

BIBLIOTECA F. PATETTA
113
H
42
UNIVERSITÀ DI TORINO

RAV9803393

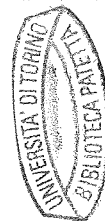
MARCO MERIGGI

GLI STATI ITALIANI
PRIMA DELL'UNITÀ

Una storia istituzionale

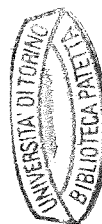
I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività della
Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
<http://www.mulino.it>

IL MULINO



INDICE

Prologo	p. 7
I. L'ora delle repubbliche (1796-1802)	17
II. L'ascesa dell'esecutivo (1802-1815)	47
III. La sofferenza del legislativo (1802-1815)	93
IV. I tempi lunghi delle monarchie amministrative (1815-1848)	111
V. Un costituzionalismo municipale	151
Epilogo	177
Nota bibliografica	183
Indice dei nomi	189



ISBN 88-15-08466-5

Copyright © 2002 by Società editrice il Mulino, Bologna. È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

L'ASCESA DELL'ESECUTIVO (1802-1815)

¹⁵ Cfr. Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 13.

¹⁶ Per informazioni su Colletta cfr. l'introduzione di N. Cortese a *ibidem*.

¹⁷ Alle giurisdizioni baronali ed ecclesiastiche risultavano assoggettati nel tardo Settecento circa il 70% degli abitanti del regno di Napoli.

¹⁸ Il brano è citato in Capra, *L'età rivoluzionaria e napoleonica in Italia 1796-1815*, cit., p. 157.

¹⁹ Su tutta questa problematica, cfr. l'inquadramento offerto da A.M. Rao, *Folle controrivoluzionarie. La questione delle insorgenze italiane*, in Id. (a cura di), *Folle controrivoluzionarie. Le insorgenze popolari nell'Italia giacobina e napoleonica*, Roma, Carocci, 1999, pp. 9-36.

²⁰ Di una condizione particolare, dopo un breve periodo di annessione diretta all'*Empire*, godette per altro dal 1809 al 1814 la Toscana, Baciocchi, nelle cui mani restò fino al 1814.

²¹ Ovvero negli organismi elettivi insediati alla guida delle amministrazioni locali.

²² E. Pagano, *Alle origini della Lombardia contemporanea. Il governo delle province lombarde durante l'occupazione austro-russa 1799-1800*, Milano, Angeli, 1998, p. 97.

²³ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 123.

²⁴ A.M. Rao, *La prima restaurazione*, in Rao e Villani, *Napoli 1799-1815. Dalla repubblica alla monarchia amministrativa*, cit., p. 150.

²⁵ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 199.

²⁶ Rao, *La prima restaurazione*, cit., p. 150.

²⁷ Così Antonio De Blasio, citato in *ibidem*, p. 151.

²⁸ *Ibidem*, p. 152.

Le pratiche dell'obbedienza

Novembre 1799:

Fratanto il primo console ordinava tutte le parti dello stato. Egli nominato in Francia console a vita con la facoltà di scegliere il successore, ed in Italia presidente della Cisalpina, aveva già stretto in signoria quelle repubbliche, e poi man mano sostituendo alle pratiche di libertà le opposte della obbedienza, riduceva il popolo alle forme nuove, ma con giustizia ed utilità pubblica¹.

Il passaggio dalla «repubblica» alla «signoria», dalle «pratiche di libertà» a quelle «opposte della obbedienza», nel quale Pietro Colletta coglie lo scarto più vistoso tra la prima (1796-1799) e la seconda (dal 1800 in avanti) fase dell'egemonia francese nella penisola, aveva conosciuto il suo antefatto determinante il 18 brumaio, quando, con un colpo di stato, forte dei successi riportati in Egitto, Napoleone Bonaparte, facendo leva sull'enorme prestigio che s'era guadagnato sui campi di battaglia, s'era imposto a nuovo ago della bilancia di una Francia ormai sempre più lontana dal fervore democratico degli anni roventi della rivoluzione, e, al tempo stesso, sempre più propensa ad affidare a una forte autorità governativa la salvaguardia di almeno alcune tra le innovazioni introdotte nel paese dal 1789 in poi.

Pochi mesi dopo aver assunto, ormai da solo, il potere in Francia, Bonaparte guidava nuovamente i suoi eserciti al di là delle Alpi, infliggendo a Marengo nel giugno 1800 agli austriaci la sconfitta che gli consentiva, nei mesi seguenti, di impadronirsi di vaste porzioni dell'Italia settentrionale.

La cosiddetta seconda Repubblica cisalpina, via via arricchita, rispetto alla prima, di porzioni del territorio novarese, dell'intera provincia veronese e del Polesine, nacque uffi-

cialmente nel giugno 1800 e venne provvisoriamente affidata dal generale corso a una commissione di nove membri che l'avrebbe retta fino all'inizio del 1802. Nel frattempo, mentre vaste parti del territorio piemontese e l'ex ducato di Parma e Piacenza passavano direttamente alla Francia, alla repubblica di Lucca e alla Liguria veniva riattribuita una costituzione repubblicana di stampo francese, ricalcata sul modello di quella consolare entrata in vigore a Parigi in coincidenza con la presa di potere di Napoleone.

La seconda fase «repubblicana» del dominio napoleonico nella penisola durò fino al 1805, un po' più a lungo, dunque, che in Francia, dove già il 18 maggio 1804 Bonaparte aveva imposto la rinascita dell'istituto monarchico, trasformando la repubblica in impero ereditario.

Già all'inizio del 1802, tuttavia, la Repubblica cisalpina – certamente la più importante delle tre presenti nella penisola negli anni immediatamente successivi al ritorno in Italia di Bonaparte dopo la reazione del '99 – aveva conosciuto una svolta importante. In seguito ai Comizi di Lione, infatti, essa era stata ribattezzata Repubblica italiana e dotata di una costituzione nella quale si coglieva nitido il segno di quella spinta verso la formalizzazione verticistica e autoritaria del pubblico potere, di cui l'ascesa di Napoleone al consolato era stata segnale premonitore.

Le istituzioni della Repubblica italiana

Il sistema istituzionale della Repubblica italiana rappresentò, in tal senso, l'anticipazione di un modello al quale il successivo abbandono della forma repubblicana – la conversione della repubblica in Regno italico, occorsa nel 1805 – avrebbe impresso una variazione sostanzialmente solo nominalistica, nulla restando da aggiungere sul piano istituzionale alla natura verticistica dell'ordinamento vigente.

Se con la definizione di repubblica si vuole indicare (come avevano inteso i «giacobini» italiani durante il triennio e prima di loro i rivoluzionari transalpini) un sistema istituzionale basato su una attiva partecipazione democratica dei cittadini al potere, per quella italiana istituita nel 1802 suonerebbe infatti sicuramente più calzante il nome di monar-

chia, tanto intensamente essa risultò pervasa da quelle che causticamente Colletta definiva le pratiche dell'obbedienza.

Erano le stesse pratiche introdotte in Francia alla fine del 1799. Fattele adattare alla situazione italiana e sottoposte per una forzosa approvazione ad una assemblea di notabili cisalpini scelti di propria iniziativa e convocati a Lione nel gennaio 1802, Bonaparte le aveva rese carta costituzionale della nuova repubblica, di cui si era autonomamente presidente, affidando la carica di vicepresidente a quel Francesco Melzi, del quale già ci è accaduto di ascoltare la voce, quando, all'epoca della prima Cisalpina, era impegnato a convincere almeno una parte del mondo aristocratico dal quale proveniva che l'adattamento alle novità di Francia – in una versione opportunamente edulcorata – poteva risultare per gli ex sangue blu più proficuo di un nostalgico incaponimento nella memoria dei fasti solo apparenti del tardo antico regime.

«Rispetto al triennio rivoluzionario – ha scritto Carlo Capra a proposito della Repubblica italiana – la caratteristica più appariscente del nuovo regime fu la scomparsa di ogni vestigio di sovranità popolare e la progressiva atrofizzazione del potere legislativo, ridotto a semplice appendice dell'onnipotente esecutivo»².

Se la costituzione della prima Cisalpina e, di riflesso, anche quella della seconda, avevano infatti almeno in teoria contemplato l'esistenza di un sistema elettorale basato sull'attribuzione del suffragio a una parte della cittadinanza e sulla conseguente designazione da parte di questa dei componenti l'organo detentore del potere legislativo (si è visto, per altro, come, a causa del semipermanente «stato d'emergenza», che rendeva i militari i veri arbitri della situazione, questa opportunità rimanesse puramente sulla carta), quella della Repubblica italiana di una prassi elettorale – larga o stretta che la si volesse intendere – basata sul suffragio della cittadinanza non faceva più parola.

Al suo posto subentrava invece un sistema di designazioni dall'alto, così organizzato. Il presidente nominava a titolo vitalizio i membri di tre collegi elettorali – quello dei possidenti, quello dei commercianti, quello dei dotti –, alcune centinaia di persone a loro volta chiamate a determinare la composizione di due ulteriori organi, la Consulta di stato

(otto membri vitalizi) e il Corpo legislativo (settantacinque membri da rinnovare di un terzo ogni due anni): le sedi istituzionali del potere legislativo?

No: semplici luoghi di discussione dei progetti di legge elaborati dal Consiglio legislativo, una struttura operativa ristretta la cui composizione veniva decisa, a norma di costituzione, dal presidente della repubblica.

Consulta di stato e Corpo legislativo della Repubblica italiana, privi com'erano tanto di iniziativa legislativa quanto di autentica investitura elettorale, recitavano dunque, tutt'al più, la parodia della sovranità popolare e venivano convocati raramente, su impulso dell'esecutivo, che stabiliva gli ordini del giorno delle sedute. Appartenevano all'ambito dello scenario e delle quinte, non certo a quello dei protagonisti della rappresentazione istituzionale del nuovo ordine politico, che individuava invece, ormai senza le remore ancora percepibili nel dettato costituzionale della Cisalpina, in un potere esecutivo sottratto a qualsiasi possibilità di controllo da parte della cittadinanza il proprio vitale baricentro.

Un presidente - Bonaparte stesso -, un vicepresidente, alcuni ministeri insediati a Milano e una rete burocratica statale fortemente irradiata sul territorio e munita della facoltà di dare disposizioni imperative alle amministrazioni locali, piuttosto che sollecitata - come era stato il caso nella Cisalpina - a confrontarsi con rappresentanze municipali più o meno democraticamente elette e, quindi, espressive di «pratiche di libertà»: erano questi i tratti caratteristici di un sistema che agli occhi degli amministratori si visualizzò soprattutto nella figura del prefetto.

Il prefetto: un simbolo

Si trattava del funzionario preposto alla circoscrizione del dipartimento, incaricato di rendere operative le leggi, di garantire l'ordine pubblico, di «controllare l'attività degli enti territoriali minori, nominare i magistrati inferiori, compilare le liste per i consigli municipali e i collegi elettorali, emettere decreti da approvarsi dal ministro degli Interni». Strettamente dipendente dal governo e dal presidente, che

lo nominava a propria discrezione e che altrettanto discrezionalmente poteva revocarlo, era il simbolo di un sistema che non concedeva più alcuno spazio «all'autonomia comunale e al principio elettivo»⁴; evidenza, quest'ultima, agevolmente riscontrabile anche nell'ambito dell'esercizio del potere giudiziario, articolato verticalmente per giurisdizione di pace e per tribunali provinciali e centrali, i cui membri, diversamente da quanto era accaduto all'epoca del primo repubblicanesimo - quando a livello locale, per esempio, i magistrati venivano eletti dalla rispettiva comunità - erano tutti assoggettati alla designazione da parte dell'esecutivo.

Consisteva in questo la «signoria» imposta alla repubblica, di cui parlava Colletta. Ed era una signoria destinata ad accrescersi e al tempo stesso ad arricchirsi di forme di lì a qualche anno, quando, in coincidenza col passaggio dal consolato all'impero, anche in Italia si assistette alla piena restaurazione della forma monarchica; di una signoria, dunque, a pieno titolo, e tuttavia - è ancora la voce di Colletta quella che ascoltiamo - ricca di «giustizia e di utilità pubblica».

La spinta napoleonica alla riformulazione delle strutture istituzionali a partire dal primato dell'esecutivo e dell'amministrazione, che già s'era fatta sentire impetuosa in occasione del passaggio dalla seconda Cisalpina alla Repubblica italiana, si cristallizzò in tratti pienamente coerenti quando, tra il 1805 e il 1806, Bonaparte prima impose la trasformazione della Repubblica italiana in regno, poi sottrasse ai Borboni l'intero Mezzogiorno continentale, costringendoli a riparare in Sicilia sotto la protezione inglese e insediando sul trono di Napoli in prima battuta il fratello Giuseppe (1806-1808) e più tardi il cognato Gioacchino Murat.

Le eredità della rivoluzione

Nei due regni italiani satelliti dell'impero francese - all'interno del quale confluirono invece direttamente, in capo al 1809, tutti i restanti territori dell'Italia continentale, con la sola eccezione dell'ex repubblica di Lucca, convertita in principato e affidata da Napoleone al cognato Felice Baciocchi, marito della sorella Elisa - vennero così a costituirsi due apparati di governo fondamentalmente paralleli,

entrambi contraddistinti da un forte tasso di analogia con quelli vigenti nell'*Empire*.

E, tuttavia, al parallelismo formale delle strutture del potere e della legislazione fecero riscontro, nel «nord» e nel «sud» dell'Italia di Bonaparte, due vicende istituzionali largamente diverse, nelle quali si poteva trovare riverbero evidente tanto della difformità delle rispettive storie pregresse, quanto delle urgenze correnti dei territori sui quali leggi e apparati dello stato napoleonico maturo esercitarono la loro irradiazione fattuale.

Ma, prima di effettuare la puntuale ricognizione di questa storia di analogie e diversità, una questione preliminare va affrontata: che cosa è rimasto vivo dell'eredità rivoluzionaria nella nuova monarchia napoleonica?

Certamente - e ci si trova davanti a un consolidamento epocale - la disarticolazione della società per ceti e la fissazione del principio dell'eguaglianza giuridica dei singoli, che ora, per altro, non vengono chiamati più cittadini, come era d'uso al tempo della repubblica, bensì di nuovo sudditi, come è normale nelle monarchie. Così pure, è confermata la tutela dei loro diritti individuali di fronte alla legge; una legge unica, scandita dalla nitida prosa dei codici, che non conosce dunque eccezioni o condizioni di immunità corporata o territoriale, e che i governi e le amministrazioni che ad essi fanno capo sono tenuti ad applicare puntualmente e senza margini d'arbitrio, pena la facoltà, data agli amministratori, di ricorrere contro le autorità attraverso magistrature speciali, cui è conferita la disciplina del contenzioso amministrativo.

Risulta invece drasticamente attenuato quel ventaglio di libertà - libertà di pensiero, libertà di stampa, libertà di associazione - che ha costituito il nucleo palpitante del momento eroico della rivoluzione e che ora viene invece sistematicamente passato al vaglio di apparati di controllo e di censura, la cui azione è tesa a impedire lo sviluppo di indesiderati processi di politicizzazione all'interno della società.

Lo smantellamento delle istituzioni - formali ed informali - di partecipazione al potere che dall'*humus* di quelle libertà avevano tratto per qualche anno linfa vitale, pur faccando non poco anche allora per ribadire un sempre minacciato diritto all'esistenza, si presenta come la logica conseguenza di un simile presupposto.

Il principio della nomina dall'alto alle cariche pubbliche risulta infatti ormai esautorare qualsiasi residua consuetudine elettiva. Non è più in discussione quanto largo, sotto il profilo sociale, debba configurarsi il corpo di coloro che sono dotati della cittadinanza politica. Elezioni, infatti, non se ne tengono più, e associazioni la cui ragione sociale non si presenti meno che conformista non hanno diritto di radunarsi e, se lo fanno, si celano nell'ombra. Lungi dal risultarne la controllabile e fungibile espressione istituzionale, lo stato ha dunque a questo punto rescisso ogni possibile legame obbligante con la società (o, meglio, con la sua fattispecie in forma di sovranità popolare) e mostra di intenderla come un livellato terreno di applicazione delle proprie procedure operative.

E, tuttavia, evidentemente, stato e amministrazione - la macchina dell'esecutivo - non sono impalcature astratte e monolitiche; a seconda di chi le guida, e in base a quali criteri e finalità, la società ne riceve impulsi diversi e magari contrastanti. Quella stessa società civile, la cui autonomia attitudine partecipativa lo stato napoleonico inibisce, cassando il momento elettorale e imbrigliando quello associativo, ricompare in realtà puntualmente riflessa al suo interno, e testimonianza della propria vivacità risolvendosi in quel contrasto rapporto tra notabili e funzionari all'interno della trama delle istituzioni², nel quale si articolò la dialettica politica del Regno italico e del regno di Napoli tra il 1805 e la caduta di Bonaparte.

Ciò che chiamasi buona amministrazione

Inaugurando una seduta del Consiglio di stato italico - una delle istituzioni più significative nel suo modello di monarchia - Napoleone aveva del resto offerto sin dalle prime battute del nuovo corso una illustrazione convincente dei nodi di tensione che nelle pagine precedenti ci siamo sforzati di dipanare criticamente. Cediamogli la parola.

