

LUIGI CALABRESE
L'amministrazione provinciale

1. Nel 1806 il Regno di Napoli entrò a far parte del sistema imperiale napoleonico. Giuseppe Bonaparte diventò il sovrano di uno Stato caratterizzato dalla forte persistenza delle strutture feudali di *ancien régime*, da una profonda arretratezza economica e da una formidabile crisi di tenuta dei tradizionali assetti sociali. Appariva, perciò, assolutamente necessario procedere all'abolizione della feudalità, ristrutturare l'amministrazione della giustizia fondandola su criteri moderni, predisporre una riforma fiscale, varare il riordino amministrativo delle province.

Il nuovo governo - composto da personalità di primissimo piano quali il Miot, il Roederer, il Saliceti - riuscì ad approntare in pochi mesi una serie di provvedimenti legislativi volti ad abbattere definitivamente le cadenti strutture del vecchio Stato e a gettare le fondamenta per la costruzione del nuovo edificio.

Il provvedimento che segnò la decisa frattura con il passato fu certamente la legge del 2 agosto 1806 che sopprimeva la feudalità, privava i baroni dei diritti giurisdizionali e proibitivi ed affidava i demani feudali ai comuni. Pochi giorni dopo, l'8 agosto 1806, fu emanata, sul modello francese e del Regno italico, la legge organica sull'amministrazione civile. Nei mesi successivi fu spazzato via il vecchio sistema fiscale (legge dell'8 novembre 1806) con l'introduzione di un'unica tassa sulla proprietà, la fondiaria, al posto delle tante contribuzioni fino ad allora vigenti. Nel 1808 fu riformata la magistratura con l'istituzione dei giudici di pace nei circondari, dei tribunali di prima istanza e delle corti criminali in ogni provincia, delle quattro corti d'appello e della Gran Corte di Cassazione (legge organica del 20 maggio 1808). Infine, nel 1809, fu approntato il catasto, seppure ancora "provvisorio".¹

Particolarmente significativa - nel quadro di queste riforme frutto dell'esperienza rivoluzionaria e napoleonica - fu la legge dell'8 agosto 1806, che prevedeva la divisione del territorio nazionale in province e distretti. Il governo centrale avrebbe esercitato, comunque, uno stretto controllo sulle amministrazioni periferiche. La legge prevedeva, infatti, che a capo di province e distretti fossero posti intendenti e sottintendenti, i quali rispondevano del loro operato direttamente al ministro dell'Interno. Il compito principale di questi funzionari, di nomina governativa, era quello di vigilare

¹ SPAGNOLETTI, *Storia del Regno...*, pp. 39, 40.

affinché le direttive del governo centrale venissero prontamente recepite ed attuate dalle amministrazioni periferiche.

Al di là delle critiche che già i contemporanei mossero al nuovo sistema che, basato su un forte accentramento burocratico, deludeva nuovamente le aspirazioni autonomistiche delle province, ribadendo la loro subalternità nei confronti della capitale, senza alcun dubbio la riforma amministrativa napoleonica rappresentò un momento particolarmente significativo sulla strada della modernizzazione. Con tale provvedimento, infatti, veniva finalmente introdotta nel Regno una vera e propria “pubblica amministrazione”, che estendeva le proprie competenze anche a settori che fino ad allora erano stati propri delle strutture feudali o ecclesiastiche, come la beneficenza, l’istruzione, la sanità.

Nello stesso tempo la necessità di reclutare personale idoneo ad assolvere le responsabilità connesse con i nuovi uffici favorì una certa mobilità sociale e la nascita di una borghesia delle professioni, la quale andò man mano caratterizzandosi - se non come vera e propria classe dirigente - come una delle principali “forze in campo” all’interno delle realtà periferiche per tutto il periodo pre-unitario.

2. Per quanto riguarda la Basilicata, la nuova legge decretò lo spostamento del centro della vita amministrativa da Matera (dal 1663 sede della Regia Udienza) a Potenza, che divenne capoluogo della provincia (dai confini territoriali pressappoco simili a quelli dell’attuale Regione).

Rispetto alla cittadina murgiana Potenza era situata in una posizione molto più centrale, soprattutto in virtù della redistribuzione territoriale che assegnava alla Basilicata, sul versante occidentale, i comuni di Balvano, Brienza, Marsico, Salvia, Sant’Angelo le Fratte, Vietri, Saponara di Grumento, precedentemente ricadenti nella provincia di Principato Citra.

Come osservò Raffaele De Cesare² nel 1907, sul numero speciale de *Il Lucano* preparato in occasione del primo centenario dell’elevazione di Potenza a capoluogo, tale decisione fu suggerita

dalla necessità che la capitale fosse meno lontana da Napoli, e in posizione naturalmente più forte. Potenza non è nel centro della provincia. Il centro sarebbe stato San Mauro Forte, Accettura, o Stigliano. Ma Potenza aveva maggior importanza di queste, ed era naturalmente più forte, perché in alto, e circondata da monti [...]³.

Potenza era nondimeno tutt’altro che preparata a diventare un moderno centro amministrativo. Con i suoi 8.658 abitanti la città rientrava

² Raffaele De Cesare (1848-1918): storico, oltre che deputato e senatore del Regno d’Italia.

³ DE CESARE, *Titoli e ricordi*, p. 17.

appena nella fascia delle città medie del Mezzogiorno e già presentava una struttura urbana ai limiti del collasso, con una forte, inesaudita, richiesta di strutture abitative adeguate, dovuta in parte ai terremoti che avevano colpito la città nel corso del Settecento, in parte alla capacità attrattiva esercitata dalla sede vescovile, in parte all'aspirazione dei contadini a stabilirsi al riparo delle mura cittadine.

Tutto ciò aveva provocato una grave crisi degli alloggi. Secondo la *Statistica murattiana* del 1811, infatti, la maggior parte della popolazione cittadina abitava in «sottani in cui si scende per cinque o sei gradini» sotto il livello della strada, «i quali non sono né comodi né salubri, non sono ventilati, mancano la più gran parte di finestre [...]»⁴.

In tale contesto la prima difficoltà da affrontare fu quella di reperire locali adatti per stabilirvi gli uffici pubblici. Il problema fu risolto ricorrendo ad alcune importanti strutture, quali il convento di San Francesco, il palazzo Loffredo e la Grancia San Lorenzo, acquisite in seguito alla soppressione degli ordini religiosi ed all'eversione della feudalità e riadattate a pubblici uffici. Nel 1809 fu approntato un piano regolatore che prevedeva l'abbattimento di qualche edificio al fine di allargare alcune strade e piazze già esistenti e di crearne di nuove, nel tentativo di migliorare l'aspetto del vecchio abitato e di adattarlo alle nuove esigenze. Gran parte del piano regolatore fu comunque disattesa e per decenni le amministrazioni non riuscirono a promuovere una vera politica urbanistica, funzionale alle necessità create in seguito al nuovo ruolo assunto dalla città. Solo nel 1843 sarebbe stata prevista la costruzione di nuovi quartieri per far fronte alla gravissima crisi acuita dall'incremento demografico che aveva visto la popolazione crescere sino alla soglia degli 11.000 abitanti.

L'altra grande difficoltà era quella di congiungere il nuovo capoluogo alle principali arterie viarie del Regno. La mancanza di collegamenti stradali era un serio problema delle province napoletane, il cui sviluppo era stato subordinato per secoli agli interessi della capitale. La Basilicata presentava a questo riguardo un quadro generale ancora più sfavorevole. Il Consiglio provinciale, nel 1809, osservava che «senza contare que' pochi luoghi della Provincia, che sono attraversati dalla strada delle Calabrie» solo «Muro, Bella, Atella, Anzi e Barile» erano collegati da «una strada rotabile, che fa parte di quella della Valva»⁵. In effetti erano solamente due le strade, solo a tratti rotabili, che attraversavano il territorio provinciale: la strada della «Valva» collegava Atella, Castelgrande, Muro alla «Consolare»⁶ di Calabria

⁴ PEDIO, *La statistica...*, p. 21.

⁵ Verbali delle riunioni del Consiglio di Basilicata del 1809, in ASNa, *Ministero dell'Interno, II inventario*, fascicolo 10, carta 2 verso.

⁶ Erano chiamate «consolari» o «regie» le sei strade costruite e mantenute a carico dello Stato: 1) la strada di Roma; 2) La strada di Abruzzo; 3) La strada del Sannio; 4) La strada di Benvenuto; 5) La strada di Puglia; 6) La strada di Calabria.

che passava per Lagonegro, mentre una diramazione non rotabile collegava Melfi e Venosa con la strada di Puglia all'altezza di Avellino. Da tali pur precari collegamenti Potenza era, al momento della sua elevazione a Capoluogo, completamente tagliata fuori.

