua frammentazione.

Scorrendo l'indice, risalta fin dai titoli la varietà di chiavi di lettura volte a discernere alcuni snodi del processo di lungo periodo della statualità moderna, che trova il suo inveramento nel radicamento territoriale (affermazione del confine lineare, nuove gerarchie centro-periferia, mutamento degli spazi sociali e delle dinamiche di territorializzazione) e in fisionomie plurime della cittadinanza (pratica di convivenza civile, forma costitutiva della rappresentanza politica, esercizio della cittadinanza amministrativa): nel tentativo di scorgere *altri* orizzonti possibili – di senso e di cittadinanza – e attribuire la dovuta centralità a una ricomposizione della vita sociale e politica, come alle nostre esistenze quotidiane in incessante mutamento.

Questo numero monografico con il quale si inaugurano i *Quaderni del Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia* è l'occasione per uno scambio intellettuale pluridisciplinare che si auspica possa promuovere nuovi confronti e cantieri di ricerca, realizzando un progetto prefigurato da tempo, illustrato da Marco Maggioli e Riccardo Morri in apertura. La Rivista intende così dare avvio a un'iniziativa editoriale in cui si pubblicano, con differente cadenza, ricostruzioni critiche interamente dedicate ad alcune questioni cruciali del nostro tempo, che si spera possano contribuire al dibattito pubblico e allo scambio reciproco degli approdi gnoseologici interni/esterni ai vari saperi.

Una scommessa teorica con cui misurarsi, se come afferma David Harvey «non c'è alcuna alternativa alla forma contemporanea della globalizzazione che ci possa essere consegnata dall'alto. Essa verrà dall'interno di spazi locali molteplici che si congiungono in un movimento più ampio» (*ivi*, p. 44). Nel momento in cui le contraddizioni dell'accumulazione capitalista si rendono più esplicite, nuove possibilità potranno schiudersi proprio a partire dalle forze più innovatrici della cultura che, puntando sui «valori di autenticità, località, storia, cultura, memorie collettive e tradizione, aprono uno spazio per il pensiero politico e per l'azione entro cui le alternative possono essere ideate e perseguite» (*ibidem*).

Muovendo in tale direzione, nel *Quaderno* gli interventi tessono l'ordito di un discorso comune che giunge a dipanarsi lungo itinerari e declinazioni diversificate. Ne emerge un caleidoscopio di sfaccettature interpretative e di tracce potenziali da approfondire, in cui si ravvisa plasticamente una ricchezza per molti versi ancora tutta da esplorare.

Per questo e non solo, per la qualità dei rapporti umani che si sono creati, sono grata alle colleghe e ai colleghi che hanno accettato di confrontarsi e porsi in reciproco ascolto, con tutto il portato e lo spessore delle loro diffe-

renziate esperienze scientifiche e di lavoro. Non sono ringraziamenti formali, qualsiasi progetto o lavoro, piccolo o grande posto che sia a fondamento di ogni autentica ricerca scientifica, non può che essere l'esito di condivisione o di apporti corali: una prospettiva metodologica e operativa nella quale credo tenacemente, da perseguire ogni qualvolta si renda possibile.

2. *Prospettive e sguardi che si intrecciano*

I saggi pubblicati in questa sede sono frutto dei confronti nati in occasione delle Giornate di studio svoltesi il 3-4 maggio 2018 presso l'Università di Napoli "L'Orientale"³. L'idea ha tratto spunto dalla pubblicazione del volume *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, edito nel 2016⁴. Desideravo realizzare una formula diversa dalla consueta presentazione di un libro, d'accordo con gli altri curatori⁵.

Sulla scorta delle osservazioni di uno dei geografi che nel recensire il volume rilevava con rammarico quanto «un libro potenzialmente di grande interesse per la geografia non avrebbe suscitato un dibattito nella disciplina» dal momento che la maggior parte dei geografi – per svariati motivi – «non avverte la necessità di impegnarsi in questo filone di studi, non lo ritiene importante» (Boria, 2018, pp. 121 e 125); sembrava interessante vagliare se dal nostro lavoro potessero provenire riflessioni ulteriori per gli studi specialistici e in qualche modo *of course* nel dibattito geografico. Ovvero se alcuni aspetti (talvolta impliciti), come una sorta di affioramento carsico si rendessero intellegibili a un pubblico più vasto, attivando un vero dialogo fra sensibilità culturali diverse.

Qualsiasi incontro fra prospettive e sguardi scientifici molteplici esige che ciascuno relativizzi un po' del proprio *auto-centramento* disciplinare, per procedere nel *mare della conoscenza*⁶ provando a trovare dei *punti nave*⁷ di intersezione, pur mantenendo saldi i riferimenti alla letteratura, ai metodi e agli strumenti analitici dei peculiari settori di studio. «Esplorare spazi di confine

³ Un ringraziamento particolare va ai geografi e ai colleghi e colleghe del Dipartimento, al Coordinatore e ai dottorandi del Dottorato in *Studi internazionali*, al personale dell'Ateneo, in vario modo tutti hanno partecipato o mi hanno sostenuta nell'organizzazione di questa esperienza, consentendone l'ottima riuscita.

⁴ Per discutere su questi temi – da varie angolature disciplinari – sono stati invitati i geografi F. Farinelli e M.L. Sturani, un esperto di diritto amministrativo e alto dirigente della Pubblica Amministrazione, L. Fiorentino; la filosofa R. Bonito Oliva; lo storico delle istituzioni M. Meriggi, insieme ai suoi colleghi F. Bonini, L. Blanco, S. Mori, che con me hanno curato il testo. Per una serie di pressanti impegni pregressi, M. L. Sturani purtroppo non ha potuto presentare in questa sede il suo contributo. Da anni abbiamo lavorato insieme su questioni di geografia politico-amministrativa, con le nostre differenti impostazioni, alcune delle questioni che affronterò nel mio intervento conclusivo devono molto alle sue preziose riflessioni, che non ha fatto mancare in occasione delle Giornate.

⁵ Il testo era stato presentato in due precedenti circostanze: a Roma nella sede dell'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica nel dicembre 2017 e successivamente a Torino presso la Fondazione Einaudi nel febbraio 2018.

⁶ Si rinvia alla metafora kantiana richiamata nel saggio di Rossella Bonito Oliva (*infra* p. 38).

⁷ Il riferimento metaforico al "punto nave" attiene all'esperienza della navigazione: per tracciare le rotte marittime si devono individuare i punti nave. Ogni punto nave è dato dall'intersezione tra il meridiano e il parallelo passanti per tale punto, si procede quindi al calcolo delle coordinate (latitudine e longitudine) per stabilire di volta in volta la posizione geografica della nave.

tra discipline diverse» (Fiorentino, *infra* p. 53), dunque, al fine di costruire ponti tra i linguaggi, le fonti, i lessici da condividere, per permettere ai singoli apporti provenienti dai differenti saperi di comporre *congiuntamente* un quadro più articolato e solido dei problemi messi in campo o delle eventuali soluzioni da delineare⁸.

Diversamente detto, rendere nelle scienze umane e sociali l'esercizio dell'interdisciplinarietà una pratica di ricerca organica e frequente, che restituisca valore alla cattaneana *scienza per problemi* (Gambi, 1973, p. 10), senza abdicare – nelle rispettive ottiche di formazione – ai fondamenti teorici, alle tradizioni di studio, ai linguaggi specialistici, che possano diventare, invece, fertile terreno comune di confronto, da cui prendere le mosse per dare operatività a «cantieri di scavo e riflessione più aperti» (Meriggi, *infra* p. 61). D'altra parte, non è un caso che dal divario generatosi fra le *due culture* – scientifica e umanistica – (Snow, 1977), le specializzazioni disciplinari e le loro crescenti segmentazioni interne abbiano preso avvio con la nascita dei moderni Stati nazionali, strutturandosi tramite il processo di istituzionalizzazione accademica delle *discipline*⁹: alla luce delle valutazioni di Harvey (*supra* par. 1) è anche da qui allora che occorrerà ripartire per ricomporre framment(i)azioni.

Sul filo di queste considerazioni, provando a coniugare ricerca, didattica e divulgazione, l'incontro di Napoli è stato articolato in momenti distinti, tra loro strettamente collegati, ma diversi nell'impianto¹⁰, per consentire un respiro più meditato all'insieme delle questioni che si coagulano intorno a quelli che abbiamo definito *orizzonti di cittadinanza*. Nel riunire studiosi di diritto amministrativo, storici, filosofi, geografi per decifrare – nella curvatura analitica proposta – le traiettorie che i processi sociali, politici, economici, culturali, producono nel tempo sui territori, ho inteso tentare di restituire alla geografia lo spessore del suo sguardo delle origini. Senza alcuna velleitaria ambizione, piuttosto come esercizio quotidiano di una prassi di ricerca a cui sempre è sotteso un progetto più o meno implicito.

A favore di una *epistemologia riflessiva* (Turco 2016, p. 14), la mia visione intende intrecciare in modo consapevole le pratiche di ricerca in geografia con il fascio articolato di saperi che ancor oggi chiamiamo *filosofie e storie* e far sì che si possa ripensare alla geografia anche come *storia del presente*. Una *storia del presente* mai disgiunta dalla corposità delle riflessioni teoriche e dall'attenzione filologica al rigore delle fonti, che con uno sguardo di lungo periodo ricostruisca le dinamiche sedimentatesi nel tempo nei territori e provi a mettere

⁸ A suffragare tale approccio, la nota tesi di Lucio Gambi che già nel 1973, in tempi in cui l'interdisciplinarietà non era una prospettiva euristica diffusamente riconosciuta, affermava: «La geografia – *come ogni ramo della scienza* – prima che su istituzioni (scuole, società, periodici, ecc.) è costruita su problemi, e più precisamente su una capacità o idoneità a partecipare – *coi suoi metodi di ricerca e armi di lavoro* – alla soluzione di determinati problemi» (Gambi, 1973 p.4) [corsivi miei].

⁹ Il riferimento è alle riflessioni di M. Foucault sul disciplinamento e i meccanismi di *dressage* nella società “del controllo”. Una tesi disseminata in molti dei suoi celebri scritti, diffusamente conosciuti, che per esigenze di sintesi non vengono citati né riportati in bibliografia.

¹⁰ Una lezione introduttiva, magistrale nella sua ricchezza, in cui Franco Farinelli ha offerto una serie di penetranti sollecitazioni, che hanno animato le riflessioni della “Tavola rotonda” del giorno successivo e, nel pomeriggio, un “Seminario” conclusivo del quale sono stati protagonisti i curatori del volume, in dialogo con le/i dottorande/i.

in luce le continuità e le discontinuità *incorporate*, continuamente interagenti a varie scale (locale, nazionale, degli organismi sovranazionali, globale).

Ritengo necessario tornare a interrogarsi sugli statuti epistemologici e cognitivi della geografia contemporanea, accogliendo, quali fertili terreni da cui prendere le mosse, la ricchezza del discorso storico e le accorte contestualizzazioni che il *fare storia* (Le Goff, Nora, 1981) offre alla nostra conoscenza. Se è vero che la «geografia è il modello archetipico del sapere occidentale», secondo la nota tesi di Farinelli (2003), non è possibile *fare geografia* trascurando le strette connessioni con la storia e la filosofia. Il seme originario del sapere geografico risale nella sua essenza più fertile alla tradizione dei filosofi greci ed ellenistici e a Strabone. Una tradizione saldamente risalente che troppe volte nei secoli si è inabissata riemergendo, in varie forme, nella cultura dell'Occidente europeo e che dalla seconda metà del Novecento, nella geografia italiana, è stata rinnovata da Lucio Gambi. Lungo questo itinerario, pertanto, sarà possibile attingere da un lato alla varietà delle storie *plurali* che si generano nell'interpenetrazione degli spazi e dalle quali prendono forma le molte geo-grafie che nei millenni sono state incessantemente plasmate dalle visioni del mondo, dalle differenti filosofie che si *fanno mondo*. Dall'altro, provare a superare «il limite di quanti sacrificano sull'altare di una *storia storica* – biografica? oggettivante? – la forza critica di una *storia filosofica*, la rischiosa eppur fondamentale impresa ordinatrice dei concetti, delle credenze, delle ideologie, della metafisica influente» (Turco, 2016 p. 11).

Connettere dunque questi piani per riflettere sugli ordinamenti territoriali, sugli ordini e i disordini del mondo: per come ora è, e forse di quello che verrà.

3. “*Esplorare i confini*”: *Cittadinanza/Stato/Amministrazione*

Gli articoli da cui è composto il *Quaderno* riprendono e approfondiscono con diverse declinazioni i nuclei tematici problematizzati durante l'incontro napoletano, che ha messo al centro del confronto il modello costitutivo della modernità, la sua attuale crisi, la genesi della forma-Stato e gli ordinamenti della statualità moderna, osservandone i nessi con le forme della cittadinanza che vengono delineandosi nel quadro dell'organizzazione e del governo degli spazi istituzionali. In tal senso il nodo di fondo resta il tema «delle intersezioni multiple fra i quadri territoriali delle diverse amministrazioni pubbliche, la composizione dei vari interessi alle diverse scale e le forme di concreta gestione del potere sul territorio» (Coppola, 2002); tra queste partizioni assume particolare rilievo (per le logiche e i criteri di definizione) quella dei collegi elettorali, in cui si esprime il riconoscimento di una delle forme preminenti della cittadinanza politica, che porta «il territorio al centro del confronto: tema di vitale rilevanza per i meccanismi stessi di selezione della classe politica e di funzionamento delle deleghe di rappresentanza» (*ibidem*).

Gli autori e le autrici hanno intensamente rielaborato i materiali e le idee che son venuti emergendo durante le giornate a “*L'Orientale*”, esplorando e mettendo in tensione gli aspetti plurali che compongono i temi e gli snodi sopra evocati.

In apertura Franco Farinelli ricostruisce la genealogia dello spazio e le categorie teoriche che innervano la natura della modernità, dalla genesi dello Stato moderno territoriale al senso del concetto di cittadinanza. E sostiene, con un assunto all'apparenza provocatorio, che è lo spazio a produrre la società e non il contrario, rovesciando la tesi seminale di Henri Lefebvre in *La production de l'espace*, testo del 1974 che tuttora anima la riflessione geografica, sociologica e politica nei paesi anglosassoni – ormai divenuta *main stream* dei dibattiti internazionali – e che per tal motivo «torna ad egemonizzare anche il campo della riflessione urbanistica e territoriale in Italia» (Farinelli, *infra* p. 19). Per comprendere oggi i nuovi funzionamenti del mondo, scrutando nel rapporto che lega spazi (politici e sociali), confini, soggetti – e attraverso il quale si costituisce l'idea moderna di cittadinanza – Farinelli evidenzia come siamo ancora sprovvisti di una genealogia critica «in grado di connettere i vari processi rintracciabili nei decorsi [analitici] presumibili sotto le varie discipline, la storia, la geografia, le scienze sociali e politiche, all'interno di un ambito molto più vasto dove essi possano essere ricombinati». Sul filo di una brillante argomentazione, sulla quale a più riprese è tornato in questi anni nei suoi contributi critici sul discorso geografico, Farinelli, mettendo a nudo le aporie della fuorviante *equivalenza* che si è affermata in età moderna fra rappresentazione cartografica e realtà, ha delineato un ampio orizzonte di concettualizzazioni di straordinario stimolo al dialogo che ne è scaturito e che ha trovato eco nei successivi interventi.

La sua interpretazione fa da sfondo, infatti, alle densissime riflessioni di Rossella Bonito Oliva. Un contributo filosofico ricco di spunti in chiave *geografica*, a partire dai valori che nel tempo hanno ispirato le immagini dell'abitare: vivere-in-comune e cittadinanza. Bonito Oliva, nel sottolineare il valore della *geografia della mente* che presiede al funzionamento dell'immagine geografica del mondo (e traduce lo spazio in figure geometriche), in una sorta di controcanto ricorda come «secondo Kant la cosmogonia – attingendo a uno sfondo soggettivo in qualche modo inoggettivabile – deve prendere il posto della cosmologia fornendo l'orizzonte di senso della geografia» (Bonito Oliva, *infra* p. 37). La cosmogonia con il suo portato storico e mitologico

è il principio che consente il passaggio analogico dalle cose (la Terra) alla scrittura [...] La forma e la scansione dello spazio non è perciò solo cosa tra cose, ma un bene simbolico che per-forma, configura i modi attraverso i quali individui e cittadini si insediano, si relazionano. L'ordine dello spazio, la forma-spazio allora non è un *a priori* formale, ma rinvia a un universo simbolico che lo sottende e lo evoca come qualcosa di ovvio solo se l'idea di mondo sfuma nell'astrazione (*ivi*, p. 37 e 40).

In una tessitura complessa, il legame tra il sentimento di familiarità con il mondo e le forme dell'abitare, nelle trasformazioni dell'antropocentrismo *moderno*, nel suo discorso si saldano con l'organizzazione e la codificazione degli spazi prodotte dal capitalismo.

Dalle riflessioni teoriche sullo spazio e sulle forme del governo del territorio, nell'intreccio tra scrittura cartografica, rappresentazioni simboliche che «l'uomo [...] proietta sulla scena-mondo (*Welt*)» (Bonito Oliva *infra* 34)

e condizione della cittadinanza nella statualità moderna, si passa ad esaminare le prassi dello Stato amministrativo con il contributo di Luigi Fiorentino, dedicato alla lettura critica dei problemi interni all'organizzazione dell'amministrazione pubblica. Analisi che si eleva a testimonianza emblematica del punto di vista interno all'amministrazione, frutto della lunga esperienza di Fiorentino nella dirigenza pubblica, con ruoli apicali presso la Presidenza del Consiglio di ministri e in vari ministeri. Nel suo articolo vengono messi a fuoco i limiti e le debolezze del sistema amministrativo italiano, conseguenza di problemi che nel lungo periodo si sono incistati nel corso della storia post-unitaria. Guardando all'organizzazione dell'amministrazione pubblica di ieri e di oggi, che ha subito l'egemonia della cultura giuridica e si è riprodotta in prevalenza attuando logiche di interventi normativi sull'onda dell'emergenza, Fiorentino evidenzia la necessità di affrontare in modo nuovo sia le annose difficoltà dell'amministrazione pubblica in uno Stato *multi-level* sia le sfide dei processi in atto nel contesto europeo e internazionale. Fiorentino pone l'accento sull'importanza di un diverso approccio scientifico all'amministrazione, in cui l'apporto collettivo degli studi pluridisciplinari e la contaminazione fra le differenti culture, non solo giuridiche, ma soprattutto dei tanti saperi sociali, territoriali, storici, economici, può trasformare e rinforzare il ruolo delle istituzioni amministrative anche nel costruire modelli applicativi e nuove tecniche dell'amministrare che incidano sui processi decisionali.

I saggi di Meriggi, Bonini, Mori e Blanco aprono poi, in sequenza, a una serie di argomentazioni sulla trama organizzativa dello Stato moderno in chiave storiografica e storico-istituzionale da cui scaturiscono acute suggestioni, in una successione di piani che si snoda fra *ancien régime* ed età liberale, per spingersi alle trasformazioni del XX secolo fino a quelle più recenti. E approfondiscono – ciascuno dal proprio prisma interpretativo – un versante specifico della costruzione della cittadinanza nello Stato moderno otto-novecentesco e dei processi istituzionali che presiedono alla formazione del mosaico delle circoscrizioni amministrative in Italia.

Marco Meriggi nel sondare la diade cittadinanza amministrativa/cittadinanza politica ci ricorda che sebbene la formalizzazione della cittadinanza si debba alla rivoluzione francese, tuttavia essa si innesta su una nozione «molto antica e risalente» che sarebbe riduttivo considerare «in base alla sua sola declinazione moderna» (Meriggi, *infra* p. 61). D'altra parte, nello Stato nato dalla rivoluzione francese «l'emergenza dell'amministrazione come modalità prevalente dell'esercizio del potere» (*ivi* p. 62) si differenzia di fatto da quella di *ancien régime*. Queste diverse forme paradigmatiche della cittadinanza e della concezione dell'amministrazione schiudono, a mio avviso, un interessante itinerario di ricerca. Meriggi procede schizzando l'orditura in cui si collocano gli interventi di cui è intessuto il volume *Orizzonti di cittadinanza*, inserendoli in una trama storica più complessa, per rileggere criticamente alcuni aspetti decisivi dello statuto dello Stato europeo al tornante fra XVIII e XIX secolo. Il ruolo giocato dall'amministrazione pubblica nella costruzione del territorio – concepito come spazio esclusivo della giurisdizione dello Stato moderno – spinge verso la strutturazione di un sistema di circo-

scrizioni funzionali all'azione del governo centrale. Con l'evoluzione dello Stato in senso liberale e democratico proprio sul terreno delle circoscrizioni amministrative si innesca una dialettica fra Stato centrale e territori/attori locali, che nel lungo arco post-unitario tende a generare una loro molecolare riarticolazione.

Nel contesto tratteggiato da Meriggi, Francesco Bonini focalizza la sua analisi di lungo periodo sul processo di unificazione italiana, strutturatosi sul calco del modello franco-napoleonico. Ripercorre quindi le vicende salienti delle successive fasi istituzionali legate agli interventi sulle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita, con attenzione alle province, alla contrastata regionalizzazione, alla fitta maglia delle diocesi: un *ritaglio territoriale* significativo (e non sempre adeguatamente considerato) in cui si esprime il radicamento culturale, sociale e identitario di una parte rilevante del Paese. L'«ingorgo istituzionale» (Bonini *infra* p. 79) che è derivato dagli interventi normativi più recenti – falliti, come il decreto Monti e la riforma costituzionale Renzi-Boschi o attuati, come la legge Delrio sulle città metropolitane – deve fare i conti con i quadri e gli assetti territoriali esistenti. Al riguardo, diviene necessario «pensare la ragione e la sostenibilità delle circoscrizioni territoriali italiane, tenendo conto tanto del contesto interno, che di quello europeo» (*ibidem*). Su tali profili la storia delle istituzioni, adottando la prospettiva “lunga” consente di far luce con una lettura più fine dei *milieu* politici e del ruolo degli attori istituzionali, in un dialogo fecondo con gli studi di geografia politico-amministrativa e territoriali in generale.

La ricostruzione di Simona Mori rende evidente con grande efficacia i nessi fra cittadinanza, organizzazione dello spazio amministrativo in Italia e potenzialità performative delle circoscrizioni nell'esercizio della cittadinanza. Mori enuclea dunque i rapporti fra prescrittività del ritaglio e sedimentazione storica delle partizioni amministrative, infatti: «Parlare di *orizzonti di cittadinanza* significa riconoscere la politicità dello spazio e delle sue partizioni senza perdere di vista gli ordinamenti» (Mori, *infra* p. 85). Dalla fondazione dello Stato nazionale si è registrato un divario fra la nozione costituzionale di territorio, di matrice francese, e le prassi negoziali di una cittadinanza giocata in prevalenza nella dimensione locale. Lo snodo fra spazio/spazialità politiche, scale di governo del territorio, proprietà privata, su cui si fonda la struttura della statualità moderna si situa esattamente nella condizione della cittadinanza che è «da intendere in senso ampio come soggettività di diritti e di doveri esplicitanti in tutti i campi: funzionali, politico, amministrativo, giurisdizionale, e nei quadri spaziali corrispondenti. Da questo punto di vista possono rivelarsi limitative chiavi di lettura dicotomiche» spesso non in grado di «dare conto dei comportamenti storici dei soggetti territoriali sotto-ordinati, che tendono a travalicare i comparti, proiettandosi verso soluzioni anticipatrici di ciò che oggi, magari confusamente, nello scenario europeo si usa chiamare *multi-level governance*» (*ivi* p. 86).

Luigi Blanco conclude quest'approfondimento storiografico con le sue ficcanti «note sulla modernità» (Blanco *infra* p. 95) e raccogliendo gli stimoli dell'intervento di apertura di Franco Farinelli ripercorre la genealogia dello Stato moderno, in stretta correlazione con le configurazioni costitutive del

territorio e dell'amministrazione. Il suo ragionamento prende le mosse dalla celebre tesi di Reinhard per cui la forma-Stato rappresenta «l'espressione più alta della modernità europea» (*ivi*). Blanco riflette sulla vicenda statale nell'Europa moderna, a partire dalle controversie storiografiche concernenti il *paradigma della modernità* e la stessa definizione di *Stato moderno* e problematizza le definizioni di *Europa* e di *Occidente* proprio in riferimento alla forma-Stato, facendone affiorare la complessità. Il valore euristico di un approccio *genetico* consente quindi di chiarire quanto

la statualità non sia stato il veicolo esclusivo della modernità, mettendo in evidenza come quest'ultima sia stata il risultato di una pluralità di fattori (cittadino, imperiale, pontificio e non solo di matrice principesca o monarchica) in grado di plasmare quella originale strutturazione della convivenza sociale e politica che si è realizzata nell'Occidente europeo sotto forma di potere statale. (Blanco, *infra* p. 97).

Le principali nervature del suo discorso sono rintracciabili nelle tesi di Max Weber sul *potere legittimo* e l'impersonalità del comando del potere burocratico e di Pierre Bourdieu sul potere simbolico esercitato dallo Stato. La sua sapiente analisi consente di ridimensionare l'idea del potere totalizzante della statualità e di «storicizzare più compiutamente il processo di formazione dello Stato, evidenziando le possibilità inesprese o le alternative irrealizzate, senza dare per scontato o considerarne naturale l'esito». (Blanco, *infra* p. 103).

Il mio contributo conclusivo affronta, infine, dalla prospettiva geografica, il tema che sottotraccia attraverso il dialogo dal quale ha preso corpo l'intero numero monografico, ovvero la natura geopolitica dei profili che si intrecciano nell'inveramento degli spazi istituzionali e da cui è innervato il rapporto fra spazialità-statualità-confini amministrativi-cittadinanza. Si delinea un inquadramento critico dei principali aspetti metodologici e dei nodi problematici che, negli ultimi anni, sono emersi dalla pluralità delle ricerche e da cantieri di studi pluridisciplinari dedicati alle politiche di governo del territorio, nelle plastiche interrelazioni fra le istituzioni amministrative e le formazioni sociali costitutive della statualità moderna.

Le questioni sbazzate lungo l'itinerario che si è cercato di costruire inducono a interrogarci con rinnovato impegno sugli orizzonti e sui molteplici sentieri che sembrano aprirsi. Provando ad andare oltre. Ad osare. Per creare nuovi spazi di lavoro: *in comune*. E tornare a riflettere sulle forme mutevoli della cittadinanza, come Franco Farinelli ancora qui ci invita a fare.

Non trascurando tuttavia il monito di Michel Foucault sulle poste in gioco e le sfide che il presente ci impone:

quel che si potrebbe chiamare *soglia di modernità biologica di una società* si colloca nel momento in cui la specie entra come posta in gioco nelle sue strategie politiche. Per millenni l'uomo è rimasto quel che era per Aristotele; un animale vivente ed inoltre capace di un'esistenza politica; l'uomo moderno [invece] è un animale nella cui politica è in questione la sua vita di essere vivente (Foucault, 1978 p. 127).

Bibliografia

- BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2016.
- BORIA E., "Recensione al testo *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, a cura di BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F.", in *Rivista Geografica Italiana*, CXXV, 1, 2018, pp. 121-125.
- COPPOLA P., Intervento alla Tavola Rotonda, *Esiste ancora una geografia critica in Italia?*, Giornate della Geografia, AGEI 29 maggio 2002, Bologna.
- FARINELLI F., *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Torino, Einaudi, 2003.
- FOUCAULT M., *La volontà di sapere. Storia della sessualità 1*, Milano, Feltrinelli, 1978.
- FOUCAULT M., *Biopolitica e liberalismo. Detti e scritti su potere ed etica 1975-1984*, in O. MARZOCCA (a cura di), Milano, Medusa, 2001 (ed. or. *Dits et écrits*, DEFERT D., EWALD F. (a cura di) con la collaborazione di LAGRANGE J., Paris, Gallimard, 1994).
- GAMBI L., "Uno schizzo di storia della geografia in Italia", in Id., *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 3-37.
- HARVEY D., *Geografia del dominio. Capitalismo e produzione dello spazio*, Verona, Ombre corte, 2018.
- LE GOFF J., NORA P., *Fare storia. Temi e metodi della nuova storiografia*, Torino, Einaudi, 1981 (ed. or. *Faire de l'histoire*, sous la direction de Jacques Le Goff et Pierre Nora, Paris, NFR, Gallimard, 3 voll., *Nouveaux problèmes* (I); *Nouvelles approches* (II), *Nouveaux objets* (III), 1974).
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996.
- SUBRAHMANYAM S., *Mondi connessi. La storia oltre l'eurocentrismo (secoli XVI-XVIII)*, Roma, Carocci, 2014.
- SNOW C.P., *Le due culture*, Milano, Feltrinelli, 1977 (ed. or. *The Two Cultures and and the Scientific Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1959).
- TURCO A., "Da Oikos a Polis. Di cosa parliamo quando parliamo di Geografia Politica?" in TURCO A. (a cura di), *Intorno alla Geografia Politica: epistemologia, teoria, analisi empiriche*, Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia, XXVIII, fasc. 1, Roma, 2016, pp. 7-17.
- ZIZEK S., *Come un ladro in pieno giorno: il potere all'epoca della postumanità*, Milano, Ponte alle Grazie, 2019.

Changing horizons, declinations of the citizenship

Citizenship, space, borders, cartography, modernity, statehood, administration how those terms are interconnected in a crossed scales game? A first answer shines through the reading of the essays which have been recollected here. The objective has been to create a dialogue between approaches and languages essentially matured from diverse itineraries, which created a critical debate, where the warp of a common discourse would have woven, unfolding along different patterns and declinations. A multifaced interpretative kaleidoscope appears, with potential topics to be elaborated, with a richness, in many ways, still to be explored. Through the various contributions, the proposed approach reveals an original metadisciplinary physiognomy, which follows a “reflexive epistemology” aimed at defining a disciplinary statute of the Geography as “history of the present”.

Horizons changeante, déclinations de la citoyenneté

Citoyenneté, espace, frontières, cartographie, modernité, construction étatique, administration: comment ces concepts sont connectés entre eux dans un jeu d'échelles croisées ? Une première réponse émerge à travers la lecture des essais qui ont été collectés ici. Des différents approches et langages – développés à partir d'itinéraires différents – ont été mené à dialoguer, tout en donnant lieu à un débat critique dans lequel on a essayé de tisser la chaîne a voulu être tissée pour promouvoir un discours commun qui se déroule tout au long d'itinéraires et de déclinaisons diversifiés. Un kaléidoscope de facettes interprétatives apparait, avec des issues potentielles à approfondir et avec une richesse pour certains aspects encore toute à explorer. À travers les différentes contributions, l'approche proposée esquisse une originelle physionomie metadisciplinaire, dans le sillage d'une «épistémologie réflexive » orientée à la définition du statut disciplinaire de la Géographie en tant que «histoire du présent».



Cittadinanza, spazio, confini. La natura della modernità

*Franco Farinelli**

Parole chiave: *spazio; modernità; società*

1. *Spazio e società*

La mia analisi correrà su un filo molto esile e sottile, sono il primo a saperlo, ma sarebbe un delitto per chiunque non approfittare della formidabile possibilità offerta da un sapere privo di statuto scientifico come la geografia, che non ha mai (o quasi mai) preteso di essere scienza, di enucleare leggi. Come sapeva bene un signore che si chiamava Kant, e che insegnava geografia mentre scriveva la *Critica della ragion pura*.

Tutto quello che dirò deriva da una sorta di sofferenza maturata nelle università americane, nei confronti della ripresa in quella sede, nel corso degli anni '90, dell'opera di un pensatore, uno scienziato sociale, che nella storia europea del dopoguerra è stato importante, e il cui nome è Henri Lefebvre. Non c'è oggi un'università americana dove il suo testo *La production de l'espace* (1974), non sia considerato la Bibbia della riflessione sui temi dell'urbanistica e della concezione del territorio. Un testo giustamente considerato seminale perché all'origine di una linea di riflessione ancora egemone non soltanto in ambito americano o anglosassone, e che, proprio come quel che i linguisti chiamano un *cavallo di ritorno*, torna ad egemonizzare anche il campo della riflessione urbanistica e territoriale in Italia. Io partirei invece dall'assunto che rovescia del tutto quello di Lefebvre: per capire quel che oggi sta avvenendo, il problema non è porsi la questione della produzione sociale dello spazio come fa Lefebvre. Vale esattamente il contrario: è la società ad essere il prodotto dello spazio. Per giustificare questa mia posizione devo andare a riprendere dei momenti salienti della storia europea, della storia politica-sociale, ma anche della geografia dell'Europa. Naturalmente non si possono districare l'una dall'altra, pena l'incomprensione dei processi a cui di volta in volta ci si riferisce. Prendiamo allora in considerazione la struttura del brunelleschiano portico dello Spedale degli Innocenti (fig. 1).

Siamo a Firenze tra il 1412 e il 1427, e questa è la prima struttura architettonica costruita secondo il codice della prospettiva lineare moderna, quella che in un saggio del 1933 Erwin Panofsky (1961, pp. 35-114) chiamava artificiale per distinguerla da quella naturale degli antichi, visibile ad esempio nelle pitture di Pompei. A dispetto delle critiche, ad un secolo di distanza il

* Bologna, Università di, Italia.



Fig. 1 – Portico dello Spedale degli Innocenti, Firenze.

Fonte: <http://www.artandarchitecture.org.uk/images/conway/6f62a9c0.html>.

saggio di Panofsky resta decisivo, dato notevole nel campo della storiografia, soprattutto in riferimento a certi temi che sono così urgenti e problematici, e oggi assunti da una pluralità di punti di vista.

A mio avviso il Portico di Brunelleschi è la struttura più importante che esista di tutta la modernità, perché qui per la prima volta il luogo di Aristotele diventa spazio. Quando dico spazio, da geografo, mi riferisco a una cosa molto precisa, è un modello preciso, anche se dopo Kant possiamo far significare il termine spazio con quello che vogliamo. Spazio viene dall'antico greco *stadion*, e implica una misura metrica lineare standard. Standard significa che si applica indipendentemente dal contesto, senza nessun riguardo per il contesto. Questo è lo spazio, tutto il resto è metafora. Lo spazio moderno nasce sotto il Portico degli Innocenti nel 1400 e si tratta di un modello che rapidamente, tempo tre secoli, colonizza l'intera Europa, l'intero Occidente. Sulla base di una semplicità del funzionamento del modello che ancora oggi è straordinaria e stupefacente. Lo schema si fonda su un processo di scissione inaudito, prima inconcepibile, quella tra soggetto e oggetto, categorie ben distinte. Quando Cartesio le codificherà a metà del 1600, altro non farà che prendere in carico le implicazioni filosofiche di questa struttura. Non conosco una struttura che meglio di questa esemplifichi ciò che Pierre Bourdieu (2000, pp. 256 e 393, n. 39) chiamava l'*habitus*, cioè la struttura strutturante, una struttura materiale in grado di riprodurre non soltanto se stessa, ma di riprodurre un intero schema di relazione con il mondo, così come sotto l'architettura brunelleschiana accade. Ricordo che tre secoli dopo, quando lo zar di tutte le Russie vorrà significare all'Europa che anche la Russia, volendo, era parte dell'Europa, fonderà una sua città chiamata San Pietroburgo. Ad edificarla chiamerà gli artisti italiani, e chiederà come prima cosa di allestire un grande asse rettilineo, una grande prospettiva urbana, quella che ancora

oggi chiamiamo con il nome di Prospettiva Nevskij. Il codice prospettico funziona perché fondato su una rete semplicissima di relazioni, su un minimo ed invariante insieme di semplicissime regole, che valgono non soltanto per la percezione, ma anche per la rappresentazione e la costruzione del mondo. Il soggetto e l'oggetto sono completamente distinti, ma prima della prospettiva non era affatto così. Soggetto e oggetto sono distinti ed è esattamente nell'intervallo, nell'abisso che si spalanca tra soggetto e oggetto per la prima volta sotto il Portico, che lo spazio può manifestarsi. Se non ci fosse il divario tra soggetto e oggetto lo spazio non potrebbe mai nascere. Altra condizione perché il trucco funzioni è che il soggetto deve stare fermo, non si può muovere. Il primo che se ne accorge sarà un grande genio russo scomparso nei gulag staliniani, Pavel Florenskij (1983, pp. 83, 124 e ss.) che fa notare come, perché il trucco prospettico funzioni, il soggetto deve restare immobile, paralizzato come fosse stato avvelenato col curaro. Questo è il motivo per cui ancora oggi non esiste uno Stato che riesca a mettere a punto una politica minimamente decente nei confronti dei flussi migratori. Una cosa che è stata infatti, nel frattempo, completamente dimenticata è che la modernità si costruisce esattamente in quanto statica, sull'immobilità del soggetto: nell'*Orlando Furioso* dell'Ariosto, *statico* non è un predicato ma un sostantivo, e significa prigioniero, ostaggio. Tale immobilità nasce sotto il Portico, e non solo quindi il soggetto è statico e ostaggio, ma deve fare certe cose, è obbligato a comportarsi in una certa, determinata ed implacabile maniera: ed è qui che appunto scatta la natura di *habitus* di questa struttura, sotto la quale l'essere umano, chiamato a fare certe cose, apparentemente non fa nulla, guarda semplicemente fisso davanti a sé, verso una falsa porta che si apre sullo sfondo: e basta questo a condizionarlo non soltanto da capo a piedi, cioè nel suo intero comportamento, ma anche in quel che può pensare. Dico subito che filologicamente non è così, la sistemazione che vediamo adesso non è quella originaria del Brunelleschi, tale sistemazione risale a metà del Seicento, ma il meccanismo è sempre stato questo, anzi vi è una perfetta corrispondenza tra la messa a punto progressiva della sistemazione del Portico, che è un processo non semplicissimo da ricostruire nei dettagli da un lato, e l'avanzata che il codice prospettico attraverso la diffusione dei quadri, delle scenografie dei teatri, delle opere degli artisti che, andando in giro per tutta Europa, realizzavano nel frattempo una vera e propria, capillare colonizzazione dello sguardo, e insieme allo sguardo colonizzavano le modalità del pensiero. Lo sguardo è messo al lavoro. Esso deve essere sempre lo stesso, continuo tanto per cominciare, non può cioè arrestarsi cammin facendo, viene come risucchiato, calamitato dal centro della finestra, da ciò che ha di fronte a sé. Sotto il Portico lo sguardo non può sostare, ma è obbligato a restare omogeneo, cioè sempre lo stesso, e isotropico, vale a dire voltato sempre nella stessa direzione. Continuità, omogeneità e isotropismo sono le caratteristiche dello sguardo del soggetto moderno che qui sotto nasce. Queste tre proprietà dello sguardo sono esattamente le tre proprietà che nella geometria classica di Euclide specificano la natura geometrica di un'estensione: un'estensione si dice geometrica quando è continua, omogenea e isotropica. Dunque vi è una formidabile omologia tra la natura dello

sguardo prospettico e la natura di ciò che in termini classici si intende per geometria (Farinelli 2009, pp. 100-101). Tale sguardo è il risultato di una geometrizzazione della visione stessa, cosa che soltanto due secoli e mezzo dopo, Cartesio, teorizzandola, renderà palese ed evidente, codificando l'esito di un plurisecolare processo. Ma essa nasce qui.

