6. Che l'Austria, nel dar vita con la Restaurazione al Regno Lombardo-Veneto, abbia ripristinato il sistema comunale teresiano, la letteratura in materia l'ha ripetuto cosí spesso da far diventare l'affermazione una specie di luogo comune.

Alla formazione di tale 'certezza' storiografica ha dato un contributo anche Carlo Cattaneo, che l'ha usata, nella prima lettera al "Diritto," come un argomento della sua requisitoria contro l'ordinamento amministrativo napoleonico, da lui accusato, per giunta, di non saper

[82] Dopo aver riferito le critiche di A. SANDONÀ, *op. cit.*, al decreto del 1805, e averle attribuite "alla particolare formazione culturale di quello studioso, che, fondandosi esclusivamente su documentazione legislativa ed archivistica austriaca, ha voluto sminuire la portata delle grandi riforme amministrative napoleoniche in Lombardia, al fine di mostrare un'evidente continuità nel governo asburgico in Italia avanti e dopo l'esperienza francese," C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 59, scrive che "troppo evidenti sono, però, i progressi dell'amministrazione del Regno d'Italia a Milano rispetto a quella del precedente dominio austriaco" e che l'autore in parola "ha voluto sottovalutare quella che col Roberti si deve chiamare la formazione di uno stato moderno, pur centrandone l'indagine in uno dei momenti essenziali." E aggiunge che "l'uniformità delle amministrazioni locali, il rigido ed operante controllo delle autorità centrali su quelle periferiche, la distinzione fra amministrazione attiva e amministrazione contenziosa, la crescita del personale direttivo... sono tutti elementi di prim'ordine ai fini di una positiva valutazione dell'apparato amministrativo napoleonico in Italia," mentre "le lacune di qualche norma particolare... diventano fatti estremamente secondari, sui quali indulgere può diventare pesante e superfluo."

Questa critica al Sandonà è stata, a sua volta, duramente contestata da G. MIGLIO, *Gli studi di storia amministrativa. Gli aspetti amministrativi dell'unificazione nazionale*, in "Archivio ISAP 1962," Milano 1962, p. 1230.

[83] Come scrive C. GHISALBERTI, *op. cit.*, pp. 58-59, A. SANDONÀ, *op. cit.*, pp. 54-55 accusò il decreto "di aver calpestato tutta l'autonomia comunale goduta dai lombardi sin dall'amministrazione della giunta del censimento e dalle leggi sul catasto di Milano del 1753 e del 1755, con norme che quell'autore non esitò a definire vessatorie, quali quelle relative alla nomina da parte del prefetto dei sindaci di comuni di terza classe tra persone aventi dimora in comune diverso da quello cui dovevano essere poste, o con disposizioni ritenute deplorevoli per gli abusi cui avrebbero dato luogo."

Ora, da questa sintesi appare un po' obnubilata la piú incisiva delle obiezioni del Sandonà, cioè che "i prefetti nominavano i sindaci dei comuni di terza classe" (a prescindere dalla questione ulteriore della dimora), colta, invece, da M. ROBERTI, *op. cit.*, p. 239 (sia pure con l'erronea attribuzione della competenza al sovrano, anziché ai prefetti), il quale, peraltro, registra l'opinione senza commentarla.

Resta il fatto che lo stesso Sandonà concentrò l'attenzione sui sindaci dei comuni di terza classe, sebbene non ignorasse che pressoché tutta l'amministrazione locale, si trattasse di organi monocratici o collegiali, era venuta a dipendere, per la nomina, dallo Stato.

conservare nella fedeltà al regime il personale politico posto a capo delle amministrazioni[84]: "Il comune nel regno d'Italia — ha scritto — era cosí avvilito, che l'Austria, ripristinando nel 1816 l'antico diritto comunale, poté gettarci in fronte quell'odioso rimprovero: 'Convinti dei *mali* che risultano dall'*attual sistema* d'amministrazione comunale, ordiniamo: ...Le città e i comuni saranno ristabiliti... nei confini che avevano... secondo le viste ed i principi dell'amministrazione introdotta pei comuni dello Stato di Milano con l'editto 30 dicembre 1755... Ogni comune sarà rappresentato da un consiglio o convocato generale degli estimati...'"

