

L'ISTITUZIONE REGIONALE NEL PROGETTO DI RIFORMA FARINI-MINGHETTI PER IL RIORDINO AMMINISTRATIVO DEL REGNO D'ITALIA (1860-1861)

DAVIDE MADDALENA*

Abstract: the paper examines the work of the «Commissione speciale e straordinaria per lo studio e la formazione dei progetti di legge» («Special and Extraordinary Commission for the study and draughting of bills») instituted under the auspices of the Minister of Internal Affairs of the Third Cavour Government, Luigi Carlo Farini, and operative between August 1860 and March 1861. The Commission draughted bills aimed at a decentralized administrative re-ordering of the budding Italian State. The salient aspect of the plan, initiated by Farini and then concluded by his successor as Minister of Internal Affairs, Marco Minghetti, was the idea of structuring the new Kingdom on a regional basis. The bills were presented to a parliamentary commission of the Kingdom of Italy, which rejected the regional institution. Administrative centralization was thus chosen for the Kingdom of Italy.

Keywords: Marco Minghetti – Luigi Carlo Farini – regionalism – administrative decentration – Unity of Italy

Le premesse

Tra l'agosto del 1860 e il settembre del 1861 una piccola ma attiva parte della classe dirigente liberale, postasi al servizio del Regno di Sardegna per il compimento del processo risorgimentale, si fece promotrice di una serie di progetti legislativi volti alla strutturazione del nascente stato unitario italiano su base decentrata.

In data 16 maggio 1860, il Ministro dell'interno del terzo Governo Cavour¹, Luigi Carlo Farini², aveva presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge mirato a istituire una sezione temporanea presso il Consiglio di Stato per lo studio della legislazione da

* Davide Maddalena, Dottore di ricerca in Diritti e Istituzioni, Università degli Studi di Torino. Email: davide.maddalena@unito.it

¹ E. Passerin d'Entrèves, 1979, *CAVOUR Camillo Benso conte di*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 23, 120-146.

² N. Raponi, 1995, *FARINI Luigi Carlo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 45, 31-42.

adottare nel nuovo Regno, in seguito all'unione al Regno di Sardegna delle terre della Lombardia, degli antichi ducati emiliani, delle legazioni pontificie del Centro-Nord Italia, e dei domini appartenuti al Granducato di Toscana³.

La Commissione parlamentare deputata all'esame del disegno di legge del Ministro Farini reputò maggiormente confacente allo scopo l'istituzione di una Commissione temporanea di legislazione presso il Consiglio di Stato⁴. Così avvenne, e con legge 24 giugno 1860, n. 4133 fu istituita la «Commissione speciale e straordinaria per lo studio e la formazione dei progetti di legge⁵» presso il Consiglio di Stato⁶.

Già nel discorso della Corona dell'anno 1860 il governo aveva dichiarato l'intenzione di strutturare il nascente Regno con istituzioni rispettose dei principi del decentramento amministrativo⁷: «la progressiva libertà amministrativa rinnoverà nei popoli italiani quella splendida e vigorosa vita che, in altre forme di civiltà e di assetto europeo, era il portato delle autonomie dei Municipi, alle quali oggi ripugna la costruzione degli Stati forti e il genio della Nazione»⁸.

³ Nel Mezzogiorno, tra il 26 di settembre e il 2 di ottobre 1860, ebbe luogo la battaglia del Volturno, nella quale si confrontarono le truppe garibaldine e l'esercito regale borbonico delle Due Sicilie. La battaglia, risolta con la vittoria di Garibaldi e dei garibaldini, segnò l'ultimo scontro campale dell'esercito borbonico, i cui resti erano trincerati nella difesa della piazzaforte di Gaeta, ove si era ritirato il Re delle Due Sicilie Francesco II. La presa di Gaeta ad opera dell'esercito guidato dal Generale Enrico Cialdini segnò la definitiva debellazione del Regno delle Due Sicilie. Solo in seguito a tale evento e ai plebisciti di annessione per la Sicilia e le province napoletane del 21 ottobre, anche i territori facenti un tempo parte del Regno delle Due Sicilie cominciarono a condividere un comune destino politico e amministrativo con il Regno italiano che andava costituendosi nel Centro-Nord. Per una sintesi efficace dei fatti storici del periodo risorgimentale: A.M. Banti, 2008, 107-118.

⁴ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.12, Sessione 1860 – Camera dei deputati – Relazione della Commissione composta dai Deputati Mari, Tegas, La Farina, Brunet, Mazza, Depretis, Galeotti, Tecchio e Minghetti sul progetto di legge presentato dal Ministro dell'interno nella tornata del 16 maggio 1860: Istituzione presso il Consiglio di Stato di una Sezione temporanea per lo studio e la formazione dei progetti di legge, tornata del 5 giugno 1860. Marco Minghetti fu relatore della Commissione parlamentare per il disegno di legge del Ministro Farini.

⁵ Nel seguito dell'articolo ci si riferirà alla sopraddetta Commissione indicandola sinteticamente come Commissione legislativa o semplicemente Commissione. Per la lista dei componenti e l'articolazione in sottocommissioni della Commissione legislativa vedi: C. Pavone, 1964, 276-278.

⁶ Per una sintesi del dibattito parlamentare sull'approvazione della legge 24 giugno 1860, n. 4133: A. Petracchi, 1962, vol. I, 295-297.

⁷ «Esisteva poi, nell'Italia settentrionale e in Toscana, una borghesia sufficientemente omogenea e orientata in senso nazionale, capace di compiere opera di mediazione tra il potere centrale e la massa della popolazione, specie agricola, sulla quale riusciva ad esercitare una egemonia abbastanza solida. Sembrava perciò possibile allentare di qualche poco a suo profitto le briglie del centralismo, senza andare incontro a grossi rischi». C. Pavone, 1964, 62.

⁸ *I discorsi della Corona con i Proclami alla Nazione [1848-1936]*, 1938, A. Monti (a cura di), CEDAI, Milano; Discorso della Corona, pronunciato dal Re Vittorio Emanuele II all'apertura della Camera dei Deputati subalpina il 2 aprile 1860.

La nota del Ministro dell'interno Luigi Carlo Farini [13 agosto 1860]

I lavori della Commissione vennero inaugurati il 13 agosto 1860 da una nota del Ministro dell'interno Farini. In questo documento il Ministro indicò i principii generali⁹ cui, a suo avviso, avrebbero dovuto informarsi le innovazioni legislative indispensabili per il consolidamento del movimento politico diretto alla formazione del Regno¹⁰.

L'obiettivo delle scelte legislative era quello di «coordinare la forte unità dello Stato con l'alacre sviluppo della vita locale, colla soda libertà delle Province, dei Comuni, dei Consorzi, e colla progressiva emancipazione dell'insegnamento, della beneficenza e degli istituti comunali e provinciali dai vincoli della burocrazia centrale¹¹».

Grande era la fiducia di parte del ceto liberale di governo nei confronti delle facultà di autogoverno delle popolazioni del Centro-Nord Italia, qualora fossero stati loro affidati importanti spazi di autonomia a livello locale, in particolare nei comuni e nelle province:

«Perché la libertà possa dirsi veramente posta in sodo, è d'uopo che si fondi nelle istituzioni e nei diritti locali. Quando la libertà è dappertutto, essa non può distruggersi. Lasciando la Provincia arbitra degli interessi propri, dentro i limiti delle leggi d'ordine generale; diminuendo per quanto sia possibile l'intromissione del Governo negli interessi locali, noi abiteremo la Nazione a non attendere tutto dal Governo, ed i cittadini a confidare nella propria operosità e nelle proprie forze: noi diminuiremo la ricerca degli impieghi governativi e la nomade burocrazia, rendendo spedita e facile l'amministrazione, ed otterremo che il Governo, cessando di assumersi un carico superiore alle forze umane, non sia altrimenti fatto segno a pretensioni indiscrete, le quali turbano, col lievito de' malcontenti locali, l'azione dell'opinione pubblica e dei grandi giudizi politici»¹².

Centrale nell'operazione di decentramento delineata da Farini era invece il ruolo riconosciuto a province¹³ e comuni¹⁴ come enti detentori a livello locale dei più ampi spazi di autonomia.

⁹ In questi principi generali esposti da Farini Adriana Petracchi individuò l'influenza di Cavour, tanto da ipotizzare un condizionamento del Cavour stesso sull'opera del Ministro Farini e della Commissione.

A. Petracchi, 1962, vol. I, 297-298.

¹⁰ Una raccolta di estratti dei verbali a stampa della Commissione legislativa operante presso il Consiglio di Stato si trova all'interno delle carte private di Marco Minghetti, ora conservate presso la Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio di Bologna, nel fondo speciale Minghetti, frutto del lascito del politico bolognese alla sua città natia. Gli stessi estratti verbali sono contenuti in un volume a stampa conservato presso il Polo bibliotecario parlamentare, Biblioteca del Senato della Repubblica «Giovanni Spadolini», e sono stati editati in: A. Petracchi, 1962, vol. III, 186-321.

Nel presente articolo si cita il testo conservato presso la Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale, 3.

¹¹ Ivi, 5.

¹² Ivi, 9.

¹³ «La libertà nell'amministrazione deve essere esercitata nella Provincia, senza offesa e danno di quella del Comune, il quale come ha suoi peculiari interessi, dee aver vita e rappresentanza propria. Le Province sono quasi tutte circoscritte in Italia; poche mutazioni occorreranno. La Provincia italiana non deve essere una

Il nuovo Regno, nelle intenzioni del governo, si sarebbe quindi dovuto articolare in regioni, province, circondari¹⁵, mandamenti¹⁶ e comuni.

Riguardo le istituzioni comunali e provinciali, punto di partenza per la riforma delle relative norme sarebbe stata la legge 23 ottobre 1859, n. 3702, legge comunale e provinciale Rattazzi del Regno di Sardegna.

Veniva auspicata la possibilità per i comuni di formare tra loro consorzi per la realizzazione di infrastrutture di pubblico interesse e veniva contemplata, data la presenza in Italia di molti piccoli comuni, la possibilità di fusione tra questi piccoli enti per garantire una maggiore solidità e disponibilità finanziaria alle amministrazioni stesse, sì da renderle proficue realizzatrici di opere per le realtà locali¹⁷.

La provincia era delineata come circoscrizione con natura politica ed amministrativa ricomprendente più circondari. Le province dovevano rispettare identità storiche, culturali e la naturale conformazione dei territori. Come già affermato dallo stesso Farini, non sarebbero state modellate sull'esempio dei dipartimenti d'Oltralpe, disgregando antiche realtà storiche in nome dell'uguaglianza e dell'uniformità amministrativa. Anche le province più piccole avrebbero potuto istituire consorzi tra loro o con province più grandi per la realizzazione di opere e infrastrutture di pubblica utilità.

L'istituzione provinciale sarebbe stata retta da un intendente, il quale avrebbe assommato a sé le funzioni attribuite dalla legge Rattazzi ai governatori e vice-governatori. Inoltre, in quanto ente separato dallo Stato, essa avrebbe avuto una propria amministrazione suddivisa in due corpi: uno deliberante, il consiglio, e l'altro esecutivo, la deputazione provinciale. Alle province sarebbero spettate le competenze in materia di strade¹⁸, fiumi e canali, istruzione secondaria e tecnica, beneficenza pubblica e privata¹⁹,

finzione amministrativa. Essa esiste nelle tradizioni ed è costituita ab antiquo. Essa s'è formata intorno al Comune del medio evo, erede del Municipio Romano, intorno alla *Città*, che fu il grande fattore della civiltà italiana, e della quale la Provincia nostra porta il nome. [...] Alla Provincia deve adunque affidarsi la cura de' suoi interessi, delle sue strade, de' suoi corsi d'acqua, dell'igiene, della sua istruzione, de' suoi istituti di beneficenza». *Ivi*, 8-9.

¹⁴ «Il Comune era la prima base dei liberi ordini. In esso si manifesta più vivacemente il nativo genio delle popolazioni; esso provvede ai più sostanziali interessi; all'esercizio di tutti i diritti: perciò fu tanta parte della nostra civiltà, conservando le nazionali tradizioni, e resistendo alle male signorie nostrane e straniere, che travagliarono sì gran parte dell'Italia. Al Comune ed alla sua rappresentanza si dovranno dare larghe attribuzioni sugli interessi che gli sono proprii: l'ingerimento governativo necessario a tener in sodo le leggi d'ordine e d'utilità pubblica, non dee menomarne ed offenderne la libertà». *Ivi*, 9-10.

¹⁵ Il circondario era invece una circoscrizione politica e al contempo giudiziaria (in base alla legge sull'ordinamento giudiziario). Nel circondario aveva sede un vice-intendente, rappresentante del potere esecutivo: di questa figura si reputava tuttavia necessario delineare meglio le facoltà. *Ibidem*.

¹⁶ Il mandamento indicava una circoscrizione giudiziaria nella quale aveva sede il delegato di pubblica sicurezza. Sarebbe spettato alla Commissione valutare del mantenimento della circoscrizione e del ruolo della polizia mandamentale o introdurre modifiche (auspiccate dal Ministro) in merito. *Ivi*, 11.

¹⁷ *Ivi*, 10.

¹⁸ Quelle né comunali, né consortili.

¹⁹ Quella non erogata o organizzata dai comuni.

pubblica igiene ed archivi²⁰, cura e sorveglianza di boschi, miniere e terme nel rispetto della normativa statale²¹.

Con queste ampie attribuzioni in capo all'amministrazione provinciale sarebbe cessata su di essa una pervasiva influenza delle decisioni ministeriali e, al contempo, la provincia sarebbe stata liberata della tutela esercitata sui comuni, salvo diverse disposizioni che la Commissione si sarebbe incaricata di prevedere²².

Nelle intenzioni di Farini, la tutela sul comune sarebbe spettata al vice-intendente, mentre quella della provincia all'intendente, salvo, per casi più gravi, l'appello al governatore (regionale). Veniva inoltre prevista la possibilità di appello al Ministro solo in pochi casi tipizzati.

La tutela era funzionale a controllare che comuni e province non oltrepassassero le loro attribuzioni, che ad esse adempissero in modo adeguato, oltre che a porre un limite

²⁰ Anche in questo caso non di quelli di competenza e gestione comunale.

²¹ La legge comunale e provinciale Rattazzi del 23 ottobre 1859, n. 3702, per il Regno di Sardegna e la Lombardia vedeva gli enti locali sottoposti ad un pervasivo controllo da parte dell'amministrazione centrale. Questo controllo amministrativo e contabile era operato attraverso le autorità governative insediate sul territorio. In primo luogo il governatore, rappresentante del potere esecutivo in tutto il territorio provinciale. A costui era attribuito il mantenimento dell'autorità amministrativa e la risoluzione dei conflitti; egli avrebbe inoltre vegliato sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni della provincia, provvedendo, in caso d'urgenza, all'adozione di tutti i provvedimenti indispensabili. Nei circondari avrebbe avuto sede l'ufficio dell'intendente, il quale aveva il compito di eseguire gli ordini del governatore e le incombenze affidategli in base alla legge. La responsabilità di questi funzionari di governo era solo verso i propri superiori e verso il Ministero dell'interno da cui dipendevano: non rispondevano dunque della loro gestione alle amministrazioni e alle rappresentanze comunali e provinciali dei territori amministrati. In secondo luogo, la legge Rattazzi non definiva chiaramente quali fossero le attribuzioni di comuni e province. Le funzioni dei comuni (analoga previsione venne adottata anche per le province all'art. 174 dell'allegato A della legge 2248 del 20 marzo 1865), in relazione alle funzioni dello Stato, erano infatti ricavabili dall'indicazione delle spese, facoltative ed obbligatorie che questi dovevano o potevano compiere. Ulteriore ambiguità era determinata dalla natura dell'istituzione provinciale: per metà ente morale e per l'altra metà scorporamento di funzioni ministeriali sotto la guida del governatore. In tutta questa costruzione amministrativa era evidente l'ispirazione data dal modello francese napoleonico per il Regno Italico. A testimonianza del desiderio di influenzare la vita politica e amministrativa locale, specie in quel convulso triennio risorgimentale 1859-1861, molti governatori provinciali furono appositamente scelti tra figure eminentemente politiche. I comuni finirono così per essere sotto il controllo dei governatori e degli intendenti, i quali si dimostrarono spesso assai rigidi nel loro ruolo di controllo delle amministrazioni comunali. La legge Rattazzi dedicava espressamente due capi, il capo VII (titolo II) alle «ingerenze del governo nell'Amministrazione comunale e delle deliberazioni dei Comuni soggette ad approvazione» e il capo IV (titolo III), «Dell'ingerenza governativa nell'Amministrazione provinciale», ai controlli effettuabili dalle istituzioni governative sugli enti locali. Sono dedicati all'opera riformatrice del ministero Rattazzi in materia di amministrazione locale le pagine di A. Petracchi, 1962, vol. I, 143-240; C. Pavone, 1964, 35-43; F. Migliarese Caputi, 2016, 8-11. Meno critici verso la legge comunale e provinciale rattazziana sono A. Sandulli, G. Vesperini, 2011, 58-64, che sottolineano anche alcuni correttivi interni del centralismo postunitario. Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.6, Studi comparativi sulla proposta di legge sull'amministrazione comunale, provinciale e regionale della Commissione presso il Consiglio di Stato, II, Confronto con la legge 23 ottobre 1859.

²² Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale, 13.

alla facoltà degli enti locali di istituire nuovi tributi o di aumentare quelli previsti in loro favore dallo Stato²³.

Desiderio del Ministro era però che la Commissione legislativa presso il Consiglio di Stato superasse la sola provincia come circoscrizione fondamentale dello Stato e riconoscesse le altre entità morali rappresentative storicamente e naturalmente esistenti nella realtà territoriale italiana. Occorreva riconoscere che le province si erano unite e continuavano ad aggregarsi storicamente attorno a dei centri maggiori, con piena dignità di riconoscimento in relazione alla vita politica, economica e culturale italiana.

«Al disopra della Provincia, e al disotto del concetto politico dello Stato, io penso che si debba tener conto di questi centri; i quali rappresentano quelle antiche autonomie italiane che fecero sì nobile omaggio di sé all'unità della nazione. La circoscrizione politica che dobbiamo stabilire non vuol essere né il frutto di un concetto astratto, né un'opera arbitraria; ma deve rappresentare quelle suddivisioni effettive che esistono nelle condizioni naturali e storiche [...]. Se vogliamo compiere una efficace opera di decentramento, e dare alla nostra patria gli istituti che più le si convengono, bisogna, a parer mio, rispettare le membrature naturali dell'Italia. Se noi volessimo creare l'artificiato Dipartimento francese riusciremmo a spegnere le vive forze locali, spostandone e distruggendone i centri naturali, e turbando l'antico organismo, pel quale esse si mantengono e si manifestano»²⁴.

Il Ministro Farini delineava così il concetto di regione, che nelle sue intenzioni sarebbe stata un ente governativo territoriale retto da un rappresentante del potere esecutivo. Tale nuova istituzione era tuttavia presentata alla Commissione legislativa dal Farini con una certa insicurezza, quasi a volerne già dall'inizio limitare la portata innovatrice o la rilevanza per i rapporti centro-periferia del nuovo Stato.

La regione non sarebbe stata, nell'ottica del Farini, un ente morale con proprie competenze, e conseguentemente, nel prosieguo della nota, il Ministro si espresse contro la previsione di una rappresentanza elettiva diretta per le regioni, a differenza di quanto da lui auspicato legittimamente in favore delle province e dei comuni.

A giustificare il rigetto di una rappresentatività elettiva diretta all'interno delle grandi circoscrizioni regionali erano due ordini di motivi.

In primo luogo la valutazione dell'impossibilità di confusione tra gli interessi convergenti delle diverse province: interessi la cui natura era, per Farini, caratterizzata dalla temporaneità e influenzata dalle mutazioni successive determinate dall'evoluzione dei contesti socio-economici dei territori.

In secondo luogo:

«Altra e più grave ragione non permette, a parer mio, di dare una Rappresentanza elettiva alle grandi circoscrizioni. Un Consiglio numeroso deliberante, con larga autorità sugli interessi di regioni ampie, in città che furono capitali di Stati, renderebbe immagine di Parlamento; e le

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ivi*, 5-6.

possibili leghe di più Consigli, le tentazioni usurpatrici che sono naturali a tutte le numerose adunanze rappresentative, potrebbero offendere l'autorità dello Stato, e menomare la libertà di quei solenni deliberati, che si appartengono, per legge e per ragione di Stato, al solo Parlamento e alla Nazione²⁵».

Infatti, pur dimostrando fiducia nei confronti della scelta unitaria fatta dagli italiani delle province emiliane e della Toscana, Farini ribadiva nella sua nota che la scelta del decentramento amministrativo non doveva tuttavia riportare in vita le vecchie entità statali preunitarie, legate al ricordo di case regnanti straniere e a disomogenee ripartizioni territoriali, frutto ancora di una visione patrimoniale dello Stato da parte delle dinastie regnanti, senza cura dei principi di Nazione di autodeterminazione²⁶.

La regione era delineata da Farini come riunione di più province, corrispondente dal punto di vista geografico alle naturali circoscrizioni della penisola²⁷.

È stata in passato rilevata²⁸ una certa contraddittorietà intrinseca nelle parole del Farini. Egli postulava la regione come elemento naturale del tessuto territoriale italiano, aggregato intorno a dei centri storici della vita nazionale, mentre, al contempo, il timore per la rinascita delle vecchie entità politiche preunitarie, lo portava a negare la naturale convergenza degli interessi delle province, che si sarebbero dovute aggregare in regioni, per giungere, infine, a rigettare una rappresentanza elettiva in seno alle regioni stesse.

In realtà, tali timori si dimostrano ben presto assai diffusi all'interno del ceto dirigente liberale nazionale e si acuirono ancor di più con le difficoltà di ordine politico, sociale e di pubblica sicurezza che il Regno avrebbe dovuto affrontare di lì a poco. Il rappresentante dell'esecutivo a capo dell'istituzione regionale sarebbe stato un governatore, con precise funzioni e attribuzioni. Ad esso avrebbero fatto capo gli intendenti delle province. Egli si sarebbe inoltre pronunciato in appello sulle materie che la legge gli avrebbe affidato e avrebbe al contempo nominato sindaci e gonfalonieri nella terna proposta dai consigli comunali, salvo quelli dei capoluoghi di regione e provincia, di nomina regia. Sempre al governatore sarebbero spettate le funzioni ispettive sui pubblici funzionari e gli impiegati dell'amministrazione, oltre che il comando della polizia in tutta la regione.

Alla Commissione legislativa sarebbe spettata la scelta se riunire in regione, presso l'ufficio del governatore, una rappresentanza di delegati delle diverse province facenti parte della regione stessa.

Come per i comuni, più province facenti parte di una stessa regione avrebbero potuto costituire consorzi per la realizzazione di opere ed infrastrutture di pubblica utilità. Era lasciata alla Commissione legislativa la scelta se adottare la possibilità di consorzi permanenti delle province costituenti una stessa regione.

²⁵ Ivi, 8.

²⁶ Ivi, 7.

²⁷ Farini elenca in particolare: Piemonte, Lombardia, Emilia, Toscana, Liguria, Sardegna.

²⁸ A. Petracchi, 1962, vol. I, 299-300.

I primi lavori della Commissione e l'avvicendamento al Ministero dell'interno: la nota Minghetti [28 novembre 1860]

La Commissione legislativa presso il Consiglio di Stato si mise subito al lavoro sul progetto di riordino amministrativo del Regno nascente²⁹.

Nonostante la nota del Ministro del 13 agosto avesse riconosciuto a comuni e province il ruolo principale all'interno del progetto di decentramento amministrativo dello Stato, ad occupare molte delle sedute della Commissione tra la fine dell'estate 1860 e l'inverno 1861 fu invece il tema dell'istituzione regionale, la natura ad essa attribuibile, le sue funzioni, la struttura della sua amministrazione e dei suoi organi, il suo ruolo ed i rapporti che avrebbe avuto con gli enti locali storici della realtà politica e amministrativa italiana: il comune e la provincia. Ai componenti della Commissione presso il Consiglio di Stato non era infatti sfuggita, nonostante l'insicura e timida proposta regionalista contenuta nella nota del Farini, l'importanza dell'istituzione regionale e le implicazioni che la sua adozione avrebbe comportato³⁰.

La Commissione legislativa dimostrò, fin dalle prime sedute, di osare di più rispetto alla prudente nota del Ministro in tema di decentramento, accogliendo la regione come ente morale con un corpo rappresentativo composto da delegati dei consigli provinciali. Le discussioni della Commissione legislativa erano partite da tre diverse proposte³¹ per l'istituzione delle regioni.

Una prima proposta prevedeva uno scorporamento burocratico con l'affidamento ai governatori regionali della direzione delle funzioni esercitate dallo Stato in ambito politico e amministrativo, mentre la regione, costituita in ente morale, avrebbe avuto un'assemblea deliberante eletta, con l'attribuzione di alcune competenze da parte dello Stato³².

La seconda proposta, che ebbe ben pochi sostenitori, non contemplava nemmeno la regione come circoscrizione territoriale e riduceva il decentramento ad un decentramento delle incombenze amministrative ad uffici periferici del governo³³.

La terza proposta prospettava le regioni come centri politici e amministrativi, purtuttavia privi di rappresentanze locali elettive. Le competenze erano quindi riconosciute in capo all'ufficio del governatore, il quale avrebbe ricevuto attribuzioni,

²⁹ Gli estratti verbali della «Commissione speciale e straordinaria per lo studio e la formazione dei progetti di legge», non ci consegnano i nominativi a cui attribuire gli interventi e le proposte presentate. È soltanto attraverso un difficile lavoro d'interpretazione e comparazione del pensiero dei membri della Commissione stessa in quei mesi (agosto 1860 – marzo 1861) che si può ipotizzare la voce dell'uno o dell'altro membro dietro ai vari interventi e alle diverse proposte.

³⁰ A. Petracchi, 1962, vol. I, 303.

³¹ G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 118.

³² *Ibidem*.

³³ Prevedeva altresì la possibilità di istituire consorzi tra province, purché non stabili e per oggetti determinati. *Ibidem*.

oltre che dal Ministero dell'interno, anche dai Ministeri dell'agricoltura, dell'industria e del commercio³⁴.

Dopo numerose sedute e discussioni serrate³⁵, specie in materia di rappresentanze regionali e corpi politici regionali, la Commissione legislativa formulò una proposta al Ministro dell'interno Farini³⁶.

Tuttavia, in seguito alla nomina di Luigi Carlo Farini a Luogotenente Generale di Sua Maestà per le province napoletane (decreto luogotenenziale n. 4407 del 6 novembre 1860), a raccogliere il testimone del progetto decentratore fu il bolognese Marco Minghetti³⁷, il quale, chiamato dal Conte di Cavour per ricoprire la carica di nuovo Ministro dell'interno³⁸, diede lettura in Commissione, in data 28 novembre 1860, delle nuove direttive³⁹ riguardanti lo sviluppo dei lavori per la redazione delle leggi sul riordino amministrativo dello Stato.

Il Minghetti, già in precedenza membro della Commissione legislativa, decise di adottare un metodo più dirigista nell'indirizzo dei lavori (con una maggiore influenza dell'esecutivo sulla Commissione) e nelle modalità di conduzione del dibattito all'interno della Commissione stessa. Era infatti vivissimo il suo desiderio di rendere produttive le discussioni della Commissione giungendo alla redazione di tutti quei disegni di legge volti

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Adriana Petracchi analizzò questa prima parte dell'elaborazione del progetto Farini, le divisioni e le discussioni verificatesi in sede di Commissione legislativa tra regionalisti, antiregionalisti, provincialisti (notabili e amministratori delle vecchie piccole province sabaude) e le resistenze dei Ministeri e dei parlamentari nel veder spogliato lo Stato centrale di importanti competenze, soprattutto in materia di spesa pubblica e gestione degli interessi locali. In A. Petracchi, 1962, vol. I, 304-313.

³⁶ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale, 59-65.

³⁷ R. Gherardi, 2010, *MINGHETTI Marco*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 74, 614-620; R. Martucci, 2013, *MINGHETTI Marco*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi italiani*, vol. II, 1350-1352. Per un'esauriva trattazione dell'operato del Minghetti in qualità di uomo politico e amministratore prima del 1860 vedi: A. Berselli, in F. Benvenuti e G. Miglio (a cura di), 1969, 321-335.

³⁸ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.6, Accettazione del Ministero dell'interno, Decreto di nomina di Marco Minghetti a Ministro dell'interno firmato dal Luogotenente Generale di Sua Maestà Eugenio di Savoia-Villafranca su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri Cavour, dato a Torino in data 31 ottobre 1860.

³⁹ Conosciamo, da una lettera a Bettino Ricasoli, allora Governatore Generale della Toscana, che Minghetti espose per la prima volta le proprie proposte circa il nuovo ordinamento del Regno nelle sedute del Consiglio dei ministri del 25 e del 26 novembre 1860. In tali sedute espose le massime generali che avrebbe presentato con la nota del 28 novembre alla Commissione legislativa. Vennero favorevolmente accolte nel Consiglio dei ministri. In *Lettere particolari di Marco Minghetti – Ministro degli interni – Copialettere 25/11/1860-29/08/1861, 1986*, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano – Comitato di Bologna (a cura di), Analisi, Bologna, 15.

Nelle carte fondo Minghetti si trova inoltre un documento manoscritto su cui il Minghetti stesso appuntò: «Nota letta al Consiglio dei ministri – appunti presi alle discussioni - Correzioni». È certamente questo il documento letto dal Minghetti in Consiglio dei ministri nel novembre 1860, il quale riporta anche appunti e correzioni al suo progetto di massima di riforma dello Stato.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 103.3, Esposizione e dibattito intorno alla nota indirizzata alla Commissione presso il Consiglio di Stato, Nota letta al Consiglio dei ministri – appunti presi alle discussioni – Correzioni.

al riordino dell'ordinamento amministrativo del nuovo Regno. La convocazione del primo parlamento nazionale italiano era ormai imminente, e Minghetti intendeva presentare l'insieme di progetti di legge sull'ordinamento amministrativo al parlamento nazionale, così da farne percepire il comune spirito ispiratore e il coordinamento preciso delle leggi e norme destinate a costituire l'impalcatura del nuovo Stato.

«Il decentramento amministrativo non potrà operarsi che intorno alle attribuzioni di quattro Ministeri, cioè Interno, Istruzione pubblica, Lavori pubblici, Agricoltura e Commercio. Dal primo può togliersi tutto quanto riguarda beneficenza, opere pie, igiene, sanità, teatri, caccia e pesca, monumenti pubblici; dal secondo, l'insegnamento medio e il tecnico, le università ed accademie di belle arti; dal terzo, le acque, strade e porti secondarii; dal quarto, l'agricoltura, boschi e statistica»⁴⁰.

Dal punto di vista metodologico, il decentramento poteva essere raggiunto per due vie⁴¹: o delegando a dei rappresentanti del governo sui territori molte facoltà proprie dei ministri, oppure spogliando il governo di alcune facoltà attribuite quindi ai cittadini e alle loro rappresentanze. Minghetti dichiarò in tale occasione di voler seguire entrambe le vie per il conseguimento del decentramento amministrativo per il nuovo Regno d'Italia.

Per quanto attiene nello specifico la regione, Minghetti ribadì il proprio sostegno alla sua istituzione: sarebbe stata un ente morale superiore alla provincia con a capo un governatore, rappresentante dell'esecutivo, e costituito in consorzio permanente di province atto a raggiungere i fini desiderati. In altro momento ci si sarebbe occupati della delineazione territoriale e storicamente fondata delle regioni italiane nel rispetto delle diversità nei costumi, nelle leggi e nelle istituzioni dei vari territori⁴².