La continuità, l'omogeneità e l'isotropismo diventano in epoca moderna, e non per caso, anche le caratteristiche che specificano il territorio. Basta prendere un qualsiasi atlante storico e vedere cos'era la *Deutschland* ancora nella prima metà dell'Ottocento. Gli storici (Chittolini 1977, pp. 23-52) l'hanno chiamata *Kleinestaateri*, microterritorialità, per sottolineare la sua frantumazione, se non proprio polverizzazione, rispetto al modello dei moderni Stati territoriali moderni centralizzati, come li chiamava Carl Schmitt (1974, pp. 141-147). Che il territorio sia concetto molto problematico è assunto fin dall'antichità. Nel *Digesto* (50, 16, p. 239) si spiega che Varrone ha torto nel far derivare il territorio dall'atto del *teriri*, cioè dal calpestio dei buoi sulla terra, dall'appiattimento che derivava alla terra dall'essere lavorata dai buoi, dal lavoro agricolo. Territorio, si specifica, deriva da terrore, perché è l'ambito definito dall'esercizio di una giurisdizione, dell'atto di dire giustizia, e sotto tal profilo esso non ha nulla di naturale. Il territorio dello Stato moderno era completamente diverso dalla microterritorialità di origini aristocratico-feudale, che obbediva ad un codice completamente diverso, anzi del tutto opposto. Quest'ultimo era infatti discontinuo, eterogeneo e anisotropico: uno Stato era composto da vari pezzettini sparsi per tutta la *Deutschland*, lontani l'uno dall'altro, discosti e inframmezzati da tanti altri piccoli brani di tanti altri piccoli Stati. La territorialità moderna supera completamente questo modello, e a questo servono i confini geometrici. Ci si arriva nel 1814, tracciando esattamente cioè geometricamente il confine settentrionale e nord-orientale del territorio francese, confine poi sancito un secolo dopo dalla pace di Versailles (Foucher 1991, pp. 87-98). Un atto, quello del confinamento in termini geometrici, che vale proprio a fare assumere al territorio degli Stati moderni esattamente la natura di estensione geometrica, esattamente omologa allo sguardo prospettico da cui il nuovo modello territoriale evidentemente deriva. Ed è proprio in tale passaggio che il discorso della cittadinanza inizia a prendere corpo e a rendersi evidente.

2. *L'archetipo del Leviatano*

Esiste la possibilità di una genealogia della cittadinanza naturalmente, che però dal quel poco che conosco procede per fratture se non per abissi. Se uno volesse nell'antichità riferirsi a una condizione di coincidenza tra ambito territoriale e ambito civico, dovrebbe cominciare dalla rivoluzione clistenica ad Atene, fra il VI e il V secolo prima di Cristo (Léveque, Vidal Naquet 1964, pp. 13, 21-22, 31, 78). Naturalmente tenendo sempre a mente come la condizione di cittadinanza, l'isonomia politica, fosse un concetto politico ai quei tempi assolutamente sprovvisto di qualsiasi connotato che noi modernamente definiremmo economico-sociale. L'uguaglianza si definiva sulla base di criteri che valevano a definire una minoranza rispetto a tutto il resto degli abitanti

della città: non potendo essere cittadini, non avevano diritto ad essere riconosciuti come cittadini tutte le donne, tutti gli schiavi, tutti gli stranieri e tutti gli adolescenti (Meier 1988, p. 263). Con la rivoluzione di Clistene si registra per la prima volta nella storia occidentale il tentativo di far coincidere la struttura territoriale con la struttura politico-civile, nel senso di un'adesione immediata, ma in condizioni completamente diverse da ciò che accadrà nella modernità. Citavo prima la geometrizzazione dei confini, negli anni immediatamente successivi alla Rivoluzione francese, come segno evidente del definitivo cambio di regime territoriale rispetto alla *Kleinestaaterei* di stampo aristocratico-feudale. Tutto ciò che accade nell'estate del 1789 dal maggio al settembre prelude esattamente al passaggio dagli Stati generali all'Assemblea nazionale. Ancora a maggio vale la visione feudale della realtà: il mondo si divide ancora in fasce e in zone qualitativamente distinte, gli Stati. Ma a settembre, all'Assemblea nazionale, la logica è completamente cambiata, come spiega per tutti Sieyès (2003, pp. 116-117) nel suo elogio del Terzo Stato, quando parla della giustizia. Al riguardo il difensore del Terzo Stato è di una chiarezza impressionante, anche se sbaglia, non si capisce se volutamente oppure nella fretta della polemica politica. Egli sbaglia perché inizia descrivendo un globo, una struttura tridimensionale con la giustizia al centro, e immediatamente dopo descrive la relazione tra il centro del globo e i soggetti alla giustizia stessa come quella tra un centro e una circonferenza, rinunciando alla tridimensionalità per la bidimensionalità. Al di là di questa contraddizione nel testo si capisce con estrema precisione che l'uguaglianza (*l'égalité*) è qualcosa di geometrico, deriva dall'uguaglianza dei punti all'interno di un'estensione euclidea. Proprio per tal motivo essa può essere generalizzata, e da una semplice uguaglianza in termini politici, com'era al tempo dell'isonomia della città ideale classica, diventa al contrario un'uguaglianza a parte intera, come direbbero i francesi, senza attributi né limiti, esattamente secondo la reciproca perfetta fungibilità ed equivalenza che all'interno dello schema geometrico classico tutti i punti hanno l'uno rispetto all'altro.

Già per tal via abbiamo molto problematizzato l'assunto di Lefebvre. Henri Lefebvre distingue lo spazio (che non definisce mai nella precisa maniera tolemaica, e ancora prima euclidea, che invece io adopero), lo spazio della rappresentazione e la rappresentazione dello spazio. Tutta l'analisi di Lefebvre (1976, pp. 55-59) si basa su una tripletta di questo tipo. Faccio fatica a non dire che Lefebvre assume il termine spazio, proprio in quanto indeterminato, sostanzialmente come sinonimo di realtà. Poi esiste la rappresentazione dello spazio che per Lefebvre è lo spazio dei potenti, di coloro che gestiscono, di coloro che ordinano. E infine per Lefebvre esiste lo spazio della rappresentazione, che coincide esattamente con lo spazio vissuto, lo spazio in cui si agisce attraverso modelli che abbiamo in testa. Vi è però, a porvi mente, un problema: di fatto nell'organizzazione del sistema statale moderno tali differenze non esistono, ecco perché il mondo funziona ed ecco perché noi riusciamo a capire oggi qualcosa circa il funzionamento del mondo. L'unico spazio che di fatto esiste è lo spazio euclideo tolemaico, quello delle mappe. Io sono sempre più convinto che, se vogliamo capire davvero come il mondo funziona oggi (o meglio: come non funziona più, e proprio per tal motivo possiamo cominciare

a capire) bisogna rovesciare quello che a scuola ci hanno lasciato credere, cioè che la mappa sia la copia di ciò che esiste. Nessuno ce l'ha mai detto chiaramente, ma il grande presupposto sul quale tutta l'educazione occidentale moderna si è costruita è stata proprio l'equivalenza tra la rappresentazione cartografica e la realtà. Dove per rappresentazione cartografica si intende quella scientifica, quella precisa soltanto perché metricamente corretta. Si potrebbe dire con le parole di Heidegger (1968, pp. 71-101), quando dice che la modernità si gioca sulla disponibilità della natura con un insieme di mezzi a disposizione mobilitabili in funzione dell'esattezza della loro rappresentazione. Il territorio moderno funziona così.

Vorrei mostrare un'immagine (fig. 2):

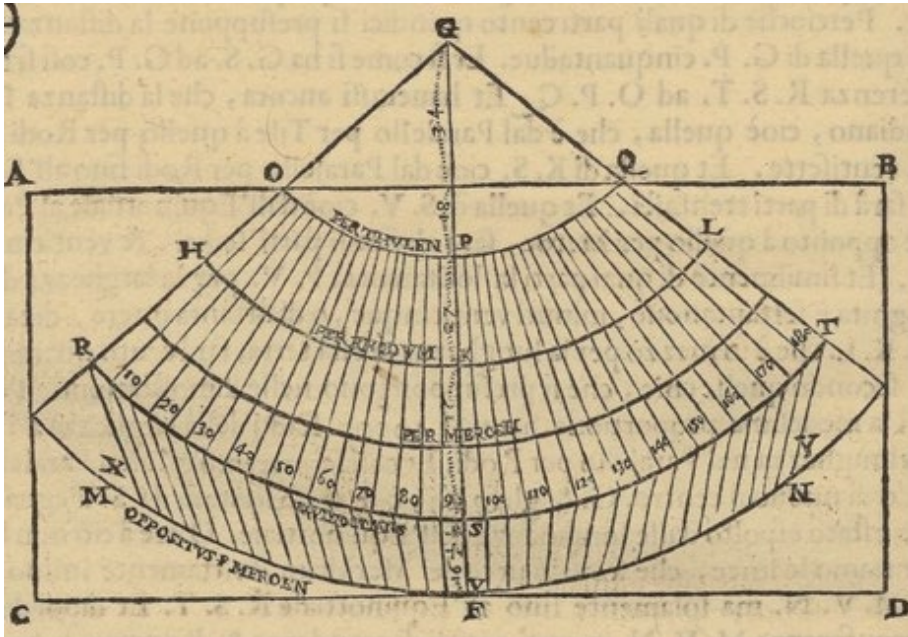


Fig. 2 – Proiezione conica di Tolomeo.

Fonte: Bibliothèque nationale de France (<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b55010187u/f142.image>).

È questo il progetto del brunelleschiano Portico degli Innocenti: il primo esempio di proiezione che si trova nella *Geografia* di Tolomeo, testo scomparso dalla cultura occidentale con il crollo dell'impero romano. Nel Medioevo solo in una regione oggi italiana si leggeva Tolomeo, la Sicilia, ma si leggeva in arabo. Il testo di Tolomeo torna alla fine del Trecento a Firenze, viene subito tradotto e pochi anni dopo Brunelleschi costruisce il Portico che non è altro che l'inveramento di questo schema dove la realtà diventa ciò che entra dentro la mappa, dentro il quadrangolo, il *rettangolo intemporale* come avrebbe detto Foucault. Tutta la realtà, tutto ciò che si vede, dipende da un punto che sovrasta l'ambito del visibile e soprattutto dipende dallo spazio, dal *regulamentum*, dal dispositivo che, anch'esso dall'esterno, imprime la misura alla rappresentazione. Ecco lo spazio: misura metrica regolare standard, che non

appartiene al mondo che si vede, ma lo regola in maniera ferrea. L'unica differenza tra questo schema e il Portico è che il modello tolemaico lavora in verticale, presuppone una metafisica, mentre la struttura concepita e realizzata dal Brunelleschi funziona invece rovesciandolo sull'orizzontale: il metafisico punto da cui tutto dipende diventa il centro della finestra che lo spettatore ha di fronte, quel punto dietro il quale, una volta arrivato sotto il Portico, Leon Battista Alberti intravedeva l'infinito. Siamo all'inizio del 1400 e l'infinito fa paura, ci vorranno ancora tre secoli e mezzo perché dell'infinito nella cultura europea si possa parlare senza un cordone sanitario verbale.

Anche nella struttura della famosa *Trinità* (fig. 3) dipinta da Masaccio, la prima pittura prospettica mai realizzata, ritroviamo Brunelleschi, cui verosimilmente si deve l'impianto complessivo. Lo sguardo di Dio è il primo sguardo prospettico mai rappresentato, continuo, omogeneo e isotropico, è lo sguardo della divinità che si erge su tutte le altre entità, sui committenti che sono inginocchiati in basso, sui Santi ai piedi della Croce e sullo stesso Gesù. Non ha nulla di umano questo sguardo, a differenza dell'umanità degli altri sguardi, come quello di San Gioacchino ai piedi della Croce, o della moglie del committente, inginocchiata come il marito: se la coppia si alzasse sarebbe



Fig. 3 – Masaccio, *Trinità*, Firenze, Santa Maria Novella.
 Fonte: John T. Spike, Masaccio, Rizzoli, Milano 2002.

una rappresentazione sacrilega, perché per la prima volta nella storia della rappresentazione occidentale le figure dei mortali assumerebbero nella rappresentazione lo stesso ingombro e le stesse dimensioni delle figure divine. Prima della prospettiva, prima dello spazio moderno non era così, prima le dimensioni e l'ingombro delle figure sulla rappresentazione dipendevano dalla qualità dei corpi, sicché i corpi divini erano molto più grandi dei corpi dei miseri mortali, e una dimensione media avevano le figure degli angeli e dei santi, secondo una rigida gerarchia dimensionale. Questa volta Masaccio, che muore a 27 anni solo due anni dopo avere fatto questa pittura, dipinge un'espressione umana nel volto della Madonna, quasi strabica.

Ecco un'altra immagine (fig. 4):



Fig. 4 – Frontespizio dell'opera *Leviatano* di Thomas Hobbes.

Fonte: <https://www.loc.gov/exhibits/world/world-object.html>.

In questa immagine è evidente la derivazione dell'archetipo del Leviatano dallo schema tolemaico. Cartesio diceva che lui non aveva bisogno di leggere i libri, ma gli bastava vedere il frontespizio e senza aprirlo risolveva il problema la cui soluzione era contenuta dentro il libro stesso. Era possibile perché

fino al '700 i frontespizi dei libri erano una sorta di riassunto grafico del contenuto. Nel figurare il Leviatano l'incisore di questa immagine, che ha una storiografia enorme alle spalle, raffigura l'entità al di sopra della quale non c'è nessun altro potere possibile. Ma dove puntano gli assi che corrispondono agli elementi del potere, quello civile e quello religioso, se non a un punto che sta fuori e che comanda proprio in quanto sta fuori? Proprio come nello schema della proiezione tolemaica esiste un potere che è superiore allo stesso Leviatano, da cui lo stesso Leviatano nella sua esistenza e nel funzionamento dipende, e questo potere è il potere dello spazio, è il modello astratto e impersonale alla cui logica gli stessi Stati per esistere devono sottostare. Così come, guardando questo frontespizio, finalmente noi possiamo rispondere alla domanda di Walter Benjamin (1966, pp. 52-54) quando si chiedeva, guardando le foto che Atget aveva scattato di Parigi, dove fossero i parigini, perché Parigi nelle foto era una città completamente vuota, priva di abitanti. La risposta è qui, le persone sono andate a costruire il corpo di quella *persona ficta* che però ha il monopolio della violenza, il corpo del Dio mortale, come lo chiamava Hobbes, che è lo Stato. Se ci si fa caso soltanto la testa e le mani del Leviatano non sono composte dal corpo dei singoli, proprio perché lo Stato quando agisce, agisce in forma autonoma rispetto alla volontà dei sudditi.

3. *Soggetti, confini, spazi*

Questo frontespizio è molto più significativo di quanto finora si sia compreso, qui noi abbiamo una delle prime rappresentazioni di paesaggio, anzi di natura, che è il concetto più astratto che esista. Se c'è un concetto astratto, artificiale è la natura, perché natura implica il mondo, dal mondo poi devi togliere tutti gli uomini e le donne e ciò che resta è la natura. Ma le persone possono essere eliminate proprio e soltanto perché esse sono andate a costituire il corpo dello Stato: se non ci fosse lo Stato, se non ci fosse il Leviatano, non ci sarebbe nemmeno la natura. È forse la dicotomia principale, originaria, della serie di contrapposizioni binarie (finito-infinito, soggetto-oggetto, animato-inanimato e così via) di cui l'intera modernità si è costituita. Ed è a questo punto che si riaffaccia, in forma sottile ma fondamentale, il problema della cittadinanza: perché aguzzando lo sguardo noi nel frontespizio del *Leviatano* vediamo, oltre i sudditi di cui il mostro statale si compone, anche altre persone, sia dentro la città che in campagna. Gli esseri umani non ricompresi nel corpo statale, che restano fuori da esso, sono soggetti che non si limitano ad essere sudditi: sono cittadini. Nelle loro figure noi abbiamo una delle prime rappresentazioni di quella che diventerà a breve l'opinione pubblica e la società civile. Questa duplicità di natura del soggetto moderno dove appunto la cittadinanza nella forma dell'opinione pubblica e della società civile a sua volta prende distanza rispetto a una soggettività che dal punto di vista spaziale coincide soltanto con la sudditanza. È da qui che bisognerebbe cominciare ogni volta che si fa la storia del paesaggio per esempio, da questo nucleo problematico: cittadinanza, artificialità, naturalezza. Tutti concetti che stanno insieme e che si tengono, che stanno insieme, che si rimandano l'un l'altro, che dipendono l'uno dall'altro. Oggi noi possiamo iniziare a capire queste cose soltanto perché il mondo

oggi non è più questo. Non è più questo nel suo senso materiale di funzionamento. La rete ha cancellato ogni possibilità che sulla faccia della Terra una linea geometrica di confine sia significativa circa il controllo territoriale, per esempio, come per tutta la modernità è successo. La cosa straordinaria è che gli attuali sistemi di controllo frontaliero, almeno quelli che si vanno attualmente potenziando, tendono a riprodurre alla fine esattamente quella condizione di staticità da cui l'intera modernità nasce. Oggi è sempre più possibile, attraverso apparecchiature e tecniche di sorveglianza elettronica che l'Europa ha adottato tempestivamente, impedire a dei soggetti dichiarati indesiderati di entrare in un paese europeo dell'area Schengen bloccandoli prima ancora che inizi il viaggio. Questo significa che i confini degli Stati moderni oggi non sono più sull'orlo materiale degli Stati stessi, ma essi sono smaterializzati e proiettati a livello globale, e ciò è possibile attraverso la Rete, cioè l'automatizzazione e il controllo elettronico dei database. Sono confini che non si vedono, immateriali, invisibili, ma estremamente funzionali. Ogni confine ha tre funzioni, una funzione reale, una simbolica e una immaginale, cioè l'utilità del confine non è soltanto quella di materialmente bloccare qualcuno o sottoporre il soggetto che si muove, che ha sempre fatto problema alla modernità, a una serie di ostacoli materiali. La funzione del confine è prima ancora quella di produrre un'immagine della realtà, al cui interno il soggetto è convinto di stare, ha una funzione immaginale, immaginativa. Siamo nel pieno del passaggio del codice da materiale a immateriale, dal visibile all'invisibile, passaggio che sarebbe sempre più evidente se appunto non corrispondesse all'invisibilità dei meccanismi stessi e dei dispositivi, perché (come diceva già Aristotele e ripeteva Bacone) la forma di una cosa è la natura stessa della cosa, è l'essenza della cosa. Oggi viviamo all'interno di un regime territoriale per il quale non abbiamo ancora modelli adeguati, abbiamo soltanto modelli moderni, quelli sempre più insufficienti della spazialità, fondati sulla riduzione in termini geometrici del visibile. E così continuiamo ancora ad aggrapparci a quella zattera citata all'inizio del 1400 dall'umanista Flavio Biondo, tanto caro a Lucio Gambi. Introducendo la sua *Italia illustrata*, se volete una delle prime guide turistiche dell'Italia, il Biondo (2008, pp. 57-8) dice che il mondo va cambiando radicalmente ed energicamente e noi possiamo solo aggrapparci alle mappe come se fossero delle zattere, perché almeno sulle mappe il rapporto tra i nomi e le cose è fisso e stabile, non oscilla, semplificando quella che sarà tutta la strategia della modernità. E questo prima della modernità, proprio mentre il Brunelleschi costruiva il suo Portico.

Oggi noi non possiamo più fare questo, oggi la mappa non copre più lo spessore del funzionamento del mondo, è ancora utile, la spazialità e la temporalità della fisica classica sono ancora oggi essenziali per la produzione della vita sociale, ma il problema vero è un altro. Non ha senso fare la mappa delle rete, perché la logica della rete è una logica completamente differente rispetto alla spazialità e alla temporalità con cui il codice cartografico moderno ci ha indotti a percepire e rappresentare il mondo e di conseguenza costruirlo. In che direzione ci dirigiamo oggi? Naturalmente nessuno dimentica che già un secolo fa nella fisica classica il tempo e lo spazio di Galileo saltavano completamente, si avviavano ad essere messi in disparte e c'è qualche scienziato che già inizia ad applicare al funzionamento politico-territoriale contemporaneo del

mondo i modelli della fisica quantistica. Sono completamente altri rispetto all'inventario dei modelli che derivano dalla fisica classica, cioè dalla coincidenza tra cartografia e realtà. Nella fisica quantistica la stessa misurazione è un procedimento che modifica ciò che viene misurato. È come se noi prendessimo una mappa, misurassimo la distanza sulla mappa e dovremmo con ciò concludere che abbiamo modificato la relazione che esiste tra i punti di cui abbiamo preso la misura, che cioè esiste un mondo completamente diverso da quello che la mappa rappresenta. È una possibilità, e c'è chi si incammina in questa direzione. E questo lo dico per i giovani, in quanto c'è un bisogno estremo e urgente di nuovi modelli.

La seconda possibilità, ma non meno importante, per me consisterebbe in una ricostruzione storica molto più precisa di quanto è accaduto. Davvero non ne sappiamo ancora quasi niente, anzi abbiamo dimenticato quasi tutto, dell'avvento del codice cartografico e delle implicazioni che esso comporta. Per esempio sono sempre più convinto che sotto il Portico degli Innocenti nasca anche la catena di montaggio. Per comprenderlo basta prendere ciò che scriveva Taylor alla fine del 1800 sulla produzione moderna e industriale, dove parla di un operaio da ridurre ad un gorilla ammaestrato, nel senso che può e deve fare pochissime mosse (Gramsci 1975, p. 2165): cioè esattamente quello che appunto accade davvero sotto la struttura del Brunelleschi.

Per quello che io conosco manca una genealogia critica di questo tipo, in grado di connettere i vari processi rintracciabili nei decorsi presumibili sotto le varie discipline, la storia, la geografia, le scienze sociali e politiche, all'interno di un ambito molto più vasto dove essi possano essere ricombinati. Forse ha proprio ragione Bruno Latour, cui si deve un'analisi che ha mosso le acque dal punto di vista del rapporto tra modelli scientifici e realtà, il quale sostiene che la stessa rivoluzione ormai appartiene al catalogo dei concetti del mondo di ieri e che l'unica cosa che oggi abbia senso sia ricombinare, risettare insieme gli elementi di cui la modernità stessa si è composta. Questo risettaggio verosimilmente passa attraverso la ripresa di motivi molto antichi che la modernità ha messo da parte in maniera rapida e sbrigativa. Noi abbiamo formidabili descrizioni di mondi che funzionano senza il tempo e senza lo spazio della fisica classica, le abbiamo studiate a scuola, è la mitologia. Il problema è trasformare in moduli operativi le mosse della mitologia, un mondo dove il tempo e lo spazio della fisica classica, cioè della cartografia, assolutamente non esiste. Come non vi esistono (ancora) la questione della cittadinanza. Che è quella invece che di qui in avanti dovrà occuparci.

Bibliografia

- BIONDO F., *Italia illustrata*, Roma, Istituto storico per il Medioevo, 2008.
 BOURDIEU P., *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Seuil, 2000.
 BENJAMIN W., *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica*, Torino, Einaudi, 1966.
 CHITTOLINI G., "Il particolarismo signorile e feudale in Emilia fra Quattro e Cinquecento", in AA.VV., *Il Rinascimento nelle corti padane. Società e cultura*, Bari, De Donato, 1977.

DIGESTO, 50, 16, p. 239.

FARINELLI F., *La crisi della ragione cartografica*, Torino, Einaudi, 2009.

FLORENSKIJ P., *La prospettiva rovesciata*, Roma, Casa del Libro Roma, 1983.

FOUCHER M., *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris, Gallimard, 1991.

GRAMSCI A., *Quaderni dal carcere*, III, Torino, Einaudi, 1975.

HEIDEGGER M., *Sentieri interrotti*, Firenze, La Nuova Italia, 1968.

LATOUR B. (a cura di), *Reset modernity!*, Cambridge, Ma.-London, The MIT Press, 2016.

LEFEBVRE H., *La produzione dello spazio*, ed. or. *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974, Milano, Moizzi, 1976.

LÉVÊQUE P., VIDAL-NAQUET P., *Clisthène l'Athénien. Essai sur la représentation de l'espace et du temps dans la pensée politique grecque de la fin du Vie siècle à la mort de Platon*, Paris, Macula, 1964.

MEIER C., *La nascita della categoria del politico in Grecia*, Bologna, il Mulino, 1988.

PANOFKY E., *La prospettiva come "forma simbolica" e altri scritti*, Milano, Feltrinelli, 1961.

SCHMITT C., *Il Nomos della Terra nel diritto internazionale dello "Jus Publicum Europaeum"*, Milano, Adelphi, 1974.

SIEYÈS E.J., *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2003.

VAUGHAN-WILLIAMS N., "Off-Shore Biopolitical Border Security: The EU's Global Response to Migration, Piracy and 'Risky' Subjects", in BIALASIEWICZ L. (a cura di), *Europe in the World. EU Geopolitics and the Making of European Space*, London, Farnham-Burlington 2011, pp. 185-200.

Citizenship, space, boundaries. The nature of modernity

Overtuning the Henri Lefebvre's scheme, that still enliven a lot the geographic, sociologic and political thought in the Anglo-Saxon Countries, what it is meant here is that the space produces the society, not the vice versa. The reasoning concerns the genealogy of the modern space, of which the originating genesis is retraced, the origin of the centralized territorial Modern State and the meaning of the concept of citizenship.

Citoyenneté, espace, frontières. La nature de la modernité

En retournant le schéma d'Henri Lefebvre, qu'encore anime beaucoup la réflexion géographique, sociologique et politique dans les Pays Anglo-Saxonnes, ce qu'il est ici soutenu est que c'est l'espace à produire la société et pas le contraire. L'argumentation concerne la généalogie de l'espace moderne, dont la genèse originaire est reconstruite, celle de l'État Moderne territorial centralisé et le sens du concept de citoyenneté.



La prudenza geografica: mappe, carte, governi*

Rossella Bonito Oliva**

Parole chiave: *Terra, abitare, forme di vita*

1. L'ordine delle immagini

Un artista italiano Flavio Favelli intitola una sua opera del 2011 *Abissi*. Un collage di carte geografiche in cui sono rispettate le posizioni e le grandezze dei continenti, che spezza e distribuisce a caso i nomi di mari, città e nazioni producendo un effetto straniante, quello richiamato dal titolo: *Abissi*. Non si vuole dare qui la lettura critica di un'opera, piuttosto soffermarsi sull'effetto che produce nello spettatore portando in primo piano la superficie marina rispetto ai continenti e frammentando la distensione degli oceani con l'inserimento di nomi casuali: sembra quasi che i continenti abitati siano isole fluttuanti e quasi sospesi sul mare, disturbando la visione abituale o l'immagine con cui si pensa la superficie terrestre, nonostante ogni cosa sia al suo posto.

Tradurre lo spazio in figure geometriche, disegnare carte e mappe è il modo in cui l'uomo dà forma allo spazio, determina il suo ordine, muovendosi dal conosciuto all'ipotizzato, dal dominato al dominabile nell'alternanza di sentimenti di paura e curiosità che articolano il movimento e la stabilizzazione nel rinvio continuo tra prospettiva finita e orizzonte più ampio di un vivente che non sopravvive, ma interpreta la vita nell'intervallo tra immanenza e trascendenza nella cifra di un comune universo simbolico.

Nel rapporto dell'uomo con lo spazio l'elementare percezione dell'essere qui e ora richiama ciò che, irrepresentabile, rende possibile quel vissuto al di là della misurazione e della collocazione dello spazio specifico. La forma spazio è la condizione di possibilità della percezione del qui ed ora in cui si determina la scansione tra qui e altrove, tra ora e dopo o prima, tra esterno e interno, che consente di tenere insieme il molteplice che ci appare e ci impressiona.

Tracciare, disegnare e riprodurre sono le movenze dell'abitare dell'uomo sulla Terra. Dai primi graffiti degli uomini primitivi l'uomo trascrive l'esperienza in tracce visibili: attraversare luoghi, fissare attraverso la memoria l'incontro con animali, piante, pietre, caverne si associano al sentimento di paura

* Il titolo è ispirato al frammento *Del rigore della scienza* della raccolta *L'artefice* di J.L. Borges (1984), dove si riporta un ritaglio di Suarez Miranda intitolato *Viaggi di uomini prudenti* in cui si descrive l'ascesa e la caduta della Mappa «di cui rimangono lacere rovine», unica reliquia delle Discipline geografiche, in *Idem*, vol. I, p. 1253.

** Napoli, Università "L'Orientale", Italia.

dell'ignoto o di rassicurazione per il pericolo scampato. Le immagini portano dentro di sé questo sostrato emotivo più che imitare semplicemente quanto si offre all'occhio, entrano nel circuito del ricordo, accompagnano e sostengono le parole, ne sono sottofondo e materia dalle forme più elementari del disegno e della parola alle forme più raffinate della geometria e del linguaggio scientifico.

Alla fine mappe e carte sono immagini del mondo che moltiplicano le prospettive sul mondo, diventano grammatica e sintassi della lingua di un vivente che attraverso la fantasia, la comunicazione e il movimento determina la propria strategia di vita. Nelle *Ricerche filosofiche* Wittgenstein afferma:

In primo luogo il nostro linguaggio descrive un'immagine. Che cosa si debba fare di questa immagine, in qual modo la si debba impiegare, rimane oscuro. Ma è chiaro che, se vogliamo comprendere il senso di quello che diciamo, dobbiamo esplorare l'immagine. Ma l'immagine sembra risparmiarci questa fatica, allude già a un impiego determinato. Così si fa beffa di noi (Id., 2009b, p. 244).

Già Aristotele aveva richiamato il legame tra immagine e parola e tra parola e genesi del pensiero affermando che l'immagine è «una medietà unica, benché nella sua essenza molteplice»¹.

Le immagini registrano lo scarto tra la mera impressione e la sua ricezione, ne sono il punto di contatto e la condizione del passaggio alla comunicazione: non si danno isolatamente, né tanto meno si sommano, ma costituiscono quasi la biosfera del vivente dotato di linguaggio. La sinossi precede ogni processo di sintesi attraverso la quale l'uomo conosce, agisce e, rappresentando il mondo, rappresenta se stesso. Nella loro molteplicità le immagini convergono nella rappresentazione del mondo, ne sono mezzo e medio insieme: mantengono la possibilità del passaggio dall'una all'altra e da ciascuna all'insieme più ampio come correlato dell'esperienza umana del mondo. Non si dà linguaggio senza l'uso di immagini e l'uso di immagini implica la traduzione dell'immediato nel mediato: l'uomo proietta l'ambiente (*Um-welt*) sulla scena-mondo (*Welt*).

2. *Questioni di prospettiva*

Guardare in altro modo perciò crea sequenze differenti movimentando le parti di un insieme percepito: può modificare l'immagine di una barca in quella di una sdraio, se si cambia la distanza dell'osservatore e la proporzione degli oggetti usando il *focus* per un nuovo atto creativo. Questo spiega perché il biologo Gould può trovare ispirazione per la teoria dell'evoluzione nella ricerca sulla quarta dimensione di Duchamp². Nuove sinossi permettono di accedere all'impensabile smontando i pregiudizi della scienza e liberando l'intelligenza in vista di diversificate connessioni a salvaguardia dell'atto creativo del pen-

¹ Aristotele, *De Anima*, 431a 20.

² Cit. da Senaldi M. in *La quarta dimensione*, Artribune.com 18 dicembre 2013 (ultima consultazione 09.06.2019).

siero. L'oggetto della teoria evolutiva si offre all'occhio dell'osservatore nella complessità di intrecci e di tempi che sottendono la vita dei singoli organismi o l'evoluzione delle specie dei viventi (Gould, Vibra, 2008). Non si tratta di manipolazione dei dati, piuttosto di un guardare attraverso l'immaginazione combinando fattori, riproducendo alla fine quello che avviene in ogni ricerca che si arricchisce nella sperimentazione e nel sedimentarsi progressivo delle conoscenze.

La prospettiva ordinaria da cui guardiamo il mondo diventa compatibile con l'artificio creativo che riempie e dilata l'articolazione spaziale: sdraio su una nave da crociera diventano barchette in mare o, viceversa, barchette diventano sdraio. Se barchette prendono forme di sdraio, città reali possono generare città invisibili, ma più reali di quelle visibili grazie alla potenza creativa dell'immagine che libera la parola. La città invisibile si fa palpabile nel racconto di Marco Polo che gioca tra l'aspettativa dell'imperatore e la città reale: l'esploratore ricrea le città per il signore che, pur essendo padrone in quei territori, non ha dimestichezza, familiarità con quelle città (Calvino, 1972).

Questo spiega come l'immagine, allo stesso modo della parola, fa apparire molto di più di quello che traccia o esprime, seduce e incanta in quanto muove il pensiero e rende possibile la comunicazione: il suo stesso impiego ispira o disturba l'abitare, in cui si riflette il rapporto dell'uomo con il mondo come la possibilità dell'affinamento e della diversificazione della sua immagine del mondo. Anche la raffigurazione artistica è a suo modo una forma di sapere o di guardare il mondo, o meglio di spostare lo sguardo in cui una linea, un oggetto o anche uno specchio rotto aprono a uno sguardo diverso sul mondo: la carta è una salutare invenzione, una creazione che cerca comunque l'approssimazione al vero. Un tempo le carte erano vere e proprie opere d'arte, si arricchivano di decorazioni e inserti che connotavano la riduzione spaziale. Quella carta era l'immagine del mondo che riportava nell'ordine la molteplicità e le differenze rendendo almeno immaginabile la varietà e il sottofondo (Accarino, 2007a).

Immagini e immaginazione mediano il visibile con l'invisibile coordinando l'avventura dell'uomo nel mondo, scandendone gli spazi in vista di un'appropriazione di quanto è necessario per la sopravvivenza e utile per l'esplorazione. Nella traccia visibile si conserva la visione del mondo contestualizzata nelle età diverse della storia dell'uomo e nelle proiezioni del conosciuto sull'ignoto. Spazio e tempo si riempiono attraverso l'esperienza e gli *schemata* consentono il passaggio al pensiero, anticipano i *noemata*³. Rendere visibile è il compito dell'immagine che attraverso la comunicazione e la convergenza di diversificati modi di vedere comparabili tra loro diventa medio del rapporto dell'uomo con il mondo. Non desta meraviglia che spesso i filosofi si siano serviti di immagini per spiegare quanto dell'esperienza ordinaria sfuggiva al

³ Usiamo i due termini secondo la lezione kantiana, cfr. *Critica della ragion pura* (II ed. 1787), trad. it. a cura di G. Colli, Adelphi Milano 3. ed. 1976, p. 219: «Perciò un'applicazione della categoria ad apparenze sarà possibile mediante la determinazione trascendentale di tempo, che fungendo da mediatrice, come schema dei concetti dell'intelletto, opera la sussunzione delle apparenze sotto la categoria».

logos, per dilatare l'attenzione verso lo sconosciuto e l'ignoto servendosi di un metodo, di una via che nella sua unicità consentiva l'approssimazione sicura e progressiva alla meta. Platone, filosofo, ha usato l'immagine dell'anima, parte nobile dell'uomo, per sostenere le ragioni di una *Repubblica* ideale per un'umanità liberata dalle catene della caverna. Più tardi nel *Trattato sulla pittura* Leonardo parla dei disegni della mente capaci di guidare l'occhio: il suo disegno dell'uomo vitruviano è stato uno degli strumenti più fecondi per lo studio del corpo umano. Non è importante la precisa corrispondenza tra l'empirico e l'ideale, ma la plausibilità dell'immagine che fa apparire in uno ciò che è presente – il dato percepito – e ciò che è assente – l'esercizio dell'occhio – secondo un ordine e una proporzione tra le parti. A monte o meglio come presupposto rimane il rinvio tra la visione del mondo – più e oltre il vicino – e la curiosità del vivente inquieto che è l'uomo.

3. *Familiarità e curiosità*

Si tratta alla fine di un'articolazione ragionata degli spazi dell'abitare per i suoi abitanti, di una griglia che contiene e abbraccia le vite singolari nell'*oikos* come casa di tutti. Etico, lo avrebbe definito Aristotele, dove sentirsi a casa propria ed esercitare il diritto alla familiarità e alla familiarizzazione con la *polis* conferisce valore e dignità ai suoi cittadini. Il significato stesso della posizione dell'uomo nel mondo e del suo specifico rapporto con l'ambiente esterno, tanto dal punto di vista della conoscenza, che dal punto di vista di un'etica della prassi⁴. Ciò per cui il mondo diventa uni-verso.