La libertà politica, sì necessaria allo stato, non consiste in questa sorta di moltiplicazione di autorità (quella, pare di poter intendere, caratteristica delle istituzioni partecipative repubblica-

ne); ma bensì in un sistema stabile, manifesto e sicuro di buona amministrazione. Quando sono distinte le casse del Re, e della Nazione, così che il Re non ha a disporre di quella della Nazione per sé stesso (e qui ci troviamo, evidentemente, al di là dei confini tipici della concezione intrinseca alla monarchia patrimoniale di antico regime): quando un Corpo legislativo ogni anno riceve i conti di ciò che si è speso dietro i fondi ch'esso aveva assegnati: quando decreta esso i nuovi fondi occorrenti; la libertà politica è assicurata⁶.

All'enunciazione di questo nuovo concetto di libertà, evidentemente inconciliabile con quello prevalente nel clima ideologico del tempo delle repubbliche sorelle, si accoppiava poi l'esplicita presa di distanza dalle ritualità politiche caratteristiche del passato più recente:

Gridare in un Corpo legislativo sopra ogni punto d'amministrazione, eccitare opinioni e fazioni, dividere gli spiriti non è libertà politica; è attentato di dissoluzione del Corpo sociale; mostrandoci la ragione del pari, e l'esperienza, che con ciò si indebolisce il Governo; dalla cui sola forza può dipendere e la sicurezza dello stato, e il benessere.

Similmente la libertà personale ha la sua vera base nelle buone leggi civili, che determinano, ed assicurano beni, e persone di ognuno; e l'ha pure per necessaria conseguenza nell'ordine giudiziario bene stabilito.

Tutte queste cose formano ciò, che chiamasi buona amministrazione, così che non può essere vera libertà né per la Nazione, né per i cittadini, ove buona amministrazione non trovisi⁷.

E ora rileggiamo, all'interno del contesto cui pertiene, una affermazione che già ci è accaduto di citare, e che costituisce l'epilogo del discorso svolto in Consiglio di stato da Napoleone sulle continuità e le rotture della sua monarchia – la monarchia amministrativa – rispetto tanto alle monarchie antiche quanto alle esperienze dell'appena trascorso repubblicanesimo rivoluzionario:

L'equilibrato poi sta, e se ne ha lo spirito, e se ne godono i preziosi effetti, dappoiché non sono più poche famiglie, né pochi ceti, che abbiano il dominio del Regno. Ma la carriera sia aperta a tutti i ceti di persone, per aspirare al maneggio degli affari nei diversi magistrati ed impieghi, ai quali l'onesta, e la capacità sole aprono la strada⁸.

Due capitali e le loro istituzioni

La struttura istituzionale introdotta nel Regno italico e nel regno di Napoli rispondeva, come si è accennato, a un disegno sostanzialmente analogo.

Al vertice di ciascuno dei due complessi territoriali stava ovviamente la figura del re. Quello del Regno italico era Napoleone stesso, che designò per altro quale proprio rappresentante *in loco*, con la qualifica di viceré, il cognato Eugène Beauharnais. A Napoli regnarono invece, con piena dignità di carica, prima Giuseppe Bonaparte (1806-1808), fratello di Napoleone, poi Gioacchino Murat (1808-1815), generale dell'esercito francese e cognato dell'imperatore corso.

In entrambi i regni – per quel tanto che consentiva la loro condizione di indipendenza solo relativa dall'impero e dalla Francia – il cuore del pubblico potere era rappresentato da un nucleo di ministeri centrali (sette a Milano, prima nove poi sei a Napoli) dotati di un cospicuo apparato burocratico interno, strutturato per direzioni e articolato sul territorio in una fitta rete di uffici (finanziari, tecnici, variamente specialistici) che conosceva il proprio punto di raccordo strategico in un istituto del quale abbiamo già fatto la conoscenza, quello della prefettura (così nel Regno italico) o intendenza (così nel regno di Napoli), organo preposto alla direzione politica di ciascun dipartimento (o, nel Mezzogiorno continentale, provincia).

A sua volta ogni circoscrizione provinciale era suddivisa in distretti o cantoni, alla cui guida, in dipendenza dal prefetto o dall'intendente, stavano viceprefetti e viceintendenti. In ogni distretto o cantone, infine, si dava la pulscolare trama dei comuni, suddivisi in classi a seconda del numero di abitanti e affidati alla direzione di un sindaco (affiancato da una giunta) che si chiamava podestà nelle città maggiori.

L'insieme di questa gerarchia, distesa dal centro verso le estreme periferie, costituiva l'intelaiatura di base del potere esecutivo nei due regni, i cui territori essa ritagliava *more geometrico* in funzione della speditezza di comando del centro; in-ottemperanza, dunque, alla medesima logica «irrispettosa della tradizione» che, come si ricorderà, tanto sconcerto aveva suscitato nel Mezzogiorno quando, nel 1799, i

rivoluzionari di Napoli avevano invano cercato di renderla operativa per la prima volta.

All'affermazione del principio della unicità e verticalità del comando, speculare a quell'esigenza di rafforzamento dell'autorità di governo che, come si è appena visto, Bonaparte mostrava di ritenere irrinunciabile per la «sicurezza dello stato, e il benessere», si accoppiava tuttavia, nell'architettura franco-napoleonica impiantata in Italia, la contestuale valorizzazione di una dimensione collegiale della procedura amministrativa, il cui organigramma si condensava nella formazione di un corpo corrispettivo all'altezza dei principali livelli di addensamento burocratico dell'esecutivo: la capitale, il capoluogo dipartimentale o provinciale, il comune.

Così tanto a Milano quanto a Napoli, parallela alla nomenclatura dei funzionari ministeriali, figurava quella dei grandi notabili del regno, raccolti in un organo come il Consiglio di stato, che, oltre alla funzione di supremo tribunale del contenzioso amministrativo, sulla quale ci soffermeremo tra breve, esercitava compiti che spaziavano dall'esame dei progetti legislativi presentati dall'esecutivo e dei trattati di pace e di commercio, all'interpretazione degli statuti costituzionali.

La capacità di questi collegi (fatto salvo l'esercizio della funzione contenziosa) era per altro puramente consultiva; un limite, questo, che valeva anche per gran parte delle prerogative dei corpi notabili che affiancavano sul territorio le strutture operative periferiche del potere esecutivo.

In ogni capoluogo dipartimentale o provinciale sedevano due consigli: quello, ristretto, di prefettura (o di intendenza), e quello, «largo» ma estemporaneo, dipartimentale o provinciale. Il primo, che si riuniva di frequente e i cui membri erano, seppur minimamente, stipendiati, era chiamato da un lato a svolgere un'attività di cooperazione tecnica con il prefetto o l'intendente, dall'altro a svolgere le funzioni di tribunale di giustizia amministrativa in prima istanza, ovvero a giudicare con procedura rapida del contenzioso tra privati e pubblica amministrazione. Il secondo, convocato a cadenza annuale, godeva di generica facoltà di rimostranza sul piano fiscale e di controllo sul bilancio dipartimentale⁹.

In ciascuno dei comuni – il cui numero nel regno d'Italia venne drasticamente ridotto nel 1808, in seguito all'accor-

pamento di più minuscole unità all'interno dei cosiddetti «comuni denominativi» – c'era infine un consiglio (decurionato nel regno di Napoli), la cui composizione derivava da un procedimento di estrazione a sorte tra i maggiori proprietari fondiari e tra i commercianti più ricchi della rispettiva località di residenza.

Le istituzioni per i notabili

Se la struttura esecutiva scandida dalla sequenza ministro-prefetto-viceprefetto (oppure: intendente-viceintendente) inquadrava lo spazio d'azione della componente squisitamente funzionariale attiva negli apparati pubblici dei due regni (quella, per usare le parole di Bonaparte, programmaticamente permeabile «a tutti i ceti di persone [purché dotate] di onestà e capacità per aspirare al maneggio degli affari»), quella collegiale assolveva piuttosto la funzione prevalente (ma, come vedremo, specie in relazione al caso del regno di Napoli, non esclusiva) di offrire rappresentanza e visibilità istituzionale a un ceto che si presentava in buona sostanza come il naturale erede di quelle «poche famiglie» (o pochi ceti), che avevano in precedenza per un verso monopolizzato le cariche statali, per l'altro affiancato ad esse la titolarità della fitta selva di giurisdizioni complementari a quella dello stato.

Ci si trovava, in altre parole, davanti alle élite già cetuali ed ora meramente patrimoniali della società, le quali, avendo ormai perso le opportunità offerte dall'antico sistema giurisdizionale, erano sostanzialmente relegate a un ruolo di passiva testimonianza notabile negli ingranaggi del nuovo ordine.

Il Corpo legislativo, evocato da Bonaparte nel suo discorso presso il Consiglio di stato milanese non più, evidentemente, nella sua passata e fugace funzione di arena deputata a «gridare sopra ogni punto d'amministrazione» e a «esercitare opinioni e fazioni, dividere gli spiriti», bensì in quella di composta assemblea chiamata a ricevere «i conti di ciò che si è speso dietro i fondi ch'esso aveva assegnati», così da assicurare la «libertà politica» come l'intendeva Napoleone, nel regno d'Italia venne soppresso già nel 1807 (e sostituito da un senato composto da notabili scelti dal sovrano sulla

base di liste compilate dai collegi elettorali); nel regno di Napoli, invece, non venne introdotto del tutto.

E, tuttavia, è allo spettro di funzioni per esso previste nel 1805 da Bonaparte che va largamente ricondotta l'attività delle varie magistrature collegiali attivate nei due regni.

Le funzioni di rappresentanza svolte da queste ultime non si ricollegavano, per altro, all'espressione, per quanto attenuata, di un principio di partecipazione dal basso all'esercizio del potere consacrato da procedure elettive.

Non diversamente dai ministri, dai prefetti (intendenti), dai viceprefetti (viceintendenti), dai sindaci, anche i membri del Consiglio di stato (e anche del senato nel regno d'Italia), dei consigli di prefettura e dipartimentali (di interdenza e provinciali) venivano infatti designati dall'esecutivo, che pescava in modo sostanzialmente discrezionale nel vasto mare di un notabilato sociale talvolta restio a prestarsi all'esercizio di una funzione che molti dei suoi esponenti tendevano a percepire come inutilmente coreografica, o comunque poco gratificante sul piano delle concrete opportunità di influire sulle scelte operate dall'amministrazione. La medesima considerazione vale per i componenti dei consigli comunali o dei decurionati, anche se in questo caso, come si è visto, la designazione aveva luogo per sorteggio e non per secca nomina dall'alto.

Funzionari e ufficiali; amministrazione e esercito

Funzionari *versus* notabili; non così stentorea come essa potrebbe a prima vista sembrare – dal momento che si dava un certo tasso di circolarità di persone tra l'una e l'altra condizione –, questa dialettica scandì il ritmo quotidiano della vita istituzionale dei due regni napoleonici d'Italia.

Da un lato, si assisteva alla formazione di un corpo burocratico professionale, che nel Regno italico mostrava di derivare dall'inedita mescolanza di uomini nati in contesti statuali diversi (la Lombardia austriaca, il ducato di Modena e Reggio, lo Stato pontificio, la repubblica di Venezia, il principato vescovile di Trento), ora riuniti in una formazione politica unitaria, e che invece nella porzione meridionale della penisola si caratterizzava per la marcata presenza, ac-

canto a figure originarie del regno di Napoli, di sperimentati funzionari giunti dalla Francia al seguito di Giuseppe Bonaparte e poi di Gioacchino Murat¹⁰.

Si trattava, tanto in un caso quanto nell'altro, di figure che il rapporto di servizio obbligava a muoversi da un capo all'altro dei rispettivi regni, e quindi a rescindere gli eventuali nessi relazionali con l'ambiente circostante derivanti dalla nascita o dal radicamento familiare, sollecitandoli a consacrare le proprie capacità al buon esito del progetto amministrativo sovraprovinciale elaborato nei ministeri delle capitali: una burocrazia di carriera, fortemente incentivata sotto il profilo retributivo e rigidamente dipendente dallo stato, e da questo gratificata selettivamente, in modo da stimolarne l'efficienza. Per questa finalità, ad esempio, erano pensate le nuove onorificenze cavalleresche (Ordine della corona di ferro a Milano, Ordine delle Due Sicilie a Napoli), la cui istituzione produsse l'addensarsi di una inedita folla di commentatori e cavalieri che nelle gerarchie di legittimazione pubblica napoleoniche venne ad affiancarsi all'aristocrazia vera e propria, proponendosi come una «quasi»-nobiltà di servizio di carattere però personale, e non ereditario¹¹.

Accanto alla burocrazia civile, poi, e spesso accentuandone i tratti più squisitamente dinamici (nascita non blasonata, merito e virtù individuali, la carriera come avventura), nei due regni venne prendendo forma un ulteriore nevralgico soggetto collettivo, dai ranghi assai più larghi di quelli in precedenza consueti al suo contesto di riferimento, e anch'esso funzionalmente vincolato – in forza di uno studiato dosaggio di incentivi e gratificazioni – ad un rapporto di stretta fedeltà al pubblico potere.

Quelle di modello bonapartista – chiosava a questo proposito Colletta, diretto protagonista, in questo come in altri casi, della materia del suo narrare – erano «monarchie militari»¹², nelle quali agli ufficiali dell'esercito erano schiuse opportunità di carriera talvolta rapidissime, non foss'altro per il frequente ricambio che si rendeva necessario, anche ai livelli alti e intermedi, al fine di mantenere stabilmente assegnati gradi soggetti a un altissimo tasso di mortalità dei rispettivi titolari, che rischiavano frequentemente la pelle tanto nei campi di battaglia di mezza Europa quanto nella repressione di fenomeni di insubordinazione al potere in

qualche caso talmente corali, da assumere di fatto le sembianze di una vera e propria guerra interna. Basti pensare, a questo proposito, al flagello del brigantaggio nel regno di Napoli, dove «fra i delitti di brigantaggio e quelli che dal brigantaggio derivano, il censo giudiziario del regno numerò (nel 1809) trentatremila violazioni delle leggi»¹³.

La «fazione» dello stato

Ricoperta di decorazioni cavalleresche, e circondata dal timorato rispetto delle popolazioni civili, tra le componenti attive dello stato nuovo quella militare metteva in mostra una caratteristica particolare, la cui importanza i contemporanei non mancarono di segnalare: «Erano i soldati di bello aspetto, bellamente vestiti, audaci, prosuntuosi, animosi nelle venture». Erano, cioè, l'espressione di quel «partito della gioventù», di quel fronte generazionale che, individuando in esse una irripetibile occasione di promozione individuale e sociale, rappresentò la più salda colonna d'appoggio delle particolari monarchie di impronta napoleonica.

«Quella moltitudine, chiamata esercito, non era parte della società, ma fazione nello stato»¹⁴. Dipingendo con queste parole il corpo degli ufficiali dell'esercito murattiano, Pietro Colletta suggeriva però in realtà una metonimia, e non soltanto la descrizione di un singolo apparato. Egli tematizzava, infatti, in generale, quel processo di violenta contrapposizione alla società, e alle innumerevoli sacche di resistenza in questa celate, di cui la monarchia amministrativa primo-ottocentesca tutta intera – la monarchia, insomma, non solo dei militari, ma anche dei funzionari – s'era resa protagonista. Colletta: «Altro distintivo di quel tempo era il far le cose di governo con l'impeto delle rivoluzioni». Ed esemplificava narrando di come, nelle operazioni di leva militare, «si voleva, per ottenerne merito e premio, compiere presto la coscrizione nella provincia dall'intendente, nel distretto dal sottintendente, nel comune dal sindaco»¹⁵, non di rado forzando con irruenza per l'appunto tutta militare norme, procedure, regolamenti.

La «fazione dello stato» reclutava insomma nelle proprie fila non solo ufficiali in uniforme da battaglia, ma anche

molti funzionari dell'amministrazione civile, che tendevano a interpretare la propria funzione quasi come militari in campagna. Ed era protagonista di primo piano anche nella Milano di Beauharnais, oltre che nella Napoli di Giuseppe Bonaparte e poi di Murat.

Le fazioni della società

Ben altre le caratteristiche degli uomini attivi nell'altra metà della luna del sistema istituzionale di quei regni.

I consigli comunali o i decurionati; i collegi elettorali; i consigli distrettuali e dipartimentali (o provinciali); i ristretti consigli di prefettura o di intendenza; infine, il Consiglio di stato e, nel Regno italico, anche il senato: qui, per molti versi – e soprattutto in sede di articolazioni locali e provinciali – il personale in servizio tendeva a smarrire un profilo propriamente funzionale; piuttosto che identificarsi anch'esso con la «fazione dello stato», tendeva viceversa a esprimere la voce delle molte fazioni della società.

Non ci si trovava davanti, in questo caso – con la parziale eccezione di Consiglio di stato e senato, e, in qualche misura, anche dei consigli di prefettura o di intendenza – a un corpo mobile di «militanti» retribuiti della pubblica amministrazione, ma piuttosto a un composito insieme stanziale di figure socialmente rilevanti, alle quali i governi chiedevano di assolvere in sede locale una funzione sostanzialmente testimoniale a titolo gratuito o semigratuito, in spirito di cooperazione tecnica, piuttosto che di controllo o ancor meno di conflitto, con la burocrazia professionale interprete del potere esecutivo. E, tuttavia,

quei consigli adunati in ogni anno, il distrettuale per quindici giorni, il provinciale per venti, giudicavano i conti del sottintendente e dell'intendente, distribuivano le imposte regie fra distretti e comuni [...]. L'intendente, maggiore di tutti nella provincia, era negli ultimi giorni dell'anno sindacato da' suoi soggetti, e censurato se manchevole, ed accusato se ingiusto: vicenda in cui risiede la civil libertà»¹⁶.

