

CAPITOLO II. **Le istituzioni lombardo-venete nell'età della Restaurazione**

1. **L'organizzazione territoriale**

Il nuovo Regno venne a comprendere tutti i dipartimenti lombardi e veneti del cessato Regno d'Italia, con le sole esclusioni di quello di Novara, già nel 1814 rientrato a far parte del Regno di Sardegna, e di quello dell'Alto Adige (Trento), riacquisito dall'Austria, ma conglobato nel *Land* del Tirolo. Dal punto di vista territoriale, l'unica questione rimasta aperta ancora alla vigilia del Congresso di Vienna riguardava la Valtellina, il cui destino era conteso tra il canone elvetico dei Grigioni e le province italiane di casa d'Austria. Ma già nel 1815, nel pieno dell'amministrazione provvisoria, l'imperatore d'Austria poté emanare una patente attraverso la quale, oltre a stabilire il profilo istituzionale del nuovo Regno, annunciò l'avvenuta assegnazione della valle alle province lombarde.

Suddiviso in due governi, ciascuno riferito ad un'area regionale, il territorio lombardo-veneto risultava così composto; del governo lombardo facevano parte le delegazioni (province) di Milano, Como, Bergamo, Brescia, Pavia, Cremona, Mantova, Lodi-Crema, Sondrio; di quello veneto le delegazioni di Venezia, Verona, Udine, Padova, Vicenza, Treviso, Rovigo, Belluno.

Ciascuna delegazione era a sua volta suddivisa in sotto-unità territoriali, i distretti, che presentavano qualche analogia con i cantoni

napoleonici: la Lombardia aveva 127 distretti, il Veneto 91, per un numero complessivo di 218 unità¹.

Lo schema risultante da questa suddivisione territoriale non era così scontato come la quasi totale omologia delle province lombardo-venete con le attuali province delle regioni Lombardia e Veneto potrebbe indurre a credere. Rispetto all'età napoleonica, nel corso della quale il territorio delle due regioni era stato suddiviso in 14 dipartimenti — Olona (Milano), Mella (Brescia), Serio (Bergamo), Mincio (Mantova), Alto Po (Cremona), Lario (Como), Adda (Sondrio) per la Lombardia; Adriatico (Venezia), Adige (Verona), Brenta (Padova), Passariano (Udine), Bacchiglione (Vicenza), Piave (Belluno), Tagliamento (Treviso) per il Veneto —, si aveva sì una crescita di tre unità provinciali, risultando 17 le delegazioni, ma molte di più erano state le località che nel biennio di transizione avevano chiesto la propria ricostituzione in provincia, sulla base del richiamo alla tradizione storica settecentesca: Casalmaggiore, Bozzolo e Gallarate in Lombardia, e Crema nella Lombardia ex-veneta. Quest'ultima località, come si è accennato, venne riportata a livello provinciale insieme a Lodi, ma di fatto ad esercitare la funzione di capoluogo di delegazione fu poi il centro prossimo a Milano.

Le scelte della Commissione aulica, anche su questo punto, non furono perciò ovvie, ma implicarono un preciso orientamento di eversione rispetto ad un passato territoriale che i gruppi di potere locali si erano sforzati di resuscitare.

In che modo il territorio dovesse essere organizzato al di sotto del livello distrettuale rimase per qualche anno ancora incerto; la patente istitutiva del Regno, emanata nell'aprile 1815, rimandava infatti la soluzione della questione ad un tempo successivo. Fino al 1817 avanzato — malgrado già dall'inizio del 1816 le amministrazioni provvisorie avessero ceduto il passo all'organizzazione stabile — venne conservata la suddivisione comunale napoleonica, che aveva drasticamente riorganizzato il profilo del portato storico tardosettecentesco. Il numero delle unità comunali era stato infatti dai governanti del Regno italico ridotto all'osso, attraverso la costruzione amministrativa dei « comuni denominativi », unità derivanti dal riac-

¹ Sull'organizzazione territoriale del Lombardo-Veneto, cfr., in particolare, il quadro offerto da A. SANDONÀ, *Il Regno Lombardo-Veneto 1814-1859. La costituzione e l'amministrazione*, Cogliati, Milano 1912.

corpamento intorno ad un centro maggiore delle località o frazioni minori circostanti. In Lombardia, ad esempio, questa operazione, messa in atto nel 1808, aveva comportato la riduzione del numero dei comuni da 2141 a 795 unità.

La Commissione aulica lavorò a lungo su questo problema, anche perché, diversamente da quel che atteneva al sistema di geometrie « larghe » impostato dal governo napoleonico, su questo punto le giunsero da informatori ed inviati nelle province italiane indicazioni spesso contraddittorie, ed in ogni caso assai meno entusiastiche nei confronti di questa ulteriore realizzazione dell'ingegneria istituzionale del Regno italico. Al sistema allora (nel 1808) inaugurato veniva infatti da molti addebitata la disastrosa situazione finanziaria in cui la maggior parte dei comuni italici versava al momento del crollo del Regno. Troppo poco, in realtà, si sa sul funzionamento di questo estremo livello dell'amministrazione napoleonica per poter pronunciare un giudizio argomentato in proposito. Si può tuttavia dar per certo che i comuni, costituiti in ampie unità burocratiche che si presentavano come l'appendice periferica dell'amministrazione centrale, piuttosto che come livello iniziale di una rete — quanto si voglia « formalizzata » e sottoposta ad una rigida normativa statale¹ — di autogoverno dei sudditi, come si era, almeno in parte, dato il caso nella Lombardia austriaca settecentesca, erano stati obbligati dal governo italico a spendere ampiamente al di là delle proprie risorse correnti; e, soprattutto, vincolati ad un tipo di spese che, sopravanzando spesso il ristretto ambito del campanile, erano risultate particolarmente sgradite ai contribuenti locali, e in particolar modo ai notabili dei centri minori assorbiti dai « comuni denominativi ». Per contro, rispetto a quello napoleonico, il sistema comunale teresiano settecentesco era stato assai più rispettoso degli equilibri del potere locale.

Fu solo dopo lunghi dibattiti che al problema venne data una soluzione, anche in questo caso per altro non totalmente priva di contatto con le scelte operate dai legislatori italici. La ripartizione comunale teresiana per la Lombardia, e quella tardosettecentesca per il Veneto vennero sì infatti in linea di massima ripristinate, e si rea-

¹ Cfr. l'analisi relativa al governo comunale nella Lombardia teresiana in C. MOZZARELLI, *Sovrano, società* cit., cap. II, e le osservazioni di C. CAPRA, *Il Settecento*, in D. SELLA e C. CAPRA, *Il ducato di Milano* cit., in particolare pp. 319-323.

lizzò pertanto una nuova impetuosa espansione delle unità comunali; ma la ripartizione dei comuni nelle tre classi secondo le quali il regime napoleonico li aveva omologati (I classe per i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, II classe per i comuni con popolazione tra i 3000 e i 10.000 abitanti, III classe infine per quelli con meno di 3000 abitanti) venne mantenuta operante, e tale scelta costituì la prima avvisaglia di una modifica delle forme istituzionali preposte al governo del comune che avremo modo di esaminare tra breve¹.

Alla ripartizione territoriale ora delineata venne applicata una doppia gerarchia di poteri.

¹ Sul profilo normativo dell'organizzazione comunale lombardo-veneta cfr. soprattutto E. ROTELLI, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria 1755-1859*, in « Archivio storico lombardo », CII, 1976, pp. 171-235.