

DINAMICHE STORICHE E PROBLEMI ATTUALI DELLA MAGLIA ISTITUZIONALE IN ITALIA

Saggi di Geografia Amministrativa



**a cura
di Maria Luisa Sturani**

Edizioni dell'Orso

Carabaggio

Volume pubblicato con il contributo di:

- Università degli Studi di Torino - Dipartimento di Scienze Antropologiche, Archeologiche e Storico-Territoriali
- Regione Piemonte - Assessorato alle Autonomie locali

L'immagine di copertina è tratta da P.G. Chanlaire, *Atlas National*, Parigi 1818 (Civica Raccolta Bertarelli di Milano).

*Dinamiche storiche e problemi attuali
della maglia istituzionale in Italia.
Saggi di Geografia amministrativa*

(Atti del Seminario, Torino 18 settembre 1998)

a cura di
MARIA LUISA STURANI



Edizioni dell'Orso

00070 - ROMA - VIA VITTORIO VENETO, 15

Dinamiche sociali e politiche a bordo mare
sull'isola italiana di Favignana
Saggi di Geografia ambientale

(800 pagine, 81 tavole, 1600 figure, 1998)

a cura di

MARIA LUCIA SARTORI

© 2001

Copyright by Edizioni dell'Orso S.r.l.
15100 Alessandria, via Rattazzi 47
Tel. 0131.25.23.49 - Fax 0131.25.75.67
E-mail: edizionidellorso@libero.it
<http://www.ediorso.it>

Impaginazione a cura di CDR, Torino

È vietata la riproduzione, anche parziale, non autorizzata, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche a uso interno e didattico. L'illecito sarà penalmente perseguitabile a norma dell'art. 171 della Legge n. 633 del 22.04.1941

ISBN 88-7694-536-9

SOMMARIO

Maria Luisa Sturani, <i>Introduzione</i>	1
<i>I Parte</i>	
Elementi di confronto a scala nazionale	
(Atti del Seminario, settembre 1998)	
Lucio Gambi <i>Profili confinari vecchi e nuovi nelle operazioni territoriali di riorganizzazione comunale dell'Appenino tosco-romagnolo in età fascista</i>	15
Antonio Stopani <i>Riforme amministrative e circoscrizioni in Toscana nella seconda metà del XVIII secolo</i>	21
Leonardo Rombai <i>Amministrazione e territorio nella Toscana moderna e contemporanea. La riorganizzazione della maglia provinciale e comunale tra tempi francesi e fascisti</i>	43
Giuseppe Dematteis <i>Le basi territoriali delle unità amministrative</i>	69
Francesco Merloni <i>La geografia amministrativa nei processi di riforma dello Stato</i>	77
<i>II Parte</i>	
Contributi di ricerca sul caso piemontese	
Maria Luisa Sturani <i>Innovazioni e resistenze nella trasformazione della maglia amministrativa piemontese durante il periodo francese (1798-1814): la creazione dei dipartimenti ed il livello comunale</i>	89

Paola Pressenda

Problemi di geografia amministrativa nell'area delle Alpi nord-occidentali: il caso di Sestriere

119

Fiorenzo Ferlaino

Spazi semantici, partizioni e reti della geografia amministrativa: il caso del Piemonte

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

135

13

AMMINISTRAZIONE E TERRITORIO NELLA TOSCANA MODERNA E CONTEMPORANEA. LA RIORGANIZZAZIONE DELLA MAGLIA PROVINCIALE E COMUNALE TRA TEMPI FRANCESI E FASCISTI

Leonardo Rombai

Anche al caso toscano può essere riferito il giudizio dato da Gambi sulla inadeguatezza (oggi avvertibile specialmente in termini di governo del territorio, con i nuovi e importanti poteri trasferiti dal centro: dall'urbanistica alle infrastrutture, dai rifiuti alle aree protette, ecc.) della distrettuazione provinciale attuata negli anni '60 del XIX secolo dal nuovo governo nazionale. Allora, le circoscrizioni non vennero individuate sulla base di più o meno precise corrispondenze culturali e neppure di individualità omogenee di ordine economico e funzionale, bensì sulla scorta di burocratiche pratiche di regionalizzazione geografico-statistica finalizzate al decentramento dell'amministrazione statale controllata dai prefetti regi.

Tale processo di 'artificiosa' territorializzazione avvenne, sostanzialmente, secondo il progetto di Cesare Correnti che, ispirandosi al modello francese, era volto a "cancellare le divisioni tradizionali e le province storiche per sostituirvi uno scompartimento tutto fondato sulla geografia": geografia sia statistica che fisica¹.

È comunque certo che, dopo il solido imbasamento realizzato con le riforme pietroleopoldine relativamente almeno alla maglia comunitativa, "le grandi vicende che portano all'attuale configurazione dell'ambito territoriale della Toscana" sono da correlare soprattutto a diverse fasi temporali che scandiscono i primi due decenni e il sesto decennio del XIX secolo, ma con ripresa negli anni '20 del XX secolo, anche se "continue e talvolta vistose variazioni degli ambiti territoriali comunali, soprattutto in certe aree di sviluppo, ne accompagnano e seguono l'evoluzione fino ai giorni nostri"².

¹ "Poiché l'Italia non è che un'espressione geografica non si deve badare all'etnografia e alla politica, e seguire nelle circoscrizioni l'inviolabile diritto della terra e l'imparziale testimonianza dei fiumi e delle montagne"; cfr. L. Gambi, *Le 'Regioni' negli Stati preunitari*, in *Studi di storia medievale e moderna per Ernesto Sestan*, Firenze 1980, pp. 893 e 898; e L. Rombai, *L'Italia come espressione geografica. Stato e autonomie locali dopo l'unificazione nazionale*, in S. Bertelli (Ed.), *La chioma della vittoria. Scritti sull'identità degli italiani dall'Unità alla seconda Repubblica*, Firenze 1997, pp. 50-51.

² P. Spagna, *Introduzione*, in *La Toscana dal Granducato alla Regione. Atlante delle variazioni amministrative territoriali dal 1790 al 1990*, Venezia 1992, p. 10.

Fin quasi alla metà del XIX secolo, di fronte alla relativa efficacia della rete municipale, spicca la singolare debolezza dell'organizzazione di secondo livello, quello provinciale, essendo la Toscana granducale storicamente caratterizzata da una palmare discrasia fra le pochissime e grandi province amministrative (4-5 compartimenti di governo economico-fiscale), peraltro costitutesi proprio tra la seconda metà del XVIII secolo e l'inizio del successivo sulle ceneri delle antiche e complesse aggregazioni spaziali ereditate dagli stati comunali-cittadini di Firenze, Siena e Pisa, e le numerosissime e piccole (circa 45 vicariati poi preture) province di governo giudiziario e di controllo dell'ordine pubblico. Quest'ultimo scomparto era sicuramente più radicato del primo, sia per l'antichità (risaliva, appunto, ai tempi tardo-medievali), sia per la estrema varietà ambientale che in Toscana si manifestava, e si manifesta, in spazi anche ristretti, in genere caratterizzati da condizioni di viabilità piuttosto precarie che rendevano difficoltose le comunicazioni: non è un caso, che il prefetto del Dipartimento francese dell'Arno, in una sua lettera al ministro delle Finanze del 14 marzo 1809, tenesse sostanzialmente a giustificare la validità di molte delle antiche province vicariali che, in linea di massima, servirono allora da base per costruire il nuovo scompartimento dipartimentale³.

L'alto funzionario napoleonico arrivò, infatti e coerentemente, a proporre che le circoscrizioni di secondo ordine, vale a dire le aggregazioni di comunità detti cantoni, tenessero il più possibile conto (magari con due o più soggetti) della configurazione delle vecchie province, laddove esse "avevano avuto come confini naturali le valli e i bacini montani": e tali province naturali vennero effettivamente recuperate a partire dai nomi tradizionali, con aggiunta di altre che andarono a caratterizzare spazi fino a quel momento non denominati almeno sul piano della prassi amministrativa (solo per rimanere al territorio di Firenze, è il caso del Valdarno di Mezzo, Valle della Pesa, Valle della Sieve o Mugello, Appennini o Romagna, Valle della Chiana, Casentino, Valle Tiberina, Valdarno Superiore, Chianti, Valle dell'Ombrone e Brana, Valle della Lima, Valle del Bisenzio, ecc.).

È noto che le età rivoluzionaria e napoleonica produssero grandissimi cambiamenti al quadro politico-istituzionale toscano fin dal 1801, quando l'Elba fu incorporata nella Francia e il Granducato venne trasformato nel Regno d'Etruria (con l'annesso piccolo Stato dei Presìdi di Orbetello, già dipendente dal Regno di Napoli), affidato al governo dei Borbone di Parma, ai quali era

³ "Il territorio è continuamente diviso da montagne, attraversato da fiumi e torrenti. Le strade vi sono difficili, le nevi rendono pressoché impossibili le comunicazioni per vari mesi, le vallate sono esposte alle inondazioni, [ostacoli che] bloccano presso di esse gli abitanti di ciascuno di questi bacini e rilievi. È per questa ragione che il passato governo aveva fatto coincidere le province con la circoscrizione di una valle o di un bacino montano, e aveva creato grandi comunità dotate di territori partecipanti in una proporzione relativa a pianure fertili e a montagne sterili". Archives Nationales de Paris (d'ora in avanti ANP), F/2(I)/847.

stato sottratto il ducato incorporato nella Repubblica italiana. Pochi anni dopo (nel 1804), la sorella dell'imperatore, Elisa, insieme al consorte Felice Baciocchi, ottenne il governo di altri due stati minori: il Principato di Piombino e la Repubblica di Lucca (con il territorio di quest'ultima poi ampliato con l'accorpamento di Massa Carrara e dei domini estensi).

In tal modo, il quadro politico regionale venne semplificato, con il frazionamento nei due stati sovrani aventi Firenze e Lucca per capitali: stati molto legati politicamente, ma con amministrazioni separate che dovevano mantenere fino al 1814 e al Congresso di Vienna, quando sarebbe stato restaurato il Granducato di Ferdinando III di Lorena (ampliato con i territori degli antichi *Presidios* di Orbetello e del Principato di Piombino, Elba compresa) e, nel territorio dell'antica Repubblica, sarebbe stato costituito il Ducato di Lucca affidato (provvisoriamente, in attesa dell'accorpamento al Granducato) ai Borbone di Parma.

Nel 1807-08, il Regno borbonico d'Etruria venne però improvvisamente soppresso: il suo territorio, anziché essere riunito al Regno d'Italia, per ragioni eminentemente strategiche volte al controllo dell'importante scacchiere tirrenico, fu annesso all'Impero e riorganizzato nelle tre prefetture o nei tre dipartimenti dell'Arno, del Mediterraneo e dell'Ombrone (rispettivamente con capoluoghi Firenze, Livorno e Siena); ciascun dipartimento era poi frazionato in tre sottoprefetture (rispettivamente di Firenze, Pistoia e Arezzo con l'aggiunta della quarta di Modigliana o della Romagna nel 1811-12; di Livorno, Pisa e Volterra, essendo venuta meno l'iniziale previsione della quarta di Pontremoli per l'annessione della Lunigiana a Lucca; di Siena, Grosseto e Montepulciano).