Realizzare strade "rotabili" che collegassero la città alle strade "consolari", in modo da garantire più veloci ed efficienti collegamenti, soprattutto con la capitale, appariva quindi una necessità urgente sia per ragioni strategiche che amministrative. Dopo circa tre anni di dibattiti (che coinvolsero intendente, sottintendenti, Consiglio provinciale, Comuni e Direzione Generale dei Ponti e Strade), sulla definizione dei tracciati e su come provvedere al finanziamento dell'opera, il governo decise - con Reale Decreto del 1 giugno 1809 - la costruzione di due strade che congiungessero il nuovo capoluogo con Napoli (attraverso la strada delle Calabrie con un collegamento Vietri-Picerno-Potenza) e con il Melfese (Potenza-Aviigliano-Atella)⁷. In effetti questi due tratti stradali convergenti su Potenza - insieme alla strada che da Avellino collegava il Melfese alla Consolare di Puglia (un rifacimento, al fine di rendere "rotabile" un percorso già esistente) - furono gli unici interventi predisposti ed avviati dal governo di Gioacchino Murat in materia di viabilità per la Basilicata.

3. Quello della viabilità era uno dei principali problemi trattati dai corpi consultivi intermedi nati con il duplice scopo di temperare il rigido accentramento amministrativo voluto dai napoleonidi e di dare voce alle *élites* locali. La legge dell'8 agosto, infatti, prevedeva la creazione di tre corpi rappresentativi: Decurionati (consigli comunali), Consigli distrettuali e Consigli provinciali.

Sulla formazione di tali assemblee il governo si assicurava naturalmente uno stretto controllo. I componenti del Decurionato, per esempio, venivano scelti direttamente dal ministro dell'Interno o dall'Intendente⁸.

⁷ Cfr. DIGIORGIO, *La pianificazione...*, p. 514.

⁸ Inizialmente la legge prevedeva che i componenti del Decurionato, da 10 a 30 a seconda della grandezza del comune, fossero eletti dai capifamiglia riuniti in pubblico parlamento. Disposizioni tanto "liberali" furono però abbandonate molto presto: con la legge dell'8 ottobre 1806 si stabilì che i decurioni venissero estratti a sorte tra i proprietari (era prevista una rendita minima di 24 ducati nei comuni più piccoli, di 48 ducati nei comuni con popolazione compresa fra i tremila e i seimila abitanti e di 96 ducati in quelli con più di seimila abitanti). Infine, con la legge del 20 maggio 1808, il governo stabilì che nei comuni più importanti i decurioni fossero nominati direttamente dal ministro dell'Interno su terne presentate dall'Intendente, mentre nei comuni minori le nomine sarebbero state effettuate dall'Intendente stesso. La scelta poteva avvenire, secondo le nuove disposizioni, oltre che fra i proprietari, anche tra coloro che "vivevano colla professione di arti liberali" e, nei centri minori, tra coloro che esercitavano "da maestri un'arte o un mestiere o tenevano un negozio". Si tentava di allargare dunque la base del consenso, associando ai destini del nuovo Stato tutti quei ceti economicamente attivi sul territorio che erano stati esclusi dalle precedenti manovre.

Per la selezione dei consiglieri distrettuali e provinciali venivano preparate dai sottintendenti delle “liste degli eleggibili” che indicavano i nomi dei proprietari e le relative rendite soggette all’imposta fondiaria. I consiglieri provinciali potevano essere scelti fra i proprietari aventi una rendita fondiaria di almeno 480 ducati, mentre per aspirare all’incarico di consigliere distrettuale bisognava possedere una rendita di almeno 240 ducati. Da tali liste i Decurionati sceglievano i propri candidati. Con i nominativi proposti dai decurioni i sottointendenti avrebbero composto un elenco, esprimendo anche giudizi o preferenze, inviandolo all’Intendente che avrebbe composto delle terne per ogni piazza, all’interno delle quali il re avrebbe fatto la scelta tramite il ministro dell’Interno⁹.

Il processo di selezione degli amministratori locali e del personale dei corpi rappresentativi è molto interessante perché ci svela le intenzioni del governo sui ceti chiamati a collaborare nella gestione della cosa pubblica e nella attuazione della riforma amministrativa. Se nei piccoli comuni la strada per il decurionato era aperta anche ai piccoli proprietari e ai professionisti, nei comuni più grandi diventava importante la rendita annua, mentre il consigliere distrettuale e provinciale doveva appartenere alla media e grossa borghesia terriera (professionisti, commercianti e industriali ne erano esclusi se non erano al tempo stesso possidenti). Gli amministratori dovevano anche essere personalità dalla specchiata moralità, senza nostalgie legitimiste, inclini a sostenere il nuovo sistema amministrativo. Per poter assolvere i compiti richiesti, inoltre, i consiglieri provinciali e distrettuali dovevano possedere una buona competenza in campo economico-amministrativo. Tale competenza era necessaria perché ai consiglieri provinciali e distrettuali erano affidati alcuni incarichi delicati che, per essere svolti al meglio, richiedevano una buona preparazione tecnica. Il principale compito dei Consigli era infatti quello di ripartire le imposte dirette: i Consigli provinciali avrebbero diviso le imposte fra i distretti, i Consigli distrettuali le avrebbero ripartite fra i comuni. I Consigli provinciali, inoltre, avevano l’incarico di discutere i problemi amministrativi locali e di esprimere un parere sullo stato della provincia, facendo anche proposte su come migliorarlo.

Il rigido sistema di selezione, che permetteva al governo di esercitare una stretta vigilanza sulla composizione dei corpi consultivi, rese però difficile (soprattutto in alcune delle aree più arretrate dal punto di vista socio-economico, dove il numero di possidenti aventi i livelli di rendita prescritta era piuttosto esiguo) sia la scelta dei consiglieri che il processo di ricambio quadriennale previsto dalla legge. Nello stesso tempo il governo dovette affrontare l’apatia della grossa borghesia terriera, che nel suo insieme manifestò ben presto la propria riluttanza a partecipare attivamente alla vita

⁹ Cfr. SCIROCCO, *I corpi rappresentativi...*, pp. 102-105.

delle nuove istituzioni.

In Basilicata la consistenza numerica della media e grande borghesia agraria chiamata dai requisiti di legge a formare l'ossatura dei Consigli provinciali e distrettuali era sufficientemente ampia da garantire tanto un opportuno processo di selezione¹⁰ quanto il ricambio previsto dalla legge. Tuttavia il grado di adesione e partecipazione del notabilato locale alle nuove istituzioni fu, come in altre province, piuttosto basso. Con l'eccezione del 1808, il primo anno in cui i Consigli furono convocati, il raggiungimento del numero legale costituì quasi sempre un problema. Questo dimostrava la "riluttanza, per non dire il disimpegno, della possidenza agraria ad assumere l'onere di una rappresentanza meramente consultiva, con l'aggravio delle spese e degli incerti di viaggi lunghi e disagiati, quando non pericolosi per l'imperversare del brigantaggio"¹¹. Tale atteggiamento fu costantemente una spina nel fianco della monarchia amministrativa e, se i Consigli provinciali ebbero comunque un certo successo, in gran parte il merito va all'impegno che in essi profusero gli ex "giacobini", coloro cioè che nel 1799 si erano schierati per la Repubblica¹². Fra i consiglieri più assidui troviamo infatti personalità come Diodato e Giulio Corbo, Diodato Sponza, Urbano Brando, Nicola Addone, Girolamo Dell'Agli, Domenico Antonio Orlando, che erano stati alla guida del movimento "democratico" in alcuni casi fin dal 1794.

Dopo aver vissuto una breve ma intensa stagione politica nel 1799, quegli uomini avevano dovuto lasciare precipitosamente il territorio napoletano alla caduta della Repubblica. Rientrati in patria al seguito dei francesi, dopo alcuni anni di duro esilio, erano pronti a collaborare con il regime napoleonico nel tentativo di modernizzare le strutture dello Stato, mentre le giovanili aspirazioni "democratiche" venivano abbandonate, o affidate all'associazionismo segreto (Carboneria) in attesa di tempi migliori.

Nell'ambito degli angusti spazi di manovra concessi dal governo, i

¹⁰ Dall'analisi delle due "liste degli eleggibili" (che si trovano in ASPz, Fondo Intendenza di Basilicata, cartella 2, fascicolo 12, *Stato dei più ricchi Proprietari della Provincia di Basilicata*, cc. 17- 23 e *Stato dei più ricchi della Provincia di Basilicata*, cc. 11-16) approntate nel 1809 dall'Intendenza di Basilicata in vista delle elezioni per il "sedile dei possidenti" del mai convocato Parlamento previsto dallo Statuto di Baiona risulta che i proprietari aventi una rendita superiore a quella minima richiesta per diventare consiglieri provinciale (480 ducati) erano circa 90. Il numero certamente non è elevato, ma non è poi così distante dai 118 proprietari che superavano la soglia nella provincia di Principato Citra. La situazione della Basilicata è invece di gran lunga migliore rispetto al Molise, dove i proprietari candidabili all'incarico di consigliere provinciale erano solamente 42. Sommando a questi 90 proprietari i circa 143 aventi una rendita compresa tra i 240 e i 479 ducati risulta un totale di circa 233 "candidabili" a ricoprire l'incarico di consigliere distrettuale. Un numero, questo, più che sufficiente a garantire il necessario ricambio all'interno dei Consigli stessi.