In questa prospettiva lo spazio entra a far parte della riflessione etica per la relazione che l'uomo intrattiene con l'esterno, tesa all'utilizzazione e all'esplorazione in cui è investita la capacità di incamerare dati, di insediarsi in un territorio o di fuggire. Il bisogno di sentirsi a casa propria nell'*oikos* ispira perciò l'architettura che delimita, ritaglia, segna i confini di un territorio abitato e praticato in cui la coesistenza prende forma di prossimità solidale. Una regione attraversata da commerci, comunicazioni e condivisioni nella trama della vita comune che configura e orienta i modi dell'abitare in cui la stanzialità si coniuga con la dinamicità di relazioni e di passaggi: vivere comune e insediamento territoriale segnano il passo di un'umanità in continua trasformazione e rigenerazione che richiedono strumenti di orientamento e figure rappresentative di territori (Balibar, 2012).

La stretta connessione tra visione del mondo e itinerari di conoscenza spinge Kant a tentare la rivoluzione copernicana – dalla Terra al Sole – spostando il centro del sistema dall'oggetto al soggetto della conoscenza. L'Io fa esperienza, conosce, agisce combinando ricettività e spontaneità nella rete di funzioni e relazioni generate da immaginazione e intelletto secondo schemi e concetti: punto fermo più che fondamento di un processo che si svolge nel tempo e che mette in gioco la varietà del mondo. Allora l'esperienza diventa un viaggio ben organizzato nel sistema che connette sensi, intelletto e ragione

⁴ Sia consentito rinviare alle mie riflessioni contenute in *Elogio dell'etica* (2014).

nell'interesse in vista della legittimazione della conoscenza. Il mondo rimane idea, pensabile ma non conoscibile, come la stessa libertà, senza la quale esso non si darebbe l'idea di *un* mondo. Prima di partire l'uomo deve dotarsi di mappa e bussola per orientarsi secondo coordinate stabili, per non smarrirsi o naufragare in uno spazio che non controlla pienamente. Organizzare il viaggio in direzione della meta, disporre della mappa e della bussola non scongiura il pericolo dell'imprevisto, non protegge dall'instabile chi si allontana dalla terra conosciuta. A questa consapevolezza del limite della conoscenza si ispira la ricerca perenne di mappe e carte che stanno per il mondo. Su questo sfondo la geografia riflette la *geografia della mente* come l'idea di mondo sostiene il progetto del viaggio⁵. Alla fine le

cognizioni sono *coordinate* o sia disposte in serie, quando senza essere legate per mezzo di una idea, oppure dipendenti da quella, vengono accumulate come l'accidente le ha riunite. In tal caso per quanto le nostre cognizioni fossero varie e vaste, altro non sarebbero, che per così dire, isole notanti, ed altro non fornirebbero, che una collezione rapsodica, un accozzamento. *Subordinate* sono le cognizioni, le quali riunite sotto un'idea vengono da un principio determinate. In questa maniera esse formano un sistema, e questo solo produce scienza.

L'erudizione *reale* (poiché gli oggetti dalla nostra esperienza ci compariscono o nello *spazio* uno vicino all'altro, o nel *tempo* uno dopo l'altro), comprende in parte la descrizione degli oggetti; la *descrizione del mondo*: in parte la narrazione de' suoi cambiamenti; la *storia del mondo*. Ambedue sono o *fisiche*, o *antropologiche*, poiché l'uomo, considerato come un essere dotato di libertà, si separa dal resto della natura (Kant, 2004, pp. XII-XIV).

Nello scritto "*Che cosa significa orientarsi nel pensiero?*", infatti, l'orientamento nello spazio matematico viene accostato per analogia a quello attivo nello spazio del pensiero, là dove l'insufficienza dei principi oggettivi della ragione – il suo inoltrarsi oltre i confini – non impedisce l'avventura dell'umanità tra esplorazione e conoscenza del mondo e della mente (Id., 2015). Il principio soggettivo deve essere messo alla prova sulla base della sua intrinseca non contraddittorietà, tuttavia non gli è consentito andare oltre la geografia e la storia del mondo, dare consistenza oggettiva al di là dei principi soggettivi. Mondo è reale, ma solo nel territorio del soggettivo, in quanto orizzonte che include orientando il cammino dell'esperienza, rimane unità ideale di parti e segmenti che si offrono all'occhio di un ente razionale: solo il bisogno della ragione fa dello spazio terrestre il luogo dell'uomo come Iddio in Terra.

Secondo Kant perciò la cosmogonia deve prendere il posto della cosmologia fornendo l'orizzonte di senso della geografia. Questo è il principio che consente il passaggio analogico dalle cose – la Terra – alla scrittura, sulla base dell'autorità della ragione umana tanto nel suo uso legittimo nell'ordine dell'empirico, quanto nella sua tensione all'unità. Le carte scritte sono

⁵ Se Kant definisce Hume «uno di quei geografi della ragione umana» (1966, vol. II, p. 582) nei *Prolegomeni* (Id., 1982, Introduzione), dichiara il suo interesse al pilota della nave che, munito di carta nautica e bussola, sappia navigare secondo i «sicuri principi dell'arte nautica tratti dalla conoscenza del globo».

ispirate dall'esperienza e dall'idea di mondo insieme: danno sistematicità ai dati plurali dell'esperienza e ne rispecchiano i procedimenti. I due estremi – natura e pensiero – che ispirano e muovono il viaggio dell'uomo non hanno un correlato specifico nell'esperienza, ma la orientano e la prefigurano senza fornire certezze, attingono ad uno sfondo soggettivo, in qualche modo inoggettivabile: tutto questo appartiene alla cosmogonia più che alla cosmologia.

La mappatura della Terra ha sempre alle spalle un'idea cosmogonica, ir-rappresentabile nelle carte, si iscrive nell'ordine soggettivo, non assoluto, del discorso antropologico e geografico: quasi un territorio mai del tutto emancipato da una sfumatura mitica⁶. Rimane sempre il limite dell'incertezza nel viaggio reale, il dato prospettico, che orienta nella consapevolezza che mappa e bussola non salvano dal pericolo chi si avventura per mare⁷. La carta *sta per il mondo* ma non è il mondo e riflette il potere del conoscere e il dovere del fare in cui si distribuiscono territori, popolazioni e gerarchie. Kant pur richiamando alla necessità della descrizione/scrittura oltre che ad una storia della Terra non nasconde la valenza simbolica delle mappe, la riduzione all'ordine del discorso delle scienze della multiformità del mondo: dalla tridimensionalità alla bidimensionalità del tracciato, dall'immagine mitica a quella in scala persiste il bisogno umano troppo umano di riempire la zona lasciata vuota dalla emancipazione dal mito. Rendere visibile e calcolabile non toglie il residuo di inesplorabile, il limite tra conosciuto e conoscibile. Sapere è esercizio del potere di rappresentazione legittimato nella genesi delle forme in cui il mondo si rende visibile, in cui carta e ordine geometrico si saldano conferendo statuto di verità all'apparenza. Un pensiero non una conoscenza, un ir-rappresentabile che consente di rappresentare, che lascia sullo sfondo la prospettiva nella quale prendono figura tracciato e ordine. Mappe, globi sono strumenti di progressivo esonero dell'esperienza del mondo in prima persona, la lente attraverso la quale la natura diventa una superficie regolare in cui sono distribuiti terre conosciute, spazi inesplorati e luoghi non-ancora civilizzati. L'Iddio in terra, come lo chiama Kant, attiva il suo occhio colonizzatore ed esploratore su terre sconosciute, pre-sunte come conosciute ancor prima di essere esplorate, incluse nell'*unum* di una ragione etnocentrica.

Per Kant la Terra non copre l'intero globo in quanto è circondata dal mare procelloso: elemento rispetto al quale e nel quale lo stare a guardare non riduce l'estraneità dell'elemento, il difetto di prospettiva rispetto all'estensione in-finita. Il mare ricorda al navigante la possibilità del naufragio riportando in superficie la trama inconscia di paura e curiosità che muove l'avventura dell'uomo. Nel mare si rispecchia la vita dell'uomo con tutte le sue ossessioni e i suoi investimenti, come nella testa dell'uomo è iscritta quella mappa che dà l'illusione di poter dominare lo sconfinato. Il capitano Achab, come ricorda Melville, vive in questo intervallo tra la mappa incisa sulla sua fronte – segni

⁶ Si riprende questo termine nell'accezione usata da Wittgenstein nel *Tractatus*, come l'ineffabile (Wittgenstein 2009a, 6.522).

⁷ Molti sono i luoghi della *Critica della ragion pura* in cui Kant (1966) utilizza la metafora del viaggio in mare, si veda ad esempio *ibidem*, vol. I, p. 243, dove suggerisce «prima di affidarci a questo mare, per indagarlo in tutta la sua distesa, sarà utile che prima diamo uno sguardo alla carta della regione».

incarnati della simbiosi con l'elemento marino – e la superficie opaca e indifferente del mare che gli restituisce il grumo irrisolto della sua ricerca⁸. Nulla è fissabile o oggettivabile di questo intervallo che segna il capitano come un destino.

4. *L'ordine dei confini*

Geografia e storia restituiscono nel testo, nell'archivio, nelle cartografie, le forme di amministrazione e governo dello spazio e del tempo della vita umana, in cui fare e pensare, divenire e autoregolarsi si radicano nel comune in quanto luogo di insediamento, di verifica e di validazione dell'operare di ciascuno. Questa è la cornice, l'altra faccia dello specchio, dell'orizzonte, in qualche modo il suo lato invisibile, da cui prendono figura i vissuti del territorio, il «gusto» del paesaggio, l'immaginario del fuori: immagini e narrazioni riportano ad emergenza il senso e quindi la profondità simbolica a cui attinge il sentimento della cittadinanza⁹. La prospettiva delle prospettive, la vista occidentale, ha distribuito attraverso la presunzione di un ordine assoluto lo spazio dell'abitare e dell'esplorare, scandendo i diritti di civilizzati e primitivi in nome di un'idea di mondo legittimata dall'univoco potere del sapere. La mappa è diventata il monumento dell'emancipazione dell'uomo, la prova della sua autonomia – non più un mito o una favola – come diritto al possesso della Terra conquistato nella progressiva astrazione dalla pluralità degli uomini e sottovalutazione dell'imprevedibile della natura.

La consapevolezza della complessità implicita nel significato di territorio spiega la continua rielaborazione di codici, direttive, accordi e apparati istituzionali in vista del governo di commerci e migrazioni. Una crisi connaturata alla complessità della forma di vita umana, mai risolta e risolvibile, che rende necessaria una critica dell'ovvietà del concetto di Stato con cui gioca l'ideologia del sovranismo quando risponde in termini regressivamente e genericamente identitari, trascurando l'urgenza di una riarticolazione del senso dell'abitare, dell'appartenenza a una specifica identità culturale, del sentirsi in comune sulla base della condivisione di uno stesso spazio. Quando la cittadinanza è in crisi, il suo orizzonte diventa sempre più incerto e sbiadito. Il risultato è un disorientamento generalizzato in cui precipitano come in un buco nero tutte le discriminazioni sociali: di razza, di classe, di sesso. Il riemergere di un mondo arcaico, l'evocazione dell'elementare gesto di difesa come esercizio della cittadinanza, non cancella il sedimentarsi di abitudini o immaginari, li mette semplicemente in disordine: viene a mancare il senso di familiarità e implode la «ragione cartografica» (Farinelli, 2009). Non è una diagnosi funesta, ma il possibile inizio di una cura che assuma l'intero dell'organismo della vita comune che si alimenta dalla stabilità e dall'esplorazione, dalla vicinanza e dall'accoglienza, ridisegnando orizzonti di inclusione e mettendo a punto strumenti di orientamento (Accarino, 2007b).

⁸ Si veda il capitolo 44 – *La carta* del testo più famoso di H. Melville (2008, pp. 234-239) e ancora il capitolo 132 – *La Sinfonia* (ivi, pp. 605-609). Per un'analisi del testo si veda F. Farinelli (2007).

⁹ Usiamo il termine gusto secondo il significato di P. Bourdieu (2001).

5. Politiche dello spazio

Le mappe perciò si moltiplicano quanto più abitanti e cittadini soggiacciono all'astrazione quantitativa: una nemesi geografica in cui l'aumento di possibilità di movimento richiede mappe più dettagliate, ma più circostanziate e funzionalizzate allo scopo, così come mappe ogni volta più dettagliate orientano in spazi sempre più finalizzati all'organizzazione del lavoro e all'incremento di consumi (Bauman, 2014).

La forma e la scansione dello spazio non è perciò solo cosa tra cose, ma un bene simbolico che per-forma, configura i modi attraverso i quali individui e cittadini si insediano, si relazionano (Harvey, 2019). L'ordine dello spazio, la forma-spazio allora non è un a priori formale, ma rinvia a un universo simbolico che lo sottende e lo evoca come qualcosa di ovvio solo se l'idea di mondo sfuma nell'astrazione. L'orizzonte è in fondo solo una linea immaginaria, che circonda uno spazio non totalmente dominato dallo sguardo che potenzialmente include tutto quanto appare esplorabile, raggiungibile anche se non ancora conosciuto. Guardare verso l'orizzonte rassicura e orienta, indica il punto di convergenza di possibili strade, circonda lo smisurato. Esso traccia una linea immaginaria tra il qui e l'oltre, il presente, e a portata di mano, e il da-venire su soglie di insediamento e porte di accoglienza. Alle spalle di questa costruzione è all'opera una cosmogonia che dà senso alla distinzione tra alto e basso, oriente e occidente raccogliendo il globo nella coerenza di un universo. Questa rende possibile il rinvio tra esperienza e figure, immagini, e in termini spaziali, il rimando tra confini, muri e coordinate geografiche generatrici di mappe. Essa dà ragione della persistenza di queste operazioni nel lungo cammino della scienza, della conoscenza e della tecnologia¹⁰.

Non a caso i regimi totalitari hanno riservato particolare attenzione all'urbanistica, all'architettura, alla distribuzione dei luoghi del comando, del controllo e del mercato¹¹. In questa organizzazione i vissuti si assimilano alle rappresentazioni e alla distribuzione degli spazi in vista del buon funzionamento e dell'ordine: lo spazio riflette i ruoli, le possibilità e i diritti e gli individui che li mettono in opera. La città moderna ha il suo artefice e padrone nella mitologia dell'*homo faber* nella separazione fra centro e periferia, nella funzionalizzazione delle architetture al ritmo dei tempi lavorativi (Ilardi, 1999). Verso l'alto e verso il basso, nello svertare dei grattacieli e nel sottosuolo la rete riproduce spazi reticolari e fluidifica le forme dell'abitare (Virilio, 2004). Le reti di comunicazione più recenti riproducono nel sottosuolo il piano urbanistico della metropoli, percorrenze, fermate e stazioni simbolicamente riflettono destini e forme di vita degli utenti.

Solo sulla base di questa convinzione/ossessione si è potuto pensare alla

¹⁰ Secondo G.B. Vico (1974 - Libro I, prop. XX): le più antiche città eroiche non erano dotate di mura e fortezze come le più recenti città della barbarie ritornata. Questa differenza indica il fatto che le più antiche città erano più facilmente soggette all'alternanza dei re e signori, ma anche che solo il ricorso dell'arcaico nella «barbarie ritornata» traduce il confine – anticamente legato alla vita della comunità – in muro di difesa.

¹¹ Interessante è la riflessione di L. Benevolo (2011) sul «rimodellamento» della Roma imperiale nel fascismo.

riorganizzazione di Parigi come se fosse una carta bianca, a una bonifica degli spazi urbani come l'urbanistica moderna ha pianificato, spazzando via forzatamente la storia, i vissuti degli abitanti (Accarino, 2007b). L'ultimo passo è stato compiuto dalla pedagogia dell'uomo nuovo, mobile e disincantato, reso disponibile alla spersonalizzazione dei luoghi in quanto alienato (Jaeggi, 2016, pp. 119-140). Uno spazio senza tempo e un tempo senza memoria in cui sono assemblati luoghi attraversati, consumati e di consumo dove convivono sottosuolo e palazzi di cristallo, frontiere e confini "posti/imposti" in percorsi regolati da divieti più che da bussole e mappe. L'idea stessa di esplorazione e di viaggio viene meno così come l'idea di governo del territorio sfuma nell'istanza di controllo sugli abitanti. Augé ha parlato di non-luoghi, ma sarebbe più esatto parlare di non-Terra, di un novello acosmismo prodotto da un pensiero disorientato, o meglio di un'assenza di pensiero (Augé, 1993).

6. *La mappa e le luci della città*

Se il marinaio Achab si inoltra nel mare sconfinato fidando nell'incorporazione della mappa nella sua mente, il borghese che raggiunge la grande città si smarrisce come inghiottito in un gorgo: unica speranza cercare un confine che permetta di interrompere il caos di impressioni. Ancora una volta con la letteratura si può far lavorare immagine con immagine, incrinare l'immaginario ormai consolidato nel nostro mondo. Attraverso la testimonianza di due viaggiatori in cerca di un mondo più autentico della provincia saltata dal progresso, a cui lo splendore della città si mostra in tutta la sua ambigua opacità. Il luogo mitizzato e desiderato, la capitale moderna, architettonicamente e urbanisticamente riorganizzata, produce in Gogol' (2004) e Dostoevskij (2007) un senso di smarrimento. Pietroburgo appare ai due visitatori patinata e falsa come i suoi abitanti: uomini senza qualità e senza pietà, solo pedine ammassate su una scacchiera dove il tempo del viaggio registra la dissonanza tra aspettative di vita e vissuti reali. Spazi e interni nevrotizzati, come ricorda Simmel (1997), per inermi spettatori di una scena in cui gli individui si rimpiccioliscono, progressivamente schiacciati da un eccesso di spettacolo, di stimoli. Qualunque sia il punto di osservazione e il modo con cui si guarda il mondo non muta il bisogno per il quale l'uomo, fissando lo sguardo, cerca un ordine e un orientamento. Lo smarrimento di Gogol' e Dostoevskij è il sintomo che l'uomo stesso è diventato antiquato, come ricorda Anders¹², o meglio estraneo e straniero al mondo in cui abita.

Tuttavia abdicare al diritto alla familiarità con il mondo, scivolare nell'indifferenza come difesa dall'eccesso di stimoli, da uno spazio troppo ingombro per poter ospitare l'uomo, non cancella, nasconde soltanto il rovescio intrascrivibile delle carte come delle mappe: il potere regolatore dell'immagine dei territori. Mappe, carte e globi diventano così funzionali al governo delle vite, forse per questo i sistemi informatici li evocano con mappe virtuali o altri sistemi che rendono disponibili, a portata di mano, anche i posti più irraggiungibili del pianeta. Trascritto rimane il mondo ricco di conoscenze, ma li-

¹² Cfr. G. Anders (2003), in part. vol. I, "Il mondo come fantasma e come matrice", pp. 123-225.

quida e fluttuante, simbiotica e claustrofobica l'esistenza umana, in cui non fa differenza andare sulla luna o tenere lo sguardo fisso sullo schermo: ogni cosa reitera virtualmente l'antica ossessione della compensazione del timore dell'ignoto con la lontananza dal mondo come in un rito svuotato di significato. C'è da chiedersi se tutto questo generi una reale dilatazione dello sguardo o, invece, non causi un difetto nella messa a fuoco dell'occhio annullando la differenza tra lontano e vicino. Lo schermo restituisce il mondo, orienta il viaggiatore come una mente aggiuntiva, ma impersonale. Pur essendo un segmento, una figura geometrica nei suoi contenuti, rende la domanda quasi inadeguata alla ricchezza delle risposte, rinvia dal suo interno ad un oltre, a un poter fare che diventa un dover vedere: rende superflua e sempre inadeguata l'esperienza in prima persona, inutile la parola e il confronto, spegne la forza evocativa del segno, in quanto, pre-sumendo di riprodurre con la precisione tecnologica il mondo, distoglie dal cielo. Forse la rete informatica ha dato l'ultima spallata al ridimensionamento dell'uomo dell'avventura e dell'esplorazione dopo la rivoluzione copernicana (Blumenberg, 2009, pp. 115-133). Alla fine come nel racconto di Borges le mappe dell'imperatore sono destinate a diventare solo logore rovine, luogo di insediamento degli ultimi nella scala dei viventi, partecipando della fine naturale dell'imperatore.

7. *Italiani ancora uno sforzo!*

Queste riflessioni muovono dalla lettura del libro *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita* che ricostruisce e legge criticamente la genesi della costruzione dello Stato italiano a partire dalla sua unificazione (Bonini, Blanco, Mori, Galluccio, 2016). La varietà di posizioni e di impostazioni messe in gioco introduce anche il profano alle complesse questioni, non solo burocratiche, legate all'organizzazione amministrativa del territorio: l'amministrazione ridisegna il territorio a partire dal progetto di unificazione dello Stato italiano. Nel titolo la cittadinanza diventa, infatti, specificazione di orizzonte al cui interno si determinano leggi, si circoscrivono territori, si registrano e si prefigurano relazioni interne ed esterne tra gli abitanti, gli ospiti, i vicini. Cittadinanza perciò si declina, all'interno della storia delle circoscrizioni nella specificità dei territori, nei vissuti dei suoi abitanti secondo il disegno ideale dello Stato che, rispecchiandoli, li traduce nel governo di un territorio più ampio. Una forma di riorganizzazione delle vite singole capace di agevolarne la mobilità, di incrementarne le possibilità, di allargarne visioni e mentalità. Nello Stato unitario moderno la cittadinanza chiama in causa la democrazia, svincolandolo dall'orizzonte più ristretto della nazione, coniugando il diritto con il governo. La cartografia dei territori non riproduce, dunque, solo il dato di fatto, ma risponde ad un progetto politico, rende visibile e utilizzabile per tutti la rete spaziale della comunità. L'orizzonte anche se non tracciabile, da questo punto di vista, dà le regole del disegno e nello *spettatore* condiziona il vissuto della cittadinanza, allude allo spazio ideale da cui quello geografico ritaglia, simbolicamente include, la vocazione della specifica comunità: ispirata alla partecipazione limitata, tesa a una identità chiusa, o invece plasticamente aperta alle vicende mutevoli degli

abitanti. Mappe e carte in altri termini hanno una vita, possono servire alla costruzione di imperi o essere destinate a diventare *lacere rovine* come quelle dell'imperatore di Borges.

In verità mappe, carte e sfere diventano *lacere rovine* solo là dove e nella misura in cui quello che Kant ha definito, non senza una certa sfumatura critica, *Iddio in terra* ha ceduto all'illusione di aver azzerato la differenza tra desiderio e realtà. In questa perdita è stata coinvolta anche la memoria tanto delle coordinate al cui interno si è delineato il sentimento di familiarità con il territorio che il senso di appartenenza alla comunità¹³. Forse ricordarne i presupposti può servire a capire come le *lacere rovine* segnano l'insensatezza di una qualsiasi forma resistente d'impero del mondo dell'*Iddio in terra* e aprire al significato più profondo e forse indicibile delle mappe come universo simbolico che consente il passaggio dal desiderio alla realtà, dal privato al pubblico reso possibile dalla *medietà* – luogo di passaggio e di legame tra fantasia e parola. L'unica via di passaggio che può avere ancora la sfumatura critica e produttiva nel nostro tempo: comunità e cittadinanza.

In questo senso *Orizzonti di cittadinanza* aiuta a riflettere sulle molteplici implicazioni e diversificate storie degli orizzonti della cittadinanza, al cui interno si determina il senso comune di proprietà e di familiarità con il territorio. Una sorta di retroterra dell'ovvietà ed evidenza del termine che prefigura il cittadino nell'abitante e lo spazio pubblico nella dimensione privata della vita.

Bibliografia

- ACCARINO B., "L'entropia del confine", in ACCARINO B. (a cura di), *Confini in disordine. Le trasformazioni dello spazio*, Roma, Manifestolibri, 2007a, pp. 7-32.
- ACCARINO B., "Tabula constituens. Tra appropriazione cartografica e geometria politica", in ACCARINO B. (a cura di), *Confini in disordine. Le trasformazioni dello spazio*, Roma, Manifestolibri, 2007b, pp. 33-66.
- AMATO F. (a cura di), *Etica, immigrazione e città. Uno sguardo sulla Napoli che cambia*, Napoli, Il Torcoliere UNIORPRESS, 2014.
- ANDERS G., *L'uomo è antiquato. Considerazioni sull'anima nell'epoca della seconda rivoluzione industriale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.
- ARISTOTELE, *De Anima*, in *Opere*, vol. IV, trad. it. A. Russo e R. Laurenti, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- AUGÉ M., *Non luoghi*, Milano, Elèuthera, 1993.
- BALIBAR E., *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012.
- BAUMAN Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2014.
- BENEVOLO L., *La fine della città. Intervista a cura di Francesco Ermani*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- BLUMENBERG H., *Paradigmi per una metaforologia*, Milano, Cortina Editore, 2009.

¹³ Si veda quanto afferma L. Wittgenstein (1999) prop. 94 (p. 19): «Ma la mia immagine del mondo non ce l'ho perché ho convinto me stesso della sua correttezza, e neanche perché sono convinto della sua correttezza. È lo sfondo che mi è stato tramandato, sul quale distinguo tra vero e falso» e più avanti prop. 95: «Le proposizioni, che descrivono quest'immagine del mondo, potrebbero appartenere a una specie di mitologia».

- BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.
- BONITO OLIVA R., "Elogio dell'etica", in AMATO F. (a cura di), *Etica, immigrazione e città. Uno sguardo sulla Napoli che cambia*, Napoli, Il Torcoliere UNIORPRESS, 2014, pp. 175-187.
- BORGES J.L., "L'artefice", in *Tutte le opere*, trad. it. a cura di D. Porzio, Milano, I Meridiani Mondadori, 1984.
- BOURDIEU P., *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Bologna, il Mulino, 2001.
- CALVINO I., *Le città invisibili*, Torino, Einaudi, 1972.
- DOSTOEVSKIJ F., *Diario di uno scrittore*, trad. it., Milano, Bompiani, 2007.
- FARINELLI F., *L'invenzione della terra*, Palermo, Sellerio, 2007.
- FARINELLI F., *La crisi della ragione cartografica*, Torino, Einaudi, 2009.
- GOGOL' N., *I racconti di Pietroburgo. Con un saggio di Vladimir Nabokov*, trad. it., Milano, Mondadori, 2004.
- GOULD S.J., VIBRA E.S., *Exaptation. Il bricolage dell'evoluzione*, ed. italiana a cura di T. Pievani, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.
- HARVEY H., *Geografia del dominio. Capitalismo e produzione dello spazio*, trad. it., Milano, Ombre Corte, 2019.
- ILARDI M., *Negli spazi vuoti della metropoli. Distruzione, disordine, tradimento dell'ultimo uomo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999.
- JAEGGI R., *Forme di vita e capitalismo*, trad. it. di M. SOLINAS, Torino, Rosenberg e Sellier, 2016, in part. pp. 119-140.
- KANT I., *Critica della ragion pura*, voll. I-II, trad. it. di G. GENTILE e G. LOMBARDO RADICE, a cura di V. MATHIEU, Roma-Bari, Laterza, 1966.
- KANT I., *Prolegomeni ad ogni futura metafisica*, trad. it. di P. CARABELLESE, a cura di R. ASSUNTO, Roma-Bari, Laterza, 1982.
- KANT I., *Geografia fisica*, ed. italiana Silvestri, ora in riproduzione anastatica con introduzione di F. FARINELLI, Bergamo, Edizioni Leading, 2004.
- KANT I., *Che cosa significa orientarsi nel pensiero?*, trad. it. a cura di F. DESIDERI e M. PORTERA, Milano, Mimesis, 2015.
- MELVILLE H., *Moby Dick*, trad. it. e cura di A. CENI, Milano, Feltrinelli, 2008.
- SIMMEL G., *La metropoli e la vita dello spirito*, Roma, Armando Editore, 1997.
- VICO G.B., *La scienza Nuova giusta l'edizione del 1744*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
- VIRILIO P., *Città panico. Laltrove comincia qui*, trad. it., Milano, Cortina Editore, 2004.
- WITTGENSTEIN L., *Della certezza. L'analisi filosofica del senso comune*, trad. it. di M. TRINCHERO con saggio introduttivo di A. GARGANI, Torino, Einaudi, 1999.
- WITTGENSTEIN L., *Tractatus logico-philosophicus e Quaderni 1914-1916*, ed. it. a cura di A.G. CONTE, Torino, Einaudi, 2009a.
- WITTGENSTEIN L., *Ricerche filosofiche (1953)*, ed. it. a cura di M. TRINCHERO, Torino, Einaudi, 2009b, p. 244.

Geographic caution: maps, papers, governments

Translating space into geometrical shapes, or drawing maps, is the way humanity designs its surrounding territory. These forms are determined by a sum of knowledge and hypothesis, of what has been already conquered and what is yet to conquer, by alternating fear and curiosity. This is the process that controls the geographic image of our world. Behind this process is a *geography of the mind*, that translates these approximations into certainty. The essay will analyze the relation between the sense of familiarity with the world and the evolution that forms of life have undergone with Modern anthropocentrism. Furthermore, it will cover the forms of organization and regulation of spaces produced by Capitalism. The *crisis of cartographic reason* is not only determined by sheer technical progress, but mostly by the fall of the mythology that tied map and territory together. Starting from the history of administrative circumscriptions in Italy, as presented by the book “Orizzonti di cittadinanza”, this article will focus on the implications of circumscriptions and subdivisions of territory, using the values of life as a community and citizenship as guidelines.

La prudence géographique : plans, cartes géographiques, gouvernements

C'est en traduisant l'espace par des figures géométriques, en dessinant des cartes géographiques et des plans que l'homme, dans l'alternance de sentiment de peur et de curiosité, façonne l'espace, et détermine son ordre à partir du connu à l'inconnu, du dominé au dominable. C'est dans ce contexte qu'émerge l'image géographique du monde derrière laquelle évolue une « géographie de l'esprit » dont la fonction est de transformer en certitude cette traduction. Cet essai analyse le lien entre le sentiment de familiarité avec le monde et les formes de l'habiter dans la transformation que ce lien acquiert à l'intérieur de l'anthropocentrisme moderne, en arrivant jusqu'aux formes capitalistes d'organisation et codification des espaces.

La « crise de la raison cartographique » ne dépend pas seulement de l'introduction d'instruments qui permettent une représentation plus précise du monde, elle est aussi et surtout la conséquence de la disparition de la mythologie qui avait jusque-là soutenu l'identification entre carte géographique et territoire. Sur la base de l'histoire des circonscriptions administratives de l'Italie après l'unification contenue dans l'œuvre « Orizzonti di cittadinanza » – à partir duquel on commence – cette réflexion est centrée sur le sens que revêt l'articulation des circonscriptions et la conception du territoire à partir des valeurs qui dans le temps ont inspiré les images de l'habiter: vivre-en-commun et citoyenneté.



La pubblica amministrazione tra confini da ridisegnare e barriere da abbattere

Luigi Fiorentino*

Parole chiave: *amministrazioni pubbliche, innovazione, riforma*

1. Introduzione

Il tempo in cui viviamo, per la complessità e la capillarità dei problemi e delle sfide che pone, richiede riflessioni collettive e contaminazioni tra saperi e punti di vista diversi. Alla società delle reti non è più possibile dare risposte settoriali, occorre, invece, un pensiero aperto e ampio che sappia produrre soluzioni collettive e multiculturali. Questo è, quindi, il momento delle contaminazioni tra culture diverse e tra mondi eterogenei. Bisogna dare vita a una prospettiva ampia di discussione, perché solo dallo scambio e dal confronto possono nascere nuove idee e soluzioni innovative per trasformare il settore pubblico e rimettertelo al passo con i tempi.

Probabilmente, oggi, uno dei più grandi problemi delle istituzioni pubbliche è quello del loro rendimento, perciò bisogna lavorare su questo tema, per far sì che le nostre amministrazioni diano di più, per portarle a fornire maggiori servizi ai cittadini e che siano soprattutto di qualità, a costi sostenibili. Tutto ciò, però, non deve avvenire guardando solo al risparmio come obiettivo in sé dell'azione pubblica, come si è cercato di fare negli ultimi anni per porre rimedio all'aumento del peso del nostro debito pubblico; i servizi pubblici devono costare di meno perché le amministrazioni di fatto lavorano meglio, adottando un reale approccio manageriale e non burocratico. L'efficienza è risparmio e non viceversa. A volte, invece, le istituzioni lavorano con metodologie antiquate, perdendo la capacità sia di essere efficaci nel fornire risposte ai cittadini sia di essere efficienti nelle loro *performance*.

Il tema del risparmio e dell'efficienza si connette, quindi, a quello della qualità dei servizi e, in generale dell'azione pubblica. Le pubbliche amministrazioni sono responsabili del delicato compito di perseguire, attuandolo, l'interesse generale; in altri termini, ciò vuol dire che sono i soggetti che mettono in atto le norme e le fanno vivere nelle pratiche quotidiane, a contribuire con le loro azioni alla realizzazione degli obiettivi economici, sociali e politici per la società. Per tale ragione, avere un'amministrazione pubblica che lavora bene è fondamentale per avere un Paese che funziona e in cui i cittadini possano riconoscersi ed essere "felici"¹.

* Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Roma, Italia.

¹ Il concetto di felicità pubblica, inteso come fine dell'azione pubblica e soprattutto come scopo associativo che porta gli individui a sentirsi parte di una società, riaspettandone regole e

Troppo spesso, tuttavia, accade invece che i pubblici uffici non riescano a realizzare con procedure efficaci ed efficienti gli obiettivi per cui sono preordinati. La sfida di chi studia le amministrazioni pubbliche e si occupa del loro funzionamento è proprio quella di rendere il sistema pubblico migliore.

Questa missione importante richiama a sé non solo studiosi dell'amministrazione in senso stretto, ma anche geografi, storici, filosofi, sociologi, psicologi e studiosi di scienze politiche e relazioni internazionali, perché si tratta di un problema che impatta sull'intera società e che si riverbera su diversi aspetti della vita sociale ed economica. Pertanto, solo da una positiva contaminazione tra punti di vista ed esperienze diverse si possono davvero lanciare idee e stimoli per costruire risposte nuove.

2. *Le barriere da abbattere: dalla monocultura amministrativa alla multidisciplinarietà*

La proposta metodologica presentata in questo contributo, ovvero l'uso di un approccio multidisciplinare per studiare soluzioni e proposte per innovare le pubbliche amministrazioni, è un obiettivo non scontato, che richiede un cambiamento radicale. Infatti, passare dalla monocultura amministrativa alla multidisciplinarietà, vuol dire abbattere barriere culturali e valoriali, scardinando un modello che per anni è stato proprio degli uffici pubblici, cioè quello burocratico.

Il primo aspetto da analizzare per comprendere quanto la monocultura amministrativa abbia influenzato la sfera pubblica riguarda il rapporto tra amministrazione e cultura, anzi tra le culture dell'amministrazione. Per lunghissimi anni – troppi – c'è stata un'identificazione pressoché totale tra il diritto e l'amministrazione pubblica, in particolare con il diritto amministrativo, che ha prodotto il dominio della cultura giuridica nell'analisi e negli studi delle istituzioni pubbliche, peraltro, con un'impostazione molto formalistica, come di stampo giuridico e formale sono stati gli strumenti, i procedimenti e i modelli di gestione pensati e adottati dalle pubbliche amministrazioni. Si è diffusa così una concezione dell'amministrazione come mero luogo di negoziazione di potere e di esecuzione delle leggi, che ha identificato l'amministrazione pubblica con le norme che la governano, finendo per creare una monocultura amministrativa.

Un esempio concreto di questo si può ritrovare guardando i manuali di diritto amministrativo, che per lunghi anni sono stati utilizzati nelle nostre università, per renderci conto di come tutto ciò trovi un riscontro fattuale: uno dei temi più importanti del diritto amministrativo, quello dell'organizzazione pubblica, non veniva neppure trattato nei testi studiati nelle università, se non

valori, è presente nella filosofia politica sin dai tempi degli Illuministi. Uno dei contributi di quella stagione culturale fu, ad esempio, l'inserimento del diritto alla felicità nella Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'America, dove si legge «tutti gli uomini sono creati eguali; essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la Vita, la Libertà, e il perseguimento della Felicità». In tempi più recenti l'analisi sulla felicità pubblica ha interessato studiosi di diverse discipline, in particolare si ricorda il contributo di Albert O. Hirschman (2013) che ha analizzato le due dimensioni della felicità, quella pubblica e quella privata, e come interagiscono tra loro reagendo a determinate fasi storiche ed economiche della società.

in poche righe relegate alla fine dei manuali; così come assente era il tema dei processi decisionali, ossia come si decide e che ruolo hanno i vari soggetti che intervengono nelle scelte pubbliche, ma anche quali sono le influenze di soggetti esterni all'amministrazione e come giocano il proprio ruolo. Si tratta di questioni che non venivano studiate nei corsi di giurisprudenza o sull'amministrazione pubblica, lasciate solo alle analisi degli scienziati politici. Tale assenza è lo specchio del fatto che la burocrazia è sempre stata vista come mera esecutrice di leggi, invece, come ben sappiamo dall'esperienza quotidiana, nel modo di agire della burocrazia viene in risalto anche un altro aspetto molto importante – oltre quello meramente formale dell'applicare leggi e procedure – ed è il fattore umano, cioè l'apporto delle persone che quotidianamente operano nelle istituzioni, i cosiddetti burocrati; perciò, oltre al diritto amministrativo è importante analizzare l'operato delle istituzioni, anche attraverso le lenti della psicologia del lavoro, dell'antropologia dell'amministrazione e della sociologia dell'organizzazione, per tenere conto del vissuto di ognuno nel rapportarsi con l'agire pubblico e con chi esegue la legge.

Pensare al burocrate solo come *semplice* esecutore, è un modo di vedere l'amministrazione completamente distante dalla realtà. Per qualcuno potrebbe anche essere desiderabile l'obiettivo di avere un apparato pubblico del tutto razionale e *meccanico* – tuttavia, che sia un obiettivo auspicabile è tutto da dimostrare – però, sicuramente, non è quello che accade nella realtà, poiché chiunque nel momento in cui opera nei panni dell'agente pubblico deve sì mantenere la propria imparzialità ma, al tempo stesso, porta la propria storia e il proprio modo di essere nel relazionarsi con gli altri (Mayntz, 1978). Quindi nell'analisi delle istituzioni pubbliche emerge, anzitutto, l'esigenza di vedere l'amministrazione come qualcosa di dinamico, il risultato di culture diverse, di storie, di saperi, di mondi che si intrecciano e non solo come un insieme di norme che regolano i procedimenti amministrativi. Successivamente Cassese approfondisce ulteriormente tale impostazione (Cassese, 1983, pp. 85 ss.).

