

I TEMPI LUNGHİ DELLE MONARCHIE
AMMINISTRATIVE (1815-1848)

¹⁹ Biblioteca Nazionale Braidense, Milano, *Miscellanea De Pagave*,
AD. XVI. 14 bis, pp. 255-256.

²⁰ *Ibidem*, pp. 256-257.

²¹ *Ibidem*, pp. 257-259.

L'Italia della restaurazione

In capo al 1815 l'Italia territorialmente e istituzionalmente «semplificata» caratteristica dell'epoca napoleonica — quella che aveva fatto da sfondo alle riflessioni «nazionaliste» di un Colletta o di un De Pagave — era tornata a sfangiarsi non poco, e ad arricchirsi di parecchie unità.

In teoria ciò costituiva il riflesso dell'applicazione di quel principio di legittimità, in virtù del quale, considerato il ventennio disteso tra il 1796 e il 1815 come una parentesi da cancellare, si ristabiliva in tutto e per tutto la situazione anteriore al 1796. In realtà, però, quel principio venne fatto valere in alcuni casi, e non in altri, ed esclusivamente a vantaggio dell'istituto monarchico, dinastico o — come nel caso dello Stato pontificio — elettivo.

Accadde così che nell'Italia della restaurazione non trovarono più spazio i vecchi regimi oligarchico-repubblicani — come erano stati quelli di Venezia, di Genova, di Lucca — durante l'antico regime — e che la forma monarchica (sola eccezione la microscopica repubblica di San Marino, enclave all'interno della Romagna pontificia) si affermasse ovunque, all'interno di stati che in parte si risolvevano nel ricalco puro e semplice di quelli tardo-settecenteschi, in parte derivavano invece da inedite alchimie territoriali.

Erano tornati sul trono i Savoia e i Borboni, che in età napoleonica erano stati confinati rispettivamente in Sardegna e in Sicilia. E se i primi ai propri precedenti domini continentali avevano ora aggiunto la Liguria, che a fine Settecento era stata ancora repubblica indipendente, i secondi si vedevano riconsegnati intatti i territori che avevano costituito prima del 1806 il regno di Napoli.

Così pure, grazie al recupero tanto dei dipartimenti «im-

periali» (Umbria e Lazio) quanto di quelli «italici» (Marche, Romagna, Emilia), lo Stato pontificio risultava ora di nuovo compatto sotto lo scettro papale.

Risorgevano, a loro volta, i ducati padani: Parma e Piacenza, che il congresso di Vienna consegnò a Maria Luigia d'Asburgo, figlia dell'imperatore d'Austria Francesco I e però anche moglie di Napoleone (e qui il principio di legittimità subì un'incrinatura, dal momento che in base ad esso il ducato sarebbe spettato ai Borboni)¹; Modena e Reggio, poste sotto il dominio di Francesco IV d'Austria-Este e dal 1829 integrate con i territori toscani di Massa e Carrara, che tra il 1814 e quella data erano stati invece retti da Maria Beatrice d'Este, madre di Francesco IV e vedova dell'arciduca Ferdinando d'Asburgo.

Il granducato di Toscana andava invece a Ferdinando III d'Asburgo-Lorena, e nel 1847 si sarebbe arricchito del ducato di Lucca, sin lì autonomo prima sotto lo scettro di Maria Luisa di Borbone, poi sotto quello di suo figlio Carlo Ludovico.

Se in quest'area policentrica (ben cinque stati, destinati a diventare tre prima del 1848) la presenza asburgica si esercitava in forma mediata, attraverso linee laterali della famiglia, essa si esprimeva invece in modo diretto in tutta la vasta fascia centro-orientale del nord della penisola.

L'ex Lombardia austriaca, unita ai territori a est del Minicio, che a fine Settecento avevano dato vita alla parte continentale della repubblica di San Marco, formava il regno Lombardo-Veneto, soggetto direttamente a Vienna e affidato a un viceré, membro della famiglia reale. Il Trentino risultava invece aggregato alla provincia asburgica del Tirolo, come porzione meridionale di questa; Trieste, con la regione Giulia, era parte di un'altra provincia asburgica, quella del Litorale.

Ma l'egemonia degli Asburgo nel nuovo quadro politico-territoriale italiano non era circoscritta ai soli stati direttamente o indirettamente controllati. Casa d'Austria, in virtù degli accordi stipulati in sede di congresso di Vienna, era considerata infatti la garante dell'intero *status quo* della penisola e godette a lungo, durante la restaurazione, della prerogativa di mantenere propri contingenti militari anche in altri stati, esercitando su di essi una pesante e obbligatoria

tutela. Questa si rese palpabile in tutta la sua efficacia nelle due congiunture in occasione delle quali, prima del '48, si assistette a tentativi di rovesciamento dell'ordine costituito: tra il 1820 e il 1821, con i moti costituzionali nel regno delle Due Sicilie e in Piemonte; nel 1831, con le insurrezioni di Modena e Reggio e delle Legazioni pontificie.

Quando Tito Manzoni, Mulazzani, Guicciardi, inviavano tra il 1816 e il 1821 i propri rapporti informativi a Metternich, non si rivolgevano dunque soltanto al cancelliere dell'impero d'Austria, ma anche all'uomo che più di ogni altro teneva nelle proprie mani le chiavi dell'intera vita politico-istituzionale della penisola italiana.

Se torniamo ora a gettare un sintetico colpo d'occhio sulla carta geopolitica di questa, comparandola sia con quella immediatamente anteriore sia con quella del tardo antico regime, ci accorgiamo dell'esistenza di differenze profonde in relazione a entrambe.

Certo, come abbiamo appena messo in luce, diversi tasselli dell'ordine territoriale dell'antico regime mancavano ora all'appello. Ma, al tempo stesso, l'«avvicinamento tra gli italiani» promosso dalla ripartizione napoleonica della penisola sotto leggi e istituzioni comuni, e ricordato con partecipazione nostalgica – agli esordi del nuovo corso – da molte delle voci che si sono fin qui affacciate alla ribalta delle nostre pagine, indubbiamente risultava vanificato e disperso nella nuova Italia delle molte dinastie, costruita almeno parzialmente in omaggio al principio di legittimità monarchica.

La nozione di territorio: una parziale rinascita

Ma non ci si trovava davanti soltanto al rinnovato innalzamento di vecchi confini tra stati, che la geometria politico-territoriale napoleonica aveva ritenuto di abbattere. Allontanati gli uni dagli altri, gli italiani agli inizi della restaurazione tornarono ad essere anche in ragione della difformità di ordinamenti sia tra uno stato e l'altro, sia – cosa forse ancora più significativa – all'interno di ciascun singolo stato.

Era, forse, proprio sotto quest'ultimo punto di vista che la distanza tra il modello statale napoleonico e quelli carat-

teristici degli stati restaurati si faceva avvertire più evidente, esplicitandosi nella surrettizia riemersione di logiche d'antico regime improntate al riconoscimento di un particolarismo istituzionale territoriale, che viceversa il sistema uniforme alla francese aveva senz'altro escluso.

Qualche esempio.

Nelle parti del regno di Sardegna che in precedenza avevano costituito la repubblica di Genova,

sia per ottemperare alle condizioni imposte dal congresso di Vienna per l'annessione, sia per contenere il malcontento dei nuovi sudditi, tradizionalmente avversari ai piemontesi [...], l'assetto francese in campo civile, giudiziario e militare fu in parte mantenuto²,

mentre nel resto dei domini sabaudi veniva abolito. Ciascuno dei distretti liguri fu inoltre dotato di un organo consiliare di rappresentanza – altrove inesistente – senza il cui beneplacito non era possibile registrare alcun decreto regio relativo a nuove tasse. Genova, infine, venne gratificata di alcuni privilegi municipali sconosciuti in qualsiasi altra città del regno.

Nell'isola di Sardegna, sino alla fine degli anni '30, continuò ad essere vigente il feudalesimo (sebbene in una forma essenzialmente patrimoniale, quasi priva di risvolti giurisdizionali), di cui sin dal 1815 era stata invece confermata l'abolizione nelle porzioni continentali del dominio sabaud; la legge di coscrizione militare non vi venne applicata e solo nel 1848 vennero introdotti gli stessi codici vigenti in Piemonte, in Savoia e in Liguria³.

Nel regno delle Due Sicilie si assistette sì, per la prima volta, all'unificazione della componente continentale con quella isolana, e quindi alla saldatura dei due regni prima distinti di Napoli e di Sicilia; e così pure alla graduale estensione alla Sicilia del sistema amministrativo vigente nelle province continentali. Ma la «sua applicazione [incontrò] difficoltà tali da impedire una perfetta uniformità del territorio», al punto che

la proclamazione dell'unità del regno (8 dicembre 1816) fu seguita, quasi a compensare la perdita d'indipendenza, dalla legge 11 dicembre 1816 che, separando la sfera di influenza di Napoli e di Palermo, tendeva a salvaguardare i diritti dei siciliani. Essa riser-

vava loro la maggior parte delle cariche dell'isola e un quarto di quelle del regno, istituiva una luogotenenza di Sicilia retta da un principe reale o altro eminente personaggio, coadiuvato da più direttori, posti a capo di ministeri o segreterie di stato locali, rimetteva l'amministrazione della giustizia alla magistratura siciliana e subordinava l'imposizione fiscale eccedente una determinata quota all'approvazione di organismi di rappresentanza⁴.

Con una serie di ulteriori misure, introdotte tra 1818 e 1819 (istituzione della gran Corte dei conti di Palermo; abrogazione dell'ordinamento giudiziario locale e sua sostituzione con quello napoletano; istituzione di una suddivisione circoscrizionale del territorio articolata per province con a capo un intendente; chiamate comunque ancora – in aderenza alla tradizione locale – valli; e, soprattutto, abolizione del feudalesimo, obiettivo al quale tutte le innovazioni ora elencate erano sostanzialmente finalizzate) il processo di uniformazione tra le due parti del regno venne in seguito indubbiamente spinto in avanti; il che non significa, per altro, davvero realizzato.

Se da un lato, infatti, il nuovo disegno dell'articolazione amministrativa rimase in parte monco «per la tenace resistenza dei siciliani»⁵, la giustizia patrimoniale dei baroni rimase nell'isola in vigore ancora fino al 1838, quando si assistette all'irradiazione da Napoli di un nuovo forte impulso centralizzatore e livellatore, teso a «punire» la Sicilia per i tentativi insurrezionali sviluppati in alcune sue città l'anno precedente.

Come in Sardegna, inoltre, anche in Sicilia la coscrizione militare non venne introdotta, e per formare i contingenti isolani dell'esercito borbonico si fece ricorso a volontari e carcerati. «Meglio essere un maleale, che un soldato»⁶, suonava un proverbio sulla bocca di tutti i siciliani.

Nello Stato pontificio, invece, l'abolizione del servizio militare fu una delle prime misure prese dal papa a beneficio di tutti i suoi sudditi, tanto quelli ex imperiali quanto quelli ex italiani. Ed era difficile immaginare un segnale di discontinuità più netto rispetto al passato recente. Quel segnale, nei primi anni della restaurazione, venne inoltre rafforzato dalla vigenza di ordinamenti giuridici e amministrativi diversi, nelle province rispettivamente dette di prima (Lazio e Umbria, già dipartimenti dell'*Empire*) o di seconda «recu-

pera» (Marche, Romagna, Emilia, già appartenute al regno d'Italia). Anche in questo caso la differenza consisteva essenzialmente nelle modalità di rapporto con l'eredità napoleonica. Essa venne infatti sostanzialmente mantenuta nei territori di seconda recupera e invece largamente contraddetta in quelli di prima, dove – il discorso, come si vede, torna a battere con insistenza su questo punto, ovunque ci si muova nell'Italia della restaurazione – frammenti di giurisdizione feudale tornarono a lasciar intravedere la propria puniforme presenza all'interno del territorio statale fino al 1848.

Si potrebbe continuare; tanto completando nei dettagli il quadro delle difformità legislative e istituzionali presenti all'interno dei tre «grandi» stati, dei quali abbiamo passato in rassegna le discrepanze interne più evidenti, quanto integrandone le risultanze con rilievi analoghi riferibili ai ducati padani⁷.

Ma ciò che ci stava ora a cuore, in realtà, l'abbiamo ormai messo a fuoco e non c'è ragione di insistere. Se in età napoleonica, nel sistema «tripartito», lo stato aveva giuridicamente e istituzionalmente resi omogenei gli spazi e gli esseri umani che li popolavano, nell'Italia policentrica dei primi anni della restaurazione la nozione di territorio in linea di principio cessò di costituire un corollario di quella di stato e tornò a imporsi con tratti almeno formalmente autoreferenziali, che riproponevano la tradizione storico-particolaristica di antico regime.

Sono pochi, nel panorama dell'Italia post-napoleonica, gli stati che si sottraggano a questa constatazione preliminare. Il fatto che il Lombardo-Veneto austriaco sia uno di questi costituisce un motivo in più per spiegare quell'«ansia» di conoscere, attraverso la voce di alcuni dei suoi principali esponenti, i segreti dell'amministrazione «alla francese», di cui Metternich dette prova quando, tra il 1816 e il 1821, organizzò la sua personale rete informativa in Italia.

Lo sguardo di Vienna

Dell'opportunità di conservare quanto possibile dell'eredità amministrativa napoleonica – ovvero di quella pienezza dei diritti dell'esecutivo di cui abbiamo sentito tessere le

lodi da De Pagave e lamentare lo smarrimento da Manzoni, Guicciardi, Mulazzani – alle alte sfere viennesi avevano parlato con calore, sin dalle prime fasi dell'organizzazione provvisoria allestita tra la caduta del regno d'Italia e l'istituzione di quello Lombardo-Veneto, anche voci che non potevano che ispirare incondizionata fiducia. Non si trattava di quelle, cui si sarebbe fatto ricorso dal 1816 in poi, dei protagonisti della missione informativa con la quale abbiamo introdotto il nostro percorso; a esprimere valutazioni di encomio per le istituzioni italiane erano invece direttamente gli alti funzionari austriaci inviati a gestire la transizione dal regime cessato a quello nuovo, che a Vienna non si immaginava all'insegna di un mero ricalco del precario equilibrio tra governo e giurisdizioni centrali cristallizzato dalla congiuntura tardosettecentesca, ma piuttosto in continuità con la linea assolutistica e centralistica coltivata da Giuseppe II, prima che suo fratello Leopoldo, nei primi anni '90, avviasse una precipitosa marcia indietro.

Wessenberg, inviato speciale, Bellegarde, plenipotenziario imperiale a Milano tra il 1814 e il 1815, poi, in sede di commissione antica centrale di organizzazione, l'organismo viennese deputato a sovrintendere alle province riacquisite e acquisite *ex novo* all'impero dopo la caduta di Bonaparte, un giovane funzionario come Franz Kübeck von Kübar: la «squadra» degli ammiratori austriaci dell'esecutivo alla francese non tardò a schierarsi in campo e ad esprimere l'auspicio da un lato che la forza degli apparati di governo nelle province italiane destinate a formare il regno Lombardo-Veneto venisse intaccata il meno possibile, dall'altro che al mondo dei nostalgici dell'antico regime – soprattutto esponenti della vecchia aristocrazia desiderosi di vedere ripristinati gli spazi e le funzioni istituzionali un tempo assorbiti dalla costituzione cenale di antico regime – non si offrissero che soddisfazioni formali, buone ad illuderli, ma non certo ad assecondarne le aspirazioni profonde⁸.

Bonapartisti insospettiti

Ma l'ammirazione per il modello istituzionale franco-napoleonico – per lo meno per quello che riguardava le sue

realizzazioni sul piano dell'efficienza dell'amministrazione e dell'uniformazione del territorio – si rivelò nel biennio 1814-1815, durante il quale in ciascuno degli stati della penisola si procedette alla rifondazione dei pubblici apparati nella nuova cornice monarchico-legittimista, un sentimento sorprendentemente diffuso ben al di là dell'ambito di coloro che ne erano stati negli anni precedenti i diretti interpreti.

Nella Sicilia che tra il 1806 e il 1815 aveva offerto riparo ai Borboni fuggiti da Napoli, per esempio, temprandosi nel prolungato conflitto costituzionale con il parlamento isolano e con il mondo dei baroni, s'era formato un «partito», guidato da Luigi de' Medici e Donato Tommasi, che osservava con vigile attenzione quanto Giuseppe Bonaparte e poi Gioacchino Murat stavano realizzando nella parte continentale del regno, e che rendeva a leggere in esso sostanzialmente l'efficace invernamento dei vani sforzi tardo-settecenteschi del governo regio di sottrarsi alle vischiosità della giurisdizione cetuale e togata.