Le prerogative e le capacità dei consigli comunali o dei decurionati, sorvegliati a vista da viceprefetti o sottointen-

menti, erano assai limitate; e così pure quelle dei consigli dipartimentali o provinciali, al cui interno, in occasione della loro convocazione annuale, si tendevano essenzialmente a comporre e a mediare frizioni internotabili e conflitti di campanile, più che tentare, come il forse troppo enfatico passo di Colletta poc' anzi citato potrebbe indurre a pensare, una studiata e corale resistenza territoriale agli impulsi imperativi promananti dal potere esecutivo. E, tuttavia, anche semplicemente dall'esercizio sistematico di questa funzione scaturì in quegli anni qualcosa di nuovo: la formazione di una élite sociale composita, al cui interno al mondo tradizionale dell'aristocrazia e della grande proprietà fondiaria cominciò a affiancarsi quello, di recente legittimato dalla prosa egualitaria e livellatrice dei codici, del commercio, della finanza, in parte anche della cultura e dell'industria, là dove quest'ultima in qualche misura già esisteva.

Essa era obbligata dai meccanismi indotti dal confronto con la scala territoriale dell'amministrazione statale a pensarsi in una dimensione istituzionalmente compiuta quantomeno provinciale; quella, in altre parole, imprescindibile per approntare, se non l'altro, l'orditura di una politica di mediazione con lo stato, soprattutto sul nevralgico terreno della fiscalità¹⁷.

Una rappresentanza sociale nuova

Tanto nel Regno italico quanto in quello di Napoli, i collegi elettorali, che costituivano la sintetica irradiazione a livello «nazionale» dell'élite attiva nel mondo consiliare comunale e provinciale, erano articolati in tre branche: quella dei possidenti, quella dei commercianti, quella dei dotti.

Già di per sé questa tripartizione rendeva evidente uno scarto netto rispetto alle categorie di individuazione dei caratteri della «contrapposizione sociale», che erano stati usuali durante l'antico regime. Strutturato com'era per comparti e tipologie patrimoniali o occupazionali, il mondo delle élite disegnato dall'architettura dei collegi elettorali rappresentava infatti il riflesso della definizione individualistica della società scandita dalla codificazione napoleonica. Non più l'appartenza a un corpo privilegiato in quanto tale (nobiltà o clero),

bensì l'eccellenza dei singoli nelle gerarchie della ricchezza e della cultura delimitavano ora il corpo dei titolari di una rappresentanza istituzionale della società non più concepita nei termini di autonoma capacità giurisdizionale, bensì in quelli della collaborazione subordinata con l'apparato di stato in aderenza alle regole formali sancite da quest'ultimo.

Certo, tra i possidenti – ancora con pienezza di titolo formale nel caso del regno di Napoli, in condizione, invece, formalmente derubricata nel caso del regno d'Italia, tranne per quanti di essi confluirono tra il 1810 e il 1814 nella nuova nobiltà napoleonica – gli appartenenti alle antiche aristocrazie di sangue della penisola figuravano numerosi; ma in quanto soggetti privati, e non più come espressione di un corpo giuridicamente privilegiato.

Per i commercianti e per i dotti, poi, quella offerta dalle istituzioni consiliari napoleoniche costituiva la prima occasione di consacrazione pubblica di una luminosità sociale, che in parte essi s'erano acquistati di fatto già in precedenza, in parte però derivava loro dalla filosofia ispiratrice del nuovo regime e dalla torsione fortemente individualistica e privatistica impressa alla società dalla codificazione post-rivoluzionaria.

Nel tramonto dei moduli spiccatamente aristocratici di definizione dello spazio locale e delle sue élite tipici dell'antico regime, quello che veniva prendendo forma attraverso la frequentazione delle istituzioni rappresentative dei due regni era un moderno notabilato sociale, in parte certamente erede delle antiche aristocrazie, in parte però formato da esponenti eminenti di attività spiccatamente borghesi e – fatto inaudito – in qualche misura anche «meccaniche».

La giustizia nell'amministrazione

All'altezza dei consigli di prefettura (o di intendenza) e in sede di Consiglio di stato, inoltre, a questo notabilato nuovo competeva una funzione tutt'altro che decorativa o coreografica: quella di erogare in prima e in seconda istanza la giustizia amministrativa.

La facoltà accordata ai privati di ricorrere contro atti della pubblica amministrazione da essi ritenuti lesivi dei

loro diritti e contrari alle leggi rappresentava, con ogni evidenza, un segno tangibile dell'affermazione dello stato di diritto, nella quale lo stato napoleonico testimoniava della propria continuità con i principi dell'umanesimo rivoluzionario. Nell'esistenza di collegi preposti alla giustizia amministrativa si poteva, infatti, cogliere la ricusazione di quella idea della discrezionalità e insindacabilità del pubblico potere da parte dei singoli, che aveva rappresentato tratto qualificante dei modi di governo di antico regime.

Quei collegi erano, cioè, pensati come strumenti di garanzia per il cittadino, atti a fornirgli occasione di «opposizione o almeno [di] ritegno al voler cieco del potere»¹⁸.

Quest'ultima affermazione, alla luce dei risultati offerti dagli studi dedicati negli ultimi anni alla concreta verifica del funzionamento della giustizia amministrativa nei due regni napoleonici della penisola, non va intesa come vacuamente retorica. Tutt'altro. I consigli di prefettura o di intendenza a livello dipartimentale (o provinciale) e il Consiglio di stato in sede centrale di governo si espressero effettivamente attraverso una giurisprudenza non di rado favorevole al litigante più debole (ovvero, al privato) e non esitarono, dunque, a dare torto all'amministrazione quando ritennero che fosse il caso.

Lo fecero in ragione di procedure celeri, calibrate su quel principio di funzionalità che, per un verso, rappresentava una esigenza insopprimibile della società dei privati e di mercato delineata dal diritto post-rivoluzionario e che però, al tempo stesso, corrispondeva intensamente alla specifica *ratio* fondativa dei modi di esercizio del pubblico potere in chiave prevalentemente amministrativa affermatasi in quegli anni.

Sotto questo profilo, l'istituzione della magistratura contenziosa come corpo interno all'amministrazione, anche se formato in base a canali di reclutamento notabiliari, piuttosto che burocratico-funzionari, andava dunque intesa non solo come un contributo alla protezione del privato rispetto al «voler cieco del potere», ma anche come la carta vincente ai fini dell'emancipazione della funzione amministrativa rispetto alle paralizzanti procedure di controllo giudiziario che ne avevano reso precario l'andamento durante l'antico regime, quando agli occhi dell'uomo comune il pubblico

potere tendeva ad essere percepito e introiettato essenzialmente come arcano e arbitrario esercizio della funzione giudiziale.

Ciò che dipoi è stato inteso col nome di amministrazione

Per addentrarci più a fondo in questo problema, converrà cedere ancora la parola a Colletta, che dei modi degli *arcana iuris* nel regno di Napoli tardo-settecentesco – forse lo stato della penisola più oppresso dall'intelaiatura giudiziale prenapoleonica – era stato diretto testimone:

Al finire dell'anno 1805, reggevano la giustizia civile le dodici legislazioni discusse nel primo libro, le quali non disposte a codice, ma confusamente recate in molti volumi, stavano aperte a' litiganti ed a' giudici; quindi le interpretazioni, le glosse, il confronto delle nuove alle antiche leggi, i casi, i dubbi legali davano materia ad altri libri, e servivano di autorità e di logica nelle contese. La giurisprudenza non era una scienza: ogni lite, comunque assurda, trovava sostegno in qualche dottrina, ed il maggior talento e la fortuna de' giureconsulti consisteva nelle astutezze legali [...] Da questi giudici, da quelle leggi discendevano giudizi lunghi, intricati e così lenti, che nella causa tra [...] e [...] contesero settantasette anni per conoscere solamente il magistrato cui spettava il giudizio. Né mai sentenza aveva effetto sicuro, potendo distruggerla il ricorso per nullità o ad appello, e le astuzie forensi (che pur dicono rimedi legali) e più spesso la volontà reggia, quasi legge sopra le leggi che sospendeva il corso di alcune di esse, lo accelerava di altre, aboliva le antiche, e novelle ne creava. Per le quali sfrenatezze il procedimento non era catena necessaria di atti legali, ma un aggregato di fatti vanesi quanto i casi di fortuna o di reggia volontà¹⁹.

Qui l'autore della *Storia del reame di Napoli* pareva prendersela, circostanziatamente, solo coi modi tradizionali di esercizio della giustizia, misto di farraginosità e di arbitrio; ma in realtà ciò che stava stigmatizzando era, più in generale, la natura stessa dell'esercizio del pubblico potere, tutto intero, nella società di antico regime.

Si trattava di un pubblico potere articolato per corti giudicanti – per tribunali, non per uffici –, le cui decisioni risultavano teoricamente permeabili a infinite opportunità

di ricorso e di manipolazione e sulle quali incombeva l'alea della discrezionalità dell'intervento regio; un pubblico potere tendenzialmente paralizzante per chi si trovava costretto a interloquire con esso; un pubblico potere — sono ancora parole di Colletta — al cui interno non trovava spazio «ciò che dipoi è stato inteso col nome di amministrazione e affidato al ministro dell'Interno»²⁰.

La costruzione dell'ordine amministrativo

Proseguiamo ancora per qualche passaggio la lettura di Colletta:

Mancava l'amministrazione di distretto e di provincia; un tribunale supremo di ragionieri sedenti in Napoli (la Reggia Camera) giudicava lentamente i conti municipali, ignorandone le origini. L'ordine della pubblica amministrazione mancava affatto nel regno²¹.

L'istituzione napoleonica di un sistema di giustizia amministrativa organizzato in modo tale da isolare uno specifico settore del contenzioso, sottraendolo alle procedure e ai tempi lenti della giustizia ordinaria, dava così espressione non soltanto all'esigenza di tutelare il privato rispetto a eventuali abusi dell'amministrazione — in ottemperanza alla *ratio* garantista dello stato di diritto —, ma anche e soprattutto a quella di liberare quest'ultima (ora divenuta la funzione prevalente del pubblico potere) dalla vischiosa sudditanza alla giustizia, nella quale essa aveva consumato la propria preistoria d'antico regime. Si riconsideri il passo di Colletta appena citato, che denunciava la sostanziale latitanza, nel panorama istituzionale del tardo Settecento, di «ciò che dipoi è stato inteso col nome di amministrazione». E lo si confronti con la sua lineare descrizione delle geometrie amministrative caratteristiche del nuovo sistema:

Il ministero dell'Interno ebbe carico di quella parte di economia civile che racchiude l'amministrazione delle comunità e province, le arti, le scienze, le fondazioni di pietà ed utilità pubblica. Dipoi, regolate con nuove leggi le amministrazioni, fu meglio il regno diviso in province, distretti e comunità: un capo ammini-

stratore, che chiamarono intendente (abolito il preside), attendeva alla provincia, il sottointendente al distretto, il sindaco al municipio²².

Affermando che «l'amministrare è cosa di uno solo, mentre il giudicare è l'affare di più», Bonaparte non aveva dunque inteso soltanto connotare le differenti modalità operative di due poteri dello stato, ma soprattutto segnalare come nell'ordinamento che stava impiantando l'esecutivo fosse destinato a diventare per la prima volta un autentico potere *tout court*, sostanzialmente autoreferenziale e impermeabile rispetto alle propensioni alla contrattazione e, specularmente, all'ineffettualità, caratteristiche della funzione giudicante.

Nello stato nuovo, per il «mestiere di giudice», come è stato ben dimostrato da una recente, suggestiva ricerca sui magistrati delle Due Sicilie nell'età della codificazione, si apriva una provvisoria epoca di eclissi, perché nei suoi tradizionali interpreti, e nella cultura di cui questi ultimi erano portatori, i nuovi governanti individuavano l'ostacolo più insidioso al perseguimento degli obiettivi di trasformazione della società derivanti dall'espansione della giurisdizione statale e dallo smantellamento di quelle cetuali e territoriali.

Converrà indugiare, a questo proposito, sulla scorta dello studio di cui si è appena fatta menzione, su una famosa pagina di Vincenzo Cuoco, carica di intensa *vis* polemica nei confronti del «passato predominio della disputa forense sulle forme tecnico-amministrative del governo del territorio»²³, e per questo ferocemente critica nella descrizione del vecchio mondo dei magistrati. Questi ultimi, secondo Cuoco, erano una

classe di persone pericolose in ogni stato, perché potevano divenir ricche senza essere industrie, o, ciò che val lo stesso, senza che la loro industria producesse nulla. Tutti gli affari del regno si discussero nel Foro, e nel Foro si disputò sopra tutti gli affari. Derivarono da ciò molti mali.

E ancora:

Il Foro continuò ad essere il centro di tutti gli affari. Il potere giudiziario tende per sua intrinseca natura a conservar le cose

nello stato nel quale si trovano; l'amministrazione tende sempre a cangiarle, perché tende sempre a migliorarle; il primo pronunzia sentenze irrevocabili; la seconda non fa che tentativi, i quali possono, e talora si debbono, cangiare ogni giorno. Se questi due poteri, per loro natura tanto diversi, li riunite, corrompete l'uno e l'altro²⁴.

Alla ricerca degli amministrati

Ma in che cosa consistettero, concretamente, i «cangiamenti» messi in cantiere dalle amministrazioni napoleoniche?

In primo luogo nella classificazione, uno per uno, degli individui che componevano la popolazione dei due regni, presupposto irrinunciabile per la definizione di una unitaria cittadinanza statale e per la fattività dei diritti e dei doveri a questa connessi.

Le modalità di questa operazione – ovvia in apparenza, ma tutt'altro che agevole o lineare nella sua realizzazione – sono state di recente ben studiate da una ricerca di Olivier Faron²⁵, dedicata all'impianto dell'anagrafe a Milano, capitale della Repubblica italiana e poi del Regno italiano. Ed è dalle pagine scritte dallo studioso francese che ricaviamo la filigrana del racconto che ci apprestiamo a esporre.

Prima dell'età napoleonica, in un mondo contraddistinto dalle giurisdizioni miste e, dunque, dall'inesistenza del monopolio statale del pubblico potere, il compito della registrazione degli individui spettava essenzialmente alla chiesa, che provvedeva a fissare su un foglio di carta i due o tre momenti nevralgici del ciclo di vita di ogni cattolico – la nascita, la morte, eventualmente il matrimonio – e che approntava poi di tanto in tanto delle macrorilevazioni, redigendo gli *status animarum*. Ma è evidente che per garantire un contatto continuativo ed efficace tra la nuova, totalizzante, amministrazione e la popolazione oggetto delle sue cure, tanto al fine di ricavarne il corrispettivo sul piano delle obbligazioni individuali verso il pubblico potere quanto allo scopo di beneficiare i singoli delle pubbliche provvidenze, era necessario qualcosa di meno rapsodico.

Si trattava, in buona sostanza, di seguire puntualmente gli spostamenti degli individui nello spazio statale – il luogo di sintesi della nuova cittadinanza individualistica e post-

corporata – e di ancorare la chiave della loro identità non al luogo di nascita (come faceva la registrazione di matrice ecclesiastica), bensì a quello, cangiante, di residenza, in modo da trasformare la documentazione «in istantanea» prodotta dalle parrocchie in documentazione statale a ciclo continuo.

A Milano fu nel 1802, in seguito all'emanazione della legge sulla coscrizione che prevedeva in teoria l'obbligo di prestare il servizio militare per tutti i maschi adulti, che venne avviato il grande progetto dell'anagrafe e che si dette dunque esplicitazione formale all'intenzione di sostituire integralmente la registrazione statale degli individui a quella fin lì rapsodicamente assicurata – e solo in relazione ai cattolici – dalle istituzioni ecclesiastiche.

Tra l'enunciazione del progetto anagrafico e la sua realizzazione operativa passarono per altro quasi dieci anni. Solo nel 1810, infatti, un piccolo esercito di commissari e delegati di polizia opportunamente istruiti cominciò a battere in lungo e in largo le strade della città e a bussare a ogni porta dei 5.601 edifici censiti dal catasto urbano.

Ognuno dei rilevatori era munito di una cospicua mazza di schede, sulle quali avrebbe registrato le informazioni necessarie a formare il cosiddetto «ruolo generale di popolazione». Luogo e data di nascita, residenza, stato civile, professione: erano questi gli elementi ritenuti indispensabili per comporre il fotogramma iniziale di una pellicola della quale, per ciascun individuo, si prevedeva di seguire passo passo lo svolgersi nel tempo, sino alla tomba, rincorrendo il filo rosso dei mutamenti di residenza e di stato civile.

A rilasciare le informazioni richieste – destinate a confluire in forma unitaria nel nuovo ufficio dell'anagrafe – avrebbero dovuto essere i cittadini stessi, le persone raccolte negli spazi situati al di là di ciascuna delle porte alle quali i commissari rilevatori si trovavano a bussare. Questi ultimi, a loro volta, li avrebbero informati di un nuovo obbligo, al quale la nuova condizione di cittadini «statali» li vincolava: quello di rendere le autorità prontamente edotte di ogni cambiamento di residenza o di stato civile.