Infatti, contemporaneamente, vari cambiamenti si erano registrati alla piccola scala, con riferimento ai territori 'esterni', non compresi cioè nella Toscana prima politicamente (anche se indirettamente) controllata dai francesi e poi organizzata nei tre dipartimenti imperiali. Infatti, nel 1806, al principato di Lucca erano stati annessi i territori già estensi di Massa Carrara e dell'alta Garfagnana, mentre l'anno seguente aveva fatto seguito il distacco dalla Toscana borbonica, e il passaggio, sempre a Lucca, dell'antica Lunigiana Granducale (le tre *enclaves* di Fivizzano, Bagnone e Pontremoli, con l'ultima poi ceduta, nel 1808, al dipartimento francese degli Appennini).

Non pochi furono anche i mutamenti registratisi all'interno della Toscana napoleonica, il cui filo conduttore è da ricercare nel progetto di creare un unico scomparto provinciale: in altri termini, mirando ad armonizzare poteri che fino ad allora avevano fatto riferimento ad aggregazioni spaziali sempre differenziate e mutevoli, quali quelli della sfera amministrativa e giudiziaria con la costruzione, per la prima volta, di una maglia territoriale rigorosamente fissa (da articolare su diversi livelli spaziali al di sopra delle comunità di base), dove far convergere le più svariate competenze governative in rapporto alle autonomie locali.

Vale la pena di sottolineare che tale complesso progetto comportò anche lo smembramento e il riaccorpamento (che in certi casi era destinato a permanere anche con la restaurazione lorenese del 1814) delle circoscrizioni provinciali storiche, definite tra tempi medievali e moderni.

Fin dal 1808, alcuni territori comunitativi passarono dall'antico e grandissimo Stato Fiorentino (ora sostanzialmente inquadrato nel dipartimento dell'Arno) al territorio di Siena (ora sostanzialmente organizzato nel dipartimento dell'Ombrone), come la sottoprefettura di Montepulciano che (con parte della Valdichiana) si incardinò al territorio contiguo delle colline occidentali da sempre soggetto alla giurisdizione senese⁴; ma l'accrescimento più ragguardevole interessò il dipartimento del Mediterraneo (sottoprefetture di Pisa o di Livorno), dotato di tutta la Valdinievole, parte della Valdelsa (San Gimignano, Castelfiorentino, Montaione, Poggibonsi e Colle, le ultime due fino al 1811 allorché passarono a Siena) e parte del Valdarno di Sotto (Cerreto, Vinci, Fucecchio, Santa Croce, Castelfranco, San Miniato), con le 'isole amministrative' della Garfagnana e della Versilia (Barga e Pietrasanta con Serravezza e Stazzema), insieme con Volterra e il suo antico territorio elevati a sottoprefettura autonoma ingrandita con la Maremma Pisana⁵.

Altri territori dell'antico Stato Fiorentino (tutto il Casentino e parte del Valdarno di Sopra e della Val d'Ambra: San Giovanni, Montevarchi, Castelfranco, Loro, Terranova, Bucine e Pergine) vennero a far parte della sottoprefettura di Arezzo, appartenente al dipartimento dell'Arno, ma che nel 1825 doveva ottenere la sua autonomia, affermando così il pieno controllo amministrativo su quelle due province.

Per pochi anni (1808-14), la riforma provinciale napoleonica, con la creazione delle tre prefetture incentrate sulle due antiche città-stato e capitali (Firenze e Siena) e sulla città nuova (di fondazione moderna) di Livorno, ciascuna con le loro sottoprefetture, poneva fine all'evidente anomalia di un territorio articolato in due maglie amministrative completamente diverse: le poche ed estese soprintendenze o governi per la sfera dell'amministrazione locale da una parte e i moltissimi vicariati o capitanati per il potere giudiziario e poliziesco dall'altra.

Come già accennato, vale la pena di sottolineare che, ai fini di raggruppare più comunità contigue in organismi intermedi, vale a dire i cantoni o circoscrizioni dei "giudici di pace" (erano 101 nel 1808 e salirono a 124 nel 1811), che poi dovevano dar corpo alle sottoprefetture, non si mancò di fare riferimento, nel 1808, alla compartmentazione provinciale minore delle "province o bacini", individuata cioè sulla base certa e oggettiva delle regioni naturali (ossia i bacini idrografici e i sistemi orografici), nei quali si cercò di ingabbiare la maglia comu-

⁴ Nel 1811, Siena fu gratificata pure con le comunità di Radda (sottratta a Firenze), di Colle e Poggibonsi (sottratte a Livorno). ANP, F/1e/89.

⁵ ANP, F/92.

nale, grazie anche ad una sistematica revisione dei loro confini per ottenere (per quanto possibile) la corrispondenza con crinali e corsi d'acqua, oltre che con strade: ciascuna di queste "province" poté esprimere così uno o più cantoni poi incardinati (non senza proteste locali anche accese) nelle sottoprefetture⁶.

In tal modo, al dipartimento del Mediterraneo furono riferite Val d'Era, Colline Pisane, Val d'Evola e Valdelsa (sottoprefettura di Livorno), Bocca d'Arno o Piano Pisano, Laghi di Bientina e Fucecchio, Val di Nievole, Versilia, Garfagnana, Val di Magra o Lunigiana (sottoprefettura di Pisa), Val di Cecina, Valdelsa, Costa Occidentale o Maremma Pisana (sottoprefettura di Volterra); al dipartimento dell'Ombrone, Val d'Arbia, Montagnola, Val di Merse, Alto Ombrone (sottoprefettura di Siena), Val di Chiana, Val d'Orcia, Monte Amiata (sottoprefettura di Montepulciano), Bocca d'Ombrone, Bruna e Pecora, Fiora, Albegna, Monte Argentario con l'isola del Giglio; al dipartimento dell'Arno, Arno Medio, Val di Pesa, Val di Sieve e Mugello, Appennini o Romagna, Chianti, Valle di Chiana, Sorgente dell'Arno o Casentino, Sorgenti del Tevere o Valle Tiberina, Val d'Arno Superiore, Ombrone e Brana, Val di Lima e Val di Bisenzio⁷.

Come si può osservare, il criterio della "divisione naturale per valli" – in Toscana enunciato intorno alla metà del XVIII secolo dal geografo e naturalista Giovanni Targioni Tozzetti⁸ – venne seguito rigorosamente, con quegli adattamenti che si resero necessari per evidenti ragioni di politica territoriale: il caso più evidente è costituito dalla Valdichiana, regione naturale frazionata in due "province o bacini" inserite in due diversi dipartimenti (la parte settentrionale, gravitante su Arezzo, in quello dell'Arno, la parte meridionale, gravitante su Montepulciano e Siena, in quello dell'Ombrone).

È chiaro che i fattori orografici e idrografici assunti come base fondamentale di regionalizzazione finirono poi per determinare innumerevoli trasferimenti di comunità o comuni, quanto alla gravitazione amministrativa verso una città, da una realtà istituzionale tradizionale ad una nuova, soprattutto nel contesto dell'antico "contado e distretto" fiorentino, destinato ad essere vistosamente (seppur gradualmente) ridimensionato a vantaggio di Siena, Pisa ed Arezzo.

È noto che tale divisione territoriale richiese un lunghissimo lavoro di ricerca geografica in qualche modo avviata, fin dalla prima occupazione france-

⁶ Ad esempio, forti ma inutili furono le lamentele di varie comunità e cantoni della Valdelsa e della Valdera che, per motivi di convenienza stradale, erano contrari ora all'inserimento nell'*arrondissement* di Volterra (come Palaia che chiedeva di aderire a Livorno) e ora in quello di Livorno (come San Miniato che invece preferiva Volterra). ANP, F/2(I)/859. Significativa risulta pure l'istanza (poi accolta) di trasferimento del comune di Murlo, fatta nel 1811, dalla sottoprefettura di Montepulciano a quella di Siena, in considerazione dell'assai ineguale distanza dal capoluogo (5 miglia contro 50) che creava una situazione "inconciliabile con la regolarità topografica dei luoghi". ANP, F/1e/89.

⁷ ANP, F/92.

⁸ G. Targioni Tozzetti, *Prodromo della corografia e della topografia fisica della Toscana*, Firenze 1754.

se del 1799, dal matematico territorialista Pio Fantoni che, prima, ampliò l'ipotesi corrente dei cinque dipartimenti (di Firenze, Arezzo, Siena, Pisa e Grosseto) con l'aggiunta di Pistoia, da frazionare poi in almeno undici circondari o sottoprefetture (oltre a quelle cittadine, si indicavano Livorno, Pontremoli, Prato, Volterra, Cortona e Massa Marittima), e poi, di fronte alla contrarietà del commissario generale Reinhard, provvide ad eliminare non solo Pistoia ma anche Grosseto, con piena soddisfazione del committente⁹.

Contrariamente a quanto scriveva Mori (che riteneva pressoché inutilizzata la ricerca del Fantoni)¹⁰, invece è certo che, fin dai primi mesi del 1808, i francesi proseguirono con coerenza la strada imboccata dallo scienziato bolognese, elaborando essi stessi approfondite inchieste geografiche coordinate dal "geografo imperiale" Giovanni de Baillou¹¹ sulla realtà topografica (forma e natura del suolo, corsi d'acqua e zone umide, strade), demografica e socio-economica ancora mal conosciuta, anche per la mancanza di buone cartografie moderne, e sollecitando (con riferimenti a specifiche istruzioni articolate in numerosi quesiti, cui dovevano rispondere magistrati, funzionari e notabili) le istanze e le proposte da parte delle autonomie locali, proprio al fine di individuare la migliore configurazione del ritaglio compartimentale anche nei gradi inferiori delle sottoprefetture, dei cantoni dei giudici di pace e delle comunità¹².

Di sicuro, i funzionari francesi¹³ presentarono al governo imperiale il progetto di compartimentazione della Toscana redatto con "l'aiuto della Geografia", vale a dire con "l'aiuto di De Baillou", con visualizzazione sulla "migliore carta della Toscana, esistente in un unico esemplare. Esso è manoscritto ed è servita al lavoro". Non è difficile riconoscere, in tale rappresentazione, la carta che Baillou stava da anni redigendo e che attualmente è conservata nel fondo lorenese dell'Archivio di Stato di Praga¹⁴.

⁹ A. Mori, *La Toscana e le sue suddivisioni amministrative*, in "Rivista Geografica Italiana", XXXII, 1925, specialmente alle pp. 251-259.

¹⁰ *Ibidem*, p. 258.

¹¹ Su questo scienziato toscano che dal 1801 fu alla guida del Bureau Géographique de Toscane, la cui opera è ancora tutta da studiare, v. L. Rombai, *Padre Giovanni Inghirami, astronomo, geodeta e cartografo. L'illustrazione geografica della Toscana*", Firenze 1989, pp. 22-24.

¹² Ad esempio, il 13 novembre 1808, de Baillou scrive al prefetto dell'Ombrone sull'insufficienza delle indagini fino ad allora svolte relativamente al complesso di temi "sull'ordine attuale delle cose", che avrebbero dovuto essere attentamente valutati per correggere le "antiche istituzioni", come "la natura del suolo e la topografia" con "i confini certi" e l'appartenenza a uno stesso bacino idrografico e possibilmente ad una stessa sponda fluviale, "gli interessi dei popoli, le loro abitudini, le loro relazioni rurali e commerciali, le distanze". Cfr. ANP, F/1e/92; molti documenti relativi al dibattito e alle inchieste sono contenuti pure in F/2(I)/859 e F/1e/89.

¹³ Lo dimostrano inequivocabilmente le lettere scritte al ministro dell'Interno dal prefetto De Gerando a Firenze il 4 e il 19 marzo 1808. ANP, F/1e/89.