Uomini come Medici e Tommasi, formati alla scuola dell'illuminismo napoletano, già nel 1813, quando la caduta del regno murattiano era lontana dal poter essere considerata imminente, premevano sul re affinché l'eventuale riacquisizione da parte del Borbone del Mezzogiorno continentale non si traducesse in un ritorno allo *status quo ante* al 1806. Al contrario: «Ciò che è stato stabilito, ed a cui si sono avvezziati gli animi per otto anni, deve lasciarsi [...] d'altronde moltissime sono le istituzioni utili. Talune disposte e preparate prima di partire da S.M.⁹. Per loro il codice Napoleone – quello delle cui norme abbiamo poc'anzi immaginato la difficoltosa diffusione materiale in un territorio tanto dissestato sotto il profilo della rete di comunicazioni – si risolveva in un «miglior ordine dato ai principi della Giurisprudenza Romana e un complesso di regole che hanno definito ciò che eravi d'incerto e di arbitrario nel Diritto Civile e Municipale».¹⁰

Essi miravano, di conseguenza, a «difendere dalla reazione quelle [che consideravano] le grandi conquiste del «decennio» francese: il codice, il nuovo sistema giudiziario, la legislazione amministrativa».¹¹ E sostanzialmente, una volta riacquisita dai Borboni la porzione continentale del regno, ci riuscirono, come dimostrava bene l'acredine nei loro confronti di un uomo come il Capece Minutolo, principe di

Canosa, altro tra i consiglieri del re, che nel primo quinquennio della restaurazione borbonica dovette assistere al naufragio dei propri sogni di ritorno all'antico regime:

Questi due ministri fecero comprendere al Re essere impossibile ripristinare l'antico sistema. Egli riuscirono perfettamente nell'intento, e Napoli vide con orrore e volastomaco non solo ciò, ma il fraternizzare del Ministero con le suddette persone che erano nella pubblica indignazione [cioè, gli ex murattiani]. Quel numeroso popolo che niente aspettava con più impazienza quanto il vedere bassi i partitanti dell'imperatore atterrito, ebbe la sorpresa e il dolore di mirarsi da quelli stessi diretto e comandato.¹²

Spostiamoci ora nello Stato pontificio, dove, pure, come abbiamo documentato poc'anzi, sparsi elementi dell'antico particolarismo a base territoriale e cetuale erano immediatamente riemersi dopo il ritorno a Roma del pontefice, evidenziandosi nitidamente nella distinzione tra province di prima e di seconda recupero, e dove tuttavia in un *motu proprio* emanato da Pio VII nel luglio 1816, e fortemente ispirato dai suggerimenti del segretario di stato, il cardinale Consalvi, si poteva leggere quanto segue:

La unità ed uniformità debbono essere le basi di ogni politica istituzione, senza delle quali difficilmente si può assicurare la solidità dei governi e la felicità dei popoli [...]. Un governo tanto più può riguardarsi come perfetto, quanto più si avvicina a quel sistema di unità stabilito da Dio tanto nell'ordine della natura quanto nel sublime effetto della religione.

Si trattava, dunque, di sfruttare «l'opportunità offerta dai tempi per edificare lo stabilimento che tutte le [membra] comprendesse nella medesima uniformità», lasciandosi alle spalle l'incoerente «aggregato di usi, di leggi, di privilegi fra loro naturalmente difformi» ereditato dalla tradizione e vigente anteriormente all'esperienza franco-napoleonica.¹³

Un desiderio di uniformità

L'aspirazione a un ordine uniforme – anche se, evidentemente, legittimato in base a concezioni e principi del tutto

diversi da quelli che avevano presieduto alla formalizzazione napoleonica della monarchia amministrativa — mostrava così, agli esordi della restaurazione, di avere piantato solide radici anche all'interno del nucleo dei più stretti collaboratori che affiancavano le teste coronate, riapprodate ai loro troni dopo la caduta di Bonaparte.

Le parole del *motu proprio* papale erano, sotto questo profilo, davvero paradigmatiche dell'immaginario di molti sovrani restaurati, i quali tendevano a declinare ciò che la vulgata napoleonica aveva definito come «i pieni diritti dell'esecutivo» nel senso dell'accentuazione del potere imperativo monarchico e dell'emancipazione di questo dai meccanismi contrattuali e patrizi caratteristici delle costituzioni prerivoluzionarie, le costituzioni cetuali di antico regime.

Dichiarato, in tal senso, il preventivo disconoscimento degli istituti della sovranità popolare e della cittadinanza politica, dalla cui capziosa riconferma verbale la costruzione statutale napoleonica non aveva ritenuto di poter comunque prescindere, salvo vanificarne nei fatti l'effettualità, si trattava di incorporare all'interno della tradizionale raffigurazione dell'istituto monarchico la strumentazione istituzionale che i governi filofrancesi avevano messo a punto, mutandone contestualmente il soggetto di titolarità; non più, evidentemente, la nazione, ma la corona, riproposta in chiave paternalistica come il braccio terreno di una investitura celeste.

A questo punto diventava possibile far coincidere — come nel *motu proprio* poc'anzi citato — l'uniformità delle istituzioni statali con l'idea della perfezione divina e proporsi di elargire ai popoli — popoli composti ora da sudditi, e non più da cittadini — i benefici della sollecitudine dei sovrani, finalmente munita degli strutture operative idonee a imporla in tutta la sua pienezza.

In buona sostanza — e in estrema sintesi — si trattava dunque di reinnestare il nuovo corso monarchico sul filone dell'assolutismo prerivoluzionario, e di contenere la riemersione delle giurisdizioni cetuali e territoriali che ne avevano allora inceppato il passo, adoperando a tal fine a beneficio strumentale del potere regio le armi che l'eversione rivoluzionaria-napoleonica del vecchio ordine metteva a disposizione: da un lato il monopolio statale del pubblico potere e

l'irradiazione dell'amministrazione come amministrazione dello stato, dall'altro la codificazione, per quanto espunta delle norme (come, per esempio, l'istituto del divorzio) inconciliabili con un progetto che perseguiva apertamente l'obiettivo di una alleanza d'ordine fra trono e altare.

Ora, se in alcuni casi (per esempio quello del regno di Sardegna, come vedremo tra breve), il rifiuto di mantenere un filo di continuità con l'esperienza istituzionale degli anni francesi fu tuttavia drastico — e si decise, di conseguenza, di reimpostare l'assolutismo monarchico su basi essenzialmente tradizionalistiche —, in molti altri la partita istituzionale degli esordi della restaurazione si giocò invece su quel piano complesso e contraddittorio di cui abbiamo cercato nelle pagine precedenti di fissare i lineamenti di fondo, mostrando per un verso i modi della riemersione di antiche soggettività territoriali all'interno di alcuni stati, ma documentando per l'altro l'aspirazione delle intelligenze più dinamiche raccolte attorno ai sovrani restaurati a conservare l'esecutivo «nella pienezza dei suoi diritti».

Gli esiti di un compromesso

Presupposto irrinunciabile per conseguire questo obiettivo era ovviamente il mantenimento del principio dell'abolizione del feudalesimo. E qui si è visto come la politica dei sovrani restaurati risultasse a tratti balbettante e incerta; più, per altro, in relazione alla rinuncia a imporre immediatamente la piena estensione di quella misura ai territori che in epoca francese ne erano rimasti immuni (la Sardegna, per quel che riguardava i Savoia, la Sicilia, per quanto atteneva i Borboni), che all'eventuale proposito di riportare le cose allo stato anteriore, là dove l'abolizione del feudalesimo era stata invece realizzata. E, tuttavia, oltre quelli cui abbiamo fatto cenno poc'anzi, segnalando la ripresa di alcuni particolarismi territoriali, altri indizi che indicavano se non altro la tentazione di un ritorno all'antico s'erano subito resi evidenti. Nell'intero regno di Sardegna, per esempio, erano state richiamate in vita le corporazioni d'arti e mestieri, altro degli istituti caratteristici della giurisdizione mista prerivoluzionaria.

Quanti, invece, — soprattutto nell'ampia porzione centro-settentrionale della penisola — avevano confidato nella riproposizione di quella autonomia cittadina, tutelata o meno da statuti, che nell'antico regime aveva rappresentato il classico emblema dell'autogoverno patrizio e della sua concorrenzialità rispetto allo stato nel controllo dei «contadi», rimasero sostanzialmente delusi.

Le vecchie immunità cittadine — tratto segnalitico di una civiltà che molti, anche a prescindere dai casi manifesti di Venezia, Genova, Lucca, San Marino, in età moderna avevano descritto più come una galassia di minuscole repubbliche aristocratiche che come la sommatoria di una serie di stati regionali monarchici, tanto autoreferenziali rispetto ai governi e alle corti riuscivano ad essere le città e i loro ceti dirigenti¹⁴ — non ripresero forma in alcuno degli stati restaurati.

E, tuttavia, né il contenimento nei minimi termini dell'istituto feudale, né la conferma del dissolvimento della specificità delle città patrizie nel calco di un istituto comunale pensato ora come pariforme¹⁵ si tradussero nel proseguimento della politica antinobiliare, che era stata caratteristica, se non della prassi, quanto meno dello spirito degli anni francesi.

A questo proposito, si impone un chiarimento preliminare.

Dopo essersi caratterizzata per la sua grande virulenza anche formale all'epoca delle repubbliche sorelle, quando la tensione egualitaria rivoluzionaria aveva fatto sì che ovunque i titoli nobiliari venissero abrogati e i loro titolari rinominati in cittadini, la polemica antinobiliare s'era alquanto stemperata durante la fase monarchica dell'egemonia francese in Italia.

Nella Napoli di Giuseppe Bonaparte e di Murat i vecchi nobili avevano conservato senz'altro i loro titoli e nuovi nobili erano stati creati, privilegiando in genere gli alti funzionari dell'amministrazione e gli alti gradi dell'esercito. Parimenti, nella Milano di Beauharnais, come nella Parigi di Napoleone e, di conseguenza, nei dipartimenti italiani annessi all'*Empire*, era stata istituita una nuova nobiltà, in parte formata anche qui da funzionari e militari, ma potenzialmente aperta anche agli esponenti delle antiche aristocrazie che ne avessero fatto richiesta.

Questi ultimi, tendenzialmente ostili all'inquadramento onorifico in una monarchia amministrativa nei cui valori facevano fatica a riconoscersi, furono per altro assai restii a compiere quel passo, così che la nuova nobiltà dell'Italia napoleonica fu per un verso contraddistinta da un inedito timbro sociale (particolarmente evidente nel nuovo tipo dei nobili *ad personam*, commendatori e cavalieri, ascritti agli ordini cavallereschi di stato), per l'altro — per quel che riguardava la nobiltà ereditaria — numericamente assai più esigua di quella che aveva prosperato negli antichi stati.

Ma, soprattutto, essa mutò di pelle giuridica, dal momento che il titolo nobiliare si ridusse a una mera prerogativa onorifica e non comportò più alcun privilegio di carattere giurisdizionale o legale. Davanti alla legge, i nobili napoleonici erano cittadini come tutti gli altri.

Obbligare a confrontarsi intensamente con il problema nobiliare — visto che il tradizionale edificio concettuale dell'istituto monarchico presupponeva la presenza di una aristocrazia di sangue in teoria partecipante con il sovrano della funzione pubblica, e per questo contraddistinta da capacità giurisdizionali e prerogative legali che ne differenziavano i membri dai comuni sudditi —, le case regnanti della restaurazione si orientarono verso una soluzione ambigua.

Esse ripristinarono sì, infatti, nel godimento dei titoli le famiglie della nobiltà prerivoluzionaria, consentendo talvolta ad esse di scegliere tra la conferma dell'investitura antica o l'opzione per quella nuova, napoleonica, per chi ne fosse stato gratificato; ma al tempo stesso confermarono nella condizione nobiliare gran parte dei neonobilitati da Napoleone che non avessero titoli antichi da vantare. Si comportarono, infine, in modo vario nei confronti della marea di nobili *ad personam* — cavalieri e commendatori —, che l'invenzione napoleonica dei nuovi ordini cavallereschi aveva generato.

Nel regno delle Due Sicilie, per esempio, i Borboni, istituendo nel 1818 l'ordine cavalleresco di San Giorgio della Riunione, e assorbendo all'interno dei suoi ranghi tutti coloro che avevano ricevuto negli anni precedenti l'onorificenza (napoleonica) delle Due Sicilie, optarono per il consolidamento della «quasi-nobiltà» di cavalieri e commendatori. Nel Lombardo-Veneto, invece, gli Asburgo scelsero un'altra strada, trasformando l'ordine italico della corona di ferro, che era

stato ricco di membri a migliaia, nell'omonimo ordine austriaco, dotato di poco più di cento piazze, pochissime delle quali spettarono a ex cavalieri o ex commendatori napoleonici¹⁶.

Nobile. Che vuol dire?

In capo al 1816, comunque – data che quasi ovunque segnò lo spartiacque tra la fase di transizione seguita al disfacimento del sistema napoleonico e quella di decollo degli ordinamenti istituzionali della restaurazione – la vecchia nobiltà di sangue, integrata da uno sparso drappello di nobili napoleonici, si trovava tutta nuovamente in condizione di poter spendere pubblicamente i propri titoli. Ma a che servivano?

Qui si misura, forse meglio che su qualsiasi altro piano, la distanza profonda che a dispetto di tutte le controtendenze registrabili separò la restaurazione dall'antico regime. Perché, pur con le eccezioni che si sono viste, adesso nobile non significava più, in linea di massima, soggetto detentore di una giurisdizione feudale, né depositario di una immunità, né persona legittimata a godere di un foro speciale, diverso da quello del suddito comune.

Sotto questo profilo, la nobiltà si risolveva ora in una mera dimensione onorifica e non si identificava più con l'esercizio di una capacità giurisdizionale alternativa o complementare a quella statale. Ci si trovava davanti, dunque, pur nel contesto della formale riesumazione del corpo privilegiato per eccellenza, già principale obiettivo polemico della tempeste rivoluzionaria, a una sostanziale continuità con l'impostazione napoleonica. Pur con tutte le loro propensioni riformiste, infatti, le monarchie d'antico regime erano state essenzialmente monarchie nobiliari, quelle post-napoleoniche si rivelarono invece anch'esse – come quella «eretica» per la sua origine e per i suoi valori di riferimento, che le aveva immediatamente precedute – monarchie soprattutto amministrative, nelle quali, pur restituite alla risonanza e alla piena visibilità pubblica, le aristocrazie non si trovarono più a godere dello specifico rilievo costituzionale un tempo loro tributato. Non mancò, anche in relazione a questo livel-

lo (il livello costituzionale), qualche sporadica controtendenza al quadro che abbiamo delineato. La si poté percepire, per esempio, nel Lombardo-Veneto e anche nello Stato pontificio, dove ai nobili venne riservato uno spazio a parte all'interno di alcuni organismi di rappresentanza, dei quali tra breve tratteremo. Nel complesso, però, nello specchio delle istituzioni, il ruolo vicario un tempo assolto dall'aristocrazia nell'esercizio del pubblico potere venne disconosciuto, nel senso che la giurisdizione centrale dello stato risultò ovunque egemone rispetto alle giurisdizioni territoriali.

Profili istituzionali della restaurazione italiana: regno di Sardegna e Lombardo-Veneto

Quel disconoscimento di fatto, del resto, si poteva misurare agevolmente osservando le coerenze fondamentali del disegno istituzionale prevalente negli stati restaurati. Cominciamo con la parte relativa alla struttura del potere esecutivo.

Nel regno di Sardegna, dove, pure, Vittorio Emanuele I già nel maggio 1814 aveva esternato la propria intenzione di riportare tutto allo *status quo* anteriore all'esperienza francese, dichiarando che «non avuto riguardo a qualunque altra legge, si osserveranno dalla data del presente editto le costituzioni del 1770 e le altre provvidenze emanate sino all'epoca del 23 giugno 1800 dai nostri reali predecessori»¹⁷, il governo tradizionalmente discrezionale di una dinastia che già prima del 1796 s'era segnalata nel perseguire un disegno assolutista che concedeva poco al polo cetuale del costituzionalismo «antico», pur offrendo residuo terreno di legittimazione alle singole giurisdizioni patrimoniali dei feudatari, si articolò dal 1816 in poi in un sistema di ministeri centrali (Interni, Esteri, Guerra, di Sardegna, Finanze, Polizia), affiancati per la parte finanziaria da una tesoreria generale, i cui titolari si riunivano due volte a settimana nel consiglio di conferenza presieduto dal re. Dall'amministrazione centrale dello stato, così delineata, dipendevano i governatori (militari) e gli intendenti generali (civili) preposti alle cosiddette divisioni militari, sorta di macroprovince a loro volta suddivise in province affidate a comandanti e intendenti. Al di sotto della provincia si davano due ulteriori microritagli

amministrativi: i mandamenti, ambito di esercizio delle funzioni dei giudici di prima istanza, e i comuni, i componenti il cui consiglio venivano nominati dall'intendente e il cui sindaco, oltre che da quest'ultimo, anche dal re in persona, nel caso dei comuni maggiori.

Nel regno Lombardo-Veneto, i cui due governi (Milano e Venezia) erano coordinati da un viceré, esistevano due strutture esecutive parallele e uguali, rispettivamente per le province al di qua (Lombardia) e al di là (Veneto) del fiume Mincio. In ciascuna delle due capitali del regno si riuniva un consiglio di governo presieduto da un governatore. A partire dal 1829 ciascun governo si sarebbe suddiviso in un senato politico e un magistrato camerale, ma durante i primi tre lustri esso formò un consesso unico tanto a Milano quanto a Venezia. Consiglio di governo e, dal 1829, le sue due sezioni distinte erano affiancati da una serie di direzioni centrali incaricate di vari compiti particolari (per esempio quella di polizia, o quella di gestione delle acque e delle strade) e si irradiavano sul territorio, nelle diciassette province in cui il regno era diviso (nove in Lombardia, otto in Veneto), per mezzo di uffici denominati delegazioni provinciali, affidati a un delegato provinciale, e intendenze provinciali, dirette da un intendente di finanza. All'interno delle province si ritagliava la trama dei distretti, retti da un funzionario denominato fino al 1819 cancelliere del censo e da quella data in avanti commissario distrettuale, dipendente per le materie politiche dal delegato provinciale e per quelle di polizia dalla direzione centrale di polizia.

Ciascun distretto comprendeva più comuni, ciascuno munito di organismi collegiali che assumevano denominazione diversa a seconda del rispettivo rilievo demografico, e la cui composizione rifletteva, in ragione di modalità variabili sulle quali tra breve ci soffermeremo, i rapporti di forza all'interno della società locale, che, in particolare, in un'ampia fascia di comuni li designava direttamente.

I ducati padani e il granducato di Toscana

Osserviamo ora la situazione che ci descrivono gli almanacchi di stato dei due ducati emiliano-appenninici.