Fin dal 1979, Massimo Severo Giannini, al tempo Ministro per la funzione pubblica, nel suo famoso rapporto (1979) sui problemi dell'amministrazione mise in chiaro una serie di temi critici per realizzare nella struttura pubblica il superamento della visione statica e rigida dell'organizzazione e dei metodi di lavoro. Leggendo il rapporto oggi, a distanza di molti anni, si nota forte l'esigenza, già allora avvertita, di un superamento della visione monoculturale dell'amministrazione, per fare spazio a un sistema realmente integrato e multilivello ove le singole parti del modello organizzativo possano lavorare in modo sinergico e interconnesso. Nel rapporto si parla di «*torso regionale*» con riferimento alla necessità di completare l'opera di definizione e organizzazione degli enti locali, avviata con la sola istituzione delle Regioni², per connettere il centro del sistema anche ai suoi arti periferici e si auspica l'inserimento nelle amministrazioni di uffici che possano occuparsi di organizzazione e di

² Le Regioni, seppur previste in Costituzione, ebbero attuazione solo negli anni '70 del Novecento, determinando così un ritardo anche nella definizione di poteri, funzioni e organizzazione degli enti locali, che è avvenuta solo negli anni seguenti e la cui parabola è – come dimostrano anche gli ultimi avvenimenti – ancora aperta e lontana dal trovare una risoluzione.

metodo, si analizzano i fattori di «arretratezza delle tecniche di amministrazione» (Giannini, 1979, pp. 7 ss.), giungendo in modo lungimirante anche a definire il ruolo dell'informatica – oggi potremmo dire delle nuove tecnologie – nell'opera di innovazione del settore pubblico³.

Nel rapporto viene poi specificato che l'analisi svolta prende in considerazione «alcuni solo dei problemi, i maggiori, delle amministrazioni dello Stato, e li prospetta tutti in chiave di organizzazione, intendendosi questa come strutture, personale e tecniche di amministrazione insieme» (*ibidem*, p. 32), definendo le basi del metodo di studi che dovrebbe essere adottato nelle amministrazioni, ovvero un'analisi che parta dai modelli organizzativi, passi poi allo studio delle persone che vi operano e, infine, agli strumenti e ai metodi di lavoro (le cosiddette procedure). Come si noterà è un tipo di studio del tutto opposto a quello al tempo dominante, perché inizia (e non finisce) dall'analisi dell'organizzazione, mette al centro le persone e infine si occupa dei procedimenti.

Dunque, la lezione di Giannini è oggi utile e attuale non solo perché individua, enuclea e analizza i problemi dell'amministrazione, ma anche perché traccia una strada per la loro risoluzione, auspicando la diffusione di una nuova visione dello Stato, non più da percepire come «creatura ambigua, irragionevole, lontana» ma come «amico sicuro e autorevole» (*ibidem*). Quel progetto non è stato ancora realizzato, per questa ragione bisogna avere oggi la capacità di immaginare e disegnare una nuova infrastruttura statale, rafforzata, moderna e che sia proiettata al futuro. In tale argomento va abbattuto il mito della separazione, ispirato all'idea che Stato e Regioni siano corpi del sistema solare, ognuno dei quali ha una propria traiettoria indipendente (Cassese e Torchia, 2014, p. 119).

Una visione dell'amministrazione soltanto giuridica, come mera esecuzione di leggi, ha condizionato in maniera troppo forte lo sviluppo di studi specialistici sull'amministrazione dal solo taglio normativo. A questo proposito tornano utili le riflessioni di Guido Melis, importante storico studioso delle amministrazioni, che nell'introduzione al suo volume di storia dell'amministrazione italiana scriveva:

Negli anni Sessanta quando dopo una lunga inerzia apparvero anche in Italia i primi studi propriamente di storia amministrativa dovetti constatare quali enormi ritardi la storiografia italiana avesse accumulato rispetto ad altri paesi. La lunga egemonia del formalismo giuridico aveva sostanzialmente ostacolato uno sviluppo autonomo degli studi storici sugli apparati amministrativi. Il persistente mito dell'amministrazione come esecuzione del comando legislativo si era tradotto da noi nella diserzione da un intero campo di studi altrove praticato con eccellenti risultati sin dall'800 (Melis, 1996, pp. 7-8).

Nel solco di questo pensiero si pongono anche altri studiosi e storici dell'amministrazione, a dimostrazione dell'importanza di realizzare innesti di saperi

³ A questo proposito un passaggio del *Rapporto* è molto significativo. Infatti, si legge: «Il fatto è che i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno» (*ibidem*, p. 14).

e discipline diversi. Si pensi, ad esempio, alle riflessioni di Francesco Bonini che nella premessa alla sua opera di storia dell'amministrazione pubblica in Italia (2005), con una visione molto moderna, colloca la storia a pieno titolo come parte della più ampia scienza dell'amministrazione.

3. *L'apporto della geografia allo studio delle amministrazioni pubbliche*

Quello che Guido Melis e Francesco Bonini dicono per la storia dell'amministrazione vale per altre discipline. Infatti, lo stesso discorso può farsi per i geografi. Il concetto di geografia amministrativa in Italia ha avuto spazi ridottissimi. Solo negli anni '90 del Novecento apparve come tema di ricerca interdisciplinare in un volume a cura di Francesco Merloni e Adrian Bours, dal titolo *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi* (1994), al quale l'anno dopo seguì – in un comune progetto programmatico – il testo *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di Lucio Gambi e Francesco Merloni (1995). Nell'introduzione al volume dedicato alla prima indagine comparativa in sei paesi dell'Europa occidentale, Merloni discuteva sulle possibili nozioni di geografia amministrativa, definendo il campo di studi che avrebbe dovuto occupare un nuovo ruolo – utilizzando questo termine in *senso atecnico* – per definire in forma sintetica gli studi di carattere interdisciplinare sui problemi territoriali delle amministrazioni pubbliche. L'ipotesi che sorreggeva l'idea di implementare una corrente di studi

che continuiamo a definire *geografia amministrativa* è che occorre intraprendere una serie di ricerche che abbiano come tema centrale quello della determinazione degli ambiti territoriali delle amministrazioni pubbliche e che a questo fine sia indispensabile l'apporto contestuale di approcci di tipo giuridico e di tipo geografico. Solo con una lettura congiunta ed interdisciplinare dei problemi di delimitazione degli ambiti territoriali si potranno superare i limiti degli attuali approcci al problema e la relativa marginalità che esso ha nelle rispettive discipline (Merloni, 1994, p. 19).

Nello stesso volume, il saggio di Adrian Bours offre una riflessione sull'uso della geografia a supporto dei processi decisionali nelle amministrazioni, definendo la geografia amministrativa come lo studio dei processi territoriali delle amministrazioni pubbliche. A tal proposito, Bours chiarisce che

lo studio non si riferisce unicamente ad aspetti statici e strutturali. Sotto il primo profilo, i territori amministrativi sono quelli per i quali i governi assumono decisioni pubbliche ed erogano servizi, nonché le aree che delimitano la giurisdizione delle corti. I territori sono anche la sede dei processi dinamici, dove differenti interessi economici si incontrano, attori di diversi apparati burocratici competono ed i cittadini cercano di ottimizzare i loro rapporti con gli organi di governo (Bours, 1994).

La riorganizzazione dei territori quindi, può essere utilizzata anche come strumento di miglioramento dei processi di governo sia statici sia dinamici.

Nel volume successivo, dedicato ad approfondire diversi aspetti degli spazi

istituzionali del caso italiano, alle varie scale, sono molto interessanti le riflessioni di Lucio Gambi in merito alle evoluzioni geografiche dei territori. In particolare, laddove vengono individuate cause storiche ed elementi sociali, economici e politici («situazioni reali») che hanno determinato le nostre configurazioni comunali e anche la topografia dei comuni, la cui morfologia spesso può apparire anche singolare e bizzarra, ma che ha ragioni storiche e risalenti nel tempo (Gambi, 1995).

Lo stesso Merloni, nell'introduzione del capitolo conclusivo sui risultati dell'indagine, evidenzia come i metodi attraverso i quali si giunge alla delimitazione territoriale di una pluralità di circoscrizioni sia il risultato di diversi processi, ai quali contribuisce, appunto, la geografia amministrativa. Dunque, questi due volumi, da cui hanno tratto stimolo successive ricerche geo-storiche, ancora oggi rappresentano metodologicamente un valido apporto per coloro che, pur provenendo da formazioni differenti, si occupano a vario titolo del funzionamento e dell'organizzazione degli apparati amministrativi e mostra soprattutto l'utilità di un approccio multidisciplinare al tema dell'amministrazione pubblica. È importante, quindi, spiegare ed evidenziare come anche la geografia (nei suoi studi sull'organizzazione territoriale dello Stato) sia una disciplina che si occupa di pubblica amministrazione, di *gouvernement* e di *public management*.

In un contributo del professor Franco Farinelli, apparso tempo fa su *L'Espresso*, tale visione è spiegata in modo così lucido e chiaro, che qui vale la pena riportare:

A metà del Seicento Thomas Hobbes spiega, nel suo *Leviatano*, che Dio ha rivelato all'umanità soltanto una scienza, la geometria. Ora, se si disegna un triangolo e si contrassegnano i vertici con tre lettere, il triangolo resta tale, e la geometria resta geometria. Ma se si nominano i vertici con i nomi di altrettante città, poniamo, il triangolo diventa una mappa, e la geometria diventa geografia. E infatti il territorio degli Stati moderni dev'essere anch'esso continuo, omogeneo e isotropico, pena l'inesistenza dello Stato stesso. Continuo vuol dire formato da un'unica estensione, non più disperso in tanti frammenti l'uno lontano dall'altro come prima accadeva. L'omogeneità si riferisce alla nazione, ed implica il fatto che tutti gli abitanti condividano la stessa capacità di manipolazione simbolica, a partire dalla lingua e dalla religione. L'isotropismo è la qualità che spiega l'esistenza di una sola capitale, di norma al centro: il punto verso il quale tutte le parti dello Stato sono, almeno in teoria, funzionalmente orientate. Per capire il modello dello Stato moderno, la cui distesa è concepita come composta di parti l'un'altra perfettamente equivalenti cioè interscambiabili, bisogna insomma rovesciare quel che a scuola ci hanno fatto credere, ed ammettere che non è vero che la mappa è la copia di quel che esiste, ma all'opposto è quel che assumiamo come reale ad essere la copia della mappa. Altrimenti non avremmo mai potuto dirci moderni (Farinelli, 2017).

Ogni territorio dello Stato, ancora oggi, dipende dall'intreccio di questi tre livelli ontologici e al tempo stesso funzionali, al punto che ogni strategia statale volta alla definizione dell'interesse nazionale dovrebbe misurarsi rispetto

a questa triplice articolazione, di cui bisognerebbe tener conto anche nella costruzione delle decisioni pubbliche. In questa direzione, ad esempio, va la riflessione di Giuseppe Dematteis (1994) che evidenzia l'importanza, nella definizione e nello studio di politiche pubbliche in ambito locale, di valutare i caratteri territoriali locali, delle specificità fisionaturali e socioculturali sedimentatesi nel corso del tempo.

Passando dal livello scientifico a quello fattuale, cioè quello della costruzione di modelli di governo e di nuove metodologie di analisi e di *design* delle *policy*, la connessione di diverse discipline vorrebbe dire costruire *team* multidisciplinari anche all'interno delle amministrazioni, in particolare in quegli uffici – si pensi ad esempio agli uffici legislativi o ai gabinetti dei Ministeri – che si occupano della definizione delle politiche pubbliche e, quindi, di quelle misure che nascono dall'analisi dei problemi e volte alla loro risoluzione (Hassenteufel, 2011).

In tal senso, è interessante riportare un caso di studio, di qualche anno fa, che ha visto coinvolti anche i geografi nella definizione di una decisione pubblica. Si tratta della costruzione presso il Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri di un gruppo di lavoro per la predisposizione della strumentazione e della metodologia tecnica, la creazione delle basi dei dati conoscitivi e di ogni altro elemento utile a fini istruttori per lo svolgimento dei lavori preparatori dello schema di decreto legislativo, finalizzato alla determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali; in sostanza la commissione aveva il compito di studiare l'adeguatezza della delimitazione territoriale delle Regioni. Il gruppo multidisciplinare di lavoro⁴ era composto da numerosi esperti, tra i quali geografi, scienziati politici, statistici, sociologi e demografi, a dimostrazione che nei processi decisionali è importante l'apporto di più culture al fine dell'analisi e della definizione delle migliori possibili soluzioni di *policy*. Tutto questo potrebbe sembrare semplice, addirittura banale se visto dall'esterno, invece, nella pratica è molto difficile riuscire a far sì che una simile prospettiva di lavoro interdisciplinare si realizzi, poiché nell'amministrazione pubblica, come si è detto, continua a dominare un approccio solo giuridico alla risoluzione dei problemi, che vede la legge quale unico punto di arrivo del processo decisionale. Oggi, invece, sono più che mai utili alle amministrazioni gli storici, i geografi, i filosofi, gli esperti di studi internazionali, per portare approcci e prospettive analitiche ampie e variegate nell'azione di ripensamento dell'architettura statale.

Il superamento della monocultura amministrativa passa per l'affermazione di un modello di analisi aperto, che sia in grado di generare una rottura degli schemi tradizionali. Questo non vuol dire che le singole discipline negli studi e nelle ricerche non debbano più esserci, anzi è importante che ci sia l'autonomia delle singole aree culturali, ma occorre esplorare spazi di confine tra discipline diverse.

Si tratta, quindi, di uscire dal dominio culturale esistente per costruirne uno nuovo, comune, sviluppando metodologie e prospettive collettive che possano anche integrare università, amministrazione e ricerca per immagina-

⁴ Il Gruppo di lavoro è stato istituito con Decreto del Presidente del Consiglio 23 ottobre 2017.

re un modello di Stato al servizio dei cittadini, che sia connesso alle loro reali esigenze.

4. *Confini da ridisegnare: dalla burocrazia “meccanica” al public management*

Un altro aspetto da affrontare, criticamente, è come il predominio di un’impostazione meramente contabile, di una visione, cioè, ancorata a un ruolo centrale della Ragioneria generale dello Stato, ha di fatto impedito il formarsi nel nostro Paese di una cultura del *management* e della gestione.

Le ragioni di ciò sono ben spiegate dalle vicende attuative del R.D. n. 2440 del 1923, cioè la legge di contabilità di Stato, una norma che regolava la gestione pubblica e che ha costruito l’ossatura di tutto il diritto amministrativo, disciplinando la gestione del patrimonio pubblico. Si tratta di una norma risalente al 1923, che a sua volta riprendeva principi di una legge di fine ’800, figlia dei tempi in cui è nata e della visione dirigista della cosa pubblica che, di conseguenza, ha prodotto una impostazione rigida e meccanicistica del procedimento amministrativo. I suoi principi erano così pervasivi nell’architettura centrale del sistema amministrativo – sino a penetrare a livello locale – che ancora oggi si risentono i suoi effetti, nonostante siano subentrate nuove norme, in particolare di stampo europeo, che vanno in direzioni completamente diverse.

Il R.D. n. 2440 del 1923, e il suo regolamento attuativo, prevedeva la suddivisione dell’intero processo amministrativo, anche in termini di procedimento di spesa, in quattro fasi distinte e a loro volta svolte da persone diverse. Questa divisione rigida dei compiti, oltre a parcellizzare l’azione pubblica e a dilatare i tempi, portava a una conseguente deresponsabilizzazione della dirigenza, poiché un procedimento non era mai imputabile, dall’inizio del suo *iter* sino alla fine, a un solo soggetto, ma coinvolgeva sempre diversi attori nelle varie fasi, con compiti e funzioni differenti.

Il sistema della contabilità pubblica, previgente all’attuale, era fortemente ancorato all’idea di vincolare le metodologie gestionali e andava nel senso opposto a quello dell’autonomia del *management*, che di fatto finiva così per diventare solo un mero esecutore materiale delle norme.

La parabola del R.D. n. 2440 del 1923 e l’impostazione di gestione dell’azione amministrativa che ne è derivata ha avuto come conseguenza il fatto che con difficoltà, e solo negli ultimi anni, nella nostra amministrazione si è affermato il concetto unitario di impostazione budgetaria nella gestione amministrativa, ovvero di una visione per programmazione e obiettivi e non solo per fasi e compiti. Questo tipo di impostazione ha impedito il formarsi di una cultura propria del *budget*, della programmazione e del *management*, ma ha anche prodotto debolezza in termini di efficacia ed efficienza dell’azione pubblica e dei controlli sull’operato dei soggetti istituzionali.

Oggi, invece, è sempre più evidente che la spesa pubblica non è più solo un fatto unicamente contabile, una questione di esclusiva pertinenza di ragionieri ed economisti, poiché alle procedure di spesa è sempre più legato anche il raggiungimento degli obiettivi delle politiche pubbliche, nella misura in cui una norma non esplica i suoi effetti per il solo fatto di esistere, ma occorre che

sia accompagnata e supportata nella sua attuazione da modelli organizzativi e di spesa, efficienti ed efficaci.

Per tale ragione, l'amministrazione nell'attuale fase storica, ha bisogno dell'affermazione di una cultura unificante, frutto di integrazione, che superi la separatezza dei saperi e riesca, soprattutto, ad essere strumento di sincronizzazione gestionale in chiave di efficienza; occorre quindi costruire una cultura della gestione che superi un modello burocratico, poco attento ai risultati e molto agli adempimenti formali. Questo, concretamente, significa recuperare il valore dell'amministrare, vuol dire assunzione di responsabilità, utilizzo della discrezionalità e della capacità di scelta. Infatti, la visione contabile della spesa pubblica e del procedimento amministrativo, non solo ha condizionato l'azione amministrativa per lunghi anni, ma è anche una delle cause della lenta emersione di una dirigenza pubblica intesa come classe dirigente in grado di guidare e governare i processi e di amministrare, usando un determinato potere di azione.

Del resto basti pensare che, storicamente, la dirigenza pubblica in Italia emerge molto tardi, intorno agli anni '70 del secolo scorso, ma inizia ad acquisire uno spazio di azione e di rilevanza vero e proprio soltanto negli anni '90, dopo la rottura di Tangentopoli, che ha reso necessaria la separazione tra politica e amministrazione.

Peraltro, vale la pena ricordare che ancora oggi il quadro normativo di riferimento non è completo, poiché manca la definizione compiuta di due aspetti fondamentali per costruire una vera dirigenza pubblica, composta di manager più che di burocrati, si tratta cioè dei metodi di reclutamento e dell'aggiornamento dei meccanismi di valutazione dei dirigenti, poiché gli attuali sono ancora troppo lontani dal cogliere davvero l'essenza del lavoro e delle capacità del dirigente.

Tentativi di riforma non sono mancati negli ultimi anni, ma hanno posto l'accento soprattutto sulla definizione di elementi per attribuire gli incarichi ai dirigenti, piuttosto che sul loro ruolo effettivo, sulla formazione, sui compiti, sui poteri e sugli strumenti dei manager pubblici.

Si segnala, infine, l'importanza di recuperare profili manageriali per le pubbliche amministrazioni, in cui la componente organizzativa deve essere prevalente. Mi riferisco a *skills* in grado di costruire utilizzare la strumentazione gestionale in maniera flessibile per raccorderla con gli obiettivi di *policy*. L'organizzazione non può essere, infatti, considerata una invariante, come sin qui è stata, occorre invece renderla funzionale rispetto ai risultati che si intendono raggiungere. Così come anche i modelli organizzativi vanno resi coerenti rispetto ai processi, nonché al modo in cui su questi impattano le moderne tecnologie.

Non si tratta, quindi, solo di un problema di strumentazione giuridica semplificata per modificare la modellistica organizzativa ma è qualcosa di più sostanziale, cioè è proprio il modello organizzativo-operativo che deve essere adeguato. Gli esponenti dei Governi trattano le strutture organizzative in modo statico, quasi si sentano impotenti nel produrre cambiamenti reali (Battistelli, 1998).

Le riorganizzazioni delle amministrazioni raramente portano innovazio-

ne, ciò vale soprattutto in Italia dove la prevalenza della cultura giuridica è conclamata (Peters, 1999, pp. 233 ss.). Ma il nostro apparato esecutivo è ancora incapace di innovare (Cassese, 2019, p. 251) e la riforma è incompleta (Matarella, 2017, p. 115-122).

5. *Riflessioni conclusive*

Così come Giannini parlava dell'esigenza di adeguare le tecniche di amministrazione («arretratezza delle tecniche di amministrazione»), oggi si pone in maniera forte il problema di adeguare i processi decisionali. Si tratta di una questione che attiene sia alla fase normativa, cioè come nascono le leggi e le soluzioni in esse proposte, sia alla fase amministrativa del processo di *policy*, cioè come si attuano le norme.

Per quanto riguarda il primo aspetto, come si è cercato di dimostrare, è importante adottare un metodo di analisi aperto, che porti nei luoghi decisionali figure professionali e accademiche diverse, non in sostituzione di quelle classiche dell'amministrazione, ma che vadano a integrare e arricchire i gruppi di lavoro esistenti. Occorre, quindi, costruire uffici studi dal carattere plurale, inserendo professionalità di tipo diverso.

Le buone politiche pubbliche hanno bisogno di dati, di idee e di studi preparatori, invece, vi è una carenza di tutto ciò, anche in conseguenza della diffusione di una visione esclusivamente normativa e del fatto che le amministrazioni centrali dello Stato non hanno più luoghi di studio, centri di analisi e uffici preposti a questo.

Vi sono due strade da percorrere: lavorare per arricchire e fortificare gli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, inserendo negli uffici di gabinetto professionalità variegata; fare in modo che anche l'amministrazione pubblica sia dotata, nelle sue varie articolazioni, di professionalità nuove, che non siano soltanto di tipo giuridico, prevedendo negli organici delle strutture organizzative profili professionali che guardano al futuro.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, cioè quello che attiene all'ambito amministrativo del ciclo della decisione pubblica, è importante che le amministrazioni recuperino un proprio spazio, che non sia più quindi solo quello del soggetto passivo, mero attuatore delle norme, ma di protagonista attivo, di attore che governa i processi e che amministra concretamente la cosa pubblica.

Infatti, occorre evidenziare l'importanza dell'implementazione delle norme, cioè della loro traduzione in provvedimenti attuativi e atti amministrativi, al fine di produrre risultati concreti. È proprio questo momento quello più delicato, perché è lì che si annidano inefficienze e ritardi ed è lì che la politica, per vari motivi, perde il controllo della realizzazione degli obiettivi di *policy* (Shafritz e Hyve, 2007, p. 320). Di fatto è allora che opera una traslazione del potere della politica all'amministrazione, soprattutto in Italia, per vari motivi, tra i quali la breve durata dell'Esecutivo, questo fenomeno è frequente. Ed è lì che può verificarsi lo scostamento tra quanto progettato e quanto, invece, realizzato (Mény e Thoening, 1989, pp. 222 ss.).

Il recupero di una autonomia gestionale propria dell'amministrazione im-

patta anche sul problema dell'efficienza dell'azione pubblica. Alla complessità dell'amministrare, acuita sia dalla grandezza dei problemi da fronteggiare sia dall'esistenza di un sistema di governo sempre più multilivello e aperto, bisogna rispondere creando modelli dinamici di gestione, che non ingessino l'azione pubblica in una serie di adempimenti, spesso sterili, ma che liberino le energie latenti nelle istituzioni pubbliche e nella società.

L'interesse pubblico oggi è un interesse che va coniugato e declinato in modo diverso rispetto al passato. Infatti, non può più esistere il punto di vista della singola porzione dell'amministrazione pubblica contrapposto a quello di un'altra amministrazione o del cittadino, bisogna trovare metodologie gestionali e di amministrazione che portino a un raggiungimento congiunto dell'obiettivo finale, attuando strategie di raccordo tra le amministrazioni, con il supporto di culture diverse e di un approccio amministrativo aperto e multidisciplinare.

Bibliografia

- BATTISTELLI F., *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, Milano, FrancoAngeli, 1998.
- BONINI F., *Storia della Pubblica Amministrazione in Italia*, Milano, Mondadori Education Le Monnier Università, 2005.
- BOURS A., "La teoria e la ricerca sulla geografia amministrativa", in MERLONI F., BOURS A. (a cura di), 1994, pp. 55-64.
- CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 1983.
- CASSESE S., *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, il Mulino, 2019.
- CASSESE S., TORCHIA L., *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, il Mulino, 2014.
- DEMATTEIS G., "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", in *Sviluppo locale*, 1, 1994, pp. 10-30.
- FARINELLI F., "Se volete capire il presente studiate la geografia. Trascurata a scuola. Insediata dal web. Eppure sempre più importante. Per arginare i nazionalismi e comprendere l'oggi", in *LEspresso* (28 gennaio 2017; <http://espresso.repubblica.it/visioni/2018/02/01/news/se-volete-capire-il-presente-studiate-la-geografia-1.317647>).
- GAMBI L., "L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative", in GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), 1995, pp. 23-34.
- GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995.
- GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979.
- HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique. L'action publique*, Parigi, Armand Colin Editore, 2011.
- HIRSCHMAN A. O., *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, il Mulino, 2013.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, Bologna, il Mulino, 1996.
- MERLONI F., "Introduzione. Obiettivi e risultati della comparazione delle esperienze europee di delimitazione dei confini territoriali delle pubbliche amministrazioni", in MERLONI F., BOURS A. (a cura di), 1994, pp. 13-53.

- MERLONI F., BOURS A. (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi*, Bologna, il Mulino, 1994.
- MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2017.
- MAYNTZ R., *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Bologna, il Mulino, 1978.
- MENY Y., THOENIG J.C., *Le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1989.
- PETERS B.G., *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 1999.
- SHAFRITZ J.M., HYDE A.C., *Classics of Public Administration*, Thomson, 2007.

The public administration between borders to be redesigned and barriers to be broke down

Limits and weaknesses of public administrations are visible to everyone. Those are, partially, the problems and the critical issues, which are ancient and historicized, for this reason any reform must start, first of all, not only from present days analysis, but also from the past. However, it is important to raise the reflection regarding the innovation of the public administration in a collective form, promoting a comparison between different disciplines. As a matter of fact, until today, it has not been possible to study administrations in a multidisciplinary way, or it has only been possible partially, so it is by far more important to show how different cultures, not only legal, but also scientific, social, territorial, anthropological or economic, can enhance the role of the institutions.

This contribution will analyze some of the “illnesses” of the public administration and will be delineated some possible solutions, either from the scientific point of view or from the construction of models and tools to innovate the public sector, through an open and multidisciplinary approach.

L'administration publique entre frontières à redessiner et barrières à abattre

Les limites et les faiblesses des administrations publiques sont visibles à tous. Il s'agit en partie de problèmes et des enjeux critiques au long de l'histoire et c'est pour cela que toute solution de réforme ne peut plus ne pas en tenir compte et commencer par une analyse de l'administration publique d'hier ainsi que d'aujourd'hui. Cependant, il est important de mener une réflexion concernant l'innovation de l'administration publique de façon collective, en sollicitant la comparaison entre des différentes disciplines. En fait, jusqu'à aujourd'hui, les administrations n'ont pas pu être étudiées de manière pluridisciplinaire ou bien cela a été possible que partiellement ; c'est donc important de montrer comment des différentes cultures, non seulement juridiques, mais aussi scientifiques, sociales, territoriales, anthropologiques ou économiques, peuvent renforcer le rôle des institutions.

Cette contribution analysera quelques-uns des « maux » de l'administration publique et nous nous interrogerons sur les pistes possibles, tant du point de vue scientifique que de la construction de modèles d'application et d'outils concrets, pour innover le secteur public, à travers une approche ouverte et multidisciplinaire.



Cittadinanza amministrativa e cittadinanza politica tra Sette e Novecento. In margine a un volume recente

Marco Meriggi*

Parole chiave: *circoscrizioni amministrative, stato moderno, storia d'Europa*

1. *Spazio, potere, società*

Negli ultimi decenni la storiografia ha lavorato molto sul tema del rapporto tra spazio, potere e società, riprendendo e riarticlando le suggestioni che – tra gli altri – era stato in anni ormai molto lontani un autore come Lucien Febvre ad avanzare nel suo classico studio *La terra e l'evoluzione umana*¹, e che poi la geografia umana nei decenni successivi ha largamente sviluppato. Non sorprendentemente, a offrire un contributo particolarmente intenso in tal senso sono stati spesso studiosi e studiosi attivi nell'ambito disciplinare della storia dell'amministrazione. Lo hanno fatto emancipandosi in parte dal proprio originario *background* di impronta soprattutto storico-giuridica e spesso di intonazione formalista, recependo e rielaborando una quantità di sollecitazioni provenienti da cantieri di scavo e riflessione più aperti al contatto con lo studio delle dinamiche di interrelazione sociale. Queste ultime sono, del resto, sistematicamente calate nello spazio e nel territorio, che ne costituiscono il mutevole scenario di invero.

A ricevere particolare attenzione sono stati, in questo contesto, i momenti di scansione epocale che hanno scandito la metamorfosi della storia del potere tra età moderna ed età contemporanea. Uno di essi è, naturalmente, costituito dal tornante dell'epoca rivoluzionaria e napoleonica, che non a caso rappresenta l'implicito retroterra fondativo di molte delle ricerche raccolte nel volume di cui qui ci accingiamo a discutere, anche se nessuna di esse lo affronta direttamente.

Quella di cittadinanza è una nozione molto antica e risalente, che sarebbe fuorviante considerare solo in base alla sua sola declinazione moderna. Ma, come ben sappiamo, è essenzialmente alla rivoluzione francese che quest'ultima deve la sua formalizzazione. Da essa derivò infatti una modalità tendenzialmente pariforme di appartenenza degli individui alla comunità, da intendere come compartecipazione necessaria dei singoli a un medesimo orizzonte

* Napoli, Università Federico II, Italia.

¹ Febvre, 1980. Sullo *spatial turn* in ambito storiografico cfr. Di Fiore, 2016.

spaziale di riferimento, definito e perimetrato in base al profilo tracciato dalle frontiere nazionali e governato da una amministrazione omogenea; una cittadinanza egualitaria, a differenza di quelle di tipo particolaristico e differenziale caratteristiche dell'antico regime; una cittadinanza, al tempo stesso, basata sulla fruizione da parte dei suoi titolari del diritto di esercitare collettivamente la sovranità politica, in forma auspicabilmente democratica, all'interno del rispettivo territorio nazionale; una cittadinanza, dunque, concettualmente concepita come nozione fortemente antitetica rispetto a quella di sudditanza.

Tuttavia, non c'è dubbio che, se l'aspirazione a promuovere l'attuazione della cittadinanza politica – la cittadinanza della sovranità popolare – rappresentò nella storia dell'Ottocento europeo la stella polare di tutti i movimenti a matrice democratica, a lungo essa non conobbe un inveroamento se non parziale e contrastato. Per gran parte dell'Ottocento, in tal senso, quello della cittadinanza sovrana fu un sogno, più che una realtà.

2. *Il modello napoleonico e la sua lunga durata*

Viceversa, una cittadinanza per così dire a metà, ovvero intesa come livellamento dei singoli di fronte agli impulsi dell'amministrazione statale, pur in un quadro di certezza e uniformità del diritto, divenne assai più rapidamente un fenomeno effettivo, non solo nella Francia napoleonica parzialmente erede del discorso egualitario di matrice rivoluzionaria, ma anche in quasi tutti gli altri paesi europei, nei quali – con tempi variabili a seconda della più o meno durevole persistenza al loro interno dei residui di natura feudale – emancipandosi dalla propria condizione di sudditi, gli abitanti divennero degli *administrés* prima ancora che dei *citoyens* (Molitor, 1980); soggetti, dunque, tutti uguali di fronte all'impersonalità della legge e ai meccanismi organizzativi e impositivi della macchina amministrativa, la quale tendeva a dispiegarsi attraverso quella logica di articolazione centralizzata dello spazio territoriale nella quale un autore come Tocqueville individuò una possibile linea di continuità tra l'antico regime e la rivoluzione (Tocqueville, 1989).

Ora, l'ascesa dell'amministrazione pariforme nell'Ottocento europeo si realizzò nel segno di una modificazione profonda tanto delle forme di legittimazione ideologica sottese all'esercizio del potere, quanto dei saperi di riferimento chiamati all'appello e valorizzati al fine di garantirne la concreta operatività. Essa prese forma, in linea generale, in base a inedite modalità di scansione del territorio a fini governamentali, di cui l'esperienza della dipartimentalizzazione e della distrettuazione napoleoniche (Ozouf-Marignier, 1989) – non solo in Francia, ma in tutti i paesi entrati man mano a far parte del sistema imperiale francese – costituì il tratto paradigmatico.

L'emergenza dell'amministrazione come modalità prevalente dell'esercizio del potere portò con sé anche l'affermazione professionale all'interno dei pubblici apparati di figure di formazione tecnico-scientifica – esempio paradigmatico in tal senso è quello offerto dal settore dell'amministrazione di acque e strade (Blanco, 2002), ma se ne potrebbero ricordare utilmente anche degli altri – che affiancarono il tradizionale *milieu* di estrazione giuridica nel governo del territorio. Ma non si trattò soltanto della presenza di nuove

competenze al timone delle istituzioni politiche e in particolare delle branche amministrative di queste ultime; più in generale, il senso della svolta epocale va riconosciuto di per sé nel mutamento intrinseco di qualità nell'esercizio del potere politico stesso in quanto tale. L'antico regime – a dispetto di quello che pensava Tocqueville – lo aveva infatti concepito essenzialmente come un esercizio conservativo, adeguandosi a una sensibilità diffusa, interessata soprattutto a garantire con strumenti giudiziali il riaggiustamento contingente tra gli elementi compositivi di una società di cui era da apprezzare e tutelare la natura fondamentalmente statica. Il vecchio mondo del potere come giustizia caratteristico dell'antico regime (Hespanha, 2003; De Benedictis, 2001; Mannori-Sordi, 2001) guardava insomma con fiducia al passato e riconosceva nella conservazione della tradizione il proprio valore primario di riferimento. Di quella tradizione, la lingua naturale era il diritto consolidato, il diritto che proveniva dalla storia, talvolta in modo talmente immemorabile da avere la pretesa di confondersi con la natura.

Per contro, il nuovo macro-soggetto rappresentato dalle amministrazioni post-rivoluzionarie si servì di un'altra lingua, attingendo volentieri le proprie metafore operative dal mondo delle scienze moderne. Come si esprimeva suggestivamente Vincenzo Cuoco – figura per altro tutt'altro che incondizionatamente adesiva alle nuove tendenze in atto –, mentre nella sua tradizionale forma prevalentemente giudiziale il potere tendeva «a conservar le cose nello stato nel quale si trovano», la sua nuova veste amministrativa lo sollecitava piuttosto a esprimersi attraverso «tentativi, i quali possono, e talora si debbono, cangiare ogni giorno» (Cuoco, 1999, p. 105). Si trattava, dunque di una lingua programmaticamente sperimentale e per sua natura tendente all'innovazione e alla trasformazione, quasi con una tecnica da laboratorio. Essa presupponeva l'idea della perfettibilità del futuro, mentre mostrava diffidenza nei confronti delle forme di legittimazione suggerite da un passato che l'antico diritto egemone tendeva viceversa a dipingere come immutabile proprio in quanto coincidente con la supposta natura delle cose. Per questo, a prescindere dai loro specifici percorsi di formazione, i funzionari che tra fine Settecento e inizio Ottocento resero possibile non solo la rimodulazione amministrativa del territorio, ma anche l'emersione dell'amministrazione in quanto tale a funzione primaria nell'esercizio di un pubblico potere ora non più inteso come erogazione a fini conservativi di giustizia compositiva, vanno tutti considerati come interpreti di un rapporto comunque nuovo tra il sapere di governo e gli oggetti materiali sui quali si esercitava l'operato di quest'ultimo. Esso era declinato all'insegna di un dinamismo che metteva preliminarmente in conto l'eventualità di un sistematico esercizio di eversione nei confronti dei preesistenti assetti della maglia territoriale. Si trattava di fare violenza ad una storia raccontata come natura e come necessaria staticità, nel presupposto che la storia stessa non è natura, bensì continua trasformazione.

Questa vocazione a intervenire in modo autoritariamente creativo nel mosaico territoriale, da un lato statalizzando le funzioni di comando connesse alla gestione di ognuno dei suoi ritagli spaziali, dall'altro ridisegnandone la trama complessiva in ragione delle esigenze avanzate dal centro del sistema di governo, la ritroviamo, per quanto riguarda i casi italiani e in relazione all'epoca

della restaurazione, ampiamente documentata tanto nell'introduzione quanto in alcuni dei saggi raccolti in *Orizzonti di cittadinanza* (Bonini F., Blanco L., Mori S., Galluccio F., 2016): da quello di Leonardo Mineo dedicato allo studio dell'assetto circoscrizionale del Regno di Sardegna a quello di Simona Mori, che indaga sui circondari del Regno d'Italia a partire dal retroterra dell'esperienza preunitaria; e, ancora, alla messa a fuoco di questo tema offre utili apporti analitici anche il saggio di Ivan Costanza relativo alla questione provinciale nei primi anni dopo l'unificazione nazionale². Qui ci si trova alla vigilia di una ulteriore svolta epocale, che è quella rappresentata dall'imminente o già avvenuta affermazione, nel nuovo contesto dell'Italia unita, di un ordinamento liberale che garantisce almeno a una piccola parte dei regnicoli la fruizione di una piena cittadinanza politica, consentendo alle élites di negoziare con lo Stato i modi della propria cittadinanza amministrativa territoriale. Ma prima di quel tornante, in età rivoluzionaria e napoleonica, la vicenda del ritaglio circoscrizionale nella penisola – il problema della definizione delle sue linee nella prospettiva della ottimale funzionalità delle articolazioni periferiche delle istituzioni centrali – si è tradotta più in una sorta di incondizionato monologo dell'amministrazione che nella ricerca di un dialogo tra i territori e le capitali.