¹⁴ Sulla relativa perfezione di tale prodotto, in quanto frutto di almeno un decennio di rilevamenti, superiore anche riguardo alla rappresentazione ufficiale alla scala 1.100.000 edita nel 1806 dal Deposito della Guerra di Milano, non mancano le testimonianze dei contemporanei fino al 1836, allorché il figlio del defunto scienziato lo cedette al governo lorenese. Cfr. Rombai, *Padre Giovanni*

Ad esempio, grande interesse riveste la documentazione relativa al dibattito attivato nella comunità di Cortona (coinvolgente il “magistrato comunitativo” e “alcuni de’ più prudenti capi di famiglia della classe dei proprietari e di quella dei commercianti”), per decidere se includere tale circoscrizione nel dipartimento dell’Arno o in quello dell’Ombrone: alla fine, è dalla geografia fisica e umana (specialmente dalla delineazione accurata delle funzioni spaziali) che scaturì l’unanime opzione per l’Arno, che non mancò di essere accolta dal governo¹⁵.

Invece, non vennero accolte le istanze ripetutamente espresse (dal 1808 fino al 1814) dagli abitanti di Pescia e della Valdinievole perché fossero mantenuti i tradizionali legami con Firenze o, almeno, perché fosse riconosciuta a quella popolosa e prospera regione fisico-umana e antica provincia vicariale la dignità di sottoprefettura, al pari di Pisa cui era stata aggregata in virtù delle facili comunicazioni (per le idrovie del padule di Fucecchio-Arno e per le strade Traversa della Valdinievole-Pisana, fruite da intensi flussi commerciali), nonostante la lontananza, nell’ambito del dipartimento del Mediterraneo¹⁶.

Così, non meraviglia che la competizione insorta nel 1810 fra le “terre” o paesoni di Rocca San Casciano e Modigliana per servire da sede del cantone (poi, nel 1811-12, addirittura della nuova sottoprefettura) della Romagna si sia risolta a vantaggio della prima sede che “è situata al centro della Valle molto popolata del Montone” ed è dotata di una strada commerciale che “fornisce a questa terra più mercati la settimana”, mentre il secondo centro “è situato a nord e proprio sul confine della Romagna, con comunicazioni penose e impraticabili d’inverno, senza relazioni commerciali con il resto dei popoli”¹⁷.

Anche la scelta del capoluogo del dipartimento del Mediterraneo appare emblematica dell’importanza attribuita all’organizzazione (e quindi all’indagine) geografico-statistica.

Come si legge in una relazione al ministro dell’Interno del 30 maggio 1809, il centro di questo compartimento non poteva essere l’antica capitale,

Inghirami, *op. cit.*, p. 23; e L. Rombai, *La rappresentazione cartografica del Granducato nel secolo XVIII: corografie e topografie*, in *La Toscana dei Lorena nelle mappe dell’Archivio di Stato di Praga*, Firenze 1991, pp. 120-121.

¹⁵ E ciò, perché “da quattro secoli Cortona ha sempre riconosciuto Firenze come sua capitale, sede dei poteri governativi, delle sue relazioni sociali, centro del suo commercio [...]. La fisica posizione di questo paese sembra infatti che ci abbia naturalmente eletti a figli dell’Arno; questo fiume accoglie il tributo delle nostre campagne, e molti comodi ancora ne riceve il nostro commercio, che tutti forse si perderebbero se staccati si fosse da questo Padre naturale della Valle di Chiana [...]. Molti sono i beni che ci derivano dalla bella e comoda strada regia, che ci conduce fino a Firenze, passando per la città di Arezzo, il Val d’Arno, paese ricco, popolato e commerciante. Laddove quale infelice comunicazione abbiamo noi con Siena! Il cammino che si trova al di là di Foiano è impraticabile dalle vetture nei mesi di pioggia” e “tutto il paese che separa la Val di Chiana dalla Val d’Arbia è il paese più ingratto forse della Toscana, sterile, squallido all’aspetto, e spopolato, e incomoda a percorrersi [...]. Il commercio attivo e passivo di Cortona è quello che raccomanda Firenze”. ANP, F/2(I)/847.

¹⁶ ANP, F/2(I)/859.

¹⁷ ANP, F/2(I)/847.

Pisa, "nel passato assai fiorente" ma poi troppo decaduta sul piano economico (per quanto essa, con i suoi 16.000 abitanti e il suo "clima dolce", fosse "ben costruita e situata" e fosse "dotata molto più di Livorno di persone istruite e abituate agli affari pubblici", essendo stata fino ad allora capoluogo di una provincia cui aveva dato il suo nome), ma l'emporio labronico, in virtù della sua maggiore centralità in rapporto alla Toscana costiera e soprattutto della sua ragguardevole valenza economica e commerciale: "Livorno ha 66.000 abitanti e, a causa del litorale, non è meno centrale di Pisa. È grazie al suo porto che i prodotti di ogni specie si riversano in Toscana" e "paga un terzo delle contribuzioni dirette e indirette del dipartimento"¹⁸.

D'altro canto, motivi essenzialmente sociali non consentivano – così come da più parti richiesto – di sopprimere la sottoprefettura di Grosseto, con accorpamento a Siena o a Montepulciano del suo territorio, oppure di crearne una nuova più ampia con capoluogo a Montalcino. Se era vero che il territorio grossetano era troppo esteso e mediocremente popolato e per di più gravemente malarico (ciò che continuava a determinare l'esodo estivo degli uffici e di gran parte degli abitanti nei più salubri centri della collina interna), si aveva però piena coscienza che tale disposizione "avrebbe causato la rovina e l'abbandono di Grosseto considerato oggi come la capitale della Maremma", con effetti "funesti per la popolazione, l'industria e l'agricoltura di quel territorio che offre grandi risorse per l'approvvigionamento dei cereali dei paesi vicini"¹⁹.

L'interesse di valorizzazione della Maremma fu sempre tenuto presente, tanto è vero che, nel 1811, la sottoprefettura di Grosseto venne ingrandita con quasi tutto il territorio amiatino (ripartito nei cantoni di Arcidosso e Santa Fiora, con le omonime comunità e quelle di Castel del Piano, Cinigiano, Roccalbegna e Piancastagnaio) che fino ad allora era stato assegnato alla sottoprefettura di Montepulciano²⁰.

Di fronte ai sommovimenti che interessarono la maglia provinciale, si è scritto che l'età rivoluzionaria e napoleonica "toccò solo marginalmente le configurazioni territoriali comunali" della Toscana "così come erano state fissate da Pietro Leopoldo", perché non ce n'era bisogno, essendo il Granducato "già definitivamente uscito dall'*ancien régime*"²¹.

In realtà, anche per le circoscrizioni di base, il bisogno non tardò ad emergere, non solo per fattori esogeni riferibili all'adeguamento dei dipartimenti toscani al modello territoriale francese, ma anche per fattori endogeni correlati soprattutto alle istanze dei ceti dirigenti locali, tanto che finirono coll'essere creati circa

¹⁸ ANP, F/2(I)/859.

¹⁹ ANP, F/2(I)/864.

²⁰ ANP, F/1e/89.

²¹ P. Spagna, *Introduzione*, op. cit., p. 9.

40 nuovi comuni, in aggiunta ai 201 istituiti qualche decennio prima dal principe formatore Pietro Leopoldo di Lorena. Il che non pare cosa di poco conto.

L'incremento numerico delle comunità avvenuto in tale fase (grado 2) nel

monomiale Punto Leopoldo di Loreto. Il che non pare cosa di poco conto.

to nuova comunità, in aggiunta ai 20 istituti qualche decennio prima del principio

Digitized by srujanika@gmail.com

Amministrazione e territorio nella Toscana moderna e contemporanea 51

22 C. Pazzaglia-S. Soldani, L'immagine di un territorio regionale. La Toscana comunista e il suo spazio, *L'immagine di un territorio regionale. La Toscana comunista e il suo spazio* (Firenze, 1985).

Va da se che tali nuove circoscrizioni avrebbero dovuto disporre pure dei requisiti sociali, esprimere cioè "uomini capaci di amministrare" ed entrare adeguate, da verificare caso per caso con le inchieste geografico-statistiche²².

DI sicuro, le fonti ottagonali lasciano esprire una ben diversa molta valutazione di fondo, ricorducibile con immediettiva ad un fattore essenzialmente tecnico-operativo: vale a dire, l'eliminazione delle relevanti difficoltà di ordine spaziale che, di fatto, impediscono la levata delle mappie e quindi l'esecuzione del cattastro geometrico particellare. In effetti, funzionari e tecnici ritengono sempre presso che impossibile (almeno in termini di tempo e di costi considerati "lunghissimi e troppo dispendiosi") lo svolgimento di tale operazione, in un contesto spaziale e cartografico da comunità di "immensa estensione" (persino 30.000-40.000 ettari di superficie): in altri termini, i rilevamenti trigonometrici e topografici esigevano una nuova suddivisione territoriale", in modo da poter disporre di comunità di poche migliaia di ettari (o comunque non oltre 10.000) ove fosse

L'incremendo numero delle comunità avvenuto in tale fase (erano 21 nel 1808 e 232 nel 1811) è stato interpretato dalla storiografia come dovuto a variazioni di ordine socio-economico, quali la "volontà di ampliare il nucleo dei fattori di notabilità riconosciuti nell'ambito del notabilità locale" — ciò che non mancherebbe di spiegare le non poche nuove circoscrizioni dell'Aretino (Capolona, Loro, Cavriglia, Pian di Scò), temuto sempre privilegiato, grazie al suo potente protettore, il matematico e senatore Vittorio Fossombroni —; oppure il "vivace sviluppo agricolo" che interessò il territorio pisano-livornese, grazie alle bonifiche e alle alluvializzazioni pietroloepoldine che avevano favorito la formazione dell'appoderamento mezzadriile e di un certo di borghesia pure rurale (emblematico è il caso di Collasavetti, comunità nata per distacco da Fauglia in queillo che, fino a pochi anni prima, costituiva un vero e proprio deserto demico, eccezione fatta per l'omonima fattoria granducale); o la vera e propria frammentazione che coinvolse l'area perurbana fiorentina (nuove comunità di Legnaiola, Pellegrino, Rovazzano, Brozzi, Sigona, Calenzano, Impuneta) o comunque il contado non distante dalla "domina" (Pellegrino, Incisa, Capraia, Vaglia, Montemurlo, Cantagallo), con la concessione di diginità municipale a borghi di strada piccoli e piccolissimi, ma controllati da nuovi imprenditori e notabili dedici all'agricoltura e specialmente all'industria diffusa e inviata a bordo di carri a lungo raggio.

Un caso forse isolato è rappresentato dal minuscolo comune di San Cresci in Valcava che ci si proponeva di realizzare (con distacco da Borgo San Lorenzo), evidentemente grazie solo alle pressioni dei pochi e potenti proprietari fiorentini che si dividevano l'area collinare compresa tra la Sieve e il Monte Giovi. Scrive infatti, nel 1811, al ministro dell'Interno, il prefetto dell'Arno che non gli sembrava vantaggiosa l'istituzione, perché "non c'è la possibilità di stabilirvi il capoluogo, trattandosi di un piccolissimo aggregato con delle case sparse: occorrerebbe incaricare delle persone di Borgo San Lorenzo per trattare i loro affari, ma così facendo i vantaggi per gli abitanti verrebbero meno, essendo costretti a portarsi come oggi al Borgo"²⁴.