A Parma incontriamo alcuni ministeri, il cui numero dai due iniziali si accrebbe fino a 4 nel 1851 (Interno, Finanze, Grazia, giustizia e buon governo, Esteri), riuniti periodicamente dal sovrano nel consiglio intimo delle conferenze, affiancato da un Consiglio di stato di 11 membri, le cui funzioni ricalcavano sostanzialmente quelle dell'omonimo organo di età napoleonica. In dipendenza dagli organi centrali si collocavano poi due governi, uno a Parma e uno a Piacenza, retti da governatori che avevano a loro volta alle proprie dipendenze gerarchiche dei funzionari titolari delle macrounità amministrative che racchiudevano i comuni: ne furono introdotte 13 nel 1821, con il nome di distretti, poi ridotte ad appena 3 nel 1831, con il nome di commeserie.

I comuni, a loro volta, erano dotati di un organo rappresentativo, il consiglio degli anziani, la cui composizione derivava dalla nomina governativa, effettuata a partire dalla lista dei maggiori contribuenti, compilata dal consiglio stesso all'atto del suo primo insediamento d'ufficio dall'alto, e di un organo esecutivo nominato dal sovrano sulla base di proposte formulate dal consiglio stesso.

Nel contiguo ducato di Modena e Reggio ci si presenta invece un'amministrazione centrale affidata a tre ministeri (quattro dal 1831) e a un'intendenza generale dei beni camerali, cui si riconnettono, nel territorio, governatori, i cui titolari (governatori) ricevono però in parte ordini direttamente dal granduca, quasi configurandosi come funzionari di una monarchia in cui la dimensione patrimonial-familiare fa aggio su quella statale in senso proprio, e in cui, dunque, la figura giuridica dello stato sienta a smarcarsi dalla struttura della dinastia sovrana e dalla propensione di questa a percepire il governo del territorio come «governo della casa».

All'interno di ciascun governatorato è compreso un certo numero di comuni, i cui organi istituzionali (consiglio e giunta) sono designati entrambi dal sovrano sulla base di liste di proprietari terrieri compilare dal primo consiglio insediato e poi dai consigli che ne raccolgono l'eredità, mutando parzialmente di volta in volta composizione.

Nella Firenze degli Asburgo-Lorena quello che ci si schiude davanti è un panorama abbastanza eccentrico rispetto a quelli sin qui presi in considerazione. Qui, infatti, accanto

alla figura del granduca, le istituzioni burocratiche centrali veramente nevralgiche sono due: quella della presidenza di buon governo (polizia) e quella della segreteria di stato, il cui titolare, il ministro segretario di stato, sovrintende alle segreterie degli Interni, delle Finanze, della Guerra e degli Esteri. I titolari delle segreterie degli Interni e delle Finanze, denominati direttori, formano insieme al ministro segretario di stato il consiglio del principe, supremo organo di raccordo di un governo che, a causa della modestia del proprio tasso di autonomia rispetto al sovrano e alla corte, è stato non a torto definito come un «governo di famiglia»; e qui riemerge, dunque, una caratteristica che ci è appena accaduto di osservare anche a Modena.

Ma sarebbe erroneo dare qui per conclusa la descrizione del nucleo centrale dell'esecutivo toscano, che poi, per altro, un esecutivo paragonabile a quello che ci siamo abituati a chiamare così, analizzandone l'emersione in età napoleonica, in verità propriamente non è, dal momento che risulta tutt'altro che immune da quella commistione con il giudiziario che è tipica di un modo di governare in stile *ancien régime*. Accanto ai ministri e ai direttori raccolti nel consiglio del principe incontriamo, così, dei giudici, che compongono la reale consulta civile e criminale, un organo che non ha funzioni meramente giudiziarie, ma che, invece, interviene nell'attività operativa delle segreterie, e che dispone inoltre della prerogativa di proporre leggi in relazione a materie riguardanti la pubblica amministrazione.

Accade così – a questo punto non sorprendentemente – che all'altezza delle macrocircoscrizioni in cui è diviso il territorio (che si chiamano governi), e così pure nelle cellule istituzionali più piccole (i commissariati), i funzionari incaricati di reggerle per conto di e su sollecitazione degli uffici centrali fiorentini rivelino un profilo ancapite. Governatori e commissari non sono, cioè, gli omologhi di quei funzionari periferici – figli come i prefetti e i viceprefetti napoleonici del principio della divisione dei poteri – che abbiamo censito per ciascuno degli altri stati sin qui presi in considerazione. Sono, invece, bracci operativi locali tanto della struttura propriamente ministeriale e segretariale quanto di quella giudiziaria che ha per vertice la reale consulta; sovrintendono, in altre parole, all'amministrazione e alla giustizia al tempo stesso.

Tuttavia – e qui si nota una netta differenza rispetto alla situazione tardosettecentesca, che altrimenti parrebbe di vedere sostanzialmente riconfermata – essi si trovano ora davanti come interlocutori locali dei municipi assai depotenziati nelle loro competenze, il cui organo esecutivo viene designato dal granduca (il gonfaloniere, cioè il sindaco) e dagli uffici centrali (i priori, cioè i membri della giunta comunale, che si chiama magistrato).

Lo Stato pontificio e il regno delle Due Sicilie

Pure tendenzialmente centralistico, malgrado la distinzione, cui si è fatto cenno, tra province di prima e di seconda recupera, è il modello che vediamo delinearsi nei territori dello Stato pontificio, dove alla direzione del segretario di stato sono sottoposte a Roma una serie di congregazioni, incaricate di provvedere dalla capitale tanto all'amministrazione civile quanto a quella religiosa.

Diciassette risultano ora le province (chiamate delegazioni o legazioni) in cui è suddiviso lo stato e a capo di ciascuna di esse c'è un delegato (o legato), che insieme a due assessori e a una congregazione governativa – i cui membri sono tutti di nomina pontificia – coordina e dirige i governatori, muniti di competenze miste amministrative e giudiziarie (anche in questo caso, dunque, come in Toscana, si torna a quella commistione di funzioni che l'età napoleonica aveva invece cancellato) e posti a capo di uno dei governi in cui ogni delegazione (o legazione) è ripartita.

All'interno di ogni governo, infine si materializza un numero variabile di comuni, retti per un verso da un consiglio nominato in prima battuta dal delegato (o dal legato) e in seguito soggetto a parziale rinnovo annuale attraverso un sistema di cooptazione, per l'altro – per quanto attiene alla funzione esecutiva – da un gonfaloniere (o sindaco) e da un corpo di anziani designati dalle autorità governative sulla base di terne presentate dal consiglio stesso.

Se, infine, varchiamo il confine meridionale dello stato di cui abbiamo appena descritto i principali lineamenti istituzionali, veniamo a trovarci nel territorio nel quale – per lo meno per quanto attiene alla sua porzione continentale –

l'eredità napoleonica, come già sappiamo grazie ai «colpi d'occhio» di Tito Manzi, si mantiene anche sotto il profilo puramente formale più intensa.

Donato Tommasi, il primo a ricoprire la carica di ministro dell'Interno nel regno restaurato, è riuscito infatti, insieme a Medici, a imporre un disegno articolato al centro in ministeri, o segreterie (nel 1817 sono 7: Interni, Esteri, Grazia e giustizia, Affari ecclesiastici, Finanze, Guerra e marina, Polizia), che hanno però, inizialmente, competenze solo sulla parte continentale del Mezzogiorno, mentre la Sicilia risulta diretta da un luogotenente generale, dal quale dipende «un ottavo ministero, diviso in tanti ripartimenti quanti [sono] i dicasteri napoletani con i quali l'esso corrisponde»¹⁸. Riuniti tutti insieme, e con l'aggiunta di alcuni altri elementi scelti dal re, i ministri formano il Consiglio di stato ordinario, organo che dell'omonimo napoleonico conserva però soltanto il nome. Mentre, infatti, i membri di quest'ultimo erano notabili vecchi e nuovi estranei all'esercizio di cariche ministeriali, e dunque capaci di configurare il Consiglio come un virtuale contrappeso rispetto all'esecutivo, quello che si raduna nella capitale a partire dal 1815 è di fatto poco più che un consiglio dei ministri allargato, nel quale è il sovrano a esercitare la direzione dei lavori. A raccogliere parzialmente a Napoli l'eredità di quel Consiglio di stato di cui un uomo come Colletta, come abbiamo visto, era profondo estimatore, oltre che membro, è semmai un altro organo, il supremo consiglio di cancelleria, che gode però di funzioni meramente consultive (le contenziose sono state nel frattempo attribuite alla Corte dei conti) e che di fatto recita un ruolo marginale, dal momento che «la formazione dei suoi pareri [è] subordinata alla richiesta del re, e alla sua alta competenza tecnica non corrisponde un potere deliberante»¹⁹.

Se a Napoli capitale, dunque, i mutamenti istituzionali rispetto alle realizzazioni murattiane si scorgono con nitidezza, è invece a livello di amministrazione periferica che la restaurazione borbonica pare proporsi alla stregua di una sorta di calco anastatico dell'impalcatura precedente.

Qui, infatti, le province sono rette da funzionari che continuano a chiamarsi intendenti, e che sono dipendenti dal ministero dell'Interno, e i distretti da sottintendenti, gli

uni e gli altri di nomina regia. Al fianco dell'intendente, proprio come in età napoleonica, c'è un consiglio di intendenza, formato da notabili locali e incaricato della erogazione della giustizia amministrativa in prima istanza.

All'interno di ciascun distretto, sottoposti al controllo di intendenti e sottintendenti, si trovano i comuni, suddivisi in classi (come in epoca napoleonica) in ragione di considerazioni demografiche o patrimoniali. Essi sono amministrati da un consiglio (denominato decurionato) nominato dal re o dagli intendenti sulla base di liste di eleggibili, ovvero «soggetti dotati di requisiti di censo e capacità»²⁰, la cui composizione – sotto la supervisione di intendente e sottintendente – è il consiglio stesso a determinare.

Ed è sempre il consiglio a proporre al suo interlocutore statale la tema da cui il re o l'intendente selezioneranno il nome del sindaco, posto a capo di una giunta formata, oltre che da lui, da due eletti, e dotata di competenze amministrative locali di un certo rilievo.

In Sicilia – pure formalmente unificata, per la prima volta, con il regno di Napoli e dunque non più, come in passato, corona «parallela» dello stesso re – quello che ci si sgrena sotto agli occhi è invece una sorta di raddoppio del sistema continentale.

Già si è detto dell'«ottavo» ministero del regno, di quella luogotenenza di Sicilia, cioè, che tiene ufficio a Palermo e cui fanno capo i ministri o le segreterie di stato isolani. Ma questi, nei primi anni, continuano a trovarsi davanti una società ancora ricca di spessori giurisdizionali non statali. Per l'introduzione di una amministrazione del territorio analoga a quella del regno continentale bisognerà in realtà attendere il 1819, quando un decreto regio, abrogando parte degli ordinamenti local-feudali preesistenti, disporrà l'istituzione di circoscrizioni rette da intendenti chiamate però non province, ma – in aderenza alle tradizioni isolane – valli.

Qui, per altro, l'avvento delle intendenze – un fatto nuovo come la «scoperta dell'America»²¹ – non riuscirà a sottrarre gli effetti desiderati e a dispiegarsi compiutamente anche sotto il profilo meramente tecnico, dal momento che i consigli di intendenza (l'istituto per eccellenza garantista all'interno del disegno esecutivocentrico di ideazione napo-

leonica) a causa del sabotaggio dei maggiori locali di fatto non si insedieranno.

Il nuovo volto della giustizia. Un profilo di massima

Passiamo ora alle grandi linee dell'amministrazione giudiziaria nelle Italie della restaurazione; quella amministrazione giudiziaria che lo stato napoleonico aveva per un verso separata radicalmente da quella esecutiva, impedendole di interferire ulteriormente nei processi decisionali di quest'ultima e immaginando parallelamente una amministrazione contenztosa per l'esercizio della giustizia nell'amministrazione, per l'altro modellata in base allo stesso criterio limpidamente gerarchico-verticale che caratterizzava la struttura dell'esecutivo.

In questo caso non entreranno nei particolari con la stessa pignola sottigliezza che abbiamo dedicato nelle pagine precedenti ai modelli di amministrazione esecutiva vigenti negli stati preunitari.

Ci basterà osservare che, oltre a quanto già ci è accaduto di rilevare in tema di rinnovata ambiguità – o sovrapposizione – tra giudiziario e esecutivo nei casi dell'ordinamento toscano o pontificio, si avverte anche altrove per un aspetto o per l'altro una sensazione di erosione delle coerenze proprie del modello irradiato negli anni francesi, e basato sulla configurazione dei magistrati in funzionari di stato titolari di una giurisdizione unica e sulla loro distribuzione sul territorio in forma di giudice monocratico (giudici di pace e giudici distrettuali) o collegiale (tribunali civili e penali a livello di provincia, tribunale d'appello a livello macroprovinciale, corte di cassazione nella capitale). Ecco, in proposito, qualche esempio.

Nel regno di Sardegna tornano a fiorire le giurisdizioni speciali e fino al 1822 i magistrati, «privati dello stipendio fisso», vengono di nuovo «retribuiti con l'antiquato sistema delle "sportule" corrisposte dalle parti»²². Solo nel 1847 si tornerà a un sistema di giustizia unica e gerarchizzata modulato sullo schema francese di qualche decennio prima.

Nel regno Lombardo-Veneto, invece, la giustizia è sin dall'inizio, per così dire, una sola; ma, di nuovo, con l'atti-

buzione alla magistratura ordinaria delle funzioni di giustizia amministrativa, in epoca napoleonica affidate ai consigli di prefettura e al Consiglio di stato, tende a riproporsi quel sistema basato sull'interferenza tra funzioni distinte, di cui immediatamente verranno denunziati dai funzionari dell'esecutivo gli esiti in termini di flessione nell'efficacia dell'operato dell'amministrazione²³.

In Toscana, infine, perché ci si riaccosti allo schema napoleonico delle funzioni «separate» (esecutivo da una parte, giudiziario dall'altra), bisognerà attendere gli anni '40, nello Stato pontificio (dove, per altro, alcune giurisdizioni particolari resteranno operative fino alla vigilia del '48) fino al cuore degli anni '30.

Gli uomini dell'amministrazione. Il problema degli «esteri»

Queste, dunque, in estrema sintesi, per un verso le ripartizioni amministrative che ritagliano i territori degli stati preunitari, per l'altro i lineamenti delle istituzioni, affidate a funzionari designati e in linea di massima stipendiati dallo stato (si è fatto cenno, in proposito, alla temporanea eccezione dei giudici sabaudi), cui è delegato il compito di esercitare la funzione amministrativa e quella giudiziaria.

Torneremo, tra breve, a proporre qualche ulteriore riflessione sulla qualità dei vari modelli istituzionali della restaurazione e a suggerire qualche linea di comparazione tra questi e il modello «unico» vigente nell'Italia napoleonica. Ora, però, ci preme di far luce su un punto preliminare, che è del resto decisivo anche per rispondere con piena cognizione di causa alle questioni appena accennate. In base a quali criteri è stato reclutato il corpo burocratico che, durante i decenni della restaurazione, ha operato nelle strutture di cui abbiamo appena finito di tracciare il profilo?

Non disponiamo, a questo proposito, di ricerche egualmente documentate e sistematiche per ciascuna delle tessere del nostro mosaico, ma i frammenti sparsi che siamo in grado di mettere in comparazione ci inducono a parlare di molte storie diverse; le stesse, del resto, le cui prime battute ci sono state rese familiari, in apertura di discorso, dai rapporti informativi affluiti tra il 1816 e il 1821 sulla

scrivania del principe di Metternich. La piena stabilizzazione del sistema napoleonico nelle varie parte d'Italia s'era tratta – come abbiamo a suo tempo accennato – nella proiezione di un corpo burocratico professionale dai marcati tratti «borghesi», anche se non privo di vistose presenze nobiliari. E un ruolo più che significativo, all'interno di quel corpo, aveva giocato (specie nei dipartimenti annessi all'impero e nel regno di Napoli) una componente «straniera», formata, cioè, da cittadini francesi inviati da Parigi a governare i territori italiani, quasi a visualizzare la presenza di un secondo esercito transalpino nella penisola, accanto a quello composto da militari veri e propri. Con il 1814, ovviamente, questa componente scomparve ovunque.

Nel regno Lombardo-Veneto, però (nelle province venete, nella quasi totalità degli apparati burocratici, in Lombardia limitatamente ai settori della polizia e dell'amministrazione giudiziaria) negli anni immediatamente seguenti all'avvio del nuovo sistema (e in misura poi decrescente nei decenni successivi) accadde che accanto a funzionari di estrazione locale se ne trovassero anche di originari delle province «tedesche» dell'impero asburgico. E il fatto fu rimarchevole, anche perché, in questa porzione dell'Italia settentrionale, durante gli anni napoleonici il sistema amministrativo non aveva sostanzialmente annoverato al proprio interno una componente francese, così che quello che si venne insediando a partire dal 1816, con il suo fitto drappello di funzionari amministrativi, giudici, commissari di polizia «tedeschi», venne fatalmente percepito come un governo «straniero», molto più di quanto non lo fosse stato considerato quello precedente.

Altrove, nella penisola, l'equazione tra esercizio di una carica statale retribuita e appartenenza, sotto il profilo della nascita o della naturalizzazione, allo stato in cui essa veniva espletata, si propose invece (qualche sporadica eccezione la si può sostanzialmente riscontrare solo ai vertici delle amministrazioni dei ducati padani) come un dato di fatto incontrovertibile.

Ma quello della scomparsa dei francesi dagli organismi dell'amministrazione dei territori già appartenuti all'*Empire* o alla porzione continentale del regno di Napoli mutavano non fu il solo fenomeno caratteristico dei primi anni della restaurazione.

Una rinuncia aristocratica?

Nel regno di Sardegna, per esempio, alla ripresa del governo sabauda corrispose anche l'intenzione, apertamente esplicitata, di emarginare il ceto burocratico locale che sotto Napoleone aveva fatto da scorta ai francesi nel governo del territorio. E, addirittura, negli anni successivi al 1814 i regnanti si illusero di poter restituire agli apparati pubblici lo stesso profilo umano che questi mostravano prima della parentesi napoleonica, e rispolverarono dai cassetti gli almanacchi di stato e corte di quell'epoca, mettendosi alla ricerca di chi ricopriva allora le cariche da riattivare adesso.