L'idea di regione incontrò infatti grandi dubbi e diverse opposizioni, tanto che l'istituzione delle regioni viene giustificata, nella nota del politico bolognese, quale mezzo per il raggiungimento di una migliore e più solida unificazione amministrativa. Anche qualora la regione fosse stata solo un esperimento istituzionale transitorio prima di giungere ad un modello unicamente fondato su autonomie provinciali e comunali, Minghetti ne reputava comunque opportuna l'istituzione al fine di dimostrarne l'utilità per poi eventualmente, in caso di un ruolo virtuoso delle amministrazioni regionali, deliberarne la definitiva stabilizzazione⁴³. Il decentramento avrebbe manifestato un segno

⁴⁰ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale, 66-67.

⁴¹ Ivi, 67.

⁴² Ivi, 68.

⁴³ «Quando la libertà avrà vivificato e svolto tutti i germi d'ingegno, di ricchezze, che sono pur troppo latenti nella nostra patria, quando l'esercizio delle pubbliche funzioni sarà divenuto un abito generale dei cittadini, potrà allora la Provincia sola compendiare in sé molti degli uffici che il Governo deporrebbe ora nelle mani del Governatore e dell'Amministrazione regionale; e la Regione stessa scomparirà. Che se questa invece rispondesse all'indole ed alle inclinazioni italiane, potrà mettere salde radici, e, perfezionandosi, divenire istituzione perenne. Giudicar questo *a priori* lo ritengo impossibile, e l'esperienza sola potrà dare il

di attenzione e rispetto nei confronti dei costumi dei diversi territori e avrebbe reso meno brusco il processo di unificazione legislativa ed amministrativa, nel rispetto dello spirito del liberalismo moderato cavouriano.

In base alla nota del Minghetti, il governatore posto a capo della regione avrebbe avuto il comando sui servizi politici, amministrativi e di pubblica sicurezza della regione stessa in competenza al Ministro dell'interno⁴⁴, alle cui direttive e ai cui ordini il governatore avrebbe dato attuazione. Il governatore avrebbe inoltre compiuto gli atti richiesti da servizi di altri dicasteri o da leggi speciali sul territorio sottoposto alla sua amministrazione⁴⁵. Gli sarebbe spettato anche un potere d'indagine e d'inchiesta in merito a tutti i fatti che avrebbe ritenuto degni di interesse e di approfondimento: a tale scopo sarebbe stato inoltre previsto l'obbligo per gli uffici regionali di supportarlo in tali attività conoscitive.

Avrebbe inoltre ricoperto un importante compito di vertice dei pubblici uffici regionali con diverse facoltà in materia di mantenimento della disciplina dei funzionari pubblici e di controllo del loro operato⁴⁶. In tal senso gli sarebbe spettato il deferimento all'autorità giudiziaria del funzionario resosi responsabile di condotte tipizzate come fattispecie di reato dalla legge penale. Avrebbe inoltre dovuto sollecitare alle autorità competenti le riforme atte a prevenire gli abusi verificatisi.

La regione ipotizzata nella sua nota alla Commissione del 28 novembre avrebbe avuto due finalità peculiari⁴⁷.

La prima sarebbe stata il mantenimento delle strade più importanti, quelle dette fino ad allora «nazionali» anche in seno alla Commissione, degli argini dei fiumi e la realizzazione delle opere necessarie per la regimazione fluviale e la manutenzione dei corsi d'acqua non in competenza a consorzi o a comuni. La legge dello Stato avrebbe inoltre stabilito in quali occasioni il governo avrebbe concorso alla costruzione o alla manutenzione di importanti vie di comunicazione e alla regimazione dei corsi d'acqua

risponso; a me basta che lo stabilire oggi questo ordinamento sia non solo possibile, ma utile ed opportuno». Ivi, 68-69.

⁴⁴ «Il Governatore veglia, nell'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica, sull'andamento di tutti i servizi dipendenti dall'amministrazione dello Stato, e sulla disciplina delle persone addette ai servizi medesimi. Non ha però ingerenza nei servizi giudiziari e militari.

Al fine suddetto i Capi dei diversi servizi pubblici esistenti nella Regione sono tenuti di ragguagliarlo di tutti i fatti la cui gravità, o natura può interessare l'ordine pubblico». Ivi, 73.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ «Esso può, in caso d'urgenza, sospendere gl'impiegati dipendenti dal Governo del Re; può parimenti sospendere i provvedimenti delle diverse Amministrazioni in corso di esecuzione; e può anche dare sotto la sua responsabilità ordini obbligatorii per tutte le Amministrazioni. In tutti questi casi deve immediatamente informare il Governo del Re del suo operato.

Il Governatore protegge tutti gli Ufficiali del Governo nel compimento delle loro attribuzioni.

I provvedimenti relativi a nomine, sospensioni, o revoche d'impiegati del Governo nelle Regioni devono essere dal Governo comunicati ai Capi dei servizi speciali per mezzo dell'Ufficio del Governatore. Questi è sempre in diritto di sospendere la spedizione per fare al Governo del Re le rappresentanze che fossero convenienti e per illuminarlo». Ivi, 74.

⁴⁷ Il bilancio regionale si sarebbe costituito, per la parte attiva, da contributi erogati dalle province.

maggiori. Le infrastrutture ferroviarie, postali e telegrafiche si sarebbero totalmente mantenute in competenza allo Stato⁴⁸.

La seconda finalità sarebbe stata l'amministrazione degli istituti di scuola superiore, delle università, delle accademie di belle arti, pur mantenendosi la riserva in favore dello Stato di dettare le norme direttive generali, di approvare gli statuti organici, di dettare la disciplina per gli esami e la collocazione dei gradi, come pure di stabilire le norme riguardanti l'ispezione delle scuole di ogni genere⁴⁹.

L'amministrazione regionale sarebbe stata costituita, oltre che dal governatore, anche dalla commissione regionale.

Quest'ultima sarebbe stata composta da delegati, commissari, eletti⁵⁰ all'interno di ciascun consiglio provinciale facente parte del consorzio regionale. La commissione regionale sarebbe stata convocata dal governatore una volta l'anno in seduta ordinaria, e avrebbe avuto voto deliberativo in materia di bilancio regionale. Il governatore avrebbe avuto inoltre la facoltà di scegliere due assessori (uno per i lavori pubblici, l'altro per l'istruzione) tra i commissari della commissione regionale, ai quali delegare parte delle sue funzioni. Il governatore e i due assessori avrebbero costituito la giunta regionale, la quale avrebbe avuto il compito di predisporre il bilancio preventivo della regione⁵¹.

Permaneva comunque indiscussa e forte l'autorità dello Stato nei confronti delle commissioni regionali per cui:

«Non è per avventura necessario il ripetere che cotali disposizioni saranno sempre subordinate a norme generali, comuni a tutto lo Stato, e alla suprema tutela governativa. Il Governo avrà per la Commissione regionale la stessa facoltà che ha per i Consigli comunali e provinciali, quella cioè di scioglierla per motivi di ordine pubblico, provvedendo ad una nuova convocazione»⁵².

«Le riflessioni del Minghetti [...] ci ricordano con prepotenza che nella concezione della Destra Storica il liberalismo diffida sempre dell'allargamento delle rappresentanze elettive e rimane invece legato ad una gerarchia sociale stabile, regolata da un sistema di valori e di rapporti economici che soli consentano alla classe possidente di mantenere la

⁴⁸ Ivi, 74.

⁴⁹ Ivi, 75.

⁵⁰ All'interno della commissione regionale, essi non avrebbero mai dovuto superare, nelle intenzioni del Governo, il numero di venti persone, la cui elezione sarebbe stata ripartita con vari criteri all'interno dei diversi consigli provinciali partecipanti del consorzio regionale.

Il tema tornò in discussione nella seduta del 14 febbraio 1861: emerge infatti dai verbali di seduta che era stato affrontato il tema della ripartizione tra le diverse province del numero dei commissari regionali da eleggere. Si convenne che nessuna provincia potesse esser rappresentata nella commissione regionale da meno di un delegato e che le commissioni regionali non avrebbero potuto costituirsi con un numero di commissari superiore a 24 e inferiore a 12. Ivi, 177-178.

⁵¹ Ivi, 75.

⁵² *Ibidem*.

propria egemonia economica e quindi di amministrare, anche in senso progressivo, la vita politica del Paese⁵³».

Sempre in merito ai temi della rappresentanza e della rappresentatività delle commissioni regionali, la discussione proseguì nella seduta della Commissione legislativa del 14 febbraio 1861⁵⁴: i commissari regionali avrebbero rappresentato l'intera regione?

All'inizio si ritenne opportuno ridurre l'operato dei consessi (consiglio provinciale e commissione regionale) nell'ambito della mera gestione di certi e determinati affari, quindi alla mera partecipazione all'amministrazione di province e regioni. Fortissimo era il timore nel ceto dirigente liberale che riconoscere esplicitamente la rappresentatività territoriale piena e politica ai consiglieri provinciali e ai commissari regionali avrebbe potuto far risorgere, specie in quelle realtà dove troppo debole era ancora il gruppo dirigente liberale filo-sabaudo e filo-unitario, pulsioni autonomistiche o indipendentiste, quando non nostalgie legittimiste⁵⁵.

La discussione proseguì quindi, sempre nel corso della stessa seduta, in merito alla validità delle deliberazioni adottate dalle commissioni regionali.

Si convenne che per la validità delle deliberazioni della commissione regionale dovesse esserci l'intervento della metà dei componenti della stessa. In caso contrario, le regioni, costituite in consorzio di province, sarebbero state possibili vittime, nel processo deliberativo, di minoranze oligarchiche organizzate che avrebbero potuto amministrare la maggioranza della regione e guidare l'opinione pubblica⁵⁶.

Con particolare favore si guardava invece all'istituzione della giunta regionale, costituita dal governatore e dai due assessori, poiché, anche in casi d'urgenza, sarebbe sempre stata preferibile la decisione collegiale al solo intervento del governatore.

Lunga e laboriosa fu invece la discussione riguardante le competenze e le attribuzioni delle commissioni regionali, e se queste dovessero limitarsi ai due soli ambiti di competenza delineati dal Ministro dell'interno Minghetti nella nota del 28 novembre 1860.

La Commissione fu più possibilista nei confronti dell'ipotesi di attribuzione di competenze ulteriori alle commissioni regionali⁵⁷: altre competenze sulle quali la Commissione intese avviare una discussione con il governo furono quelle in materia di assistenza, sia psichiatrica che ordinaria (Opere pie), e quelle riguardanti boschi, miniere

⁵³ R. Romanelli, 1971, 228.

⁵⁴ Vedi anche per una rapida sintesi delle sedute del febbraio 1861: A. Petracchi, vol. I, 326-329.

⁵⁵ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale, 178.

⁵⁶ *Ibidem*. La previsione sarebbe stata ulteriormente aggravata, in termini di maggioranze richieste, all'interno dell'art. 7 del disegno di legge finale sull'amministrazione regionale presentato al parlamento.

⁵⁷ Non si negava tuttavia la difficoltà di armonizzare la legislazione previgente di molti stati preunitari, da una parte di influenza francese, dall'altra di influenza austro-tedesca.

e agricoltura⁵⁸. Le attribuzioni in simili materie non potevano certo dirsi di natura politica, e riguardavano piuttosto l'ordinata amministrazione del nuovo Regno e del suo territorio: era sentimento generale all'interno della Commissione legislativa che non sussistesse alcun pericolo per la compattezza del nuovo Stato nazionale.

Non mancarono tuttavia critiche anche in merito alla facoltà attribuibile alle regioni di regolamentare miniere, boschi e agricoltura: i regolamenti adottati dalla commissione regionale in materia avrebbero avuto valore di vere e proprie leggi. Non sembrava opportuno deferire tanta autorità alle regioni, in danno dell'autorità e dell'uniformità nelle leggi dello Stato, oltre che delle norme e delle libertà particolari dei vari territori⁵⁹.

La discussione riguardante le attribuzioni delle commissioni regionali riprese il giorno seguente, in data 15 febbraio 1861. In tale seduta si consumò nuovamente una spaccatura all'interno della Commissione legislativa circa le attribuzioni delle commissioni regionali.

Per alcuni, le diverse leggi previgenti negli Stati preunitari attinenti alle materie di cui si prospettava l'attribuzione all'amministrazione regionale sarebbero sopravvissute unicamente con la natura di statuti provvisori fino all'approvazione di leggi uniformi per tutto il Regno. Le condizioni locali avrebbero tuttavia potuto richiedere nel tempo delle modifiche e delle riforme: tali innovazioni sarebbero state compito delle commissioni regionali. Le leggi dei diversi Stati preunitari avrebbero cessato, in occasione della pubblicazione della legge sull'amministrazione regionale, di essere leggi ed avrebbero assunto il carattere di regolamenti interni alle singole regioni, e le commissioni regionali avrebbero avuto piena facoltà di modificarli secondo il bisogno con l'adozione di regolamenti nelle materie previste⁶⁰.

La questione non era di poco conto e sollevava problematiche di carattere costituzionale, ponendo nuovamente all'ordine del giorno il tema della rappresentanza regionale⁶¹. Alcuni componenti della Commissione legislativa, più sensibili alle istanze

⁵⁸ «Il provvedere al servizio dei maniaci e degli esposti non può essere della competenza provinciale, e quindi è d'uopo scegliere tra lo Stato e le Regioni. Determinandosi la istituzione di queste ultime evidentemente deesi ad essa affidare il servizio dei maniaci perché s'estende ad un territorio abbastanza ampio da indurre un'equa ripartizione della spesa. Quanto alle Opere pie vuolsi avvertire che in alcune Provincie v'hanno Opere Pie a carico dello Stato; se si conserva tale onere ne risulta un'ingiustizia; parte dei contribuenti dovranno pagare per Opere pie di cui non godono, mentre provvedono alle proprie; invece se si abbandonano alle Regioni, che verosimilmente comprenderanno territori già formanti gli Stati cui incumbeva l'onere, se le Regioni restano arbitre di continuare a provvedervi, sia che lo facciano, sia che ricusino di soddisfarvi, non potrà esservi fondato motivo a reclamo. Per le miniere, pei boschi, per l'agricoltura sono tanto svariati gli usi e le consuetudini che val meglio autorizzare le Commissioni regionali a fare appositi Regolamenti conformi, anziché tenere questi servizi sotto la mano del Governo, almeno finché dal Parlamento non siano sancite leggi uniformi». Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale, 179-180.

⁵⁹ Ivi, 181.

⁶⁰ Ivi, 181-182.

⁶¹ Nel disegno di legge finale sull'amministrazione regionale presentato dal Minghetti al parlamento si preferì tacere circa l'effettiva rappresentatività delle commissioni regionali, limitandosi a legare l'ufficio di

regionaliste e in aperto contrasto con le opinioni espresse da alcuni colleghi nella seduta precedente del 14 febbraio, sostennero quindi l'esigenza che le commissioni regionali avessero comunque un «carattere rappresentativo», poiché costituite da delegati eletti tramite un'elezione di secondo grado interna ai diversi consigli provinciali. Essi non ritenevano infatti pericoloso o lesivo per la solidità dello Stato che alle commissioni regionali venisse riconosciuta potestà legislativa in determinate materie, specie nei casi in cui la regione avesse dovuto addossare a bilancio delle province ingenti somme per compiere opere o erogare servizi. Tuttavia, il riconoscimento di una potestà legislativa su determinate materie in capo alle commissioni regionali, oltre ad essere in contrasto con la lettera dello Statuto, avrebbe rischiato di consolidare, per via consuetudinaria, un ruolo costituzionale delle commissioni stesse e delle rappresentanze regionali.