In ogni caso, le fonti conservate a Parigi negli Archivi Nazionali²⁵ dimostrano la volontà dei francesi di operare una vera e propria controriforma rispetto a quella realizzata da Pietro Leopoldo di Lorena, generalmente giudicata "del tutto imperfetta".

Infatti, assumendo come parametro di fondo il fattore geografico-statistico che si presentava con l'imprescindibile binomio del peso socio-demografico (una o più parrocchie, con popolazione sufficiente ad esprimere una comunità socialmente articolata e dotata di entrate altrettanto adeguate ad alimentare i necessari servizi assistenziali, culturali, amministrativi per l'ordine pubblico, la manutenzione di strade e acquedotti, ecc.) e del corpo topografico, con la dimensione territoriale (gli insediamenti minori e le campagne abitate non dovevano distare più di 8 chilometri dalla sede amministrativa, criterio sicuramente non valido per le Maremme ove, "per riunire una popolazione di un migliaio di persone, occorre percorrere parecchie leghe quadrate di superfi-

anche Greve in Chianti, Montespertoli e San Casciano Val di Pesa che "non dispone di comuni in grado di esprimere un capoluogo per una nuova comunità: Mercatale che è il maggiore si compone di poche case, i suoi abitanti sono poveri"), non potevano essere disaggregate in due comuni per l'insufficiente popolazione o per la sua concentrazione in un solo insediamento, oltre che, non di rado, per le troppo modeste entrate economiche che non consentivano di mantenere l'apparato burocratico municipale. Viceversa, tante altre, specialmente collinari (Fiesole con Pellegrino, Sesto con Brozzi, Campi con Signa e Calenzano, Galluzzo con Legnaia, Bagno a Ripoli con Rovezzano, Pontassieve con Pelago, Reggello con Incisa, Dicomano con San Godenzo, Scarperia con San Piero a Sieve, Peccioli con Terricciola, Lari con Santa Luce, Palaia con Capannoli, Pontedera con Calcinaia, Bagni San Giuliano con Vecchiano, San Marcello Pistoiese con Cutigliano, Sambuca e Piteglio, Buonconvento con Monteroni, Campagnatico con Pari, Grosseto con Castiglione della Pescaia, Orbetello con Porto Santo Stefano, ecc.), avevano o sembravano avere tutti i requisiti naturali e sociali per realizzare la scomposizione. ANP, F/2(I)/847 e F/1e/89.

²⁴ ANP, F/1e/89.

²⁵ Ringrazio Antonio Stopani per avermi fatto generosamente consultare molti documenti che egli ha trascritto per la sua tesi di dottorato sulla riforma amministrativa nella Toscana tra Sette e Ottocento. Faccio qui riferimento ad un corpo documentario davvero cospicuo, quasi sempre scritto in lingua francese (da qui, l'avvertenza obbligata dell'avvenuta traduzione dei passi riportati integralmente), risalente soprattutto agli anni 1807-12 e depositato in ANP, F/1e/89, F/1e/90, F/1e/92, F/1e/94, F/1e/95, F/2(I)/847, F/2(I)/859, F/1e/864, F/14/980A, F/14/980B, F/20/160, F/20/220, F/92.

cie")²⁶ e l'idonea attrezzatura insediativa (ogni circoscrizione doveva disporre di un capoluogo "conveniente e centrale" in rapporto soprattutto alla viabilità utilizzabile), venne progettata la realizzazione di una maglia fittissima di piccolissime comunità, con confini 'certi' e 'visibili', e quindi da dimensionare su strade e corsi d'acqua, senza che ciò dovesse però comportare il venir meno dell'integrità delle oltre 2600 parrocchie spesso dette pure "comunelli"²⁷.

Di sicuro, il progetto di sistematica disaggregazione delle grandi comunità pietroleopoldine non venne poi realizzato se non in parte minima: si è già detto che fu creata una quarantina di nuove unità amministrative di cui 7 nel dipartimento del Mediterraneo e 9 nel Grossetano, certamente laddove più forti furono le pressioni dei ceti dominanti, non di rado di nuova formazione.

Del resto, le difficoltà di realizzazione del progetto erano apparse subito rilevanti ai funzionari francesi, come dimostra una lettera al ministro dell'Interno del prefetto del Mediterraneo del 2 giugno 1810: "è vero che i comuni sono qui divisi in comunelli, ma solo un numero assai piccolo di questi ci offre una popolazione agglomerata. Vi sono delle porzioni di territorio sulle quali le abitazioni rurali, ben distanziate le une dalle altre, sono isolate e hanno come polo centrale o più frequente una chiesa parrocchiale". Mancando quasi sempre "persone adatte" a reggere le amministrazioni e in genere anche i proventi economici necessari, "risulta pressoché impossibile stabilire un maggior numero di comuni"²⁸.

Addirittura, in qualche caso, nel 1811, si arrivò anche ad accorpare due comunità istituite nel 1808, rivelatesi troppo povere per una efficiente gestione territoriale²⁹.

²⁶ Così il prefetto del Dipartimento dell'Ombrone nel 1808. Egli scrive, infatti, che il progetto era poco realizzabile nel Grossetano ove "sono rarissimi quelli [i comunelli] che presentano le condizioni necessari per divenire sedi di comunità, e precisamente perché non vi si trovano persone capaci di ricoprire la carica di sindaco [...]. La troppo ridotta popolazione di qualche comune ha obbligato il prefetto ad assegnare ai comuni medesimi una superficie più grande di quanto programmato". ANP, F/92.

²⁷ ANP, F/1e/89. In molti casi, uno o più parrocchie o comunelli furono trasferiti da una comunità all'altra: ad esempio, quelle di Chiassa, Giovi, Marcena e Mucciafora chiesero ed ottennero il distacco da Subbiano e l'incorporo ad Arezzo, in considerazione delle ben più facili comunicazioni stradali, "dell'interesse dei proprietari, delle abitudini stesse dei paesi, del bisogno del commercio"; e, per le stesse ragioni, di Mensano, Monteguidi, Cotoriano e Selva da Sovicille a Radicondoli, di Pernina, Radi e Mugnano da Casole d'Elsa a Sovicille, di Montarrenti da Chiusdino a Sovicille, di Sforzesca e Castell'Azzara da Santa Fiora a Piancastagnaio e di Triana da Roccalbegna a Santa Fiora, ecc.; Spedaletto di Sopra, posto sulla riva destra dell'Orcia e quindi dalla parte opposta rispetto al capoluogo di Castiglion d'Orcia, fu riunito a Pienza. ANP, F/2(I)/847; F/1e/92; F/1e/89.

²⁸ Emblematico appare l'esempio del popolo di Buti ("un paese avente 1358 abitanti", con più oltre un migliaio sparsi nelle campagne circostanti), che inutilmente, nel 1812, chiese di separarsi da Vicopisano in considerazione della "sua situazione montuosa" e del "difficile accesso" al capoluogo: dall'indagine geografica scaturì che "Buti non è che un paese di pescatori e non vi è che la famiglia di quel dottor Banti che ha firmato la petizione, che vuole impadronirsi dell'amministrazione. Tale individuo non gode di considerazione alcuna, ed è stato più volte richiamato dalla giustizia del passato governo lorenese, di conseguenza la creazione del nuovo comune di Buti sarebbe sia inutile che pericolosa". ANP, F/2(I)/859.

²⁹ Ad esempio, Sorbano a Bagno, perché la prima "non ha redditi sufficienti per l'amministrazione, nessuno sa leggere e scrivere ad eccezione del maire che scrive con difficoltà il suo nome"; così

Invece, rilevanti e in genere durature furono le varianti apportate ai confini che, anche dopo la riforma pietroleopoldina, avevano spesso mantenuto le configurazioni spaziali le più strane e singolari³⁰ e che ora, di fatto, vennero spesso topograficamente ridisegnati (specialmente con eliminazione sistematica delle 'isole amministrative' presenti al di là dei corsi d'acqua, a partire dai maggiori, oppure anche delle *exclaves* tradizionalmente esistenti intorno a risorse ambientali di particolare valore), ma sempre o quasi sempre, almeno inizialmente, operando mediante l'accorpamento o la sottrazione dell'unità sociale minima: la parrocchia o il comunello.

Se questo fu l'assunto di base, c'è però da rilevare che, dal 1811 in poi, con l'avvio delle operazioni catastali, fu spesso difficile tenere fede a quanto in precedenza postulato. Di fatto, come dimostrano le relazioni "preparatorie" compilate dai deputati del catasto lorenese nel 1817-20, i periti francesi produssero innumerevoli variazioni, anche minime, all'interno dei corpi parrocchiali, al fine di dare visibilità ai confini ove non risultavano "ben definiti, certi e non variabili": coll'adeguare, insomma, generosamente i nuovi limiti al "corso dei fiumi, all'andamento delle strade, ai crini dei poggi", vale a dire alle componenti geografiche che costituiscono "confini assoluti, permanenti e reali".

Questi cambiamenti furono ritenuti assai più convenienti "a paragone degli antichi"; tanto che, con la restaurazione lorenese, tali "limiti artificiali" vennero quasi sempre mantenuti³¹.

In effetti, alla scala comunale, l'età della restaurazione lorenese (che inizia col 1814) produsse ben poche varianti: qualche eliminazione di unità di piccola taglia territoriale e scarsamente popolate o mancanti di risorse (il caso limite è quello di Elci, antica circoscrizione feudale dei Pannocchiechi al centro delle Colline Metallifere, o di Terrarossa, Groppoli e Filattiera in Lunigiana), con conseguente accorpamento alle comunità contermini; oppure, qualche nuova istituzione dovuta alla volontà politica di piena valorizzazione territoriale (ad esempio, Castiglione della Pescaia che dal 1828 fu al centro della grande "boni-

come Ortignano a Castelfocognano, Castel San Niccolò a Montemignaio, Raggiolo a Poppi, ecc. ANP, F/2(I)/847.

³⁰ È ormai noto che tale forme, apparentemente capricciose, in genere devono essere spiegate con l'esigenza di "controllare risorse ambientali differenziate" come boschi e pascoli o zone umide, oppure vie di comunicazione con ponti e guadi fluviali. Cfr. L. Gambi, *L'irrazionale continuità del disegno geografico nelle unità politico-amministrative*, in L. Gambi-F. Merloni (Ed.), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna 1995, pp. 26-27; e Rombai, *L'Italia come espressione geografica*, op. cit., p. 48.

³¹ Tra le poche eccezioni, quella riguardante Foiano e Marciano della Chiana, ove fu accettato "di riassumere e conservare l'antico confine che può essere esattamente riconosciuto". I casi di adeguamento delle linee giurisdizionali servirono da modello per la razionalizzazione ancor più sistematica dei "confini incomodi e irregolari, sì avuto riguardo alle comunicazioni interne dei popoli, sì ancora ai rapporti di vicinato e commerciali e sociali" (Archivio di Stato di Firenze (d'ora in avanti ASF), *Segreteria di Finanze 1814-48*, f. 2430).

ficazione" maremmana prodotta dal governo) o, almeno, di gratificazione delle aspirazioni dei grandi maggiorenti locali (come sicuramente avvenne ad Incisa Valdarno). Talora, il cambiamento venne percepito dagli interessati come particolarmente negativo, e infatti può essere motivato dalla volontà politica di penalizzare le popolazioni insubordinate o ribelli, come dimostra il caso emblematico della soppressione della popolosa comunità di Scarlino, sempre nell'area maremmana di bonifica, ma con gli abitanti di quel castello (già appartenuto al Principato di Piombino) che avevano osato resistere, anche con la forza, all'abolizione dei beni collettivi e delle servitù feudali decisa dall'ultimo granduca, fino a minacciare la sicurezza, con ripetuti attentati, del vicino grande centro siderurgico statale in costruzione, quello di Follonica³².