Quella che ne derivò, sul medio periodo, fu una massiccia aristocratizzazione dei ruoli di comando ed il virtuale proporsi dell'amministrazione (oltre che, ovviamente, dell'esercito) come una sorta di riserva nobiliare. «Qui la lotta è tutta fra i nobili e i non nobili, fra l'aristocrazia e la borghesia [...]», la prima occupando tutte le cariche [militari e civili]²⁴, scriveva da Torino il console inglese Abercromby al Palmerston; e non ci si trovava – si noti bene – nei primi anni della restaurazione, bensì nel 1847, a oltre un trentennio dalla caduta di Napoleone e in prossimità della ventata di rinnovamento che di lì a poco avrebbe trasformato il regno da monarchia assoluta a spiccata caratterizzazione aristocratica in monarchia costituzionale²⁵.

La *revanche* nobiliare si presentò come un fenomeno di immediata presa visiva anche nel contiguo regno Lombardo-Veneto, dove tra il 1816 e il 1821 furono numerosi coloro che – notabili in età napoleonica, e per questo impegnati allora nell'esercizio di cariche di respiro locale, più che di vero e proprio servizio dello stato – affiancarono i funzionari austriaci nella gestione degli apparati dipendenti dai governi, o all'interno dei governi stessi, emarginando contestualmente molte delle intelligenze di maggior spicco dell'alta burocrazia in servizio nel Regno italico fino all'aprile del 1814.

In Lombardia tra i consiglieri di governo, i delegati e i vicedelegati provinciali – le cariche più alte dell'amministrazione esecutiva – i nobili si aggiudicarono in quegli anni un buon 80% delle presenze. Ma qui, a differenza di quanto

avveniva nel regno sabauda, l'aristocratizzazione dell'amministrazione si configurò come un fenomeno transitorio, molto legato all'ambigua congiuntura iniziale della restaurazione, formalmente protesa a riproporre le parenze di quella divisione della sfera pubblica tra sovrano e nobiltà, che era stata tipica dell'epoca prerivoluzionaria.

Così, dopo il 1821, quelle stesse cariche a proposito delle quali abbiamo segnalato l'alto tasso di insediamento nobiliare durante il primo quinquennio, vennero mutando abbastanza celermente profilo sociologico. Ancora pari al 67% nel 1822, all'immediata vigilia del '48 la presenza aristocratica in quei ruoli risultava ridotta al 24%; una percentuale che confermava, certo, la perduranza del rilievo di cui la condizione nobiliare godeva nelle società della prima metà dell'Ottocento, ma che al tempo stesso evidenziava la distanza profonda tra il clima degli esordi della restaurazione e quello che s'era venuto sedimentando appena prima dell'esplosione quarantottesca²⁶.

Di un progressivo ridimensionamento del ruolo svolto dall'aristocrazia di sangue nell'amministrazione pubblica, dopo un iniziale suo arrembaggio ai vertici dello stato nell'immediato dopo-Bonaparte, ci parla, in ragione dell'apporto offerto da un ragguardevole scavo documentario, anche una recente ricerca dedicata da Thomas Kroll al granducato di Toscana. Se, infatti, fino al 1820 i nobili toscani ricoprirono circa il 60% delle cariche dirigenziali negli apparati centrali, già nel 1826 quella percentuale risultava calata al 25%, e alla metà degli anni '40 si attestava attorno al 20%²⁷. E, tuttavia, agli esordi della restaurazione il mutamento di passo s'era fatto sentire – come a Milano e a Torino – anche a Firenze, e si indirizzava senza alcun dubbio nel senso di una scomposizione di quell'intreccio tra emergenza dell'amministrazione e contestuale affermazione di un ceto burocratico professional-borghese, nel quale abbiamo individuato un tratto nevalgico dell'epoca francese.

Il quadro che racchiude la coeva situazione dello Stato pontificio presenta un'impronta tutta particolare, dal momento che qui il forzato accantonamento del locale «partito» dell'amministrazione franco-imperiale significò non solo massiccia riemersione dell'aristocrazia ai vertici degli appa-

rai pubblici, ma anche ritorno in piena regola di un governo clericale al posto di un governo secolarizzato.

Tanto a Roma, nelle congregazioni che facevano le veci dei ministeri, quanto nelle province di cui lo stato si componeva (cariche di delegato o di legato), i più alti funzionari pontifici erano infatti persone in abito talare, scelte all'interno di una élite ecclesiastico-amministrativa formata da una trentina di cardinali e da poco più di 160 preti. E, almeno fino agli anni '40, l'accesso alla prelatura (e, di là, al cardinalato) si rivelò decisamente problematico per chi non provenisse da famiglie blasonate. Accadde così che, malgrado sporadiche eccezioni (una fu quella del cardinale Antonelli, segretario di stato sotto Pio IX), per decenni il governo clericale dei territori del papa fu anche, al tempo stesso, governo nobiliare. Tra il 1815 e il 1848 ben il 90% dei delegati e dei legati vantava ascendenze nobiliari. Appena un poco più bassa si presentava, invece, nello stesso arco di tempo, la percentuale corrispettiva all'interno delle congregazioni e dei tribunali romani²⁸.

Tutta altra aria, infine, si respirava nel regno delle Due Sicilie – quanto meno nella parte continentale di questo – negli anni immediatamente successivi al ritorno a Napoli dei Borboni. Qui, infatti, come abbiamo ormai avuto modo di renderci conto in più di una occasione, nel 1816 era stata scelta una linea di sostanziale continuità con il regime cessato. Se ne erano andati, ovviamente, i francesi, ed erano tornati, per contro, nel continente i funzionari che tra il 1806 e il 1815 avevano seguito i sovrani nel parziale esilio siciliano. Ma il nucleo di base del funzionario formato nel regno murattiano era rimasto, sostanzialmente, al suo posto, tanto nelle strutture dell'amministrazione quanto nei ranghi dell'esercito, in omaggio a una politica di «amalgama» che sarebbe stata contraddetta soltanto dopo la breve stagione costituzionale del 1820-21.

Dopo quella data, si dispiegò una politica di massiccia epurazione dalle strutture istituzionali della componente murattiana felicemente sopravvissuta al giro di boa del 1815. Non ci è però dato di sapere – se non sporadicamente – che cosa essa comportasse sotto il profilo del ricambio funzionale, né come il corpo burocratico statale si venisse modellando nei decenni successivi.

Ricapitolando: se, dopo aver preso sommarariamente in considerazione i profili dei sistemi amministrativi, valorizziamo per quanto è possibile le indicazioni di cui disponiamo a proposito dei corpi funzionali attivi negli stati italiani della restaurazione (ma molte tessere, come abbiamo accennato, mancano all'appello perché il mosaico che siamo in grado di montare risulti davvero soddisfaccente), ci accorgiamo di come il rapporto intrattenuto dai governi restaurati con le strutture e con gli uomini della stagione napoleonica si presenti fortemente cangiante a seconda dei contesti.

Certo, in ogni capitale incontriamo un sistema di ministeri centrali, o qualcosa che gli assomiglia; ma di quale grado di autoreferenzialità esso goda rispetto alla figura sovrana e in che misura, al suo interno, la funzione propriamente esecutiva risulti emancipata rispetto a quella «di giustiziaz», son questioni alle quali ciascuna situazione offre — come abbiamo visto — una risposta ineguale.

E ancora: delegati, legati, intendenti, governatori; sotto questo ventaglio di denominazioni si presentano ovunque operativi, al vertice dei macrotiraggi amministrativi (le province) nei quali ogni stato è suddiviso, funzionari che in genere (fatte salve, anche in questo caso, le commissioni tra giustizia e amministrazione nei casi in cui esse si danno) ereditano competenze già di spettanza dei prefetti o intendenti napoleonici, e che hanno ai propri comandi una rete capillare di figure burocratiche di rango inferiore, per le quali si può parlare di una sostanziale parentela con i viceprefetti o viceretendenti d'epoca francese.

Insomma: il disegno dello stato-amministrazione risulta nelle sue grandi linee ovunque preservato e durante il prosieguo della restaurazione verrà introdotto anche nelle isole maggiori, rimaste impermeabili alla grande trasformazione napoleonica.

Ma gli elementi in controtendenza, rispetto a quel disegno, sono numerosi e significativi. Oltre a quella degli «incagli» derivanti dalle rinnovate commissioni tra esecutivo e giudiziario, essi assumono, come abbiamo visto, la forma delle giurisdizioni particolari, o dei residui di feudalesimo, o, ancora, della personalità giuridica territoriale, che in qual-

che caso fa aggio sulle coerenze unitarie dello stato e configura situazioni di semi-immunità.

Manomesso o addirittura eliminato appare poi, in molte situazioni, quel delicato ingranaggio della speciale magistratura contenziosa che il legislatore napoleonico ha formalizzato al duplice scopo di liberare l'amministrazione dalla giustizia (ovvero, l'innovazione dalla conservazione) e di tutelare il cittadino nei confronti degli abusi dell'amministrazione, imponendo ad esso una tempestiva e una modalità di intervento del tutto estranee all'*habitus* mentale e alle consuetudini della magistratura ordinaria. In una misura che ci è impossibile quantificare, quello della restaurazione è comunque certamente di nuovo tempo di giudici, o, meglio di una certa ritualità che in antico regime all'esercizio della giustizia era connessa, e che presenta tratti francamente inconciliabili con l'emergenza dell'amministrazione, di cui l'età appena trascorsa è stata testimone.

Quando i nostalgici dello stato napoleonico, le cui riflessioni ci hanno accompagnato sin dall'inizio della nostra trattazione, lamentano la *faute de marche* delle amministrazioni restaurate — la loro brusca caduta di efficienza e di capacità operativa — è dunque certamente a tutto questo composito insieme di fattori che pensano.

Le gerarchie di qualità suggerite dalle loro relazioni di quegli anni, e elaborate tenendo conto del maggiore o minore tasso di analogia delle istituzioni restaurate rispetto a quelle di ideazione franco-napoleonica, verranno per altro perdendo di consistenza e di pregnanza durante i decenni seguenti. Con tutta la sua apparente vicinanza al modello muratiano, lo stato borbonico del Mezzogiorno (il solo, si ricorderà, scampato secondo Tiro Manzoni al «naufragio universale») rivelerà presto la propria incapacità di governare efficacemente un territorio che, come già tra il 1806 e il 1815, anche durante la restaurazione continua a presentarsi estremamente ostico all'irradiazione di una regolarità amministrativa.

E, malgrado la «nuova», indubbia, farraginosità che ne dilata i tempi di funzionamento, saranno piuttosto, nella stessa epoca, le istituzioni del regno Lombardo-Veneto, per più di un verso difformi da quelle del regno d'Italia di Beaucharnais, a dare prova delle migliori capacità di garanti-

re un rapporto mediamente accettabile tra sudditi e amministrazione. Già negli anni immediatamente anteriori al '48, infine, il regno di Sardegna – grazie alle riforme attuate tra la metà degli anni '30 e l'inizio di quelli '40 – mostrerà di aver colmato gran parte di quella distanza che agli esordi della restaurazione pare tenerlo irrimediabilmente lontano dallo standard di uno stato moderno.

Continuità o rottura? Gli uomini

E, tuttavia, quei primi rilievi sulle conseguenze del «naufragio universale» non erano infondati, soprattutto per quello che riguardava le modalità di ricambio del ceto politico-amministrativo.

Chi aveva militato nello stato napoleonico vedeva infatti allora drammaticamente rarefarsi attorno a sé la schiera dei compagni di strada coi quali aveva condiviso responsabilità operative e attitudini mentali negli anni appena trascorsi. Negli anni che coincisero con la loro attività segreta al servizio di Metternich, uomini come Diego Guicciardi o Antonio Mulazzani spiccavano ad esempio quasi come mosche bianche all'interno di un nuovo ceto amministrativo che nel Lombardo-Veneto si configurava come massicciamente composto da coloro che negli anni precedenti svolgevano un ruolo da notabili, e non da funzionari: aristocratici che si spendevano volentieri in cariche come quelle di consigliere di prefettura, o di consigliere comunale, ma che per nessuna ragione si sarebbero allora adattati a quel mestiere di burocrati di carriera per il quale era richiesta disponibilità al movimento e alla temporanea rescissione delle proprie radici e dei propri interessi in sede locale.

Per converso, chi quella professione aveva negli anni francesi davvero fatto propria – spesso in ragione di un tragitto tutto politico, disteso tra gli anni giacobini e quelli della normalizzazione – ora risultava spesso licenziato o, nella migliore delle ipotesi, pensionato a mezza paga. Accadde nel Lombardo-Veneto, nel regno di Sardegna, dove tornarono in auge gli uomini dei vecchi almanacchi pretivoluzionari, nei ducati padani e in quello di Toscana; accadde, con maggior evidenza, nello Stato pontificio, dove,

agli occhi degli amministratori, la sottana clericale di legati e delegati rimpiazzò l'uniforme indossata sino al 1814 dai prefetti. In forza della tutta particolare politica dell'amalgama, imposta nel 1815 da Medici e Tommaseo, nel regno delle Due Sicilie le cose inizialmente si modularono invece altrimenti; ma dopo la parentesi costituzionale del 1820-21 anche il Mezzogiorno continentale si adeguò a una linea di tendenza che negli altri stati s'era imposta già dal 1814 o, al più tardi, dal 1816.

Insieme a porzioni tutt'altro che irrilevanti della legislazione e della funzionalità istituzionale caratteristiche degli anni francesi, quella che venne a disperdersi e a polverizzarsi in un variegato ventaglio di destini individuali fu, dunque, nell'intera penisola italiana, una intera generazione di inteligenze, quel «partito della gioventù» che, in uniforme da ufficio o da battaglia, era stato interprete della più visibile tra le correnti di mutamento sociale che avevano accompagnato la riformulazione rivoluzionario-napoleonica del rapporto tra pubblico potere e società, sotto il segno della «luminosa» ascesa della pubblica amministrazione.

In strutture che ripetevano talvolta il disegno delle istituzioni a suo tempo irradiatesi nel regno di Beaumont, in quello di Murat, nei dipartimenti peninsulari dell'*Empire*, ma che – per i motivi che si sono visti – in nessun caso erano in grado di restituire lo «spirito» eroico e arrembante, ad agire al suo posto fu a lungo soprattutto un'aristocrazia, che di quella generazione non aveva affatto condiviso idealità e aspettative, e che dunque a reggere il timone dell'amministrazione era sostanzialmente inadeguata.

Un soggetto nuovo: i dottori dell'amministrazione

Queste tendenze iniziali della restaurazione, per altro, conobbero una graduale correzione di rotta durante i decenni successivi.

A partire dagli anni '30, infatti, mentre per un verso in tutti gli stati della penisola i residui particolaristici di antico regime variamente riemersero tra 1814 e 1816 venivano uno ad uno smantellati, anche l'iniziale fisionomia aristocraticizzante dei corpi amministrativi perse coerenza, in seguito a un

graduale ricambio generazionale, che proietterà ai vertici degli apparati non più figure legate a una particolare congiuntura politica (come erano stati, invece, prima gli esponenti del «partito della gioventù» rivoluzionario-napoleonico, poi quelli della rinvenuta aristocratica prodottasi in tutta Italia agli esordi della restaurazione), ma, piuttosto, «neutri» dottori dell'amministrazione, in genere formati nelle aule delle facoltà giuridiche delle università, e corroboratisi in seguito attraverso una lunga esperienza di praticantato, spesso gratuito, consumata presso uffici statali ai quali essi erano stati ammessi per concorso, e non per designazione ispirata da ragioni di ordine politico o di considerazione sociale.

Il principio dell'assegnazione delle cariche burocratiche per concorso, in base al possesso di prerequisiti da individuare in una formazione scolastica superiore generalmente giuridica, ma talvolta anche tecnica o scientifica (nelle bran- che dell'amministrazione per le quali quest'ultima rivestiva un significato cogente, quali, ad esempio, la gestione del sistema pubblico di comunicazioni, gli uffici finanziari, gli apparati incaricati del monitoraggio e della valorizzazione delle risorse naturali), non si affermò, a dire il vero, ovunque con la medesima stentorea chiarezza riscontrabile nel caso del regno Lombardo-Veneto, dove già a partire dalla metà degli anni '20 l'ascesa degli «accademici» nella funzione pubblica cominciò a imporsi come fenomeno generalizzato, derivante da una normativa introdotta già all'inizio del nuovo regime.

E, tuttavia, se nello Stato pontificio, che rappresentava forse sotto questo punto di vista il caso limite, «il concorso di ammissione e ogni altra garanzia di carriera e di promozione» rimasero sconosciuti (e, ciononostante, nei decenni della restaurazione si venne anche qui formando sul campo, specie negli impieghi in cui si chiedeva competenza tecnica, una borghesia degli uffici che si preparava a succedere al regime dei prelati e dei cortigiani)²⁹ ristabilito nel 1815), in quasi tutti gli altri stati la cosiddetta «legge del calendario», consistente nell'attribuzione delle cariche in considerazione del *curriculum* di servizio pregresso, sostituì quella discrezionalità tutta politica che aveva privilegiato gli aristocratici nelle prime battute della restaurazione, e, prima di loro, i militanti del «partito della gioventù» negli anni francesi.

L'amministrazione: dalla politica alla routine burocratica

Quello della «legge del calendario», ovvero della versione della funzione amministrativa in mestiere, era un fenomeno che i nobili toscani, all'altezza degli anni '40, mostravano di considerare di per sé deleterio, dal momento che secondo molti di loro soltanto chi godeva di solidi patrimoni personali poteva offrire la piena garanzia di servire lo stato spassionatamente, senza incorrere nella tentazione di lasciarsi corrompere. Pensavano, ovviamente, in primo luogo a se stessi. Ma (e ci troviamo nel 1839):

Il principe Corsini andò con altro figlio Lorenzo, a dimandare al Granduca direttamente un impiego, questo pure in qualcuna delle dette segreterie, ma né esso, né qualche altro di questi figli di primari Signori, che pur dimandavano, lo hanno ottenuto³⁰.