È da dubitare che la procedura attivata da questo primo, epocale, «contatto analitico» tra la pubblica amministrazione e una cittadinanza che concretamente prendeva allora per la prima volta forma in senso compiuto si svolgesse, poi,

secondo le modalità descritte. Quello dell'anagrafe, più ancora che come un progetto, a lungo – verosimilmente per interi decenni – si configurò come una vera e propria utopia, destinata a perdere pezzi e coerenza a contatto con una popolazione naturalmente poco incline a lasciarsi registrare e non a torto molto diffidente nei confronti delle cure «paterne» del pubblico potere.

Quest'ultimo, del resto, aveva per così dire scoperto in anticipo le proprie carte, ancorando esplicitamente il processo di costruzione dell'anagrafe a quello di imposizione del servizio militare obbligatorio. La registrazione serviva, in altre parole, in primo luogo a procacciare uomini per i battaglioni e a far conoscere loro per la prima volta in questa forma le obbligazioni derivanti dalla loro nuova condizione di cittadini dello stato. Si traduceva, insomma, in un onere pesante, assai più che in un beneficio.

E, tuttavia, a dispetto dei sabotaggi promananti da una «cittadinanza renitente» certamente pronta a cogliere ogni occasione per sottrarsi alla ferrea vigilanza statale, abituata com'era a quella sotto molti aspetti assai meno pretenziosa – fatte salve le questioni connesse al culto – della chiesa, quella anagrafica fu – fuor di retorica – probabilmente la componente più importante (da essa dipendendo la fattibilità di ciascuna delle altre) del processo di emersione dell'amministrazione ad asse obbligante di riferimento dell'esistenza individuale e collettiva.

A partire dai primi anni dell'Ottocento i cittadini della Repubblica italiana (e poi del Regno italico), in seguito anche gli abitanti del regno napoleonico meridionale, si trovarono a norma di legge tenuti a tenere in tasca un documento che assomigliava molto – salvo la presenza, al posto della fotografia, di una sommaria descrizione somatica – alla odierna carta di identità, ogni qual volta si fossero trovati a varcare il confine del distretto in cui risiedevano e in cui li si conosceva, per tanto, «a vista».

Teoricamente, in assenza di quel viatico, in caso di controllo da parte di un pubblico ufficiale si sarebbero aperte per loro – in attesa delle necessarie verifiche – le porte del carcere più vicino. È vero che molti di essi, ancora per decenni²⁶ preferirono ignorare queste norme e continuavano a muoversi sul territorio cercando di rendersi invisibili

allo sguardo della pubblica amministrazione. La strada che portava «dal mondo del presso a poco all'universo della precisione», dalla pluralità spaziale e giurisdizionale caratteristica dell'epoca prerivoluzionaria al moderno monopolio statale della sorveglianza sui destini individuali, era tuttavia ormai tracciata. Chiunque scegliesse di discostarsene lo faceva ora a proprio rischio e pericolo. A poco a poco, mano che all'«utopia» del progetto fece luogo, nei decenni distesi tra l'età napoleonica e l'unificazione nazionale, l'efficacia della prassi ordinaria di controllo ad esso pertinente, i trasgressori furono sempre più rari e isolati.

Il controllo del suolo e del sottosuolo

Pietra angolare del nuovo rapporto tra stato e cittadinanza scandito dal primato della funzione amministrativa, il principio di registrazione e di riconduzione al monopolio statale del sapere sull'esistente non interessò solo le persone, ma anche i beni e il mondo fisico. Esso si espresse, da un lato, attraverso il raffinamento dei catasti e il potenziamento dell'amministrazione finanziaria, dall'altro in seguito all'allestimento di nuove branche dell'apparato burocratico, poste alla classificazione delle risorse materiali (tanto quelle visibili esternamente, quanto quelle custodite nel sottosuolo) ai fini di una ulteriore valorizzazione economica e sociale di queste.

In settori come quello dell'amministrazione di ponti e strade, o dell'amministrazione delle miniere, si rese inoltre particolarmente evidente l'emergenza di un forte nesso tra stato amministrativo e scienze moderne, che, se da un lato rifletteva l'accrescimento del ruolo svolto da queste ultime nell'albero del sapere post-illuminista, dall'altro rappresentava il naturale *pendant* dello scacco patito nei nuovi equilibri del potere dalla cultura connessa al diritto, quella contro le cui «devianze» abbiamo visto uomini come Colletta o come Cuoco scagliarsi a voce concorde.

L'ascesa del funzionario tecnico – un funzionario naturalmente adesivo all'attitudine alla trasformazione inerente alla *ratio* amministrativa – fu in altre parole un dato direttamente speculare alla inedita «inattualità» conosciuta dalla

giustizia e dalla sua vocazione irriducibilmente conservatrice. Trovò riscontro non soltanto nella disseminazione sul territorio di un corpo burocratico specialistico, ma anche nella formazione, al centro dei due regni, in ciascuna delle capitali, di istituzioni culturali di stato a forte caratterizzazione tecnico-scientifica, sorta di nuove accademie a direzione statale sottratte alle logiche ineffettuali e tutte speculative predominanti in corpi analoghi di antico regime, quando i «dotti» rappresentavano un'appendice decorativa della corte, piuttosto che un'energia da finalizzare al perseguimento del «pubblico bene». Tali istituzioni – l'Istituto nazionale nel regno d'Italia, la Società reale e l'Istituto di incoraggiamento in quello di Napoli – erano composte da un certo numero di membri «pensionati», cioè retribuiti, cui era delegato il compito di fissare le linee della «politica del territorio», cui i governi avrebbero dovuto attenersi²⁷.

Conoscere e controllare per trasformare dall'alto: la filosofia ispiratrice delle monarchie napoleoniche potrebbe forse sintetizzarsi in questo motto. Di esso, tuttavia, un osservatore minimamente avvertito farà bene ad apprezzare, per così dire, non soltanto le risonanze retoriche, ma anche i corposi risvolti prosaicamente utilitaristici, e a individuare perciò il soggetto beneficiario non soltanto nella cittadinanza egualitaria in via di formazione, ma anche nel puro e semplice tornaconto materiale dello stato.

Le metafore della luce

Quando cercano di tematizzare i contenuti della rivoluzione amministrativa napoleonica, le fonti dell'epoca ricorrono volentieri alla metafora della luce. Valgano, per tutti, due esempi, uno tratto dalla casistica del regno meridionale, l'altro riferito al Trentino, o, meglio, a quel dipartimento dell'Alto Adige che figurò tra gli ultimi frutti (1809) dell'espansione territoriale conosciuta dal regno d'Italia governato dai ministeri milanesi.

Colletta:

La città [Napoli] fu nella notte illuminata da mille e novecentoventi lampadi lucentissime; essendo per lo innanzi così buia,

che nascondeva furti e oscenità. Imitarono il bell'esempio le città maggiori del Regno²⁸.

Gianangelo Ducati, uomo «nuovo» nella Trento napoleonica, commentando anch'egli l'introduzione dell'illuminazione pubblica delle contrade mediante lucerne:

I nostri buoni padri non avevano mai pensato a questo ramo importantissimo di polizia: i nobili ed i ricchi sortendo di casa nella notte oscura in mancanza di luna si facevano precedere da un servo con fanale acceso: gli altri dovevano essere muniti di un lumicino per non dar del capo nelle muraglie, o per non cadere nei rigagnoli che scorrevano per la città in quei tempi non ancora coperti²⁹.

Difficile trovare una metafora più adeguata di quest'ultima a rendere conto del passo prosaicamente democratico delle nuove amministrazioni, la cui efficacia operativa rese contestualmente possibile l'introduzione, o, comunque, il robusto rafforzamento – là dove già si dessero antefatti in tal senso – di misure di polizia sanitaria come le vaccinazioni, o come il trasloco dei cimiteri al di fuori delle cinte murarie urbane, nonché l'irradiazione diffusa di un sistema scolastico elementare teoricamente indirizzato a tutti, così come di livelli di istruzione superiori a carico statale e a frequentazione tendenzialmente aperta. Cediamo ancora la parola, su questo punto, ai due testimoni che abbiamo convocato per l'occasione. Ducati:

Nel Trentino non erano [prima dei governi napoleonici] state ancora organizzate le scuole elementari, e non s'avevano che dei maestri privati, i quali insegnavano a leggere ed a scrivere, ed un po' d'abbaco³⁰.

Colletta:

[nel Mezzogiorno] la istruzione pubblica non diffondevasi; l'obiettivo politico si disperdeva. Il quale errore, attraversando tutti i tempi e le vicissitudini delle lettere italiane pervenne sino a' di nostri nel 1806.

Avvegnaché diverse leggi di quell'anno il corressero; prescrivendo che ogni città, ogni borgo avesse maestri e maestre; per i fanciulli e le fanciulle, del leggere, dello scrivere, dell'arte de'

numeri e de' doveri del proprio stato; che ogni provincia avesse un collegio per gli uomini, una casa per le donne ove apprendessero alcune scienze primarie e le belle arti e i nobili esercizi di colta società; e che nella città capo del regno fiorisse la università, per genere ed altezza di studi, culmine piramidale della pubblica istruzione³¹.

Se iniziative come queste, pur non risolvendosi in un successo integrale, e - anzi - inserendosi a pieno anch'esse in quella dimensione «tentativa» di cui parlava Cuoco, vennero in generale bene accolte dalla popolazione, altre, pure ispirate alla logica «pariforme» implicita nelle scelte operate dal nuovo sistema, conobbero invece immediatamente uno scacco bruciante.

Le resistenze all'amministrazione

Anche l'introduzione del sistema metrico decimale, per esempio, faceva parte del medesimo piano di razionalizzazione e di livellamento del quale le realizzazioni «illuminat» poco anzi ricordate erano a loro volta espressione. Ma esso, «desiderato ed applaudito da' sapienti», risultò alla prova dei fatti «mal sofferto dal popolo, poco tempo visse nelle leggi, nulla negli usi, e si restò all'antica barbarie di pesi e misure infiniti, varie tra loro e innumerabili»³².

Su questo, come su altri piani, il «naturale» pluralismo territoriale di antico regime mostrava insomma di possedere capacità di radicamento sociale e di resistenza che lo ponevano al riparo dalle esuberanze egualizzanti tipiche dello stato napoleonico. E lo stesso sostanziale insuccesso in ordine all'acquisizione di un consenso sociale diffuso, naturale presupposto perché alle sollecitazioni «tentative» dell'amministrazione potesse far riscontro un invero fattuale pieno o anche semplicemente vasto abbastanza da indurre una duratura modificazione della mentalità collettiva, dovevano patire altri decreti miranti a disciplinare sotto l'egida statale (con il corrispettivo beneficio per le casse dello stato) alcuni comportamenti ludici della popolazione: il giuoco e la prostituzione, che Giuseppe Bonaparte nel 1807 cercò vanamente di regolamentare, trasformando il primo in un monopolio statale, la seconda in pratica «patentata».

Ma i punti più drammaticamente dolenti dell'impatto tra «ciò che dipoi s'è chiamata amministrazione» - come la definiva Colletta - e la popolazione erano in realtà da riconoscere per un verso nell'insoddisfazione diffusa per lo smantellamento della rete ecclesiastica di assistenza e beneficenza - già naturale terreno di incontro discrezionale tra i ceti dominanti e quelli subalterni in antico regime - ora sostituita da un sistema basato sul monopolio statale e dunque sull'avvocazione alla cosa pubblica delle istituzioni caritatevoli esistenti, per l'altro nell'introduzione della coscrizione obbligatoria. Colletta: «Senza contrappeso di mali si vedevano disciolti i conventi [...] abbassato appieno il papato [...], avanzata la civiltà»³³. Qui l'autore della *Storia del reame di Napoli* peccava senza dubbio di soverchio ottimismo. O, meglio, fraintendeva e ingigantiva, raffigurandolo come sentimento generale, quello che era in realtà un orientamento tutto esclusivo del mondo dei «dotti e de' sapienti», di cui aveva altrove messo in ridicolo le utopie «metrico-decimali» e al quale, però, a ben vedere, egli stesso apparteneva a tutto tondo.

Malgrado tutti i possibili tentativi di appianamento esperiti attraverso concordati che riscattavano la posizione della chiesa dalla condizione di precipizio da essa patita nell'età rivoluzionaria, e che tendevano a corrispondere l'istituzione ecclesiastica nel ruolo di vicario *instrumentum regni* per lo stato, non v'è, infatti, dubbio che la falcidia dei patrimoni della chiesa confermata dalla politica italiana dei napoleonidi portò con sé anche la disgregazione di un tessuto di assistenza al povero e al diseredato, che era tanto antico da sembrare ormai «naturale». Mentre, d'altro canto, il rimpiazzo statale di quella funzione, tutto intonato ai criteri produttivistici e utilitaristici irradiati da istituzioni amministrative come le case di lavoro e i reclusori, si inseriva in una logica di lungo periodo che chi si trovò a sperimentare per primo sulla propria pelle non poté in alcun modo apprezzare.

La coscrizione obbligatoria

È, del resto, lungo le medesime coordinate di fondo che si svolse l'incontro tra la popolazione di ogni ceto e una istituzione come quella del servizio militare obbligatorio,

nella cui opera di efficace realizzazione abbiamo sorpreso poc' anzi impegnati zelanti «intendenti, sottointendenti, sindaci», le punte di diamante, insomma, dell'amministrazione come amministrazione dello stato.

Introdotta già nel 1802 nella Repubblica italiana (e poi confermata nel Regno italico), la legge della coscrizione venne resa operativa da Gioacchino Murat nel 1809 anche nel regno di Napoli, dove sotto Giuseppe Bonaparte per formare i reggimenti era parso più prudente far ricorso a «uomini tratti dalle carceri e dalle galere, o [a] perdonati del brigantaggio, o [a] ribaldi adunati dalla Polizia». Ora, invece, «ogni napoletano da' 17 a 26 anni sarebbe scritto nel libro della milizia, dal quale tirando a sorte due nomi per mille anime avrebbe l'esercito diecimila giovani all'anno». Esentati gli «ammogliati», i figli unici, i figli di madre vedova e «gli estimati eccellenti a qualche arte o scienza», il teorico rapporto di due sorteggiati ogni mille registrati finiva per convertirsi in una proporzione sicuramente assai meno favorevole ai coscritti; e si capisce allora agevolmente perché «quella legge spiace al popolo»³⁴.

Nella penisola il servizio militare era stato fino a quel momento esperienza quasi totalmente sconosciuta e per di più nei regni napoleonici esso non ebbe durata certa, dal momento che tanto a Milano quanto a Napoli lo stato di guerra (esterna, o, come vedremo tra breve, interna) fece stabilmente da sfondo all'attività dei governanti.

Per scampare al servizio militare, tanto prima quanto dopo il sorteggio, si faceva di tutto: ci si sposava precocemente, talvolta per finta; ci si amputava un arto; si disertava, rompendo così esplicitamente i legami con il mondo della legalità disciplinata e controllata che attraverso le anagrafi l'amministrazione stava costruendo, e si andava ad alimentare – soprattutto nel Mezzogiorno – le file eversive della delinquenza organizzata e del brigantaggio.

La truppa ordinaria, quella sottratta alle campagne e ai rioni popolari delle città, e mandata a fronteggiare le turbolenze sociali e territoriali interne ai regni, o a spargere il proprio sangue sui campi di battaglia di qualche paese lontano, rappresentava così il rovescio della medaglia di quella «fazione militare», nella quale poc' anzi abbiamo riconosciuto il nucleo più entusiastico della militanza napoleonica.

Il fatto è che i «faziosi» in divisa appartenevano quasi tutti all'ufficialato; rivestiti che fossero di belle uniformi, capaci di accendere l'ammirazione della gente comune, i soldati semplici del prestigio fruito dai primi non ricevevano che qualche raggio periferico; talvolta, è vero, sufficiente a rendere anch'essi partecipi di quel clima di esaltazione e di passione che accompagnò l'avventura dei nuovi eserciti di cittadini reclutati in base alla coscrizione obbligatoria; spesso, però, non sufficientemente intenso da compensare rischi e disagi di una vita tanto «sopra le righe» quanto scomoda e a tratti drammatica.

A percorrere la strada al termine della quale era data, se non quella di impugnare il «bastone di maresciallo», almeno l'opportunità di guarnire la propria divisa con mostrine da ufficiale, furono comunque ben pochi dei soldati semplici, anche se senza dubbio tra di loro in un buon numero coltarono quel sogno; a lasciare la propria pelle sui campi di battaglia, e a paventare a lungo l'incubo di quella eventualità prima che essa si realizzasse, incomparabilmente di più.

Le peculiarità del Mezzogiorno

Se queste furono alcune delle luci e delle ombre in quale che misura comuni all'operato dell'amministrazione nei due regni, un altro nucleo di problemi ci aiuta invece a metterle in luce le differenze.

Quasi del tutto peculiare del regno meridionale fu l'opera di smantellamento della feudalità, che, a partire dalla legge emanata da Giuseppe Bonaparte nel 1806, rappresentò il compito forse principale scaricati sulle spalle dei governi che ressero Napoli fino alla caduta di Murat.