In ogni caso, si deve constatare che cambiamenti 'positivi' e 'negativi' furono sostanzialmente in equilibrio tra di loro, tanto che l'annessione al Regno d'Italia finì col trovare la maglia dei municipi sostanzialmente identica, sul piano numerico, a quella degli anni iniziali della Restaurazione (246 comuni anziché 248): e ciò, anche perché, nel 1847, le nuove comunità entrate nel Granducato con l'annessione di Lucca furono compensate con il distacco di quelle antiche della Lunigiana che, per accordi politici pregressi, vennero dolorosamente trasferite ai Ducati di Modena e Parma.

Semmai, al fine di comporre o limitare le diffuse e accese opposizioni locali, rispetto ai tempi francesi, a partire dal 1818, nell'opera di "rettificazione degli antichi confini incomodi e non ben definiti" (anche perché non sempre scanditi dai tradizionali "termini di pietra"), oppure di eliminazione di molti parti divise da "un fiume reale" o da altri corsi d'acqua non facili da attraversare per la grande rarefazione dei ponti³³, venne introdotto largamente il criterio della compensazione territoriale, detto "logica delle indennità reciproche": "qualora una Comunità venisse a perdere parti consistenti di territori si procurerà per quanto possibile un equivalente compenso"³⁴.

³² Cfr. M. Azzari-L. Rombai, *Scarlino tra Settecento e Ottocento: economia e società*, in R. Francovich (Ed.), *Scarlino. Storia e territorio*, Firenze 1985, pp. 125-126; e L. Rombai-L. Tognarini, *Follonica e la sua industria del ferro. Storia e beni culturali*, Firenze 1986, pp. 247-251.

³³ A tal riguardo, basti dire che, nel Valdarno di Sotto, in breve spazio, Vinci, Santa Croce e Fucecchio possedevano ancora piccole *exclaves* a sud dell'Arno e San Miniato oltrepassava l'Elsa "internandosi nel territorio d'Empoli"; tantissime altre comunità avevano parti separate oltrefluivali, come Anghiari dal Tevere, San Giovanni, Figline, Vicopisano e Calcinaia dall'Arno, Riparbella e Montescudaio dalla Cecina, Magliano e Manciano dall'Albegna, ecc.

³⁴ Ad esempio, tali scambi, tesi anche ad eliminare alcune 'isole amministrative', furono effettuati tra Riparbella e Montescudaio ("le linee incertissime saranno sostituite dal corso della Cecina colle compensazioni reciproche che si reputano giuste perché, per quanto l'appezzamento A sia più piccolo di B, esso è di miglior qualità"), Carmignano e Tizzana, Serravalle e Porta Lucchese, San Miniato e Montaione, San Miniato ed Empoli, San Miniato e Santa Croce, Castelfiorentino e Montespertoli, Pian di Scò e Castelfranco di Sopra, Montevarchi e Bucine, Terranuova e Loro, Greve e Rignano, Radda e Castellina in Chianti, Santa Fiora e Piancastagnaio, Vaglia e Borgo San Lorenzo, Gavorrano e Castiglione della Pescaia, Magliano e Manciano, Capolona e Castelfocognano, Palaia e Montopoli, Pienza e Trequanda, Pienza e Sarteano, Pisa e Bagni di San Giuliano, ecc. ASF, *Segreteria di Finanze 1814-48*, ff. 2403-04 e 2430.

Tale ‘politica di concertazione’ tra potere centrale e locale appare particolarmente evidente nel caso della Lunigiana ove “sorse una folla di domande” da parte di Bagnone e delle altre comunità “che volevano un accrescimento di territorio, e di popoli che imploravano d’essere dall’una all’altra comunità distaccati”. La deputazione del catasto decise prudentemente “di seguire e riformare solo quei casi che si prestano ad essere meglio accolti, gli altri sollevando reclami lunghi e onerosi che porterebbero alla paralisi”.

Del resto, pressoché ovunque “le innovazioni dei confini” produssero “malcontento, nessuna comunità volendo perdere il proprio territorio, come si trattasse di proprietà assoluta o ricchezza dei comunisti”, spesso per il timore dei proprietari fondiari di dover pagare tasse prediali più elevate come di regola succedeva nel passaggio da comunità più ricche a comunità meno provviste di risorse; ragion per cui, nei diffusi casi di conflitti insanabili, non restava che procedere con decisione e con speditezza nella fissazione della nuova confinazione su termini “naturali” (appunto, i fiumi, le strade e i crinali), per poter dare inizio alle “geometriche operazioni”³⁵.

È evidente che il criterio dei confini visibili e certi determinò – come non manca di sottolineare il gonfaloniere di Palaia, comunità per la quale si progettavano numerosi smembramenti a vantaggio delle comunità limitrofe di San Miniato, Montopoli, Peccioli e Pontedera³⁶ – il “disprezzo della massima del catasto francese che prescriveva che ogni comunello ed anche ogni parrocchia conservasse la sua integrità”: tanto che “l’assurda divisione in frazioni” di alcune parrocchie avrebbe comportato il risultato (come in parte avvenne) di sottoporre “gli abitanti di uno stesso popolo a due diverse comunità e a due diverse autorità giudiziarie”.

In qualche caso, le istanze sociali dei microcosmi destinati ad essere sacrificati alla fredda logica topografica e politica riuscirono a fare breccia, come dimostra l’esempio del comunello di Travale tradizionalmente appartenente alla comunità senese di Chiusdino e destinato – secondo gli accordi fino ad allora intercorsi fra deputazione e magistrati locali – ad essere smembrato fra le comunità di Chiusdino, Radicondoli e Montieri, “in base al corso del fosso”. Nel 1821, i travalesi si opposero strenuamente a tale progetto, chiedendo di essere annessi solo a Montieri, centro vicino e raggiungibile con una “strada buona”, contrariamente a Chiusdino e Radicondoli, tanto che “per causa di tal vicinanza [essi] hanno tutti i rapporti con Montieri”: ivi “è la Banca di commercio delle semente di Massa dove passano la maggior parte dell’anno trasportandovi le loro famiglie, gli attrezzi rusticali, le stoviglie e i bestiami ed una strada

³⁵ *Ibidem*, f. 2404. Così, anche in Casentino, e precisamente a Pratovecchio e a Poppi (i cui territori erano divisi in due parti distinte per l’incunearsi di Stia e Bibbiena), realtà che non si volle correggere per le “infinite questioni” esistenti. *Ibidem*, ff. 2431-2433.

³⁶ *Ibidem*, f. 2406.

buona che alleggerisce ai tre popoli di Montieri, Travale e Gerfalco l'accesso al massetano". Queste ragioni funzionalistiche, e quindi "la giustizia della domanda", finirono coll'essere riconosciute dall'Ufficio Generale delle Comunità di Siena che, nel 1828, chiese ed ottenne che anche Travale, dopo Gerfalco, fosse incorporato alla comunità di Montieri³⁷.

Emblematico appare anche l'episodio del vicino comune di Castelnuovo Val di Cecina destinato ad essere amputato del comunello di Montecastelli e di una parte "della pendice di Montalbano e delle pendici dei Poggi della Leccia e del Sasso", a tutto vantaggio di Pomarance: possessori e abitanti minacciarono una sedizione popolare "quando i geometri si fossero inoltrati per le loro operazioni". Il motivo di tale violenta opposizione risiedeva nel timore che il cambiamento minasse le risorse vitali di una piccola comunità che era ancora organizzata in sistemi di autoconsumo correlati ai beni comuni e agli usi civici, in quanto essa "è divisa in tre sezioni: centrale coltivata a vite e castagni e le altre due alternanti sementa e pascolo. Il capoluogo è situato nel centro. Negli anni in cui la sementa cade nella porzione a levante di Castelnuovo, i bestiami pascolano sulle pendici dei Poggi del Sasso e della Leccia e bevono nel torrente, viceversa quando qui si fanno le sementa, si va a pascolare nel Montalbano. Quando si distacchi questa pendice, gli abitanti di Castelnuovo non potranno continuare tale società che ne fa la ricchezza"³⁸.

Alla scala provinciale, invece, la restaurazione lorenese – con il ritorno all'assetto pre-rivoluzionario – comportava il recupero della tradizionale disomogeneità esistente per quanto concerne le divisioni territoriali: si ricreava, infatti, la mancata corrispondenza della ripartizione governativa (le poche e grandi soprintendenze o governi amministrativi) con quella del governo giudiziario e poliziesco (i numerosi e piccoli vicariati o capitanati). Per l'esercizio del primo potere, venivano infatti restaurate le quattro soprintendenze di Firenze, Siena, Grosseto e Pisa, oltre al minuscolo governatorato autonomo di Livorno. Solo nel 1825, nell'ambito della ripartizione fiorentina, veniva creato un altro soggetto provinciale, quello di Arezzo che sottraeva a Firenze e a Siena gran parte delle comunità del Valdarno di Sopra (a partire da quelle cittadine di Montevarchi e San Giovanni) e della Valdichiana (Sinalunga, Cetona, Chiusi, Chianciano, Torrita e Sarteano).

È da sottolineare che in quegli stessi anni, mentre anche Siena venne definitivamente "compensata" con l'alta Valdelsa (Colle, Poggibonsi e San Gimignano).

³⁷ *Ibidem*, f. 2404.

³⁸ *Ibidem*, f. 2404. Le opposizioni fecero rientrare pure il progetto di annessione del comunello chianino del Pozzo da Foiano a Marciano, perché "la variazione pregiudica diversi possessori poveri e miserabili che sono 66 divisi in 6 case del villaggio e 26 possidenti che andrebbero incontro a un aumento d'imposizione per essere Foiano provvista di copiose entrate ordinarie ascendentì a lire 35.000 per la cessione delle comunanze, mentre Marciano non arriva a lire 4000". *Ibidem*, f. 2405.

gnano) e il Chianti (Gaiole, Castellina e Radda), a sua volta Pisa mantenne le comunità della Lunigiana, Pietrasanta e Barga, ma non ottenne il Volterrano, nonostante “l’errore geografico evidente”, perché “tanto più congruamente” le comunità della Val di Cecina “dovrebbero esser comprese nel Compartimento Pisano” e non in quello Fiorentino³⁹.

Con l’avvio della bonifica maremmana, all’inizio degli anni ’30, a Grosseto erano state poi annesse Campiglia Marittima e le ex comunità del Piombinese che partecipavano degli stessi problemi fatti oggetto dell’*aménagement* governativo.

In ogni caso, i compartimenti (che avevano assunto pure la denominazione di “camere di soprintendenza comunitativa”) continuavano ad avere competenze quasi esclusivamente di natura economico-fiscale e di controllo contabile-amministrativo delle comunità, mentre per la sfera giudiziaria e per altri affari ancora persisteva l’antica maglia (ritoccata e aggiornata durante la riforma pietroleopoldina) dei circa 45 vicariati, con i giudicenti che, autonomamente, continuavano a rispondere direttamente al potere centrale anche su aspetti prettamente amministrativi quali il controllo delle comunità sopra i lavori pubblici a strade, acque, ecc.⁴⁰.