La citazione del preambolo e di alcuni articoli della patente del 12 febbraio 1816, con l'aggiunta degli opportuni corsivi, serviva al Cattaneo per sostenere la superiorità delle antiche istituzioni locali lombarde sulle istituzioni franco-napoleoniche, recepite nel Regno di Sardegna e da questo imposte dapprima alla Lombardia, poi a tutta l'Italia. In tal modo, però, egli avallava una tesi, quella della sostanziale coincidenza degli ordinamenti del Lombardo-Veneto cogli ordinamenti teresiani, che il Governo austriaco per primo aveva avanzato nel momento della Restaurazione e che, non foss'altro che per tale sua provenienza, avrebbe richiesto un minimo di verifica puntuale, se non da parte del Cattaneo, che non aveva interessi di ricostruzione scientifica, bensí di polemica politica, perlomeno da parte della storiografia successiva. Invece un confronto testuale approfondito non si è mai pensato di compierlo e la riprova si ha persino nei dettagli, ad esempio nella definizione dell'atto del 30 dicembre 1755, che era stato, come si è visto, una "riforma," ma che, ribattezzato "editto" dal preambolo della citata patente del 12 febbraio 1816, ha continuato ad essere chiamato cosí anche in seguito.[85]

Occorre premettere al riguardo che, prima di tale patente, era intervenuto il 7 aprile 1815 il cosiddetto atto costitutivo del Regno Lombardo-Veneto,[86] il quale, oltre a stabilire la divisione dell'amministrazione dello Stato "in due Territorj Governativi," separati dal fiume Mincio e denominati rispettivamente Governo Milanese e Governo Veneto, aveva dettato norme organizzative che concernevano non solo l'amministrazione centrale (un governatore ed un collegio governativo per ciascun Governo), ma anche la ripartizione del Regno, articolato in province, distretti e comuni, e le relative amministrazioni. La provincia era stata affidata ad una Regia delegazione, dipendente dal Governo, e il distretto ad un cancelliere del censo, dipendente dalla delegazione e incaricato della "superiore ispezione" dei comuni di seconda e terza classe, della "ingerenza negli affari censuari" e della "sorveglianza generale nei Comuni delle suddette classi per l'adempimento delle leggi politiche." Quanto ai comuni, l'atto costitutivo aveva conservato l'ordinamento vigente e, quindi, tanto la divisione in tre classi, introdotta dal regime franco-napoleonico, quanto la loro 'forma' specifica, cioè l'organizzazione.[87] Per vero, il mantenimento della classificazione dei comuni e del loro modo di essere non era stato dato come sicuramente irrevocabile[88] — il preambolo della patente del 12 febbraio 1816 lo definirà, sia pure *a posteriori*, "provvisorio"[89] —, ma il rinvio della decisione ad un momento successivo costituiva già un indizio di incertezza.

Incertezza, d'altronde, c'era stata, in precedenza, su tutta la questione dell'amministrazione locale. Fino dall'agosto 1814 il barone Giovanni Filippo Wessemberg, vice-presidente della commissione istituita con il compito di organizzare le province di recente acquisto, aveva consigliato di conservare la suddivisione francese, aggiungendo che non era opportuno dare agli italiani una amministrazione identica a quella delle altre province. Nello stesso mese pure il conte Bellegarde, governatore provvisorio della Lombardia, aveva scritto in un rapporto che, sebbene il sistema francese presentasse parecchie carenze, "non avrebbe dovuto essere difficile, sulla base dello stesso, edificare una amministrazione benefica e solida, in accordo con l'istituzione monarchica e confacente alle condizioni locali." Né altrimenti si era espresso il barone Carlo Kübeck, consigliere politico della medesima commissione, il quale aveva proposto la conservazione della suddivisione dipartimentale francese e di altre forme amministrative franco-italiane. Le sue idee, però, non avevano incontrato il consenso dei delegati italiani e degli altri membri della commissione, che erano contrari

[84] "Nel 1814 i podestà e i consigli nominati dal re non mossero un dito a salvare il regno. Alcuni di essi accolsero gli Austriaci facendo suonare le campane a festa. Tale è la solidità delle istituzioni burocratiche. Chi semina la servilità, raccoglie il tradimento."