La costruzione tardo settecentesca e primo ottocentesca della maglia amministrativa promossa dai governi francofilo s'era risolta infatti in un autentico trauma per le periferie territoriali e per le comunità che le popolavano, nel senso che il nuovo orizzonte della cittadinanza amministrativa aveva spesso stravolto la percezione dello spazio di interrelazione caratteristica dell'orizzonte comunitario preesistente. Anche se in Italia certamente con mano più leggera di quanto non fosse avvenuto nella Francia della rivoluzione, le circoscrizioni amministrative erano state talvolta ritagliate a colpi di compasso, lo strumento che sembrava simboleggiare più di qualsiasi altro il processo in atto di tecnicizzazione del potere e di contestuale costruzione delle linee di scorrimento territoriale ad esso pertinenti. Tra le tante testimonianze dell'epoca, conserva sempre un fascino particolare quella di Pietro Colletta, che racconta così gli effimeri tentativi di organizzazione amministrativa del territorio intrapresi dal governo della repubblica napoletana, che per cercare di realizzarli aveva operato una sorta di azzeramento della composita geografia giurisdizionale precedente:

Un decreto divise lo Stato in dipartimenti e cantoni, abolendo la divisione per province e mutando i nomi per altro antichi di memorata memoria. In esso i fiumi, le montagne, le foreste, i termini di natura, si vedevano capricciosamente messi nel seno de' dipartimenti o dei cantoni, e talvolta delle comunità, scambiati i nomi; creduto città un monte e fatto capo di cantone, il territorio di una comunità spartito in due cantoni; certi fiumi addoppiati, scordate certe terre; insomma, tanti errori che si restò all'antico, e solo effetto della legge fu il mal credito dei legislatori (Colletta, 1951, p. 13)³.

² Cfr. rispettivamente, Mineo, 2016; Mori, 2016; Costanza, 2016.

³ Per una più ampia contestualizzazione di questa testimonianza cfr. Meriggi, 2011, pp. 33-95.

Meno avventurosa e improvvisata, ma certamente più efficace, era stata, nei lustri seguenti, l'opera di ridisegno circoscrizionale perseguita dai governi napoleonici, talvolta accordando un qualche margine di interlocuzione ai soggetti espressivi del mondo locale (Sturani, 2013), ma comunque imponendo con decisione, sulla base di un progetto di programmazione territoriale che gli uffici governativi di statistica rielaboravano a ritmo incessante (Sofia, 1988), le linee strategiche di scansione dello spazio amministrato ritenute a torto o a ragione più consone al redditizio esercizio di quella funzione soprattutto prestazionale nella quale si identificava la nuova *ratio* dell'amministrazione pubblica. L'idea sottesa a questa dinamica era che, se all'*administré* non restava sostanzialmente in dotazione che una pallida parvenza della sua teorica condizione di cittadino – sancita solennemente dal verbo rivoluzionario e formalmente riconfermata, anche se in tono più dimesso, dalla legislazione napoleonica – gli doveva per altro venire comunque garantita, grazie ai servizi irrogati attraverso la maglia istituzionale statale, la fruizione ottimale di quella che abbiamo definito cittadinanza amministrativa.

Nell'età della restaurazione questo tipo di dinamica sostanzialmente si ripropose, ed anzi si estese ad aree della penisola che erano rimaste impermeabili all'irradiazione del modello napoleonico (la Sicilia e la Sardegna, soprattutto). Ma non c'è dubbio che, già a partire dalle battute iniziali del nuovo corso, le costellazioni locali di potere ebbero modo di interloquire in proposito con le autorità di governo con qualche maggior margine di legittimazione, e di sfruttare i canali offerti dalla partecipazione dei loro rappresentanti ai vari organi di tipo consiliare che costituiscono la maggiore novità di quei decenni, tanto rispetto al ventennio francese quanto rispetto all'antico regime e alle variegate situazioni che nella penisola ne avevano caratterizzato la geografia istituzionale. Ma resta il fatto che nessuno – se non i marginali e isolati esponenti di un pensiero pienamente reazionario che, per quanto autoritari, i governi della restaurazione comunque non condividevano – pensò allora concretamente allo smantellamento di quella che, fuor di retorica, costituiva la parte forse più significativa dell'eredità che il periodo rivoluzionario e napoleonico consegnava ai sovrani restaurati: la concettualizzazione del territorio statale come oggetto unitario di intervento e di manipolazione da parte della trama amministrativa statale, e non più come deposito e spazio di assemblaggio di soggettività giurisdizionali locali di varia natura e legittimazione, che la sensibilità diffusa percepiva come sostanzialmente disgiunte le une dalle altre. Rispetto ai mondi locali, l'amministrazione continuò infatti a dispiegare un'intenzione non meramente ricognitiva, come era stato usuale in antico regime (Mannori, 2011, in particolare p. 257), ma, viceversa, tendenzialmente operativa e trasformativa.

3. *Il modello liberale e il caso italiano*

Ma eccoci di fronte alla svolta costituita dall'affermazione del modello liberale, con il suo corollario che in questa sede ci interessa di più, vale a dire la sovrapposizione di una compiuta cittadinanza politica (a lungo, per altro, fruibile da una minoranza ristretta della popolazione, e dunque una cittadinanza politica selettiva) alla già ampiamente sedimentata cittadinanza amministrativa, ga-

rantita già nei decenni precedenti dalla vigenza dello stato di diritto e delle logiche paritetiche e anti-particolaristiche ad esso strutturalmente connesse.

Come mostrano bene i saggi di Tito Forcellese (2016), di Carmen Trimarchi (2016), di Salvatore Mura (2016), di Carlo Vivoli (2016), in età liberale il tema dell'assetto circoscrizionale è al centro di una prassi negoziale di tipo nuovo, in forza della quale la recezione delle istanze delle periferie rappresenta parte sostanziale del discorso amministrativo-territoriale sviluppato dal centro; anche per la buona ragione che le *élites* politiche periferiche e quelle centrali all'interno del modello liberale – e a differenza di quanto avveniva all'epoca delle monarchie amministrative dei decenni precedenti – tendono facilmente, se non fatalmente, a coincidere (Aimo, 2010). E, tuttavia, il negoziato che ha ora luogo mostra caratteristiche sensibilmente diverse da quelle che erano tipiche della dialettica tra capitale e territori prima dell'affermazione della versione amministrativa di gestione di questi ultimi; o, meglio, di quest'ultimo, al singolare. In antico regime, infatti – ha argomentato persuasivamente una corrente della storiografia sull'età moderna – le località disponevano di risorse sostanzialmente autopoietiche per la marcatura delle rispettive pertinenze spaziali⁴ e solo o principalmente sulla base di questa irriducibile singolarità esse entravano rapsodicamente in contatto con il centro.

Ora, viceversa, questa presunzione di singolarità, che nel corso della prima metà dell'Ottocento è venuta meno in seguito all'appropriazione dei territori da parte dello Stato e dalla loro conseguente riduzione ad *unum* ad opera della pervasività della trama amministrativa, non è più riproponibile. E, se le periferie si vedono attribuita una voce in capitolo, ciò avviene comunque sulla base del preliminare riconoscimento, da parte di esse, dell'unità giuridica del territorio di cui fanno parte, all'interno di cornici amministrative la cui fisionomia si può di volta in volta ridiscutere, ma di cui non è dato di misconoscere la primazia gerarchica. Ogni territorio è comunque connesso alla maglia e, seppure spesso in ragione di modalità negoziali che coinvolgono anche soggetti locali, è al centro di essa che se ne definiscono le orditure.

Il centro, per altro, può avere esigenze e interessi differenziati a seconda della specifica funzione di governo che esso si trova di volta in volta ad interpretare. E quest'ultima non è, in tutta evidenza, solo quella irradiata dalla filiera burocratica che fa capo al Ministero dell'Interno, articolata nel territorio attraverso la catena circoscrizionale che nel sistema napoleonico individua i suoi gangli di snodo nel dipartimento e nel cantone e che nei decenni successivi, pur nel mutare delle denominazioni attribuite alle unità di ritaglio, ne ripete a grandi linee le traiettorie operative.

4. *Nel Novecento*

È quanto emerge, in relazione non solo all'età liberale, ma anche a quella fascista e a quella repubblicana, da un ulteriore gruppo di saggi raccolti in *Orizzonti di cittadinanza*, che indagano sulle articolazioni, per così dire, tematiche della struttura istituzionale. Come mostra Antonella Meniconi, studiando il caso del-

⁴ Cfr. Torre, 2011; Salvemini, 2006. Una messa a fuoco teorica del tema è offerta da Rau, 2013.

le circoscrizioni giudiziarie, sebbene la «tendenza» dell'ordinamento, se così si può dire, [sia] stata quella di far coincidere la geografia giudiziaria con quella amministrativa, mutuando da quest'ultima confini e perimetri, ricalcando cioè il 'ritaglio' di comuni, province e (dalla loro istituzione) regioni», essa non sempre, già a partire dagli esordi dell'Italia unita e a maggior ragione in seguito, si è tradotta in pratica, ma anzi «in questo torno di anni è stata superata nel nome di altre considerazioni (fattori economici, sociali, legati alla mobilità)» (Meniconi, 2016, pp. 85-86). Il cittadino inteso come utente giudiziario, infatti, a seconda dei modi dell'insediamento sul territorio del proprio luogo di residenza, o dei propri tragitti di mobilità, può presentarsi con fattispecie diverse da quelle che lo identificano come utente amministrativo, e di conseguenza «la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari ha una rilevanza» non solo funzionale, ma anche costituzionale, sulla base del principio – nevralgico in tutti gli ordinamenti di matrice liberale e democratica – della «incondizionata accessibilità alla giustizia, che deve essere garantita a tutti i cittadini» (*ibidem*).

Mutatis mutandis, quello caratteristico della rete giudiziaria è per altro lo stesso tipo di scarto rispetto al disegno della rete circoscrizionale amministrativa che si può riscontrare anche osservando la dislocazione territoriale della struttura operativa dei Carabinieri, tematizzata in relazione all'età liberale e al fascismo da un saggio di Flavio Carbone (2016); o, ancora, la trama delle istituzioni territoriali finanziarie ricostruite da Daniele Sanna per quello che riguarda i decenni ottocenteschi dell'età liberale; una trama circoscrizionale, tra l'altro, non solo differente da quella facente capo al Ministero dell'interno, ma anche ulteriormente ramificata al proprio interno a seconda delle priorità operative, se è vero che con le riforme crispine «i quattro grandi rami dell'amministrazione tendevano ad avere una loro autonomia e dunque circoscrizioni diverse fra loro» (Sanna, 2016).

Del resto, come risulta – per quanto attiene al tema delle province – dal saggio che Anna Lucia Denitto dedica a continuità e rotture della loro trama nelle “Puglie” dall'epoca fascista ai giorni nostri (Denitto, 2016), non solo le reti istituzionali tematiche disseminate nel territorio si ispirano a *ratio* operative diverse da quella che caratterizza la nervatura primaria dell'amministrazione moderna – ovvero la filiera scandita dai rappresentanti territoriali del ministero dell'Interno – ma quest'ultima, a sua volta, è soggetta nel tempo a rimodulazioni anche molto profonde, «nel senso che uno spazio può configurarsi come territorio in determinate circostanze e non in altre, che individui e gruppi possono far parte contemporaneamente di più contesti territoriali e che uno stesso spazio può essere parte di più territori» (*ibidem*, p. 199). Sono osservazioni che l'autrice elabora facendo riferimento, in nota, a una letteratura riferibile per lo più all'età medievale e a quella moderna, ma che ritiene, evidentemente, pertinenti anche per il proprio caso di studio novecentesco, operando un richiamo alla «multiscalarità, [alla] molteplicità e [alle] geografie plurali del territorio» (*ibidem*).

Ci si trova, dunque, di fronte a giochi di scala intrecciati e sovrapposti, che in epoca contemporanea può accadere di vedere proposti dall'alto, come nel caso dei piani di regionalizzazione elaborati in epoca fascista qui ricostruiti da Francesca Sofia (2016), o anche sollecitati dal basso, come nel caso del proget-

to della “Grande Torino” – rimasto poi nel cassetto dei sogni – che è l’oggetto del contributo di Maria Luisa Sturani (2016).

5. *Una storia open ended*

Ciò che ne ricaviamo è la constatazione che il particolarismo circoscrizionale, del quale lo Stato alla napoleonica s’era posto all’inizio dell’Ottocento l’obiettivo di fare *tabula rasa*, è in realtà fenomeno destinato a riprodursi ininterrottamente. E, come abbiamo visto, a contribuire attivamente all’innervamento all’interno degli stessi spazi di circoscrizioni giurisdizionali quanto meno in competizione, se non *tout court* in concorrenza, sono non solo le sollecitazioni emergenti da una società civile territoriale dalle forme variegata ed evidentemente inassimilabili a quelle caratteristiche delle costellazioni di poteri locali contro le quali si era esercitata l’ansia uniformatrice della prima statualità moderna, ma anche i meccanismi di parcellizzazione funzionale tutti interni all’amministrazione stessa; l’esigenza di quest’ultima, cioè, di costruirsi ritagli di intervento congruenti a seconda della funzione di volta in volta erogata, e in relazione ad un’utenza cangiante e mobile al tempo stesso. In questa stessa prospettiva interpretativa, proprio per la loro spiccata caratterizzazione tematica, si possono leggere anche i saggi di Oscar Gaspari (2016) e di Lorenzo Durazzo (2016).

Cambia dunque, articolandosi e differenziandosi internamente, la macchina dell’amministrazione; e cambia la società con la quale essa si relaziona; così che quella della definizione e ridefinizione delle circoscrizioni amministrative pare presentarsi alla fine come una vicenda potenzialmente inesauribile e costantemente proiettata verso il futuro; sebbene, come illustrano i saggi di Alessandro Celi e Paolo Gheda sul caso della Val d’Aosta (2016), di Jacobo García Álvarez su quello della Spagna (2016), di Anna Gianna Manca sulla Germania e sulla Prussia (2016), possa spesso accadere che, nel caldeggiare la scelta di partizioni amministrative nuove rispetto a quelle immediatamente preesistenti, sia il passato – talvolta un passato anche molto risalente – a venire speso come risorsa argomentativa da far valere sul tavolo di una trattativa, ancora una volta dando fiato alle retoriche tendenti a omologare storicità e naturalità.

Era per lo più contro queste ultime che i promotori della statualità moderna nella penisola italiana si erano battuti nel momento in cui avevano cercato di tracciare le loro inedite geometrie circoscrizionali, sulla base dell’aspirazione a insediare la giurisdizione unitaria ed esclusiva dell’amministrazione al posto di quelle plurime sin lì operative.

Tra queste ve ne era, per altro, una di carattere decisamente translocale, e tuttavia capillarmente radicata in ogni singolo luogo e tradizionalmente alternativa ai poteri secolari; quella ecclesiastica, le evoluzioni della cui rete circoscrizionale Francesco Bonini illustra analiticamente, seguendone le traiettorie territoriali dalla fondazione del regno d’Italia ai giorni nostri (Bonini, 2016)⁵. Egli restituisce così i tratti di un sistema circoscrizionale a lungo non

⁵ Da segnalare, infine, a completamento di questa perlustrazione di *Orizzonti di cittadinanza* un ulteriore saggio, ricco di informazioni sulle procedure di classificazione di materiali archivistici relativi alla storia delle circoscrizioni dell’Italia unita: Carucci, Di Fazio, 2016.

solo niente affatto coincidente con quello secolare, ma anche capace, grazie all'eccezionale densità della sua maglia, di supplire per alcuni versi ai deficit di cittadinanza politica intrinseci a un sistema modulato in adesione ai dettami esclusivistici tipici del liberalismo classico, offrendo una sorta di quasi-cittadinanza compensativa a parte degli strati subalterni ed alle donne; una peculiarità, questa, del caso italiano sulla quale vale la pena di continuare a riflettere, ogni qual volta si affrontano in prospettiva storica i problemi della cittadinanza e dei suoi molti volti⁶.

Bibliografia

- AIMO P., *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, Carocci, 2010.
- BLANCO L., "Amministrazione, ingegneri e territorio nell'Italia napoleonica", in DELLE DONNE R., ZORZI A. (a cura di), *Le storie e la memoria. In onore di Arnold Esch*, Firenze, Firenze University Press, 2002, pp. 171-193.
- BONINI F., "Distinzioni e coincidenze: le circoscrizioni ecclesiastiche", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 123-148.
- BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.
- CARBONE F., "Le circoscrizioni dei Carabinieri reali. Primi studi", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 87-103.
- CARUCCI P., DI FAZIO S., "Dalla Guida generale degli Archivi di Stato italiani all'Atlante storico-istituzionale", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 445-460.
- CELI A., GHEDA P., "La Valle d'Aosta, una circoscrizione 'naturale'", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), 2016, *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 263-270.
- COLLETTA P., *Storia del Reame di Napoli dal 1734 al 1825*, 3 voll., Napoli, Libreria scientifica, 1951.
- COSTANZA I., "Province perdute, province difese (1859-1867)", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 183-198.
- CUOCO V., *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Milano, Rizzoli, 1999.
- DE BENEDICTIS A., *Politica, governo e istituzioni nell'Europa moderna*, Bologna, il Mulino, 2001.
- DENITTO A.L., "Province e/o Regioni. Continuità e rotture nelle "Puglie" dal fascismo a oggi", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di),

⁶ Sul tema, tra le molte analisi a disposizione, cfr. quella di Gaiotti De Biase, 1993.

Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 199-230.

DI FIORE L., "Border studies and global history. Grenzen als Gegenstand einer transnationalen Untersuchung", in *Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken*, 95, 2016, pp. 397-411.

DURAZZO L., Comprensori turistici del Mezzogiorno, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 325-334.

FEBVRE L., *La terra e l'evoluzione umana. Introduzione geografica alla storia* (1922), Torino, Einaudi, 1980.

FORCELLESE T., "La definizione dei collegi elettorali in Abruzzo (1861-1891)", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 335-338.

GAIOTTI DE BIASE P., "Da una cittadinanza all'altra. Il duplice protagonismo delle donne cattoliche", in BONACCHI G., GROPPI A. (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 128-165.

GARCÍA ÁLVAREZ J., "La organización territorial del Estado en España", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 397-422.

GASPARI O., "Dall'immensa pianura impaludata e deserta' ai nuovi enti locali dell'agro pontino", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 289-324.

HESPAÑHA A.M., *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna, il Mulino, 2003.

MANCA A.G., "Circoscrizioni amministrative e autorità di governo in Germania e in Prussia (secc. XIX-XX)", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 423-444.

MANNORI L., "Costituzione", in BANTI A.M., CHIAVISTELLI A., MANNORI L., MERIGGI M. (a cura di), *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 253-269.

MANNORI L., SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

MENICONI A., "La rete delle circoscrizioni giudiziarie", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 77-86.

MERIGGI M., *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, il Mulino, 2011.

MINEO L., "'L'indeclinabile massima uniformità circoscrizionale'. Fonti documentarie per lo studio dell'assetto circoscrizionale del Regno di Sardegna (1814-1859)", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 151-182.

- MOLITOR H., *Vom Untertan zum Administré. Studien zur Französischen Herrschaft und zum Verhalten der Bevölkerung im Rhein- Mosel-Raum von der Revolutionskriegen bis zum Ende der Napoleonischen Zeit*, Wiesbaden, Steiner, 1980.
- MORI S., “Una trama per duecento città. I circondari del Regno”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 33-70.
- MURA S., “Le circoscrizioni elettorali in Sardegna durante l’età liberale”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 375-393.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Paris, EHESS, 1989.
- RAU S., *Räume. Konzepte, Wahrnehmungen, Nutzungen*, Frankfurt-New York, Campus, 2013.
- SALVEMINI B., *Il territorio sghembo. Forme e dinamiche degli spazi umani in età moderna. Sondaggi e ricerche*, Bari, Edipuglia, 2006.
- SANNA D., “Intendenze, direzioni e compartimenti. Le circoscrizioni del ministero delle Finanze nell’Ottocento”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 105-121.
- SOFIA F., *Una scienza per l’amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Roma, Carucci, 1988.
- SOFIA F., “Processi di regionalizzazione in epoca fascista: appunti di lavoro”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 231-236.
- STURANI M.L., “Riforma della maglia amministrativa e spazi sociali nel Piemonte napoleonico”, in DI FIORE L., MERIGGI M. (a cura di), *Movimenti e confini. Spazi mobili nell’Italia preunitaria*, Roma, Viella, 2013, pp. 93-107.
- STURANI M.L., “Dinamiche urbane e circoscrizioni amministrative in età fascista: il progetto fallito della ‘Grande Torino’”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 237-260.
- TOCQUEVILLE A., *L’Antico regime e la rivoluzione*, Torino, Einaudi, 1989.
- TORRE A., *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma, Donzelli, 2011.
- TRIMARCHI C., “Le circoscrizioni elettorali nel passaggio unitario: la Sicilia”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 359-374.
- VIVOLI C., “Tra Lucca e Firenze: Pistoia, la Valdinievole e i confini provinciali”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 271-288.

Administrative citizenship and political citizenship between Eighteenth and Nineteenth centuries. In the margin to a volume recent

Taking inspiration from the examination of the essays collected in the recently published volume *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, the article reconstructs some features of modern European statehood at the turning point between the late Eighteenth and early Nineteenth centuries.

A particular attention is given to the role played by the public administration in the construction of a territory conceived as an exclusive space of the state jurisdiction and consequently organized on the ground of a system of circumscriptions functional to the agency of central governments. This system established itself through the partial dismantling of the previous ways of organizing the space produced by the territorial peripheries. However, in the Nineteenth and Twentieth centuries – in harmony with the evolution of the state in a liberal and democratic sense – a new dialectic between state and local subjects about administrative circumscriptions was developed, and it is still in progress. In this sense, the history of administrative circumscriptions appears to be a sort of open-ended story.

Citoyenneté administrative et citoyenneté politique entre le Dix-huitième et Dix-neuvième siècle. En marge à un volume récent

En s'inspirant de l'analyse des essais collectés dans l'ouvrage *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, récemment paru, l'article retrace certains aspects du statut de l'État européen au tournant entre le Dix-huitième et le Dix-neuvième siècle.

Une attention particulière concerne le rôle joué par l'administration publique dans la construction d'un territoire conçu comme un espace exclusif de la juridiction de l'État et, par conséquence, organisé sur la base d'un système de circonscriptions fonctionnel à l'action du gouvernement central. Ce système s'établit à travers le partiel démantèlement des modes précédents d'organisation de l'espace, produits par les périphéries territoriales. Cependant, au cours du Dix-neuvième et du Vingtième siècle – en harmonie avec l'évolution de l'État en sens libéral et démocratique – une nouvelle dialectique entre l'État et les sujets locaux, par rapport aux circonscriptions administratives, se développe et est toujours en cours. Dans ce sens, l'histoire des circonscriptions administratives semble être une sorte d'histoire du final toujours ouvert.



Il *multilevel* all'italiana

Francesco Bonini*

Parole chiave: *multilevel governance, province, circoscrizioni amministrative*

1. *Premessa*

Al momento dell'Unificazione tutte le porzioni d'Italia avevano fatto esperienza dei processi di razionalizzazione territoriale. Talune già nella radice fisiocratico-illuminista, come, quasi a staffetta, la Toscana e il Lombardo-Veneto. Altre in forme che echeggiavano i processi francesi pre-rivoluzionari, come era avvenuto per le porzioni continentali del Regno di Sardegna. In ogni modo tutta la parte continentale dell'Italia era stata familiarizzata o inserita nel sistema di organizzazione territoriale inaugurato nel 1789 secondo le tre forme statali di predominio franco-napoleonico sulla Penisola: le annessioni dirette, la Repubblica poi Regno d'Italia, il Regno di Napoli. Un processo di razionalizzazione era stato realizzato anche in Sardegna già durante il periodo dell'esilio, tra il 1807 e il 1814. Infine l'assetto della Sicilia era stato *modernizzato* in occasione della mai fino in fondo accettata unificazione del Regno delle Due Sicilie nel 1816 (Bonini, 2003).

Queste diverse esperienze, di fatto corroborate durante le Restaurazioni, sono ricondotte a unità tra il 1859-'61 e il 1865. Questo indirizzo ispira il processo di unificazione amministrativa, che determina un effetto di trascinarsi di lungo o lunghissimo periodo, giunto proprio in questi anni a un punto di svolta significativo.

2. *Una unificazione alla francese*

La legge comunale e provinciale del 1865 sancisce la piena accettazione e l'omogenea applicazione, per via emergenziale, del sistema francese. Che tuttavia, rispetto all'archetipo, presenta due varianti strutturali: in primo luogo non si esercita su un territorio omogeneo, ma sull'assemblaggio di sette Stati, ciascuno dotato di una propria storia sia di compartimentazioni e di vita comunale, che di rapporti tra centri e periferie. In secondo luogo – dopo il (duplice) impianto avvenuto nel 1848, nel quadro dell'immediata attuazione dello Statuto prima e poi soprattutto con i decreti Rattazzi, nel 1859, non a caso fortemente contestati in parlamento non appena cessati i pieni poteri – questo processo viene gestito da un sistema politico in sostanza parlamentare, o nel quale comunque il governo deve tenere conto del parlamento, almeno fino al 1924.

* Roma, Università LUMSA, Italia.

Si tratta in realtà di un potente fattore di blocco o quanto meno di freno rispetto a incisive politiche di razionalizzazione e di omogeneizzazione del sistema delle circoscrizioni amministrative: l'ho definita la «sindrome Pellegrino Rossi», che teorizzò, ancora nella prima metà del XIX secolo, il costo in termini di consenso delle politiche di ingegneria territoriale (Bonini, 2016a). Un assioma confermato nel 1865 e solennemente ribadito da Giolitti. Poi rilanciato nel secondo dopoguerra.

Le modalità dell'Unificazione infatti non comportano sincronizzazione o razionalizzazione *von oben*, ovvero progettate e definite in modo coerente da parte del governo centrale, come pure era avvenuto, in modo assai controverso, in occasione della prima unificazione del Lombardo nel 1859, come mostrano le modalità d'azione della Commissione Giulini e il processo decisionale della legge Rattazzi.

Lo dimostrano tre vicende a latere dell'approvazione della legge del 1865, che la completano, o più esattamente la contestualizzano: la preparazione e poi la gestione della *traslocazione* della capitale, la formalizzazione dei *compartimenti* regionali, l'abbandono del progetto di razionalizzazione delle circoscrizioni diocesane.

La determinazione della capitale e il destino delle ex-capitali accompagna tutti i primi anni dall'Unificazione. Giustamente Antonio Chiavistelli ha di recente riproposto una riflessione di Giuseppe Montanelli, che, sulle pagine de «La Nuova Europa», quando ormai si perfeziona l'inopinata unificazione, ammoniva:

conviene fondare grandi centri di amministrazione [...] nelle città che ereditarono dal passato una primazia provinciale egemonica [perché] chi rinnega queste secondarie preminenze metropolitane [deve abbandonare] l'idea di disaccentramento e rassegnarsi ad un'Italia francese¹.

Italia francese che di fatto non può essere messa in discussione, per l'incalzare delle emergenze e la necessità del controllo del territorio. In occasione della «seconda unificazione» Crispi confermerà: «L'Italia ha sortito le conseguenze delle invasioni francesi e del dominio dei francesi. La provincia ci venne dalla Francia e non abbiamo saputo disfarcene» (Bonini, 2012, p. 5).

Così le varianti all'americana, di una regionalizzazione per ex-Stati a base *metropolitana* elettiva, tale da riprendere la tradizione delle città in quanto comuni (e non capoluoghi di provincia), «pietra angolare dell'edilizio civile italiano»², perno dell'intero sistema nazionale, o alla germanica, in senso di federalismo fortemente gerarchizzato, non risultano sostenibili e nessun'altra opzione *tecnica* si rende disponibile negli anni dell'Unificazione.

Ne consegue la conferma della provincia come circoscrizione di decentramento dello Stato e di governo locale, con la parificazione delle ex-capitali ai capoluoghi di provincia senza nessuna gerarchia tra gli stessi (Bonini, 2008 e

¹ G. Montanelli, *Dell'autonomia municipale*, «La Nuova Europa», I, 8 agosto 1861, cit. in Chiavistelli, (2015-16), p. 16.

² G. Montanelli, *Dell'ordinamento nazionale. Trattato*, Firenze, Tipografia Garibaldi, 1862, p. 32, cit. in Chiavistelli, 2015-2016. L'espressione ricorre anche nello scritto divulgativo di Giambattista Zannini, *Dell'ottimo Comune nel nuovo Regno d'Italia libri tre*: vol. 3, Le mansioni, Feltrè, Castaldi, 1871, p. 16.

2019). In occasione di un nuovo passaggio *costituente*, quello che risulta anche formalmente tale, la questione si ripropone. A fine 1945, infatti, si decide di soprassedere all'elezione dei consigli provinciali, in attesa di quelli regionali. Di più, durante la prima legislatura repubblicana (1948-1953), nei progetti governativi di attuazione del disegno costituzionale, si affaccia l'idea, in presenza di consigli regionali elettivi, di rendere di secondo grado l'elezione dei consigli provinciali: una scelta forse meno funzionale alla struttura delle forze politiche, ma forse più coerente dal punto di vista istituzionale. Ma del disegno costituente riparleremo.

Nel corso della VII Legislatura dell'allargato Regno di Sardegna, la finestra regionalista, come sappiamo, si richiude molto rapidamente dal punto di vista politico-istituzionale. Sarà invece oggetto di attenzione da un altro punto di vista, quello geografico ed economico.

In effetti Pietro Maestri, portando a conclusione una serie di studi già abbozzati da Cesare Correnti, presenta un disegno di circoscrizioni regionali ispirate a criteri geografici addirittura nella prestigiosa sede internazionale dell'Esposizione di Parigi del 1865, a caratterizzare la pubblicazione ufficiale presentata dal giovane Regno (Bonini, 2016a). Su base geografica sono identificati dei *compartimenti* che poi diventano le basi della suddivisione statistica dell'Italia. Pur guardandosi bene dall'indicarli come elementi dotati di soggettività istituzionale saranno destinati ad indiscussa fortuna.

Siamo così al terzo elemento di lungo periodo che accompagna la nuova legge comunale e provinciale. Nell'ambito della legislazione di unificazione infatti era stato presentato un progetto per razionalizzare il numero delle diocesi, fino a farle coincidere con quello delle province, secondo il modello franco-napoleonico (Bonini, 2016b). Il fallimento di questo progetto dimostra allora bene i caratteri della definizione del *multilevel* all'italiana, che non può che essere rispettoso degli elementi strutturali dello *statu quo* sociale ed istituzionale. La resistenza ecclesiastica infatti non è solo motivata dal conflitto che oramai stava diventando esplicito, ovvero non è solo un movimento di resistenza nei confronti delle pretese ingerenze dello Stato laicista e giurisdizionalista. Implica anche forti resistenze interne, da parte delle diocesi più piccole e deboli ad una confluenza in strutture più vitali, che impediranno ancora all'inizio del Novecento, e poi dopo il Concilio Vaticano II, ovvero a distanza di oltre un secolo, qualsiasi intervento di razionalizzazione delle circoscrizioni diocesane di iniziativa ecclesiale, ossia della competente Congregazione della Curia Romana.

Alla luce di questi tre processi, risulta evidente il senso della legge del 1865, come conferma (Bonini, 2015a), ben all'interno del sistema francese, la proposta della razionalizzazione delle circoscrizioni dei comuni e delle province, che pure viene accolta nel testo della legge, è chiaramente destinata a un annunciato destino di non attuazione.

In realtà se tutti convenivano sull'*irrazionalità* delle circoscrizioni comunali e provinciali, frutto in modo pressoché esclusivo della sedimentazione storica, nessuno, nei concitati mesi tra la Convenzione di settembre e la traslocazione della capitale, è in grado di fissare dei criteri per realizzare questa complessa e cruciale impresa. Per cui, salvo risarcire Siracusa riattribuendole (a scapito

di Noto) la dignità di capoluogo di provincia, e realizzare alcune decine di fusioni di comuni, l'Unificazione conferma il quadro di riferimento. La delega per la nuova circoscrizione delle province inserita nel testo della legge non verrà mai attuata e quella contenuta nell'allegato "A" per l'accorpamento dei comuni darà frutti molto modesti.

Così da riconfermare un quadro che non sarà più di fatto mutato. Il disegno delle circoscrizioni amministrative avviene, dunque, per iniziale decisione governativa, per giustapposizione. In tale quadro agiscono poi, con spinte funzionalistiche, le singole amministrazioni ministeriali, ciascuna delle quali tende a disegnarsi la propria forma sul territorio. Per questo motivo sarebbe molto importante un repertorio delle stesse. Per questa via infatti si disegnano o si corroborano anche gerarchie tra i centri urbani e i flussi amministrativi: la sincronizzazione *multiscaling* infatti resta solo nel limbo delle buone intenzioni, in quanto occorre necessariamente tenere conto delle molteplici esigenze dei territori.

3. *Le ragioni dello statu quo*

Tutto ciò non impedisce, anzi incoraggia una vasta produzione di progetti e di disegni, che appunto *confermano la regola*, ovvero gli equilibri di fondo e la persistenza di lungo periodo delle culture istituzionali e dei vincoli che ne conseguono.

Il bilancio della "seconda unificazione amministrativa", realizzata sotto il governo Crispi, riafferma l'impossibilità di intervenire sulla questione delle circoscrizioni, pur in presenza di una riforma della legge comunale e provinciale (Bonini, 2014). Lo statista siciliano, che era fortemente consapevole dell'urgenza di un ridisegno razionale e funzionale, pone la questione, ma le critiche immediatamente fioccate sul progetto presentato all'indomani di una chiara affermazione elettorale, risultano una delle cause/pretesto per l'evaporazione della maggioranza che comporta la caduta del secondo governo, ovvero la fine del primo periodo di presidenza crispina. Nel secondo periodo di governo viene elaborato (dal successore di Maestri alla guida della Statistica, Luigi Bodio) un progetto di circoscrizione regionale che tuttavia – anche per non acuire i problemi di consenso – non esce dalle carte ministeriali e resta così consegnato agli archivi.

Se Giolitti teorizza lo *statu quo*, constatando i costi in termini di consenso delle riforme delle circoscrizioni amministrative, interventi più decisi riusciranno invece al governo Mussolini. Dopo i tentativi messi in atto nell'ambito della delega per la riforma amministrativa all'indomani della Marcia su Roma, che rispondono alle urgenze più immediate, le innovazioni più rilevanti saranno realizzate nell'ambito delle leggi cosiddette fascistissime. Un governo che non deve rispondere al parlamento può infatti riprendere le questioni relative al disegno delle circoscrizioni amministrative di base, ovvero comune e provincia, che sono riconfermate come assi del sistema, così come erano state poste nell'VIII legislatura³ e non erano state risolte nel 1865.

³ L'VIII legislatura del Regno d'Italia ebbe inizio il 18 febbraio 1861 e si concluse il 7 settembre 1865.

Due leggi del 1927 dispongono rispettivamente: l'abolizione dei circondari (con contestuale aumento del numero delle province, tema circolato non a caso proprio nel dibattito parlamentare sull'unificazione amministrativa) e un'ampia delega al governo per realizzare fusioni di comuni. Non è un caso che del primo provvedimento manchi qualsiasi documentazione preparatoria, si tratta di una decisione del governo, ovvero di Mussolini in persona che riprende le rivendicazioni di vecchi e nuovi capoluoghi di circondario *declassati* al momento dell'Unificazione e decide dall'alto, così come era avvenuto nel 1859 e sotto le *dittature* di Marche, Umbria e provincie dell'Emilia e della Romagna.

Sono vicende di fatto traumatiche: esemplare l'unica abolizione di una provincia (quella di Caserta, l'antica Terra di Lavoro) realizzata nella storia unitaria, contestualmente alla creazione delle nuove. Si esaurisce rapidamente la spinta sistemica di razionalizzazione di fronte ai *costi* in termini di consenso. Già negli ultimi anni del regime si ritorna sull'accorpamento di alcuni comuni e tra le prime decisioni in materia, immediatamente dopo la Liberazione, spicca il ripristino (anche se con diversi, assai più ridotti confini, sui quali non si ritorna) della provincia di Caserta⁴.

Questo spiega poi anche la dinamica costituente. Ovvero il fatto che la regionalizzazione – cioè la costruzione di quello che il regista dell'operazione, Gaspare Ambrosini, definiva lo “Stato regionale” – avviene dentro il quadro *francese*, per semplice sovrapposizione combinatoria di un livello e nella medesima logica amministrativa ed istituzionale. Gli esperti della Commissione Forti in realtà erano stati chiari: qualora si istituissero le regioni, allora si sarebbe dovuto procedere ad abolire le province, quantomeno come enti rappresentativi (Bonini, 2011). Ma in realtà la decisione resta a metà del guado. È uno dei (pochi) capitoli istituzionali (con esito opposto all'Assemblea Nazionale) in cui si gioca uno scarto tra i vari livelli di elaborazione e di proposta costituzionale. Abolite nel progetto, le province ritornano nel dettato finale, sull'onda di una significativa mobilitazione delle forze politiche a livello locale, che interpretano un largo movimento degli impiegati, ma anche dei territori.

Questo comporta conseguenze pesanti a proposito del disegno delle regioni (Bonini, 2011), che timidamente veniva messo all'ordine del giorno in seguito all'abolizione, appunto, delle province. L'incertezza relativamente alla sorte della province fu decisa soltanto il 27 giugno 1947. Quando Stefano Jacini ripete l'apostrofe del nonno:

La Francia diede l'esempio, seguito poi dagli altri popoli latini, di un sistema parlamentare all'inglese, ma senza le istituzioni inglesi, con la responsabilità indiretta e immediata dei Ministri verso i rappresentanti della nazione. Mentre poi tutta quanta la pubblica amministrazione del Paese viene a far capo al Governo centrale, vale a dire a quei Ministri appunto. Di lì un connubio mostruoso fra il regime parlamentare, che non è concepibile disgiunto dal decentramento, e l'accentramento am-

⁴ Dll. 11 giugno 1945, n. 373.

ministrativo: il che doveva diventare una fonte, inesauribile di pubbliche spese, un modo inevitabile di falsare la vita pubblica, una causa permanente di instabilità di governo e una fonte di corruzione⁵.