¹¹ MORANO, *Il mondo nuovo...*, p. 32.

¹² Cfr. CALABRESE, *Il personale politico...*, pp. 66-75.

protagonisti dell'esperienza rivoluzionaria cercarono di dare un contributo fattivo proprio all'interno dei Consigli provinciali, attraverso i quali la voce dell'*élite* economica ed intellettuale del Regno poteva giungere fino al sovrano.

Per esempio, il Consiglio di Basilicata – al contrario di altri – si pronunciò ripetutamente in favore delle quotizzazioni demaniali sostenendo che la strada per la modernizzazione passava necessariamente attraverso lo snodo della redistribuzione della terra: «Per potersi poi sollevare la Provincia dai mali che le ha cagionato la scarsezza del raccolto» – si sottolineava in una seduta – «propone il Consiglio all'unanimità, che le proprietà pervenute al regio Demanio dai luoghi già soppressi vengano censite in tutta questa Provincia, la quale essendo interamente agricola ha bisogno di molto territorio, e l'agricoltore non si spinge a migliorarlo, se non dopo che vi ha attaccato l'idea della proprietà»¹³.

Purtroppo i voti del Consiglio su questo argomento – e le stesse buone intenzioni del governo – si infransero contro lo strisciante ostruzionismo o anche l'aperta opposizione della maggior parte dei Decurionati, quasi sempre inclini a ritardare le operazioni o a svolgerle penalizzando il proletariato rurale. Nonostante tutto va rilevato comunque che in Basilicata – probabilmente anche grazie alla pressione esercitata da autorevoli personalità che avevano una solida formazione illuminista alle spalle e che ricoprivano incarichi amministrativi¹⁴ – durante il Decennio francese le censuazioni furono portate avanti con maggiore efficacia rispetto ad altre realtà. Dalla lettura statistica dei dati riportati da Michelangelo Morano¹⁵, ad esempio, si desume che dalle suddivisioni fu beneficiato oltre un decimo della popolazione della provincia¹⁶ e che «in oltre metà dei comuni»

¹³ *Verbali del Consiglio Basilicata del 1812*, in ASPz, *Fondo intendenza Basilicata*, Cartella 28, fascicolo 80.

¹⁴ Ad esempio il Consiglio provinciale del 1809 constatando che fra gli «ex Baroni [...] ve ne sono ancora non pochi, i quali fanno tanta paura da impedire, che le Comuni, le quali prima della Legge abolitiva della Feudalità erano loro soggette, rivendichino il loro diritto» suggerì al governo di esercitare una forte pressione sui comuni: «S.M. – si scriveva - dovrebbe, quando non gli piaccia altrimenti ordinare agli Intendenti, che con loro Circolari dovessero manifestare a tutt'i Sindaci, e Decurionati di essere precisa volontà del Governo, che ciascuna Comune rivendich'i suoi diritti, e perciò che debbono essi dare uno stato esattissimo di tutto quello va soggetto a controversia, e rimetterlo nell'Intendente, acciò co' mezzi indicati dalla Legge possa conoscersi se convenga, o no, che le Comuni muovano Lite, col minacciarsi una multa significativa contro que' Sindaci, e Decurioni, che avranno mancato a siffatto dovere, e che S.M. si dovrebbe compiacere ancora accordare altro tempo alla Commissione Feudale, per occuparsi di siffatte cause» (Verbali del Consiglio di Basilicata del 1809, in ASNa, *Ministero dell'Interno, I inventario*, fascio 183/2, fascicolo 10, c. 3 v.).

¹⁵ MORANO, *Storia di una società rurale...*, pp. 142-145. Vedi anche ID., «O terra o guerra»..., A. CESTARO-A. LERRA, vol. II, pp. 457-500.

¹⁶ Sulle conclusioni di Morano scrive Gabriele De Rosa: «Complessivamente, può dirsi che le alienazioni ecclesiastiche e le quotizzazioni demaniali, almeno in Basilicata, incisero nella fisionomia degli assetti fondiari [...] per cui, come scrive Morano, occorre

della Basilicata si pose «fin dall'inizio mano alle quotizzazioni»¹⁷. Tutto ciò non bastò naturalmente a risolvere l'annosa questione demaniale, che si sarebbe trascinata com'è noto fino al secondo dopoguerra, condizionando fortemente la storia della Basilicata in particolare nei momenti nodali del 1821, del 1848, del 1860.

Il Consiglio provinciale della Basilicata fu, comunque, particolarmente attivo nel sollecitare l'adozione di provvedimenti volti a favorire lo sviluppo socio-economico della provincia: dalla realizzazione di strade rotabili alla costruzione di scuole, carceri più dignitose e orfanotrofi. Si chiedeva «una protezione speciale del governo» al fine di promuovere

il miglioramento della qualità delle lane per mezzo della razza de' Merinos, che si va già introducendo nel Regno, ma con molta lentezza, il miglioramento delle razze di cavalli, l'estensione della coltura de' Gelsi, e quindi la produzione delle Sete; il miglioramento nella fabbricazione de' nostri vini¹⁸.

Particolare importanza rivestiva, agli occhi del Consiglio, l'adozione di tecniche di coltura moderne. A tal fine fu proposta, nel 1812, la creazione «in tutti i Distretti di questa provincia dei Collegi Agrari nei quali possano essere anche ammessi degli orfani, e degli espositi, giunti all'età del settimo anno, ai quali si insegnerebbe l'onorato mestiere di coltivare la terra»¹⁹.

Altre proposte del Consiglio riguardavano la salute pubblica, con la richiesta di promuovere fra la popolazione norme igieniche più avanzate e l'uso del vaccino contro il vaiolo (nei confronti del quale i contadini nutrivano un grande avversione). Si sollecitavano i comuni a dotarsi di uno o più medici condotti preparati e di un cimitero posto al di fuori del centro abitato, come previsto dalla legge.

Durante il Decennio le richieste dei consigli si scontrarono purtroppo con le grosse difficoltà economiche dovute al continuo stato di guerra, al blocco continentale, alle esorbitanti richieste di «contribuzioni» provenienti dalla Francia imperiale e al generale, pregresso, stato di arretratezza economica.

4. Diversamente da quanto ci si sarebbe aspettato, nel 1815, all'indomani della caduta del regime murattiano e del ritorno di Ferdinando di Borbone sul trono di Napoli, non si ebbe la sostituzione della classe di-

«maggiore cautela nel liquidare come fallimentare il processo trasformativo avviato nel Decennio» (p.164) (G. DE ROSA, *Prefazione* a M. MORANO, *Storia di una società rurale* cit., p. XV).

¹⁷ MORANO, *Storia di una società...*, p. 146.

¹⁸ Relazione del ministro dell'interno sugli atti del Consiglio di Basilicata del 1818, in ASNa, *Ministero dell'Interno, Il inventario*, fascio 4063, fascicolo 4, cc. 124 r., 124 v.

¹⁹ Verbalì del Consiglio di Basilicata del 1812, in ASPz, *Fondo intendenza di Basilicata*, Cartella 28, fascicolo 80.

rigente murattiana. Al contrario, molti dei consiglieri provinciali che avevano esercitato la carica sotto il governo francese furono confermati. Fra questi c'erano Giulio Corbo, Giuseppe Viggiani, Diodato Sponza, Alfonso Pugliese, Girolamo dell'Agli e altri che, dopo essere stati protagonisti della stagione rivoluzionaria del '99, avevano sostenuto il governo francese e la sua riforma amministrativa. Ciò rientrava perfettamente nella linea politica decisa dal potente ministro delle Finanze Luigi De Medici. Conscio dell'irreversibilità del processo avviato durante il Decennio, il Medici tentò, infatti, di conservare, attraverso una politica "dell'amalgama", gli elementi modernizzatori della legislazione napoleonica nel quadro del legittimismo borbonico. A tal fine, nonostante la pressione dei circoli "ultrarealisti", egli cercò di fondere in un'unica classe dirigente il ceto politico e amministrativo borbonico con quello murattiano.

Il tentativo del Medici aveva disperatamente bisogno, per riuscire, della collaborazione del personale amministrativo del Decennio, l'unico in grado di garantire il buon funzionamento delle istituzioni create durante il periodo napoleonico. La sua politica però naufragò nel '20-'21, quando la rivoluzione ne mise drammaticamente in luce le contraddizioni interne. La richiesta di una carta costituzionale e di un regime parlamentare dimostrava infatti che gli angusti spazi di manovra concessi dalla monarchia amministrativa ai ceti emergenti erano considerati, da una larga fetta di quel personale amministrativo, del tutto insufficienti. Uno dei nodi che vennero al pettine durante i lavori parlamentari del 1820-21 fu, inoltre, quello del rapporto delle province con la capitale. Infatti, nel testo costituzionale varato dal parlamento, si cercò di "superare l'accentramento amministrativo d'ascendenza francese" allo scopo - ha scritto De Francesco - di "restituire alle province meridionali quel margine di manovra politico-amministrativo che da tempo le élites locali andavano reclamando"²⁰.