[85] Cfr. C. SCHUPFER, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia* in *Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1900, p. 1203; A. SANDONÀ, *op. cit.*, p. 119; N. RAPONI, *op. cit.*, p. 37.

Viceversa parlano, correttamente, di "riforma" gli autori che si sono occupati del Settecento, come F. VALSECCHI, *op. cit.*, p. 89. Ma, ovviamente, il confronto avrebbero dovuto farlo i primi, interessati a verificare la tesi della continuità.

[86] Il testo si legge in A. SANDONÀ, *op. cit.*, pp. 77-79.

[87] Come si è visto, l'articolo 11 recitava: "La divisione de' Comuni in tre classi, e la forma delle amministrazioni municipali resta per ora conservata nello stato attuale sino a che venga disposto altrimenti..." L'articolo 14 precisava: "In ogni Comune sono conservati nella forma attuale sino a nuove disposizioni i Consigli comunali...". Circa la vigilanza e la tutela, era anche detto: "I Comuni di prima classe, le Città che abbiamo inalzato al grado di Città Regie, e cosí pure quelle, nelle quali è fissata la Residenza della Regia Delegazione, dipendono direttamente dalle Regie Delegazioni, non dai cancellieri del Censo."

[88] Si veda il testo degli articoli citati nella nota precedente.

È un po' singolare, perciò, che R. J. RATH, *L'amministrazione austriaca*, cit., p. 20, sull'unica base dell'art. 11 della patente, affermi che "originariamente l'imperatore aveva pensato di conservare il sistema franco-italico di ordinamento locale." Dello stesso autore si veda, sul punto, *The Provisional Austrian Regime in Lombardy-Venetia. 1814-1815*, Austin-London 1969, pp. 34-35 e 345.

Il rinvio ad una soluzione definitiva, da stabilire in un secondo tempo, era affermato, dall'art. 7, anche a proposito dei nomi e dei confini ("I nomi e i confini delle Provincie e de' distretti come pure l'indicazione de' Comuni rispettivamente attinenti alle une e e agli altri saranno pubblicati in seguito con separati Editti"). Si provvide poi con la Notificazione del 24 gennaio 1816, che divise il Governo di Milano in nove province: Milano, Mantova, Brescia, Cremona, Bergamo, Como, Sondrio, Pavia, Lodi. E, per quanto concerne distretti e comuni, si provvide con la Notificazione del 12 febbraio 1816 (che non va confusa con la patente della stessa data).

[89] "... il quale [sistema attuale d'amministrazione comunale] fu da Noi approvato soltanto in via provvisoria..."

al dipartimento francese e favorevoli, invece, all'organizzazione provinciale esistente in Lombardia nel XVIII secolo.[90]

Il risultato di questi contrastanti orientamenti era stato appunto l'atto costitutivo del 7 aprile 1815, che, se per i comuni si era attenuto all'ordinamento franco-napoleonico, per il livello sovracomunale aveva disposto nel modo che si è visto. A completare la sistemazione delle province provvide poi il decreto del 24 aprile 1815, che, dopo aver delineato nella prima parte (artt. 1-36) le caratteristiche delle due congregazioni centrali di Milano e Venezia, istituite presso i rispettivi governatori con l'atto costitutivo del 7 aprile,[91] precisava nella seconda (artt. 37-56) l'organizzazione e le attribuzioni delle congregazioni provinciali, previste anch'esse dall'atto costitutivo e poste in ogni provincia accanto alle regie delegazioni. Formate, a seconda dell'importanza della provincia, da due a quattro rappresentanti del ceto nobile, dallo stesso numero di grandi proprietari non nobili, oltre a un deputato per ogni città regia, nominati la prima volta dall'Imperatore e in seguito attraverso un complesso procedimento, che dai consigli comunali saliva sino al Governo,[92] tali congregazioni provinciali, che erano presiedute dal regio delegato, avevano il compito di ripartire i tributi e gli oneri militari tra i comuni, controllare i bilanci, le amministrazioni comunali e le opere pie, curare i ponti, le strade e le vie d'acqua comprese nel territorio provinciale ed informare il sovrano dei desideri e dei bisogni dei sudditi.[93] In conclusione, pochi giorni dopo l'atto costitutivo, l'ordinamento provinciale era già definito in tutti i suoi particolari, che lo distinguevano notevolmente dal regime franco-napoleonico. Nello stesso periodo, cioè nell'aprile 1815, l'ordinamento comunale sussisteva nelle sue caratteristiche precedenti: per la sua sostituzione bisognerà aspettare piú di un anno, il 1° maggio 1816.[94]

[90] Per queste notizie cfr. R. J. RATH, *L'amministrazione austriaca*, cit., pp. 9-19.