La coerenza del modello (e soprattutto del percorso) è ribadita, sia pure nell'apostrofe critica: il connubio mostruoso insomma, che lo "Stato regionale" non riesce ad evertere, ma aggiorna.

Di qui l'accettazione pura e semplice dello schema Maestri, risalente all'Unificazione, come si è detto. Con le denunce circostanziate presentate da Lucio Gambi, che ha rilevato come nel tempo lungo del dibattito costituente il tempo contraddittorio, sincopato, della decisione sulle province e dunque sulle regioni impedisce qualsiasi riflessione sistemica. Ovvero si formalizza una regionalizzazione che tuttavia viene affidata a soggetti inadeguati dal punto di vista della sostenibilità e della gestione delle politiche pubbliche. Forse anche per questo la pratica attuazione del sistema è differita fino alla fine degli anni Settanta del Novecento, quando saranno definite le competenze delle Regioni a statuto ordinario, con la prima, organica devoluzione di funzioni e personale. Si rincorrono nel frattempo i progetti di nuova circoscrizione di province e di regioni, prive tutte comunque, anche quando abbiano un convincente profilo tecnico, di una chiara valenza istituzionale.

Il regionalismo differenziato che sarà introdotto come principio solo dalla sciagurata riforma costituzionale del 2001 è già iscritto non solo nella distinzione tra Regioni a statuto speciale e ordinario, già presente in Costituzione, ma prima di tutto nella irrazionale circoscrizione regionale stessa. Così come la crisi del sistema politico della "Repubblica dei partiti" aveva aperto il dibattito sul presunto federalismo e sulla costituzione di grandi aggregati regionali, i nodi costituenti vengono (o più esattamente ritornano) al pettine al momento della crisi del sistema della cosiddetta "seconda Repubblica".

Si tratta di un passaggio accompagnato, come era avvenuto nel 1992, da una profonda crisi economico-finanziaria. Ne è illustrazione emblematica l'ingorgo istituzionale rappresentato dal combinato disposto della (poi fallita) riforma costituzionale Renzi-Boschi, formalizzata nel testo pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» n. 88 del 15 aprile 2016 e dalla legge, cosiddetta Delrio, 7 aprile 2014, n. 56. Il risultato pratico dell'ingorgo, ovvero lo smantellamento delle province, che tuttavia non risultano formalmente abolite, marca una soluzione di continuità: da un lato conferma che di fatto restiamo comunque interni allo schema francese, aggiornato nel passaggio costituente, dall'altro che esso è posto reciprocamente in discussione. Anche se senza riferimenti, come si vede a proposito dell'attuazione affrettata e irrazionale delle città metropolitane (Bonini, 2018).

4. *Allargando necessariamente il quadro*

Dal punto di vista istituzionale, come si può costatare consultando le tabelle della *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, i NUTS, l'Unione Europea non può che prendere atto delle enormi discrepanze tra il regime degli enti

⁵ S. Jacini (sr.), *Pensieri sulla politica italiana*, Firenze, G. Civelli, 1889, p. 34.

territoriali dei diversi Stati membri, molti dei quali in realtà sono paragonabili ad articolazioni provinciali e regionali di altri Stati.

Tuttavia proprio la competizione territoriale e le reti trans-europee cominciano a porre in modo nuovo, con una carica di novità paragonabile a quella della seconda metà del XVIII secolo, in particolare delle culture fisiocratiche, la questione dei quadri territoriali. Ne consegue la necessità di pensare la ragione e la sostenibilità delle circoscrizioni territoriali italiane, tenendo conto tanto del contesto interno, che di quello europeo.

In questo senso diventa molto utile la prospettiva lunga, ovvero l'opportunità di ripensare ai processi di unificazione e alla strutturazione empirica dei quadri territoriali (Bonini, 2016a). A proposito dei quali si è posto nuovamente il problema dell'*identità* e del carattere più o meno *naturale* delle stesse. Proprio la consapevolezza, che qui si è ricostruita, che il dibattito si era già sviluppato intorno all'Unificazione, consente di ricordare il dato di fatto per cui in ogni tornante della storia unitaria si ripropone la questione dell'Unità dell'Italia, ossia del *management* delle diversità che la scompaginano. Al quale è dunque necessario oggi dare risposta.

In effetti tutte le circoscrizioni, anche quelle provinciali e regionali, che indubbiamente risultano più *recenti*, rispetto alle comunali, sono caratterizzate da un forte deposito di *identità*, che dovrebbe essere conciliato con la sostenibilità. Non è un caso che, tra le condizioni *imposte* per il risanamento o comunque per la sostenibilità dell'Italia nel vivo della crisi del 2008, ci fosse proprio, come affermano Trichet e Draghi, firmatari della lettera del 5 agosto 2011 al "primo ministro" (sic) italiano la seguente affermazione: «C'è l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)». Da qui appunto il corto-circuito, l'ingorgo istituzionale di cui si è detto. Iniziato con un affrettato decreto legge del 13 agosto 2011 n. 138 (convertito in l. 14 settembre 2011, n. 148), il cui art. 15 ritornava al disegno che chiuse la prima esperienza del governo Crispi. E non è forse solo un caso come questo provvedimento finirà coll'essere l'ultimo del IV governo Berlusconi.

Così come era accaduto nel 1891, il Parlamento rifiuta di seguire le proposte del governo e in sede di conversione viene eliminata la disposizione (art. 15) che sopprime e accorpa tutte le province la cui popolazione non superasse i 300.000 abitanti o i 3.000 chilometri quadrati. Il Parlamento salva così le 38 province da sopprimere, ma il successivo decreto Monti cosiddetto "salva Italia" le trasforma in ente di secondo grado. Al contempo, il criterio del decreto legge 138 è applicato alle Camere di Commercio, che sono accorpate con criteri piuttosto simili, dopo un complesso processo concluso con il Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 16 febbraio 2018.

Nel frattempo molte amministrazioni ridisegnano la loro struttura periferica. Contemporaneamente, al livello costituzionale, si sviluppa l'ingorgo di cui si è detto. Nel quadro del quale peraltro non ci si poteva esimere dal prevedere comunque una soluzione alla questione della definizione di un livello intermedio tra Comune e Regione. La legge Delrio (art. 40, comma 4) faceva così menzione di non meglio precisati enti di "area vasta", tenuto conto anche delle aree montane, da definire con legge regionale.

Una soluzione già adottata – in regime di abolizione delle province nell'in-

tervallo costituente – dalla Regione siciliana, che nello statuto aveva soppresso le province, stabilendo liberi consorzi provinciali, poi denominati province regionali. Ecco allora che la legge regionale 24 marzo 2014 n. 8, a sua volta istituisce nove liberi consorzi comunali (tre dei quali con il titolo di città metropolitane), tutti peraltro corrispondenti alle tradizionali province.

Nella grande confusione e precarietà delle prospettive istituzionali (e costituzionali) si tratta di dare pratiche soluzioni incrementali per attraversare i cambiamenti, in modo da garantire comunque un minimo di gestione delle politiche pubbliche, appunto di “area vasta”. In realtà sono proprio le politiche pubbliche a suggerire adeguati e mobili quadri di “area vasta” che combinano circoscrizioni diverse e di diverso livello: un *multilevel* appunto non più gerarchico, ma funzionale. La transizione verso il quale può forse essere uno dei modi per risolvere da un lato i nuovi problemi infrastrutturali, dall’altro alcune questioni strutturali, come quella delle aree interne, ovvero dei differenti e contrastanti processi di sviluppo che ancora caratterizza, e in termini per molti aspetti nuovi, l’Italia. Ora come allora, a sottolineare la necessità di uno sguardo di lungo periodo e di un largo orizzonte di ricerca, come quello suggerito nel lavoro che si sta qui discutendo, di cui una coerente mappatura geostorica potrebbe convenientemente illustrare, suggerendo, tutti i possibili ed opportuni sviluppi.

Bibliografia

- BONINI F., “L’orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia”, in *Storia Amministrazione Costituzione – Annale dell’ISAP*, 11, 2003, pp. 265-309.
- BONINI F., “Territorio e circoscrizioni amministrative: l’ambito provinciale nella penisola italiana”, in *Organizzazione del potere e territorio*, in BLANCO L. (a cura di), *Contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 81-98.
- BONINI F., “Le Province della Repubblica”, in BALLINI P.L. (a cura di), *Le Autonomie Locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, pp. 97-138.
- BONINI F., “Le province della Repubblica. L’abolizione mancata”, in AGOSTINI F. (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 161-187.
- BONINI F., “Regolazione incrociata. Il governo della provincia nell’Italia unita”, in: *Le province d’Italia. Storie, spazi, economie*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Vol. I, Roma, Donzelli, 2012, pp. 5-33.
- BONINI F., “Distretti e regioni tra Crispi e Bodio. Un nulla di fatto”, in AIMO P., COLOMBO E., RUGGE F. (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell’età moderna e contemporanea: scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia, Pavia University Press, 2014, pp. 39-46.
- BONINI F., “Comuni e Province, circoscrizioni (all. A)”, in *Storia, amministrazione, costituzione*, vol. 23 su 150° dell’unificazione amministrativa italiana (legge 20 marzo 1865, n. 2248), 2015a, p. 55-90.

- BONINI F., “La centralizzazione amministrativa e il potere locale”, in BLANCO L. (a cura di) *Ai confini dell'Unità d'Italia territorio, amministrazione, opinione pubblica*, Trento, Fondazione Museo Storico del Trentino, 2015b, pp. 137-154.
- BONINI F., “Quadri territoriali e orizzonti di cittadinanza. Per un atlante politico-istituzionale”, in *Le Carte e la Storia*, a XXII, 2, 2016a, pp. 51-58.
- BONINI F., “Distinzioni e coincidenze: le circoscrizioni ecclesiastiche”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016b, pp. 123-148.
- BONINI F., “Un multilevel non strutturato. A proposito delle Mappe d'Italia”, in *Federalismi.it*, n. 12, 2018, pp. 2-7.
- BONINI F., “Strutture statuali e realtà amministrative locali nei decenni centrali dell'Ottocento”, in GIORGI A., MOSCADELLI S., VARANINI G.M., VITALI S. (a cura di), *Erudizione cittadina e fonti documentarie. Archivi e ricerca storica nell'Ottocento italiano (1840-1880)*, Firenze, Firenze University Press, 2019, pp. 7-19.
- CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Roma, Universitas mercatorum press - Giapeto editore, 2018.
- CHIAVISTELLI A., «Una potenza accanto alle potenze». Firenze Capitale d'Italia (1865-1870), in CHIAVISTELLI A. (a cura di), *Una città per la nazione? Firenze capitale d'Italia (1865-1870)*, numero monografico, *Annali di Storia di Firenze*, 2015-2016, pp. 11-44.
- GALLUCCIO F., STURANI M.L., “L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del *découpage* a partire da Lucio Gambi”, in QUAINI M. (a cura di), *Una geografia per la storia dopo Lucio Gambi*, Quaderni Storici, 127, 2008/1, pp. 155-176.
- GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995.
- ROTELLI E., “Le circoscrizioni amministrative come problema storiografico”, in *Amministrare*, XXII, 1992, pp. 151-159.
- ZANNINI G., *Dell'ottimo Comune nel nuovo Regno d'Italia libri tre: vol. 3, Le mansioni*, Feltre, Castaldi, 1871, p. 16.

Italian-style multilevel governance

The Italian unification process confirms the layout of administrative districts dictated, at the beginning of the 19th century, in the French context. The reasons of this *status quo*, which are confirmed in all the subsequent periods of the Italian history, are also functional to social and political balances. In this sense, the regionalization does not represent a significant change.

Extending the framework to the European Union or rather to the changes that it suggests or it induces, emphasizes the need for an instrument, such as a historical atlas of Italian administrative districts.

La gouvernance multi-niveau à l'italienne

Le processus d'unification italienne confirme la configuration des circonscriptions administratives dictées, au début du XIXe siècle, dans le contexte français. Les raisons de ce *statu quo*, qui sont confirmées dans tous les successives périodes de l'histoire italienne, sont également fonctionnelles aux équilibres sociaux et politiques. En ce sens, la régionalisation ne représente pas un changement significatif.

L'extension du cadre à l'Union européenne ou, plutôt, aux changements qu'elle suggère ou induit, souligne la nécessité d'un instrument, tel qu'un atlas historique des districts administratifs italiens.



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

*Simona Mori**

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

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

1. *Il territorio conteso*

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

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

* Bergamo, Università di, Italia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La cittadinanza come chiave della territorialità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Sulla posizione ideologica cfr. Rotelli (1978).

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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



Stato, amministrazione, territorio: note sulla “modernità”

*Luigi Blanco**

Parole chiave: *stato moderno, amministrazione, territorio*

1. *Stato e modernità*

In un notissimo studio, di dimensioni enciclopediche, dedicato alla storia plurisecolare del potere politico in Europa, o meglio della «Staatsgewalt» (come recita più opportunamente l'edizione originale tedesca), Wolfgang Reinhard ha sostenuto e argomentato che lo Stato è un'invenzione europea e che esso si è realizzato nelle grandi monarchie europee (Reinhard, 2001). La forma-Stato sarebbe pertanto l'espressione più alta della modernità europea. Da questa premessa, vorrei prendere le mosse per sviluppare alcune sintetiche considerazioni a partire dalla *lectio magistralis* di Franco Farinelli che aveva al centro proprio il complesso tema della «natura della modernità» tra genesi e trasformazioni storiche (Farinelli, *infra*). Le considerazioni ruoteranno intorno ai tre lemmi che compongono il titolo di questo intervento (Stato, amministrazione, territorio) e si limiteranno a riprendere, con un minimo di organicità, quelle svolte oralmente nel corso del seminario conclusivo svoltosi presso “*L'Orientale*” di Napoli e dedicato a *Orizzonti di cittadinanza*.

La tesi di Reinhard, sopra richiamata, risulta generalmente condivisa, nonostante non manchino nella storiografia più e meno recente interpretazioni divergenti della vicenda statale europea che contestano non solo il «paradigma statalista» (Hespanha, 1984) ma anche quella «univoca visione pubblicistica», attribuita *in primis* in ambito italiano alla lezione di Federico Chabod (Mozzarelli, 1982), accusata di rappresentare sulla scena politica solo lo Stato con il suo apparato amministrativo. Non sono neppure mancate letture che hanno radicalmente contestato il «paradigma della modernità» (Mozzarelli, 1986), negando la possibilità «di leggere la storia europea come storia dello sviluppo dello Stato moderno» (Mozzarelli, 1985, p. 12). A queste interpretazioni è legata anche l'alternativa principale proposta per sostituire il lemma “Stato moderno”, vale a dire la locuzione *ancien régime* per indicare un tipo di società politica radicalmente diversa da quella a dominanza statale dell'età contemporanea e sulla quale sono estremamente utili le considerazioni di Denis Richet (1973). Non è questa la sede per seguire, neppure in maniera superficiale le molteplici interpretazioni storiografiche che della vicenda statale nell'Europa moderna sono state fornite;

* Trento, Università di, Italia.

ritengo utile richiamare però l'attenzione almeno su due profili della tesi di Reinhard.

Il primo concerne il concetto stesso di Europa che a causa della sua caratterizzazione geo-politica, dai confini particolarmente incerti e imprecisi (non solo in rapporto alle diverse epoche storiche ma anche in funzione dei temi d'indagine), appare di difficile utilizzazione euristica. Esso inoltre sembra rinviare a una caratterizzazione unitaria dello spazio politico europeo che storicamente è stato invece estremamente differenziato e plurale (Febvre, 1999). A tale proposito, mi sembra più opportuno utilizzare il concetto di "Occidente" che, pur non mancando di complessità, rinvia a una connotazione culturale, *in primis* di carattere teologico e giuridico, che in qualche modo favorisce l'ancoraggio politico e istituzionale della forma Stato. Lo Stato sarebbe dunque il prodotto istituzionale, politico, culturale (e simbolico) dell'Occidente europeo. A sostegno di questa tesi, mi pare sufficiente richiamare nell'economia di queste riflessioni la lezione di Max Weber, il quale nelle notissime pagine introduttive della *Sociologia della religione* continua a utilizzare in maniera ossessiva l'espressione "nur im Okzident" per sottolineare la peculiarità del mondo occidentale in quanto spazio di civiltà (Weber, 1982). Solo in Occidente si è sviluppata una scienza moderna, nonostante che saperi e osservazione empirica dei fenomeni fossero sviluppati anche in altre civiltà; solo in Occidente si è realizzato «un razionale e sistematico esercizio specializzato della scienza», con la formazione di «specialisti addestrati allo scopo», in primo luogo quella schiera di funzionari che hanno rappresentato la «pietra angolare dello Stato moderno»; solo in Occidente si sono create le condizioni culturali per l'affermazione della politica moderna e delle istituzioni rappresentative, così come le basi sociali e culturali per l'affermazione del capitalismo. In una parola le condizioni strutturali per l'emergere e l'affermarsi della razionalità politica ed economica (*ibidem*, pp. 3-12).

Il secondo aspetto che va sommariamente richiamato concerne l'esclusiva attribuzione all'assetto monarchico della realizzazione dello Stato moderno, e in particolare alle grandi monarchie europee che si affermano nel corso dell'età moderna. Il processo che porta alla nascita e al consolidamento dello Stato moderno è il risultato di molteplici spinte e influssi che trovano anche nei poteri a proiezione universale della Chiesa e dell'Impero, così come nei comuni o città-Stato medievali, soprattutto dell'Italia centro-settentrionale, esperienze e apporti decisivi. Come è stato bene evidenziato queste tre matrici, papale (con il suo apparato normativo e istituzionale), imperiale (con la sua burocrazia) e cittadina (con la scoperta della dimensione politica e dello spazio della cittadinanza) forniscono i materiali di base, i mattoni per l'edificazione del moderno edificio statale (Portinaro, 2007).

Da alcuni studiosi l'aggettivo "moderno" associato al sostantivo Stato è ritenuto pleonastico. Esso rappresenta invece, a mio avviso, una precisazione importante per comprendere non solo le sue caratteristiche fondamentali, ma anche la sua determinatezza storica. L'aggettivazione non va intesa però come specificazione cronologica, nel senso dello Stato dell'età moderna, bensì in chiave storico-culturale. Come è noto le periodizzazioni sono sempre interpretazioni ed esse variano in rapporto all'oggetto di studio ma soprattutto

alle storie nazionali. La storia europea, e in particolare la storia dello Stato, è ancora oggi in gran parte, nonostante l'esistenza di lucide ricostruzioni di portata europea, un *puzzle* di storie nazionali (Blockmans-Genet, 1993). E ciò nonostante i tentativi di praticare una de-nazionalizzazione della storiografia europea e una de-europeizzazione dell'approccio storico in generale, allargando gli orizzonti al mondo e lavorando sull'incrocio delle scale di riferimento (locale, regionale, nazionale, europea, mondiale).

In rapporto al significato da dare all'aggettivo "moderno", mi sembra interessante riprendere l'indicazione di Paolo Prodi laddove ha proposto, in luogo di attardarsi sulla periodizzazione dell'età moderna, di interrogarsi sulla genesi della modernità (Prodi, 2012). Mentre la prima è destinata a mutare in continuazione, non solo in quanto dipende dalle storiografie nazionali, ma perché vive con il presente storico e man mano che ci si allontana dagli avvenimenti del passato si riformula anche la periodizzazione degli stessi, individuare i tasselli che portano all'emergere di un discorso moderno sulla società, sulla politica, sulla religione, su ciò che ha reso possibile lo stare assieme degli uomini in Occidente, è un esercizio che può fornire risultati e acquisizioni importanti.

Un nesso interessante si può individuare tra questa indicazione e la storiografia europea che a partire dagli anni '80 del secolo scorso si è cimentata con il tema delle origini dello Stato. Senza entrare nel merito delle diverse impostazioni (e periodizzazioni), mi preme sottolineare come attraverso questo approccio di tipo "genetico" o "genealogico" siano mutate anche le prospettive sulla modernità statale (Blanco, 2011; Chittolini *et al.*, 1994). In particolare questo approccio è servito a sottolineare come la statualità non sia stato il veicolo esclusivo della modernità, mettendo in evidenza come quest'ultima sia stata il risultato di una pluralità di fattori (cittadino, imperiale, pontificio e non solo di matrice principesca o monarchica) in grado di plasmare quella originale strutturazione della convivenza sociale e politica che si è realizzata nell'Occidente europeo sotto forma di potere statale. È anche questa la ragione per cui qualche studioso ha proposto di utilizzare al plurale la nozione di modernità.

Questo approccio genetico fornisce anche importanti indicazioni di metodo e di interpretazione del processo di formazione dello Stato moderno. Sul primo punto sono particolarmente interessanti le riflessioni proposte da Pierre Bourdieu (sulla scia della lezione foucaultiana), laddove, sottolineando che lo Stato non detiene solo il monopolio della forza fisica legittima, secondo il paradigma weberiano, ma anche quello del potere simbolico, stigmatizza, riprendendo le sue parole, il fatto che «l'istituzione istituita fa dimenticare di essere il risultato di una lunga serie di atti di istituzione e si presenta del tutto naturale» (Bourdieu, 1995, p. 95). Proprio per evitare questo rischio, di concepire come "naturali" o eterne le istituzioni con cui si ha a che fare ancora oggi, risulta particolarmente utile l'approccio "genetico" che consente di riattivare le possibilità o le alternative potenziali, che non si sono realizzate. Esso consente altresì di riflettere sulle continuità e sulle discontinuità dei grandi processi storici, contribuendo ad attenuare quell'eccessiva connotazione progressiva insita in qualsiasi discorso sulla modernità (Prodi cita a proposito della genesi della modernità le parole di Voltaire) e che oggi risulta di difficile

– se non impossibile – praticabilità dopo le tragedie novecentesche (il quadro che meglio rappresenta, più di qualsiasi scritto, l'impossibilità di concepire in termini di progresso la storia occidentale è "Angelus Novus" di Paul Klee commentato da Walter Benjamin che lo aveva acquistato dallo studioso di mistica ebraica Gershom Scholem, e passerà poi nelle mani di un altro grande intellettuale ebreo come Theodor W. Adorno) (Benjamin, 1976), così come a ridurre i rischi di teleologismo, sempre nascosti dietro l'angolo, ogni volta che si parla di processo di formazione dello Stato moderno.

In conclusione, osservare la vicenda dello Stato moderno dal punto di vista delle origini medievali contribuisce a rendere più articolata e meno schematica l'immagine dello Stato occidentale europeo, fissando l'attenzione su alcuni aspetti essenziali: la "lunga durata" del processo di formazione; la pluralità degli apporti che contribuiscono alla sua costruzione; le alternative che erano disponibili e che non consentono di concepire come ineluttabile la sua nascita e irreversibile la sua direzione di sviluppo; il superamento della dicotomia medievale/moderno. In una parola a rendere più complesso e meno manicheo il discorso sulla modernità e sulla sua genesi.

2. Stato e amministrazione

Che l'amministrazione sia lo strumento fondamentale dell'organizzazione e del funzionamento dello Stato è per la cultura occidentale autoevidente. Lo Stato moderno è essenzialmente un fatto amministrativo (Rotelli, 2013). È quasi superfluo scomodare ancora Max Weber per il quale lo Stato occidentale moderno, una volta conquistato il monopolio della forza fisica legittima, si afferma come istituzione razionale sotto forma di amministrazione burocratica. Caratterizzata quest'ultima dall'impersonalità del comando, dall'opera di salariati stipendiati che garantiscono il funzionamento degli uffici, dalla capacità di calcolo. Si tratta però di una modalità organizzativa che non sorge dal nulla, ma che viene preparata attraverso il contributo di quelle strutture di potere che precedono la formazione dello Stato moderno e che convivono con quest'ultima nel corso del tardo medioevo e della prima età moderna.

Dal punto di vista teorico il quadro è assolutamente chiaro. Ma come si afferma storicamente e come funziona nella pratica questo modello di amministrazione, fondato sull'impersonalità del comando e sulla razionalità della sua azione? In un saggio giustamente famoso Theodor Mayer ha proposto di distinguere, per analizzare i «fondamenti dello Stato moderno», tra due forme di organizzazione del potere caratterizzate con le espressioni «*Personenverbandsstaat*» (Stato per associazioni personali) e «*institutioneller Flächenstaat*» (Stato istituzionale territoriale), a indicare due modalità antitetiche di funzionamento delle relazioni di potere: di tipo personale e impersonale (Mayer, 1971). Si può introdurre una tale distinzione, ancora una volta troppo dicotomica, in rapporto al fenomeno amministrativo moderno per distinguerlo da quelle relazioni clientelari o feudali, o comunque di tipo personale, che caratterizzano invece l'età medievale? E queste ultime sono destinate a scomparire in modo definitivo una volta affermatosi il modello (e la pratica) di amministrazione burocratica impersonale?

Basta analizzare superficialmente l'organizzazione degli Stati occidentali, anche di quelli a maggiore propensione "assolutistica", per comprendere che una tale separazione tra elementi personali e impersonali sia del tutto teorica e a volte fuorviante. Si pensi, per fare un solo esempio, al ruolo svolto dalla venalità delle cariche e dall'ereditarietà degli uffici in un paese fortemente centralizzato come la monarchia francese d'età moderna (ma non solo), per capire che i due elementi si mescolano e ibridano quel modello organizzativo così puro da un punto di vista teorico o idealtipico. Lo stesso può valere anche a proposito della distinzione *officier/commissaire* che rappresenta quasi un archetipo per la storia amministrativa in quanto a modalità di delega della funzione pubblica (Schmitt, 1975). L'impersonalità del comando, su cui ha insistito molto Gianfranco Miglio, come elemento fondamentale dello Stato occidentale va misurata con la realtà storica concreta che è molto più complessa e ibrida rispetto alla purezza del modello teorico (Miglio, 1988).

Quanto accennato ha anche importanti riflessi sulle relazioni centro-periferia, che costituiscono l'aspetto fondamentale dell'assetto amministrativo per tutte le collettività umane organizzate. I rapporti tra il centro del potere politico, che trova nella corte, nella città capitale e nelle strutture di governo il punto di riferimento, e la periferia o le tante periferie di uno Stato non sono interpretabili sulla base di strumenti esclusivamente normativi, ma sono innervati di relazioni personali ancora in piena età moderna. Non basta il diritto per studiare queste relazioni, ma occorre precisare il ruolo delle *élites* cittadine o periferiche, dell'aristocrazia, per comprendere la configurazione, biunivoca e non unidirezionale, dei rapporti politici e amministrativi tra centro e periferia degli Stati. Ancora una volta un esempio di ambito francese può aiutare a comprendere lo iato tra apparato normativo e realtà storica: gli intendenti provinciali, figure cruciali per l'assetto della monarchia amministrativa, operano diversamente sotto Luigi XIV e sotto i suoi successori, tanto che per i primi si è parlato di «intendenti del re» mentre per i secondi si è creata l'espressione di «intendenti della provincia» (Bordes, 1972). Differenza assolutamente incomprensibile sulla base del solo approccio normativo.

La storiografia più recente ha contrapposto al funzionamento "amministrativo" che caratterizza lo Stato moderno, inteso nel senso dello Stato post-rivoluzionario del XIX secolo, il funzionamento "giurisdizionale" che connota invece lo Stato d'antico regime (si noti lo slittamento semantico da *moderno a antico regime*) (Mannori, 1994; Fioravanti, 2002). Anche questa tesi, che ha avuto larga circolazione nel dibattito storiografico italiano, mi sembra risentire di una separazione troppo manichea tra giurisdizione e amministrazione. Come è stato argomentato, queste due modalità di esercizio del potere, di tipo giurisdizionale e di tipo amministrativo, convivono lungo tutto l'arco storico della modernità prima che la modalità amministrativa prenda definitivamente il sopravvento a partire dalla stagione dei Lumi (Hinrichs, 1982). E, del resto, non dobbiamo dimenticare, sulla scia del classico lavoro di Pietro Costa, che il termine giurisdizione ha per noi oggi, abituati a pensare con le categorie proprie di un sistema politico democratico fondato sulla divisione dei poteri, un significato del tutto diverso dall'antica *iurisdictio* (Costa, 1969). Quest'ultima era una nozione polisemica nel medioevo, e oltre,

indicando tutto ciò che aveva a che fare con l'attività di governo e non solo od esclusivamente con l'amministrazione della giustizia (pur essendo il sovrano rappresentato essenzialmente come *roi justicier*, dispensatore e protettore della giustizia).

3. *Stato e territorio*

Si è soliti ripetere, sulla scorta delle grandi sistematizzazioni della scienza giuridica ottocentesca, che per l'esistenza di quella forma di organizzazione del potere che siamo soliti chiamare Stato è necessaria la presenza simultanea di tre elementi indispensabili: un potere sovrano, un popolo unitario destinatario dell'esercizio del potere e un territorio concepito come ambito spaziale unitario entro i cui confini si esercita la sovranità. Di questi tre elementi (potere, popolo, territorio) quello che maggiormente è stato trascurato dalla storiografia è proprio l'ultimo, l'elemento territoriale che ai più è parso per molto tempo come un dato naturale e ap problematico, un puro supporto materiale per lo svolgimento delle attività umane, di cui si reputava ininfluenza la conformazione orografica, dimensioni, collocazione geografica, peculiarità politiche ed evoluzione storica. Esso è rimasto confinato, per di più, entro una concezione patrimoniale che ne ha sostanzialmente impedito un'analisi più articolata delle sue molteplici dimensioni.

Questa è la critica che Michel Foucault ha rivolto essenzialmente alla concezione giuridica e patrimoniale del territorio proposta e praticata da Machiavelli nel "Principe": un territorio oggetto di acquisizione, per via dinastico-ereditaria, per via matrimoniale o per conquista militare, che il nuovo principe è tenuto a conservare o ad aumentare. Tutta l'opera di Machiavelli, con la quale si ritiene prenda avvio il discorso politico moderno (dimenticando a volte i retaggi della dottrina politica medievale), ha proprio l'obiettivo di consigliare il principe circa i mezzi per conservare o accrescere il proprio potere, vale a dire il territorio sul quale si estende e si esercita la sua sovranità. Al contrario, il filosofo e storico francese, propone di utilizzare una nozione "produttiva" di territorio che sta alle spalle della nascita e dello sviluppo dell'economia politica, che considera la "popolazione" come risorsa, e che caratterizza tutta la modernità (Foucault, 1978 e 2005; Blanco, 2008; Elden, 2013).

Solo in tempi più recenti il territorio è stato fatto oggetto di maggiore attenzione da parte della storiografia (e più in generale delle scienze sociali), portando a una revisione di quell'immagine dello Stato troppo compatta e unitaria richiamata all'inizio di questo paragrafo. Si è indagato, ad esempio, l'emergere del territorio in quanto elemento fondamentale per l'affermazione della moderna statualità, attraverso l'introduzione della clausola di inalienabilità del *domaine* nei giuramenti di incoronazione, destinata a divenire una legge fondamentale del regno. L'emergenza del *domaine royal*, vale a dire l'assestamento territoriale del regno è un processo però molto graduale e tortuoso. Ancora ai tempi di Enrico IV, questi si decise a incorporare nel *domaine* i suoi possedimenti patrimoniali solo nel 1607, dopo che era salito al trono nel 1594, e ancora fino al 1620 il Béarn e la Navarra rimasero in unione personale per essere riuniti al *domaine royal* solo dal figlio e successore Luigi XIII.

Almeno tre aspetti vanno considerati al fine di precisare e comprendere il nesso territorio-Stato nell'effettiva prassi di governo della modernità.

Anzitutto, e contrariamente a quanto teorizzato per lunghe stagioni storiografiche, il territorio dello Stato non si presenta come spazio unitario e omogeneo, racchiuso entro confini precisamente fissati e controllati; la sovranità dello Stato non si esercita allo stesso modo su tutte le componenti territoriali che compongono il variegato assetto delle compagini statali. Alle zone di confine, proprio perché maggiormente vulnerabili, vengono riservati trattamenti speciali e finiscono per godere di particolari privilegi anzitutto di natura fiscale. Si pensi, e l'esempio è tanto più interessante perché riferito a un paese considerato il modello dello Stato centralizzato, ai *pays d'états*, territori dotati di stati provinciali, nella monarchia francese, che continueranno a godere di diritti e prerogative speciali fino allo scoppio della rivoluzione. Ma di esempi se ne potrebbero citare molti soprattutto in quelle che sono definite oggi come "monarchie composite" o "multiple", e tutti confermerebbero che la formazione degli Stati è il risultato di un complesso processo di aggregazione e di assemblaggio territoriale, che va opportunamente analizzato nella sua genesi ed evoluzione storica.

In secondo luogo, il territorio dello Stato moderno, concepito dalla storiografia più risalente come spazio continuo e sostanzialmente unitario, si presenta al contrario come fortemente disomogeneo e spesso discontinuo. Per tutta l'età moderna, e ancora oggi, continuano a esistere *enclaves* ed *exclaves* che rendono molto complessa e articolata l'analisi storica. L'esempio più noto è quello di Avignone e del suo contado, dominio pontificio nel regno di Francia non solo durante lo scisma o la cattività avignonese, tra XIV e XV secolo, ma fino alla rivoluzione francese (annesso definitivamente alla Francia nel 1797); ma, anche per questo aspetto, si potrebbero citare numerosi esempi, alcuni dei quali validi ancora oggi: Calais, ultimo avamposto inglese in Francia fino al 1558, dopo che i sovrani inglesi oltre a possedere a titolo feudale vastissimi territori nel sud-ovest francese erano stati incoronati re di Francia nel corso della fase più drammatica della guerra dei Cent'Anni; Gibilterra, all'estrema propaggine dell'omonimo stretto sulla costa meridionale della penisola iberica, ancora oggi sotto sovranità inglese (dal Trattato di Utrecht del 1713); Melilla, occupata dalle truppe spagnole cinque anni dopo la caduta dell'ultimo avamposto musulmano in Spagna, il regno di Granada, e Ceuta, spagnola dal 1640, minuscole *enclaves* spagnole in Marocco, dotate oggi di statuti di autonomia e tornate tristemente d'attualità per la costruzione di invalicabili recinzioni atte a impedire il passaggio dei migranti. La discontinuità dei possedimenti territoriali ha caratterizzato molto più frequentemente di quanto oggi si sia portati a pensare la formazione di quelle entità statuali che per noi sono esempio, invece, di compattezza e di dominio unitario. Si pensi, anche qui solo a titolo d'esempio, al Regno di Prussia, sotto la cui guida si giungerà a unificare la Germania con la fondazione del secondo Impero, ma risultato dell'assemblaggio di territori molto diversi e non contigui: il nucleo della marca di Brandeburgo ceduta, assieme alla dignità elettorale imperiale, agli Hohenzollern nel 1417; il ducato di Prussia a oriente, acquisito attraverso il matrimonio di Giovanni Sigismondo con la

duchessa Anna; i possedimenti occidentali di Mark, Clèves e Ravensburg, per citarne solo alcuni.

Il terzo aspetto che connota l'organizzazione degli Stati moderni è relativo alla creazione di una maglia territoriale necessaria per rendere più funzionale ed efficace l'esercizio dell'amministrazione centrale e periferica. Per tutta l'età moderna la suddivisione territoriale degli Stati appare caratterizzata da disomogeneità e confusione; solo a partire dall'età dei Lumi la riflessione su una più razionale e omogenea suddivisione territoriale acquista una nuova centralità nelle riflessioni politiche, amministrative ed economiche di intellettuali e uomini di governo. Ma il modello per eccellenza della moderna suddivisione territoriale degli Stati è sicuramente legato alla creazione dei dipartimenti nella Francia rivoluzionaria. Nato dall'abolizione dei privilegi territoriali delle antiche province, considerati dannosi allo stesso modo dei privilegi di carattere personale, il progetto concepito da Sieyès e Thourét si proponeva di suddividere in modo rigorosamente geometrico il territorio dello Stato nazionale e a esso si ispireranno successivamente tutti coloro che avranno a che fare con progetti di riforma razionale della maglia amministrativa (Ozouf Marignier, 1989). Ma prima della dipartimentalizzazione del territorio francese, un progetto altrettanto, e forse più ambizioso, considerato il contesto storico-politico, era stato concepito nella Spagna borbonica di Filippo V con i decreti cosiddetti della *Nueva Planta* che avevano cercato di smantellare le larghe prerogative forali (autonomistiche) dei regni della Corona aragonese introducendo le più omogenee ripartizioni provinciali. Il tema della ottimale circoscrizione assumerà un ruolo centrale nelle discussioni amministrative e politiche del XIX secolo. Agli albori dell'Unità d'Italia (ma le discussioni si fanno interessanti già con le riforme amministrative e territoriali introdotte dal ministro Rattazzi nel Regno di Sardegna, che porteranno alla sostituzione delle divisioni con le province) il tema della misura, della taglia delle circoscrizioni diviene dirimente e coinvolge il tipo di Stato che si vuole costruire: non è un mistero infatti, neppure per coloro che partecipano ai dibattiti coevi, che a circoscrizioni amministrative di ridotte dimensioni (province) corrisponda un assetto politico di impianto centralistico, mentre a circoscrizioni più ampie (regioni) pensino coloro che hanno una visione dello Stato più attenta se non alle autonomie territoriali almeno al decentramento amministrativo.

Da una prospettiva territoriale, il processo di formazione dello Stato moderno appare molto più complesso rispetto alla ricostruzione fornita da una storiografia più risalente. A partire dalla metà degli anni '70 del secolo scorso la storiografia, e più in generale le scienze sociali, ha manifestato una nuova attenzione allo spazio, sottolineandone soprattutto la sua costruzione o produzione sociale; esso è però anche e soprattutto elemento costitutivo della struttura sociale e dell'organizzazione dello Stato. Nel corso dell'età moderna, il territorio diventa sempre più oggetto di conoscenza, di misurazione, di intervento e di trasformazione, in una parola oggetto di investimento scientifico per promuovere la produzione di ricchezza e il benessere dei sudditi, attraverso la centralità della funzione di governo (strettamente connessa all'ordine e al disciplinamento sociale).