La restaurazione seguita ai moti carbonari del 1820-21 segnò la sconfitta del ceto borghese murattiano che aveva tentato di trasformare la monarchia amministrativa in monarchia costituzionale.

Il nuovo governo decise l'epurazione, da tutti i settori dell'amministrazione, del personale politico a qualsiasi titolo compromesso con il Decennio e con la rivoluzione. Gli ordini di Ferdinando erano precisi: bisognava procedere allo "scrutinio", cioè all'esame del comportamento politico di tutti coloro che ricoprivano pubblici incarichi, senza guardare in faccia nessuno, partendo dal personale di Casa reale. Coloro che ricoprivano incarichi dovevano essere «sudditi non solo fedeli, ma la cui condotta a partire dal '99 fosse stata irreprensibile»²¹.

Ad ogni modo un integrale ritorno al passato era improponibile. Così,

²⁰ DE FRANCESCO, *Rivoluzione e costituzioni...*, p. 154.

²¹ CINGARI, *Mezzogiorno e Risorgimento...*, p. 19.

le istituzioni cardine della monarchia amministrativa furono essenzialmente confermate. All'indomani della restaurazione furono ripristinati i Consigli provinciali e i Consigli distrettuali, con prerogative simili alle precedenti. L'amministrazione comunale rimase sostanzialmente invariata. Quelli che cambiarono furono gli uomini ai quali il buon funzionamento di tali istituzioni era affidato: «ora si tentava un nuovo, e anche assurdo, indirizzo di governo, fondato sulla più rigorosa riduzione dell'area di scelta della classe dirigente, la quale perciò finiva per essere reclutata nell'ambito di ceti sociali che avevano perduto da tempo la loro egemonia»²².

Le istituzioni periferiche, una volta estromessi i murattiani e i carbonari, finirono nelle mani di un nuovo personale amministrativo, reclutato fra i fedelissimi del re, che «o non comprendeva la vera sostanza della legislazione che doveva porre a base della sua opera o, peggio, non ne condivideva i principi, sicché la svuotava di ogni efficacia nella pratica applicazione»²³. L'allontanamento del personale amministrativo formatosi nel corso del Decennio ebbe quindi ripercussioni molto negative sul funzionamento dell'apparato statale.

Ad esempio, i Consigli provinciali, epurati dall'*élite* intellettuale che con maggior zelo aveva sostenuto le riforme portate avanti dai napoleonidi, andarono incontro ad un lungo periodo di declino, soprattutto a causa dello scarso impegno profuso da uomini che non avevano mai condiviso la riforma napoleonica, che stentavano a capirla, o che non si ritrovavano nelle nuove istituzioni. Tale disinteresse si manifestava con un diffuso assenteismo. In realtà il governo cercò, durante tutti gli anni '20 e '30, di rivitalizzare i Consigli provinciali. Lo fece sottolineando l'importanza che il re attribuiva ai Consigli e chiedendo agli intendenti di fare pressioni sui nominati affinché si presentassero alle riunioni. Ma, a giudicare dalla scarsità dei verbali superstiti e dal basso profilo delle discussioni che da essi risultano, possiamo affermare che i tentativi del governo non ottennero risultati sensibili sino a buona parte degli anni Trenta. Solo quando il governo si persuase finalmente della necessità di allargare la base del consenso, includendo nuovamente una parte del personale politico murattiano, la situazione cominciò a migliorare.

Il "disgelo" iniziò, e fu portato avanti gradualmente, con la salita al trono di Ferdinando II, nel 1830. Il nuovo sovrano capì che era essenziale, per garantire il buon funzionamento dell'apparato statale, il recupero di funzionari, magistrati e militari emarginati o esiliati durante la reazione. Fin dall'inizio del suo regno fu, quindi, portata avanti una politica di pacificazione interna: il 18 dicembre del '30 il sovrano concesse un indulto ai condannati politici. Contestualmente vennero a cadere le discriminazioni

²² *Ivi*, p. 36.

²³ *Ibidem*.

nell'ammissione ai pubblici impieghi e si prometteva il richiamo in servizio di funzionari e militari murattiani. Tale nuovo indirizzo di governo fu perseguito lentamente e con molta cautela, ma con il risultato di una progressiva cooptazione, a vari livelli dell'amministrazione, del personale politico del Decennio emarginato all'indomani della rivoluzione costituzionale del 1820-21.

Così, nel corso degli anni Quaranta personalità del calibro di Deodato Spona e di Giulio Corbo, insieme a diversi altri protagonisti della stagione rivoluzionaria e napoleonica, furono nuovamente chiamati a far parte del Consiglio provinciale. Tutto ciò ebbe il benefico effetto di rivitalizzare quelle istituzioni periferiche che oramai da circa un ventennio si trascinavano stancamente senza che al loro interno si affrontassero seriamente i problemi propri dell'amministrazione locale, né si formulassero proposte per la loro risoluzione. Alle svogliate e ripetitive osservazioni degli anni Venti e Trenta fanno riscontro, nei Consigli degli anni Quaranta, fattive proposte volte a caldeggiare presso il governo centrale l'approvazione di provvedimenti tesi a favorire lo sviluppo economico della provincia: dalla costruzione delle strade allo sviluppo delle tecniche agricole, dall'invito a riprendere le quotizzazioni demaniali, alle proposte di bonifica delle aree paludose.

Inoltre in quegli anni entrarono in Consiglio diverse personalità (come Vincenzo d'Errico, o il conte di Campomaggiore, Saverio Rendina²⁴) che avrebbero avuto un ruolo di primo piano nelle vicende che portarono all'Unità. Quindi, proprio in occasione delle riunioni del Consiglio provinciale in Basilicata si compì negli anni Quaranta una sorta di ideale passaggio di consegne fra i protagonisti della stagione napoleonica e dei moti costituzionali del '20-'21 e gli artefici della successiva stagione rivoluzionaria, quella che, iniziata con i fatti del 1848, avrebbe condotto all'Unità d'Italia.

Con la fine della parentesi costituzionale del 1848-49 si apriva per il Mezzogiorno una nuova stagione poliziesca. Nel 1850-51 si celebrò a Napoli il processo agli appartenenti alla "Setta per l'Unità Italiana", società segreta nata a Napoli quando si profilava il ritorno all'assolutismo e presto diffusasi nelle province. Naturalmente nel processo fu coinvolto anche colui che aveva diffuso l'associazione in Basilicata, Emilio Maffei, il quale nel 1854 fu condannato a morte, pena che fu commutata nell'ergastolo e poi, a partire dall'ottobre del 1858, nell'esilio. Tuttavia anche personalità più

²⁴ Affiliato alla Carboneria nel 1820, nel 1848 sarebbe stato eletto deputato al Parlamento Napoletano. Accusato di essere affiliato alla Setta dell'Unità Italiana, sarebbe stato incluso fra gli attendibili politici e relegato a Campomaggiore. Nel 1860 avrebbe accettato il programma del Comitato d'Ordine. Nel 1861 sarebbe stato eletto deputato al Parlamento Nazionale per il collegio di Potenza. Nel 1863 sarebbe diventato senatore del Regno.

moderate, che non erano mai uscite dalla legalità, come i fratelli D'Errico, subirono l'arresto o furono costrette alla latitanza e all'esilio. Nonostante lo sdegno internazionale provocato dagli arresti e dai maltrattamenti (il Gladstone aveva definito già nel 1851 il regime di Ferdinando II come "negazione di Dio") la monarchia rifiutò ostinatamente di stendere un velo sul passato concedendo un'amnistia. Questo atteggiamento portò alla rottura insanabile fra la dinastia e i ceti dirigenti.

Il nuovo corso reazionario risulta evidente anche dal personale scelto per il funzionamento delle istituzioni amministrative. Naturalmente tutti coloro che avevano, in qualunque misura, manifestato sentimenti favorevoli al regime costituzionale furono nuovamente epurati. Furono formate liste di "attendibili" politici sorvegliati dalla polizia ed esclusi da tutte le cariche.

Il Consiglio provinciale di Basilicata del 1851 – nel quale significativamente mancavano deputati provenienti da Potenza (città che aveva dato un notevole apporto alla causa costituzionale) – è particolarmente indicativo sotto questo punto di vista, essendo composto esclusivamente da fedelissimi dei Borbone²⁵. Negli anni successivi le cose non cambiarono: le cariche amministrative furono riservate a personaggi politicamente affidabili, mentre veniva decretata l'emarginazione di tutti coloro che avevano a qualsiasi titolo partecipato all'esperienza costituzionale. Le epurazioni, portate avanti con tanto zelo, privarono ben presto le amministrazioni periferiche, dai comuni alle province, di gran parte del personale più capace, cosa che si dimostrò esiziale per la sopravvivenza della dinastia. Questa posizione di assoluta chiusura portò infatti la monarchia ad alienarsi definitivamente la simpatia di quei moderati liberali che avevano strenuamente cercato un accordo con la corona. Sempre di più erano coloro che guardavano ormai al Regno sabauda, che aveva conservato uno Statuto alquanto conservatore. Il Piemonte, infatti, sembrava garantire l'opportunità di costruire un nuovo Stato unitario che venisse incontro alla duplice necessità avvertita dai ceti dirigenti meridionali: da un lato il bisogno di rappresentatività, dall'altro la conservazione dei tradizionali assetti socio-economici.