Mutatis mutandis, ci si trovava davanti a una scena che si ripeteva negli stessi anni tanto a Milano quanto a Venezia, tanto a Napoli e a Palermo (specie dopo la soppressione, decretata nel 1838, della legge che attribuiva agli isolani la prerogativa di occupare la maggior parte delle cariche in Sicilia e la contestuale introduzione della cosiddetta promiscuità degli impieghi tra la parte continentale e quella insulare del regno delle Due Sicilie), quanto a Torino, dove, negli anni immediatamente antecedenti al '48, si arrivò addirittura a farne oggetto di finzione letteraria³¹.

Qualche anno più tardi, curiosando nella corrispondenza di Bettino Ricasoli, ci imbattiamo in questo brano:

La macchina governativa di tanto si complicò di quanto si tolse il concorso dei cittadini nell'amministrazione dei pubblici interessi, si riempì di gente molta e incapace, per cui servì lo stato, che presso un popolo civile dovrebbe essere onorato ufficio, in Toscana divenne segno quasi di spregio. Allora il governo si fece una casta ed ebbe il suo particolare interesse³².

Queste amare considerazioni del nobiluomo toscano, formulate in capo a un'esperienza ormai più che trentennale, condensano bene, a nostro avviso, la parabola del rapporto tra aristocrazia e pubblico potere negli stati italiani tutti della restaurazione.

All'inizio l'equazione tra appartenenza alla nobiltà — il corpo che più aveva patito, durante il ventennio rivoluzionario e napoleonico, dell'emergenza dell'amministrazione come stella polare del rapporto tra stato e società — ed esercizio delle principali cariche pubbliche era stata ovunque prevalente. E ciò aveva comportato, se non quel sostanziale ridimensionamento della giurisdizione statale, che aveva affollato i sogni e le aspirazioni dei settori più conservatori della società, se non altro la praticabilità dell'illusione di poterne guidare dall'interno le traiettorie, rendendole meno acuminate.

Se ne era andata via, quasi dappertutto, quella generazione di «militanti» dello stato nuovo della quale il piccolo manipolo di uomini che abbiamo sorpreso al servizio di Metternich tra il 1816 e il 1821 rappresentava una scheggia di isolati e dolenti epigoni. E anche per le monarchie più determinate a rimanere — pur senza clamore, e con tutte le correzioni del caso — all'interno del solco tracciato da Napoleone (*in primis* quella austriaca, in relazione al regno Lombardo-Veneto), quella di assegnare il timone della giurisdizione statale agli eredi di coloro che prima del 1796 erano stati essenzialmente i titolari delle numerose e varie giurisdizioni extra-statali, s'era configurata come una scelta in gran parte obbligata, in assenza della quale si sarebbe perso il senso di quella rottura con lo «spirito» della rivoluzione che si voleva comunque perseguire.

Ulteriormente accentratà anche nel regno delle Due Sicilie dopo i tentativi costituzionali del 1820-21 (sul cui significato proveremo tra breve a spendere qualche considerazione), l'epurazione della generazione dei «napoleonici» alla metà degli anni '20 poteva dirsi ormai ovunque fatto compiuto e decantato. A essa, però, non risultava certo corrispondere quel processo di ridimensionamento del dirigismo statale nella società che dagli esiti della caduta di Bonaparte molti si erano attesi, immaginando nella restaurazione il rilancio di quella complementarietà tra governo (statale) e giurisdizione (social-territoriale), che aveva costituito Palinsesto fondamentale dell'epoca prerivoluzionaria.

Al contrario: l'amministrazione mostrava semmai la tendenza a dilatarsi ulteriormente («si complicò», nelle parole di Ricasoli), anche se in vari stati il *maquillage* nostalgico dei

mesi e degli anni immediatamente post-napoleonici continuava a inceppare la smagliante e penetrante aggressività che essa aveva mostrato nel primo quindicennio dell'Ottocento.

L'esperienza di qualche lustro, spesso alla guida di apparati pubblici nella cui logica burocratica e fondamentalmente formalizzata essi stentavano a identificarsi, indusse così coloro che erano parsi gli iniziali vincitori della stagione post-napoleonica a sviluppare gradualmente sentimenti di «spregio» nei confronti dell'idea di «servire lo stato» (è ancora Ricasoli che lasciamo parlare). Dismisero silenziosamente molte delle cariche sulle quali avevano fatto di tutto per mettere le mani tra il 1814 e il 1816, una volta realizzato che la logica che le collegava in un sistema compatto ne inibiva al tempo stesso un esercizio strumentale e personalizzato, ovvero filocetuale; che era quanto Ricasoli, a suo modo, veniva constatando quando diceva che «il governo si fece una casta ed ebbe il suo particolare interesse». E, al loro posto — non solo nella Toscana ricasoliana, ma anche nei restanti stati della penisola —, in omaggio alla «legge del calendario» cominciò ad affluire un soggetto sociale nuovo, un ceto professionale maturo cresciuto facendo gavetta e temprandosi nella «ruotina degli uffici»³³.

Dall'insofferenza antinapoleonica a quella antiburocratica

Non ci si trovava davanti, chiaramente, ad un corpo anche soltanto alla lontana paragonabile con il «partito della gioventù» che negli anni napoleonici — contraddistinti da carriere brucianti e da palpabili riconoscimenti sociali — dell'amministrazione (e dell'esercito) aveva fatto il proprio orizzonte esistenziale.

Negli apparati pubblici della restaurazione — oltre a non esservi più ammessi, come nel «momento magico» della rifondazione dinastica degli stati, semplicemente in omaggio al blasone familiare — si avanzava, infatti, estremamente a rilento; e l'amministrazione, fattasi routine dopo la propria sfolgorante epifania durante l'«infanzia» napoleonica — quando s'era offerta come uno scenario talmente seducente e gratificante da indurre i suoi giovani militanti a vedere in

essa quasi una compensazione alle disillusioni rivoluzionarie – appariva ora come il luogo neutro di una delle possibili carriere perseguibili dagli scolari a livello accademico.

Non sarà un caso, in tal senso, che alla prima occasione utile – quella corale del 1848 – i pubblici funzionari formati nella nuova congiuntura, lungi dal rivelarsi come un pilastro dei regimi che li stipendiavano, così come lo erano stati invece i loro «antenati» di trentatré anni prima, mostrano semmai la tendenza a identificarsi con le insoddisfazioni della società civile, e a contestare anch'essi senza remore l'ordine costituito, sposando la causa del mutamento, piuttosto che sforzandosi di contribuire ad arginarne l'impeto, e configurandosi quindi assai più come «fazione della società» che come «fazione dello stato», per riprendere, parafrasandola, una felice espressione di Pietro Colletta³⁴.

Su un ultimo punto della lettera di Ricasoli che ci è servita da pretesto per affrontare il tema del rapporto tra società e carriere pubbliche durante la restaurazione pare, infine, proficuo proporre ancora qualche considerazione.

L'aristocratico toscano, nonché figura di primo piano del movimento liberal-moderato, che durante gli anni '40 (spesso rivestito degli stessi panni nobiliari indossati dal personaggio appena citato, al punto da indurre uno studioso a definirlo – felicemente – come l'espressione di una «rivolta del patriziato»)³⁵ si affermò (e non solo in Toscana) come guida principale dell'opinione pubblica antiaustriacista, dando voce al proprio disappunto per l'invadenza dello stato e della sua amministrazione, lamentava la contestuale mortificazione del «concorso dei cittadini nell'amministrazione dei pubblici interessi». Alludeva, con questa denuncia, al sostanziale tacitamento nella gestione del pubblico potere di quella fascia elevata della società che, a proposito dell'età napoleonica, abbiamo in precedenza individuato come un notabilato incline a tenersi in disparte rispetto alle macrocoerenze «statali» degli apparati pubblici, e però al tempo stesso propenso a percepirsi e ad autoraffigurarsi come la natura guida di quella società civile, di cui gli ultimi decenni (tanto durante l'epoca napoleonica quanto durante la restaurazione) avevano testimoniato dell'irradiazione diffusa, contestualmente all'emergenza dell'amministrazione e al tramonto del vecchio mondo corporato-cetuale.

Al ceto di cui Ricasoli era esemplare esponente, quale spazio di espressione istituzionale hanno offerto, oltre a quelli intrinsecamente deludenti dell'assorbimento nella macchina burocratica, gli ordinamenti della restaurazione?

NOTE AL CAPITOLO QUARTO

¹ Il ducato di Parma e Piacenza fu però di nuovo borbonico a partire dal 1847.

² M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, Torino, Giapichelli, 1999, p. 151.

³ Cfr. L. Scaffia, *La Sardegna sabauda*, in J. Day, B. Anatra e L. Scaffia, *La Sardegna medioevale e moderna*, Torino, Utet, 1984, pp. 667-824, in particolare p. 806.

⁴ Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, cit., p. 253.

⁵ *Ibidem*, p. 254. Ma cfr. anche G. Giarrizzo, *La Sicilia dal Cinquecento all'unità d'Italia*, in V. D'Alessandro e G. Giarrizzo, *La Sicilia dal Vespro all'unità d'Italia*, Torino, Utet, 1989 e R. Romeo, *Il Risorgimento in Sicilia*, Roma-Bari, Laterza, 1973.

⁶ Il proverbio è riportato nella voce *Neapel und Sicilien*, in C. Welcker e C. Rotteck (a cura di), *Staats-Lexicon oder Encyclopädie der Staatswissenschaft*, Altona, Hammenich, 1841, vol. XI, p. 262.

⁷ Cfr., per informazioni dettagliate, Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, cit., pp. 205-219.

⁸ Cfr., su tutta la questione, M. Meriggi, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, Bologna, Il Mulino, 1983.

⁹ Così Donato Tommasi, citato in R. Feola, *Dall'illuminismo alla restaurazione. Donato Tommasi e la legislazione delle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1977, p. 178.

¹⁰ *Ibidem*, p. 179.

¹¹ *Ibidem*, p. 198.

¹² Il brano è tratto dall'opera *I piffari di montagna*, citato *ibidem*, p. 201.

¹³ Citato in A. Caracciolo, *Da Sisto V a Pio IX*, in M. Caravale e A. Caracciolo, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino, Utet, 1978, p. 593.

¹⁴ Un esempio illuminante in tal senso è offerto da A. De Benedictis, *Repubblica per contratto. Bologna nello Stato della Chiesa*, Bologna, Il Mulino, 1995. Ma cfr. anche le opinioni di osservatori austriaci dei primi anni della restaurazione riportate in Meriggi, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, cit., p. 40.

¹⁵ Per una delucidazione di questo concetto cfr. F. Ruggie, *Le nozioni di città e cittadino nel lungo Ottocento. Tra «pariforme sistema» e*

nuovo particolarismo, in M. Meriggi e P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 47-64.

¹⁶ Su tutta la questione cfr. M. Meriggi, *Onore e pecunia. L'ordine napoleonico della corona di ferro*, in M.L. Betri e D. Bigazzi, *Studi in onore di Franco Della Peruta*, 2 voll., Milano, Angeli, 1996, vol. I, pp. 117-135.

¹⁷ La dichiarazione, del 21 maggio 1814, è riportata in Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, cit., p. 149.

¹⁸ *Ibidem*, p. 248.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 249.

²¹ Così un commentatore dell'epoca, la cui testimonianza è riportata in R. Romeo, *Momenti e problemi della restaurazione nel Regno delle Due Sicilie (1815-1820)*, in Id., *Mezzogiorno e Sicilia nel Risorgimento*, Napoli, Esi, 1963, pp. 51-114. Cfr. p. 92.

²² Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, cit., p. 150.

²³ Cfr. in proposito le osservazioni dei delegati provinciali veneti citate in M. Berengo, *Il Veneto della restaurazione nelle prime inchieste austriache*, in P. Alatri (a cura di), *L'Europa tra illuminismo e restaurazione. Scritti in onore di Furio Diaz*, Roma, Bulzoni, 1993, pp. 335-350.

²⁴ Citato in R. Romeo, *Dal Piemonte sabauda all'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1974, p. 88.

²⁵ Un rapsodico tentativo di lettura di lungo periodo del profilo della burocrazia sabauda tra 1816 e 1848 è in M. Meriggi, *Società, istituzioni e ceti dirigenti*, in G. Sabbanucci e V. Vidotto, *Storia d'Italia. I. Le premesse dell'Unità*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 133-137. Ma cfr. soprattutto N. Nada, *Dallo stato assoluto allo stato costituzionale. Storia del regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Torino, Deputazione subalpina di storia patria, 1980.

²⁶ Cfr. Meriggi, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, cit.; qui anche indicazioni sulle tendenze in Veneto.

²⁷ Th. Kroll, *Die Revolte des Patriziats. Der toskanische Adelsliberalismus im Risorgimento*, Tübingen, Niemeyer, 1999, p. 27.

²⁸ Ch. Weber, *Kardinäle und Päpste in den letzten Jahrzehnten des Kirchenstaates 1846-1878*, 2 voll., Stuttgart, Hiersemann, vol. I, p. 210 e p. 371.

²⁹ Caracciolo, *Da Sisto V a Pio IX*, cit., p. 632.

³⁰ Paolo Garzoni Vennuri a Ascanio Mansi, da Firenze, 12 settembre 1839, citato in Kroll, *Die Revolte des Patriziats. Der toskanische Adelsliberalismus im Risorgimento*, cit., p. 33.

³¹ Meriggi, *Società, istituzioni e ceti dirigenti*, cit., p. 135 e p. 145.

³² Il brano di Ricasoli è del luglio 1849 ed è citato in Kroll, *Die Revolte des Patriziats. Der toskanische Adelsliberalismus im Risorgimento*, cit., p. 37.

³³ Cfr. in proposito, le riflessioni di Viktor von Andrian-Werburg e di Cesare Correnti citate in Meriggi, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, cit., *passim*, dalle quali sono tratte le espressioni riportate tra virgolette.

³⁴ Cfr. Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit. e alcuni dei saggi raccolti in P. Macry (a cura di), *Il crollo dello stato*, Napoli, Liguori, 2002.

³⁵ Suona così la traduzione in italiano del titolo del libro di Th. Kroll qui più volte citato.

UN COSTITUZIONALISMO MUNICIPALE

L'evanescenza della cetualità: regno di Sardegna, Due Sicilie, Toscana, ducati

Già qualche tessera, a questo proposito, ce l'ha offerta lo sguardo d'insieme sulle amministrazioni pregarantitresche che abbiamo proposto nel capitolo precedente. E' tempo, ora, di raccoglierle insieme, e di completarle con quante altre mancano all'appello.

A questo proposito va osservato in primo luogo che nel regno di Sardegna, in quello delle Due Sicilie, nel granducato di Toscana e nei due ducati padani lo spazio istituzionale destinato al notariato e all'esercizio della rappresentanza territoriale (a questo alludeva Ricasoli, quando parlava del «concorso dei cittadini nell'amministrazione dei pubblici interessi») venne concepito sin dalle prime battute della restaurazione come un terreno privo di quelle differenziazioni di carattere cetuale, che avevano costituito la regola nei sistemi di antico regime.

In questi stati l'accesso ai consigli comunali e, nei casi in cui queste esistevano (cioè nel regno delle Due Sicilie sin dal 1815 e poi, rispettivamente a partire dal 1843 e dal 1848, anche nel regno di Sardegna e nel granducato di Toscana), alle istituzioni rappresentative di livello provinciale, derivava infatti da una selezione basata esclusivamente sul principio del censo e sull'individuazione, da parte dei pubblici apparati, di liste di notabili dalle quali attingere per riempire i ranghi delle cariche civiche e provinciali non tribuite.

Il sistema funzionava così. Dopo una iniziale cernita da parte del governo nella margherita delle «notabilità» locali, ovvero i maggiori proprietari fondiari o i titolari dei più alti redditi derivanti dall'esercizio di attività commerciali, mani-

fatturieri o professionali, i consigli venivano rinnovati parzialmente di tanto in tanto attraverso un sistema di cooptazione esercitata dai loro componenti sotto il controllo del governo, il cui suggello sull'intero meccanismo risultava ulteriormente evidenziato dalla esclusiva competenza sovrana in relazione alla nomina dei sindaci (in Toscana gonfalonieri) preposti alle giunte che costituivano l'esecutivo comunale.

Diversi da questo, che abbiamo appena tratteggiato, erano invece i sistemi di selezione delle rappresentanze locali praticati nel regno Lombardo-Veneto e nello Stato pontificio. Qui, infatti, il principio della differenziazione tra nobili e non nobili conosceva ancora un esplicito riconoscimento, anche se esso risultava diversamente modulato nell'uno e nell'altro stato.

I ceti ricompiono: Stato pontificio e Lombardo-Veneto

Nello Stato pontificio i membri dei consigli comunali, designati in base alla medesima procedura vigente nel nucleo di stati di cui abbiamo appena trattato, erano infatti divisi in due ceti, ciascuno dei quali esprimeva lo stesso numero di membri. Il primo ceto era formato da persone di condizione aristocratica, il secondo da possidenti, uomini di lettere, negozianti, esercenti arti considerate non vili e non sordide. Dopo il 1831 alla struttura bipartita se ne sostituì una tripartita, articolata in base allo schema: possidenti nobili, possidenti non nobili, esercenti commerci o professioni liberali. Non venne, invece, in quell'anno, modificata la norma che attribuiva l'esercizio esclusivo della carica di gonfaloniere (sindaco) a persone di condizione aristocratica, né quella che consentiva l'accesso all'«anzianato» (cioè alla giunta) praticamente ai soli possidenti, nobili o non nobili che essi fossero.