Insomma, continuava ad essere, questo, un assetto “non lineare”⁴¹, ibrido e non privo di ambiguità e sovrapposizioni di competenze che si giustificava con l’impostazione sostanzialmente centralistica mantenuta pure dallo stato lorenese dopo la restaurazione.

Uno dei responsabili tecnico-amministrativi delle politiche territoriali della Regione Toscana⁴² di recente si è chiesto se “gli assetti amministrativi giunti a noi da tanto lontano” possono “considerarsi oggi adeguati e definitivi”. Nel fare questa domanda, egli ricorda come “suggestiva” e lungimirante l’ipotesi “di nuove configurazioni amministrative elaborata nella breve fase costituzionale e democratica del governo toscano Guerrazzi-Montanelli, tra la fine del 1848 e l’inizio del 1849, anche sulla carta corografica – dopo un’indagine minuziosa ed esemplare sul piano geografico – dalla specifica commissione governativa coordinata dal geografo statistico e corografo Attilio Zuccagni Orlandini e costituita pure da Tommaso Corsi e Antonio Giuliani⁴³.

³⁹ Così scriveva al granduca, il 24 febbraio 1826, dalla da poco istituita Soprintendenza alla Conservazione del Catasto e al Corpo degli Ingegneri che doveva coordinare il nuovo ritaglio delle 37 “province” stradali, ciascuna delle quali era retta da un ingegnere governativo. *Ibidem*, f. 1115.

⁴⁰ Solo con legge del 2 agosto 1838, i vicari furono in qualche modo integrati in una sorta di divisione provinciale a base compartimentale (anch’essa disarmonica, perché del tutto diversa da quella governativa e quindi con essa contrastante), costituita da 12 tribunali detti governi (Firenze, Siena, Pisa, Livorno, Portoferraio) e commissariati (Pistoia, Arezzo, Grosseto, Montepulciano, Rocca San Casciano, Volterra, Pontremoli). Cfr. Mori, *La Toscana e le sue suddivisioni amministrative*, op. cit., p. 261.

⁴¹ Pazzagli-Soldani, *Lineamenti e scansioni*, op. cit., p. 30.

⁴² Spagna, *Introduzione*, op. cit., p. 10.

⁴³ Il progetto fu redatto nel 1848-49, mentre le sollevazioni delle popolazioni dei territori apuano e lunense contro i governi modenese e parmense sembravano aver aperto la strada all’unione con la

La commissione era stata istituita per “prendere in esame le lagnanze e le domande mosse da quasi tutti i Municipi contro le moderne innovazioni della divisione politica dello Stato”. In particolare, quelle introdotte con la legge del 3 marzo 1848 che contemplava (all’interno dei compartimenti) una distrettualizzazione sovra comunale, con articolazione in distretti e sezioni collegiali della maglia comunale: il tutto a fini essenzialmente elettorali.

L’ignoranza della geografia da parte dei legislatori del passato (che, oltre a non avere mai perlustrato il territorio toscano, non si erano avvalsi neppure delle “mappe topografiche” disponibili) e l’aver assunto a fattore di regionalizzazione “non la superficie del suolo, come era di ragione, ma il numero degli abitanti”, aveva prodotto il risultato di molte circoscrizioni organizzate su insediamenti abitati che spesso non esprimevano i presupposti della centralità e del “comodo accesso”, bensì notevoli difficoltà di collegamento con le campagne e i centri minori⁴⁴.

Il fatto era che vari provvedimenti del passato, a partire dalle operazioni catastali francesi e lorenesi e da altre “molteplici e arbitrarie divisioni dello Stato adottate dalle direzioni dei diversi uffici pubblici” (fino al “riordinamento dei Tribunali del 1838”) “avevano già prodotto molta disarmonia” e anzi “le più mostruose irregolarità”. Basti pensare alle anomalie del ritaglio amministrativo giudiziario (viciariati e potesterie), con i circa 250 “intralci” che complicavano “la retta amministrazione della giustizia”, consistenti soprattutto in parrocchie divise tra più comuni e quindi province giudiziarie. Così, ad esempio, la potesteria di Greve in Chianti aveva “non poche famiglie appartenenti alle comunità di Bagno a Ripoli, Rignano, Figline, Radda”; e “la potesteria di Carmignano, posta nel vicariato di Prato, riceve abitanti da Capraia del vicariato di San Miniato, dandone altri a Lastra a Signa compresa nel commissariato di Firenze e altri a Pistoia”⁴⁵.

Questo quadro disarmonico e confuso non era stato ricomposto neppure con la nuova legge del 9 marzo 1848 che trasformava *ipso facto*, agli effetti governa-

Toscana di tutta l’area, e quindi al sostanziale raggiungimento della dimensione regionale, grazie all’annessione del Ducato borbonico di Lucca avvenuta nel 1847, in ossequio agli accordi del 1814-15. Cfr. *Divisione territoriale della Toscana proposta dalla Commissione nominata con decreto Ministeriale de' 21 dicembre 1848*, Firenze 1849.

⁴⁴ Basti pensare che il territorio di Rovezzano gravitava su Bagno a Ripoli, da cui era diviso dal corso dell’Arno privo di ponti; che “gli abitanti di Cantagallo e Vernio sulle rive del Bisenzio” erano “sospinti in Val di Sieve a esercitare i loro diritti elettorali in Barberino; e quei di Lamporecchio e Tizzana in Serravalle località incomoda e mancante di alberghi e stallaggi”. Gli abitanti di Sambuca Pistoiese erano costretti a “risalire il Reno per un Deputato in San Marcello paese per loro di pessimo accesso e con cui non hanno relazione”; così, “per gli elettori di Firenzuola si è imposto di traversare 19 miglia di orride balze e dirupi pericolosi che si levano tra il Santerno e il Lamone. Altrettanto dicasi per gli elettori che da Premilcuore, che è in facile comunicazione con Rocca S. Casciano, furono condannati a lunghissimo cammino per portarsi in Bagno; e quelli dalle remote valli della Marecchia e della Foglia varcar dovettero l’Alpe della Luna per scendere a San Sepolcro in Val di Tevere”, come le popolazioni di Sorano e Pitigliano condannate ad andare “dalla Valle della Fiora in Orbetello, con tragitto di 50 e più miglia per vie talvolta impraticabili”. *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

tivi e giudiziari, i vicariati o commissariati nelle preture riunite in circondari, mentre, agli effetti amministrativi ed elettorali, portava a sette i compartimenti (creando il nuovo di Pistoia, insieme al riconoscimento di tale dignità al territorio del da poco incorporato Ducato di Lucca), con Livorno e l'Elba che costituivano altre due province col titolo di "governo civile e militare" (ma facenti parte amministrativamente del compartimento pisano). In ogni compartimento veniva poi istituito un consiglio "per provvedere agli interessi di tutto il compartimento nei rapporti di strade, beneficenza e salute pubblica": il territorio era distinto "in distretti e comunità nel modo determinato dalla legge elettorale"⁴⁶.

Per gli incomodi prodotti e per la concentrazione nei centri maggiori degli archivi comunali (quindi della "memoria storica" e del basilare strumento di governo delle comunità), specialmente per meglio utilizzare il loro valore censuario, non meraviglia apprendere che le due leggi del 3 e del 9 marzo 1848 furono boicottate in numerose sedi abitate, dando talora adito a dimostrazioni e a vere e proprie sommosse di popolo⁴⁷.

Pure la nuova legge provinciale, approvata l'11 settembre 1848⁴⁸, fu ben lontana dall'introdurre miglioramenti anche in quelle realtà che esprimevano una indubbia 'personalità' comprensoriale, la cui spia era data dal riconoscimento della denominazione tradizionale (Lunigiana, Garfagnana, Mugello, Casentino, Valdichiana, Chianti, ecc.).

Ad esempio, per il geografo è scontato che il Casentino comprenda "l'alta Valle dell'Arno dalle sorgenti fino a Ponte a Caliano", mentre invece la provincia amministrativa provvedeva ad escludere "i quattro comuni di Castelfocognano, Chitignano, Subbiano e Talla aggiunti alla Provincia Aretina". Così, "nel Mugello cui serve da confine il fiumicello San Gaudenzio doveva essere incorporato quel comune e l'altro di Dicomano, ma non quello di Firenzuola che non può considerarsi territorio mugellano". In verità, "potevasi supporre una maggiore esattezza per province distinte con nomi desunti da fisiche condizioni, in special modo da vallate in cui la natura circoscrisse il suolo toscano"; invece, "dalla Val d'Era si escluse Lari e Chianni, in Val d'Orcia furono inclusi San Casciano de' Bagni, Abbadia San Salvatore e Piancastagnaio che sono sulle rive del Paganico. Alla Val Tiberina furono uniti Badia Tedalda e Sestino, il primo sulla Marecchia e l'altro sulla Foglia al di là dell'Appennino [...]. Tra i nomi di nuova formazione fu immaginato quello delle Crete Senesi scegliendo quello la più tri-

⁴⁶ ASF, *Ministero della Giustizia*, f. 1120.

⁴⁷ Sono state censite ben 84 proteste che culminarono nella rivolta di Modigliana, dove le due normative furono bruciate sulla pubblica piazza. Cfr. *Divisione territoriale della Toscana proposta dalla Commissione nominata con decreto Ministeriale de' 21 dicembre 1848*, op. cit.

⁴⁸ Essa continuava a basarsi su province che ricalcavano gli antichi vicariati, pur diminuite a 38 grazie ad alcuni accorpamenti. In ogni caso, il disordine regnava ancora sovrano, come dimostrano gli esempi di unificazione di territori disomogenei e troppo vasti, con capoluoghi eccessivamente distanti dalle periferie, e, al contrario, quelli di frammentazione ingiustificata di territori relativamente omogenei e vicini tra di loro.

sta condizione fisica: così che il periodico senese *Il Popolano* domandò se di lì a poco i senesi non fossero chiamati i Cretini! E se non si dovesse dare al Chianti il nome di Provincia de' Sassi e di Provincia de' Pantani a Grosseto”⁴⁹.

Per rimediare al “disordine” imperante nell’organizzazione amministrativa e sociale e per ricomporre la varietà ‘tematica’ dei ritagli amministrativi alla scala sovracomunale (circondari giudiziari, degli ingegneri di acque e strade, elettorali, degli uffici delle ipoteche, del catasto e del registro e di altre divisioni territoriali ancora), partendo dall’assioma che la “condizione topografica” costituiva “il vero motivo per cui quei popoli diversificano al tutto nei generi dell’industria, anzi negli usi stessi e nelle abitudini”⁵⁰, i commissari decisero di percorrere strade nuove che avrebbero pure dovuto rafforzare le autonomie locali, col trasferimento alle periferie di alcune competenze dello stato centralistico.

È interessante sottolineare che tali strade erano sì nuove ma non nuovissime, dal momento che si riassumeva esplicitamente, come modello, l’operato dei francesi, con le poche e grandi prefetture del 1808. Infatti, punto qualificante dell’enunciato progetto dello Zuccagni Orlandini era il contemplare il ritorno all’esperienza napoleonica, con province compartimentali ove fosse stato finalmente possibile riunire tutti i rami dei pubblici servizi. Tali circoscrizioni di secondo grado dovevano essere saldamente rette “da funzionari in cui si assomavano competenze allo stesso tempo governative, giudiziarie e amministrative, che facevano di quei prefetti e di quei governatori – nominati dal granduca e direttamente dipendenti nell’esercizio delle loro funzioni dal ministero dell’Interno – delle figure ancora più potenti e accentratrici di quanto lo sarebbero state quelle dei loro successori al tempo del Regno d’Italia”⁵¹.