Nel frattempo gli amministratori sembravano non rendersi conto del fuoco che covava sotto la cenere, della gravità della situazione economica e della frattura prodottasi fra corona e vasti settori della società civile. Nel 1859, per esempio, descrivendo lo stato della Basilicata nel suo discorso introduttivo alle sedute del Consiglio provinciale, il Consigliere della Corte Suprema di Giustizia Achille Rosica sosteneva di dover altamente lodare «lo spirito pubblico di questa Provincia, aborrente da qualunque senti-

²⁵ Decreto del 7 aprile 1851, in "Giornale dell'intendenza di Basilicata", anno 1851, p. 171.

mento che non fosse di legalità di ordine di giustizia»²⁶. L'anno prima lo stesso Consigliere, nel descrivere la reazione della popolazione alle notizie sullo sbarco di Sapri, aveva lodato l'eccellente «spirito de' cittadini decisi a respingere la violenta aggressione, senza provar altra oscillazione che un fremito d'orrore contro i ribaldi, non altro sentimento che amore per l'ordine e divozione pel Sovrano»²⁷. Si soprassedeva anche sulla disastrosa situazione economica. Nei discorsi pronunciati dal vicario dell'intendente al consiglio provinciale si parlava del «ricolto de' cereali» che era stato «piuttosto abbondante», di quello delle patate «ubertosissimo», di campagne che «han mostrato un aspetto ridente»²⁸. Si sorvolava sui terribili effetti del disastroso terremoto del 1857. Si lodava piuttosto il lavoro svolto dalla Società Economica²⁹, si parlava della «progressiva diminuzione di reati» a dimostrazione che «la Provincia avanza nella via di beninteso incivilimento»³⁰.

Tuttavia, non mancava a quegli amministratori la possibilità di verificare quale fosse davvero lo stato della provincia. Anzi, nel 1859 fu promossa dall'Intendente Morelli un'inchiesta con lo scopo di raccogliere i suggerimenti delle popolazioni al fine di evitare che gli avvenimenti internazionali potessero acuire il malcontento già serpeggiante a causa della crisi agraria. La stesura definitiva della relazione sull'inchiesta non fu mai portata a termine, restano tuttavia alcuni lavori preparatori conservati fra le carte Lacava³¹. Da quella inchiesta, svolta ascoltando il parere dei decurionati, risulta quale fosse davvero lo stato della provincia. Vi si parla, infatti, di paesi nei quali palazzi e chiese pericolanti necessitavano di riparazioni, dove non esistevano fontane né pozzi sorgivi, dove non era ancora stata ultimata la costruzione del cimitero. In molti luoghi i banchi dei pegni restavano inoperosi perché nessuno aveva alcunché da impegnare. I dazi comunali sul macinato e sulle carni macellate erano troppo gravosi per la popolazione ed accrescevano il malcontento, ma non si potevano eliminare perché costituivano l'unica esigua entrata comunale. Venivano descritti il dissesto idrogeologico, l'eccessivo disboscamento, la mancanza di collegamenti stradali. Il quadro che ne emerge è, quindi, assolutamente disastroso.

Di lì a poco sotto i colpi della spedizione garibaldina, ma soprattutto a

²⁶ Discorso introduttivo del Consigliere di Corte suprema di Giustizia, in Commissione d'Intendente Achille Rosica, al Consiglio provinciale di Basilicata del 1859, in «Giornale dell'Intendenza di Basilicata», 1859, p. 259.

²⁷ Discorso introduttivo del Consigliere di Corte suprema di Giustizia, in Commissione d'Intendente Achille Rosica, al Consiglio provinciale di Basilicata del 1858, in «Giornale dell'Intendenza di Basilicata», 1858, p. 201.

²⁸ Discorso introduttivo del Consigliere di Corte suprema di Giustizia, in Commissione d'Intendente Achille Rosica, al Consiglio provinciale di Basilicata del 1859, in «Giornale dell'Intendenza di Basilicata», 1859, p. 253.

²⁹ *Ivi*, p. 254.

³⁰ *Ivi*, p. 256.

³¹ Cfr. PEDIO, *La Basilicata durante...*, p. 103.

causa dei gravi errori della dinastia che aveva perso ormai il sostegno dei ceti dirigenti, si sarebbe chiusa la vicenda del Regno delle Due Sicilie e si sarebbe aperta un'altra, difficile, stagione sulla via della modernizzazione.

5. All'indomani dell'Unità fu esteso alle province meridionali il Regio Decreto n.3702 del 23 ottobre 1859 (noto come legge Rattazzi sull'amministrazione comunale e provinciale). Il decreto affidava l'amministrazione della provincia al Consiglio provinciale e alla Deputazione provinciale, organo esecutivo interno al Consiglio. Alle assemblee provinciali furono conferite attribuzioni in merito alla ripartizione delle imposte, allo stato civile, alla leva, ai lavori pubblici, alla costruzione e al mantenimento di strade, all'utilizzo di fiumi e riviere, all'istruzione, alle misure sanitarie, alla polizia rurale e municipale, allo sviluppo di agricoltura, industria e commercio attraverso la gestione di fondi assegnati.

Nella realtà, però, l'amministrazione provinciale si ritrovò ad essere nuovamente soffocata dall'ingombrante presenza prefettizia. La legge, infatti, assegnava ad un governatore il "potere esecutivo in tutta la provincia". Questi aveva inoltre la responsabilità di vigilare "sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni" e la facoltà di adottare, in caso di urgenza, tutti i provvedimenti necessari al mantenimento dell'ordine con il "diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata". Con il regio decreto n. 250 del 9 ottobre 1861, ai governatori provinciali furono sostituiti i prefetti, con poteri ancora maggiori. Infine, con la legge del 20 marzo 1865, che assegnava al prefetto la presidenza della Deputazione provinciale, la sua posizione come rappresentante del potere esecutivo e, insieme, come più alto responsabile di governo dell'amministrazione periferica fu ulteriormente rafforzata. Il prefetto divenne, così, "la figura centrale, il pilastro dell'amministrazione dello Stato italiano"³², figura sulla quale convergevano l'accentramento amministrativo e politico da un lato e il decentramento burocratico dall'altro, l'unica forma di decentramento che la classe politica all'indomani dell'Unità si sentiva disposta a concedere.

Comunque, anche con tutte le limitazioni imposte dal governo centrale, i nuovi Consigli provinciali costituirono, rispetto a quelli esistenti in precedenza nel Regno delle Due Sicilie, un indiscusso passo avanti. Per la prima volta nella storia delle province meridionali, infatti, la carica di consigliere provinciale diventava elettiva, anche se il corpo elettorale era piuttosto ristretto, composto solo dai maggiori contribuenti e da una piccola minoranza di persone colte. Grazie al suo carattere elettivo il Consiglio provinciale divenne un'ottima "palestra", una porta privilegiata per acco-

³² RAGIONIERI, *Politica e Amministrazione...*, p. 104.

starsi alla politica nazionale. Per quanto riguarda la Basilicata, personalità dello spessore di Ascanio Branca, Ettore Ciccotti, Vito Reale, Domenico Ridola, Pietro Lacava, Attilio Di Napoli, Nicola Sole, e tanti altri, ricoprono l'incarico di consigliere provinciale prima di diventare deputati, senatori, ministri o sottosegretari. Del resto questa osmosi tra rappresentanza provinciale e deputazione parlamentare risulta valida per tutto il territorio nazionale e trova conferme significative, nel corso di tutta l'età liberale, nella lunga permanenza all'interno dei Consigli provinciali di leader nazionali, quali Peruzzi, Minghetti, Depretis, Salandra, Giolitti e altri.

Inoltre, il carattere misto prefettizio-elettivo assunto dalla Deputazione provinciale ne fece una "naturale" camera di compensazione e mediazione tra potere statale e società periferica. I politici dell'età liberale, infatti, cercavano di crearsi reti di amicizia e clientela, andando incontro alle istanze espresse tanto dai tradizionali gruppi di potere, ancora molto forti nelle aree rurali, quanto dai più dinamici ceti emergenti delle aree cittadine. I Consigli provinciali diventavano, quindi, uno snodo rilevante, perché fungevano da ricevitori ed amplificatori di quelle istanze, oltre che da intermediari, quando sollecitavano l'adozione di provvedimenti che venivano decisi anche grazie alla mediazione informale del politico che per il ruolo ricoperto nella capitale poteva facilitare qualche pratica o "addolcire" eventuali obiezioni prefettizie.