Del tutto assenti fino a quella data, nel 1831, su forte pressione austriaca, vennero introdotti nell'ordinamento pontificio anche dei consigli provinciali, i cui membri venivano designati dal governo sulla base di liste suggerite dai consigli comunali di ciascuna provincia.

Anche nei consigli provinciali venne stabilita una

ripartizione delle appartenenze, che non ricalcava tuttavia esattamente quella vigente per i consigli comunali. Le tre classi dei consiglieri provinciali erano, infatti, quella dei nobili o proprietari di terra (considerati come un unico insieme), quella degli «industriali e commercianti», quella, infine, dei professori e degli appartenenti alle professioni liberali. Ciascuna delle tre classi, a sua volta, veniva preventivamente scremata in base a un criterio di tipo censitario.

Anche nel Lombardo-Veneto — e ciò potrà stupire, visto che sotto altri profili quel regno si presentava come uno dei custodi più fedeli, se non della lettera, certo dello «spirito» della visione istituzionale napoleonica — la divisione tra nobili e non nobili manteneva pregnanza. Ciò avveniva però solo nell'ambito delle congregazioni, gli organi cioè di rappresentanza provinciale e — fatto sostanzialmente unico nel panorama italiano della prima restaurazione — centrale.

Ogni provincia aveva una congregazione composta da un numero eguale di possidenti nobili e possidenti non nobili e, in più, da tanti deputati quante erano le cosiddette città «regie» presenti sulla sua superficie (in tutti i casi il capoluogo di provincia; talvolta anche una o due ulteriori città per ogni provincia).

Sia a Milano sia a Venezia si riuniva invece una congregazione centrale, formata da un deputato nobile e uno non nobile in rappresentanza di ciascuna provincia, e da tanti deputati quante erano le città regie risultanti all'appello in ciascuna delle due porzioni del regno.

I deputati delle congregazioni provinciali e centrali venivano sì designati dal governo; ma la scelta operata da quest'ultimo si configurava come l'anello terminale di una procedura basata (caso unico nel panorama italiano della restaurazione) su un sistema di consultazioni elettorali che si svolgevano in prima battuta in ambito comunale. Converrà dunque spostare lo sguardo — e posarlo in modo sufficientemente analitico — sulle modalità in base alle quali venivano amministrati i comuni lombardo-veneti, una parte consistente dei quali si configurava come una singolare oasi di democrazia partecipativa nel quadro sostanzialmente assolutistico — e appena temperato da qualche tardivo riverbero della giurisdizione «antica» — nel quale si è finora mosso il nostro sguardo sulla penisola.

Il sistema comunale lombardo-veneto

Ogni comune (nel regno se ne contavano inizialmente 3.091, dopo che il governo austriaco aveva deciso di sciogliere i cosiddetti comuni «denominativi», nei quali l'ingegneria istituzionale napoleonica aveva condensato, nei lustri precedenti, più comuni preesistenti) era fornito di un organo consiliare delegato all'amministrazione locale.

Esso si chiamava consiglio comunale nei centri maggiori (le città capoluogo di delegazione, le città regie e poi, dal 1819, tutti i comuni nelle cui tavole catastali fossero censiti più di 300 proprietari) e la sua composizione derivava da una procedura assolutamente analoga a quella che regolava la stessa materia in tutti gli altri stati della penisola. La prima nomina, cioè, era stata effettuata dal governo scegliendo tra le persone più in vista in ambito locale, mentre il rinnovo avveniva a tempo determinato in base a un sistema di cooptazione sorvegliata dal sindacato governativo. Dal consiglio venivano poi formalizzate in una rosa di candidati le indicazioni relative alla possibile composizione della giunta (chiamata congregazione municipale nei capoluoghi di provincia e nelle città regie e deputazione comunale negli altri comuni retti a consiglio), che il governo in genere confermava, pur riservandosi la facoltà di prescindere dall'ordine di precedenza suggerito dal consiglio.

Il sistema a consiglio riguardava, però, agli inizi della restaurazione, appena 44 comuni in Lombardia e 69 in Veneto. Il quadro sarebbe mutato in modo abbastanza consistente nei decenni seguenti, fino a tradursi nei seguenti valori alla vigilia dell'unificazione nazionale: più di 700 comuni a consiglio in Lombardia, 583 in Veneto, a dimostrazione di una crescita senz'altro cospicua del regime consiliare, e tuttavia non al punto da mettere in discussione la prevalenza di un diverso modello di rappresentanza comunale, quello detto a «convocato», che a quella data continuava a interessare poco meno dei due terzi dei circa 3.000 comuni lombardo-veneti¹.

Più ancora che nella designazione di una rappresentanza elettiva dal basso, il sistema a convocato si esplicitava in una forma di gestione assembleare dell'ente locale, della quale venivano resi partecipi tutti i proprietari fondiari censiti

nelle tavole catastali di ciascun comune, riuniti due volte l'anno – presente il commissario distrettuale – per l'approvazione del bilancio consuntivo e di quello preventivo. Ogni tre anni il convocato nominava al proprio interno una deputazione, che avrebbe svolto la funzione di giunta comunale nel triennio a venire.

Era per l'appunto agli organi esecutivi comunali (congregazioni municipali e deputazioni comunali) che era demandato il compito di segnalare a loro volta ogni tre anni i nominativi di quanti, previo successivo vaglio delle congregazioni provinciali, di quelle centrali, infine del governo, avrebbero sostituito i deputati uscenti per scadenza del mandato dalle congregazioni provinciali e da quelle centrali stesse. In ultima analisi, dunque, le rappresentanze provinciali e centrali delle due parti del regno erano per un verso elettive, per l'altro si configuravano come l'espressione di una federazione di corpi municipali.

Il soggetto sociale della rappresentanza locale

Notabiliati «larghi», notabiliati «stretti»; in qualche caso ancora fratturati al proprio interno tra una componente aristocratica e una borghese; per la maggior parte, invece, immaginati dallo stato come l'espressione ormai compatta di un unitario mondo dei privati ormai indistinguibile in base a categorie cetuali e modellato tenendo conto del principio della preminenza di una ricchezza per lo più di origine fondiaria, ma, almeno in parte, suscettibile di derivare anche dall'esercizio di attività svolte nel commercio, nell'industria, nella costellazione delle professioni liberali. E ancora: notabiliati costruiti come soggetti istituzionali per lo più dall'alto, sulla base delle indicazioni fornite allo stato dai suoi agenti periferici, e per questo raggruppati all'interno di liste di potenziali eleggibili alle cariche di rappresentanza municipale e talvolta provinciale; ma anche, come nel caso lombardo-veneto, proiettati in primo piano direttamente dalla società civile e dalle sue libere, per quanto farraginee e indirette, pratiche di consultazione elettorale. Fatta la doverosa tara al peso delle differenze, non solo tra uno stato e l'altro, ma talvolta anche all'interno di ciascuno stato, il

«concorso dei cittadini nell'amministrazione dei pubblici interessi», di cui abbiamo sentito lamentare il decadimento da parte di Bettino Ricasoli, era in figure come quelle di cui abbiamo scorto il profilo scrutando il mondo degli ordinamenti locali preguarantistici che trovava il proprio ordinario soggetto sociale di riferimento.

Sulle differenze, cui ora si è fatto cenno, sarà per altro il caso di insistere, perché altrimenti non si arriverebbe a capire quanto socialmente poliedriche potessero risultare quelle microsocietà comunali, alle quali ci stiamo apprestando ad attribuire un ruolo di primo rilievo negli sviluppi del nostro discorso.

Dal momento che la condizione proprietaria rappresentava il presupposto per l'esercizio dell'amministrazione locale, poteva per esempio accadere che i convocati lombardi — di cui Carlo Cattaneo si sarebbe proposto ad entusiastico apologeta nell'Italia unita, quando le leggi di unificazione amministrativa avrebbero imposto il modello di governo comunale nel frattempo consolidatosi in Piemonte — non riuscissero talvolta a raggiungere il numero legale fissato per la loro validità, per il semplice motivo che l'intera superficie fondiaria comunale era proprietà di un singolo grande possidente, o di un numero di essi così modesto da contarli sulle dita di una mano; era il caso di vaste aree della pianura, dove le famiglie aristocratiche o alto-borghesi concentravano le loro sterminate proprietà. Oppure, in altri casi, poteva accadere che le assemblee comunali risultassero ingovernabili, a causa dell'afflusso nelle disadorne sale che ospitavano i convocati di centinaia di piccoli proprietari, vocianti ciascuno in difesa del proprio fazzoletto di terra avara; un'eventualità tutt'altro che improbabile nei tanti comuni di montagna, dove la proprietà risultava a un tempo frastagliatissima e microscopica.

Il ceto politico locale si presentava, dunque, come un soggetto collettivo dal profilo sfuggente: ovunque contrassegnato da una spiccata caratterizzazione nobiliare o alto-borghese non appena se ne offrisse l'opportunità (cioè in presenza di superfici agrarie particolarmente redditizie², e, più in generale, nei centri urbani maggiori), ma aperto anche al contributo della possidenza media e in qualche caso piccola, del mondo commerciale e manifatturiero, del sottri-

le stato degli scolari superiori e dei laureati che esercitavano professioni liberali; per questo esso aderiva bene alla poliedricità di forme di quella società di privati, che dopo la grande trasformazione rivoluzionario-napoleonica le monarchie assolute della restaurazione s'erano trovate a fronteggiare come interlocutore obbligato, non avendo ricreato — se non in forma parodistica e allusiva — le divaricazioni giuridiche dell'antico regime cetuale.

E, tuttavia, quella società non si esprimeva unicamente, o anche solo prevalentemente, attraverso un «moderno» linguaggio di timbro individualistico. Al contrario: l'armamentario disponibile nei molti universi locali di cui essa era composta offriva in abbondanza opportunità d'altro genere.

Tra corpo e individuo: la fazione

Leggiamo con attenzione questa accorata testimonianza, datata 1834 e proveniente dal Piemonte:

Nelle città e comuni poco cospicui, li Consigli per lo più comporgonsi di persone poco colte e di corta vista [...] Sia raggioro, sia amor di ceto [...], non è rado vedere rimosse ed allontanate dalla lista dei candidati le persone meglio atte a tali cariche [...]. Quali raggiori [...] non fomenta la tenue ambizioncella d'avere il posto di Sindaco o di Consigliere comunale?³

Raffigurazioni analoghe a questa sarebbe possibile proporre — in grande quantità e per l'intera durata dell'arco temporale di cui ci stiamo occupando — per ciascuno degli stati preunitari⁴.

Per compressa che potesse risultare dall'invasenza degli apparati di governo centrali, e per quanto incisivamente questi ultimi fossero in grado di orientarne la composizione, la rappresentanza comunale (dal livello del villaggio a quello della città media o grande) costituì durante la restaurazione un palcoscenico insostituibile per l'esternazione di logiche di supremazia politica per un verso alternative rispetto a quelle irradiate dallo stato, per l'altro intensamente espresive della trama di rapporti di forza e di legami informali nella quale si strangiava una società civile, che la dottrina avrebbe voluto tutta individualista, ma che la prassi mostra-

va ampiamente corporata, seppur non secondo i canonici dettami cetuali.

Ci si trovava davanti a situazioni – giova ricordarlo – nelle quali le legislazioni vigenti non offrivano i presupposti di diritto (libertà di stampa, di pensiero, di associazione) necessari alla formazione di partiti politici – fenomeno che negli stessi decenni stava invece avendo luogo nell'Europa liberale – e nelle quali, per di più, anche le opportunità di per sé più innocue di socializzazione formale o informale (dal circolo al caffè, i luoghi classici di formazione dell'opinione pubblica nell'Europa primo-ottocentesca)⁵ risultavano assai inegualmente dislocate a seconda non solo degli stati, ma anche dei singoli contesti territoriali al loro interno. Erano, queste, infatti, fruibili essenzialmente nei centri urbani, assai meno nelle campagne; e le campagne costituivano la trama di fondo di una società, che in ciascuno degli stati preunitari era ancora contraddistinta da una larga prevalenza della dimensione rurale.

Per contro, l'amministrazione locale (con le sue proiezioni provinciali o persino centrali, nei casi in cui ne disponeva) si presentava come una opportunità generalizzata di affermazione della propria identità per le élite sociali tutte intiere, in ragione delle proprie elementari logiche di espressione; che queste fossero inclini a manifestarsi – come nell'esempio evidenziato dalla citazione – nell'istituto informale della fazione, e, dietro di essa, della famiglia, è fenomeno che ci riconduce al carattere socialmente arcaico, anche se non più giuridicamente cetuale, di gran parte del mondo di cui stiamo descrivendo le nevature istituzionali.

Certo, non tutte le «famiglie» comunali – come dimostra ancora l'esempio da cui abbiamo preso le mosse – si distinguevano per la facile prevalenza, al loro interno, di quelle logiche unilateralmente paternalistiche e deferenziali, in ragione delle quali gli strati alti dell'élite potevano attendersi di ereditare la stessa naturale funzione di preminenza di cui, prima dell'età rivoluzionaria, le aristocrazie di sangue avevano fruito attraverso la loro titolarità delle forme di giurisdizione non statali.

Il terreno dell'amministrazione comunale, in altre parole, poteva rivelarsi ostico non solo per lo stato e per i suoi funzionari, chiamati a esercitarvi una supervisione, ma an-

che per gli stessi notabili interessati a farne uno spazio da presidiare paternalisticamente, al riparo da quelle delusioni connesse alla militanza nello stato, sulle cui cause abbiamo poc'anzi indagato.

E, tuttavia, lo spazio delle istituzioni locali, là dove le élite avevano davvero interessi concreti da tutelare, in genere restituiva loro senza sovrachia difficoltà il riconoscimento formale della preminenza sociale che esse esercitavano in ragione dei propri blasoni, dei propri patrimoni, delle proprie capacità professionali e del proprio capitale culturale.

I giochi di fazione, certo, trovavano terreno di teatralizzazione anche nei consigli comunali delle città maggiori. Neppure lì – come nella profonda provincia piemontese – ci si risparmiavano i colpi bassi ed i raggi per soddisfare la «tenue ambizioncella» di ottenere il posto di consigliere comunale o, a maggior ragione, quello di sindaco; e si cercava, pertanto, ciascun notevole in ordine sparso, di forzare la mano alle autorità statali per farsi preferire ad altri nelle procedure di designazione o in quelle di registrazione all'interno delle liste degli eleggibili.

Ma gli organigrammi dei consigli e delle giunte cittadine un profilo elitario lo restituivano poi in ogni caso, premian-do l'una o l'altra delle cordate fazionali nelle quali i ceti dirigenti si distribuivano. E, a integrazione del quadro delineato dalla testimonianza piemontese che ci ha introdotti nel cuore del problema, va detto che la stessa cosa avveniva spesso anche nella maggior parte delle «città e comuni poco cospicui», se solo i rapporti di forza patrimoniali locali rendevano congrua una simile eventualità. Lo fa capire bene quest'altra testimonianza, che attingiamo dalla contigua realtà lombarda:

La maggior parte delle terre spettano a proprietari milanesi, alcuni dei quali non hanno forse visto mai li ampi loro possedimenti. Nelle scritture di locazione è stabilito per patto che essendo detti proprietari nominati deputati abbiano gli affittuoli ad essere li sostituiti; hanno questi il peso di pagare le sovrimposte comunali, quindi abbandonate le amministrazioni a simil gente si ottiene con molta difficoltà l'osservanza dei regolamenti. Non preme ai conduttori novemali che sianvi salariati medici, chirurghi, mammame, maestri di scuola; quando ne occorre l'assistenza hanno mezzi abbondanti per chiamarli da altrove. Frattanto i

poveri contadini costituenti la massa della popolazione veggonsi abbandonati all'ignoranza ed alle infermità.

Governo locale: quali potenzialità?

Altro era il problema, ovviamente, delle concrete potenzialità offerte dalle leve del governo comunale a chi riusciva a impadronirsene.

I consiglieri comunali, così come i membri delle giunte e, salvo rarissime eccezioni, anche il sindaco, di regola non ricevevano alcuna retribuzione. Non era, insomma, per incassare direttamente una prebenda in moneta sonante che si faceva a gomitate per accedere alla rappresentanza locale.

I comuni disponevano, però, di un bilancio, ricavato da imposte locali o da una frazione di quelle statali, oltre che dal patrimonio comunale. Esso era in parte vincolato all'erogazione di alcune spese obbligatorie stabilite dall'alto (in genere, soprattutto nell'ambito dell'istruzione e della sanità), in parte rientrava però nella discrezionalità degli amministratori comunali. Gli utilizzi che potevano scaturirne, a seconda del rilievo demografico e ambientale dei comuni, erano naturalmente molto diversi.

Così, se un delegato provinciale lombardo, volgendo lo sguardo ai comuni di campagna, individuava ad esempio in «una fabbrica, una strada, [nell'] elezione di una persona piuttosto che un'altra alle funzioni di amministrazione sia del comune che della chiesa locale»⁷ la rosa degli «oggetti di comunale interesse», nei capoluoghi di provincia quest'ultima trovava ovviamente degli oggetti di identificazione più vistosi; tanto vistosi, anzi, da potersi senz'altro definire monumentali.

Di quale volto architettonico dare alle loro città, di quali edifici e luoghi d'incontro dotarle, le rappresentanze municipali dell'epoca della restaurazione si occuparono a fondo, esprimendosi naturalmente con scelte anche diverse, ma spesso lavorando all'unisono in un'impresa corale: quella di dare vita, talvolta con la fattiva collaborazione diretta dei privati, alla costruzione di un teatro.

La febbre teatrale dei municipi fu un fenomeno caratteristico soprattutto dell'Italia centro-settenzionale, ma am-

piamente documentabile anche nel Mezzogiorno. Attraverso di essa si esprime nel modo forse più suggestivo durante quei lustri il bisogno delle élite locali di darsi un palcoscenico di autorappresentazione pubblica, governato da loro e relativamente riparato e protetto dalle «complicazioni della macchina governativa» e dagli interessi «castali» dello stato⁸.