[91] Con lo scopo di "conoscere nelle vie regolari con esattezza i desiderj, e bisogni degli Abitanti del Nostro Regno Lombardo-Veneto, e per mettere a profitto della pubblica Amministrazione i lumi e i Consigli che i loro Rappresentanti potessero somministrare a vantaggio della Patria" (art. 12). Confermava l'art. 24 del decreto 24 aprile 1815: "Permettiamo alla congregazione centrale di sommessamente rappresentarci i bisogni, i desiderj e le preghiere della nazione in tutti i rami della pubblica amministrazione, riserbandoci all'incontro di consultarla quando lo giudicheremo opportuno."

[92] Come risulta dall'art. 46, in caso di vacanza la regia delegazione promuoveva le elezioni e i consigli comunali facevano ciascuno la proposta di un estimato nobile e di uno non nobile; quindi la stessa congregazione provinciale formulava su tali proposte la terna per ogni posto vacante e la trasmetteva al Governo, che, se non aveva osservazioni da opporre, confermava il primo della terna, altrimenti faceva rapporto alla Corte, che provvedeva. Insomma, erano le stesse congregazioni che designavano il nuovo deputato. Viceversa le città regie proponevano direttamente la terna dei propri rappresentanti.

[93] L'art. 39 della patente 24 aprile 1815 aveva demandato "ai governatori del Regno Lombardo-Veneto la pubblicazione del Rango delle singole provincie per effetto di regolare il quantitativo dei membri delle rispettive Congregazioni provinciali" e con la notificazione del 15 maggio 1816 il Governatore della Lombardia dispose: "La provincia di Milano e quella di Brescia sono di prima classe. Le provincie di Mantova, Cremona, Bergamo, Lodi, Como e Pavia sono di seconda classe. La provincia di Sondrio è di terza classe."

[94] Disciplinarono appunto l'attuazione del nuovo ordinamento le "Istruzioni particolari ai Regi Cancellieri del Censo per l'esecuzione degli articoli 241 e 252 del Regolamento

Si è accennato sopra alla circostanza che il sistema del 1816, pur rifacendosi palesemente ai moduli organizzativi della 'Riforma' del 30 dicembre 1755, non ne rappresentava la riproduzione pura e semplice.

Ciò appare, anzitutto, sotto il profilo della fonte giuridica. Come si ricorderà, la 'Riforma' teresiana era stata una normativa di genere, relativa a quasi 1500 comunità, che lasciava sussistere una normativa di specie per determinate città, individuate singolarmente: insomma, non costituiva una normativa valida uniformemente per tutte le comunità dello Stato. Al contrario, la risoluzione imperiale del 12 febbraio 1816 e la successiva notificazione del 12 aprile 1816,[95] che l'applicò, rappresentavano una normativa di genere, destinata a tutti indistintamente i comuni del Lombardo-Veneto, con l'esclusione, quindi, di ogni normativa di specie, passata, presente o futura. Ed è vero che la distinzione sostanziale tra comuni maggiori e comuni minori, sottesa al dualismo fra normativa di genere e normativa di specie, riemergeva dal contenuto della prima con una classificazione dei comuni, di cui non c'era traccia alcuna nella 'Riforma' teresiana, ma l'una cosa non equivaleva all'altra perché nel 1816 si avevano, come novità rispetto al 1755, sia l'unità della fonte normativa, sia, soprattutto, l'esclusione del regime caso per caso. In altre parole, il 'progresso' verso l'uniformità, raggiunto nel periodo napoleonico, era fatto proprio dall'Austria e acquisito per sempre.