Per quanto riguarda la Basilicata, la Prefettura assunse un ruolo ancora più importante, perché nei drammatici primi anni seguiti all'Unità, segnati dal brigantaggio, «sui prefetti si era scaricata una quantità enorme di lavoro organizzativo, che interveniva su un territorio vastissimo, impervio e per di più disarticolato»³³. Essa si trovò ad operare in un quadro di desolazione profonda: la provincia era priva di un'adeguata rete stradale, mancavano strutture civili, presidi sanitari e scuole, vi erano vaste zone paludose, la questione demaniale era ancora irrisolta. Il brigantaggio, estirpato dopo alcuni anni di scontri feroci, aveva comunque lasciato una scia di odi e diffidenze e un diffuso senso di insicurezza nelle campagne, dove omicidi e abigeato erano in crescita³⁴. In questo clima la prefettura di Potenza cercò di «muoversi con prudenza e relativo equilibrio», senza riuscire però a fermare «l'imperversare delle polemiche». Giuseppe Ciccotti, ad esempio, in una serie di saggi e articoli, denunciò più volte l'inadeguatezza del governo centrale e dei responsabili della prefettura, sia di fronte al problema del brigantaggio, sia «nella svalorizzazione sistematica dei gruppi di liberali e democratici locali, messi frettolosamente da parte»³⁵.

L'amarezza e l'insoddisfazione per la situazione creatasi all'indomani dell'Unità, in particolare per come si andava profilando il rapporto centro-

³³ GIURA LONGO, *Dall'Unità al Fascismo*, pp. 88, 89.

³⁴ *Ivi*, p. 89.

³⁵ *Ibidem*.

periferie, emergono anche dalle parole dei consiglieri provinciali. Proprio la delusione nei confronti del rigido accentramento amministrativo che ormai si stava concretizzando si intravede nelle parole della commissione nominata dal Consiglio provinciale nel 1861 per discutere la situazione delle strade. Parlando della situazione esistente nelle Due Sicilie, ma probabilmente con lo sguardo rivolto alla stringente attualità, la commissione sottolineava come «il più assurdo accentramento amministrativo» avendo «spento [...] ogni vita municipale» fosse «da causa precipua della nostra inferiorità in fatto di strade»³⁶.

Ad ogni modo, proprio ad un funzionario della prefettura di Potenza, Enrico Pani Rossi, si deve la prima grande inchiesta sulla Basilicata. Il lavoro del Pani Rossi costituì un importante contributo alla conoscenza ed alla modernizzazione della Basilicata che nacque «all'interno medesimo della pubblica amministrazione e come parte integrante dell'azione che i nuovi pubblici poteri cominciavano ad esercitare nel cuore stesso del Mezzogiorno»³⁷. Tale azione si indirizzò soprattutto nell'individuare gli interventi necessari ad avviare lo sviluppo della provincia. In primo luogo appariva fondamentale risolvere il problema della viabilità dato che in Basilicata esistevano solo 455 km di strade³⁸ e che la provincia era del tutto priva di collegamenti ferroviari. Prefetti, amministratori locali ai diversi livelli e rappresentanti nazionali iniziarono un serrato dibattito sui tracciati delle nuove strade da costruire. Le controversie, di cui resta traccia soprattutto nei verbali dei Consigli provinciali, non sorprendono, dato che erano in gioco forti interessi e soprattutto le prospettive di sviluppo di molte comunità locali. Infine nella sessione autunnale del 1867 il Consiglio provinciale approvò un primo organico elenco di strade da realizzare che prevedeva il collegamento fra i principali centri della Basilicata e la congiunzione con la rete stradale delle province confinanti. Pur fra innumerevoli difficoltà la provincia riuscì a creare, nei quaranta anni successivi, 900 km di strade, con un investimento di circa venti milioni di lire. Nel 1904 in Basilicata vi era – fra strade nazionali, provinciali e comunali – una rete viaria di circa 2.330 km, ancora insufficiente, ma che costituiva certo un indiscusso passo avanti rispetto alla situazione ereditata dallo Stato unitario³⁹.

Assai meno incisivo fu lo sviluppo della rete ferroviaria, nonostante fin dal 1861 il Consiglio provinciale avesse sostenuto la necessità di realizzare una linea che attraversasse la Basilicata, toccandone i maggiori centri, e la collegasse con Napoli – passando per Salerno ed Eboli – con Taranto, Lecce e Otranto e con la Calabria. A seguito dei diversi voti del Consiglio

³⁶ Citato in VERRASTRO, *Cento anni di vita...*, p. 8.

³⁷ GIURA LONGO, *Dall'Unità al Fascismo*, p. 90.

³⁸ Cfr. MOTTA, *Carlo Afan De Rivera...*, p. 238. Vincenzo Verrastro stimava in 473 km l'estensione stradale provinciale nel 1866 (VERRASTRO, *Cento anni di vita...*, p. 8).

³⁹ Cfr. VERRASTRO, *Cento anni di vita...*, pp. 9, 10.

provinciale negli anni successivi furono costruiti i tronchi ferroviari Napoli-Salerno-Potenza-Metaponto; Sicignano-Lagonegro; Potenza-Rocchetta; Rocchetta-Gioia del Colle; Rocchetta-Avellino. Tuttavia nel 1902 la Basilicata era ancora la provincia con la minore estensione ferroviaria: solo 337 km, che lasciavano completamente privi di collegamenti quasi tutto il territorio del Materano, il Lagonegrese, l'alto Melfese e gran parte del Potentino⁴⁰.

Provvedimenti importanti furono assunti dal Consiglio provinciale per la promozione della Pubblica istruzione. La provincia si fece subito carico della gestione del Ginnasio-Liceo di Potenza, che aveva cessato di funzionare come scuola di Stato nel 1850 e che da allora era passato in gestione all'Ordine dei Gesuiti. Nel 1869 il Consiglio promosse a Potenza l'istituzione di una scuola normale femminile e si impegnò ad erogare un contributo ai comuni che avessero istituito scuole magistrali femminili. Assegnò inoltre un consistente sussidio alle scuole tecniche di Potenza e Matera. Nel 1879 furono stanziati contributi per tutti i comuni che intendevano stabilire classi di terza e quarta elementare. Negli anni successivi furono stanziati anche borse di studio per gli studenti meritevoli. Nel 1903 sorse la Biblioteca Provinciale di Potenza e nello stesso anno fu istituito il Museo Provinciale⁴¹.

Altri interventi furono decisi, nel corso degli anni, per supportare la nascita di scuole di agricoltura in vari centri della provincia. In tale quadro, fu istituita una cattedra ambulante con il compito di diffondere l'istruzione agraria sul territorio, furono promosse rassegne di prodotti agricoli e di strumenti di lavoro, oltre che assegnate borse di studio agli studiosi di problemi di agricoltura. D'altra parte l'agricoltura era allora il settore che impiegava circa il 90% della forza lavoro e i suoi problemi erano costantemente all'attenzione del Consiglio. Furono affrontate, nel corso degli anni, le questioni legate al disboscamento, al credito fondiario, all'eccessivo peso fiscale, alla revisione catastale e alla bonifica delle aree paludose⁴².

Nonostante l'impegno delle istituzioni, però, il percorso della Basilicata sulla via della modernizzazione si rivelò piuttosto difficile. Molto fu fatto, nel periodo post-unitario, ma gli interventi si dimostrarono insufficienti a colmare le necessità ereditate dal passato. I problemi furono poi drammaticamente acuiti dalla crisi agraria che colpì l'Europa intera negli ultimi due decenni del secolo⁴³ e che fece sentire maggiormente i suoi effetti proprio nelle aree meno sviluppate. Dolorosa testimonianza di quel

⁴⁰ *Ivi*, pp. 10-12.

⁴¹ *Ivi*, pp. 13-15.

⁴² *Ivi*, pp. 16-18.

⁴³ La crisi fu dovuta alla concorrenza del grano americano, dovuto al grande sviluppo dell'agricoltura nel Nuovo mondo, con messa a cultura di nuove terre, e al contemporaneo abbassamento dei prezzi dei trasporti transoceanici.

periodo difficile fu l'emigrazione, che proprio con l'esplosione della crisi agraria raggiunse livelli di massa. Tuttavia, pur alle prese con i gravissimi problemi dovuti sia al suo secolare sottosviluppo, sia alla contingente crisi economica, la società civile della Basilicata appare, soprattutto a partire dai primi anni del Novecento, impegnata nella ricerca di possibili nuove strade «per porre in essere strumenti organizzativi, culturali e legislativi in grado di affrontare i problemi rimasti ancora aperti»⁴⁴. In effetti la crisi agraria mise la classe politica italiana davanti alla necessità di elaborare una diversa strategia di sviluppo fondata sull'industrializzazione e su un capitalismo moderno e dinamico. Indirizzo che risultava in sintonia con le linee-guida nelle quali si muoveva Francesco Saverio Nitti, entrato in parlamento per la prima volta nel 1904, promotore di un programma organico di sviluppo economico nel Mezzogiorno che si muoveva in diverse direzioni: dalla riorganizzazione del credito alle imprese, all'utilizzazione delle risorse ambientali quali i boschi e l'acqua, dalla rivalutazione del ruolo della città di Potenza come capoluogo, al potenziamento della funzione pubblica⁴⁵. Questo programma iniziò a trovare attuazione proprio nella famosa legge speciale per la Basilicata e nelle operazioni pratiche della sua applicazione, che portano evidenti i segni della crescente influenza del grande meridionalista.