Sotto questo profilo, l'amministrazione comunale, nella quale, pure, talvolta le autorità statali tendevano a individuare un buon antidoto rispetto all'eventualità – sempre più palpabile man mano che ci si avvicinava al '48 – di una contaminazione politica della società civile, cominciava però ad assumere una valenza non meramente localistica. Tendeva, infatti, a proporsi alla stregua di uno specchio sulla cui superficie le élite civiche, andando alla ricerca della propria immagine, la scoprivano se non necessariamente alternativa, almeno concorrenziale rispetto a quella che il governo proiettava con la propria azione.

Se «servire lo stato», in tempi di intensa formalizzazione degli apparati e di fredda impersonalità burocratica, non poteva più costituire per gli esponenti dei ceti dirigenti cittadini un «onorato ufficio», non si poteva, forse, provare a suggerire una diversa modalità di esercizio per la politica tutta intera, ridimensionando l'invasione delle istituzioni statali e dilatando contestualmente lo spazio di manovra di quelle municipali?

La piccola patria dei nostalgici

A porre una questione del genere, nell'Italia della restaurazione, furono molte voci, talvolta diversissime per ispirazione, e dunque insofferenti, per motivi malamente apparentabili l'uno all'altro, dell'ingombrante viluppo burocratico che lo stato napoleonico aveva lasciato in eredità a quasi tutte le monarchie restaurate.

Una simile differenziazione rispecchiava, del resto, come non tarderemo ad accorgerci, la varietà delle forme di articolazione nelle quali la società civile – in combinazione certamente cangiante per un verso in ciascun stato, per l'altro a seconda delle fasi dell'epoca che stiamo considerando – tendeva a esprimersi, una volta irrevocabilmente emer-

sa in quanto tale; una volta, cioè, resosi irreversibile quel processo di articolazione individualistica del mondo dei privati, che la conferma dell'abolizione dell'ordine cetuale prerivoluzionario imponeva come esito obbligato.

A celebrare la «poetica» dei municipi, in uno stato, come quello pontificio, nel quale una legge del 1827 aveva definitivamente abolito ogni residua traccia di autoreferenzialità statutaria, c'era per esempio un conte di Recanati, il cui caparbio attaccamento all'antico regime nella sua fattispecie patrizio-cittadina sarebbe a nostro parere erroneo considerare come la patetica espressione di un sentimento isolato e anacronistico. Il periodico diretto dal conte Monaldo Leopardi – «La voce della ragione» – lo leggevano infatti in molti, nell'Italia della restaurazione; e molti la visione gerarchico-localista dell'ordine politico, che da quel foglio promanava, facevano senz'altro propria.

Leopardi senior, prendendo le mosse da una polemica antiburocratica che lo induceva a riconoscere in alcune scelte operate dal cardinale Consalvi una mera prosecuzione degli orientamenti rivoluzionario-centralistici caratteristici della stagione franco-napoleonica, andava alla ricerca di una «gerarchica costituzione» buona a fornire ai sudditi, usciti «pargoli, imbecilli, e nudi dall'utero della madre, bisognosi delle cure paternine, e soggetti al dominio dei genitori», il viatico necessario per affrontare le traversie della vita e il conforto per lenire la propria fragilità di individui.

E la trovava nelle istituzioni ambientalmente più vicine all'ordine domestico-familiare, nel quale riconosceva la cellula elementare di una società intesa come comunità religiosa, prima ancora o piuttosto che come consorzio civile: il comune, il municipio. Leopardi:

Bisogna lasciare che i popoli abbiano occupazione e sollievo nelle loro faccende municipali e domestiche, acciocché trovandosi oziosi nella patria non escano a turbare le cose della nazione⁹.

L'obiettivo polemico del conte di Recanati, che scriveva queste considerazioni negli anni '30, era certo, in primo luogo l'effervescenza politica antiabsolutista che sentiva diffondersi in tutta Europa (non escluse le sue Marche, anch'esse scese in rivolta contro il papa nel 1831) dopo la rivoluzione

parigina del luglio 1830 e che in Francia s'era tradotta nell'entrata in vigore di una nuova costituzione, imposta in qualche modo dalla nazione al sovrano, e non concessa da questo a quella. Ma Monaldo Leopardi coglieva l'occasione anche per lanciare parole di fuoco contro quel modello politico centralista, che ai suoi occhi rappresentava la versione, per così dire, burocratica della medesima ideologia universalista che stava dietro alla rivoluzione.

Certo, nello Stato pontificio più che altrove s'era assistito, dopo la stagione napoleonica, a un ritorno allo spirito del passato; per esempio in tema di tasse e di servizio militare. Tanto è vero che «mentre i sudditi degli altri principi muoiono all'esso e arrosto in migliaia, divorati dalle fatiche e dalle battaglie sulla terra e sull'acqua, noi sudditi del Papa stiamo tranquillamente a scaldarci al fuoco della cucina». Però nel passato prerivoluzionario le cose andavano meglio. Anche se lo Stato della chiesa restava quello in cui

si campa meglio e si paga meno [...], se allo spirare della usurpazione francese si fosse ritornati, poco più poco meno, agli ordinamenti di prima [...] sarebbe un proverbio ancora oggi come era un proverbio trentacinque anni addietro, che i sudditi del Papa vivono in un ventre di vacca¹⁰.

Viceversa, la «ristaurazione» s'era rivelata, anche nello Stato pontificio, insufficiente. Alla riaffermazione del principio del diritto divino dei re, essa aveva infatti coniugato la contestuale irradiazione di una macchina burocratica, la quale – malgrado la sostituzione delle sottane clericali alle uniformi – secondo lui somigliava da presso a quella, di matrice rivoluzionaria, operativa ai tempi del Regno italico: troppi impiegati strati (e troppe tasse) da un lato, troppo poco potere ai municipi, dall'altro; ovvero alle istituzioni attorno alle quali le virtù familiari dell'obbedienza e della sudditanza avevano l'opportunità di germogliare nel modo migliore, e di tenere il «popolo fanciullo» lontano dal contagio rivoluzionario. Il risultato? Vanificando l'antica autonomia comunale,

avere reso gli uomini stranieri nella propria terra, abitatori e non più cittadini delle loro città; e dalla abolizione dello spirito patrio è insorto lo spirito nazionale, il quale ha ingannato gli orgogli e i

progetti dei popoli [...] fare risorgere lo spirito patrio con l'emancipazione delle comuni; e il fantasma dello spirito nazionale non sarà più il demone imbraccatore di tutte le menti [...] Se volete che le generazioni presenti siano docili come le antiche, reggetele come i vostri padri reggevano le antiche».

Ma lo spirito nazionale demonizzato dal padre di Giacomino non si risolveva soltanto nel gesto blasfemo dei rivoluzionari, protesi, nella congiuntura del 1830-31, alla conquista della *Charte*, ovvero di una costituzione «moderna» e dunque conflittuale rispetto all'istituto della monarchia di diritto divino.

A costruire la nazione, intesa come astratta comunità generale sovraordinata ai mondi locali, era infatti anche un ulteriore *deus ex machina*, che apparentemente aveva poco a che spartire con la rivoluzione, ma che paradossalmente riproponeva quella che Monaldo ne considerava la vocazione tutta artificiosa e posticcia: lo stato, uno stato tanto materialmente ingombrante quanto spiritualmente anemico, dal momento che

gli abitanti dello stato ci sono quasi tutti sconosciuti, i loro interessi e quelli delle loro città sono in gran parte diversi dai nostri, e non di rado in opposizione dei nostri, e noi con quegli abitanti non abbiamo comuni tutte quelle consuetudini e tutte quelle ragioni che costituiscono la comunità della patria¹².

Ma che cosa era opportuno intendere, allora, per patria?

Precisamente quella terra nella quale siamo nati, e in cui viviamo insieme con gli altri cittadini, avendo comuni con essi il suolo, le mura, le istituzioni, le leggi, le pubbliche proprietà, e una moltitudine d'interessi e rapporti¹³.

Overo quel municipio, quella piccola comunità di cui il conte Monaldo, a lungo gonfaloniere della sua Recanatì, era virtualmente il capo e che avrebbe desiderato vedere – come in passato – più forte e meglio tutelata rispetto alla pervasività di quelle «migliaia di uffici i quali servono a governare (e in gran parte a divorare) lo Stato pontificio», e che «la concentrazione sconsiderata di tutti i movimenti sociali ha resi indispensabili»¹⁴.

La famiglia comunale

Se ci spostiamo nella contigua Toscana – dalla quale, del resto, le nostre riflessioni su questo specifico argomento hanno preso le mosse – ci accorgiamo che, pur nel contesto di una visione della società sicuramente più aperta di quella del conte marchigiano alle seduzioni secolarizzanti del secolo, anche per il locale «partito» moderato – che io per altro suggerirei di chiamare liberal-aristocratico, o, meglio ancora, liberal-cetuale – l'istituto comunale e il suo potenziamento rappresentavano il presidio più saldo al quale una élite sociale ormai tanto disamorata dagli apparati di stato, da aver deciso di consumare il proprio divorzio rispetto ad essi e alla loro «castalità», era incline negli anni appena prima del '48 ad ancorare la propria identità.

Ma nell'elaborazione offerta dai toscani c'era anche qualcosa di più. C'era l'idea che il livello dell'autogoverno locale fosse non solo un buon correttivo rispetto all'invadenza statale, ma anche, al tempo stesso, la cellula fondamentale di una originale, futuribile, costituzione «all'italiana» che non si desiderava, allora, come mero ricalco di quelle nel frattempo affermatesi nell'Europa liberale.

I liberal-cetuali toscani muovevano dalla constatazione della pochezza del sistema comunale vigente nel granducato, con un «consiglio generale ridotto a zero [...] divenuto o cieco strumento dei cancellieri o del gonfaloniere [e] talora [...] accessibile all'intrigo e alla corruzione»; un «magistrato comunale», dunque, che s'era «lasciato spogliare senza lamenti delle antiche franchigie [e che aveva] piegato il collo timidamente all'insinuarsi dell'amministrazione»¹⁵. E dal 1846 in avanti il loro programma costituzionale – la proposta che rivolgevano all'opinione pubblica – prese forma enfatizzando l'opportunità di una decentralizzazione dell'amministrazione, dalla quale sarebbe scaturita in prima luogo una rinnovata soggettività politica dell'istituto comunale, e poi, sul medio e lungo termine, la formalizzazione di un organo rappresentativo regionale a Firenze, nel quale la voce dei notabili locali avrebbe trovato occasione di efficace esternazione, in forma essenzialmente consultiva.

Nel dicembre 1847, in un clima ormai contraddistinto dall'avvio di quelle riforme liberali, che, in molti

stati della penisola, rappresentarono l'anticamera del '48, Gino Capponi scriveva a Niccolò Tommaseo: «Siamo a ordinare Governi provinciali e Municipi: Iddio ci aiuti; da quello che si farà, dipendono le sorti avvenire di tutto il paese»¹⁶.

L'ordinamento – o, meglio, riordinamento – di cui parlava Capponi avrebbe dovuto consistere nell'applicazione di alcuni semplici principi. Per un verso, naturalmente, l'attribuzione alla rappresentanza comunale (nonché a quelle, erigende, circondariali e compartimentali) di maggiori margini di autonomia rispetto all'intrusività di «polizia, fisco, provveditori, soprintendenti, corpo degli ingegneri»¹⁷, degli esponenti, insomma, della mal sopportata macchina della burocrazia centrale. Per l'altro, la consegna a un corpo elettorale costituito da tutti i «contribuenti padri di famiglia» della responsabilità di formare gli organi di rappresentanza, che sin lì venivano invece designati dall'alto, oppure per cooptazione controllata dal sindacato governativo.

Quella cui ci si trovava davanti era, a tutti gli effetti, una proposta di rivoluzione copernicana nel modo di concepire la rappresentanza locale. Sul piano dei lineamenti formali (cioè per quello che riguardava la modalità di composizione dei consigli), essa si ispirava al modello di amministrazione locale vigente nella maggior parte dei comuni del Lombardo-Veneto (sul quale, non a caso, i liberal-cetuali toscani raccolsero in questa occasione una grande quantità di informazioni); sotto il profilo sostanziale, per contro, ciò cui si mirava era la dilatazione del paradigma municipale a spese del paradigma statale. Tanto sotto il primo quanto sotto il secondo profilo, ciò che era destinato a derivarne era il secco ridimensionamento del ruolo dello stato nella vita pubblica, a beneficio di una entità, che, più ancora che in una «astratta» società civile, era da riconoscere nell'istituto familiare e nei suoi «naturali» valori di timbro paternalistico-deferenziale.

Insomma: anche il discorso costituzionale dei liberal-cetuali toscani, pur approdando a una sponda diversa da quella intrinsecamente nostalgica additata da Monaldo Leopardi, transitava per gli stessi snodi e si nutriveva, in gran parte, dello stesso immaginario. Anch'essi, infatti, concepivano il comune come un ente territoriale autonomo, e non come l'estremo ganglio periferico del ritaglio amministrati-

vo-statale; vedevano in esso un «piccolo stato» sovrano. Bettino Ricasoli:

Il potere comunale, considerato nella sua essenza, può dirsi vecchio quanto il mondo, perché in sostanza esso altro non è che il diritto che hanno i padri di governare in comune gli interessi delle loro famiglie. Questo potere è il solo che rimanga in vita nei grandi svolgimenti sociali, quando rimane sospesa e interrotta l'azione di ogni altro potere civile [...]. Quindi le città, lasciando l'antico isolamento, si compongono in una più vasta associazione e formano lo stato. Il quale è un aggregato di comunità, come la comunità era ed è un aggregato di famiglie¹⁸.

E ancora, Leopoldo Galeotti, il più attivo tra i pubbliciisti toscani impegnati nel 1847 nella propaganda per la riforma municipale:

Assumere il municipio come la pietra angolare delle riforme, vuol dire reputarsi migliore quell'ordinamento che ravvicina la composizione degli stati all'ordine naturale prestabilito dalla sapienza divina, e guasta tante volte dall'umano artificio¹⁹.

Tante voci, tanti comuni

Largamente comprovata sul piano più genericamente culturale dalla grande fortuna, in tutta la penisola, di un'opera come la *Storia delle repubbliche italiane nel Medio Evo*, di Simonde de Sismondi, il ginevrino «naturalizzato» toscano che fu, insieme al lombardo Carlo Cattaneo, il più convinto elaboratore del mito comunale nell'Italia della prima metà dell'Ottocento, la rilevanza strategica (e dunque non meramente simbolica) della tematica comunale presso le élite della penisola trovò puntuale riverbero tanto nello sciamano dei *cabiers des doléances* preguarantotteschi pubblicati in vari stati dagli esponenti del liberalismo moderato²⁰, quanto nei tardivi esperimenti riformistici intrapresi dai sovrani appena prima dello scoppio della tempesta rivoluzionaria. Tra l'ottobre 1847 e il febbraio 1848, per esempio, prima nello Stato pontificio, poi nel regno di Sardegna, poi anche nel granducato di Toscana, lo schema costituzionale cui si è poc'anzi fatto cenno cominciò a divenire, in buona sostanza,

realtà, grazie a leggi che sancirono l'elettività dei consigli comunali e l'istituzione di organi provinciali e centrali di rappresentanza consultiva²¹.

L'aspirazione a ripensare i rapporti tra stato e società a partire dai comuni metteva d'accordo, sostanzialmente, tutti gli insoddisfatti dell'ordine burocratico-statutale della restaurazione: i nostalgici *tout court* dell'antico regime, come Monaldo Leopardi, che nella cornice municipale erano abituati a riconoscere il privilegiato terreno d'espressione dell'egemonia aristocratica; i liberal-cetuali, che pure, a loro volta, trovavano conforto nell'abitudine all'ossequio e alla deferenza nei confronti dei potenti, che rappresentava tratto quotidiano delle relazioni tra grandi e piccoli nella «famiglia» comunale; perfino i democratici, i quali nell'esercizio dell'autogoverno comunale potevano leggere per un verso una pratica molto prossima a quella democrazia larga di cui alcuni di essi auspicavano l'inveramento, per l'altro il terreno propizio per lo sviluppo delle libere attività di mercato nelle quali, ad esempio, un uomo come Carlo Cattaneo riconosceva la forma primaria di espressione di una società civile compiutamente borghese, da apprezzare in primo luogo in ragione della libertà di manovra accordata al suo interno all'iniziativa dei privati.

Nel costituzionalismo municipale – specie come lo intendevano i toscani –, pareva per altri versi trovare una sintesi ben calibrata quella tensione tra libertà degli antichi e libertà dei moderni, che era stata tematizzata, già agli albori della restaurazione, da un liberale di primo piano come Benjamin Constant.

Della libertà degli antichi esso riproponeva, infatti, il vasto spettro partecipativo; ma lo faceva convogliandolo all'interno delle deferenziali atmosfere familistiche tipiche della piccola comunità, dalle quali non poteva che scaturire la consegna delle responsabilità di governo ai maggiori tra i «padri di famiglia» locali, ovvero all'alto notabillato aristocratico o borghese. Di quella dei moderni, invece, faceva proprio il principio della minor ingerenza possibile dello stato (o, meglio, della collettività in quest'ultimo cristallizzata) negli affari dei privati, visto come garanzia di una libertà individuale inesa in primo luogo come una libertà civile, di cui si auspicava la minima contaminazione con i

conformismi promananti dal corpo sociale e dalle sue proiezioni istituzionali: lo stato, la burocrazia, certamente; ma, per certi versi, al limite, le stesse assemblee elettive di tipo macrolocale dotate della contropartita del potere legislativo, di cui la stagione apertasi con il luglio parigino del 1830 aveva, nei lustri precedenti, prodotto una discreta disseminazione in Europa.