Un secondo elemento di differenziazione fra i due ordinamenti, finora non individuato come tale, è stato menzionato all'inizio e ripreso testé per la sua indiretta connessione con il precedente: se il regime napoleonico, nel dettare una normativa generale, che escludeva qualsiasi eccezione di specie, aveva introdotto la distinzione dei comuni in tre classi, il nuovo regime tenne fermo il medesimo principio non solo nell'atto costitutivo del 1815, che conservava il sistema amministrativo del Regno d'Italia, ma anche nella patente del 12 febbraio 1816, che, invece lo sostituiva.

In quest'ultimo provvedimento, tuttavia, la classificazione dei comuni non era esplicita: derivava da due distinzioni. La prima consisteva nel separare dalla generalità dei comuni, nei quali ritornava l'antico istituto del convocato, non già, come sempre si è ritenuto anticipando nel tempo una norma posteriore,[96] quanti avessero trecento o piú estimati, bensí "tutti quei Comuni — recitava l'articolo 4 — da fissarsi dai rispettivi Governi [di Milano e Venezia], ove per la quantità degli Estimati il Convocato generale fosse per riuscire troppo numeroso ed incomodo alle regolari deliberazioni." Questi comuni e i capoluoghi di

generale portato dalla Notificazione dell'I.R. Governo del giorno 12 aprile 1816, approvate dall'I.R. Governo con Decreto 23 detto mese, n. 20526-2394."

[95] E non 4 aprile, come scrive erroneamente C. SCHUPFER, *op. cit.*, p. 1203.

[96] Cfr. C. SCHUPFER, *op. cit.*, p. 1203; A. SANDONÀ, *op. cit.*, p. 119; N. RAPONI, *op. cit.*, pp. 37-38.

provincia o città regie — fra i primi e i secondi quarantaquattro in tutto secondo la "tavola" della successiva notificazione del 12 aprile, che, cominciando da Milano, li elencava nominativamente[97] — non avevano il convocato generale degli estimati, ma il consiglio. Accomunati sotto tale profilo, essi si separavano sotto un altro, ché, mentre per i capoluoghi di provincia e le città regie l'organo collegiale incaricato dell'amministrazione del patrimonio era la congregazione municipale e il suo capo, il podestà, era, "sopra le proposizioni dei rispettivi Consigli comunali," di nomina imperiale, per tutti i comuni, che non fossero capoluoghi di provincia o città regie, l'organo collegiale era la deputazione. Quest'ultima, infatti, era istituita anche nei comuni minori, dotati di convocato, ciò che, peraltro, corrispondeva alla 'Riforma' del 1755, espressamente richiamata in proposito. In pratica, si avevano consiglio e congregazione municipale nei capoluoghi di provincia e nelle città regie, convocato e deputazione nelle generalità dei comuni, consiglio e deputazione nei comuni all'uopo indicati.

Il quadro istituzionale, cosí delineato, riceveva una ulteriore precisazione per effetto del regolamento contenuto nella ricordata notificazione del 12 aprile 1816. Si tratta di un *corpus* normativo cospicuo, simile alla 'Riforma' del 1755 tanto per la struttura complessiva, quanto per molte norme specifiche, che spesso riproducono, anche alla lettera, le disposizioni dell'atto teresiano. Non mancano, però, diversità notevoli, che un confronto analitico, condotto su tutti i 256 articoli del testo, porrebbe sicuramente in luce. Impossibile in questa sede un esame siffatto, ci si soffermerà sugli aspetti essenziali di tale regolamento.

Il capitolo primo è dedicato al convocato dei possessori estimati, che, con palese ispirazione alla 'Riforma' del 1755, viene definito ancora come l'organo in cui "è consolidata la facoltà di deliberare e disporre degli affari riguardanti l'amministrazione del Comune," ma con l'aggiunta significativa dell'inciso "nelle forme prescritte dalle Leggi, e sotto l'approvazione del Governo." Prescindendo dalle consuete norme sulle condizioni soggettive di partecipazione e di esclusione dal convocato, nonché sulle procedure e sulle modalità del suo svolgimento, conviene sottolineare le seguenti: "Il Cancelliere o suo Sostituto non ha alcun voto deliberativo, e non deve punto immischiarsi nel determinare l'opinione dei votanti; ma come Assistente del Governo deve soltanto vegliare al buon ordine, far presenti, ove occorre, le Leggi ed i Regolamenti, e distendere il protocollo delle sedute. Esso siede alla destra del presidente" (art. 16); "presiede il Convocato il maggiore d'età intervenuto che non sia deputato" (art. 17); "assistono pure