In gran parte dei territori facenti parte del regno d'Italia milanese, viceversa, il problema non si pose, dal momento che i residui feudali, per altro già allora di rado cospicui, erano stati eliminati durante la fase rivoluzionario-repubblicana di fine Settecento.

A quell'epoca anche a Napoli gli uomini della repubblica del 1799 avevano messo mano a un progetto di eversione della feudalità; ma la breve durata della loro avventura aveva fatto sì che esso restasse lettera morta. E con il ritorno dei

Borboni il feudo era tornato ad essere la cellula di base del territorio meridionale, non solo sotto il profilo economico, ma anche e soprattutto sotto quello giurisdizionale.

Al momento dell'avvento dei napoleonici, come già prima della repubblica del 1799, circa il 70% della popolazione del regno viveva all'interno di territori feudali laici o ecclesiastici ed era di conseguenza soggetta alla giurisdizione feudale, prima che a quella statale, la quale esercitava — come si è avuto modo di illustrare — una forma di supervisione sulla prima, quasi mai invece una diretta interlocazione con i sudditi.

L'abolizione delle istituzioni feudali costituì perciò, nel Mezzogiorno, il presupposto irrinunciabile per offrire spazio di intervento giurisdizionale all'amministrazione, e per operare di conseguenza il ritaglio compartimentale del territorio alla luce del progetto radiale e uniforme guidato dai ministeri della capitale.

La «disseminazione» dello stato sulla superficie territoriale attraverso la costruzione della rete tecnico-burocratica polifunzionale diretta dal ministero dell'Interno e coordinata all'altezza delle successive partizioni amministrative dagli intendenti, dai sottointendenti, dai sindaci, comportò in altre parole il contestuale disseccamento della variopinta flora di funzionari e di istituzioni feudali sino lì investite delle funzioni giurisdizionali. Liquidare la feudalità significava, dunque, costruire lo stato e la sua amministrazione: si trattava di due facce della medesima medaglia. Ecco, nelle parole come sempre sapide di Colletta, quello che con il 1806 si accingeva a scomparire:

[Prima della legge del 1806] i diritti feudali sulle persone si mantenevano apertamente in alcuni feudi, ed in altri [erano stati] mutati a pagamento: parecchie angarie o perangarie, come il lavoro di contadini nelle terre baronali, l'ufficio di corriere, altri servizi domestici, duravano in molte comunità. I diritti sulle cose erano esorbitanti; le terre, le industrie, i boschi, i fiumi, le acque per fino le piovane, ogni prodotto, ogni entrata, gravate di taglie o prestazioni³⁵.

Ecco, invece, ciò che cominciava a prender forma:

Questo largo residuo di feudalità distruggendosi per la legge del 1806, ritornò intera la giurisdizione alla sovranità, e ne fu dichiarata inseparabile; tutte le gravanze, tutte le proibizioni feu-

dali furono rivate; reso libero l'uso dei fiumi, disciolta la mescolanza della proprietà, le servitù abolite; la nobiltà conservata ne' titoli, distrutta ne' privilegi, surrogati i nomi al potere.

Ma, naturalmente, la legge eversiva della feudalità, se voleva a fissare le nuove regole dell'esercizio giurisdizionale, e a introdurre rapporti interpersonali meramente privatistici in luogo di quelli preesistenti, liberando le persone dalle servitù residue, non per questo poteva quasi con un colpo di bacchetta magica risolvere tutti i problemi derivanti dallo scioglimento del feudo come giurisdizione e dalla trasformazione delle terre ex feudali in proprietà private. Infatti

Per allora quei benefici erano precetti, non cose: che la feudalità, benché scossa ed invecchiata, non cadeva alle prime spinte, ed altre ne abbisognavano forti e molte sotto il regno del successore, sì che a dir vero Giuseppe ebbe il merito della intrapresa, Gioacchino dell'opera³⁶.

Questione feudale e amministrazione

Di per sé la legge emanata da Giuseppe Bonaparte mirava infatti essenzialmente a privatizzare le terre (qui la sua *pars destruens*, tutta tesa a eliminare ogni spessore giurisdizionale inerente la proprietà fondiaria), non a incamerare i feudi o a promuoverne il passaggio di proprietà, a colpire insomma il baronaggio in quanto soggetto economico-sociale. A beneficio di quest'ultimo, erano anzi previste compensazioni e indennizzi in moneta sonante per la perdita dei proventi già derivanti dall'esercizio dei diritti feudali «legittimamente costituiti». Cediamo la parola, in proposito, a Pasquale Villani, lo studioso che più analiticamente ha ricostruito la vicenda sulla quale stiamo indagando. La legge si condensava, intanto, in un primo punto:

I baroni furono privati innanzitutto della giurisdizione, dei diritti proibitivi, di alcune prerogative fiscali. Ottennero in libera proprietà quei terreni del feudo che avevano goduto senza contestazioni e amministrato in maniera esclusiva.

Fin qui la parte relativamente lineare del dispositivo innescato dalla legge. Ma ve ne era una ben più intricata e

complessa, suscettibile evidentemente di dar luogo a una selva di contenziosi rispetto alla quale le contestazioni eventualmente derivanti dall'esecuzione del primo punto si riducevano a poca cosa:

Del demanio del feudo, sul quale i cittadini esercitavano gli usi civici, ricevettero da un quarto a tre quarti, mentre la parte restante era assegnata ai comuni perché la distribuissero in quote ai cittadini più poveri, come compenso degli aboliti usi civici. [Inoltre] gli ex feudatari continuarono a riscuotere decime e censi, quando fossero corrispettivo di concessioni «reali», ma tutte le prestazioni divennero redimibili, e quando fossero giudicate arbitrarie o esorbitanti, furono ridotte o estinte. Con il riscatto dei censi, in primo luogo, e in minore misura attraverso le quotizzazioni demaniali, fu creata e consolidata una piccola e media proprietà contadina interamente libera o facilmente riscattabile³⁷.

Ultimativa per quanto atteneva all'avocazione allo stato della giurisdizione territoriale, la legge del 1806 si presentava, in altre parole, in relazione alle modalità di ripartizione della proprietà privata derivante dall'eclissi dello spessore giurisdizionale del feudo, come un dispositivo aperto, a determinare i cui esiti avrebbe provveduto dal 1806 in avanti la risoluzione del contenzioso tra i titolari dei beni ex feudali (i baroni, la chiesa, ma in parte anche lo stato, anch'esso talvolta calato nei panni abitualmente rivestiti dai due corpi privilegiati) e le comunità, già infeudate e ora trasformate nella sintetica cellula elementare della nuova cittadinanza statale.

Ed ecco quello che concretamente ne scaturì, secondo il giudizio di due osservatori d'eccezione, Pietro Colletta e Giuseppe Zurlo, dal 1808 ministro dell'Interno e dunque virtuale arbitro dell'intera operazione. Colletta:

[Giuseppe Bonaparte], non misurando il peso e la mole degli interessi che le sue leggi commovevano, prescrisse che le contese, sorte, in gran numero, andassero a' tribunali ordinari e a' consigli d'intendenza con le comuni regole di procedimento, sì che gli anni e forse i secoli non sariano bastanti alle liti; e per il vano ingegno de' giudici, qua favorite le comunità, là i baroni, l'abolizione difforme, si spendeva il maggiore beneficio politico di quell'opera³⁸.

Un giudizio, questo di Colletta, che l'uomo che si trovò a dirigere l'intera operazione, dopo gli stentati e balbettanti

esordi della medesima in base al dispositivo attivato da Giuseppe Bonaparte, condivideva evidentemente in pieno, se è vero che decise di mutarne radicalmente le procedure di attuazione. Troppo generiche e troppo facilmente impugnabili, secondo Zurlo, suonavano le prescrizioni della legge antif feudale, il cui punto debole era l'insufficiente delucidazione preventiva della distinzione tra diritti feudali personali (da ritenere aboliti) e diritti reali (da conservare in forza delle norme del diritto privato). Tutta materia, questa, che per la sua cavillosità rappresentava proficuo terreno di coltura per quel defatigante maneggio forense, che in tempi di «inattualità» della giustizia si sarebbe dovuto scoraggiare, e che invece si correva così il rischio di rialimentare:

La qual cosa faceva sussistere tutte le antiche liti, assicurava agli ex feudatari i vantaggi dell'abolizione della feudalità, e relativamente alle popolazioni forniva agli stessi ex feudatari un'arma di più per sostenere come reale anche quello che come personale la legge aveva inteso abolire³⁹.

Contro le prevedibili lentezze originate dalla chiamata in causa della magistratura ordinaria, la soluzione escogitata dal ministro dell'Interno, che considerava l'efficace applicazione della legge eversiva della feudalità «compito principale del suo ministero», fu quella di rafforzare le prerogative della Commissione feudale, una magistratura straordinaria le cui procedure, in realtà, rispecchiavano la logica verticale tipica dell'esecutivo, piuttosto che i modi dibattimentali del giudiziario. La sollecitò, dunque, affinché «giudicasse colla maggiore celerità le controversie secolari [...]»; facesse eseguire la legge abolitiva della feudalità e mettesse i baroni tra i limiti de' proprietari⁴⁰.

La logica dell'esecutivo

L'attribuzione di forti poteri decisionali alla Commissione feudale, le cui sentenze erano inappellabili – nuova testimonianza dell'eclissi del giudiziario e dello «sfondamento» delle logiche di tipo esecutivo, se non dell'esecutivo tout court –, comportò una svolta percepibile nell'accelerazione del programma di costruzione dello stato nuovo aper-

tosì nel 1806. È forse semplicistica, e un po' caricaturale, la descrizione offerta da Colletta degli esiti di questa svolta:

Stavano adunque dall'una parte gl'interessi di tutti i baroni, e del re che per alcuni privati domini aveva le qualità baronali, e del fisco regio e della chiesa; stavano per l'altra parte i cittadini pur vassalli e tuttavia soggetti⁴¹.

E, tuttavia, l'interpretazione che la ispira coglie sostanzialmente nel segno, nella misura in cui sintetizza nei suoi termini estremi, in relazione a un punto sì specifico, ma nevralgico, il significato tanto economico-sociale quanto giuridico del «terremoto» che scosse il Mezzogiorno in età napoleonica.

Dando lo scacco alla magistratura ordinaria, che nella sua funzione di «naturale» erede di quella che in antico regime s'arrogava intero l'esercizio del pubblico potere non poteva che fare ricorso al proprio bagaglio concettuale tradizionale e dunque intralciare la speditezza necessaria al buon fine della riforma, Zurlo

per eseguire le sentenze della Commissione feudale [...] al finire del 1809 mandò, commissarii nelle province, parecchi magistrati d'alto grado, di buono ingegno, di onorata fama, portando altri decreti di cui l'adempimento fosse veloce e forzato: l'opera stava al termine; il moto come alla fine delle cadute era più celere. Per cura di quei regii ministri, divisa la terra e suddivisa, videsi numero infinito di nuovi possidenti: franca la proprietà de' già baroni, de' già vassalli; tutte le servitù disciolte; quell'anno 1810, il primo di libertà prediale e industriale [...]. Si videro indi a poco gli effetti maravigliosi di quell'opera nelle private ricchezze, nell'accresciuta finanza, nell'agricoltura, nelle arti [...]. Età novella per la vita civile del popolo napoletano cominciò nel 1810⁴².

L'immagine dei commissari esecutivi itineranti, che cogliamo all'esordio di questa descrizione, ci restituisce in modo suggestivo l'atmosfera quasi belligerante nella quale concretamente si spese, anche a prescindere dalla pur già di per sé gigantesca questione dell'applicazione della legge feudale, l'attività quotidiana dell'amministrazione francopapolana, specialmente sotto il regno di Gioacchino Murat.

Certo, come nel regno d'Italia milanese, anche nel Mezzogiorno continentale la rete delle istituzioni, con il suo

spazio di iniziativa per i funzionari e con quello di contenimento per i notabili, chiamati a integrare i primi tanto in relazione all'esercizio della giustizia amministrativa quanto in occasione della rituale convocazione annuale dei Consigli distrettuali e provinciali, disegnava un tracciato lineare e continuo, nel quale si potevano agevolmente intravedere le modalità di un progetto di stabile controllo del territorio.

Ma – e qui va colto uno scarto rilevante rispetto alla coeva esperienza del regno d'Italia – alla coerente realizzazione pratica di quel progetto parevano poi opporsi con forza tanto le strutture sedimentate della società – la questione feudale, con le sue vischiosità appena illustrate, ne costituiva forse l'esempio più palmare – quanto la natura.

Spazi e tempi dell'amministrazione

Irto di montagne che ne frammentavano gli spazi in insiemi impossibilitati a porsi celermente in comunicazione l'uno con l'altro, il disgregato territorio del Mezzogiorno si offriva alla presa del progetto amministrativo in modo assai più sfuggente di quanto non facesse la vasta pianura solcata dal Po.

Tra Milano, Venezia e Bologna multiple e agevoli vie di comunicazione – naturali o artificiali che fossero – rendevano svelta la circolazione di ogni impulso e prevedibili i tempi del suo arrivo a destinazione. «Le leggi – ammoniva l'articolo I del Codice civile in vigore nel regno d'Italia – sono osservate in qualunque parte del Regno, dal momento in cui può esserne conosciuta la promulgazione». Il che significava:

un giorno dopo quello della promulgazione nel dipartimento in cui risiederà il Governo; ed in ciascuno degli altri dipartimenti dopo lo stesso termine, coll'aggiunta di altrettanti giorni, quante decine di miriametri (circa 60 miglia comuni) sarà distante il capoluogo di ciaschedun dipartimento, dalla città dove sarà stata fatta la promulgazione⁴³.

E una tavoletta in appendice provvedeva a fornire agli abitanti gli elementi per tradurre in numeri questa indica-

zione di massima: un giorno e mezzo per il dipartimento dell'Adda (Sondrio), per quello dell'Adige (Verona), per quello del Mincio (Mantova); appena mezza giornata, o poco più, per i dipartimenti dell'Agogna (Novara), dell'Alto Po (Cremona), del Lario (Como), del Serio (Bergamo), del Mella (Brescia); due giorni per il Crostolo (Reggio Emilia), per il Panaro (Modena), per il Reno (Bologna); tre per il Basso Po (Ferrara) e per il Rubicone (Forlì).

L'allargamento del territorio del regno, negli anni successivi, tanto ad est quanto a sud-est, fino a includere Venezia e Ancona, avrebbe, certamente, imposto un aggiornamento a questi valori, ritardando un poco i tempi massimi di «presunzione di conoscenza» – e quindi di valenza – delle leggi nazionali nei territori progressivamente periferici.

Ma quello dell'amministrazione italiana sarebbe comunque rimasto un «tempo» straordinariamente celere rispetto a quello imposto dalla geografia meridionale e dal sistema di comunicazioni di terra e d'acqua ad essa allora corrispondente. Ancora nel 1844, nel regno di cui Napoli era capitale, la legge si dava per conosciuta

il di seguente nel comune in cui è stata fatta la promulgazione, altrettanti giorni dopo il di seguente quante sono le venti miglia di distanza dal comune della promulgazione; nei capi di province o di valli il di seguente, più altrettanti giorni per quante venti miglia sono distanti dal comune della promulgazione; negli altri comuni, più altrettanti giorni per quante venti miglia sono distanti dai capoluoghi⁴⁴.

Ai fini dell'operato dell'amministrazione, una «giornata» italiana del 1806 valeva insomma quanto tre nel Mezzogiorno degli anni '40.

Amministrazione contro società ribelle: il brigantaggio

Va da sé che il medesimo ragionamento sviluppato a proposito dei tempi di entrata in vigore delle leggi trova riscontro in relazione alle dinamiche dell'azione amministrativa.

Sotto questo profilo, a dispetto dello smantellamento istituzionale della sua antica funzione di «testa» sproposita-

ta e onnivora, Napoli restava fatalmente una capitale lontana per gran parte del Mezzogiorno continentale (ma quale altro luogo, del resto, avrebbe potuto in tal senso utilmente sostituirla?); e le strutture amministrative che da essa si irradiavano – così come gli snodi periferici degli apparati – altrettanto fatalmente tendevano a disperdersi la propria forza propulsiva nel loro faticoso e lento addentrarsi in superfici ostili. La «natura» del Mezzogiorno riproponeva insomma incessantemente quei localismi strutturali che lo stato amministrativo era chiamato a smussare.

È certamente anche alla luce di questo contesto che va inquadrata la spesso efficace resistenza opposta all'affermazione della legalità e all'attività amministrativa da un fenomeno come il brigantaggio, in parte alimentato dai Borboni, ma per altri versi fortemente radicato nella società e nella geografia del Mezzogiorno anche a prescindere dalla sua contingente coloritura politica.

I funzionari periferici del regno di Giuseppe Bonaparte e poi di Murat si trovarono in tal senso non di rado costretti a sviluppare un'attitudine per così dire paramilitare, più ancora che puramente amministrativa, in ragione delle condizioni di virtuale guerra interna in cui operarono.

Nel luglio 1806, ad appena pochi mesi dall'avvio dell'esperienza francese nel regno, l'intera Calabria in pochi giorni cadde nelle mani dei briganti, mentre episodi di resistenza armata alle autorità mettevano largamente in forse la capacità del governo di imporsi in quanto tale anche «nelle campagne della Basilicata, del Vallo di Diano, del Cilento e degli Abruzzi»⁴⁵; che è come dire l'intero regno, o poco meno.