Dai sunti dei verbali di seduta emergono anche le opinioni dissenzienti, che valutavano negativamente il riconoscimento di poteri legislativi in capo alle commissioni regionali.

«Contro delle medesime si ripete che le leggi vigenti nelle diverse Provincie sulle miniere, sui boschi, sull'agricoltura e simili, comunque ristrette a singole località sono vere leggi; che non altrimenti possono essere modificate se non con l'intervento del Potere legislativo. Quando alle Commissioni regionali si dia, anche solo in parte, facoltà di toccare alle leggi, s'altera la natura del Governo e si introduce il sistema federativo. Non si può ammettere che pochi individui in Comitato segreto modifichino i diritti dei cittadini. Appunto in riguardo all'igiene e ai boschi, come per le miniere, le disposizioni che verrebbero sancite potrebbero imporre servitù, o togliere dei diritti accordati da leggi esistenti; non si può permettere alle Commissioni regionali di decretare queste diminuzioni della proprietà privata, coll'immutare i nomi, chiamando Regolamento quanto era, ed è legge, sia pure particolare. [...] Ove la legge concedesse alle Commissioni regionali le facoltà proposte dalla Giunta non vi sarebbe più controllo del Parlamento, e lo Statuto potrebbe facilmente essere violato. A conciliazione dei sistemi opposti si suggerisce di lasciare alle Commissioni regionali la compilazione dei Regolamenti di esecuzione delle leggi, ed ove fosse necessaria una modificazione delle medesime, di stabilire che i Regolamenti verranno rassegnati all'approvazione del Parlamento»⁶².

La Commissione legislativa predilesse quindi la via più apertamente centralizzatrice e rispettosa delle funzioni ministeriali e delle competenze statali. Tutte le leggi generali sarebbero rimaste «integre e [...] rigorosamente osservate»⁶³, mentre alle commissioni regionali sarebbe unicamente spettata la modifica e l'aggiornamento di statuti e usi locali, in vista della preparazione di una legislazione uniforme per tutto il Regno.

commissario nella commissione regionale al contemporaneo mantenimento del mandato di consigliere provinciale (art. 2, comma 3).

⁶² Ivi, 182-183.

⁶³ *Ibidem*.

Come si può notare dai documenti, il dibattito riguardante l'attribuzione di potestà legislativa alle commissioni regionali e le materie di loro competenza fu molto vivace, e le critiche furono sia di natura politica che di natura giuridico-formale.

Sempre in ambito normativo, si sviluppò all'interno della Commissione un'ulteriore spaccatura in merito all'opinione di alcuni commissari che sostennero la necessità di un riconoscimento in capo alle commissioni regionali della facoltà di fare regolamenti, pur mantenendosi nell'osservanza delle leggi allora vigenti nei diversi territori in materia di igiene, questioni forestali, bonifiche, miniere, gestione delle acque irrigue e usi agrari, caccia e pesca.

Venne proposto di adottare la disposizione compilata in Commissione legislativa «esprimendo però che quando tali Regolamenti contengano derogazioni alle leggi vigenti nelle singole Regioni essi non possano venir promulgati se non dopo di essere stati muniti della sanzione legislativa»⁶⁴.

Venne inoltre presentata la proposta di demandare alla commissione regionale la facoltà, fino ad allora esercitata dall'esecutivo centrale, di compilare i «Regolamenti riguardanti le materie forestali ed altre suindicate in dipendenza delle leggi vigenti in proposito in ciascuna Regione»⁶⁵.

Tutte queste proposte vennero respinte da uno dei commissari, poiché avrebbero determinato la spogliazione della prerogativa del Re di fare i regolamenti in esecuzione delle leggi (art. 6, Statuto albertino), per trasferirla, incostituzionalmente, alle commissioni regionali⁶⁶.

La Commissione legislativa deliberò quindi di attribuire alla commissione regionale la facoltà di proporre al governo del Re, per quanto concerneva la regione, i regolamenti riguardanti la materia forestale, le miniere, l'igiene, le bonifiche, le culture irrigue e gli usi agrari, e l'esercizio della caccia e della pesca⁶⁷. In tali casi venne per contro prescritto il dovere per il governo del Re di sentire la commissione regionale sui regolamenti adottati di propria iniziativa riguardanti le materie sopracitate, oltre che la facoltà della commissione regionale di «formulare voti sulle variazioni da introdursi nelle leggi speciali che regolano tali materie nella Regione»⁶⁸.

⁶⁴ Ivi, 183.

⁶⁵ Ivi, 184.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ A. Petracchi, 1962, vol. I, 327.

⁶⁸ La formula adottata nel disegno di legge finale (art. 10) prevedeva la facoltà per la commissione regionale di fare regolamenti per il prosciugamento o la bonifica dei terreni, per le colture irrigue e l'esercizio della caccia e della pesca, pur nel rispetto delle disposizioni delle leggi dello Stato. Era previsto (art. 14) in via generale che gli atti della Commissione venissero prontamente trasmessi dal governatore al Ministro dell'interno, «entro otto giorni dalla loro data». Le deliberazioni sarebbero diventate esecutorie solo nel caso in cui il Ministro non le avesse annullate nel termine di un mese, o per difetti di forma, o per contravvenzioni alla legge. I regolamenti indicati all'articolo 10 sarebbero stati soggetti all'approvazione del Re, previo voto del Consiglio di Stato (art. 15). Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita

La discussione interna alla Commissione legislativa esaurì i temi riguardanti la regione e il governatorato della stessa nella seduta del 17 febbraio 1861. In tale seduta l'attenzione si concentrò sui temi della facoltà, per le commissioni regionali, di vincolare i bilanci e sulle competenze spettanti al Ministro dei lavori pubblici in esecuzione delle opere regionali⁶⁹.

L'opera di redazione dei disegni di legge di riordino amministrativo dello Stato, compreso quello specificamente riguardante l'amministrazione regionale, ottenne, nel suo *iter* d'elaborazione, l'apporto dei consigli e delle correzioni di diverse figure politiche vicine al Minghetti: basti citare il Conte di Cavour, allora Presidente del Consiglio, Ubaldino Peruzzi⁷⁰, Ministro dei lavori pubblici, di Leopoldo Galeotti⁷¹, segretario dell'Ufficio di Presidenza della Camera, e Giuseppe Pasolini⁷², amico del Minghetti e membro della Commissione legislativa, divenuto poi Ministro degli esteri e Presidente del Senato. Nelle carte personali del Minghetti sono infatti rintracciabili diverse copie di bozza a stampa dei disegni di legge riguardanti il riordino amministrativo dello Stato forse inviate o consegnate dal Minghetti stesso a suoi collaboratori e amici per riceverne osservazioni e correzioni.

In verità il Conte di Cavour si dedicò poco all'esame del progetto di legge riguardante l'amministrazione regionale⁷³ e suggerì solo, con un'annotazione a margine di una copia del testo di legge, di consentire alle commissioni regionali il diritto ad emettere un voto

presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale, 184.

⁶⁹ Ivi, 185-186.

⁷⁰ M. Manfredi, 2015, *PERUZZI Ubaldino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 82, 569-574.

⁷¹ G. Assereto, 1998, *GALEOTTI Leopoldo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 51, 431-435; F. Colao, 2013, *GALEOTTI Leopoldo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi italiani*, vol. II, 930-931.

⁷² G. L. Fruci, 2014, *PASOLINI Giuseppe*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 81, 546-550.

⁷³ È particolarmente difficile comprendere la posizione del Conte di Cavour in merito al disegno decentratore del Minghetti e in merito all'istituzione regionale. Dall'esame dei suoi scritti e del suo carteggio emerge evidente l'apprezzamento per un ampio *self government* di stampo chiaramente anglosassone, coniugato con la valorizzazione dell'esperienza amministrativa comunale e civica. La fiducia nella libertà e un certo apprezzamento per il decentramento, anche in chiave anti-giacobina e anti-socialista, sono tuttavia accompagnati e limitati, nella sua stessa pratica di governo, dalla prassi della tradizione sabauda e francese di controllo e tutela dello Stato sugli enti locali. Si può inoltre facilmente notare la diversità d'attenzione dedicata al disegno di legge comunale e provinciale, sulla cui bozza Cavour interviene piuttosto pesantemente, rispetto al disegno di legge sull'amministrazione regionale, cui Cavour stesso confessa di dedicarsi quasi di sfuggita, dopo essersi prima dedicato all'esame delle leggi marittime. Testimonianza rilevante circa l'atteggiamento tenuto dal Cavour nei confronti delle proposte decentralizzatrici e regionaliste del Minghetti ci viene tramandata nel volume di Gaspare Finali: *Vita politica di contemporanei illustri*. Il Finali, estensore dei verbali della Commissione legislativa presso il Consiglio di Stato, venne ammesso dal Minghetti ai suoi colloqui con il Conte di Cavour. Il Conte era solito sollevare questioni e dubbi al Minghetti, il quale rispondeva prontamente in maniera precisa, pur non riuscendo a persuadere pienamente il Conte della giustizia della propria opinione. Il Conte terminava solitamente il colloquio con parole di elogio per il Minghetti, che tuttavia, per come espresse, sembrano manifestare più la stima per la persona del Minghetti che non quella per i suoi progetti di riforma, verso i quali Cavour sapeva ci sarebbe stata una grande opposizione. In *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, 2016, C. Pischredda e G. Talamo (a cura di), Vol. IV, Centro Studi Piemontesi, Torino, 2070-2075; G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 161-163.

consultivo in merito alle «concessioni di strade ferrate che corrono sul territorio regionale»⁷⁴ e sui «servizi dei battelli postali che toccano porti regionali»⁷⁵. Suggerì anche: «È da esaminarsi inoltre se il concorso della regione non sia da richiedersi per i lavori marittimi di maggiore importanza»⁷⁶. Tali suggerimenti tecnici del Cavour non entrarono tuttavia a far parte del testo definitivo presentato al parlamento⁷⁷.

L'amico Giuseppe Pasolini suggerì invece, quale ultimo comma dell'articolo 6 della legge sull'amministrazione regionale, che la commissione regionale, quando impegnata «per gli studi preparatori si divide in due sezioni: l'una dell'istruzione pubblica, l'altra dei lavori pubblici». Sempre frutto delle correzioni del Pasolini è l'inserimento del nuovo e definitivo articolo 8 del disegno di legge finale: «Le deliberazioni definitive della Commissione sono pubblicate a stampa e distribuite alle province interessate»⁷⁸. Anche il testo definitivo dell'articolo 17 del disegno sull'amministrazione regionale è opera del Pasolini (dallo stesso numerato erroneamente come articolo 16). Così recita:

«Le contestazioni alle quali dessero luogo le deliberazioni della Commissione, la distribuzione delle quote fra le Province, e la gestione amministrativa, saranno decise dal Ministro dell'Interno, sentito il parere del Consiglio di Stato. Nessun ricorso potrà avere effetto sospensivo»⁷⁹.

L'elaborazione del testo di legge da parte del Minghetti non poggia solo sull'operato della Commissione legislativa presso il Consiglio di Stato, ma è anche frutto dell'iniziativa personale del Minghetti stesso che, con spirito eclettico, si giova dell'apporto di collaboratori e amici, senza tralasciare le influenze dei modelli amministrativi d'Oltralpe e del *self government* vigente in Gran Bretagna.

Altro elemento essenziale per comprendere l'iter creativo è proprio quello dello studio comparatistico delle legislazioni: Minghetti poté avvantaggiarsi di studi relativi all'amministrazione pubblica francese, dell'esame di proposte e di leggi riguardanti il decentramento in altri Stati europei, dello studio delle realtà federaliste e regionaliste, oltre che di un approfondito studio sullo stato e il funzionamento dell'amministrazione del Regno Unito.

⁷⁴ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 104 1.2, Materiale di lavoro per i primi quattro progetti di leggi sul riordino amministrativo del Regno, testo delle leggi con le osservazioni di Cavour, legge sull'Amministrazione regionale, 5.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Diversa fu l'attenzione e l'influenza delle glosse apportate da Cavour al disegno di legge comunale e provinciale. Cfr. A. Petracchi, 1962, vol. I, 346-359.

⁷⁸ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 104 1.2, Materiale di lavoro per i primi quattro progetti di leggi sul riordino amministrativo del Regno, testo delle leggi con le osservazioni di Pasolini, legge sull'amministrazione regionale, 2-3.

⁷⁹ *Ivi*, 5.

La comparazione non si ferma ai modelli stranieri, ma prende in considerazione anche le leggi degli Stati preunitari italiani⁸⁰. È questo il caso della glossa alla proposta di legge comunale, provinciale e regionale elaborata dalla Commissione legislativa presso il Consiglio di Stato, la quale viene comparata dal Minghetti stesso, articolo per articolo, sia alle leggi precedentemente vigenti nel Granducato di Toscana e nello Stato Pontificio⁸¹.

Tuttavia, l'eccessivo moderatismo e i timori crescenti espressi dalla Commissione legislativa nell'avanzamento dei lavori sul tema regionale, nonché la prossima apertura della prima legislatura del parlamento italiano dovettero esasperare perfino il Minghetti, il quale, nel corso della seduta del 27 febbraio, informò la Commissione di poter andare avanti autonomamente nella presentazione al parlamento dei disegni di legge, anche senza le determinazioni finali della stessa, di cui pur sollecitava l'adozione⁸².

Presentazione del progetto Minghetti di riordino amministrativo dello Stato al parlamento italiano [13 marzo 1861]

In data 13 marzo 1861 il Ministro dell'interno Marco Minghetti presentò alla Camera dei deputati del Regno quattro disegni di legge⁸³ per la riforma organica e coordinata dell'ordinamento amministrativo dello Stato unitario in chiave decentrata. Due di questi in particolare avevano ad oggetto il tema regionale: il primo disegno di legge, intitolato

⁸⁰ Per una rassegna dell'ordinamento amministrativo degli Stati preunitari vedi: C. Schupfer, in V.E. Orlando (a cura di), 1897, 1089-1284.

⁸¹ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.6, Studi comparativi sulla proposta di legge sull'amministrazione comunale, provinciale e regionale della Commissione presso il Consiglio di Stato, I) Confronto con le leggi pontificie e toscane.

⁸² «[Il Ministro] Partecipa pure la risoluzione presa di presentare quanto prima alla Camera dei Deputati un progetto di legge Comunale e Provinciale, ed altro sulle Regioni sebbene la Commissione non abbia peranco interamente compiuti i suoi studi su cosiffatte disposizioni. Espone però che nell'ordinare i suoi progetti ebbe presenti le discussioni della Commissione alle quali prese parte, come le altre in cui non poté assistere, essendosi fatta premura di conoscerne i risultati. scostarsi il suo progetto in alcuni punti dalle viste della maggioranza della Commissione cui professa ampia deferenza, unicamente per soddisfare alle responsabilità che gl'incumbe, e comunque non siagli sfuggita tutta la gravità e la dubbiezza delle questioni. Prega la Commissione di fargli conoscere colla possibile sollecitudine le definitive sue deliberazioni perché possa trarne partito onde introdurre nel suo progetto le modificazioni che a norma di quelle egli riguardasse convenienti».

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale, 209-210.

⁸³ I quattro disegni di legge presentati dal Ministro dell'interno Marco Minghetti nella tornata del 13 marzo 1861 erano intitolati rispettivamente:

- I. Ripartizione del Regno e autorità governative;
- II. Amministrazione comunale e provinciale
(con allegato il Progetto di regolamento per le elezioni comunali e provinciali);
- III. Consorzi fra privati, comuni e province per cause di pubblica utilità;
- IV. Amministrazione regionale.

«Ripartizione del Regno e autorità governative», ed il quarto disegno di legge, specificamente dedicato all'«Amministrazione regionale»⁸⁴.

Punto centrale del suo discorso fu l'apologia della regione, proprio a causa delle perplessità e dell'avversione che tale istituzione aveva già suscitato in Commissione legislativa e che avrebbe potuto suscitare in molti deputati e senatori.