Prima della tempesta: le monarchie consultive

Se nel costituzionalismo municipale ci è parso di individuare un diffuso minimo comun denominatore dell'opposizione sia di «destra», sia – per così dire – di «sinistra» al neosolutismo dispiegato dalle monarchie amministrative della restaurazione, va per altro detto che queste ultime non rimasero immobili per tutta la durata di quell'epoca. Al contrario, già a partire dai primi anni '20, esse si mossero alla ricerca di una sponda di contatto con la società civile, che riuscisse più convincente di quella offerta per un verso dalle eclettiche architetture istituzionali caratteristiche dell'immediata stagione post-napoleonica, per l'altro dall'uso occhuto della censura e della polizia, che il lievitare del dissenso politico nei confronti dell'ordine costituito finì per rendere sempre più frequente e soffocante dagli anni '30 in avanti.

Fu la stagione, questa, della cosiddetta monarchia «consultiva», che avrebbe dovuto essere qualcosa di più e di diverso dalla pura e semplice monarchia amministrativa caratteristica degli esordi della restaurazione.

Le prime iniziative in tal senso erano state prese appena dopo il tornante del 1820-21, allo scopo, dunque, di contrapporre una iniziativa costituzionale di matrice regia a quella appena dispiegatasi «dal basso» nel regno delle Due Sicilie ed in Piemonte, dove i rivoltosi, come in Spagna, avevano preteso (e, nel regno delle Due Sicilie, per qualche mese anche ottenuto) l'introduzione della costituzione gaditana del 1812, singolare contaminazione – è stato scritto di recente – tra corporativismo d'antico regime e democraticismo moderno, basata sull'esaltazione delle nozioni di territorio e di famiglia (cattolica), piuttosto che sul riconoscimento della centralità dell'individuo e dei suoi diritti²².

Il principe di Metternich, in particolare, a ridosso del congresso di Lubiana s'era preso la briga di sollecitare alcune teste coronate della penisola ad attribuire maggiore capacità di manovra alle istituzioni locali dei loro regni, nonché a costituire una di rappresentanza centrale, dotandola di funzioni in qualche modo analoghe a quelle esercitate nel Lombardo-Veneto dalle congregazioni centrali di Milano e di Venezia. Queste ultime, come abbiamo visto, costituivano la cuspide gerarchica della trama di autogoverno che aveva la propria base nei convocati e nei consigli comunali, e che conosceva il proprio snodo intermedio nelle congregazioni provinciali. La composizione delle due congregazioni centrali, articolate in base a uno schema per certi versi vetero-cenale (deputati della possidenza nobile, deputati della possidenza non-nobile, deputati delle città regie) era soggetta, come sappiamo, al sindacato governativo e imperiale. Però quest'ultimo si esercitava su una rosa di designazioni dal basso che, malgrado una certa farraginosità e discrezionalità nei passaggi intermedi, non poteva che essere considerata come l'espressione della volontà degli elettori, intesi, però, non come insieme di soggetti individuali, ma piuttosto come cellule dell'arcipelago costituito dalle collettività comunali²². A modo loro, insomma, le congregazioni potevano essere intese come un parlamento territoriale, fatta salva, ovviamente, la loro funzione consultiva e non legislativa.

Se le congregazioni centrali lombardo-venete derivavano la loro composizione da meccanismi eletivi, altro fu però il caso della consulta, che venne istituita nel 1824 nel regno delle Due Sicilie e che fu composta da 24 membri (16 in rappresentanza della parte continentale del regno, 8 della Sicilia), tutti di designazione regia.

Per la consulta delle Due Sicilie s'era pensato, in un primo momento, a un corpo formato da un numero di deputati doppio di quelli poi effettivamente nominati: 48, invece di 24, da considerare come i rappresentanti delle province del regno presso la capitale e i ministeri. Ma poi a questo progetto di consulta «larga» si rinunciò, perché se ne temeva un possibile slittamento in «apparenze parlamentari»; mentre l'organo era stato pensato come rimpiazzo al ribasso del parlamento del 1820-21, cioè come un consesso di forte

impronta tecnica, incaricato essenzialmente di fornire consulenze all'amministrazione, e non come la sede di una elaborazione progettuale potenzialmente alternativa a quest'ultima²⁴.

Durante gli anni '30 nuovi organi rappresentativi centrali non vennero istituiti in alcuno stato della penisola, anche se all'urgenza di offrire spazio almeno virtuale alle voci della società si cercò in qualche caso di dare risposte altrimenti intonate.

Nello Stato pontificio, per esempio (anche in questo caso su pressione viennese) venne attivato nel 1831, immediatamente dopo le insorgenze che avevano scosso parte delle province del papa in quell'anno, quel livello rappresentativo provinciale che sin lì mancava (mentre esisteva già, a quella data, tanto nel regno Lombardo-Veneto quanto nel regno delle Due Sicilie). Nel regno di Sardegna, pure nel 1831, venne istituito un Consiglio di stato, formato da 14 consiglieri di designazione regia, ai quali si pensava potessero aggiungersi in determinate occasioni altri, in rappresentanza di ciascuna delle macrodivisioni amministrative del paese; ma nella sua versione «larga» il Consiglio non venne poi mai convocato.

Fu invece nel 1847 che il modello della monarchia consultiva conobbe una breve stagione di grande successo, appena prima dell'entrata in vigore delle carte costituzionali del 1848. Fino a quella data, come abbiamo accennato, si può dire che esso avesse costituito l'obiettivo politico più alto, tra le rivendicazioni istituzionali più o meno formalmente espresse dal movimento dei moderati. Questi ultimi, infatti, negli anni '40, piuttosto che in un parlamento dotato di potere legislativo e disegnato in aderenza al profilo di quelli vigenti nell'Europa liberale del tempo, parevano condensare le proprie aspirazioni in un «consiglio centrale nominato dal sovrano su teorie presentate dai consigli provinciali, a loro volta nominati in rose di candidati proposte dai consigli comunali» e munito di «penetranti poteri in materia finanziaria e amministrativa, fino a reclamare [per esso] il "voto deliberativo" sugli stessi bilanci dello stato»²⁵.

Prima nello Stato pontificio, poi in Toscana, tra la primavera e l'inizio dell'inverno del 1847 quell'organo prese forma, anche se in ragione di norme provvisorie che, pur prevedendone più o meno esplicitamente, come volevano i

moderati, un futuro meccanismo di reclutamento in base ad elezioni dal basso a più gradi, per il momento affidavano ancora al sovrano (rispettivamente il pontefice e il granduca di Toscana) la facoltà di nominarne i membri.

Liberalismo all'italiana

Il costituzionalismo municipale, di cui abbiamo cercato di seguire le tracce, tanto nella versione «ufficiale» dei liberal-cetuali toscani²⁶, quanto in quella francamente reazionaria propria di un Monaldo Leopardi, quanto, infine, nella lettura culturale tutta futuribile e visionaria di un Carlo Cattaneo, e l'idea della monarchia consultiva (di derivazione metternichiana, ma poi, con gli opportuni ritocchi di *maquillage*, fatta propria dai liberali italiani, al punto di divenirne prima del '48 il principale obiettivo istituzionale) a ben vedere rappresentavano due facce della stessa medaglia.

Erano infatti l'espressione, come è stato di recente ben dimostrato, di un liberalismo tutto italiano che, pur orecchiandone singoli fraseggi, si mostrava nel complesso restio a sposare con convunzione i principi scopertamente individualistici del grande liberalismo europeo e trovava invece più consona alle caratteristiche e alle abitudini della propria base sociale l'adozione di un modello costituzionale di matrice prevalentemente corporato-territoriale.

Il soggetto di quel modello era da riconoscere in un insieme di autonome famiglie municipali, in relazione alle quali lo stato era concepito come «semplice contenitore di una pluralità di soggetti politici minori» e non come una sintesi politica unitaria, come l'avevano, invece, pensato i rivoluzionari di fine Settecento, i napoleonici e, dopo di loro, pur con le titubanze che si sono viste, gli stessi monarchi «amministrativi» della restaurazione.

Facendo propria l'idea del costituzionalismo municipale, di cui l'istituto della consulta costituiva, come i contemporanei non mancarono di sottolineare con forza, il naturale vertice piramidale, gran parte delle élite sociali della penisola mostravano di prendere così le distanze tanto dall'emergenza dell'amministrazione statale – il fatto che più aveva caratterizzato i decenni appena trascorsi –, quanto dall'idea

della rappresentanza politica individualistica: due principi di matrice rivoluzionaria, al primo dei quali aveva ariso fino a quel momento maggiore fortuna (al punto di venire incorporato nella prassi di chi rivoluzionario certo non era), mentre il secondo attendeva in gran parte ancora il proprio inveramento. Ciò che ne scaturiva era uno stretto ancoramento della libertà politica a «quelle libertà domestiche, periferiche e semiprivative», nelle quali s'era tradizionalmente condensata per secoli la vita pubblica italiana²⁷.

Ci si trovava così davanti – proprio alla vigilia di quella svolta quarantottesca che avrebbe imposto alla penisola di adeguarsi anch'essa alla tradizione partecipativa moderna formalizzata dal liberalismo continentale, e incentrata sulla costituzione nazionale parlamentare piuttosto che sull'autoreferenzialità locale cristallizzata nella «costituzione» per municipi – all'ennesima riemersione allo scoperto di un filo rosso che già molto spesso abbiamo incontrato nella nostra ricostruzione, quasi in ciascuna delle sue scansioni. Ci è accaduto di individuare, per esempio, parlando dell'incerto equilibrio tra governo e giurisdizione nella penisola del tardo antico regime e riconoscendo uno dei principali poli espressivi della seconda nell'autonomia patrizio-cittadina; o, ancora, quando c'è parso di scorgere, nel cuore della contrastata avventura del repubblicanesimo moderno durante il triennio rivoluzionario di fine Settecento, l'almeno sporadico riverbero di una tradizione repubblicana più antica, di matrice oligarchica. E, ancora, l'abbiamo incontrato come fomite di tante resistenze al dispiegarsi dell'amministrazione come amministrazione dello stato in età napoleonica, o sotto forma di nostalgia per il passato prerivoluzionario delle «piccole patrie» tanto nelle battute iniziali quanto in quelle più mature dell'età della restaurazione. E, a quanto già detto, potremmo aggiungere che se ne può evidenziare la presenza anche nei due momenti «critici» patiti nella penisola dall'ordine restaurato prima del '48: in quella rivincita dei provinciali a scapito della capitale, per esempio, nella quale qualcuno ha letto il significato prevalente dell'avvenuta costituzione delle Due Sicilie nel 1820-1821²⁸, così come nella *vis polemica* dei bolognesi, che nel 1831, sfidando il neassolutismo papale, ricordavano con orgoglio che «Bologna non venne soggetta al Papa che per usurpazione».

Tutti sanno che la città di Bologna e il suo contado erano Repubblica, le storie ne fan fede e le Armi nostre in cui è scritto *Libertà*²⁹.

Tanto contro lo stato amministrativo, quanto contro il suo naturale corollario, l'individuo, la cellula elementare di una società civile di privati formatasi in seguito all'evanescenza dei nessi di coesione collettiva caratteristici della società per corpi. A favore, invece, di una intensa valorizzazione – in chiave modernamente gerarchica, e non più cetuale al modo antico – delle periferie territoriali, emblematizzate dalla figura della «famiglia» comunale; il contesto più di ogni altro idoneo alla presa del paternalismo delle élite e al rivelarsi della deferenza delle plebi, e al tempo stesso il bastione più saldo per limitare l'ingerenza dello stato e delle sue pretese generalizzanti. Alla vigilia del '48, il retroterra mentale di chi si apprestava a sollecitare presso i sovrani l'avvio di una correzione antiassolutista dell'ordine esistente si nutrive – crediamo – soprattutto di questi pensieri.

NOTE AL CAPITOLO QUINTO

¹ Per tutte le informazioni e tutti i dati qui offerti sul sistema di amministrazione comunale lombardo-veneto cfr. E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria 1755-1859*, in «Archivio storico lombardo», 1975, pp. 171-235.

² Dati di sintesi sulla distribuzione della proprietà fondiaria nell'Italia preunitaria in M. Meriggi, *Società, istituzioni, ceti dirigenti*, in G. Sabbatucci e V. Vidotto, *Storia d'Italia. I. Le premesse dell'Unità*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 163-170.

³ La testimonianza, del medico Scanagatti, è citata in M. Violardo, *Il notariato e le amministrazioni locali*, in U. Leva (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Roma, Carocci, 1999, pp. 191-206. Qui p. 191. Ma l'intero saggio è di grande rilievo ai fini della tematica che stiamo trattando.

⁴ Cfr., tra le tante fonti possibili in proposito: M. Bertolotti, *Le complicazioni della vita. Storie del Risorgimento*, Milano, Feltrinelli, 1998, specie pp. 21-49; A. De Francesco, *La guerra di Sicilia. Il distretto di Catagtrone nella rivoluzione del 1820-21*, Acireale, Bonanno, 1992; E. Iachello, *Centralisation étatique et pouvoir local en Sicile au XIX^e siècle*, in «Annales, E.S.C.», 1994, pp. 241-266.

⁵ Cfr. M. Meriggi, *Milano borghese. Circoli ed élite nell'Ottocento*, Venezia, Marsilio, 1992 e D.L. Caglioti, *Associazionismo e sociabilità d'élite a Napoli nel XIX secolo*, Napoli, Liguori, 1996.

⁶ La testimonianza è citata in M. Meriggi, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 174.

⁷ Citato *ibidem*, p. 171.

⁸ Cfr. C. Sorba, *Teatri. L'Italia del melodramma nell'età del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 2001. La più ampia ricerca di cui si disponga sullo spazio d'azione dei municipi in uno stato della restaurazione è quella di E. Tonetti, *Governo austriaco e notabili ridotti. Congregazioni e municipi nel Veneto della Restaurazione (1816-1848)*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere e arti, 1997.

⁹ Le citazioni sono riportate in M. Meriggi, *Monaldo Leopardi cattolico radicale*, in «Proposte e ricerche», 40 (anno XXI), inverno-primavera 1998, pp. 39-54, qui p. 45.

¹⁰ *Ibidem*, p. 47.

¹¹ *Ibidem*, p. 49.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 50.

¹⁵ Le citazioni, tratte dallo scritto di Leopoldo Galeotti, *Della riforma municipale (1847)*, sono riportate in Th. Kroll, *Die Revolte des Patriziats. Der toskanische Adeliberismus im Risorgimento*, Tübingen, Niemeyer, 1999, p. 213 e p. 219.

¹⁶ Citato *ibidem*, p. 228.

¹⁷ Leopoldo Galeotti, citato in Kroll, *Die Revolte des Patriziats. Der toskanische Adeliberismus im Risorgimento*, cit., p. 214.

¹⁸ Citato *ibidem*, p. 239.

¹⁹ Citato *ibidem*, p. 240.

²⁰ Ne traccia una limpida rassegna L. Mannori, *Le Consulte di stato, in Le riforme del 1847 negli stati italiani*, numero monografico di «Rassegna storica toscana», XI V, fasc. 2, luglio-dicembre 1999, pp. 347-379.

²¹ Per le indicazioni legislative in proposito cfr. M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 154 e p. 234.

²² Cfr. J.M. Porllo Valdés, *La nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna*, Madrid, Lacaia, 1998.

²³ Mannori, *Le consulte di stato*, cit., specie p. 356 per una lettura in questo senso.

²⁴ Cfr. Meriggi, *Società, istituzioni, ceti dirigenti*, cit., p. 159.

²⁵ Cfr. Mannori, *Le consulte di stato*, cit., pp. 356-357.

²⁶ Ma una visione analoga si trova anche in esponenti del moderatismo di altri stati, come Gioberti, Balbo, D'Azeglio, Tommaseo, Luigi Carlo Farini, come risulta tanto da Mannori, *Le consulte di stato*, cit., quanto da R. Romanelli, *Nazione e costituzione nell'opinione liberale avanti il*

⁴⁸, in P. L. Ballini (a cura di), *La rivoluzione liberale e le nazioni divise*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere e arti, 2000, pp. 271-304.

²⁷ Cfr. Mannori, *Le consulte di stato*, cit., pp. 348-349.

²⁸ Cfr., per tutti, G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1974, vol. II, pp. 81-82.

²⁹ Citato in A. De Benedictis, *Repubblica per contratto*, Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 388.

E invece, nell'«anno dei miracoli», almeno in apparenza le cose presero un'altra piega.

A Napoli e a Firenze in febbraio; a Torino e a Roma a marzo: le costituzioni del '48 italiano le emanarono i monarchi, che già durante i mesi precedenti erano stati costretti in molti casi ad accordare riforme liberalizzanti, che avevano consentito l'uscita allo scoperto e il provvisorio protagonismo di una opinione pubblica ormai del tutto insoddisfatta del neoaassolutismo burocratico – sempre più spesso caratterizzato in senso poliziesco – praticato dalle monarchie amministrative nei decenni precedenti.

Le chiamarono, per lo più, statuti, quasi in formale omaggio alla tradizione municipalistica fatta propria dalle voci che abbiamo passato in rassegna nell'ultimo capitolo; ma per declinarle, piuttosto che a questa, attinsero largamente alla modellistica europea consolidata, o meglio a quella, ormai datata a causa del suo elitismo, di cui le barricate del '48 parigino stavano facendo strame.

Sorelle tra loro, pur con qualche significativa variante regionale, le carte costituzionali del '48 italiano derivavano in larga parte da una contaminazione tra la carta francese del 1814 (elargita «graziosamente» dal monarca), quella pure francese del 1830 (contro la quale s'era a suo tempo scagliato Monaldo Leopardi, per il suo carattere sacrilego nei confronti del principio di sudditanza), e quella belga del 1831.

Erano, dunque, costituzioni pensate a misura dello spazio statale unitario, e non di quella polifonia organicistica di territori distinti di cui i liberal-attuali e i municipalisti di altra ispirazione avrebbero voluto che lo stato costituzionale fungesse da semplice contenitore.

Insieme alle principali libertà politiche, introducevano l'istituto elettorale, costringendone, per altro, i soggetti atti-