In effetti, il progetto rispondeva largamente al concetto dell’artificio statistico (poggiando sulle certezze oggettive della scienza geometrico-aritmetica, cioè equivalenza, simmetria, omogeneità del peso dei valori spaziali e demografici: inscindibile binomio superficie/popolazione), anche se si voleva motivare, come infatti fece Zuccagni Orlandini, essenzialmente come una esigenza oggettiva di tipo funzionale, per “eliminare le molteplici divisioni dello Stato, arbitrariamente adottate dalle Direzioni dei diversi Uffici pubblici”⁵².

In sostanza, venivano ora progettate 5 province dipartimentali (alle tre napoleoniche agglutinate su Firenze, Siena e Livorno si aggiungevano quella nuova di Lucca con le valli del Serchio e della Magra, e infine quella di Pisa che non poteva essere umiliata come sede di sottoprefettura in considerazione della sua “nobilissima” storia e della ricchezza delle sue istituzioni), da reggersi da un prefetto “con facoltà governative” e da un consiglio provinciale⁵³.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Pazzagli-Soldani, *Lineamenti e scansioni*, op. cit., p. 31.

⁵² *Ibidem*, p. 31.

⁵³ *Divisione territoriale della Toscana proposta dalla Commissione nominata con decreto Ministeriale de' 21 dicembre 1848*, op. cit.

Le province dipartimentali dovevano essere divise in 20 distretti, un numero maggiore delle circoscrizioni di secondo ordine corrispondenti, le sottoprefecture⁵⁴, mentre a loro volta i distretti dovevano essere frazionati in numerose sezioni distrettuali corrispondenti ai cantoni francesi: tali comprensori, accorpando alcune comunità, avrebbero dovuto rappresentare la divisione territoriale fondamentale a fini sia giudiziari (sedi di pretura) che elettorali (coincidenti con collegi dei deputati dell'Assemblea Nazionale).

La regola adottata per tale distrettuazione era essenzialmente demografica, vale a dire il superamento della soglia dei 10.000 abitanti che dava diritto all'elezione di un deputato. Non mancarono però le eccezioni, determinate dal difficile tentativo di integrazione del fattore statistico, allora imperante sul piano politico, con quelli di ordine geografico-topografico (estensione spaziale e configurazione orografica) e stradale (difficoltà delle comunicazioni e degli spostamenti)⁵⁵.

Vale comunque la pena di segnalare che, come già avvenuto sotto i francesi per i cantoni, alcuni distretti avrebbero dovuto abbracciare territori nel complesso omogenei, che non avevano mancato di cementare un qualche senso di appartenenza e una qualche identità provinciale con la plurisecolare esperienza delle circoscrizioni giudiziarie (soprattutto i vicariati di San Giovanni con il Valdarno di Sopra, di Pescia con la Valdinievole, di Massa Marittima con la Val di Pecora o Maremma Massetana, di Pontremoli e Fivizzano con la Lunigiana Granducale, e il commissariato di Pistoia comprensivo della valle dell'Ombrone e della Montagna Pistoiese), mentre il distretto di Rocca San Casciano avrebbe dovuto unificare i tre antichi vicariati e tutto il territorio della Romagna Granducale.

Quanto poi alla maglia comunale, fu premura della commissione mettere a fuoco l'esigenza del potenziamento delle autonomie locali in un contesto di revisione radicale del sistema, mediante "riunione di alcune comunità, la divisione di altre e la rettificazione di vari confini".

In realtà, tale ipotesi prevedeva il notevole sfollamento della maglia comunale (da 285 a 220 soggetti secondo un'ipotesi 'minimale', o addirittura 152 soggetti secondo una soluzione più radicale), sulla base dell'adozione di un parametro unico di ordine prettamente statistico: quello demografico.

⁵⁴ A Firenze, i distretti di Firenze, Arezzo, Rocca San Casciano, Pistoia e San Giovanni Valdarno; a Lucca, quelli di Lucca, Castelnuovo Garfagnana, Fivizzano, Pontremoli, Massa e Pescia; a Pisa, quelli di Pisa, San Miniato e Volterra; a Siena, quelli di Siena, Montepulciano, Grosseto e Massa Marittima; a Livorno, quelli di Livorno e Portoferraio.

⁵⁵ Ad esempio, "Firenzuola sarà sezione anche se non giunge a 10.000 abitanti visto le condizioni disastrose delle gite a Marradi o in Mugello per poi eleggere un deputato estraneo ai loro interessi". Analoghe erano le motivazioni per le piccole sezioni alpestri di Dicomano-San Godenzo-Londa, Badia Tedalda-Sestino, Castelfocognano-Bibbiena-Pratovecchio e per quella, ugualmente problematica perché maremmana, di Guardistallo-Campiglia. *Ibidem*.

Infatti, nonostante il drastico sfollamento delle fitta congerie di "leghe, balie, comuni e comunelli" operato nella seconda metà del XVIII secolo⁵⁶, era indispensabile diminuirne ulteriormente il numero, affinché "ogni capoluogo" potesse esprimere con efficacia funzioni di governo e servizio, dovendo mantenere "scuole elementari e tecniche e uno spedaletto e altri istituti di primaria necessità".

Per tale motivo, si suggeriva "che le comunità con meno di 3000 abitanti" (in numero di 53) "fossero riunite alle limitrofe", non dal governo centrale con atti d'imperio, ma dalle circoscrizioni di secondo e terzo ordine (province e sezioni), che meglio potevano conoscere le necessità locali e "certe singolarità topografiche, non rispettando le quali potrebbero insorgere motivi di malcontento"⁵⁷.

In tale quadro con rete a maglie rade, poteva esserci spazio per alcuni interventi apparentemente in controtendenza, vale a dire le "separazioni" di soggetti di scarso peso demografico ma di sufficiente vitalità socio-economica, o comunque non integrabili nel sistema corrente: la creazione di nuove comunità comportava pure il recupero di antiche "dignità municipali" venute ingiustamente meno nel passato. Era questo il caso di Incisa, riunita nel 1826 ("senza riguardo per il commercio del capoluogo, favorito dall'intersezione di due strade regie") a Figline, che doveva riannodare le funzioni direzionali espandendosi con popoli da sottrarre anche a Reggello, in forza della lontananza di quel centro. Ed era il caso sia di Campo nell'Elba, riunito "dopo il 1814" alla vastissima comunità di Marciana, il cui capoluogo era lontano e del tutto privo di attrattive; sia dei "due ricchi territori di Buti e di Calci" (distaccati rispettivamente da Vicopisano e Pisa).

In pochi casi (come a Bagno di Romagna, dove l'omonimo centro fu sostituito da San Piero in Bagno, "terra grande e ben fabbricata" con "mercati settimanali e annue fiere"), si decise il cambiamento del capoluogo comunale, in forza dei nuovi equilibri che erano maturati nei tempi lorenesi.

Innumerevoli furono, poi, i casi di razionalizzazione dei confini e le rettifiche territoriali minori da un comune all'altro. L'eliminazione di numerose altre *enclaves* e delle altre annose e "fastidiose" anomalie per le inadeguate "condi-

⁵⁶ Basti dire che le 17 comunità della Romagna nacquero al posto dei preesistenti 118 soggetti; Firenzuola ne contava 25, Modigliana 24, ecc.

⁵⁷ Numerosi accorpamenti erano previsti nell'area appenninica dalla Lunigiana alla Valtiberina, con il corollario dei bacini intermontani e delle vallate subappenniniche. Un numero inferiore interessava la Toscana collinare: nel Valdarno di Sopra, Laterina doveva incorporare Castiglion Fibocchi e Castiglion Ubertini, Castelfranco doveva congiungersi a Pian di Scò e Bucine a Pergine; in Val di Bisenzio, Prato a Montemurlo; nel Valdarno di Sotto, Montelupo a Capraia; in Valdinievole, Buggiano a Massa e Cozzile; in Val d'Era, Laiatico a Peccioli, Terricciola a Chianni, Ponsacco a Capannoli, Lari a Lorenzana; nella Maremma Pisana, Rosignano a Orciano e Santa Luce, Riparbella a Castellina Marittima, Guardistallo a Montescudaio, Casale Marittimo a Bibbona, Campiglia a Suvereto, Sassetta a Monteverdi; nelle Colline Metallifere, Radicondoli a Elci, Pomarance a Castelnuovo Val di Cecina; in Val d'Ombrone, Castiglion d'Orcia a San Quirico d'Orcia, Buonconvento a San Giovanni d'Asso, Monteroni a Murlo, Chiusdino a Monticiano, Grosseto a Castiglione della Pescaia, Orbetello a Magliano, Pitigliano a Manciano.

zioni topografiche" (distanza eccessiva o difficoltà di accesso specialmente in aree montane o alto-collinari, talora per l'effetto barriera di un corso d'acqua, più spesso per le cattive condizioni della viabilità) doveva comportare sempre il trasferimento (adeguatamente sollecitato e motivato) di un intero popolo e mai di qualche sua parte, come invece si era fatto nel recente passato.

Ora, come già nei tempi napoleonici (almeno fino al 1811 e all'avvio della catastazione), la parrocchia, infatti, anche sul piano della "amministrazione governativa", tornava ad essere considerata "qual parte importante, sebbene rappresenti la minima tra le suddivisioni territoriali": per tale motivo, "sembra conveniente il considerarla come l'unità nel complesso delle topografiche divisioni". E ciò, con tutte le difficoltà derivanti dai numerosi frazionamenti e dai trasferimenti dei popoli da una comunità all'altra operati al tempo delle operazioni catastali (vale a dire, all'inizio degli anni '20), in adeguamento ai principi della catastazione avviata dai francesi un decennio prima, le cui istruzioni contemplavano rigorosamente il sistema della "rettifica topografica dei confini", vale a dire la sostituzione dei limiti tradizionali (in apparenza spesso 'invisibili' e quindi ritenuti "artificiali" come sinonimo di 'irrazionali') con "fiumi, strade ed altri limiti naturali"; la riunione delle "frazioni di una comunità insinuate nel terreno di un'altra adiacente o dal medesimo circoscritte"⁵⁸.

Addirittura, in pochi anni, ben 152 comunità avevano avuto cambiamenti di confini, senza che l'organizzazione ecclesiastica si fosse adeguata a tale intervento politico. Fu una vera e propria rivoluzione, e la commissione non mancò di mettere a fuoco, con sagacia, gli effetti perversi prodotti dalla "indiscutibile evidenza della topografia": "accadde che, nel ridurre una parrocchia in frazioni, alcune di queste passarono in due o tre comunità confinanti con quella in cui era situata la chiesa, non senza imbarazzo dei cancellieri dei giudicenti e dei parrochi medesimi" e di altri uffici pubblici ancora.

Di fronte a tale groviglio di questioni aperte, la commissione non poteva non proporre il ritorno alla situazione pre-catastale (con ristabilimento "degli antichi confini di ogni comunità"), oppure, se si sceglieva la strada del mantenimento della realtà attuale, non si poteva non provvedere almeno a "permettere opportunamente il registro di molte famiglie da una parrocchia all'altra", in modo da far cessare "le anomalie amministrative, i danni delle popolazioni, il malcontento dei municipi".