«Di qui, o signori, nasceva l'idea di *regione*, la quale, secondo il mio concetto, è un consorzio permanente di provincie, il quale provvede alla istruzione superiore, alle accademie di belle arti, agli archivi storici, e provvede inoltre a quei lavori pubblici che non sono essenzialmente retti dallo Stato, né sono proprii dei consorzi facoltativi, o delle singole provincie. Prima di giudicare di questa istituzione, io vi prego, onorevoli signori, a volerla esaminare nella sua essenza, ne' suoi effetti, nei suoi rapporti con le altre istituzioni dello Stato; vi prego a voler dare ad essa il suo giusto valore, né più, né meno di ciò che le compete. Io sono certo allora che troverà presso di voi, se non immediata approvazione, certo benigno accoglimento. Quanto a me, io sono convinto che il discentramento amministrativo, nel senso liberale di accordare le massime franchigie ai comuni, alle provincie ed alle associazioni loro, sia di tal forma portato al più alto suo grado; e in pari tempo che non sia punto messa a repentaglio quell'unità politica che tutti propugniamo e vogliamo ad ogni costo conservare e difendere»⁸⁵.

Il progetto delineato era frutto dell'eclittismo minghettiano e del compromesso raggiunto nel dibattito interno alla Commissione legislativa. Il progetto regionalista non poteva inoltre essere ricondotto direttamente ad alcun preciso modello straniero o preunitario, ma fondeva in sé vari elementi ed esperienze, provenienti da diverse culture e pratiche amministrative, sia italiane che estere.

«La regione ordinata come ente morale su queste basi mi sembra non poter mettere a repentaglio in alcuna guisa l'unità e le forze della nazione, dappoiché i limiti di essa sono circoscritti, le materie che le competono bene determinate, la elezione delle rappresentanze stabilita in secondo grado, la potestà esecutiva affidata al governatore, la suprema autorità tutrice conservata al Governo centrale. Io credo adunque che i pericoli che taluni per avventura ne paventano siano con tali cautele al tutto rimossi. Neppure è da temersi che ciò accresca il novero degli impiegati e moltiplichi le spese; imperocché non si vedrebbe ragione per la quale gli istituti d'istruzione e le opere pubbliche dovessero avere maggiori impiegati e spendere di più solo perché, invece di essere governativi, divengono regionali. E quanto all'ufficio stesso della regione, se può dirsi di nuova pianta, esso torna però a proporzionata diminuzione del novero degl'impiegati che nel presente sistema sono necessari presso i Ministeri centrali»⁸⁶.

⁸⁴ I disegni di legge presentati da Minghetti il 13 marzo 1861 sono disponibili, come la relazione Tecchio che ne segnò la fine, sul Portale Storico della Camera dei Deputati, alla pagina dedicata al profilo di Marco Minghetti, in <https://storia.camera.it/deputato/marco-minghetti-18181108/atti#nav>.

⁸⁵ *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, 1888, Vol. 1, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 93-94.

⁸⁶ *Presentazione del progetto di legge n°4 presentato dal Ministro dell'interno Marco Minghetti nella tornata del 13 marzo 1861, «Amministrazione regionale»*, 3-4.

Minghetti non precluse inoltre un possibile intervento dell'amministrazione centrale e del parlamento nazionale in soccorso alle regioni meno ricche, nei casi in cui fossero necessari consistenti interventi pubblici per la costruzione e il miglioramento di infrastrutture di rilevante interesse nazionale, altrimenti lasciate, in base al riparto delle competenze tra centro e periferia, all'opera di manutenzione e miglioramento delle amministrazioni regionali⁸⁷.

L'esame della Commissione parlamentare per le leggi di amministrazione ai disegni di legge Minghetti e le avversità dell'unificazione nazionale

Dopo esser stati presentati al parlamento, i disegni di legge Minghetti vennero presi in esame da nove uffici parlamentari⁸⁸.

«Tutti concordemente pronunciarono la sentenza contraria alle *Regioni* sotto forma di enti amministrativi. Non unanimi nella Giunta, come negli Uffici, furono i voti che le cancellarono eziandio nella qualità di enti governativi. Qui le Regioni, avversate da diciotto Commissari, s'ebbero il conforto di sei suffragi»⁸⁹.

A condensare polemicamente le discussioni e le deliberazioni adottate negli uffici fu poi la celebre relazione redatta dalla Commissione parlamentare speciale per le leggi di amministrazione⁹⁰, deputata all'esame congiunto dei quattro disegni di legge Minghetti, la quale si espresse, nella tornata del 22 giugno 1861, contro le regioni e, nella sostanza,

⁸⁷ «Prima di terminare questa relazione, debbo tornare brevemente sopra un punto che è accennato nell'articolo 1, cioè che, assegnando al consorzio permanente delle provincie in regione gli istituti d'istruzione superiore, le strade e i lavori idraulici, non si chiude però al Parlamento la via di decretare opere di tal genere che fossero reputate proprie dell'intera nazione o di concorrervi in parte con sussidi. Come vi sono alcune provincie nelle quali la ricchezza è grandemente inferiore ai bisogni e alle difficoltà da vincersi, e in questi casi la regione o lo Stato può sovvenirle, così v'hanno regioni le quali per naturale postura, per malignità di passati Governi, o per vicissitudini di avversa fortuna si trovano sprovedute ancora di quegli istituti, di quelle vie di comunicazione, di quei lavori idraulici che altrove sono da gran tempo ordinati e compiuti. Ragion vuole pertanto che la nazione venga in soccorso di esse, e ciò non sarà solo atto di fratellvole benevolenza, ma dovere di equità. Che se ufficio precipuo e perenne dello Stato si è quello di mantenere la giustizia e tutelare i diritti, un altro ancora gliene compete, cioè di integrare quelle minori associazioni che sarebbero per sé difettive, sia rimuovendo gli ostacoli, sia agevolando l'esercizio delle loro attività». Ivi, 4.

⁸⁸ Sulle divisioni politiche e i riassetamenti interni alla Commissione parlamentare incaricata dell'esame dei disegni di legge vedi: E. Ragonieri, 1960, 493-494. Per approfondire il dibattito interno ai vari uffici parlamentare vedi: G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 127-131.

⁸⁹ Sessione 1861 – Camera dei Deputati, *Relazione preliminare e proposta di articoli transitori della Commissione composta dai Deputati Audinot, Caracciolo, Galeotti etc., sui progetti di legge presentati dal Ministro dell'interno nella tornata 13 marzo 1861: Repartizione del regno e autorità governative, Amministrazione comunale, provinciale e regionale*, 7.

⁹⁰ Per approfondire il contenuto dei verbali della Commissione speciale per le leggi di amministrazione, il rigetto dei disegni di legge Minghetti e le proposte transitorie suggerite dal Ministro Minghetti prima delle sue dimissioni: G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 131-141. Per le disposizioni transitorie vedi anche: A. Petracchi, 1962, vol. I, 364-369.

anche contro l'idea di un ampio decentramento politico-amministrativo per il neonato Regno d'Italia. La relazione, anche se redatta in un linguaggio aulico⁹¹ dal deputato Sebastiano Tecchio⁹², non riesce infatti a dissimulare le forti perplessità e l'avversione palesatesi nei diversi uffici parlamentari nei confronti dell'istituzione regionale e verso la prospettiva del decentramento.

La Commissione parlamentare addusse inoltre il fatto che il pur pregevole sforzo progettuale del Minghetti di costruire su basi nuove l'edificio della vita amministrativa italiana richiedesse molto tempo al parlamento per essere studiato, discusso e quindi approvato: per di più, la materia particolarmente sensibile avrebbe suscitato vivi scontri parlamentari, in un momento storico e politico dove era fondamentale dare un'idea di unità e non di divisione interna del nuovo Stato⁹³⁹⁴.

Ad alcuni membri della Commissione parlamentare sembrò inoltre più semplice e opportuno intervenire con modifiche precise e puntuali alla legge comunale e provinciale Rattazzi, individuando gli articoli che, una volta modificati, avessero portato ad un maggiore decentramento senza sacrificio per l'unità⁹⁵.

Dietro le motivazioni addotte e i timori espressi premeva in primo luogo il desiderio di mantenere salda la conquista dell'unità nazionale. C'era infatti viva apprensione per la possibile rinascita di tensioni legittimiste e il risorgere delle entità statali preunitarie: in

⁹¹ Come riportato da Giuseppe De Cesare, la relazione della Commissione parlamentare è in realtà il prodotto di due mani, quella dell'Onorevole Tecchio, assai pesante e desiderosa di dimostrare la vittoria parlamentare contro la soluzione del decentramento e dell'istituzione regionale, e quella dell'Onorevole Alfieri, il quale attuò la correzione del testo della relazione mitigandone il linguaggio e i toni polemici, non adeguati alla consuetudine parlamentare, oltre che la forma dei riferimenti all'istituzione regionale. In G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 140.

⁹² E. Cecchinato, *TECCHIO Sebastiano*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 2019, vol. 95, 242-244; C. Rossi, *TECCHIO Sebastiano*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi italiani*, 2013, vol. II, 1947.

⁹³ Sul ruolo di uno degli anti-regionalisti più convinti, Giuseppe La Farina, già segretario della Società Nazionale Italiana vedi: E. Raigionieri, 1960, 497-499.

⁹⁴ A criticare alla radice l'impostazione dei parlamentari antiregionalisti nei confronti dei disegni di legge Minghetti fu Giuseppe Saredo, che così si espresse: «Che c'entra qui la politica? Come c'entra la federazione? Come c'entrano i piccoli Stati? Confesso che non so vederlo. Quando le attribuzioni del consorzio regionale siano nettamente e chiaramente determinate: quando si dichiarino nulle e di nessun effetto le deliberazioni su materie straniere al loro mandato, l'elezione delle rappresentanze sia stabilita in secondo grado: io non vedo che pericoli possano far correre all'unità dello Stato. Ma il Minghetti ha proposto una misura che io non approvo in nessuna guisa, che credo radicalmente cattiva e contraria al principio stesso dell'istituzione: egli propone di affidare al Governatore la potestà esecutiva: il Governatore solo vuol esser incaricato di attuare le deliberazioni della Commissione regionale. Io la credo cattiva perché la Commissione stessa non può nominare nel suo seno uomini di sua fiducia per eseguire le sue deliberazioni; io la credo cattiva, perché ingerenza governativa in queste faccende non ha ragione di essere; io la credo cattiva perché dimezza in qualche modo la responsabilità della Commissione. Comunque sia, egli ha giudicato di dover proporre queste misure per tranquillar coloro che temessero di vedere in queste modeste assemblee e nei loro limitati uffici il germe di una dissoluzione generale dello Stato: ha dato loro per quarentigia l'intervento diretto e potentissimo degli ufficiali dell'autorità centrale». In G. Saredo, 1861, 68-69.

⁹⁵ Sessione 1861 – Camera dei Deputati, *Relazione preliminare e proposta di articoli transitori della Commissione composta dai Deputati Audinot, Caracciolo, Galeotti etc., sui progetti di legge presentati dal Ministro dell'interno nella tornata 13 marzo 1861: Repartizione del regno e autorità governative, Amministrazione comunale, provinciale e regionale*, 4.

questo senso, le classi dirigenti regionali avrebbero potuto utilizzare proprio l'istituzione regionale come grimaldello per restaurare gli antichi Stati preunitari e le loro forme di governo. Si temeva al contempo di resuscitare rivalità campanilistiche tra regioni e capoluoghi regionali, rievocanti le antiche rivalità cittadine⁹⁶.

Pur riconoscendo la diversità culturale, storica e amministrativa del Paese, per la Commissione parlamentare il popolo italiano (o piuttosto sarebbe meglio dire una sua parte minoritaria) aveva già espresso consapevolmente la propria rappresentanza con le elezioni politiche per il parlamento nazionale che avevano avviato l'VIII legislatura. Si manifestava così una profonda sfiducia nei confronti di forme di rappresentanza locale: queste avrebbero potuto costituire una minaccia all'egemonia politica del ceto dirigente liberale e avrebbero potuto sminuire il ruolo e la sovranità del parlamento nazionale⁹⁷.

Nella relazione veniva inoltre ribadito che nulla sarebbe stato meglio per preservare l'unità nazionale della diretta unione tra amministrazione centrale, province e comuni, senza interposizione di alcun altro ente morale o istituzione⁹⁸.

I disegni di legge presentati dal Ministro Minghetti limitavano inoltre in modo consistente le competenze e le funzioni in carico ai Ministeri dell'interno, dei lavori pubblici, dell'istruzione pubblica e dell'agricoltura e commercio. Ciò venne visto con particolare sfavore dalla Commissione parlamentare, sia in ragione di una sentita necessità di direzione unitaria della pubblica amministrazione per lo Stato appena nato, sia in ragione del fatto che il contenimento organico dei quadri determinato dal trasferimento di attribuzioni alle regioni avrebbe potuto comportare una diminuzione delle possibilità di carriera nell'amministrazione centrale.

A determinare l'avversione, prevalentemente di natura politica, dei deputati fu anche l'aggravarsi del quadro politico e sociale: molte difficoltà si presentavano davanti al neonato Regno d'Italia già dai primi mesi successivi alla proclamazione dell'unificazione.

⁹⁶ «Troppe erano le tradizioni gloriose dei comuni italiani, e ciascuno degli Stati, eredi di quelli, s'era pur formata una storia. Profonde e dolorose vivevano le memorie di male spente rivalità di provincia; suscitate da colpe di popoli; per libidine d'imperio, riaccese da principi. Ogni terra contava con santa superbia le tombe dei suoi grandi; ma invidiava, come non sue, le celebrità delle altre». Ivi, 5.

⁹⁷ «Sicuramente l'egregio ministro proponendo le Regioni, non ha inteso disdire al dogma dell'unità nazionale. Sicuramente il pensiero delle Regioni gli venne frammesso agli ostacoli dello attuare la completa unificazione amministrativa e governativa, quando lo Stato formavasi repentinamente, e di paesi con abitudini, con leggi, con taglie diverse. Perché la legge è qualche volta men forte dell'abito, alle usanze particolari volle andar riguardoso. Gli parve che il Governo *regionale* avrebbe potuto agevolmente rispondere a certe forme, seguire certe vestigia, che tuttavia qua e là si riscontrano e che, per avventura, alla *unità sostanziale* non fanno contrasto. Non disconosciamo che, se mai la completa unificazione amministrativa e governativa dovesse farsi improvviso per decreto di dittatore o per diploma di principe, non tutti i cittadini né dappertutto se ne sentirebbero paghi e persuasi. Ma, postoché una legge a questo fine sia consacrata dai voti del Parlamento, il quale abbia con paziente cura vagliati i vizi da purgare, le anticaglie da smettere, le modernità da innestare, ogni terra le farà buona accoglienza: perché un popolo civile non si disdice; ed il popolo italiano, eleggendo i suoi deputati, ha già segnato colla mano e col cuore le leggi che detteremo per assodare l'augurata *unità*». Ivi, 6-7.

⁹⁸ Ivi, 7.

Tra queste avversità che le istituzioni del giovane Regno si trovarono ad affrontare la prima e più rilevante, anche in relazione all'incarico ministeriale del Minghetti all'interno, fu senza dubbio l'esplosione del brigantaggio nelle province meridionali continentali. Non poco dovettero influire sulle critiche, sul calo del consenso e sulla mancata approvazione del progetto Minghetti le vicende del brigantaggio, il risorgere di camarille e gruppi di potere filo-borbonici vicino al Luogotenente del Re per le province napoletane Ponza di San Martino⁹⁹, e il timore di una vendetta in armi da parte dell'Austria, ancora asserragliata nel quadrilatero, verso il nuovo e ancora debole Regno d'Italia, impegnato militarmente nel mantenimento dell'ordine pubblico e nella repressione del fenomeno del brigantaggio.