In capo a settembre la rivolta calabrese venne sì circoscritta e i funzionari del governo, al seguito dell'esercito, furono in grado di reinsediarsi negli uffici delle principali località. Ma lo stato di illegalità diffusa, appena le strade principiavano a salire, restò una costante anche negli anni seguenti, al punto di configurare molti funzionari periferici del regno quasi in ostaggi di un potere di fatto che riposava su basi del tutto opposte a quelle dello stato. E, all'estremo sud del Mezzogiorno continentale, di fronte alla Sicilia, Reggio e Scilla rimasero sotto il controllo anglo-borbonico fino al febbraio 1808.

Mentre, del resto, si chiudeva l'insurrezione calabrese, a settembre persino nella provincia di Terra di Lavoro, quella contigua a Napoli, il potere costituito si vedeva messo in crisi dal tentativo di Fra' Diavolo (catturato e giustiziato poi a novembre), che, dopo aver sorpreso la guarnigione francese ad Atri, cercò di congiungersi con i ribelli abruzzesi.

Nell'estate 1809, in virtù di un'azione combinata tra anglo-borbonici e briganti, in Calabria e in Basilicata il governo venne di nuovo messo in scacco e «non furono pochi i comuni, soprattutto in Calabria e in Basilicata, che issarono la bandiera borbonica»⁴⁶, mentre per quindici giorni veniva occupata Reggio.

Se questi furono gli episodi attraverso i quali la guerra «interna» fomentata dalla commissione sanfedista tra borbonici e briganti si rivelò davvero prossima a configurarsi come conflitto militare in piena regola, e a tradursi dunque nella sottrazione anche formale di cospicue aree territoriali alla sovranità del governo di Napoli, in termini di sfida al controllo ordinario della quiete pubblica il brigantaggio tese comunque a radicarsi come tratto endemico del regno meridionale, che di fatto sino alla caduta di Murat non si trovò mai nella condizione di fruire di una situazione stabilmente pacificata.

Di questo perdurante stato d'eccezione, tanto usuale da configurarsi come la regola, rappresentò un quasi ovvio riverbero l'attività continuativa di commissioni e tribunali militari straordinari incaricati di procedere al giudizio sommario dei briganti catturati. Colletta:

Si composero quattro nuovi tribunali e si dissero straordinari perché restavano casi alla promulgazione de' codici. In ognuno, otto giudici (cinque civili, tre militari) giudicavano inappellabilmente i delitti di stato, o contro la pubblica sicurezza⁴⁷.

Ciò comportava, in buona sostanza, oltre alla messa in mostra del sentimento di precarietà con il quale il governo percepiva se stesso, la virtuale smentita delle regole garantiste dello stato di diritto (del complesso normativo dei codici, immaginato evidentemente a misura di una condizione di normalità), nel momento stesso in cui lo si proclamava come conquista e titolo di vanto del nuovo regno.

I diritti zoppi dello stato d'eccezione

Le corti giudicanti straordinarie, infatti, fecero la loro comparsa sul territorio sostanzialmente in coincidenza con l'entrata in vigore del nuovo sistema giudiziario, articolato per giurisdizioni di pace a livello locale, tribunali di prima istanza civili e penali in ogni provincia, quattro tribunali d'appello in altrettante località del regno e, al vertice della piramide, Corte di cassazione nella capitale; una concatenazione gerarchica tra le varie istanze giudiziarie, che ricalcava sostanzialmente quella delineata per gli uffici dell'amministrazione esecutiva, e che era dunque tesa a colmare – come questa – quel vuoto tra località e capitale che s'era configurato come dato caratteristico dell'antico regime, fornendo largo alimento agli arcani ed oscuri maneggi dei forensi.

Secondo Colletta il nuovo sistema rappresentava la garanzia di una giustizia equilibrata e finalmente schierata dalla parte della cittadinanza, oltre che alleggerita delle incombenze latamente amministrative che ne avevano in passato assorbito parte delle attività:

Compiuti, pubblicati, messi in pratica gli enunciati codici, si vide nel Regno spettacolo magnifico: magistrato in ogni comunità, magistrati maggiori nel circondario e nella provincia, cominciare le cause sopra luogo e terminarle, i giudizi e i giudici star sempre a fianco degli interessi e de' bisogni del popolo; dimessi gli usi assoluti, gli scrivani sbanditi, vietati gl'inganni e i tormenti agli accusati e a' testimoni. E così la immensa congerie degli errori e vizii dell'antica giurisprudenza, frutto di diciotto secoli di italiane miserie [...] in breve tempo abbatuta e scomparsa. Dopo che a' nostri sguardi cambiò di aspetto la legge, atto già di potenza, ora di ragione; prima imperava, oggi governa; voleva l'obbedienza, ora cerca la persuasione e 'l favore de' popoli⁴⁸.

Belle e partecipate parole, certamente idonee a restituire a pieno il significato dell'attacco sferrato dallo stato nuovo alla vecchia giurisprudenza non solo per liberare dalle sue pastoie – come abbiamo documentato poc' anzi – l'amministrazione, ma anche per porgere alla cittadinanza i benefici dello stato di diritto. Ma, certo, dell'attività delle corti giudicanti straordinarie e delle commissioni militari era difficile sostenere che essa fosse tesa a perseguire la «persuasio-

ne» e non l'«obbedienza»; o che fosse espressione di un governo il quale, in adesione ai propri presupposti ideologici si sforzasse di «governare» e non di «imperare», facendone uso soprattutto di «ragione» e disdegnando lo sfoggio di «potenza».

Monarchia amministrativa o monarchia militare?

La ricorrente tentazione a far uso di strumenti francamente imperativi e a disfarsi del tutto della mediazione – certamente macchinosa, ma non di meno fondamentalemente garantista, specialmente ora che essa s'era emendata dei «vizi» dell'antica giurisprudenza – offerta dalla giustizia ordinaria stava così a evidenziare la difficoltà, che il governo di Napoli conobbe in misura senza alcun dubbio assai più acuta rispetto a quello di Milano, a restare davvero aderente al disegno nel quale si dispiegava la teorica configurazione dell'equilibrio napoleonico tra i vari poteri dello stato.

Non solo il giudiziario veniva relegato ad un ruolo decisamente subalterno, ma lo stesso esecutivo, a causa della situazione ambientale nel quale era costretto ad operare, tendeva a smarrire qualche tratto della propria specificità e a confondersi con quel potere militare col quale esso agiva spesso quasi in simbiosi e dal quale, del resto, dipendeva strettamente la sua stessa possibilità di realizzare un insediamento stabile all'interno di un territorio, che latenze sociali e geografiche rendevano talvolta impermeabile al dispiegarsi di una continuativa irradiazione amministrativa. Esemplare, in tal senso, è del resto la biografia della figura che abbiamo scelto come fonte privilegiata per documentare le vicende dell'amministrazione del regno di Napoli: quel Pietro Colletta che, ufficiale dell'esercito, venne nominato negli anni più difficili intendente nella Calabria ulteriore, dal momento che «amava Gioacchino preporre alle province chi unisse risolutezza militare e capacità civile»⁴⁹.

Come quella di Napoleone, ma forse più di quella milanese di Eugene Beauharnais, nella quale lo stato d'eccezione non faceva così spesso aggio sulla fisiologia ordinaria di funzionamento del sistema, quella prima di Giuseppe Bonaparte e poi di Gioacchino Murat fu non tanto o non

solo una monarchia amministrativa, ma anche e forse soprattutto una «monarchia militare»⁵⁰, che non sempre poté permettersi di individuare nei propri cittadini essenzialmente degli amministratori e che in molti dei territori della propria superficie dovette invece paventare in essi i potenziali militi di un esercito nemico.

La repressione del brigantaggio si svolse in un clima di atrocità diffusa. E, delle stragi che ne scandirono il decorso, a rimanere vittime non furono solo i briganti «attivi», ma spesso anche le popolazioni proletarie – il 90% degli abitanti del regno⁵¹ – che tendevano ad appoggiarli, poco riconoscendosi come beneficiarie di quella politica filoproprietaria e filoborghese, nella quale il governo aveva riposto le proprie aspettative di trasformazione della società attraverso l'amministrazione e di contestuale costruzione di una «persuasione» – ovvero di un consenso sociale diffuso – che lo ponesse in condizione di rinunciare a una torsione del proprio potere come mero esercizio di «potenza», finalizzato a suscitare muta «obbedienza nella popolazione».

NOTE AL CAPITOLO SECONDO

¹ P. Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, con introduzione e note di N. Cortese, 3 voll., Napoli, Libreria scientifica, 1951, vol. II, p. 172.

² C. Capra, *L'età rivoluzionaria e napoleonica in Italia 1796-1815*, Torino, Loescher, 1978, p. 150.

³ M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 120.

⁴ *Ibidem*, p. 151.

⁵ Cfr., per un panorama d'insieme in proposito, i saggi raccolti in P. Villani (a cura di), *Notabili e funzionari nell'Italia napoleonica*, in «Quaderni Storici», 1978, fasc. 37.

⁶ Il brano è citato in Capra, *L'età rivoluzionaria e napoleonica in Italia 1796-1815*, cit., p. 157. I commenti tra parentesi sono miei.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Una ricerca approfondita sul meccanismo di funzionamento dei consigli provinciali nel Mezzogiorno napoleonico è quella di M.S. Corciulo, *Dall'amministrazione alla costituzione. I consigli generali e distrettuali di Terra d'Otranto nel decennio francese*, Napoli, Guida, 1992. Per un altro caso provinciale cfr. M.R. Rescigno, *Terra e negozio in Abruzzo citeriore*:

il collegio dei possidenti e dei commercianti, in «Archivio storico per le province napoletane», CXV, 1997, pp. 275-354.

¹⁰ Illuminante, in proposito, un confronto tra quanto emerge dai due maggiori studi dedicati rispettivamente ai prefetti di Repubblica italiana e Regno italiano e agli intendenti del regno di Napoli napoleonico. Cfr. L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica. Repubblica e regno d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1983 e A. De Martino, *La nascita delle intendenze. Problemi dell'amministrazione periferica nel regno di Napoli 1806-1815*, Napoli, Jovene, 1984.

¹¹ Per una informazione generale in proposito cfr. M. Meriggi, *Carriere pubbliche, onore, legittimazione sociale: gli ordini cavallereschi nell'Italia napoleonica*, in *L'Italia nell'età napoleonica*, Atti del LVIII congresso di storia del Risorgimento italiano, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1998, pp. 349-366.

¹² Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 392.

¹³ *Ibidem*, p. 321.

¹⁴ *Ibidem*, p. 309.

¹⁵ *Ibidem*, p. 308.

¹⁶ *Ibidem*, p. 231.

¹⁷ Sul punto, cfr. ancora Corciulo, *Dall'amministrazione alla costituzione. I consigli generali e distrettuali di Terra d'Otranto nel decennio francese*, cit.

¹⁸ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 233. Sull'attività del Consiglio di stato a Napoli e a Milano cfr., rispettivamente, R. Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1984 e P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e consiglio di stato nell'Italia napoleonica*, Milano, Giuffrè, 1990. Per una sintesi d'insieme sull'argomento cfr. ancora Id., *La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

¹⁹ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 209.

²⁰ *Ibidem*, p. 211.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, pp. 230-231.

²³ C. Castellano, *Il mestiere di giudice. I magistrati delle Due Sicilie nell'età della codificazione 1806-1850*, Tesi di dottorato in storia, Firenze, Istituto universitario europeo, 2001, p. 26.

²⁴ V. Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, a cura di P. Villani, Milano, Rizzoli, 1999, p. 105.

²⁵ O. Faron, *La ville des destins croisés. Recherches sur la société milanaise du XIX^e siècle*, Roma, Ecole française de Rome, 1997.

²⁶ È una evidenza che risulta bene da una ricerca dedicata al movimento della popolazione e al suo controllo nel regno Lombardo-Veneto.

Cfr. A. Geselle, *Bewegung und ihre Kontrolle in Lombardo-Venetien*, in W. Heindl ed E. Saurer (a cura di), *Grenze und Staat. Passwesen, Staatsbürgerschaft und Fremden gesetzgebung in der österreichischen Monarchie (1750-1867)*, Wien, Böhlau, 2000, pp. 347-515.

²⁷ Ricerche recenti dedicate al funzionario tecnico, con attenzione al suo «battesimo di fuoco» in età napoleonica, sono quelle di G. Bigatti, *La matrice di una nuova cultura tecnica. Storie di ingegneri 1750-1848*, in Id., *La città operaia. Milano nell'Ottocento*, Milano, Angeli, 2000, pp. 7-49 e di C. D'Elia, *Stato padre, stato demurgo. I lavori pubblici nel Mezzogiorno (1815-1860)*, Bari, Edipuglia, 1996.

²⁸ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 266.

²⁹ Il brano è riferito al 1808, vigente il governo bavarese, che seguiva anch'esso le direttive franco-napoleoniche. La citazione è tratta da M. Meriggi, *Patrizi e funzionari a Trento tra rivoluzione e restaurazione*, in Accademia roveretana degli agiati (a cura di), *Sigismondo Moll e il Tirol nella fase di superamento dell'antico regime*, Rovereto, Manfrini, 1993, pp. 115-132, qui p. 120.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, pp. 258-259.

³² *Ibidem*, p. 371.

³³ *Ibidem*, p. 290.

³⁴ *Ibidem*, p. 308 e p. 305.

³⁵ *Ibidem*, pp. 354-355.

³⁶ *Ibidem*, p. 251.

³⁷ P. Villani, *Il decennio francese*, in A.M. Rao e P. Villani, *Napoli 1799-1815. Dalla repubblica alla monarchia amministrativa*, Napoli, Edizioni del Sole, 1995, p. 228.

³⁸ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 355.

³⁹ Il brano è citato in Villani, *Il decennio francese*, cit., p. 231.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 230 e 232.

⁴¹ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 356.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Codice di Napoleone il Grande per il regno d'Italia*, Milano, Regia stamperia, 1806.

⁴⁴ *Codice per lo Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Stamperia Reale, 1844.

⁴⁵ Villani, *Il decennio francese*, cit., p. 249.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 262.

⁴⁷ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 254.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 283.

⁴⁹ La citazione è tratta da *Notizia intorno alla vita di Pietro Colletta*, anteposta a una edizione della sua *Storia*, Napoli, Matarazzo, 1848, p. 4.

⁵⁰ L'espressione, riferita in generale a Napoleone, è in Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 392.

⁵¹ Cfr. Villani, *Il decennio francese*, cit.

LA SOFFERENZA DEL LEGISLATIVO (1802-1815)

Senato e Consiglio di stato nel Regno italico

Un giudiziario debole, un esecutivo forte e talvolta di sembianze quasi militari, anche se dotato di efficacia diseguale nei due regni, un militare che il permanente stato d'eccezione di quegli anni sollecitava a varcare quasi sistematicamente il proprio teorico spazio di gravitazione e a imporsi come sovraordinato agli altri: questa la geometria dei poteri di cui abbiamo sin qui ricostruito i tratti analizzando le istituzioni del Regno italico e di quello di Napoli. Ci resta da considerare, al fine di ricomporre intero il mosaico, la collocazione dell'ultimo tassello, di un legislativo, cioè, sostanzialmente relegato a una funzione ornamentale e tuttavia mai rinnegato in quanto tale. Di quest'ultimo potere si è parlato all'apertura del nostro discorso sull'Italia napoleonica ed è giusto, ora che ci avviciniamo alla chiusura, tornare a riflettervi un poco sopra.

Nel regno d'Italia formalmente toccò al senato, istituito nel 1807 e composto, oltre che dai principi della famiglia reale e dai grandi ufficiali del regno, da una schiera di notabili selezionati dal sovrano sulla base di liste redatte dai collegi elettorali, assolvere una serie di funzioni consultive e di controllo potenzialmente tutt'altro che irrilevanti. Passiamo in rassegna:

L'esame dei progetti legislativi e statutari e dei trattati internazionali, la delibera sull'accrescimento delle imposte, la registrazione delle leggi, statuti costituzionali e titoli onorifici, il controllo sui rendiconti finanziari dei dicasteri, il giudizio sulla incostituzionalità degli atti dei collegi elettorali, sugli abusi della giurisdizione ecclesiastica e sulle prevaricazioni dei giudici, la rappresentazione all'imperatore dei bisogni e delle richieste della nazione¹.

Una lista quasi sterminata, dunque, di iniziative da vagliare e da chiosare con un voto consultivo, alla stregua di una corte giudicante, le cui sentenze valevano però in realtà come mere indicazioni. Ma, del resto, si trattava, come è evidente, del parere su iniziative altrui, che quasi sempre originavano dall'esecutivo, e non, perciò, di elaborazioni originali. Qui, insomma, ci si trovava davanti a un corpo che manipolava questioni legislative, ma che non aveva il potere di varare leggi, anche se in occasione degli eventi milanesi dell'aprile 1814, che sancirono la formale caduta di un regno ormai militarmente occupato dagli austriaci, esso assunse di fatto il rilievo, che sino a quel momento era stato incapace di esercitare².