In altre situazioni (ponte sul Serchio a Barga per collegare Barga ai popoli posti di là dal fiume, ponte sulla Cecina a Montecastelli, strada del Bulera tra Castel del Bosco e Pontedera, via tra Sestino e Sansepolcro), comunque, bastò

⁵⁸ Al riguardo, permanevano ancora annosi conflitti "tra Municipi" che non era stato possibile comporre: ad esempio, come quello concernente "il popolo di San Pierino contrastato tra le due comunità di Fucecchio e di San Miniato". *Ibidem*.

disporre la costruzione di una strada rotabile o di un ponte per risolvere problemi di collegamento dei territori con capoluoghi di comunità o di sezione⁵⁹.

È ovvio che, se il progetto fosse stato attuato, anche nel futuro sarebbe stato necessario ricorrere a tutta una serie di aggiustamenti che tenessero conto dei mutamenti demografici e socio-economici, introducendo così un elemento di instabilità istituzionale; e tale motivo ebbe sicuramente il suo peso – insieme alle ragioni politiche – nella decisione di bloccare un tentativo di revisione così radicale.

È forse anche per tali motivi che il progetto del 1848-49 è stato definito (probabilmente con entusiasmo eccessivo) “armonioso” e in grado di “rispondere alle esigenze della vita locale”⁶⁰.

Di sicuro, le diffuse e radicate opposizioni municipali⁶¹ al progetto da una parte e il ritorno del granduca al seguito dell'esercito austriaco dall'altra ne determinarono il fallimento.

La maglia provinciale fu bloccata (fino all'Unità) sulle sette province del 1848, con i governi di Livorno e Portoferraio che, nel 1851, vennero trasformati nell'ottavo compartimento, aumento presto compensato dall'eliminazione, avvenuta nel 1851-52, di quello di Pistoia, pare per una vera e propria rappresaglia politica attuata nei confronti di una città dimostratasi ostile ai Lorena (con smembramento del territorio, essendo la valle dell'Ombrone e la Montagna annesse a Firenze e la Valdinievole a Lucca).

Con la legge amministrativa del 1865, alle sette province ex granducali veniva poi aggiunta l'ottava di Massa Carrara (inizialmente compresa nel Compartimento Emilia, in virtù dell'antica dominazione estense e a quella più recente borbonica, ampliata con gran parte della Garfagnana).

Da allora, la maglia provinciale era destinata a rimanere immutata fino agli anni '20 del XX secolo, allorché il governo fascista approvò numerosi cambiamenti in parte riconducibili a “validi motivi geografici” (cioè alla ricomposizione delle più marcate anomalie territoriali) e “a maggiori comodità di comunicazioni”⁶²: è sicuramente il caso dei circondari di Castelnuovo Garfagnana (con i 16 comuni che con l'Unità erano stati aggregati a Massa Carrara) che tornò a Lucca e di quello di Rocca San Casciano (con i 12 comuni fiorentini della Romagna Granducale trasferiti a Forlì e quindi all'Emilia Romagna).

Forti istanze locali che si integrarono con “le leggi della geografia” produssero la nascita della nuova Provincia di Pistoia (con i territori che nel 1851

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Pazzagli-Soldani, *Lineamenti e scansioni*, op. cit., pp. 33 e 49.

⁶¹ Addirittura, l'autorevole deputato Tassinari se ne fece interprete sostenendo, nella seduta parlamentare del 27 gennaio 1849, che la provincia era un “inutile intermediario tra il Comune e lo Stato”. Cfr. A. Mori, *La Toscana e le sue suddivisioni amministrative*, op. cit., p. 264.

⁶² G. Benedetti, *I comuni toscani 1770-1790*, in *La Toscana dal Granducato alla Regione*, op. cit., p. 197.

erano stati smembrati tra Firenze e Lucca) e il cospicuo accrescimento della Provincia di Livorno (che finalmente poté ottenere la Maremma Pisana, mentre Pisa ebbe in cambio 5 comuni fiorentini nel Valdarno di Sotto), quest'ultimo provvedimento attuato grazie alla sapiente regia e al potere politico del gerarca labronico Costanzo Ciano: tale evento può essere interpretato come “opportunità di ovviare all'anomalia di una grande città come Livorno, praticamente senza un proprio territorio continentale”⁶³.

Con l'Unità – insieme ad un “ininterrotto flusso di revisioni” confinarie e di “mutamenti di piccole aree periferiche” che, spesso ma non sempre, tennero conto di esigenze oggettive di riequilibrio territoriale⁶⁴ – si assiste ad una ripresa di quei “fermenti di localismo” e di quei “fremiti di campanilismo che di fatto non erano mai scomparsi”. A fronte di poche soppressioni di minuscole circoscrizioni (è il caso, negli anni '60 e '70, di Castiglion Ubertini, Montecalvelli, Terrarossa, Albiano, Raggiolo, ecc.), si hanno non poche nuove istituzioni o ricostituzioni, in armonia con le trasformazioni del tessuto economico e sociale, come quelle che si distribuiscono nelle semispopolate Maremme in via di lenta e contrastata colonizzazione, talora di crescita industriale (Follonica, Capalbio, San Vincenzo, Cecina, Monterotondo Marittimo, Scarlino, ecc.), ma soprattutto “nella Toscana delle città”, vale a dire nei bacini dell'Arno e del Serchio e poi anche nelle aree marittime sane o risanate, dove si concentrano, seppur con gradualità, i processi della modernizzazione, prima agricola e talora anche industriale e commerciale, infine turistica, con relativo sviluppo demografico (Agliana, Altopascio, Lamporecchio, Buti, Calci, Massarosa, Pieve a Nievole, Vaiano, Poggio a Caiano, Montecatini Terme, Forte dei Marmi, Abetone, Campo nell'Elba e Marciana Marina). Viceversa, non poche soppressioni sono da riferire alle ben maggiori esigenze tributarie, e specialmente urbanistiche, delle principali città, come Firenze (manifestatesi nel 1865 e nel 1928), Pistoia (nel 1878) e Siena (nel 1904)⁶⁵.

Parafrasando Lucio Gambi⁶⁶, si può sostenere che – nonostante l'incessante processo di adattamento della maglia politico-amministrativa – le “reali situazioni” dei nostri giorni (con il ruolo ormai basilare svolto dalle province riguardo al governo del territorio considerato nell'accezione più estesa) impongono, anche in Toscana, “l'esigenza di una severa revisione territoriale delle circoscri-

⁶³ *Ibidem*, p. 197. Infine, nel 1992, con i 6 comuni fiorentini della valle del Bisenzio e del “distretto tessile”, è stata istituita la Provincia di Prato. Cfr. G. Benedetti, *La Toscana*, in Gambi-Merloni (Ed.), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, op. cit., pp. 196-197.

⁶⁴ Fecero eccezione alcune operazioni improntate a formule di preta e artificiosa compensazione statistica, opportunamente elencate da Pazzagli-Soldani, *Lineamenti e scansioni*, op. cit., p. 43.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 42; e Benedetti, *La Toscana*, op. cit., pp. 191-196 e 202-205.

⁶⁶ L. Gambi, *Prefazione*, in F. Galluccio, *Il ritaglio impossibile: lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma 1998, pp. 4-5.

zioni amministrative di ogni ordine": a partire dai comuni che rimangono "la tessera di base del mosaico nazionale". E ciò, per adeguare "i loro spazi di governo" ai bisogni di una più coerente ed efficiente pianificazione territoriale.

Con la legge statale sull'ordinamento delle autonomie locali n. 142 del 1990 hanno ripreso forza le ipotesi fatte nel passato più o meno recente "di revisione delle circoscrizioni comunali tendenti a risolvere [con l'accorpamento] endemiche situazioni di fragilità amministrativa dei piccoli comuni" (almeno inferiori a 5000 abitanti che in Toscana sono 143 su 287, mentre quasi 60 addirittura contano meno di 2000 abitanti). È noto che tale legge è rimasta del tutto inapplicata per l'opposizione dei forti gruppi di potere locali e per le gelosie di campanile, piuttosto che per le difficoltà territoriali dettate dalle peculiari specificità geografiche e dalle diversità socio-economiche locali.

Addirittura, il problema è ben lungi dall'essere risolto anche per quanto concerne le innumerevoli variazioni parziali (non di rado veri e propri 'ritocchi') che si renderebbero necessari per sanare la diffusa realtà di quei settori territoriali, soprattutto insediamenti, eccentrici ed emarginati rispetto ai capoluoghi comunali, talora isole amministrative, più spesso centri divisi fra due comuni (e in alcuni casi pure fra due province).

Un'altra questione "riguarda quei territori urbanisticamente compatti e interdipendenti per infrastrutture e servizi, e tuttavia suddivisi fra molte amministrazioni locali" (a parte l'area metropolitana centrale, dove, con una ventina di comuni e 3 province, si concentra un terzo della popolazione, e ove, entro il 1992, avrebbe dovuto sorgere la "città metropolitana", ci si riferisce qui alla Valdinievole, all'alto e basso Valdarno, all'area Versiliese-Apuana); e riguarda pure altri contesti interprovinciali come il Chianti, la Valdichiana, l'Amiata e il sistema vallivo Cornia-Pecora, oltre all'Elba con 30.000 abitanti e ben 8 comuni. In tutte queste aree, c'è da credere che "forti operazioni di fusione fra comuni" potrebbero "assicurare dimensioni amministrative capaci di dominare unitariamente le grandi trasformazioni insediative [e infrastrutturali] e di gestire efficacemente complessi sistemi di servizi"⁶⁷.

Va detto, con chiarezza, che qui è soprattutto la dimensione interprovinciale che (dopo la citata legge n. 142/1990) vale a vanificare, di fatto, ogni possibilità di riforma.

Eppure, varie modificazioni alla scala intra-provinciale, atte a garantire una "più razionale distribuzione dei centri comunali in rapporto alla distanza dal capoluogo provinciale", sarebbero assai utili o indispensabili – come opportunamente esemplifica Benedetti⁶⁸ – fra Pisa e Livorno, trasferendo alla seconda comuni come Orciano Pisano, Santa Luce, Castellina Marittima, Riparbella, Montescudaio, Guardistallo, Casale Marittimo che hanno "con Livorno migliori

⁶⁷ Spagna, *Introduzione*, op. cit., p. 10.

⁶⁸ Benedetti, *La Toscana*, op. cit., pp. 212-219.

comunicazioni e più stretti rapporti commerciali"; oppure fra Arezzo e Firenze, con spostamento del settore orientale del Valdarno di Sopra che "rientra più nell'area di influenza" del capoluogo regionale; oppure fra Grosseto e Siena, con Montieri che "è più agevolmente collegato a Siena".

La stessa scala intra-regionale potrebbe e dovrebbe essere coinvolta, con riferimento alla Lunigiana, sicuramente un autentico mosaico subregionale anche sul piano culturale che, non da oggi, soprattutto con Aulla, ha "stretti contatti con la Liguria" (polo Sarzana-La Spezia), e, con Pontremoli, gravita sul Parmense, "grazie anche a buoni collegamenti stradali"; ai territori transappenninici dell'alta valle del Reno (Sambuca Pistoiese) che intessono stretti legami con Porretta Terme e il Bolognese, e soprattutto a quelli della Romagna Toscana, ove le comunità da tanti secoli fiorentine di Firenzuola, Marradi e Palazzuolo sul Senio hanno "molti rapporti con l'Emilia Romagna", mentre quelle aretine (Badia Tedalda e Sestino) degli alti bacini dei fiumi Foglia e Marecchia hanno stretti rapporti con i vicini centri marchegiani⁶⁹.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 212-219.