Tutti questi elementi di criticità suggerirono ben presto al gruppo dirigente liberale al governo, passato dopo la morte del Conte di Cavour sotto la guida del nuovo Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli¹⁰⁰, avversario dell'istituzione regionale, l'opportunità di aumentare i poteri di controllo dei funzionari di pubblica sicurezza sul territorio. Quest'operazione venne attuata attraverso un'espansione dell'autorità degli intendenti, dei governatori e del nuovo Luogotenente del Re per le province continentali del Mezzogiorno¹⁰¹ con l'incarico di reprimere il brigantaggio, il Generale Enrico Cialdini¹⁰².

Le difficoltà affrontate dai più diretti eredi della politica cavouriana cementarono il gruppo dirigente di governo che, lungi dallo sviluppare le politiche liberali e di decentramento amministrativo care al Conte di Cavour, adottò una forma di gestione del potere fortemente accentrata e coagulata in quelle allora definite «consorterie», con l'adozione di una linea quasi-dittatoriale nell'elaborazione della politica e nell'organizzazione dell'amministrazione dello Stato¹⁰³.

Guardando al panorama internazionale, bisogna tenere anche in debito conto dell'appoggio del Regno Unito alla linea dura del Ricasoli contro il brigantaggio e alla scelta dell'accentramento amministrativo¹⁰⁴. Dopo tanto essersi impegnato e aver

⁹⁹ «È da notare che il Ponza di San Martino era stato un fervido assertore delle autonomie regionali, anzi aveva forse contribuito a ispirare le idee del Minghetti, se è vero quanto quest'ultimo afferma in una lettera al Pasolini. Ma l'esperienza della Luogotenenza napoletana e il lento evolversi dell'opinione in senso unificato, se non proprio centralizzatore, stavano determinando nuovi atteggiamenti anche nella mente del Ponza di San Martino: lo dimostra la sua lettera al Minghetti del 24 giugno 1861». In E. Passerin d'Entreves, 1955, 214-215. D. De Franco, 2015, *PONZA DI SAN MARTINO Alessandro Gustavo Giorgio Filippo Maria*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 84, 799-801.

¹⁰⁰ T. Kroll, 2016, *RICASOLI Bettino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 87, 128-143.

¹⁰¹ E. Passerin d'Entreves, 1955, 218.

¹⁰² G. Monsagrati, 1981, *CIALDINI Enrico*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 25, 106-115.

¹⁰³ E. Passerin d'Entreves, 1955, 211.

¹⁰⁴ «In realtà Ricasoli, quale che fosse la sua capacità tecnica nel manovrare i congegni amministrativi dello Stato, avvertiva lo stretto legame dell'ordinamento interno con la politica estera, sia come garanzia del possesso di un forte strumento di potere, sia in rapporto proprio alla questione di Roma. Nigra gli scrisse in proposito parole che dovettero incontrarsi con le sue più profonde propensioni: «È... essenziale che il governo ponga ogni cura perché si riesca a Napoli. È là, più che a Parigi, più che a Torino, che si risolverà la questione di Roma». Così da Roma si tornava a Napoli, cioè al problema della luogotenenza, cioè ancora a quello dell'ordinamento amministrativo, e il cerchio si chiudeva. Napoli, occorre tuttavia precisare, spingeva Ricasoli a prendere risoluzioni drastiche non solo per i contraccolpi della sua situazione anormale

supportato il processo di unificazione nazionale italiano, il Regno Unito non poteva certo permettersi che un Regno amico nel Mediterraneo fosse dilaniato da divisioni interne o divenisse politicamente instabile¹⁰⁵.

Tutte queste difficoltà riscontrate con l'annessione determinarono al contempo un intiepidimento degli entusiasmi regionalisti nei ceti dirigenti e della stampa sia nella capitale Torino sia nelle province del Centro-Nord. Tanto più al Sud l'idea regionalista accoglieva sempre maggiori seguaci, i quali confidavano nel regionalismo per tornare a gestire autonomamente, in maniera immutata e senza troppi controlli, i consolidati rapporti economici e di potere oltre che le antiche clientele, tanto più nel Centro-Nord i fautori del regionalismo si facevano timidi e prudenti, fino a rendere il progetto regionalista sempre più sbiadito e lasciandolo orfano di sostenitori convinti¹⁰⁶.

Il progetto regionalista scontava inoltre un difetto metodologico fondamentale nella sua elaborazione. Per quanto l'intero progetto riformatore del Minghetti fosse frutto di approfonditi studi giuridici e di scienza delle finanze, delle prassi e forme della pubblica amministrazione preunitaria e straniera, e si giovasse del contributo di moltissimi personaggi eminenti del movimento risorgimentale, la mancanza di una cartina, di un'effettiva scelta della ripartizione geografica del territorio in province, circondari e regioni (scelta che veniva lasciata ad un successivo regio decreto) condannava il tutto all'astrattezza delle disposizioni normative, pur essendosi, il progetto stesso, proposto di esaltare le radici storiche, culturali, e sociali delle diverse aree regionali del Paese.

A schierarsi contro il progetto di organizzazione decentrata dello Stato furono anche la stampa nazionale¹⁰⁷, sostenitrice a maggioranza dell'accentramento amministrativo, e anche i regionalisti ed i federalisti più radicali, poiché il progetto del Minghetti soffriva di una scarsa rappresentatività territoriale e ancora troppo pervasivi restavano ai loro occhi i controlli del Governo sulle realtà locali attraverso l'operato del governatore regionale e i controlli previsti dal disegno di legge sull'«Amministrazione regionale» agli articoli 14-17.

Il progetto di Luigi Carlo Farini e di Marco Minghetti non ebbe nemmeno il riconoscimento di un dibattito parlamentare pubblico e venne definitivamente accantonato nell'estate del 1861.

La complicata realtà sociale determinatasi in molte aree del nuovo Stato in seguito all'unificazione contribuì a far naufragare l'ambiziosa proposta regionalista del Minghetti e, nell'autunno del 1861, anche l'opzione del decentramento amministrativo su base comunale e provinciale. La raffinata tecnica legislativa utilizzata nei disegni di legge Minghetti era percepita come un argine insufficiente per la tenuta del nuovo Stato e del modello liberale. Il timore della classe dirigente liberale per la scarsa solidità delle

su una Francia e su una Europa ancora scettiche circa la capacità di sopravvivenza del nuovo regno, ma anche per ragioni di immediata politica interna». In C. Pavone, 1964, 158.

¹⁰⁵ E. Passerin d'Entreves, 1955, 219.

¹⁰⁶ T. Massarani, 1906, 560-583.

¹⁰⁷ E. Passerin d'Entreves, 1955, 226-227.

istituzioni del Regno davanti a tanti pericoli impose quindi storicamente la necessità dell'accentramento amministrativo, di cui si fece alfiere e realizzatore il Barone Ricasoli.

Marco Minghetti, pur riconoscendo le diverse difficoltà politiche e di ordine pubblico che il Paese stava attraversando, si dolse particolarmente del fatto che l'esame del suo progetto di riforma dell'ordinamento amministrativo fosse stato lasciato ad una Commissione parlamentare priva al suo interno di amministratori ed esperti di scienze dell'amministrazione¹⁰⁸. Di conseguenza, le critiche mosse alle forme di decentramento da lui proposte, per di più assai mitigate dall'opera della Commissione legislativa e dagli interventi *in itinere* dello stesso Minghetti, erano per lo più di natura politica e non realmente fondate sul testo dei disegni di legge e sulla struttura amministrativa prospettata. Agli occhi del Minghetti, l'impalcatura istituzionale da lui disegnata per l'ordinamento amministrativo e le attribuzioni riconosciute agli uffici territoriali di governo avrebbero potuto facilmente reggere l'urto delle più gravi insidie all'ordine pubblico, senza che mai l'unità nazionale potesse trovarsi minacciata¹⁰⁹.

La svolta centralista: il discorso del Barone Ricasoli del 1 luglio 1861 e le dimissioni di Marco Minghetti

In data 1 luglio 1861 il Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli tenne un energico e veemente discorso alla Camera nel quale professò la propria predilezione per il centralismo¹¹⁰, senza nemmeno citare le regioni nel disegno di riorganizzazione amministrativa del Regno¹¹¹. Tuttavia, le dichiarazioni del Ricasoli vennero rese senza che il Ministro dell'interno Minghetti ne venisse minimamente informato. Questo discorso segnò nei fatti il disconoscimento da parte del Ricasoli della linea politica decentratrice già sostenuta da Cavour, Farini¹¹² e Minghetti.

¹⁰⁸ «Punto fermo della prospettiva regionale del Minghetti restava sempre la suprema tutela governativa: il che è chiaramente indicativo del limite degli ardimenti minghettiani in tema di autonomia regionale e svuota di una parte essenziale delle sue giustificazioni il furore e l'ostilità con cui la maggioranza della Commissione speciale dei 27 per l'ordinamento dello Stato fece giustizia sommaria dei progetti di legge che il Minghetti aveva presentato alla Camera il 13 marzo 1861». In G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 121. A lamentare l'impreparazione tecnica della Commissione legislativa fu anche Adriana Petracchi, la quale non risparmiò critiche, piuttosto impietose, all'incompetenza in campo amministrativo di molti deputati, ma anche di importanti esponenti ministeriali come gli stessi Minghetti e Ricasoli. In A. Petracchi, 1962, vol. I, 358.

¹⁰⁹ *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, 1888, Vol. 1, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 112-116.

¹¹⁰ La rappresentanza e la cura degli interessi locali venivano genericamente lasciati in capo a comuni e province, senza particolari novità rispetto all'assetto della legge Rattazzi e senza alcuna concessione a soluzioni apertamente regionaliste o autonomiste.

¹¹¹ Atti del Parlamento italiano – Discussioni della Camera dei Deputati, VIII legislatura, sessione 1861, 18 febbraio – 23 luglio 1861, 1678-1679.

¹¹² La posizione del Farini in materia di decentramento amministrativo e la pratica che seguì nel Mezzogiorno, in qualità di Luogotenente a Napoli, ne fanno una figura contraddittoria nel panorama dei sostenitori del regionalismo. In un colloquio con il figlio Domenico, tenutosi in seguito alla soppressione

Il Minghetti¹¹³, vedendo sconosciuto il proprio disegno di riforma anche dal Presidente del Consiglio, si limitò a domandare alcuni interventi e alcune modifiche normative transitorie fino all'approvazione di una nuova legge comunale e provinciale¹¹⁴.

La Commissione parlamentare si dichiarò formalmente disponibile ad aiutare il Ministro dell'interno, anche nell'ottica di evitare di manifestare apertamente la crisi della maggioranza governativa, affinché le leggi dello Stato e l'autorità dei magistrati e dei funzionari sul territorio venissero rispettate.

Tuttavia, si riscontrò l'aperta contrarietà dei parlamentari e del Ricasoli per il regime delle Luogotenenze nel Mezzogiorno¹¹⁵ e per l'idea del Ministro Minghetti di concedere poteri speciali ai capi-provincia, sì da renderli in grado di provvedere speditamente e autonomamente nelle situazioni di necessità, senza che occorresse rivolgersi sempre al Governo centrale per la risoluzione delle questioni.

Intenzione del Ministro era anche quella di aggregare sotto la sua giurisdizione diverse province del Mezzogiorno in situazione di crisi, affidandole alla mano di un alto funzionario o commissario o governatore¹¹⁶. Ciò incontrò nuovamente l'opposizione della Commissione parlamentare, poiché la soluzione prospettata rievocava per molti suoi

delle Luogotenenze nel Mezzogiorno, il Farini confessò di essersi ben poco rammaricato della bocciatura del progetto regionale, poiché lo prospettava come un ordinamento transitorio volto ad armonizzare senza scossoni la legislazione dei sette Stati preunitari in una sola legislazione nazionale. In secondo luogo, i governatorati regionali sarebbero serviti per promuovere ad una carica di responsabilità, ma distante dal parlamento e dalla capitale, pericolosi candidati agli incarichi ministeriali e i più energici oppositori: dei primi si sarebbe così potuta bloccare l'ascesa politica, mentre gli oppositori, paghi della posizione raggiunta, si sarebbero forse ammorbiditi. A stemperare definitivamente le aspettative del Farini verso il decentramento e il regionalismo fu l'esperienza della Luogotenenza a Napoli, ove egli si trovò ad operare in un contesto delicatissimo tra rivendicazioni garibaldine, brigantaggio nelle campagne, scarsità di truppe da assegnare alla pubblica sicurezza, postulanti e un'aristocrazia circospetta, ancora legata per simpatie e trascorsi al dominio borbonico. Davanti alla situazione reale delle province meridionali, mise presto da parte le speculazioni sull'ordinamento amministrativo e il decentramento. In G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 163-165; *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia. Carteggi di Camillo Cavour*, 1952, Commissione editrice (a cura di), Zanichelli, Bologna.

¹¹³ Come ricostruì Passerin d'Entrèves, è il Diario personale di Marco Minghetti a fornirci le maggiori informazioni riguardanti i rapporti del Minghetti stesso con il Barone Ricasoli in seguito al discorso del 1 luglio 1861 ed i passaggi che portarono, nel settembre dello stesso anno, alle dimissioni del Minghetti dall'incarico ministeriale. In E. Passerin d'Entreves, 1955, 230-233. Il diario personale di Marco Minghetti, conservato presso la Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, 1.2: Diario politico 1860-1861. Il diario è stato editato nell'Archivio Storico Italiano. In A. Berselli, 1955, vol. 113, nn. 2 -3 (406-407), 283-305 e 357-387.

¹¹⁴ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.12: Memorie per la Commissione delle leggi Minghetti (due copie manoscritte con diverse modifiche e una a stampa), Sessione parlamentare del 1861 – Senato del Regno – Progetto di legge per la facoltà del Governo di fare alcune disposizioni provvisorie in materia amministrativa, presentato dal Ministro dell'interno Minghetti nella tornata dell'8 luglio 1861, adottato dalla Camera elettiva il 6 dello stesso mese.

Il periodo di transizione tra l'esperienza di governo cavouriana, cui Minghetti partecipò attivamente, e il nuovo indirizzo politico ricasoliano, anche in materia di organizzazione dell'amministrazione pubblica, è stato affrontato da: G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 141-149; e C. Pavone, 1964, 151-171.

¹¹⁵ Fu proprio il Barone Ricasoli a domandare, in qualità di Presidente del Consiglio, al Ministro Minghetti di studiare le procedure atte all'abolizione della Luogotenenza di Napoli. Minghetti presentò le sue conclusioni in un rapporto alla seduta del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 1861. In C. Pavone, 1964, 154.

¹¹⁶ G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 134.

componenti l'idea della regione già rigettata dal parlamento¹¹⁷. Gli obiettivi sopracitati erano raggiungibili anche con il riconoscimento di maggiori poteri ai pubblici funzionari del Ministero dell'interno nei territori.

Minghetti propose quindi alcune modifiche transitorie alla legge comunale e provinciale Rattazzi del 1859¹¹⁸ che segnavano, nell'intento di garantire una forma di decentramento moderato e qualche potere in più a comuni e province, un avvicinamento alla legge comunale e provinciale toscana, forse una delle più evolute espressioni in materia nel panorama legislativo italiano¹¹⁹.

Anche queste proposte furono rigettate dalla Commissione per non minare l'organicità di una futura legge definitiva sull'ordinamento provinciale¹²⁰. La Camera dei Deputati approvò poi nella tornata del 6 luglio (il Senato in quella del 19 luglio) gli articoli transitori allegati alla Relazione Tecchio¹²¹. Il contenuto degli articoli transitori alla relazione Tecchio sarebbe diventato il testo dell'articolo unico del R.D. 09/10/1861, n. 249, uno dei decreti ricasoliani di ottobre per la realizzazione dell'accentramento amministrativo.

Minghetti prese quindi atto definitivamente, nell'agosto 1861, dell'avversione del parlamento nei confronti dei suoi disegni di riforma e della prevalenza di un indirizzo politico favorevole al centralismo sia all'interno della maggioranza¹²² che nel governo presieduto dal Barone Ricasoli¹²³.