Meno generico, e con ogni probabilità proprio per questo più efficace e significativo, risultava l'ambito di competenze del Consiglio di stato, che era tuttavia – giova ricordarlo – organo tutto costruito con nomine discrezionali dall'alto e che, dunque, non riproponeva neppure quella parvenza di rappresentatività «sociale», che il senato derivava invece dalla designazione da parte dei collegi elettorali della rosa da cui il sovrano selezionava parte dei suoi membri.

Suddiviso in varie sezioni, il Consiglio di stato, oltre che della giustizia amministrativa in suprema istanza – sulla cui funzione quasi vicaria o compensativa, per i singoli, dell'eclissi della sovranità popolare patita in età napoleonica dalla collettività nel suo insieme abbiamo speso già in precedenza qualche considerazione, e sulla quale vale qui la pena di ulteriormente insistere – si occupava di interpretazioni degli statuti costituzionali, di trattati di pace e di commercio, di nomine di grandi ufficiali, di esame dei progetti di legge.

Napoli: un Consiglio di stato «speciale»

Diversamente dal senato, istituzione attivata solo nel Regno italico, il Consiglio di stato esisteva tanto a Milano quanto a Napoli. E fu nella capitale del regno meridionale che, di fatto, quest'organo riuscì – anche grazie alla rilevanza sociale e culturale di molti dei suoi membri³ – ad assumere surrettiziamente funzioni pseudo-legislative, piuttosto che

limitarsi all'esame ininfluente o quasi della legislazione prodotta dall'esecutivo, o all'esercizio della suprema giurisdizione contenziosa. Ecco come ce ne descrive l'attività Pietro Colletta: «Era composto di trentasei consiglieri, un segretario, otto relatori, un numero indefinito di auditori, un vicepresidente, un presidente, il rex; una folla, insomma, di cui qui pare quasi di sentire il brusio. Ancora:

Dava sopra ogni legge parere segreto per giuramento e statuto. Chi guardasse alle condizioni di quel consiglio lo direbbe parte della potestà reggia: e chi alle occorrenze de' tempi, istituzione libera e popolare [...]. Il re ne creava i membri; ma re nuovo doveva sceglierli fra i meritevoli, che erano gli onesti per fama e i sapienti. Segreto il voto; ma poiché cinquanta i presenti, non mancava il beneficio della pubblicità, che non risiede negli uscì spalancati alla plebe, ma nel giudizio sempre retto delle moltitudini e quindi nel bisogno, per trarre dal discorso laude e consentimento del dir vero e giusto⁴.

Un ritratto, forse – come talvolta se ne trovano in Colletta – un poco apologetico, e non del tutto scevro da condizionamenti personali, visto che di quel corpo l'autore era stato membro, insieme ad uomini come Zurlo, Poerio, De Thomasis, Winspeare, Cuoco, Delfico, e anche quel Tito Manzi che ci ha fatto da scorta agli esordi del nostro discorso. A confermarne in larga sostanza la verosimiglianza c'era però anche la viva voce dei ministri, che del Consiglio di stato napoletano lamentarono, in occasioni più che rappediche, non solo l'eccessiva indipendenza, ma addirittura la vocazione a esercitare «un'opposizione vera e propria» alle iniziative del governo⁵.

Ripensiamo alle parole di Colletta, e in particolare al suo caustico disdegno per gli «uscì spalancati alla plebe», corroborato in altri passi della sua *Storia* dalla constatazione che alla «rozza» società meridionale «convenissero [...] costituzioni di governo, piuttosto che libere, assolute»⁶. Ora, formato com'era dagli uomini nei cui nomi si rispecchiava intero il ventaglio della migliore intellettualità del Mezzogiorno – in parte eredi della temperie illuministico-riformatrice tardosettecentesca, in parte militanti della repubblica del '99 sopravvissuti fortunatamente al suo naufragio –, oltre che, per altro, anche da figure assimilabili a un più

tradizionale profilo notabile, il Consiglio di stato di Napoli finiva per qualificarsi come un parlamento quasi ideale, sebbene non elettivo, specie agli occhi di chi - ed era ormai sentimento diffuso tra molti degli ex democratici del triennio repubblicano, in ogni luogo d'Italia - a un protagonismo popolare suscettibile di tradursi (lo avevano dimostrato le insorgenze) nella controrivoluzione *tout court*, preferiva il perseguimento dei propri ideali egualitari attraverso lo strumento di una forte azione di governo.

Poco importava, da questo punto di vista, che il Consiglio di stato non fosse elettivo, se ad animarne le sedute i napoleonidi chiamavano il fiore dell'intellettualità progressista del paese e se accettavano che una consimile adunanza di «dotti» facesse sentire talvolta anche con ferma determinazione la propria voce, senza esitare a schierarsi, all'evenienza, contro il governo, contro il potere esecutivo, contro lo stesso «partito» dell'amministrazione.

E, tuttavia, non si può dire che la questione dell'esistenza o meno di un legislativo indipendente all'interno delle monarchie amministrative di modello napoleonico riuscisse saturata dall'attività - talvolta esternata oltre la linea di demarcazione tracciata da un'interpretazione letterale della legge - profusa dagli organi che abbiamo passato in rassegna.

Quando, nel 1808, fu chiamato a regnare sulla Spagna, Giuseppe Bonaparte, lasciandosi alle spalle Napoli da un mese, emanò uno statuto per il regno che si accingeva a consegnare a Murat.

Parlamenti

L'ottavo capo di quella carta, intitolato *Del Parlamento*, delineava la struttura di un corpo di cento membri, diviso in cinque «sedili»: quello del clero, quello della nobiltà, quello dei possidenti, quello dei dotti, quello dei commercianti. L'80% dei parlamentari sarebbe stato insediato direttamente dal re; il 20% restante (in particolare, l'intero settore della possidenza) l'avrebbero invece segnalato i collegi elettorali, componendo una rosa di nomi più larga, che il governo avrebbe poi discrezionalmente scremato.

Mentre per ecclesiastici, nobili e dotti il seggio parlamentare era inteso come vitalizio, possidenti e commercianti erano destinati a mutare a ogni sessione. Il re avrebbe convocato il parlamento ogni tre anni, decidendo a piacimento la durata di ciascuna sessione.

Non ci si trovava davanti, dunque, a un'assemblea simile a quelle che erano state intese come luogo d'espressione della sovranità popolare nella Francia degli anni '90 e, in qualche misura - come si è visto - anche nell'Italia del triennio repubblicano. Piuttosto, il parlamento disegnato a Baiona costituiva una singolare riproposizione - previo aggiornamento sociale del profilo dei suoi componenti - dei modelli di rappresentanza territoriale di antico regime, tanto più che esso era chiamato a «trattare delle sole materie date ad esame dagli oratori del governo» e non poteva «nulla da sé proporre»⁷. Era privo, insomma, della facoltà di iniziativa legislativa e, per di più, essendo le sue sedute segrete, voti e deliberazioni che ne fossero scaturiti non avrebbero potuto essere resi pubblici.

Come osservava Colletta, il testo di Baiona «non faceva motto di popolo, di sovranità, di libertà civile, di personal sicurezza». E aggiungeva, caustico e disilluso: «che pur sono le pompe, quasi che vane, delle moderne costituzioni». Non gli sfuggiva, tuttavia, che «invero costituzioni, convenevoli forse alla civiltà del XVII secolo, sconvenivano al decimonono dopo che tanto e troppo era parlato di libertà, di eguaglianza, di ragioni de' popoli»⁸.

A ogni buon conto la costituzione di Baiona - incerta commistione tra le forme del costituzionalismo antico e quella che attuita eco dei contenuti di quello moderno - non entrò mai in vigore, e dunque all'altezza della capitale la sola parvenza di una potenzialità legislativa non direttamente succube dell'esecutivo restò confinata all'ambito del Consiglio di stato.

Una prospettiva nuova, tesa davvero a conciliare il «sogno della costituzione» caratteristico della breve età giacobino-democratica tardo-settecentesca con l'emergenza dell'amministrazione quale s'era venuta imponendo tra il 1806 e il 1814, parve proporsi nel 1815, quando Gioacchino Murat era impegnato in quella guerra per l'indipendenza d'Italia nella quale, sciolti ormai i legami con Napoleone, si

ritrovò solo contro le potenze che stavano organizzando il nuovo ordine politico della penisola.

Due camere, consiglio dei ministri, Consiglio di stato; le leggi proposte dal re, esaminate dalle camere; le magistrature indipendenti; le amministrazioni dello stato certe per leggi; le amministrazioni provinciali e comunali rette da magistrature delle province e delle comunità; la stampa libera; le persone, le proprietà sicure; le tante altre libertà e gaurentigie usate in quelle carte⁹.

Erano queste le caratteristiche fondamentali di una costituzione che Murat scrisse in Romagna, dal «fronte», e che – benché datata 30 marzo – non fu pubblicata nel regno di Napoli che il 18 maggio. Neppure cinque mesi più tardi, il 12 ottobre, Murat venne giustiziato a Pizzo Calabro; ma il suo regno, che sperava allora vanamente di riconquistare, l'aveva perso già nella tarda primavera, quando i Borboni con l'aiuto inglese avevano ripreso la porzione continentale del loro regno, dalla quale erano stati scacciati nel 1806.

Anche l'«estrema» costituzione murattiana, dunque, rimase tutta sulla carta. E, tuttavia, non è per questo meno interessante. In essa si poteva leggere, infatti, l'accoglimento di un bisogno di partecipazione della popolazione al pubblico potere, che – senza per questo disconoscere i mutamenti prodotti nell'ordinamento giuridico e sociale dalla recente ascesa dell'amministrazione – riconduceva quest'ultima a una dialettica cogente con la società degli individui e dei privati, scalzandola dal piedistallo intangibile alla cui sommità essa s'era insediata negli anni «eroici» della costruzione dello stato nuovo.

Ci si trovava davanti a un tentativo di conciliare libertà e autorità – legislativo e esecutivo – all'interno di un ordine giuridico scevro a questo punto di qualsiasi ipotesi vetero-cetuale e tuttavia orientato nella direzione del garantismo a tutto tondo, in forza dell'attivazione di meccanismi di rappresentanza moderni.

Quel tentativo, del resto, rappresentava anche la risposta a una doppia sfida: quella emersa, da un lato, in seguito all'emanazione della costituzione di Cadice nella Spagna controllata dagli insorgenti antifrancesi, nel 1812, e quella che i Borboni erano stati sostanzialmente costretti dai loro protettori inglesi a lanciare, pure nel 1812, dal loro provvi-

sorio esilio siciliano, quando s'erano anch'essi rassegnati a promulgare una costituzione, al fine di ammansire l'insofferenza dell'autonomismo insulare nei loro confronti.

La costituzione siciliana

La costituzione borbonico-siciliana del 1812/13 scaturiva da un disegno politico che il governo inglese veniva affiancando alle operazioni puramente militari negli ultimi anni della guerra antinapoleonica. Si trattava, in buona sostanza, di «garantire regimi costituzionali al posto delle monarchie amministrative imposte da Napoleone, come successore dei governi dinastici rimossi»¹⁰.

Non era, quest'ultimo, evidentemente del tutto il caso della Sicilia, ove, sebbene presso la corte di Ferdinando fosse presente e attivo un «partito» di funzionari fortemente suggestionati dal fascino del modello amministrativo napoleonico, il «costituzionalismo antico» emblemizzato dalla presenza di un parlamento di tipo tradizionale, nel quale si rispecchiava la perdurante centralità del feudo e dei suoi istituti giuridici, non era stato sostanzialmente scalfito.

E, tuttavia, qui lo scacco alla monarchia amministrativa parve manifestarsi come una sorta di mossa preventiva, tesa a evitare che essa venisse imposta dal ministro Medici, come pareva che egli fosse intenzionato a fare dopo il lungo braccio di ferro che aveva visto nel 1810 parlamento e corte contrapporsi su questioni fiscali, e che aveva conosciuto un ulteriore sviluppo l'anno dopo con l'arresto e la deportazione di alcuni baroni siciliani, particolarmente attivi nel tessere la trama dell'insubordinazione rispetto alle iniziative del governo¹¹.

La costituzione siciliana nata all'ombra del ministro plenipotenziario inglese Bentinck – nella provvisoria evasione di re Ferdinando, che ne fece garante il figlio Francesco, nominandolo vicario generale del regno – riprendeva larghi tratti del modello allora vigente in Gran Bretagna: due camere – quella ereditaria dei pari, formata dagli ex componenti i bracci baronale ed ecclesiastico del vecchio parlamento siciliano, e quella dei comuni, la cui composizione derivava invece da elezioni censitarie –, riunite in un

parlamento titolare del potere legislativo, da convocarsi da parte del re almeno una volta l'anno; un esecutivo designato dalla corona e nei confronti di questa responsabile, con la riserva che il parlamento avesse «sempre diritto di chiedere conto e ragione di qualunque atto del potere esecutivo» stesso, nonché di sottoporre a processo i ministri «per azioni ritenute contrarie agli interessi della nazione»; l'ulteriore facoltà accordata, però, al sovrano di respingere, ritenendolo necessario, i testi approvati dalle due camere, senza, per altro, potersi ingerire nella elaborazione di questi; un giudizio, infine, separato dal legislativo e dall'esecutivo, ma «sottoposto al giudizio del parlamento per eventuali abusi di potere denunciati dai cittadini»¹².

Ce n'era quanto bastava per indurre la regina Maria Carolina a lamentare la larvata intenzione degli inglesi di ridurre «a stato spregevole e vile [...] la nostra politica autorità»¹³, ovvero, di infliggere alla discrezionalità monarchica una lesione intollerabile rispetto al suo perdurante immaginario assolutista.

Per altri versi, però, la costituzione, emanata nel 1812, pareva anche qualificarsi nel segno di una forte contrapposizione alle forze sociali che maggiormente avevano fruito delle opportunità offerte dal sistema parlamentare preesistente, cioè del costituzionalismo «antico».

Baroni ed ecclesiastici si vedevano sì, infatti, consegnata la camera dei pari; ma, in base all'articolo XI della costituzione, veniva decretata contestualmente l'abolizione del feudalesimo, proprio come era avvenuto sei anni prima nella parte continentale del regno, in forza della legge varata da Giuseppe Bonaparte e poi fatta applicare da Murat.

E, tuttavia, qui la costituzione «materiale» fece largamente aggio su quella scritta: sotto il profilo dei cosiddetti diritti «personali» (monopoli, prestazioni, ecc.), il principio dell'abolizione del feudalesimo rimase infatti in gran parte lettera morta; e anzi, liberati da alcuni oneri e abilitati a rendere piena proprietà privata i terreni feudali sui quali i contadini avevano esercitato sin lì gli usi civici, i feudatari risultarono i veri beneficiari delle norme sociali della costituzione.

Per converso, sebbene per formare la camera dei comuni si assistesse all'inedito spettacolo delle elezioni, che si

tennero due volte, sancendo in entrambi i casi la vittoria del partito cosiddetto «democratico», incline a alimentarsi alla fonte del costituzionalismo di matrice francese, il parlamento fece fatica, negli appena tre anni che fecero da sfondo a questa esperienza, a uscire dagli schemi attuali che corrispondevano alla mentalità di molti suoi membri, specie all'interno della camera dei pari.

Nell'isola l'ambiguità tra costituzionalismo antico e costituzionalismo moderno stentava dunque a sciogliersi, tanto più per il fatto che per il concreto invero del secondo mancava in buona sostanza il presupposto che invece s'era realizzato nei due regni dell'Italia napoleonica: la cancellazione giuridica dei vecchi ceti privilegiati e la conversione di chi ne aveva fatto parte in mero soggetto di diritto privato.

1812

Un bilancio

È tempo di trarre un primo, provvisorio bilancio, prima di ricongiungersi ai temi e all'epoca che hanno fatto da scenario al tratto iniziale del nostro percorso.

Ricostruendo le vicende italiane del ventennio francese – in particolare quelle relative ai territori di volta in volta dipendenti da Milano e da Napoli – abbiamo osservato prima diffondersi, a fine Settecento, un vento di trasformazione dell'antico ordine che parve sostanziarsi soprattutto nei temi palinestetici della partecipazione della cittadinanza al potere e della sovranità popolare, fondendo insieme, in certi frangenti, la «libertà degli antichi» con quella dei «moderni», per riprendere una nota dicotomia con la quale Benjamin Constant definiva gli spazi rispettivi della democrazia diretta e dei sistemi rappresentativi di impronta liberale. Poi, in età napoleonica, al tema della partecipazione al potere abbiamo visto subentrare, sostanzialmente, quello della sua organizzazione dall'alto, attraverso la prepotente ascesa di una amministrazione di stato dalle caratteristiche e dalla prassi largamente eversive rispetto agli assetti politico-istituzionali, alle consuetudini collettive, agli umori diffusi di una società di antico regime che, pur nella varietà delle sue tipologie peninsulari, era sempre e comunque contraddistinta dalla tenuta delle giurisdizioni social-corporate ri-

spetto a una giurisdizione centrale che, in relazione all'epoca, sarebbe tutto sommato anacronistico definire puramente statale, e della quale conviene dunque, sino alla sua parabola terminale, sottolineare la natura a sua volta mista, contestata tra lo spettro d'irradiazione della discrezionalità sovrana e l'autoreferenziale regolarità burocratica.