6. La legge del 1904 fu il punto di arrivo di un percorso iniziato circa due anni prima, il 23 aprile del 1902, nell'aula del Consiglio provinciale, allorché il Presidente della deputazione, Lichinchi – per effetto della riforma Crispina del 1888, la carica non spettava più al prefetto: il presidente era nominato a maggioranza dal Consiglio provinciale – sollecitò l'intervento straordinario dello Stato per far fronte alla situazione drammatica della Basilicata. Nel corso di quella sessione furono approvate una serie di proposte e fu formata una commissione composta dal Presidente, da undici consiglieri e da quattro deputati provinciali con il compito di recarsi a Roma per presentare le proposte formulate al Governo⁴⁶. Si trattava di una iniziativa audace e senza precedenti, come ricordò il presidente Lichinghi anni dopo:

A Roma – disse – fummo fatti segno di un contegno di diffidenza, quasi di diletto. Il fatto che un comitato si recava direttamente dal Re, senza passare per nessuna anticamera di Ministri e deputati politici, fu accolto con sorriso beffardo, perché era un atto di cosciente dignità e suscitava la collera dell'ambiente parlamentare. Fummo fatti segno ad ire ed animosità di ogni genere [...]. Una persona autorevole

⁴⁴ GIURA LONGO, *Dall'Unità al Fascismo*, p. 100.

⁴⁵ Cfr. *Ivi*, p. 102.

⁴⁶ Cfr. VERRASTRO, *Cento anni di vita...*, p. 33.

[...] nel conoscere lo scopo della nostra gita ci disse: Ma voi siete pazzi! Innanzi alla pretesa di una legge speciale, bisognava umiliarsi, nascondersi per strappare qualche provvedimento dello Stato⁴⁷.

In seguito a questo viaggio, ma anche ad una interpellanza presentata da Ettore Ciccotti in Parlamento dopo un durissimo scontro avvenuto tra la forza pubblica e i contadini di Matera, il presidente del Consiglio Zanardelli decise di compiere il suo famoso viaggio in Basilicata, il primo di un capo del governo italiano nel territorio della provincia.

Com'è noto, la legge speciale del 1904 inaugurò la grande stagione del riformismo giolittiano a favore del Mezzogiorno d'Italia. Al di là dell'appassionato dibattito ancora aperto sui significati, sugli effetti e sui risultati di tale legge, appare ormai indubbio che l'intervento statale costituì «una novità e un forte elemento “modernizzatore” all'interno della regione»⁴⁸. La legge favorì lo sviluppo della città di Potenza con la formazione di un embrionale blocco urbano e con la creazione di una borghesia collegata al terziario. Fornì anche un sostegno allo sviluppo capitalistico delle aree pianeggianti e maggiormente dinamiche della Basilicata orientale, quelle gravitanti sulla Puglia. La legge favorì, inoltre, la nascita di un personale politico, tecnico e burocratico (spesso legato a Nitti) più competente e maggiormente preparato ad affrontare i nuovi problemi posti dalla modernizzazione⁴⁹.

Al nuovo dinamismo economico corrispose, nel decennio successivo alla legge speciale, una forte vivacità del dibattito interno al Consiglio provinciale, riflesso delle tensioni politiche e sociali esistenti nella società. Si consideri, ad esempio, che nel 1902 anche in Basilicata le forze socialiste si erano costituite in partito e che negli anni successivi, pur fra mille difficoltà organizzative e divisioni interne, dimostrarono di avere una discreta forza penetrativa all'interno della società. Ai socialisti iniziò a contrapporsi il mondo cattolico, che cominciò a occuparsi della questione sociale al fine di recuperare le masse rurali, promuovendo l'associazionismo cattolico nelle campagne e la creazione di piccoli istituti di credito rivolti al mondo contadino sotto forma di casse rurali. Politicamente il movimento cattolico non si costituì in partito autonomo: alle elezioni i cattolici appoggiavano i candidati liberali e conservatori moderati.

Osservando i risultati elettorali di quegli anni si notano le sempre maggiori difficoltà delle vecchie classi dominanti a conservare la tradizionale egemonia di fronte all'avanzata delle classi popolari. In quattro comuni della Basilicata, fra i quali il capoluogo Potenza, un'alleanza radical-sociali-

⁴⁷ *Verbalì del Consiglio Provinciale di Basilicata del 1813*, discorso del consigliere Lichinghi pronunciato nel corso dell'adunanza del 19 dicembre 1913, p. 199.

⁴⁸ SACCO, *Le lotte politiche...*, p. 113.

⁴⁹ Cfr. *Ivi*, pp. 113, 114.

sta riuscì per la prima volta a conquistare la maggioranza. Infine nel 1913 le prime elezioni con il suffragio (quasi) universale maschile spazzarono via gerarchie secolari. Alle politiche, l'alleanza tra radicali e socialisti riscosse un indiscusso successo, riuscendo a strappare tre collegi ai conservatori. In quello stesso anno la coalizione radical-socialista ottenne anche la maggioranza al Consiglio provinciale.

Il successo del blocco popolare portò, nelle aule del Consiglio provinciale, all'apertura di un forte dibattito politico sulla legge speciale del 1904 e sulla sua applicazione. I radicali sostennero che erano clamorosamente falliti gli obiettivi della legge e che gli sgravi fiscali avevano avuto come contropartita un protezionismo a loro avviso estraneo agli interessi del Mezzogiorno, perché penalizzava la nascita di imprese il cui lavoro fosse rivolto al mercato extraregionale, mentre aveva enormemente espanso la cerealicoltura, a tutto vantaggio dei grandi proprietari. Di conseguenza il Consiglio votò a maggioranza l'adesione alla Lega antiprotezionista⁵⁰.

7. Negli anni successivi il dibattito politico nella sede del Consiglio provinciale si mantenne di alto livello, pur fra le crescenti difficoltà dovute all'entrata in guerra dell'Italia e ai successivi difficilissimi anni del dopoguerra, andando gradualmente a perdere di vitalità solo in seguito alla presa del potere da parte del Fascismo.

Nel 1927, con decreto regio n.1 del 2 gennaio, fu istituita la provincia di Matera. Tuttavia, nel 1928 Consigli e Deputazioni provinciali furono aboliti in tutta Italia con la legge n.2962 del 27 dicembre. L'amministrazione della provincia fu allora affidata ad un Preside e ad un Rettorato di nomina regia: il primo con i poteri prima esercitati dalla Deputazione, il secondo con quelli del soppresso Consiglio provinciale. Gli organi elettivi furono, quindi, sostituiti da organi di nomina governativa che garantivano il forte controllo dello Stato sull'amministrazione provinciale. Ulteriori norme, che limitavano ancora di più i poteri e l'autonomia degli organismi provinciali, furono emanate nel 1934.

L'ambizioso programma di modernizzazione propagandato dal regime, che vedeva i suoi punti fondamentali nell'incremento della produzione cerealicola, nella bonifica delle aree paludose, nella trasformazione del latifondo e nella meccanizzazione dell'agricoltura, ebbe sulla Basilicata esiti inferiori alle aspettative suscitate. Particolare rilievo era dato, nel programma fascista, all'aumento della produzione e della qualità del grano. Nel 1925 fu istituito a questo scopo un Comitato permanente del grano, insediato presso la Presidenza del Consiglio, e in ogni provincia delle Commissioni per la propaganda granaria. Per quanto manchino ancora studi organici che

⁵⁰ Cfr. CALICE, *La nascita dei partiti...*, pp. 152, 153.

diano un quadro d'insieme definitivo sui risultati della politica economica fascista in Basilicata, sembra si possa affermare che durante il ventennio la produzione frumentaria nella regione migliorò considerevolmente, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo⁵¹. Questo risultato, però, fu ottenuto, almeno in parte, a danno di altre coltivazioni, come la vite, l'ulivo e gli agrumi, che avrebbero potuto rivelarsi più redditizie. Soprattutto, gli incrementi si realizzarono senza che il fascismo promuovesse davvero, in Basilicata, la meccanizzazione dei processi di produzione agricola. Anche il progetto più ambizioso della politica agraria fascista, la bonifica di vaste estensioni paludose, ebbe effetti trascurabili in Basilicata. Fin dall'inizio, solo lo 0,8 per cento dei circa 7 miliardi di lire stanziati dal governo fascista nel progetto nazionale di bonifica furono assegnati alla regione. L'assorbimento di risorse richiesto dalla politica coloniale, la difficile congiuntura economica internazionale, l'entrata in guerra fecero poi "impantanare" i grandiosi progetti che avrebbero visto il loro compimento solo nel dopoguerra, grazie ai finanziamenti del piano Marshall⁵².