A conclusione di queste rapide e sommarie note sulla modernità dello Stato, emblema dell'Occidente europeo e oggetto d'esportazione, è sufficiente sottolineare come, attraverso una prospettiva di tipo genetico, si possa storicizzare più compiutamente il processo di formazione dello Stato, evidenziando le possibilità inesprese o le alternative irrealizzate, senza dare per scontato o considerarne naturale l'esito. Piuttosto che osservare il processo di formazione dello Stato dai suoi esiti ottocenteschi, rischiando di proiettare all'indietro l'immagine dello Stato nazionale di diritto, appare più produttivo tematizzare le sue origini medievali, cercando di individuare i tasselli o i materiali, di diversa provenienza, che hanno reso possibile la costruzione di una istituzione così complessa. Una tale impostazione metodologica appare altresì molto utile per cogliere le contraddizioni di tale processo, alcune delle quali ho inteso evidenziare a partire dai due elementi del territorio e dell'amministrazione. Questa prospettiva aiuta in definitiva a depurare l'immagine totalizzante dello Stato (fondata sui caratteri della naturalità, universalità, neutralità) che esso stesso ha contribuito a costruire e a diffondere nella percezione collettiva attraverso il «monopolio del capitale simbolico» (Bourdieu, 1995).

Bibliografia

- BENJAMIN W., *Angelus novus. Saggi e frammenti*, Torino, Einaudi, 1976.
- BLANCO L. (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- BLANCO L., "Lo Stato «moderno» nell'esperienza storica occidentale: appunti storiografici", in Id. (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 57-86.
- BLOCKMANS W., GENET J.-P. (eds.), *Visions sur le développement des États européens. Théories et historiographies de l'État moderne*, Rome, École Française de Rome, 1993.
- BORDES M., *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, Paris, Société d'Édition d'Enseignement Supérieur, 1972.
- BOURDIEU P., "Spiriti di Stato. Genesi e struttura del campo burocratico", in Id., *Ragioni pratiche*, Bologna, il Mulino, 1995.
- CHITTOLINI G., MOLHO A., SCHIERA S. (a cura di), *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*, Bologna, il Mulino, 1994.
- COSTA P., *Iurisdiction. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Milano, Giuffrè, 1969.
- ELDEN S., *The Birth of Territory*, Chicago-London, University of Chicago Press, 2013.
- FEBVRE L., *L'Europa. Storia di una civiltà*, Roma, Donzelli, 1999.
- FIORAVANTI M., "Stato e costituzione", in Id. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- FOUCAULT M., "La 'governamentalità'", in *Aut Aut*, 167-168, 1978, pp. 12-29.
- FOUCAULT M., *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli, 2005.
- HESPANHA A.M., "Para uma teoria da história institucional do Antigo Regi-

me”, in Id., *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, pp. 7-89.

HINRICH E., “Giustizia contro amministrazione’. Aspetti del conflitto politico intorno al sistema nella crisi dell’ancien régime”, in CAPRA C. (a cura di), *La società francese dall’Ancien Régime alla Rivoluzione*, Bologna, il Mulino, 1982, pp. 199-227.

MANNORI L., *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)*, Milano, Giuffrè, 1994.

MAYER T., “I fondamenti dello Stato moderno tedesco nell’alto Medioevo”, in ROTELLI E., SCHIERA P. (a cura di), vol. I, *Lo Stato moderno*, Bologna, il Mulino, 1971, pp. 21-49.

MIGLIO G., “L’unità fondamentale di svolgimento dell’esperienza politica occidentale”, in Id., *Le regolarità della politica*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 325-350.

MOZZARELLI C., “Corte e amministrazione nel principato gonzaghese”, in *Società e storia*, 5, 1982, pp. 245-262.

MOZZARELLI C., “L’Italia d’antico regime: l’amministrazione prima dello Stato”, in AA.VV. *L’amministrazione nella storia moderna*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 5-20.

MOZZARELLI C., “Antico regime e nuove prospettive. Introduzione”, in DOYLE W., *L’antico regime*, Firenze, Sansoni, 1986, pp. VII-XXV.

OZOUF-MARIGNIER M.V., *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, Paris, Editions de l’Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1989.

PORTINARO P.P., *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, il Mulino, 2007.

PRODI P., *Storia moderna o genesi della modernità?*, Bologna, il Mulino, 2012.

REINHARD W., *Storia del potere politico in Europa*, Bologna, il Mulino, 2001.

RICHET D., *La France moderne: l’esprit des institutions*, Paris, Flammarion, 1973.

ROTELLI E., *L’insulto del silenzio. Stato moderno come amministrazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

SCHMITT C., *La dittatura. Dalle origini dell’idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Bari, Laterza, 1975.

WEBER M., *Sociologia della religione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982.

State, administration, territory: notes on “modernity”

The essay develops some general considerations on modernity Western European State. Through the perspective of origins will highlight the contradictions of modernity with particular reference to two fundamental structures of administration and territory.

État, administration, territoire: notes sur la “modernité”

Cet essai développe quelques observations générales sur la modernité de l'État occidentale européen. Du point de vue des origines met en lumière les contradictions de la modernité avec une référence particulière aux deux structures fondamentales de l'administration et du territoire.



Territori istituzionali, spazi sociali: note in margine a una geografia politica delle circoscrizioni amministrative

Floriana Galluccio*

Parole chiave: *geografia politico-amministrativa, cittadinanza, geografia politica*

1. *In apertura*

Sul versante delle costruzioni¹ che son venute emergendo in geografia tra XX e XXI secolo le considerazioni che proverò a condurre, nell'alveo dei temi messi al lavoro in questo numero monografico, prendono le mosse da una riflessione portata avanti fra gli altri da Lucio Caracciolo, le cui suggestioni rendono icasticamente il nucleo del discorso sul quale vorrei soffermarmi.

In un articolo apparso su *LEspresso* nel 2018 Caracciolo, nel formulare «la più economica delle definizioni» di geopolitica, ci ricorda che è un sapere multidisciplinare essenzialmente rivolto ad analizzare «i conflitti di potere in spazi determinati». E precisa:

il ragionamento geopolitico è dinamico, perché si svolge nello spazio-tempo, e nient'affatto limitato alle guerre, ma estendibile a dispute politico-amministrative (esempio: come disegnare un collegio elettorale, a quale Regione debba appartenere un Comune, quale giurisdizione spaziale debbano avere certi tribunali, come disegnare una diocesi) (Caracciolo 2018, p. 80).

Per ora mi limito a procedere lungo il sentiero tracciato da Lucio Caracciolo sulla preminente natura geopolitica dei profili che si intrecciano nell'inveramento degli spazi istituzionali².

* Napoli, Università "L'Orientale", Italia.

¹ Il riferimento è al discorso scientifico e alla comunicazione umana interpretati quali *costruzioni/representazioni della mente* proposte nel celebre lavoro di Watzlawick (2018). Paul Watzlawick con il suo apporto epistemologico ai processi cognitivi e comunicativi e allo studio della mente, noto come *costruttivismo radicale*, ha segnato in modo decisivo il dibattito sulle forme e le modalità della conoscenza, specialmente fra gli anni Ottanta e Novanta del Novecento; fra i suoi numerosi contributi si rinvia inoltre a Watzlawick, Beavin e Jackson (1971) e Watzlawick (1989).

² Non solo per esigenze stilistiche adopero i termini *spazi istituzionali e/o territori politico-amministrativi* in modo intercambiabile, pur consapevole che i concetti di territorio e di spazio possano alludere a significati differenti, anche alla luce dell'intenso dibattito geografico maturato nel corso del XX secolo, al quale per esigenze di sintesi evito di fare riferimento. Accogliendo una definizione essenziale della voce *Territorio* tratta dalla Treccani (Vocabolario on line) tale concetto si riferisce a un'area «compresa entro i confini di uno Stato o che costituisce un'unità giurisdizionale, amministrativa ecc.» e, in una visione più complessa, è correlato peraltro alla territorialità e

Nel nostro vivere quotidiano siamo immersi – più o meno consapevolmente – in una rete, in una ragnatela di confini amministrativi e di partizioni: per quanto queste entità varie condizionino la nostra vita, spesso non ci è noto ciò che esse rappresentano, quali ambiti delimitano e quali funzioni assolvono, di quali comunità (e circoscrizioni territoriali) orientativamente sono esponenziali³.

All'interno dei confini degli Stati nazionali l'effettivo esercizio del potere si modula tramite una molteplicità di ritagli territoriali che rappresentano, a un tempo, l'architettura del sistema istituzionale e i corpi intermedi delle relazioni centro/periferia. Tali relazioni, non più inquadrabili in una contrapposizione binaria affermata fra età dei Lumi e prima metà del Novecento, di fatto hanno dato origine a centri plurimi del governo politico che si innestano nel gioco di scale a geometrie variabili dei territori locali, le composite *periferie*⁴.

Sono moltissime le amministrazioni e le relative partizioni del territorio che interferiscono in modo evidente nella nostra quotidianità: pensiamo alle imposizioni fiscali (intendenze di finanza), all'articolazione del sistema giurisdizionale (tribunali, corti d'appello ecc.), alla gestione della salute (ASL, Aziende ospedaliere) o dell'ambiente (Autorità di bacino, ATO idrici e dei rifiuti, Comunità montane) ai beni culturali (Soprintendenze per l'archeologia, le belle arti e il paesaggio, musei, archivi, biblioteche e istituti culturali), all'esercizio dei diritti politici (circoscrizioni e collegi elettorali) e così via. Al punto che la proliferazione di circoscrizioni, accelerata in Italia dagli anni '70-'80 del secolo scorso e attenuatasi solo di recente, prende il nome di iperterritorializzazione⁵.

ai suoi valori sociali e politici. La categoria teorica *spazio*, al di là dell'accezione di «misura metrica lineare standard» proveniente dall'antico termine greco *stadiòn* nell'interpretazione filologica offerta da Franco Farinelli (2003), può assumere un'ampia varietà di significati a seconda dei domini ai quali il lemma viene associato: da quello delle c.d. scienze dello spazio (astronomico, astrofisico, geometrico-matematico e così via) a quello materiale e simbolico (filosofico, geografico e sociale, linguistico, prossemico, psicologico). In questo quadro analitico *spazi istituzionali* vale quale sinonimo delle configurazioni territoriali politico-amministrative (partizioni, circoscrizioni) generate dai processi di istituzionalizzazione, dalle dinamiche degli attori sociali e dalle procedure di suddivisione e riarticolazione funzionale dei territori degli Stati moderni, realizzati nel tempo.

³ Seguendo i principi della Costituzione, la nozione di ente esponenziale attiene all'art. 114 Cost. che ricomprende gli enti locali fra gli enti autonomi. Nel diritto amministrativo, l'autonomia di tali enti è «giustificata in relazione al legame costitutivo con il territorio e qualificata in una duplice direzione: sia verso l'interno, ossia rispetto alla comunità locale del quale l'ente territoriale è *esponenziale*, sia rispetto all'esterno, ossia nei confronti dell'ordinamento generale, che riconoscendola la garantisce». Romano (2014, p. 5) [corsivo mio].

⁴ «Territori locali» è riferito ai diversi livelli amministrativi delle partizioni istituzionali, ad es. in Italia: dai comuni alle città metropolitane, dalle province alle regioni.

⁵ Con una calzante metafora, in Francia l'iperterritorializzazione è stata denominata *millefeuille territorial*: si rinvia a Hubert (2014), Bujadoux (2015), Vanier (2015). Si veda pure Gœury e Sierra (2016), che nel loro *Commentaires* alla legge di riforma territoriale promulgata dal governo francese il 7.08.2015, sotto la presidenza Hollande, specificano: «Le millefeuille territorial français est une expression qui désigne l'enchevêtrement des compétences apparue avec la décentralisation: à l'État, aux communes et aux syndicats s'étaient ajoutés les départements et les régions. Sur le modèle des communes – un des fondements du ralliement à la république des campagnes – ces nouvelles collectivités territoriales s'étaient vues attribué la "clause de compétences générales" c'est-à-dire une capacité d'intervention générale dans le territoire administratif afferent» (<http://medias.dunod.com/document/9782200293024/BONUS-7-Le-millefeuille-territorial-francais.pdf>, u.c. 31.07.2019). Sulla riforma francese (e successive integrazioni): www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale (u.c. 31.07.2019).

2. “Geografia amministrativa” e centralità del Politico

Nel corso degli anni Ottanta, sulla scia delle dirompenti trasformazioni indotte dai nuovi assetti geopolitici e geoeconomici mondiali, nel dibattito nazionale e internazionale si è assistito a una ripresa di attenzione verso questi temi, con marcata intensità nell’ultimo decennio⁶.

La geografia politica degli spazi istituzionali per il governo del territorio, ascritta nel discorso geografico – talvolta in modo acritico – al campo di studi della *geografia amministrativa*, può sprigionare tutto il suo potenziale euristico rivelando profili in parte inesplorati per la portata della loro presa sociale, proprio in quanto *vive* in quell’intreccio di piani (sociali, istituzionali, territoriali) in cui si coagulano *orizzonti di cittadinanza*. D’altra parte, se si guarda in una prospettiva di lungo periodo alla multiforme varietà di circoscrizioni e scale dei territori amministrativi – nel caso italiano, dalla costituzione dello Stato unitario all’attualità – siamo ancora in attesa di compiute ricostruzioni, volte a conseguire una dettagliata ricognizione delle diverse aree della penisola, che consentano altresì di mettere a fuoco un quadro comparativo, utile pure ai fini di futuri interventi di riforma della maglia istituzionale.

Per designare la varietà di studi e ricerche dedicate a tale insieme di questioni, l’usuale denominazione *geografia amministrativa* – a mio avviso – resta di fatto riduttiva, in quanto tende a reiterare un’idea di neutralità che evoca per lo più approcci tecnicisti, di astratta ingegneria territoriale, mentre le implicazioni chiaramente politiche sottese alla costruzione/produzione del mosaico amministrativo permangono sottotraccia. Non si tratta certo di una mera questione lessicale. Qui, piuttosto, risiede il tentativo di superare senza infingimenti una definizione che rischia di apparire mistificante. Oggi più che mai, nella vaghezza epistemologica in cui ci muoviamo, l’adozione accurata dei termini che connotano determinate aree di indagine (ovvero i modi in cui definiamo – e rappresentiamo – le idee e le categorie concettuali per parlare con differenti linguaggi delle *cose del mondo*) intende esprimere un

⁶ Un approfondimento delle motivazioni che hanno spinto a una rinnovata centralità dell’organizzazione territoriale degli spazi istituzionali infra-statali (per l’emergere di *un mondo di regioni* con il crollo dell’URSS e la conseguente fine degli assetti bipolari, per la presunta crisi degli Stati-nazione ad opera della globalizzazione ecc.) esula dai limiti del presente intervento. Questi aspetti sono stati ricostruiti ed esaminati criticamente a più riprese in diversi saggi di seguito richiamati. La letteratura al riguardo è ormai vastissima ed è venuta sviluppandosi, in particolare nel dibattito anglofono, con curvature analitiche e approcci notevolmente diversificati. Fra i tanti lavori internazionali, e con specifico riferimento alla produzione italiana, si ricordano senza alcuna pretesa di completezza: Allen, Massey e Cochrane, 1998; Amin, 1999, 2001; Amin e Thrift, 1994; Bennett, 1989, 1997; Bonora, 1984; Bours, 1994; Campione, 1997; Casteigts, 2010; Castelnuovi, 2011, 2012, 2013; Celata e Fardelli, 2009; Coppola, 1996, 1997, 2008; Cusimano, 2018; D’Amico e De Rubertis, 2014; Dematteis, 1989, 1997, 2001, 2010; Di Meo, 1991, 1995; Dini e Zilli, 2015; Ferlaino, 1999; Ferlaino e Molinari, 2009; Fondazione Agnelli, 1993; Galluccio, 1995a e b, 1998, 2004, 2013; Galluccio e Sturani, 2008; Gambi 1994, 1999, 2004; Gambi e Merloni, 1995; García Álvarez, 2002; Jessop, 1990; Jones, 2001, 2009; Jones e Paasi, 2013; Luca e Salone, 2013; MacLeod, 2001; MacLeod e Goodwin, 1999; MacLeod e Jones, 2001, 2007; Merloni, 1998; Merloni e Bours, 1994; Morin, 1998; Muscarà, 1968, 2001a e b; Muscarà, Scaramellini e Talia, 2011; Ozouf-Marignier, 1988, 1990, 1998, 2006; Ozouf-Marignier e Verdier, 2014; Paasi, 1986, 1991, 2002, 2003, 2004; Rombai, 2001, 2008; Salone e Rossi, 2014; Sepp, 2010; Soriani e Calzavara, 2016; Sturani, 2001, 2004, 2011, 2013; Thrift e Amin, 1995; Treves, 2004; Vanier, 1997, 2010, 2015.

palese posizionamento teorico. E prova a sgombrare il campo da ambiguità interpretative, alimentate nei contesti accademici delle scienze umane e sociali da qualche decennio, senza quasi soluzione di continuità, dall'incessante moltiplicarsi dei *turn*⁷.

La dimensione politica, indissolubilmente ancorata – nel lungo arco della modernità – alla natura degli ordini territoriali che hanno generato interventi e trasformazioni nel disegno degli spazi amministrativi, non può essere ofuscata⁸. In tal senso, nel riferirsi alla pluralità di lavori che indagano i molti sentieri da cui è innervato il rapporto fra spazialità-statalità-confini amministrativi-cittadinanza, la designazione: *geografia politico-amministrativa*⁹ richiama con nitore le valenze politiche imbricate nelle cognizioni di questi temi¹⁰, anche quando se ne tratta in prospettiva storica, dalla quale è ormai evidente non sia possibile prescindere¹¹.

Sebbene un bilancio storiografico puntuale degli studi geografici dal XX secolo all'attualità finora non sia stato condotto, ormai una simile operazione rischia di diventare ardua, non solo per la ricca messe di lavori che ad oggi è possibile registrare. Al fine di una ricomposizione adeguata del quadro d'insieme dello *stato dell'arte*, nella misura in cui si è persuasi della natura interdisciplinare (o meglio metadisciplinare) di ricerche che si collocano allo snodo di numerose convergenze scientifiche¹² e traggono sollecitazioni reciproche

⁷ Ad es. Wood, Valler (2001) e Jessop (2001). In merito all'affermazione del *cultural turn* e dello *spatial turn* si rimanda alle classiche rassegne di Jameson (1998) e Warf, Arias (2009).

⁸ Analoga attenzione – in chiave storico-istituzionale – nel bell'intervento di S. Mori in questo fascicolo.

⁹ Una definizione che finora non ha avuto larga diffusione nella geografia italiana. Nel dibattito francofono si parla sovente di *circonscriptions politico-administratives* e talvolta di *géographie politico-administrative*, ad es: Ozouf Marignier, Verdier (2014) e Vanier (2010). Nel dibattito anglofono, invece, tende a persistere l'asetticità del termine denotativo *administrative geography* dal quale è espunto il riferimento al Politico (per tutti, Bennett, 1989; Bours, 1994).

¹⁰ Sia permesso rinviare a Galluccio e Sturani (2008) dove compare la prima enunciazione del problema e una ricostruzione critica degli studi italiani di *geografia amministrativa* nell'arco del XX secolo. In quel saggio, infatti, affermavamo come l'uso della denominazione: geografia amministrativa «appare improprio e certamente foriero di indebite semplificazioni» e che nel provare a «definire questo settore di studi e a individuare le linee tematiche e le diverse prospettive di cui si compone, ci si confronta con un impiego assai sporadico e talora controverso di tale denominazione, con una produzione scientifica relativamente nutrita, eppure discontinua nel tempo ed assai eterogenea per approcci e risultati» (2008, p. 156).

¹¹ Come è stato argomentato e messo in luce da numerosi lavori che muovono da inquadramenti teorici distinti, di seguito si segnalano, senza pretese di esaustività: Anderlini e Zani, 1993; Blanco, 2008, 2015; Bonini, 2008, 2011; Bonini, Blanco, Mori e Galluccio, 2016; Bordone, Guglielmotti, Lombardini e Torre, 2007; De Lorenzo, Galluccio e Scarpa, 2008; Denitto, 2005; Galluccio, 1995a, 1998, 2001, 2004, 2011, 2015; Galluccio e Sturani, 2008; Gambi, 1955, 1963, 1973, 1977, 1994, 1995, 1998, 1999, 2004; Gambi e Merloni, 1995; García Álvarez, 2002; Mori, 2015, 2016; Ozouf-Marignier, 1988, 1990, 2006; Ozouf-Marignier e Verdier, 2014; Paasi, 1986, 1991, 2003, 2004; Pastore, 2007; Pred, 1984; Ragionieri, 1979; Rombai, 2001, 2008; Sereno, 1999, 2007; Stopani, 2008; Sturani, 1998, 2001, 2004, 2011, 2013; Torre, 2011; Zani 1990a e b.

¹² La prima esperienza organica in cui si è sperimentato un approccio metodologico interdisciplinare di taglio geo-storico su questi temi è stato il gruppo di lavoro composto da geografi e studiosi di diritto amministrativo, coordinato da Lucio Gambi e Francesco Merloni nell'ambito del Progetto Finalizzato "Funzionamento e Organizzazione della Pubblica Amministrazione", diretto da Sabino Cassese. Gli esiti della ricerca sul caso italiano sono confluiti nel volume *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia* (1995).

dalle linee interpretative di saperi molteplici, l'aspirazione a dissodare il campo con una rassegna critica all'interno del proprio perimetro disciplinare può costituire una scelta riduttiva.

Vale comunque ricordare che fino alla prima metà del Novecento, quanto meno nel contesto italiano, gran parte degli studi rispondevano a logiche essenzialmente descrittive – dalla classificazione della morfologia dei profili confinari all'estensione areale o alla taglia demografica delle circoscrizioni – risultando per lo più sganciati da un'attenzione verso le implicazioni politico-istituzionali che definiscono natura, struttura e funzioni di questi spazi di sovranità. Dalla seconda metà del XX secolo, invece, sia in geografia sia in altre discipline sono stati prodotti lavori condotti con tagli interpretativi originali e indagini rivolte all'analisi teorico-metodologica, che rivelano sovente una risoluta assunzione delle valenze politiche sottese al *découpage* dei territori amministrativi. Nell'ultimo ventennio, pure alla luce delle spinte verso una revisione dei livelli amministrativi caldeggiata dall'Unione europea¹³, anche nella geografia italiana si sono moltiplicati i contributi che coniugano i problemi della *governance* a ipotesi di riordino dei ritagli territoriali, privilegiando non di rado la ricerca di criteri economico-sociali o funzionali¹⁴.

Malgrado si sia stratificato un *corpus* consistente di ricerche¹⁵, molti autori e autrici in effetti continuano a non riconoscere le loro produzioni nel solco del filone degli studi di *geografia politico-amministrativa*. In particolare, l'articolata letteratura di impianto geo-economico (che in larga parte fa riferimento alla *new regional geography*), nel reinterpretare i processi contemporanei dello sviluppo regionale ha lavorato a più riprese sull'approccio istituzionalista, sulla teoria della regolazione, sulle scale regionale e urbana o sul rapporto fra globalizzazione e relativizzazione dello Stato, legandoli alle politiche di *governance* territoriale o a strategie di sviluppo locale. Laddove, per l'attenzione riservata in molti lavori al ruolo giocato dai diversi attori, una lettura analitica in filigrana non dovrebbe eludere la centralità delle dinamiche connesse alle scale plurime del mosaico territoriale-amministrativo e a quell'insieme di coaguli sociali e di soggetti (da cui è composta, nel tempo, la cittadinanza) che si esprimono nei contesti delle circoscrizioni, dai confini plurivalenti.

¹³ La NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*) è stata introdotta nel 1988 dall'Eurostat al fine di garantire un più corretto funzionamento dei criteri e delle procedure di distribuzione dei fondi regionali e per promuovere la coesione economica e sociale fra i Paesi membri. Dagli anni Novanta l'UE vi fa riferimento per incentivare ugualmente le politiche di *rescaling*.

¹⁴ In questa sede non è possibile offrire una panoramica dettagliata della letteratura internazionale che sviluppa simili approcci. Nella sola geografia italiana, fra i principali: Castelnovi, 2013; Celata e Fardelli, 2009; Cusimano, 2018; D'Amico e De Rubertis, 2014; Dematteis, 2001, 2010; Dini e Zilli, 2015; Ferlaino, 1999; Ferlaino e Molinari, 2009; Luca e Salone, 2013; Muscarà, Scaramellini e Talia, 2011; Salone e Rossi, 2014; Soriani e Calzavara, 2016.

¹⁵ In riferimento agli apporti più recenti di respiro collettivo in ambito geografico, vale ricordare la costituzione dei Gruppi di lavoro in seno all'Associazione dei Geografi Italiani (AGeI): *Territori amministrati. Regioni, Città metropolitane, aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia, Riordino territoriale e sviluppo locale*; Castelnovi (2013); i Rapporti della Società Geografica Italiana curati da Salone, Rossi (2014) e Dini, Zilli (2015); la sezione coordinata da questi ultimi (2019) al Congresso Geografico Italiano del 2017; nonché il n. 57 di *Geotema* a cura di Cusimano (2018).

3. *Tristi tòpoi*

Le fisionomie delle partizioni politico-amministrative sono contrassegnate da alterni dinamismi, con modifiche dei confini o permanenze, sfasature e ritmi differenziati a seconda delle realtà (Blanco, 2008, 2015; Galluccio, Sturani, 2008; Sturani, 2001, 2011, 2013). Nei vari periodi della storia le continue prassi negoziali tra periferie e autorità centrali¹⁶ promosse dagli attori istituzionali (élite locali, portatori di interessi) e non istituzionali, emergenti o già attivi e radicati nel tessuto sociale dei territori locali, hanno inverato quel che è stato definito il «continuo *bricolage* del *découpage*» (Bonini, Blanco, Mori, Galluccio, 2016, p. 11). Nonostante, alle varie scale e nel lungo periodo, le circoscrizioni risultino in parte trasformate da processi di “regionalizzazione” (esito di iniziative di vertice) o di “regionalismo” (formazioni locali di aree contraddistinte da particolare coesione sociale, culturale ed economica)¹⁷ o in taluni casi siano frutto di giustapposizioni di riparti preesistenti, rivelano tuttavia una *strutturale* obsolescenza (Gambi, 1955, 1977, 1995). Al tempo stesso, l’insieme di questi spazi amministrativi costituisce un mosaico di *topòis*¹⁸ dove prende forma «la concretezza del rapporto del cittadino con le istituzioni» (Bonini, Blanco, Mori, Galluccio, 2016, p. 14). Ma nondimeno, le configurazioni attuali delle circoscrizioni e i loro perimetri amministrativi non restituiscono lo spessore dei mutamenti storici e del graduale sedimentarsi delle strutture sociali ed economiche, delle forme del lavoro, delle culture locali, da cui sono state plasmate le corrispettive comunità, ovvero quella cittadinanza plurale che nelle democrazie coeve esprime anche la rappresentanza politico-elettorale. Pertanto, se si assume la cittadinanza quale nodo imprescindibile delle istanze dell’organizzazione sociale nei territori locali, resta aperto l’interrogativo su come tali spazi, delimitati da linee confinarie (tracce di epoche spesso risalenti e fra loro molto diverse) possano essere in qualche modo ancora rappresentativi dei cambiamenti incisivi che la travolgente globalizzazione contemporanea e le logiche dell’accumulazione capitalistica hanno imposto alla varietà dei territori. La controversa «questione dell’obsolescenza delle par-

¹⁶ Soprattutto dall’ultimo quarto del XX secolo, in Europa possono essere considerati *autorità centrali* differenti livelli istituzionali che nei territori amministrativi sono responsabili di distinte tipologie di provvedimenti: Regioni, Stato centrale, Unione europea.

¹⁷ Una prima chiara distinzione tra “regionalizzazione” e “regionalismo” si deve a Gambi (1977), in particolare pp. 276-277. Peraltro, tali dinamiche sono valide anche per altri livelli territoriali, in tal senso: Galluccio, Sturani (2008, p. 162). È noto poi che la letteratura internazionale (inclusa quindi l’italiana) che analizza le strategie di *governance*, lo sviluppo locale e la coesione socio-territoriale definisce le due diverse manifestazioni, rispettivamente: politiche o approcci *top-down* e *bottom-up*.

¹⁸ *Topòis/tòpos* è adottato qui con un gioco linguistico che non esclude il duplice significato del termine, ma è inteso soprattutto nel senso etimologico originario di “luogo”, piuttosto che in quello successivo di figura retorica quale “luogo comune”. D’altro canto, il concetto di luogo, utilizzato diffusamente in geografia nel lungo arco dell’età moderna, e con particolare enfasi nella letteratura accademica fra XVIII e XX secolo, è una “parola-chiave” del lessico geografico che tuttavia induce a considerare in modo asettico e neutro i contesti locali a scala “micro” (un’interessante lettura microstorica dei luoghi in Torre, 2011), in qualche modo avulsi dalle valenze politiche che qualsiasi forma di territorialità implica. Mentre sappiamo che nelle diverse epoche storiche ogni appropriazione territoriale sancisce sempre rapporti di potere e traduce, per l’appunto nei “luoghi”, ordinamenti politici (e istituzionali) dei gruppi sociali e delle culture divenute egemoni.

tizioni» (Sturani, 2011, p. 66), su cui in più occasioni si è cimentato il dibattito, può essere ridimensionata proprio grazie a una lettura della complessità storica,

relativizzando molte delle rigide dicotomie su cui si è spesso costruito il discorso politico e pianificatorio a favore di un loro ridisegno: inerzia delle forme spaziali *versus* rapido mutamento degli spazi funzionali; artificialità delle partizioni fondate su canoni di razionalità funzionale *versus* spazi di riconoscimento identitario tendenti al radicamento nella lunga durata (*ibidem*).

Sulla necessità di superare queste visioni parziali e di fatto riduttive, che non consentono la decodifica della molteplicità delle trasformazioni e delle poste in gioco, sia il dibattito geo-storico e storico che una consolidata letteratura geografica internazionale¹⁹ in anni recenti sembrano aver trovato una tendenziale convergenza. Mostrando, da un lato, maggiore attenzione alle interferenze reciproche fra dinamiche delle reti a scala globale e articolazioni locali degli spazi istituzionali, ma anche all'incidenza delle relazioni sociali o al ruolo delle rappresentazioni nel forgiare l'immaginario collettivo (attraverso miti, riti, ideologie, iconografie, cartografie) o le cosiddette *identità territoriali*; dall'altro, riconoscendo la crucialità della prospettiva storica quale alveo metodologico per comprendere i «processi avvenuti, alla ricerca di soluzioni innovative» (Luca, Salone, 2013, p. 21).

La profondità dello sguardo storico, dunque, è decisiva se si vuole collocare in modo più avvertito questi processi, risalendo alla loro genesi, per coglierne la complessità e la pluralità di traiettorie evolutive. E invero, tra le tante sollecitazioni offerte da Franco Farinelli con la sua *lectio magistralis*, spicca il richiamo a favore di una genealogia critica dello Stato con il riferimento all'inedito modello di *découpage* del territorio, messo a punto in Francia nel 1789 durante i mesi compresi tra la convocazione degli Stati generali e l'Assemblea costituente. Nel modello originario, teorizzato dall'abate Sièyes «come segno evidente del definitivo cambio di regime territoriale rispetto alla *Kleinstaaterei* di stampo aristocratico-feudale»²⁰, la riorganizzazione territoriale della forma-Stato che viene affermandosi si fonda sull'impianto del modello cartografico (geodetico-topografico), che riproduce un'idea di spazio omogeneo, uniforme, isotropico. Le nuove circoscrizioni, impilate l'una nell'altra, si articolano seguendo una struttura di tipo gerarchico-piramidale, componendo ora una maglia continua del mosaico istituzionale, in cui il disegno delle circoscrizioni – corrispondenti alle diverse funzioni amministrative fra esse collegate – risponde a una logica di razionalizzazione dello spazio e alla sua conseguente geometrizzazione.

Sulla scorta delle stimolanti ricerche di M.-V. Ozouf-Marignier dedicate alla fase genetica di questo modello nel XVIII secolo in Francia, sappiamo che il comitato di costituzione dell'Assemblea Nazionale²¹ fu incaricato di predi-

¹⁹ Si rinvia ai testi alla nota 11 e alle relative bibliografie.

²⁰ Farinelli, in questo fascicolo p. 23.

²¹ Il comitato di costituzione dell'Assemblea Nazionale, incaricato di predisporre un piano di organizzazione legislativa e amministrativa, dal 15 settembre 1789 fu composto dai deputati

sporre un piano di organizzazione legislativa e amministrativa. Il rapporto, presentato da Thouret, annunciava una nuova divisione del regno proponendo un insieme di regole elettorali, sulla base della rappresentanza proporzionale. Il riparto territoriale voluto dai riformatori mirava a proiettare sullo spazio politico (e sul ritaglio amministrativo), una morfologia dei rapporti sociali chiaramente improntati a una visione di ascendenza determinista, ossia all'idea che l'omogeneità dello spazio potesse dar forma a relazioni più eque fra gli uomini e tra le classi sociali. In un passo decisivo di Ozouf-Marignier si palesano i nessi fra tale inedito progetto di *découpage* amministrativo e le forme della cittadinanza, che suggellano la costituzione politica dello Stato territoriale moderno:

Le redécoupage du territoire va en effet être le moyen de promouvoir les réformes politiques et sociales recherchées. Ici s'affirme le principe qui sous-tend le projet de départementalisation dans son entier: c'est le postulat déterministe selon lequel l'organisation sociale idéale découle d'un aménagement adéquat du territoire. La première illustration de ce postulat consiste à poser que l'égalité de représentation électorale sera obtenue en divisant la France en circonscriptions égales. [...] Le quadrillage du territoire en unités égales est donc, selon le plan du comité, le gage d'une représentation égalitaire et uniforme. La proportionnalité du mode de suffrage vient aussi de l'emboîtement régulier des circonscriptions. Outre qu'il forme la base de l'élection du corps législatif, le département est le cadre de l'administration. C'est une idée proprement révolutionnaire que de fixer dans une même circonscription toutes les branches de l'administration. [...] Substituer un ressort unique à la pluralité des circonscriptions héritées et s'affranchir de leurs délimitations, telle est, selon le plan, la condition qui doit permettre le fonctionnement optimal de la nouvelle société (1990, p. 36)²².

Dal medievale «spazio saturo di giuridicità» alla formazione delle istituzioni politiche durante l'*ancien régime* – da cui viene contrassegnata la territorialità pre-moderna – l'«archetipo della modernità territoriale» si afferma così nel corso della rivoluzione francese, plasmando concretamente il territorio dello Stato centralizzato sull'impianto del *quadrillage*. A questo rapporto complesso che si instaura tra rappresentazioni spaziali e processi di costruzione dello Stato unitario, fondato sulla centralità dell'amministrazione e della rappresentanza politica, come ha efficacemente chiarito Luca Mannori si contrappone un'altra concezione della sovranità territoriale maturata in Inghilterra – risalente all'antica concezione del

Démeunier, Lally-Tollendal, Le Chapellier, Rabaut-Saint-Etienne Sièyes, Talleyrand, e Thouret (Ozouf-Marignier, 1990, p. 36, n. 3).

²² La relazione di Thouret continua, precisando: «On découpera la France, propose le comité, en carrés égaux de 18 lieues sur 18, qui formeront les départements au nombre de 81. Chaque département sera partagé en 9 carrés de 6 lieues sur 6, appelés communes, eux-mêmes subdivisés chacun en 9 cantons de 2 lieues sur 2. Le modèle de ce plan a été trouvé dans la carte dressée par Robert de Hessel, topographe du roi, dans les années 1780. Il avait ainsi quadrillé géométriquement la France, pour réaliser un cadastre rigoureux, destiné à l'usage de l'administration et des propriétaires. La progression par neuf, dont on pourrait examiner la charge symbolique, correspondait selon l'auteur, à la disposition des huit points cardinaux autour un centre» (ivi).

Regnum – e «caratterizzata dall'osmosi tra funzioni centrali e locali»: due modelli tipologici «che colgono esattamente l'ambivalenza strutturale della territorialità: funzionale-gestionale o identitario-comunitaria» (Blanco, 2008, p. 11).

4. *Il mosaico delle circoscrizioni amministrative: contributi per una geografia politica dell'Italia*

Sulla scia delle ricostruzioni critiche, messe a punto dagli autori e autrici nel *Quaderno del Semestrale*, che hanno come filo conduttore il tema della cittadinanza all'intersezione fra politica, istituzioni, modelli culturali e dinamiche socio-territoriali (passati e attuali), è possibile cogliere alcuni spunti per proseguire nell'alveo di questo itinerario metodologico, al fine di incrementare il ventaglio di *case study* e nuove indagini comparate, o dare impulso a gruppi di lavoro comuni – come quello nato grazie ai seminari dedicati al progetto *Orizzonti di cittadinanza* (Bonini, Blanco, Mori, Galluccio, 2016, p. 8 e nota 4) – e propensi a essere fra loro maggiormente coordinati.

Senza dubbio è opinione diffusamente condivisa che un'analisi avvertita delle politiche di governo del territorio (tenendo conto delle prassi, dei criteri amministrativi, dell'articolazione degli spazi istituzionali, delle culture politiche e locali) esiga di trattare l'insieme di tali aspetti – collocati alla confluenza di svariati saperi – come oggetto di studio eminentemente interdisciplinare.