In considerazione delle caratteristiche formali del regime nel cui contesto il progetto di uniformazione e omologazione burocratica leggibile nella vicenda dei regni napoleonici in Italia si è sviluppato, ci è parso opportuno fare nostra - a questo proposito - una definizione che in parte già i contemporanei, ma poi soprattutto gli storici degli ultimi decenni hanno a più riprese avanzato per individuare i tratti salienti dello «stato nuovo» sorto a Milano dopo l'eclissi del repubblicanesimo prima cisalpino, poi «italiano», e a Napoli dopo la cacciata in Sicilia dei Borboni nel 1806: quello di «monarchia amministrativa», dove l'enfasi - è bene ricordarlo -, più ancora che sul sostantivo va posta sull'aggettivo, e sulle ricche potenzialità di trasformazione sociale ad esso connesse.

Se, infatti (a parlare è ancora una volta Pietro Colletta),

la vecchia monarchia esser poteva una dignità, la monarchia nuova non doveva essere che magistratura: quella procedendo da nascita, indi da caso e fortuna, questa da scelta o conquista, indi da merito o da virtù: e l'una sostenendosi per fasto, nomi e vana superba aristocrazia, e l'altra per forza, popolo ed aristocrazia si ma sociale e chiara di opere e di servizi¹⁴.

In termini più concisi, ma altrettanto efficaci, aveva espresso in quegli anni lo stesso concetto una voce come quella del bresciano Antonio Sabatti, presidente della Corte dei conti del Regno italico, dopo un passato che l'aveva visto schierato nelle fila dei più accesi «giacobini» durante la Repubblica bresciana del 1797, definendo quello della Milano napoleonica un governo al tempo stesso «democratico [e] monarchico, in cui i cittadini godono della stessa libertà ed eguaglianza di diritti in faccia alla legge»¹⁵. Ovvero - e qui cediamo la parola a un altro dei maggiori esponenti del movimento democratico cisalpino di fine Settecento, Giuseppe Valeriani alias Federico Coraccini - una monarchia che era stata capace di sciogliersi dalla tradizionale ritualità aristocraticizzante

caratteristica dell'antico regime, per tirare «un livello su tutti gli uomini», e aprire «la stessa carriera ascendente a tutti coloro, che superando gli ostacoli innanzi ai quali si arrestarono gli altri, s'innalzarono sopra questi colla superiorità dei loro talenti»¹⁶.

Il lato luminoso della medaglia, che uomini come Colletta, come Sabatti, come Valeriani (così come i Guicciardi, Mulazzani, Manzi che ci hanno tenuto compagnia nelle prime pagine) si sforzavano di mettere in mostra in ogni modo, aveva però, come abbiamo cercato di mostrare, un suo cupo rovescio, se è vero che l'espansione dell'amministrazione di stato s'era svolta in base a un processo fondamentalmente violento, e quasi «militare».

Essa, del resto, oltre che esprimersi in quel complesso di misure, sul quale abbiamo a lungo soffermato lo sguardo, s'era sorretta facendo della leva fiscale un uso assolutamente inedito per intensità, durata, pervicacia.

Certo, le tasse ora le pagavano tutti, compresi gli ex privilegiati. Ma ciò non implicava affatto che coloro sui quali in precedenza esse pesavano in modo esclusivo ne avessero tratto un sollievo o beneficio. E non è un caso che il crollo del regno napoleonico d'Italia, pur originato essenzialmente da fattori militari, trovasse il suo momento emblematico e simbolico nel linciaggio popolare del titolare del dicastero milanese delle Finanze, il novarese Giuseppe Prina.

Con la cruenta «giornata» milanese del 20 aprile 1814, ci si trovava in realtà davanti all'epifania dirompente e fulminante di un sentimento che aveva saldamente fatto da sfondo a quasi ogni pagina della riscrittura napoleonica delle regole di fondo della vita associata nella penisola italiana; un sentimento di avversione e di estraneità ben radicato negli strati sociali subalterni, oltre che naturalmente negli appartenenti agli ex ordini privilegiati, e agevole da decifrare già assai prima del completarsi della sua parabola.

Ne avevano offerto testimonianza, per esempio, fenomeni come la renitenza alla leva e la propensione a sottrarsi all'anagrafe; o, ancora, come la talvolta corale fuoriuscita dalla legalità e il conseguente approdo al banditismo; o, infine, come il tenace attaccamento alle istituzioni ecclesiastiche e la fiducia riposta nella capacità di queste di alleviare

le più dolorose ferite sociali con gli strumenti della carità e dell'assistenza. Erano, queste, tutte espressioni di un sentimento di malessere e di rigetto nei confronti dei meccanismi di registrazione e disciplinamento contestualmente attivati dalla nuova ingegneria istituzionale, basata sull'egemonia della funzione esecutiva.

Amministrazione e nazione

Tuttavia, un manipolo tutt'altro che insignificante di italiani del primo Ottocento, attivo soprattutto nelle strutture amministrative e militari dei due regni, non solo nella bontà dello stato «alla napoleonica» aveva creduto con ferma determinazione, ma ne aveva anche tratto lo stimolo per immaginare uno scenario che tendeva a travalicare il mero dato politico-amministrativo, per distendersi in una progettualità politica più ampia.

Pur divisa in tre porzioni distinte (i dipartimenti annessi all'*Empire*, il regno d'Italia, il regno di Napoli), la parte continentale della penisola era stata governata al momento dell'apogeo della potenza francese da leggi e istituzioni sostanzialmente comuni, quelle elaborate da Napoleone per l'Impero ed esportate oltrelpe. Colletta:

Di questa prescritta uniformità si lamentava la presuntuosa Italia, e le dava il nome odioso di servitù, non vedendo ch'era mezzo presente alla tanto bramata italiana unione, e germe di futura indipendenza¹⁷.

Quella che l'autore della *Storia del reame di Napoli* diceva che nel 1814 rialzavano ovunque la testa, attendendosi dalla caduta di Bonaparte non solo il ripristino della carta geografica della penisola anteriore al 1796, ma anche, e soprattutto, lo smantellamento dello stato amministrativo e la riesumazione delle antiche giurisdizioni social-corporate.

Il «partito» delle istituzioni napoleoniche, viceversa, nutriva il proprio immaginario di tutt'altri sogni.

Per chi ne faceva parte, quell'uniformità di ordinamenti costituiva infatti tanto il condensato di un progetto politico.

affidato al braccio solo apparentemente «tecnico» dell'amministrazione, quanto il presupposto obbligante per lo sviluppo di un disegno di respiro nazionale, che si presentava naturalmente inconciliabile con la riproposizione dei vecchi ordinamenti cetual-particolaristici.

Si trattava di figure che, dopo aver sognato da «giacobini» a fine Settecento la nazione come fisiologica incarnazione della sovranità popolare (e dopo avere in occasione della reazione del '99 patito una cocente crisi di sfiducia nel «popolo» fantasticato negli anni precedenti), vedevano ora in essa – o, meglio, nella sua futuribilità – il naturale spazio di irradiazione dell'amministrazione in cui avevano attivamente militato durante gli anni del consolidamento napoleonico nel regno d'Italia e in quello di Napoli. Infatti

il maggiore intoppo (la varietà e l'avversione tra i popoli italiani) era tolto, da che tutta Italia aveva in comune i codici, la finanza, i bisogni, il comporre, l'ordinare, il comandare delle milizie; e però erano uguali dall'Alpi al faro le armi, le ricchezze, i desiderii, elementi di vita e di forza di un popolo¹⁸.

Se in un giudizio come questo si ascoltavano gli echi di una retorica caratteristica degli uomini «nuovi» affacciatisi a ruoli di protagonismo nella vita pubblica nel cuore delle esperienze repubblicano-rivoluzionarie di fine Settecento, tuttavia alla fine dell'età napoleonica poteva accadere di avvertire la presenza di un linguaggio e di un orizzonte concettuale non dissimile anche nella prosa di chi s'era formato in una stagione successiva, per molti versi già lontana dalla temperie vibrante caratteristica del triennio rivoluzionario.

Nato nel 1775, Colletta nel 1799 aveva 24 anni (la stessa età, grosso modo, di Guicciardi, Mulazzani, Manzi) e le linee di fondo della sua visione del mondo le aveva maturate allora, come persona schierata in prima fila a sostegno dell'ordine nuovo, adattandole in seguito via via ai mutamenti di congiuntura occorsi negli anni seguenti.

Un uomo come Gaudenzio De Pagave, che alla caduta del Regno italico era segretario del consiglio degli uditori nel Consiglio di stato milanese, era nato appena un anno dopo Colletta, ma negli anni caldi della prima Cisalpina

s'era invece tenuto sostanzialmente lontano dalla vita pubblica. La sua parabola esistenziale, al momento della caduta di Bonaparte, si identificava con un profilo puramente burocratico, testimoniato dal suo servizio negli organici amministrativi prima della Repubblica italiana, poi del Regno italico. Rivoluzionario non era stato, probabilmente, mai; era uomo d'apparato e basta. Eppure ecco qui quanto scriveva nel 1814, appena dopo la caduta del Regno italico, in un memoriale indirizzato alle nuove autorità austriache:

Avvicinati tra loro gli Italiani dalla Rivoluzione e dal sistema sotto di cui vissero per molti anni, tornarono a riguardarsi come individui di una stessa famiglia, e nella lusinga di rientrare nell'antico loro posto tra le Nazioni, si abbandonarono malgrado la durezza di un Governo dispotico ad una tale energia di carattere, singolarmente nella carriera militare, da far conoscere in mezzo ai pericoli delle armi che l'antico valore italiano non era in essi spento. Essendosi quindi abituati gli Italiani ad un nuovo ordine di cose, ed a figurare con un governo loro proprio, trovarono nella fiducia di conservarlo una ricompensa ai sacrifici d'ogni genere, ai quali dovettero soggiacere.¹⁹

La forza del «sistema», ovvero di un'amministrazione, l'attenta valutazione della cui nuova natura avrebbe dovuto a suo parere consigliare di perseguire l'obiettivo di tenere gli italiani «tra loro separati e divisi, fomentando tra essi delle rivalità ed opposizioni di interessi, che pure avrebbero dovuto essere uniformi»: questo era ciò che De Pagave mostrava di ritenere un lascito irrinunciabile, da annoverare senz'altro tra i meriti del regime appena caduto, sulle cui strutture gli austriaci si apprestavano a intervenire.

Smantellare i ministeri di una capitale, Milano, il cui governo negli anni passati aveva amministrato, oltre alla Lombardia, anche il Veneto, parte dell'Emilia, la Romagna, le Marche? Frammentare nuovamente i territori, e riproporre la carta geopolitica dell'Italia del 1796? Una soluzione del genere sarebbe equivalsa – a parere di questo paradigmatico esponente dello stato napoleonico – a una vera e propria follia:

Ciò che poteva convenire in allora, cioè in un tempo in cui l'esercizio del sovrano potere era inceppato, e quindi meno ener-

gico di quello che lo sia attualmente, riuscirebbe difettoso in oggi, in cui il Potere esecutivo trovasi rivestito di tutti i suoi diritti.²⁰

I «diritti» dell'esecutivo

I pieni diritti dell'esecutivo: quella conquista recente, vanamente perseguita dalle politiche riformatrici del tardo Settecento, e realizzata da Napoleone, non doveva andare dispersa, né, con essa, era auspicabile che venisse disarcolato il nuovo sistema territoriale, che aveva trasformato le molte piccole patrie di antico regime in uno stato unitario, del quale i suoi governanti mostravano di andare fieri. De Pagave:

Il vero e reale interesse [della casa d'Austria] la consiglia a conservare quelle istituzioni, le quali avendo riuniti diversi Stati sotto il cessato regno d'Italia, imprimono al medesimo un carattere d'energia che la politica insegna di conservare anziché di comprare [...]. Il maggior sacrificio che si possa imporre ad una Nazione si è che privandola di tale carattere, la si spoglia di quanto la medesima ha di più caro [...]. L'esempio del passato, ed i sacrifici d'ogni genere ai quali docilmente si sottoposero gli Italiani sotto un Governo, che non era certo il più curante degli interessi e dell'amore dei suoi popoli, dovrebbero far conoscere alla Monarchia austriaca, quanto ella possa ripromettersi dagli Italiani tenendoli uniti come lo erano sotto il cessato Regno [...]. Gli Annali della Storia ed una recente esperienza dimostrano che i vincoli più solidi e sicuri sui quali possono contare i Principi sono quelli che derivano ed hanno la loro base nell'Amore dei Popoli.²¹

In questa riflessione ritroviamo, ben condensati, molti degli elementi che ci siamo sforzati di mettere a fuoco, narrando dell'Italia napoleonica. Ripercorriamoli partendo dall'epilogo del discorso di De Pagave, dalla sua notazione sull'«amore dei popoli», e sulla disponibilità di questi ultimi ad affrontare «sacrifici d'ogni genere» in presenza di istituzioni capaci di garantire «energia» a una nazione.

Ora, se sarebbe probabilmente fuorviante leggere nella nazione evocata dal burocrate italico la prefigurazione della nazione «geografica» del Risorgimento – quella, per intendersi, distesa tra le Alpi e il faro, che affiorava invece dalle parole di Colletta –, pure il memoriale steso dall'ex segreta-

rio del Consiglio di stato milanese tematizzava esplicitamente in una comunità unitaria più larga di quelle esistenti anteriormente al 1796 il soggetto delle proprie argomentazioni: una comunità – o popolo – capace di esprimere consenso nei confronti di un pubblico potere dinamico e incisivo.

Che l'amministrazione era di fatto negli anni precedenti divenuta un soddisfacente surrogato della politica; e che lo spazio che le corrispondeva non poteva essere quello, che il congresso di Vienna stava minacciando di resuscitare, dei vecchi particolarismi territoriali che avevano tenuti gli italiani «tra loro separati e divisi»: questo era quanto De Pagave si premurava di ricordare a chi si apprestava a decidere dell'immediato futuro della penisola, facendo al tempo stesso notare come il patrimonio napoleonico da conservare (la pienezza dei diritti dell'esecutivo) altro non fosse che l'inveramento di un obiettivo vanamente perseguito a fine Settecento dai sovrani riformatori della stessa casa d'Austria.

Abbiamo visto, nel capitolo precedente, come sicuramente un'opzione come quella di De Pagave risultasse indesiderabile non solo agli esponenti dei vecchi ceti privilegiati, ma anche alle moltitudini subalterne. E, tuttavia, ad esserne partecipe – certo in misura variabile a seconda dei luoghi – era senza alcun dubbio il settore più dinamico della società italiana: quello che si riconosceva volentieri nell'egualitarismo dei codici, nella certezza della proprietà, nel principio della «ricompensa al merito» – come suonava il titolo di un'opera di Melchiorre Gioia –, nell'effervescenza sociale, infine, indotta dalla cancellazione della società per ordini e dei suoi confini geografici, oltre che mentali e istituzionali.

Ora, dunque, capiamo meglio perché Metternich avesse scelto tra persone come quelle di cui abbiamo fatto conoscenza agli esordi del nostro percorso le proprie «sentinelle», incaricandole di sondare gli umori dei settori più vivaci della società italiana del dopo-Napoleone.

Il pieno esercizio dei «diritti dell'esecutivo», d'altronde, interessava a sua volta non poco anche a lui, come già era stato al centro delle aspirazioni dei sovrani riformatori asburgici di fine Settecento, Giuseppe II in primo luogo. E dunque i suoi informatori trovavano, nelle sue, orecchie ben disposte ad apprendere i segreti del corretto funzionamento

delle moderne istituzioni amministrative napoleoniche, che viceversa i primi passi della restaurazione stavano in molte parti d'Italia mettendo radicalmente in forse.

NOTE AL CAPITOLO TERZO

¹ M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'unità*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 116.

² Fu, infatti, in quella occasione, il senato a insediare la reggenza provvisoria che, sotto la tutela austriaca, avrebbe governato la Lombardia nei due anni seguenti.

³ Cfr., in proposito, R. Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenziioso nelle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1984.

⁴ P. Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, con introduzione e note di N. Cortese, 3 voll., Napoli, Libreria scientifica, 1951, vol. II, pp. 232-233.

⁵ Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenziioso nelle Sicilie*, cit., p. 113.

⁶ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 213.

⁷ *Ibidem*, p. 285.

⁸ *Ibidem*, p. 286.

⁹ *Ibidem*, p. 471.

¹⁰ 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, qui p. 632.

¹¹ *Ibidem*, pp. 649-651.

¹² Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'unità*, cit., p. 140.

¹³ L'esternazione della regina è citata in Giarrizzo, *La Sicilia dal Cinquecento all'unità*, cit., p. 653.

¹⁴ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 269.

¹⁵ Citato da M. Meriggi, *Tra statistica e politica: storia di una polemica nella Brescia napoleonica*, in P. Gibellini (a cura di), *Foscolo e la cultura bresciana del primo Ottocento*, Brescia, Grafo, 1979, pp. 143-163, qui p. 154.

¹⁶ F. Coraccini (ma G. Valeriani), *Storia dell'amministrazione del regno d'Italia durante il dominio francese*, Lugano, 1823, p. 179.

¹⁷ Colletta, *Storia del reame di Napoli dal 1734 al 1825*, cit., vol. II, p. 325.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 380-381.



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.

I TEMPI LUNGHIE DELLE MONARCHIE AMMINISTRATIVE (1815-1848)

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 sfregiarsi 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, enclava all'interno della Romagna pontificia) si affermò 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-