8. Dopo la caduta del fascismo, nell'attesa che la guerra di liberazione giungesse a compimento e che lo Stato si riorganizzasse su nuove basi democratiche, furono stabilite norme transitorie (R.D.L. n. 111 del 4 febbraio 1944) in virtù delle quali le Province sarebbero state rette da un Presidente e da una Deputazione Provinciale nominati dal Prefetto. Questa norma transitoria rimase in vigore fino alla legge n. 122 dell'8 marzo 1951, che finalmente dettava le norme per l'elezione dei Consigli provinciali e per la Composizione della Giunta. Il presidente della Giunta sarebbe stato eletto, a scrutinio segreto, dai consiglieri provinciali.

La Provincia aveva attribuzioni in materia di viabilità, di igiene e sanità pubblica, istruzione (con la fornitura di locali per il Provveditorato agli studi, l'erogazione di contributi, locali, personale di segreteria per l'istituzione e il mantenimento di istituti scolastici di vario ordine e grado, ecc.), assistenza e beneficenza. Per esempio, al momento dell'insediamento del primo Consiglio eletto a suffragio universale, nel 1952, la gestione a nomina prefettizia uscente aveva previsto investimenti per la risistemazione delle strade comunali e provinciale pari a 2 miliardi e 530 milioni di lire, e stanziato «nuove costruzioni di strade per 2 miliardi e 40 milioni, oltre a 115 milioni per allacciamenti di Comuni isolati», cifra che comprendeva anche gli interventi da realizzarsi a carico dello Stato⁵³. L'amministrazione provinciale aveva contribuito anche alla ricostruzione dell'Ospedale «San

⁵¹ Cfr. VIGILANTE, *Il fascismo in Basilicata*, pp. 41, 41.

⁵² Cfr. DIGIORGIO, *Il fascismo, l'antifascismo...*, p. 252.

⁵³ *Relazione sull'attività svolta dalla Deputazione uscente*, in *Atti del Consiglio Provinciale di Potenza 1952-1953*, p. 17.

Carlo» di Potenza, quasi interamente distrutto da un bombardamento, «impegnando la cospicua somma di L. 40.000.000»⁵⁴. Era stato, inoltre, rilanciato il servizio di trasporti pubblici al punto che «quasi tutti i Comuni della Provincia [erano] collegati con il Capoluogo in modo tale da permettere [...] il rientro in sede nella stessa giornata»⁵⁵. La Provincia provvedeva anche alla gestione del Laboratorio Provinciale di Igiene e Profilassi, dell'Ufficio Sanitario Provinciale del Consorzio Provinciale Antitubercolare, del Comitato Provinciale Antimalarico, del Centro Diagnostico Zoologico, della Stazione di disinfezione.

Diventato espressione della sovranità popolare, il Consiglio provinciale, pur tra molteplici difficoltà dovute essenzialmente alle ristrettezze di bilancio, ha via via apportato un contributo sempre maggiore allo sviluppo e alla modernizzazione del territorio di sua pertinenza. Un contributo, il suo, che si è concretizzato, oltre che tramite gli innumerevoli interventi nelle funzioni di sua competenza, anche con proposte che hanno concorso ad ampliare le prospettive all'interno del dibattito sullo sviluppo della Basilicata e del Mezzogiorno. Particolarmente interessante appare, ad esempio, la richiesta avanzata dal Consiglio provinciale di Potenza nel 1955 - a poco più di cinquant'anni dal provvedimento Zanardelli - di una nuova Legge speciale per la Basilicata (sessione straordinaria del 19-28 dicembre 1955)⁵⁶. Degna di nota appare anche la richiesta inoltrata al Parlamento di apportare degli emendamenti al progetto di legge per il rilancio della Cassa per il Mezzogiorno, al fine di includere, oltre agli investimenti per le infrastrutture, anche i «settori industriali, agricoli e turistici» (sessione straordinaria del 15 marzo 1965). Notevole risulta anche, in quella stessa seduta, la richiesta rivolta al Parlamento di includere, nel piano quinquennale della

⁵⁴ *Ivi*, p. 21.

⁵⁵ *Ivi*, p. 23.

⁵⁶ «Il Consiglio Provinciale, considerando che le condizioni della Provincia di Potenza per il clima, l'isolamento, l'estensione, la sterilità del territorio argilloso e franoso, per la deficienza delle vie di comunicazione, la pesantezza degli oneri tributari, la inesistenza di industrie, il difetto di capitali, sono infinitamente peggiori di quelle in cui versano le altre regioni e province delle aree depresse; Ritenuto che [...] le provvidenze previste dalla Legge sulla Cassa del Mezzogiorno sono insufficienti e inadeguate alle eccezionali necessità della Basilicata e particolarmente alla provincia di Potenza; Rilevato che la Legge Zanardelli del 1904 [...] costituì un tutto organico che, se pure in misura minore dei reali fabbisogni della Provincia [...], affrontò realisticamente i problemi essenziali della regione [...]. Che tale legge segnò il primo valido impegno dello Stato in favore della Provincia che era ed è la più povera e desolata d'Italia, e, pur non avendo raggiunto, per cause estranee alla bontà intrinseca dell'Istituto, tutte le finalità che si era proposte, rimane ancora un modello insuperato di avvedutezza politica;

fa voti

perché il Governo Nazionale della Repubblica, in riparazione di un secolare abbandono, proponga al Parlamento l'approvazione di una Legge Speciale, che, partendo dai presupposti della Legge Zanardelli e questa aggiornando, risolva definitivamente il complesso problema lucano» (*Atti del Consiglio Provinciale di Potenza 1955*).

scuola, la creazione di una Università degli Studi in Basilicata.

La Provincia si mostrò anche particolarmente sensibile al problema del decentramento amministrativo, come dimostrano i voti rivolti nel 1957⁵⁷ al Parlamento nazionale affinché si completasse l'iter legislativo che avrebbe portato al "decentramento amministrativo ed all'autonomia degli Enti Locali". Il Consiglio, costatati i ritardi attuativi di quanto era a questo riguardo previsto dalla Costituzione, sottolineava la necessità "che tal decentramento venga avviato a soluzione nel quadro dell'Istituzione dell'Ente Regione, con la ripresa della discussione del relativo progetto di Legge". Com'è noto, sarebbero occorsi altri dieci anni per giungere infine nel 1968 all'istituzione delle Regioni e, paradossalmente, questo coincise con un momento di crisi dell'istituzione provinciale, della quale da più parti si chiese la soppressione al fine di risparmiare spese e di garantire il finanziamento alle Regioni. In mancanza di una legislazione che facesse chiarezza sui ruoli dei diversi enti, infatti, andava profilandosi una concorrenzialità fra gli stessi, sia per quanto riguarda le attribuzioni, sia per quanto riguarda le risorse finanziarie. Il pericolo fu definitivamente scongiurato solo nel 1975, con la legge n. 382 del 22 luglio, che provvide a dare una sistemazione organica al rapporto tra lo Stato, le Regioni, le Province ed i Comuni⁵⁸.

Com'è noto, un nuovo ordinamento delle autonomie locali è stato delineato con la legge n. 142 dell'8 giugno 1990, che ha introdotto un principio fondamentale in materia di pianificazione, intesa quale strumento di governo del territorio: il principio della cooperazione e della sussidiarietà tra Regione, Province e Comuni, che ha superato l'ormai obsoleto "rapporto gerarchico" tra gli enti. Nel 1993 (legge n. 81 del 25 marzo) è stata altresì introdotta l'elezione diretta del Presidente della Giunta, la cui figura non coincide più con quella del Presidente del Consiglio Provinciale, eletto ancora all'interno del Consiglio stesso. L'elezione diretta del Presidente della Provincia ha certamente avuto come effetto quello di rafforzare notevolmente, grazie alla legittimazione popolare, il ruolo e la visibilità dell'Ente nella determinazione delle politiche per lo sviluppo delle collettività. Ancora, nel 1998 (decreto legislativo n. 112 del 31 marzo) sono state trasferite alle regioni e agli enti locali alcune funzioni svolte fino ad allora dall'amministrazione dello Stato. Il 18 agosto del 2000 è stato infine approvato il testo unico n. 267, con l'intento di sancire, proprio a fronte della complessa legislazione degli anni Novanta, una sistemazione delle norme sugli enti locali, ridefinendone ruoli e compiti.

Ad ogni modo, il processo di ridefinizione dei rapporti tra Stato ed enti locali appare in continua evoluzione, come dimostra la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione (testo approvato in senato

⁵⁷ Sessione straordinaria del 13 aprile 1957.

⁵⁸ Cfr. GASPARI, *L'Italia delle Province...*, pp. 171 – 182.

18 marzo 2001).

Quel che appare chiaro è che nel futuro gli enti locali avranno un ruolo sempre più importante, con una maggiore autonomia e con accresciute responsabilità, nella determinazione delle strategie di sviluppo dei loro territori.

- ASNa = Archivio di Stato di Napoli
- ASPz = Archivio di Stato di Potenza