Le questioni che mi sembra emergano con chiarezza dagli avanzamenti prodotti dall'ampia gamma di studi specialistici, in molteplici fronti disciplinari, consentono dunque di enucleare alcuni temi e nodi metodologici che proverò a compendiare:

- a) per ricomporre una tela unitaria del composito mosaico istituzionale italiano, anche ai fini di interventi di riforma in maggior misura rispettosi delle diverse culture e delle specifiche storie dei territori locali, non è possibile prescindere da una lettura geostorica e dall'apporto delle discipline storiche, che permettono di inquadrare sul lungo periodo le trasformazioni o le vischiosità delle partizioni politico-amministrative, i conflitti e le resistenze al cambiamento, come il perpetuarsi di talune continuità, comprendendone i momenti genetici e le evoluzioni;
- b) nel condurre queste ricerche il punto di avvio resta la formazione dello Stato nazionale²³, aspetto che investe la genesi costitutiva dello Stato territoriale moderno. Tale approccio genealogico, avvalorato anche dalle argomentazioni proposte da alcuni interventi in questa sede editoriale, non può trascurare le fasi pre-unitarie degli Stati di antico regime e non di rado quelle risalenti all'età medievale, contestualizzando le concezioni dello spazio e della territorialità affermatesi nel corso della storia europea²⁴. Al contempo, il costante intreccio fra teorie e pratiche, anche sulla scorta delle riflessioni di Bourdieu (1980), è stato messo in

²³ Le ricerche che prendono avvio dai processi di *State e Nation building* possono essere suffragate anche da un più agevole e coerente riscontro delle fonti, per la maggiore organicità e uniformità dei rilevamenti statistici e cartografici realizzati tra XIX e XX secolo in diversi Paesi.

²⁴ Per tutti, si rinvia all'intervento di Blanco in questo fascicolo.

- evidenza da molti studi incentrati sulla decostruzione critica dei processi territoriali in singoli contesti, insieme al ruolo giocato dagli attori sociali a vario titolo coinvolti²⁵;
- c) l'attenzione congiunta alle pratiche territoriali e alle rappresentazioni, ovvero ai saperi che le producono e alle teorie su cui essi fondano i loro paradigmi interpretativi, da un lato, spinge a focalizzarsi sui saperi territoriali, sulle figure professionali e i tecnici che li applicano (topografi, ingegneri, geometri, nonché giurisperiti, avvocati ecc.) e pure sui saperi che lo Stato adopera a sostegno del personale interno all'amministrazione; dall'altro, pone l'accento sullo studio delle mappe – funzionali ai mutevoli assetti geopolitici – e che con il loro potere performativo forgiavano i modelli mentali e l'immaginario geografico delle diverse società nel tempo;
- d) il peso non secondario svolto dalle immagini cartografiche nella costruzione dei processi di *State e Nation building*²⁶, come nelle dispute confinarie anche tra scale plurime di partizioni amministrative, suggerisce la rilevanza della realizzazione di quell'atlante storico, a lungo prospettato, strumento utile volto a ricondurre in un'unica cornice la formazione e i mutamenti delle circoscrizioni, a partire dalla fondazione dello Stato nazionale, per procedere a ritroso²⁷. Sebbene una simile operazione oggi sia resa più agevole e meno onerosa dagli strumenti offerti dalle tecnologie informatiche, non bisogna eludere la consapevolezza che qualsiasi cartografia, nel tradurre i processi (storici e attuali) in geometrie, fa perdere lo spessore dei fenomeni. Del resto, l'assunto dell'egemonia della carta geografica quale documento esplicativo degli eventi del mondo, come dei segni che questi imprimono sulla Terra, è stato da tempo rimesso in discussione²⁸. Pertanto, attingendo alla critica dell'immagine cartografica e alle sue analisi decostruttive, occorrerà non limitarsi a riprodurre le morfologie (e i mutamenti) degli spazi istituzionali, ma cercare di enuclearne le dinamiche;
- e) in stretta connessione, si profila quindi un ulteriore tema che riguarda l'indagine sull'uso della lingua e le trasformazioni dei linguaggi con cui si veicolano, nei processi di istituzionalizzazione, gli interventi (attuati o mancati), le eventuali progettualità, le procedure che regolano i rapporti tra amministrazione e territorio²⁹. I problemi di governo e ge-

²⁵ Si veda ancora la nota 11.

²⁶ Sul caso italiano, per tutti Boria (2007).

²⁷ Una prima formulazione di un atlante storico delle ripartizioni amministrative è ad opera di Lucio Gambi (1973, p. 195). Per una ricognizione essenziale delle proposte formulate da geografi e storici nell'arco del Novecento con l'obiettivo di creare un Atlante storico dell'Italia, sia permesso rinviare a Galluccio (2004).

²⁸ A partire dalla ritteriana critica alla "dittatura della carta" sulla quale F. Farinelli ha insistito in molti suoi interventi, nonché alla innovativa esperienza metodologica – a volte obliata – del VI volume con il quale si chiude la collana einaudiana *Storia d'Italia*, curato da L. Gambi e intitolato non per caso *Atlante. Immagini e numeri dell'Italia* (1976), dove compare un ridotto numero di cartografie, mentre si punta sulle analisi di contesto e sulla disamina storica dei fenomeni rappresentati.

²⁹ Affrontato nei contributi di Blanco e Meriggi in questo *Quaderno del Semestrale*. In particolare, Meriggi nel suo saggio sottolinea come fra Sette e Ottocento: «il nuovo macro-soggetto

stione del territorio, nella fase aurorale dello Stato moderno esige- vano l'apporto di saperi dei quali si era per lo più sprovvisti, e che proprio al tornante fra Sette e Ottocento saranno istituzionalizzati e *disciplinati* nelle accademie. Tutto ciò suscita degli interrogativi sulle progettualità che scaturiscono da tali saperi e su come questi sono venuti costruendosi. Inoltre, dalle diverse forme di *discorso pubblico*, almeno in parte si possono desumere le logiche, gli intenti, le ideologie sottesi all'«edificazione del moderno edificio statale»³⁰, tratteggiandone così una trama più articolata;

- f) in questa prospettiva, ampliando la visuale, andranno investigate le mentalità sociali in cui si coagulano i valori simbolici della cittadinanza poiché: «l'ingegneria istituzionale, lungi dall'essere una questione tecnica e meramente funzionale, affonda anche nell'immaginario collettivo» (Boria, 2018, p. 124). E proiettandosi sulla contemporaneità, accostarsi alle ricerche dedicate all'impatto dei mass media e dei social network, che dopo i mutamenti del capitalismo tra XX e XXI secolo incidono sempre più nella costruzione dell'opinione pubblica (trattata dal filone della *popular geopolitics*). Pertanto, sia i linguaggi plurivalenti delle retoriche politiche e della *governance* territoriale adottati dalle professionalità emergenti e dai decisori istituzionali, sia le culture dei gruppi sociali antagonisti andrebbero letti tramite un'analisi dei differenti *media*;
- g) il dilemma dei confini e il problema dell'inerzia della maglia amministrativa: se l'avvento della modernità sancisce la primazia del confine lineare, negli ultimi decenni il dibattito delle scienze umane e sociali ha sottoposto la sua concettualizzazione a un serrato vaglio critico, che si è approfondito con l'affermarsi dello *spatial turn*, dei *border studies* e degli studi postcoloniali³¹. Fin dalla nascita dello Stato territoriale moderno la definizione dei confini (esterni o interni al territorio statale) ratifica i rapporti di forza in gioco ed è esito di negoziazioni, a valle delle risoluzioni di conflitti, dunque, i confini sono *sempre* mobili. Nelle ricerche sugli spazi politico-amministrativi i dinamismi della maglia territoriale mostrano, a seconda dei periodi, maggiore o minore plasticità e nonostante si siano diffuse ora letture meno univoche e scontate, in molte circostanze sembra persistere il luogo comune della rigidità e staticità dei confini infrastatali.

Si apre a tal punto la questione dell'inerzia della maglia amministrativa come problema storiografico, sottolineato in varie occasioni da Maria Luisa Sturani, che ha messo in evidenza quanto a un'attenta lettura

rappresentato dalle amministrazioni post-rivoluzionarie si servì di un'altra lingua, attingendo volentieri le proprie metafore operative dal mondo delle scienze moderne». Si segnala inoltre il recente convegno *Il lessico delle istituzioni. Evoluzione del linguaggio delle istituzioni pubbliche, della politica e dell'amministrazione nella storia dell'Italia unita*, organizzato presso Università della Tuscia (27-28 settembre 2019).

³⁰ Blanco, in questo fascicolo, p. 96.

³¹ La letteratura sul tema è sterminata e non è possibile farvi riferimento nei limiti di questo contributo. Si rinvia per tutti a Salvatici (2005), per il taglio interdisciplinare e l'attenzione alle dinamiche storiche nell'ambito dei *border studies*.

storica il mosaico istituzionale italiano appaia tutt'altro che inerte, pur se raramente i mutamenti registrati hanno espresso (o esprimono) coerenti progettualità socio-territoriali o sono frutto di disegni organici di ingegneria spaziale. La traiettoria interpretativa delineata da Sturani³² introduce un paradigma fecondo, da accogliere e sottoporre a verifica nello sviluppo di nuove ricerche;

- h) sul versante dell'azione pubblica, nell'ambito dell'organizzazione del sistema istituzionale, la necessità di contrastare la «lunga egemonia del formalismo giuridico [...] e il] persistente mito dell'amministrazione come esecuzione del comando legislativo» (Melis, 1996, p. 7) rappresenta, a mio parere, uno dei temi critici dirimenti per provare a trasformare il difficile rapporto fra amministrazione-territorio-cittadinanza. Dagli studiosi di storia delle istituzioni e dai giuristi più avvertiti è ribadita l'esigenza di superare la visione dell'amministrazione e dei suoi apparati quale «mero luogo di negoziazione di potere e di esecuzione delle leggi»³³. Per farlo, la cultura giuridica e amministrativa dovrebbe schiudersi a un fertile confronto fra differenti saperi, indispensabili per annoverare fra i nuovi criteri, da mettere in campo nell'azione normativa, l'esame accurato dei riflessi sociali e territoriali. Muovendo dall'interno della cultura dell'amministrazione pubblica, si dovrebbe lavorare coerentemente su tale percorso programmatico, sulla scia degli stimoli provenienti da vari studiosi, per ridurre i disagi crescenti nella fruizione dei servizi pubblici e la distanza che i cittadini percepiscono rispetto allo Stato, agendo proprio sulla sua organizzazione amministrativa e territoriale;
- i) riflettere sulla formazione della cittadinanza moderna implica non solo il confronto con le fasi costitutive e le evoluzioni della forma-Stato o con il ruolo fondativo della territorialità, ma il doversi misurare con le tesi sulla crisi della statualità – teorizzata da Carl Schmitt già nel cuore del Novecento³⁴ – e le sue attuali derive, fra cui spicca la frantumazione dei diritti ad opera della globalizzazione contemporanea. Alla ricerca di nuovi modelli per rappresentare il mondo, nelle pieghe di una modernità smarrita, allorché con la rivoluzione telematica «le tradizionali relazioni fra vicino e lontano, legate alle distanze e alle metriche lineari, tra oggetti e soggetti posti uno accanto all'altro non sono più universalmente vere», prende corpo – per dirla con Farinelli – la critica alla ragione cartografica, ovvero: «la ribellione alla riduzione del mondo a una mappa» (Farinelli, 2013).

5. *In limine*

Nell'attraversare questo itinerario – che non può certo considerarsi concluso e dal quale ripartire per nuovi momenti di riflessione – tra le varie linee tratteg-

³² Si vedano i suoi lavori nella bibliografia a corredo del presente contributo.

³³ Fiorentino, in questo fascicolo, p. 48.

³⁴ Per una lettura di Carl Schmitt in chiave geografica e nel solco dei temi qui trattati sia permesso rinviare a Galluccio (2002).

giate, vorrei riprendere qualche stimolo rintracciabile negli interventi presentati in questa sede e nel sommario percorso che ho cercato di mettere a punto.

Mi sembra si possa individuare una comune convergenza sull'opportunità di ricostruire criticamente una genealogia degli schemi di pensiero della modernità, relativizzando molte delle categorie sulle quali abbiamo costruito l'idea dello Stato territoriale moderno e le forme con cui è stato rappresentato. A partire per l'appunto dalla presa d'atto della crisi della ragione cartografica, dovremmo provare a dotarci di strumenti nuovi per capire il funzionamento del mondo delle reti e della globalizzazione, rispetto ai quali gli strumenti della modernità sono poco idonei (Farinelli, 2003, 2009).

Tutto ciò consente di riflettere sull'attuale crisi della politica, sulla frantumazione dei diritti, sui diritti alla cittadinanza, sulla messa in scacco dei principi universalistici ed egualitari degli uomini e dei cittadini sanciti con la rivoluzione francese. Al tempo stesso, sarà opportuno interrogarsi compiutamente sulle ragioni che conducono proprio nella fase costitutiva dello Stato territoriale moderno a scindere la territorialità dalla politicità, riducendo a *banale* spazio la complessità del territorio (Turco, 2016, p. 12). Su come, all'interno della produzione dei saperi territoriali divenuti indispensabili per la costruzione del nuovo modello statale (prima fra tutti la cartografia), la politica

diventa architettura concettuale sempre meno legata all'evidenza empirica: un puro assetto categoriale, come mai nella tradizione occidentale. In questo quadro, i geografi politici cessano di essere filosofi (tradendo il legato di Strabone) e i filosofi politici, a loro volta, cessano di essere geografi (*ibidem*).

Un altro terreno di confronto, ancora tutto da arare, proviene invece dagli apporti degli studi postcoloniali e della teoria radicale, grazie ai quali in anni recenti è stata sollevata l'opzione critica a favore di «una genealogia non-eurocentrica della modernità [...] per un approccio multilineare alla storia del capitalismo» (Conelli, Meo, 2017). Queste diverse prospettive si pongono criticamente rispetto al dibattito sulle origini dello Stato moderno e sulle sue trasformazioni, dai quali muove l'intreccio dei problemi e di temi fin qui messi a fuoco. Credo che metterli dialetticamente in tensione può dare avvio a stimolanti riflessioni comuni, in cui provare ad aprire varchi di spazi liminari, iniziando a ripensare le forme della cittadinanza guardando verso nuovi orizzonti.

Misurarsi su questo terreno richiede, non solo sul fronte intellettuale e della ricerca, l'impegno a immaginare *altre* forme di vita sociale, ma sollecita alla «creazione di nuove forme di soggettivazione realmente trasversali, collettive e fondate sul principio del cooperativismo sociale ed economico» (Mellino, 2019).

Bibliografia

- ALLEN J., MASSEY D., COCHRANE A., *Rethinking the Region*, London, Routledge, 1998.
- ANDERLINI F., ZANI M., *Identità e spazio locale. Formazioni territoriali intermedie e reti istituzionali in Italia ed in Emilia-Romagna*, Bologna, CLUEB, 1993.

- AMIN A., "An institutionalist perspective on regional economic development", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 1999, pp. 365-378.
- AMIN A., "Moving On: Institutionalism", in *Economic Geography, Environment and Planning A*, 33, 2001, pp. 1237-1241.
- AMIN A., THRIFT N., *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- BENNETT R.J. (editor), *Territory and administration in Europe*, Londra-New York, Pinter Publisher, 1989.
- BENNETT R.J., "Administrative Systems and Economic Spaces", in *Regional Studies*, 31, 1997, pp. 323-336.
- BLANCO L. (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- BLANCO L. (a cura di), *Ai confini dell'Unità d'Italia, territorio, amministrazione, opinione pubblica*, Trento, Fondazione Museo Storico del Trentino, 2015.
- BONINI F., "Territorio e circoscrizioni amministrative: l'ambito provinciale nella penisola italiana", in BLANCO L., (2008), pp. 81-98.
- BONINI F., "Le province della Repubblica. L'abolizione mancata", in AGOSTINI F. (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 161-187.
- BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.
- BONORA P., *Regionalità: il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra, 1943-1970*, Milano, FrancoAngeli, 1984.
- BORIA E., *Cartografia e potere. Segni e rappresentazioni negli atlanti italiani del Novecento*, Torino, UTET, 2007.
- BORIA E., "Recensione al testo *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, a cura di BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F.", in *Rivista Geografica Italiana*, CXXV, 1, 2018, pp. 121-125.
- BORDONE R., GUGLIEMOTTI P., LOMBARDINI S., TORRE A. (a cura di), *Lo spazio politico locale in età medievale, moderna e contemporanea*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2007.
- BOURS A., "La teoria e la ricerca sulla geografia amministrativa", in MERLONI, BOURS (1994), pp. 55-64.
- BOURDIEU P., "L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980, 35, pp. 63-72.
- BUJADOUX J.-F., *Les réformes territoriales*, Collana «Que sais-je?», Paris, PUF, 2015.
- CAMPIONE G. (a cura di), "La nuova regionalità", in *Geotema*, 9, 1997.
- CARACCILO L., "Dalla terra all'uomo", in *L'Espresso*, 28 gennaio 2018, pp. 80-81.
- CASTEIGTS M., "Réforme(s) territoriale(s): de la complexité comme solution à la simplification comme problème", in *Espaces et Sociétés*, 2010, pp. 125-130.
- CASTELNOVI M., "Ripensare le Regioni. Nuovi confini per un regionalismo nuovo?", in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2011, pp. 327-341.
- CASTELNOVI M., *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Roma, Aracne editrice, 2012.

- CASTELNOVI M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013.
- CELATA F., FARDELLI D., “Partizioni del territorio, sviluppo locale e governance multilivello”, in SCARPELLI L. (a cura di), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Patron, 2009, pp. 113-144.
- COPPOLA P., “Le scale dell’Unità. Le regioni smarrite di cent’anni di Congressi geografici”, in CERRETI C. (a cura di), *Genova, Colombo, il mare e l’emigrazione italiana nelle Americhe. Atti del XXVI Congresso Geografico Italiano (Genova, 1992)*, Roma, 1996, I, pp. 73-84.
- COPPOLA P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- COPPOLA P., “La regione: quesiti di geografia politica. Lezione Magistrale”, in SALARIS A. (a cura di), *Terre di mezzo: la Basilicata tra costruzione regionale e proiezioni esterne. Atti del 50° Convegno nazionale AIIG (Potenza, 2007)*, Bari, Edizioni di pagina, 2008, pp. 39-44.
- CONELLI C., MEO E. (a cura di), *Genealogie della modernità. Teoria radicale e critica postcoloniale*, Milano, Meltemi, 2017.
- CUSIMANO G. (a cura di), “Echi dai territori. Spazio liquido e coaguli sociali”, in *Geotema*, 57, 2018.
- D’AMICO R., DE RUBERTIS S. (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2014.
- DE LORENZO R., GALLUCCIO F., SCARPA L., “Cartografia e Catasto Napoleonico. Uno studio sulla Provincia di Napoli”, in MASETTI C. (a cura di), *Atti del I Seminario di Studi, Dalla mappa ai GIS, Roma 5-6 marzo 2007*, CISGE, Brigati, Genova, 2008, pp. 299-328.
- DEMATTEIS G., “Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali”, in *Stato e Mercato*, 27, 1989, pp. 445-467.
- DEMATTEIS G., “Retibus regiones regere”, in *Geotema*, 9, 1997, pp. 37-43.
- DEMATTEIS G., “Le basi territoriali delle unità amministrative”, in STURANI (2001), pp. 69-76.
- DEMATTEIS G., “Quale geografia per il governo delle città italiane?”, in VIGANONI L. (a cura di), *A Pasquale Coppola. Raccolta di scritti, in Memorie della Società Geografica Italiana*, LXXXIX, 2010, I, pp. 433-447.
- DENITTO A. L., *Amministrare gli insediamenti (1861-1970). Il caso della Terra d’Otranto*, Galatina, Congedo Editore, 2005.
- DI MEO G., “Le genèse du territoire local: complexité dialectique et espace-temps”, in *Annales de Géographie*, 559, 1991, pp. 273-294.
- DI MEO G., “Les nouvelles contradictions des territoires”, in *Revue de Géographie de Lyon*, 1995, pp. 169-175.
- DINI F., ZILLI S. (a cura di), *Rapporto annuale 2014. Il riordino territoriale dello Stato*, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- DINI F., ZILLI S. (sezione a cura di), “Neo-centralismo e territorio fra città metropolitana, aree vaste e intercomunalità”, in SALVATORI F. (a cura di), *Lapporto della geografia tra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma 7-10 giugno 2017)*, Roma, A.Ge.I., 2019, pp. 2.213-2.315.
- FARINELLI F., *Geografia. Un’introduzione ai modelli del mondo*, Torino, Einaudi, 2003.

- FARINELLI F., *La crisi della ragione cartografica*, Torino, Einaudi, 2009.
- FARINELLI F., “La geografia non si studia più solo su un mappamondo”, Intervista a *La Repubblica*, Rubrica “Nuovi approcci al sapere”, 2.09.2013.
- FERLAINO F. (a cura di), *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, Torino, IRES Piemonte, 1999.
- FERLAINO F., MOLINARI P., *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2009.
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (a cura di), *Nuove regioni e riforma dello Stato. Contributi di ricerca*, Torino, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.
- GALLUCCIO F., “L'articolazione territoriale dei servizi. Riflessioni geografiche su alcune amministrazioni funzionali”, in GAMBÌ L., MERLONI F. (1995a), pp. 371-447.
- GALLUCCIO F., “Delimitazioni territoriali delle USL nel Lazio. Criteri di definizione”, in PALAGIANO C., DE SANTIS G., CARDILLO M.C. (a cura di), *Atti del V Seminario Internazionale di Geografia medica. Le strutture sanitarie tra pubblico e privato*, Perugia, Rux, 1995b, pp. 307-320.
- GALLUCCIO F., *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, Regione Lazio, DEI, 1998.
- GALLUCCIO F., “Il *découpage* nel Lazio (1789-1814). Riflessi geografici e ideologici”, in *Quaderni meridionali*, 2001, pp. 32-40.
- GALLUCCIO F., “Della delimitazione e dello Stato: per una lettura geografica di Carl Schmitt”, in *Rivista Geografica Italiana*, CIX, fasc. 2, 2002, pp. 255-280.
- GALLUCCIO F., “Un Atlante geostorico delle articolazioni politico-amministrative in Italia”, in D'ASCENZO A. (a cura di), *Amerigo Vespucci e i metodi della ricerca storico-geografica. Atti del Convegno Internazionale di Studi Mundus Novus (Roma-Firenze, 27-30 novembre 2002)*, *Memorie della Società Geografica Italiana*, LXXV, 2004, pp. 487-497.
- GALLUCCIO F., “Una o divisibile? La questione regionale e il nodo del federalismo in Italia”, in MORRI R. (a cura di), *Unità d'Italia e trasformazioni territoriali: contributi per una riflessione critica in occasione del 150° anniversario*, *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 2, 2011, pp. 71-93.
- GALLUCCIO F., “La revisione delle circoscrizioni politico-amministrative per la *governance* dei territori: il contributo dei saperi geografici”, in CASTELNOVI (2013), pp. 45-60.
- GALLUCCIO F., “La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico-amministrative italiennes”, in Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D., Salone C. (a cura di), *Métropoles et Régions. Entre concurrences et complémentarités: Regards croisés France/Italie*, Milano, Planum Publisher, 2015, pp. 68-78.
- GALLUCCIO F., STURANI M.L., “L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del *découpage* a partire da Lucio Gambi”, in QUAINI M. (a cura di), *Una geografia per la storia dopo Lucio Gambi*, *Quaderni Storici*, 127, 2008/1, pp. 155-176.
- GAMBÌ L., “La riconfigurazione topografica dei comuni come parte della pianificazione regionale”, in *Atti del XVI Congresso geografico italiano (Padova-Venezia, 1954)*, Faenza, 1955, pp. 221-235.
- GAMBÌ L., “L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali”, Faenza, Fratelli Lega, 1963, ora “Compartimenti statistici e regioni costitu-

- zionali”, in Id., *Questioni di geografia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1964, pp. 155-187.
- GAMBI L., *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973.
- GAMBI L., “Le regioni italiane come problema storico”, in *Quaderni Storici*, 34, 1977, pp. 275-298.
- GAMBI L., “Autonomia e territorio, autonomia e regione”, in *Parolechiave: Nuova serie di Problemi del socialismo*, 4, 1994, pp. 89-95.
- GAMBI L., “L’irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative”, in GAMBI, MERLONI (1995), pp. 23-34.
- GAMBI L., “L’invenzione delle regioni italiane”, in *Geografia Antiqua*, 7, 1998, pp. 89-92.
- GAMBI L., “Un elzeviro per la regione”, in *Memoria e Ricerca*, 4, 1999, pp. 151-185.
- GAMBI L., “Una prima sonda nella collezione einaudiana sulle Storie regionali”, in *Acme. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell’Università degli Studi di Milano*, 57, vol. 2, 2004, pp. 236-242.
- GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995.
- GARCÍA Álvarez J., *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España* (s.l., ma Madrid), Secretaría General del Senado, 2002.
- GEURDY D., SIERRA P., *Introduction à l’analyse des territoires. Concepts, outils, applications*, Paris, Armand Colin, 2016 (<http://medias.dunod.com/document/9782200293024/BONUS-7-Le-millefeuille-territorial-francais.pdf> (u.c. 31.07.2019)).
- HUBERT F., *Millefeuille territorial et décentralisation. De la commun à la région: plaidoyer pour une réforme*, Paris, L’Harmattan, 2014.
- JAMESON F., *The Cultural Turn: Selected Writings on the Postmodern, 1983-1998*, Brooklyn, Verso, 1998.
- JESSOP B., “Regulation theories in retrospect and prospect”, in *Economy and Society*, 19, 1990, pp. 153-216.
- JESSOP B., “Institutional re(turns) and the strategic relational approach”, in *Environment and Planning A*, 33, 2001, pp. 213-235.
- JONES M., “The rise of the regional state in economic governance: ‘partnerships for prosperity’ or new scales of state power?”, in *Environment and Planning A*, 33, 2001, pp. 1185-1211.
- JONES M., “Phase Space: Geography, Relational Thinking and beyond”, in *Progress in Human Geography*, 33, 2009, pp. 487-506.
- JONES M., PAASI A., “Guest Editorial: Regional World(s): Advancing the Geography of Regions”, in *Regional Geography*, 47, 2013, pp. 1-15.
- LUCA D., SALONE C., “Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un’ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva”, in *Rivista Geografica Italiana*, 120, 3, 2013, pp. 209-224.
- MACLEOD G., “Beyond Soft Institutionalism: Accumulation, Regulation, and Their Geographical Fixes”, in *Environment and Planning A*, 33, 2001, pp. 1145-1167.
- MACLEOD G., GOODWIN M., “Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance”, in *Progress in Human Geography*, 23, 1999, pp. 697-730.

- MACLEOD G., JONES M., "Renewing the geography of regions", in *Environment and Planning D: Society and Space*, 19, 2001, pp. 669-695.
- MACLEOD G., JONES M., "Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a 'regional world'?", in *Regional Studies*, 41, 9, 2007, pp. 1177-1191.
- MANNORI L., "La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici", in BLANCO (2008), pp. 23-44.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996.
- MELLINO M., *Governare la crisi dei rifugiati. Sovranismo, neoliberalismo, razzismo e accoglienza in Europa*, Roma, DeriveApprodi, 2019.
- MERLONI F., *Primo atlante di geografia amministrativa*, Roma, ISTAT, 1998.
- MERLONI F., BOURS A. (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi*, Bologna, il Mulino, 1994.
- MORI S., "Territorial identities", in GAMBERINI A. (edited by), *A Companion to Late Medieval and Early Modern Milan. The Distinctive Features of an Italian State*, Leiden-Boston, Brill, 2015, pp. 330-355.
- MORI S., "Una trama per duecento città. I circondari del Regno", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (2016), pp. 33-69.
- MORIN R., "Politiques de développement et découpage territorial au Québec: logique fonctionnelle et processus identitaire", in *Atti del Convegno Les découpages du territoire. Dixièmes entretiens Jacques Cartier (Lyon, 1997)*, Parigi, INSEE, 1998, pp. 239-256.
- MUSCARÀ C., *Una regione per il programma*, Padova, Marsilio, 1968.
- MUSCARÀ C., "Il concetto di regione nella storia del pensiero geografico del XX secolo", in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, Roma, 2001a.
- MUSCARÀ C., *Il paradosso federalista*, Padova, Marsilio, 2001b.
- MUSCARÀ C., SCARAMELLINI G., TALIA I. (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, 4 voll.; in part. vol. I, *Modi e nodi della nuova geografia*; vol. II, *Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita*, Milano, Franco-Angeli, 2011.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, Parigi, EHESS, 1988.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., "Province, département, région: le débat sur les cadres territoriaux français en 1789", in *Cartes, cartographes et géographes. Actes du 114^e Congrès National des Sociétés Savantes (Paris, 1989)*, Parigi, Editions du CTHS, 1990, pp. 35-43.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., "Les géographes et le découpage administratif de la France", in PERTUE M. (a cura di), *L'administration territoriale de la France (1750-1940). Actes du colloque d'Orléans (30 sept., 1er et 2 oct. 1993, Orléans)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, pp. 3-14.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., "Géographie, urbanisme et aménagement du territoire en France dans la première moitié du XX^e siècle", in IACHELLO E. (a cura di), *I saperi della città*, Palermo, L'EPOS, 2006, pp. 173-183.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., VERDIER N., "Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation?", in *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, 2014, [<http://mefrim.revues.org/1462>].
- PAASI A., "The Institutionalization of Regions: a Theoretical Framework for

- Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity”, in *Fennia*, 164, 1986, pp. 106-146.
- PAASI A., “Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life”, in *Environment and Planning A*, 23, 1991, pp. 239-256.
- PAASI A., “Place and Region: Regional Worlds and Words”, in *Progress in Human Geography*, 2002, pp. 802-811.
- PAASI A., “‘Region and Place’: Regional Identity in Question”, in *Progress in Human Geography*, 2003, pp. 475-485.
- PAASI A., “Place and Region: Looking through the Prism of Scale”, in *Progress in Human Geography*, 2004, pp. 536-546.
- PASTORE A., *Confini e frontiere nell’età moderna*, Milano, FrancoAngeli, 2007.
- PRED, A., “Place as Historically Contingent Process: Structuration and the Time-geography of Becoming Places”, in *Annals of the Association of American Geographers*, 74, 1984, pp. 279-297.
- RAGIONIERI E., *Politica e amministrazione nella storia dell’Italia unita*, Roma, Editori riuniti, 1979.
- ROMANO M.C., Voce “Enti locali. Comune [dir. amm.]”, in *Treccani on line*, 2014, pp. 1-24.
- ROMBAI L., “Amministrazione e territorio nella Toscana moderna e contemporanea. La riorganizzazione della maglia provinciale e comunale tra tempi francesi e fascisti”, in STURANI (2001), pp. 43-68.
- ROMBAI L., *Regioni storico-geografiche e identità territoriali. Riflessioni sul caso toscano*, in BLANCO (2008), pp. 281-314.
- SALONE C., ROSSI U. (a cura di), *Rapporto annuale 2013. Politiche per il territorio (guardando all’Europa)*, Roma, Società Geografica Italiana, 2014.
- SALVATICI S. (a cura di), *Confini. Costruzioni, attraversamenti, rappresentazioni*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2005.
- SEPP V., “The reproduction of Estonian provinces in the context of transitional administrative reform”, in *European Urban and Regional Studies*, 17, 2010, pp. 417-432.
- SERENO P., “Le città e il territorio: ordinamento spaziale della maglia amministrativa”, in LEVRA U. (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Torino, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1999, pp. 3-21.
- SERENO P., “Ordinare lo spazio, governare il territorio: confine e frontiera come categorie geografiche”, in PASTORE (2007), pp. 45-64.
- SORIANI S., CALZAVARA A., “Riordino territoriale, governo e *governance* metropolitana nel caso veneziano”, in *Rivista Geografica Italiana*, 124, 2016, pp. 259-280.
- STOPANI A., *La production des frontières. État et communautés en Toscane (XVIe-XVIIIe siècles)*, Roma, École Française de Rome, 2008.
- STURANI M.L., “‘I giusti confini dell’Italia’. La rappresentazione cartografica della nazione”, in *Contemporanea*, 3, 1998, pp. 427-446.
- STURANI M.L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa. Atti del Seminario (Torino, 18 settembre 1998)*, Alessandria, Edizioni Dell’Orso, 2001.
- STURANI M.L., “Le dinamiche della maglia amministrativa come processi di istituzionalizzazione di regioni: per una rilettura del caso piemontese”, in D’ASCENZO A. (a cura di), *Amerigo Vespucci e i metodi della ricerca storico-geografica*.

- Atti del Convegno Internazionale di Studi Mundus Novus (Roma-Firenze, 27-30 novembre 2002)*, Memorie della Società Geografica Italiana, LXXV, 2004, e Roma, CISGE-Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 2004, pp. 379-390.
- STURANI M.L., “L’inerzia’ dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico”, in AGOSTINI F. (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 62-79.
- STURANI M.L., “Il contributo dell’approccio geostorico per un ripensamento critico della maglia amministrativa italiana”, in CASTELNOVI (2013), pp. 61-69.
- THRIFT N., AMIN A., “Institutional Issues for the European Regions: from Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association”, in *Economy and Society*, 24, 1995, pp. 41-66.
- TORRE A., *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma, Donzelli, 2011.
- TREVES A., “I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia”, in *Acme. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell’Università degli Studi di Milano*, 57, 2, 2004, pp. 243-264.
- TURCO A., “Da Oikos a Polis. Di cosa parliamo quando parliamo di Geografia Politica?”, in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, Roma, XXVIII, F. 1, 2016, pp. 7-17.
- VANIER M., “Les limites du territoire: regards de géographes élus locaux”, in *Revue de Géographie de Lyon*, 1997, pp. 239-250.
- VANIER M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l’interterritorialité*, Parigi, Economica Anthropos, 2010.
- VANIER M., *Demain, les territoires*, Paris, Hermann, 2015.
- WARF B., ARIAS S. (editors), *The spatial turn: interdisciplinary perspectives*, New York, Routledge, 2009.
- WATZLAWICH P., *Il codino del Barone di Münchhausen. Ovvero: psicoterapia e “realtà”. Saggi e relazioni*, Milano, Feltrinelli, 1989.
- WATZLAWICH P. (a cura di), *La realtà inventata. Contributi al costruttivismo* (1ª ed. it. 1988), Milano, Feltrinelli, 2018 (ed. or. *The Invented Reality. How Do We Know What We Believe We Know?: Contributions to Constructivism*, New York, Norton & Company, 1984).
- WATZLAWICK P., BEAVIN J.H., JACKSON D.D., *Pragmatica della comunicazione umana. Studio dei modelli interattivi* (ed. or. 1967), Roma, Astrolabio, 1971.
- WOOD A., VALLER D., “Turn Again? Rethinking Institutions and the Governance of Local and Regional Economies”, in *Environment and Planning A*, vol. 33, 2001, pp. 1139-1144. [https://www.researchgate.net/publication/23539073_Turn_again_Rethinking_institutions_and_the_governance_of_local_and_regional_economies].
- ZANI M., “Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. La legislazione della repubblica italiana e del Regno d’Italia”, in *Storia Urbana*, 1990a, 50, pp. 33-75.
- ZANI M., “Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno e del Panaro tra 1802 e 1814”, in *Storia Urbana*, 1990b, 51, pp. 43-97.

Institutional territories, social spaces: some notes on the side to a political geography of administrative divisions

Within the borders of the national States the effective exercise of power is modulated through a plurality of territorial divisions that represent, at the same time, the architecture of the institutional system and the intermediate bodies of the centre/periphery relations. These relationships gave rise to multiple centres of political government that are grafted into the game of scales, with variable geometries, of local territories, no longer classifiable in a binary opposition, affirmed between the age of Enlightenment and the first half of the Twentieth century. The analysis of this interwoven aspects (social, institutional, territorial) in which *citizenship horizons* coagulate, the political geography of institutional spaces for the government of the territory can unleash all its heuristic potential, revealing profiles partly unexplored for the extent of their social grip.

The essay aims to underline the preeminent political nature of territorial orders, of the processes that govern the construction of the institutional mosaic and the design of the different boundaries. It critically reconstructs the *state of the art* of the themes – placed at the confluence of various knowledge – put to work in the research dedicated to the relationships between spatiality/statehood/administrative boundaries/citizenship, starting from the studies of political-administrative geography. It then identifies the main methodological acquisitions and the stimuli coming from the advances produced in different disciplinary fronts. Among the many solicitations emerges the shared opinion on the opportunity of a critical genealogy of the thought patterns of modernity, relativizing many of the categories on which we have built the idea of the modern territorial State and the forms with which it has been represented over time.

Territoires institutionnels, espaces sociaux : notes en marge à une géographie politique des districts administratifs

À l'intérieur des frontières des États nationaux, l'exercice effectif du pouvoir est modulé par une multiplicité de découpages territoriaux qui représentent, à la fois, l'architecture du système institutionnel et les organes intermédiaires des relations centre/périphérie. Ces relations ont été à l'origine de centres multiples de gouvernement politique qui se sont greffés sur le jeu d'échelles à géométries variables des territoires locaux, ne pouvant plus être encadrées dans une opposition binaire, affirmée entre l'âge des Lumières et la première moitié du XXe siècle. En analysant l'imbrication de plans (sociaux, institutionnels, territoriaux) dans lesquels se coagulent des *horizons de citoyenneté*, la géographie politique des espaces institutionnels pour le gouvernement territorial peut libérer tout son potentiel heuristique, révélant des profils en partie inexplorés, concernant l'étendue de leur emprise sociale.

L'essai vise à souligner le caractère politique prééminent des ordres territoriaux, des processus qui régissent la construction de la mosaïque institutionnelle et la conception des différentes limites administratives. Il reconstruit de manière critique *l'état de l'art* des thèmes – situés au confluent de diverses connaissances – mis à profit par les recherches consacrées aux relations entre spatialité/État/limites administratives/citoyenneté, à partir des études de géographie politico-administrative. Il identifie, ensuite, les principales acquisitions méthodologiques et les stimuli découlant des avancements réalisés dans de multiples fronts disciplinaires. Parmi les nombreuses sollicitations émergents on constate l'opinion partagée sur l'opportunité d'une généalogie critique

des modèles de pensée de la modernité, relativisant les nombreuses catégories sur lesquelles nous avons construit l'idée de l'État territorial moderne et les formes avec lesquelles il a été représenté au fil du temps.

