

BIBLIOTECA F. PATETTA
113
H
42
UNIVERSITÀ DI TORINO

RAV 803393

MARCO MERIGGI

GLI STATI ITALIANI
PRIMA DELL'UNITÀ

Una storia istituzionale

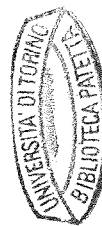
I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività della
Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
<http://www.mulino.it>

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.

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 sfrangiarsi non poco, e ad arricchirsi di parecchie unità.

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

Accadde così che nell'Italia della restaurazione non trovarono più spazio i vecchi regimi oligarchico-repubblicani – come erano stati quelli di Venezia, di Genova, di Lucca durante l'antico regime – e che la forma monarchica (sola eccezione la microscopica repubblica di San Marino, enclave all'interno della Romagna pontificia) si 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-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La nozione di territorio: una parziale rinascita

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

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

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

Qualche esempio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo sguardo di Vienna

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

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

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

Bonapartisti insospettiti

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

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

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

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

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

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

Questi due ministri fecero comprendere al Re essere impossibile ripristinare l'antico sistema. Egli riuscirono perfettamente nell'intento, e Napoli vide con orrore e voltastomaco non solo ciò, ma il fraternizzare del Ministero con le suddette persone che erano nella pubblica indignazione [cioè, gli ex murattiani]. Quel numeroso popolo che niente aspettava con più impazienza quanto il vedere bassi i partitanti dell'imperatore atterrato, ebbe la sorpresa e il dolore di mirarsi da quelli stessi diretto e comandato¹².

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

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

Si trattava, dunque, di sfruttare «l'opportunità offerta dai tempi per edificare lo stabilimento che tutte le [membra] comprendesse nella medesima uniformità», lasciandosi alle spalle l'incoerente «aggregato di usi, di leggi, di privilegi fra loro naturalmente difformi» ereditato dalla tradizione e vigente anteriormente all'esperienza franco-napoleonica¹³.

Un desiderio di uniformità

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli esiti di un compromesso

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

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

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

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

A questo proposito, si impone un chiarimento preliminare.

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

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

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

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

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

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

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

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

Nobile. Che vuol dire?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I ducati padani e il granducato di Toscana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo Stato pontificio e il regno delle Due Sicilie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il nuovo volto della giustizia. Un profilo di massima

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una rivincita aristocratica?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Continuità o rottura? Gli uomini

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

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

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

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

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

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

Un soggetto nuovo: i dottori dell'amministrazione

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

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

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

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

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

L'amministrazione: dalla politica alla routine burocratica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dall'insofferenza antinapoleonica a quella antiburocratica

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

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

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

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

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

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

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

NOTE AL CAPITOLO QUARTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ *Ibidem*, p. 179.

¹¹ *Ibidem*, p. 198.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ *Ibidem*, p. 248.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 249.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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