¹¹⁷ «E prima d'ogni altra cosa, esplicando il suo pensiero, pareva al ministro che se gli dovesse conferire facoltà, in certe contingenze politiche di riunire una o più delle attuali provincie del mezzogiorno sotto la mano di un alto funzionario, o governatore o commissario. Alla detta opinione sembrava che si accostassero non pochi de' Commissari. Ma pareva ad altri che que' gruppi o circoli di provincie, ancorché provvisoriamente aggregate, arieggiassero le combattute Regioni». In *Sessione 1861 – Camera dei Deputati, Relazione preliminare e proposta di articoli transitori della Commissione composta dai Deputati Audinot, Caracciolo, Galeotti etc., sui progetti di legge presentati dal Ministro dell'interno nella tornata 13 marzo 1861: Repartizione del regno e autorità governative, Amministrazione comunale, provinciale e regionale*, 8.

¹¹⁸ Ivi, 13.

¹¹⁹ Egli propose due articoli, i quali prevedevano in particolare il trasferimento delle competenze per scuole secondarie e strade in capo alle provincie, e la disposizione che, una volta fissate le materie in diretta competenza di comuni e provincie, i controlli e la tutela rispetto agli atti amministrativi venissero assegnati alla competenza governativa, mediante trasferimento dalle deputazioni provinciali al prefetto. In *Sessione 1861 – Camera dei Deputati, Relazione preliminare e proposta di articoli transitori della Commissione composta dai Deputati Audinot, Caracciolo, Galeotti etc., sui progetti di legge presentati dal Ministro dell'interno nella tornata 13 marzo 1861: Repartizione del regno e autorità governative, Amministrazione comunale, provinciale e regionale*, 13-14.

¹²⁰ Sui provvedimenti transitori e il dibattito parlamentare riguardante gli stessi vedi: *Atti del Parlamento Italiano, Discussioni della Camera dei Deputati, VIII legislatura, Sessione 1861, I° periodo: 18 febbraio – 23 luglio 1861, 1818-1862*; A. Petracchi, 1962, vol. I, 366-369; G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 141-149.

¹²¹ *Sessione 1861 – Camera dei Deputati, Relazione preliminare e proposta di articoli transitori della Commissione composta dai Deputati Audinot, Caracciolo, Galeotti etc., sui progetti di legge presentati dal Ministro dell'interno nella tornata 13 marzo 1861: Repartizione del regno e autorità governative, Amministrazione comunale, provinciale e regionale*, 16.

¹²² A disvelare chiaramente, al di là di ogni dissimulazione e di ogni tatticismo del Minghetti e dei governativi, la spaccatura interna alla maggioranza parlamentare e all'esecutivo, in particolar modo tra Presidente del Consiglio e il Ministro dell'interno, furono deputati come Agostino De Pretis, il quale pose in

Egli mantenne la propria linea politica, alla quale non voleva né poteva rinunciare, sia per quanto aveva caratterizzato il suo impegno nell'anno precedente, sia per quanto egli si era politicamente esposto affinché i suoi disegni di legge in materia di organizzazione amministrativa venissero approvati, nonostante le forti perplessità delle strutture amministrative del Regno e del parlamento¹²⁴.

A Minghetti non restò quindi altra scelta che rassegnare le proprie dimissioni da Ministro dell'interno, formalizzate poi con decreto del 1 settembre 1861¹²⁵, onde evitare che la maggioranza e il governo venissero ulteriormente indeboliti da divergenze interne e dagli attacchi dell'opposizione parlamentare di sinistra, che aveva compreso e disvelato la spaccatura delle forze governative sui temi del regionalismo e dell'organizzazione amministrativa del Regno.

Conclusioni

La storiografia si è più volte divisa sul tema del fallimento dell'istituzione di un Regno d'Italia fondato su base regionale o su ampie autonomie locali e alcuni autori vi hanno rintracciato uno dei peccati originali della formazione del nuovo Stato unitario¹²⁶ così come alcuni dei caratteri stabili del rapporto tra centro e periferia dello Stato nazionale italiano¹²⁷.

L'argomento, sebbene sembri confinato nel passato, alle origini dell'esperienza unitaria italiana, suscita ancora oggi, in ragione della sua attualità e problematicità, appassionati e vivaci dibattiti, non di rado influenzati dalle diverse sensibilità politiche ancora presenti in materia di autonomismo, federalismo e regionalismo, pur in un

difficoltà il Minghetti, chiedendo il perché continuasse a rimanere in carica pur avendo visto disconosciuta una parte fondamentale del proprio disegno di riforma dello Stato: quello sull'amministrazione regionale. In G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 145-146 e C. Pavone, 1964, 156.

¹²³ Claudio Pavone studiò anche le intime convinzioni del Ricasoli che ne influenzarono la scelta accentratrice. La propensione per l'accentramento derivava dalla formazione culturale del barone, caratterizzata da un marcato paternalismo aristocratico verso i ceti popolari e da uno spinto decisionismo, elementi allora tipici della nobiltà terriera in molte aree d'Italia. A testimoniare tale atteggiamento è il carteggio dello stesso Ricasoli. Il carattere accentratore e decisionista era già stato individuato da Chabod come una risposta del Barone di Brolio a questo pessimismo aristocratico. Da questa visione pessimistica derivavano tuttavia sia un profondo senso del dovere «pedagogico» verso i sottoposti, sia il desiderio di controllare e gestire direttamente il progetto di rinnovamento del Paese, con l'obiettivo di conservare al contempo i tradizionali assetti sociali. In C. Pavone, 1964, 151-153.

¹²⁴ *Lettere particolari di Marco Minghetti – Ministro degli interni – Copialettere 25/11/1860-29/08/1861*, 1986, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano – a cura di Comitato di Bologna. Analisi, Bologna, CXXVI, 106-107.

¹²⁵ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.6, Decreto di accettazione delle dimissioni di Marco Minghetti dalla carica di Ministro dell'interno, firmato da Re Vittorio Emanuele II su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri Bettino Ricasoli, dato a Torino in data 1° settembre 1861.

¹²⁶ A. Petracchi, 1962, vol. I, 305, 369-378.

¹²⁷ L. Vandelli, 2011, 425-422.

contesto politico odierno e in un ordinamento repubblicano molto distante da quello del neoproclamato Regno d'Italia.

Come già evidenziato dal Berselli¹²⁸, risulta senza dubbio difficile riassumere tutte le molteplici ragioni che portarono al fallimento dei progetti di legge in esame ma è fuori discussione che molti degli elementi che ne determinarono il fallimento debbano ricercarsi in ragioni di natura politica e nel mutamento della cultura del liberalismo italiano davanti alle difficoltà e ai pericoli posti dall'unificazione nazionale.

La vicenda fallimentare dei disegni di legge Minghetti manifesta infatti una contraddizione tra le origini culturali e ideologiche del liberalismo nazionale, favorevole in origine a forme di decentramento amministrativo in chiave anti-assolutista¹²⁹, e le soluzioni adottate dalla stessa classe dirigente liberale in seguito all'unificazione nazionale, contrassegnate da una scelta netta per l'accentramento amministrativo¹³⁰.

Si sono quindi voluti individuare tra le ragioni del fallimento della riorganizzazione amministrativa in chiave regionale e decentrata del nuovo ordinamento italiano alcuni difetti degli stessi disegni di legge presentati da Minghetti, come, ad esempio, la mancata previsione di una carta di accompagnamento al progetto regionale che determinasse quali sarebbero state le future regioni e i rispettivi capoluoghi¹³¹.

Il fallimento del progetto regionalista è stato ancora imputato, spesso congiuntamente ad altre ragioni concorrenti, alla debolezza e all'insicurezza dimostrata dagli stessi proponenti della soluzione regionalista nel farsi convinti alfieri della propria riforma, come nel caso dei Ministri dell'interno Luigi Carlo Farini e Marco Minghetti¹³², o all'opportunismo politico del Presidente del Consiglio, il conte di Cavour che, pur originariamente sostenitore di forme di *self government* e decentramento, non si volle in seguito legare, con la fiducia parlamentare, ad un disegno riformatore verso cui la maggioranza dei parlamentari del nuovo parlamento nazionale manifestava ormai la propria aperta avversione.

La forte avversione politica manifestatasi nei confronti del decentramento amministrativo e, in special modo, dell'istituzione regionale è stata inoltre attribuita sia all'ignoranza in materia di diritto amministrativo di una classe dirigente politica che era, al contrario, di qualità e di tutto rispetto per uno Stato di nuova creazione, sia al conservatorismo dei giuristi del Consiglio di Stato, discendenti della tradizione amministrativa e giuridica sabauda, tutti caratterizzati da un'alta competenza tecnica, grande senso del ruolo e del dovere ma dimostratisi, nel corso dell'elaborazione dei progetti di legge in esame, sempre più avversi alle innovazioni¹³³.

¹²⁸ A. Berselli, in F. Benvenuti e G. Miglio (a cura di), 1969, 339.

¹²⁹ Tale idea del decentramento come antidoto alla tirannide, sia monarchica sia rivoluzionaria, è ben esposta in: G. Saredo, 1861, 84-85.

¹³⁰ E. Ragionieri, 1960, 473-481.

¹³¹ *Supra*, 24.

¹³² Cfr. A. Petracchi, 1962, vol. I, 367-368; G. Saredo, 1861, 78-79; A. Berselli, in F. Benvenuti e G. Miglio (a cura di), 1969, 340.

¹³³ *Ivi*, 329-331.

Ci sembrano al riguardo esagerate alcune accuse di impreparazione tecnica o inesperienza amministrativa mosse a personaggi come il barone Ricasoli, Sebastiano Tecchio o lo stesso Marco Minghetti¹³⁴.

Questi, pur a volte privi di una solida esperienza amministrativa, rappresentavano degnamente le competenze e le aspirazioni di un ceto dirigente liberale colto e aperto alle più moderne esperienze politiche ed economiche ed europee che, postosi al servizio del Regno di Sardegna, aveva contribuito a creare quelle condizioni atte al raggiungimento dell'obiettivo dell'unificazione italiana. Questa si realizzò poi, non senza difficoltà e quasi miracolosamente, in modalità e con una rapidità fino a pochi anni prima impensabili per molti dei suoi stessi propugnatori, come dimostrano bene gli accordi intervenuti tra Cavour e Napoleone III a Plombières (1858).

Tacciare quindi di «sconcertante impreparazione¹³⁵» tecnico-giuridica in ambito amministrativo i deputati della Commissione parlamentare che bocciò i quattro disegni di legge Minghetti, tra i quali Sebastiano Tecchio, Leopoldo Galeotti, Giovanni Battista Bertini, Paolo Paternostro, Pietro Mazza, Pier Silvestro Leopardi, Agostino Depretis, Giovanni Battista Oytana, Giuseppe Piroli, Luigi Amedeo Melegari, Francesco Borgatti, Francesco De Blasiis, Giuseppe Panattoni, Carlo Poerio, Antonio Allievi, Massimiliano Martinelli, Francesco Chiapusso, Raffaele Conforti, Michelangelo Tonello, tutti accomunati da una formazione accademica giuridica e molti esercitanti le professioni legali, risulta altrettanto difficilmente sostenibile.

Vi fu senza dubbio, anche in ragione della rapida e inaspettata unificazione di quasi tutta la penisola, un problema, non ancora adeguatamente approfondito dalla storiografia, di natura conoscitiva da parte della classe dirigente liberale del nuovo Stato: non è totalmente chiaro quali fossero i dati statistici allora disponibili circa le sue condizioni reali, nonché le informazioni disponibili riguardo alle disfunzionalità e ai problemi nelle variegata e ancora disomogenee realtà territoriali e nelle rispettive articolazioni amministrative locali¹³⁶. Non doveva essere semplice per un deputato e ministro emiliano a Torino conoscere, ad esempio, i problemi tecnici e pratici dell'amministrazione sanitaria nelle province meridionali¹³⁷.

La relazione Tecchio, che segnò la sconfitta del disegno riformatore minghettiano, si connotò certamente per un profilo marcatamente politico e polemico nella critica e nelle ragioni del rigetto dei disegni di legge Minghetti¹³⁸, ma la scelta di tale critica non

¹³⁴ Ivi, 358.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Alcuni dei primi provvedimenti puntuali finalizzati alla raccolta di informazioni statistiche riguardanti la popolazione e il territorio nazionale sono stati raccolti in A. Sandulli, G. Vesperini, 2011, 56-57.

¹³⁷ Come rimprovera Adriana Petracchi al Minghetti. *Ibidem*.

¹³⁸ Nettamente favorevole all'opera decentralizzatrice del Minghetti e autore di un profilo personale piuttosto encomiastico del politico emiliano per la collana *I contemporanei italiani*, edita dall'Unione Tipografico Editrice fu Giuseppe Saredo, futuro docente di diritto costituzionale, amministrativo, filosofia del diritto e procedura civile in numerosi atenei italiani. Egli sottolineò in particolare quelle che ritenne

delegittima la critica stessa solo perché mossa sul piano dell'opportunità politica invece che sul piano della tecnica giuridica.

È interessante notare al contrario come una Commissione composta maggioritariamente da deputati con una formazione giuridica abbia preferito esprimere nella propria relazione delle osservazioni marcatamente politiche ed abbia ritenuto così di sottolineare la propria contrarietà circa la strutturazione amministrativa prospettata per il Regno. L'opportunità politica, legata alla considerazione dei fattori congiunturali della situazione nazionale e internazionale, ebbe maggior forza e piena dignità nell'esser posta alla base del rigetto dell'ampio disegno di riorganizzazione posto in essere dal Minghetti.

In tale relazione è stata invece giustamente evidenziata la quasi ossessiva ripetizione del valore dell'unità per il nuovo Stato¹³⁹.

Un'unità insperata e quasi miracolosa, come dovette sembrare anche ai deputati stessi nel primo parlamento nazionale operante in quella primavera 1861 a Torino.

Il primo parlamento italiano era dominato dai liberali, i quali rimanevano, tuttavia, ancora molto deboli in diverse aree d'Italia, come in alcuni territori ex domini dello Stato pontificio o, più ancora, nel meridione, che vedeva già gli esordi del brigantaggio e manteneva una parte della classe dirigente ancora legata al passato borbonico e al periodo della Restaurazione. I liberali meridionali rimanevano così degli stranieri nella loro vecchia patria, quando non erano già stati dei rifugiati politici a Torino negli anni precedenti all'unificazione nazionale¹⁴⁰. Non nutrivano pertanto alcuna fiducia nel riconsegnare parte del potere amministrativo e politico a degli enti regionali, sia come enti morali dotati di ampia autonomia sia come circoscrizioni governative, in cui si sarebbero potuti esprimere nuovamente quei notabili e quelle clientele locali legate al potere della Restaurazione, borbonico o papalino. In ragione di ciò, molti deputati liberali esuli o perseguitati dai governi preunitari d'origine si dimostrarono la fazione dal partito liberale più avversa al decentramento.

Vi furono, inoltre, concomitanti e comprensibili valutazioni di interesse personale da parte del ceto parlamentare per mantenere concentrato nel parlamento il potere politico, sia nella prospettiva di una carriera ministeriale, sia per favorire e posizionare dei propri uomini fidati negli uffici strategici dell'amministrazione centrale e periferica del nuovo Stato. Tali fenomeni di commistione tra politica e amministrazione ebbero ben noti sviluppi successivi e costituirono un elemento stabile degli equilibri politici dello Stato liberale, che proprio il Minghetti, da studioso della politica non mancherà di denunciare nella sua opera *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*¹⁴¹.

delle critiche pretestuose ad un progetto ispirato da buoni principi e dal desiderio di rispetto della libertà, anche in seno agli enti locali, dell'appena proclamato Regno d'Italia. In G. Saredo, 1861, § 10, 59-64.

¹³⁹ A. Petracchi, 1962, vol. I, 361-363.

¹⁴⁰ E. Ragionieri, 1960, 481.

¹⁴¹ «Un rilievo importante, infine, si deve dare alle caratteristiche del sistema politico: le elezioni avvennero sulla base di collegi uninominali; gli aventi diritto al voto furono pochi e ancora meno i votanti: il prefetto

Non bisogna tuttavia sottovalutare l'aspetto ideologico e la realtà dei fatti del Paese in quel delicato 1861.

Ben poco sarebbe valsa l'unificazione avvenuta, se la gestione degli affari e degli interessi locali fosse stata affidata agli stessi personaggi delle amministrazioni preunitarie, talvolta legati a doppio filo alle esperienze e alle politiche illiberali dell'età della Restaurazione¹⁴².

La convocazione di un primo parlamento nazionale, la formazione di un primo ministero Cavour italiano e la proclamazione del nuovo Stato (l. 17 marzo 1861, n. 4671) non erano di per sé passaggi sufficienti per la sicurezza del nuovo Regno. Occorreva innanzitutto mantenere saldo un ordine interno che manifestasse alle potenze europee anche la solidità della nuova costruzione statale italiana e ne consentisse il riconoscimento internazionale¹⁴³.

Non stupisce quindi che il primo parlamento nazionale decidesse di mettere al sicuro l'unificazione raggiunta non già attraverso un ampio sistema di autonomie, che consentisse la partecipazione e l'articolazione dell'amministrazione su base decentrata e lo sviluppo di classi dirigenti locali, bensì mediante il consolidamento di un forte governo centrale legato da un vincolo di fiducia al parlamento nazionale, unica vera sede di manifestazione della rappresentanza politica del Paese. Dal governo sarebbe dipesa un'amministrazione centralizzata, basata su una rigida articolazione ministeriale e gerarchica, composta da persone fedeli, anche politicamente, al nuovo ordine liberale nazionale.

Il decentramento minghettiano e il centralismo ricasoliano si riferivano rispettivamente a due diverse concezioni ed esigenze dell'amministrazione nello Stato nazionale unitario.

Il decentramento impone un'assegnazione di parte delle funzioni dello Stato a uffici pubblici territoriali, un riparto di funzioni tra amministrazione statale e enti morali territoriali o altri istituti di diritto pubblico, la strutturazione di controlli amministrativi e giurisdizionali articolati ai fini del suo buon funzionamento e una chiara definizione delle spese e dei tributi nazionali e locali. Il decentramento manifesta così una concezione complessa e articolata di uno Stato che contempla sia l'esistenza di interessi generali sia di interessi territoriali e (solo in seguito) anche sociali.

È una struttura statale moderna, che supera la semplificazione razionalizzatrice operata dalla Rivoluzione francese e dall'età napoleonica o i compiti ristretti dello Stato di

assunse un ruolo decisivo nell'orientare l'elettorato; il deputato, che per l'elezione abbisognava del supporto del prefetto, accordava, poi, la fiducia al governo, chiedendo in cambio provvedimenti favorevoli alle comunità locali che lo avevano eletto, per acquisire, in questo modo, il consenso necessario alla rielezione. Pertanto, il timore dei parlamentari che fosse messa in discussione la propria funzione di tramite indispensabile tra gli interessi locali e l'autorità centrale rappresentò un ulteriore motivo dell'opposizione del Parlamento ai progetti autonomistici del Governo». In A. Sandulli, G. Vesperini, 2011, 72-73.

¹⁴² Questi i timori espressi anche dal contemporaneo L. Carpi, 1860, 7-21, e più tardi confermati da storici meridionali come Benedetto Croce e Gaetano Salvemini.

¹⁴³ M. Riberi, 2020, 100-106.

polizia settecentesco per assumere su di sé i nuovi compiti nell'ambito della promozione sociale e dei territori¹⁴⁴, strutturando al contempo forme partecipative locali al potere politico o all'amministrazione.

L'accentramento amministrativo si presta invece generalmente meglio ad altre finalità: quelle del controllo del territorio e della direzione politica unitaria. Questa forma dell'organizzazione amministrativa è più adatta alle finalità dello Stato di polizia, il quale vieta, permette, promuove e, soprattutto, controlla secondo una direzione politica unitaria proveniente da un unico centro, in cui risiede la piena sovranità dello Stato.

Perfezionato dalla Rivoluzione e dal regime napoleonico, esso si fonda sui principi di gerarchia e subordinazione, tipici dell'istituzione militare, mentre da un unico centro, detentore della sovranità, il potere discende negli uffici minori, venendo esercitato in nome dell'autorità dello Stato e sotto la responsabilità del centro. La delega di tali poteri può a sua volta ripetersi verso uffici minori fino al più piccolo ufficio sul territorio nazionale¹⁴⁵.

Questa generalizzazione per modelli, non assoluta e influenzata, nella definizione degli equilibri tra centralismo e decentramento, da una miriade di fattori anche congiunti¹⁴⁶, consente tuttavia di comprendere parte delle ragioni che consentirono al modello dell'accentramento amministrativo di raccogliere progressivamente il favore della maggioranza dei liberali, viste le particolari condizioni createsi al momento dell'unificazione nazionale.

Una grave ulteriore minaccia per l'immagine internazionale del Paese venne dalle province meridionali continentali¹⁴⁷, dove, già nella primavera del 1861, si manifestavano i primi segnali del successivo scoppio, nell'estate dello stesso anno, del fenomeno noto come brigantaggio postunitario. Tale fenomeno, già nell'estate del 1861, si presenta con chiarezza nei dispacci che lo stesso Marco Minghetti, in qualità di Ministro dell'interno, ricevette dagli intendenti e dalla corrispondenza con i Luogotenenti delle province meridionali come i generali Enrico Cialdini a Napoli o Alessandro della Rovere¹⁴⁸ a Palermo. Tali dispacci, molti dei quali conservati presso il fondo Minghetti, riportavano fenomeni di banditismo, brigantaggio e atti di aggressione nei confronti di pubblici ufficiali o rappresentanti delle forze di pubblica sicurezza (Carabinieri, Guardia Nazionale ecc.), mentre contestualmente le autorità locali di pubblica sicurezza domandavano nuove unità dell'Esercito e di Carabinieri in rinforzo alle istituzioni unitarie, al fine di far fronte ai numerosi turbamenti dell'ordine pubblico sia nelle città sia nelle campagne¹⁴⁹.

¹⁴⁴ S. Romano, 1897, 18.

¹⁴⁵ Ivi, 14-15.

¹⁴⁶ Ivi, §25, 36-38.

¹⁴⁷ Sulla situazione delle province meridionali e sulla valutazione della stessa da parte della classe politica liberale vedi E. Passerin d'Entrèves, 1956, 287-310.

¹⁴⁸ G. Ratti, 1989, *DELLA ROVERE Alessandro*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 37, 331-333.

¹⁴⁹ Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti: Si parte, per l'anno 1861, da F.S. Marco Minghetti C. 4.1, Dispacci gennaio 1861 [ricevuti] fino ai dispacci sempre più preoccupanti dell'estate 1861. Vedi F.S. Marco Minghetti C. 6A.1, Dispacci giugno 1861; F.S. Marco Minghetti, C. 6A.2, Dispacci luglio 1861.

Tali problemi non risultano solo confinati alle province meridionali ma sono diffusi anche in molte realtà del centro Italia e non dovettero certo consolidare la fiducia degli stessi fautori del regionalismo nella bontà di tale soluzione amministrativa per il neonato Regno d'Italia¹⁵⁰.

Non irrilevante per il fallimento dei disegni di legge del Minghetti fu inoltre la nomina alla Presidenza del Consiglio, in seguito alla morte di Cavour, del barone Bettino Ricasoli, uomo di tempra assai diversa dal Minghetti, che, alla teoria legislativa e all'idealità del primo liberalismo, fiducioso nelle autonomie e nel decentramento, contrapponeva la risolutezza e l'impulsività di chi comprende il momento politico e le necessità della situazione e ne desidera trovare immediatamente le soluzioni richieste¹⁵¹. Se il pregio del barone di Brolio fu la sua comprensione del momento politico, il difetto rimproveratogli dagli storici fu, al contrario, quello di non esser mai stato un amministratore esperto e riflessivo, così come molti altri avversi alle regioni e al decentramento¹⁵².

A sottolineare le conseguenze economiche di rilievo determinatesi in seguito al rigetto del progetto regionalista del Minghetti fu invece il De Cesare. Egli rilevò infatti come, al contrario delle preoccupazioni di un monopolio regionale nella spesa pubblica manifestate dai deputati in sede di esame dei disegni di legge sulla regione, si consolidò negli anni immediatamente successivi all'unificazione nazionale un monopolio del capitale straniero nella realizzazione delle infrastrutture del Regno d'Italia¹⁵³.

Si può concludere che ordine pubblico, concordia, unità, liberalismo, controllo del territorio furono le parole d'ordine imposte dalla necessità del momento alla classe dirigente liberale del nuovo Regno subito dopo la sua unificazione, le quali determinarono il fallimento politico di un progetto ambizioso, ma ritenuto inadatto ad essere approvato nel momento della sua elaborazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

N.B. Per le raccolte di fonti d'epoca a stampa si è preferito, anche per una maggiore semplicità nell'individuazione dell'opera, non adottare nelle note dell'articolo il sistema di note all'americana.

¹⁵⁰ Per una rassegna delle interpretazioni principali riguardanti l'influenza che ebbe la questione meridionale nel far propendere per l'accentramento amministrativo del Regno vedi: E. Ragionieri, 1960, 487-490.

¹⁵¹ E. Passerin d'Entreves, 1955, 220-221, 235-239.

¹⁵² E. Ragionieri, 1960, 497.

¹⁵³ G. De Cesare, in G. Maranini (a cura di), 1965, 148-149.

N.B. Per i riferimenti biografici delle personalità citate nell'articolo e per la relativa bibliografia si è fatto uniformemente riferimento al *Dizionario Biografico degli italiani*: voll. 23, 25, 37, 45, 51, 74, 81, 82, 84, 87, 95 e al *Dizionario Biografico dei Giuristi italiani*.

Atti del Parlamento Italiano, Discussioni della Camera dei Deputati, VIII legislatura, Sessione 1861, I° periodo: 18 febbraio – 23 luglio 1861.

BANTI Alberto Mario, 2008, *Il Risorgimento italiano*. Laterza, Bari.

BERSELLI Aldo, 1969, «Marco Minghetti e le leggi di unificazione amministrativa». In *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, a cura di Feliciano Benvenuti e Gianfranco Miglio. Neri Pozza, Vicenza.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 4.1 Dispacci gennaio 1861 [ricevuti].

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 6A.1, Dispacci giugno 1861.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 6A.2, Dispacci luglio 1861.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.6, Accettazione del Ministero dell'interno, Decreto di nomina di Marco Minghetti a Ministro dell'interno firmato dal Luogotenente Generale di Sua Maestà Eugenio di Savoia-Villafranca su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri Cavour, dato a Torino in data 31 ottobre 1860.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.6, Decreto di accettazione delle dimissioni di Marco Minghetti dalla carica di Ministro dell'interno, firmato da Re Vittorio Emanuele II su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri Bettino Ricasoli, dato a Torino in data 1 settembre 1861.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.12, Sessione 1860 – Camera dei deputati – Relazione della Commissione composta dai Deputati Mari, Tegas, La Farina, Brunet, Mazza, Depretis, Galeotti, Tecchio e Minghetti sul progetto di legge presentato dal Ministro dell'interno nella tornata del 16 maggio 1860: Istituzione presso il Consiglio di Stato di una Sezione temporanea per lo studio e la formazione dei progetti di legge, tornata del 5 giugno 1860.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.12, Memorie per la Commissione delle leggi Minghetti (due copie manoscritte con diverse modifiche e una a stampa).

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 2.12, Sessione parlamentare del 1861 – Senato del Regno – Progetto di legge per la facoltà del Governo di fare alcune disposizioni provvisorie in materia amministrativa, presentato dal Ministro dell'interno Minghetti nella tornata dell'8 luglio 1861, adottato dalla Camera elettiva il 6 dello stesso mese.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 104 1.2, Materiale di lavoro per i primi quattro progetti di leggi sul riordino amministrativo del Regno, testo delle leggi con le osservazioni di Cavour, legge sull'Amministrazione regionale.

Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, F.S. Marco Minghetti, C. 106.1, Estratti verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860: amministrazione comunale, provinciale, regionale.

DE CESARE Giuseppe, 1965, «Decentramento e autonomie regionali nell'indirizzo politico di governo (1860-1923)». In *La Regione e il governo locale*, a cura di Giuseppe Maranini. Edizioni di Comunità, Milano, 110 ss.

Discorsi parlamentari di Marco Minghetti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati, 1888, vol. 1. Tipografia della Camera dei Deputati, Roma.

I discorsi della Corona con i Proclami alla Nazione [1848-1936], 1938, a cura di Antonio Monti. CEDAI, Milano.

La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia. Carteggi di Camillo Cavour, 1952, a cura di Commissione editrice. Zanichelli, Bologna.

Lettere particolari di Marco Minghetti – Ministro degli interni – Copialettere 25/11/1860-29/08/1861, 1986, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano – a cura di Comitato di Bologna. Analisi, Bologna.

Presentazione del progetto di legge n°4 presentato dal Ministro dell'interno Marco Minghetti nella tornata del 13 marzo 1861, «Amministrazione regionale».

Sessione 1861 – Camera dei Deputati, *Relazione preliminare e proposta di articoli transitori della Commissione composta dai Deputati Audinot, Caracciolo, Galeotti etc., sui*

progetti di legge presentati dal Ministro dell'interno nella tornata 13 marzo 1861: Repartizione del regno e autorità governative, Amministrazione comunale, provinciale e regionale.

MASSARANI Tullo, 1906, *Studii di politica e di storia*. Le Monnier, Firenze.

MIGLIARESE CAPUTI Francesca, 2016, *Diritto degli enti locali dall'autarchia alla sussidiarietà*. Giappichelli, Torino.

PASSERIN D'ENTRÈVES Ettore, 1955, «La politica nazionale nel giugno-settembre 1861: Ricasoli e Minghetti». In *Archivio Storico Italiano*, Vol. 113, N°2 (406).

PASSERIN D'ENTRÈVES Ettore, 1956, *L'ultima battaglia politica di Cavour: i problemi dell'unificazione italiana*. ILTE, Torino.

PAVONE Claudio, 1964, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*. Giuffrè, Milano.

PETRACCHI Adriana, 1962, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, voll. I-III. Neri Pozza, Venezia.

RIBERI Mario, 2020, *La creazione giuridica del Regno d'Italia*. Giappichelli, Torino.

RAGIONIERI Ernesto, 1960, «Politica e amministrazione nello Stato unitario». In *Studi Storici*, anno I, n. 3 (aprile-giugno 1960).

ROMANELLI Raffaele, «Liberalismo e democrazia nell'evoluzione della società italiana: l'opinione di Marco Minghetti». In *Quaderni storici*, gennaio-aprile 1971, Vol. 6, N° 16.

ROMANO Santi, 1897, *Decentramento amministrativo*, estratto da *Enciclopedia Giuridica Italiana*, vol. IV, parte I. Società Editrice Libreria, Milano.

SANDULLI Aldo, VESPERINI Giulio, «1861-1864: L'organizzazione dello Stato unitario». In *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 01/2011. Giuffrè, Milano.

SAREDO Giuseppe, 1861, «Marco Minghetti». In *I contemporanei italiani – Galleria nazionale del secolo XIX*, n. 32. Unione Tipografico Editrice, Torino.

SCHUPFER Carlo, 1897, «I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia. Organizzazione amministrativa degli Stati avanti l'unificazione legislativa». In *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di Vittorio Emanuele Orlando, vol. I. Società Editrice Libreria, Milano.

VANDELLI Luciano, 2011, «L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia». In *Rivista trimestrale di cultura e politica*, maggio-giugno n° 03/2011. Il Mulino, Bologna.