[97] Senza indicare, peraltro, quali fossero i capoluoghi e le città regie. Erano capoluoghi di provincia i nove comuni indicati nelle note 88 e 93 e città regie, oltre a tali capoluoghi, Crema e Casalmaggiore e anche Monza e Varese, secondo N. Raponi, *op. cit.*, p. 39, il quale probabilmente tiene conto di quanto scrive C. Pagani, *Ricordi della dominazione austriaca in Italia. L'ordinamento politico amministrativo della Lombardia dal 1848 al 1859* in "Rassegna storica del Risorgimento," 7 (1920), p. 543.

al Convocato il Deputato alla tassa personale e l'Agente comunale, senza però avervi voce deliberativa" (art. 19).

Sono norme che con evidente consenso anche il Cattaneo riporta, ma, subito dopo, egli è costretto ad ammettere che "fra le antiche istituzioni di Pompeo Neri rimase soppresso nel 1816 il deputato del mercimonio" e, per spiegare la cosa, avanza l'ipotesi che "forse si pensò che supplissero le camere di commercio e la proprietà prediale, cotanto diffusa nel ceto mercantile, in sessant'anni di riforme e rivoluzioni." Non dice, invece, che, come recita l'art. 23, il superstite deputato alla tassa personale "avrà pure un voto pari agli altri quando sia estimato; e quando non lo sia, ha il solo diritto di rappresentare le occorrenze del corpo di personalisti soggetti alla tassa personale, nel caso che questi temessero qualche aggravio dalle deliberazioni del convocato, con facoltà di far registrare il proprio sentimento, di cui il Cancelliere dovrà render conto al Regio Delegato provinciale."

Il deputato per la tassa personale, che viene eletto durante la prima adunanza annuale del convocato dai capi di famiglia soggetti alla tassa medesima (essi vi partecipano appunto "al solo oggetto di nominare il loro Deputato") e dura in carica tre anni (artt. 88 e 89), interviene non solo ai convocati, "ma ancora alle adunanze dei Deputati alla amministrazione comunale per difendervi le ragioni dei personalisti in tutti gli oggetti che li possono riguardare" (art. 91). Neppure qui egli ha voto, "ma il diritto bensí di far registrare le sue rimostranze, che debbono necessariamente e senza ritardo essere fatte conoscere alla Congregazione provinciale dai Deputati alla amministrazione comunale" (art. 92).

Nei quarantaquattro comuni a tal fine menzionati c'è, in luogo del convocato, il consiglio comunale (art. 89), composto di sessanta membri a Milano e Venezia, di quaranta nelle città regie o capoluoghi di provincia, di trenta negli altri (art. 30). Ora "due terzi del detto numero debbono essere di possidenti, i quali per Milano e Venezia abbiano due mila scudi d'estimo almeno; e negli altri Comuni si prendono tra i primi cento estimati. L'altro terzo può essere scelto tra individui che abbiano nel Comune un rilevante stabilimento di industria o di commercio" (art. 31). Quanto alle nomine, la prima "si fa dai rispettivi Governi, dietro proposizione delle Regie Delegazioni," la sostituzione dei membri che escono dopo la prima ("la rinnovazione dei consigli si fa ogni triennio in quote uguali" e "nei primi due anni l'uscita si determina dalla sorte") "si fa dalle Congregazioni provinciali sopra dupla dei Consigli medesimi, salva l'approvazione della Regia Delegazione" (artt. 33, 34 e 35).

Tutti i comuni, che non siano capoluoghi di provincia o città regie, hanno una deputazione, composta "di tre individui possessori nel territorio del Comune," la scelta dei quali "spetta al Consiglio od al Convocato, salva l'approvazione del R. Delegato" (ma "la prima volta si fa dal Governo"); uno di essi è tratto dai primi tre estimati del comune, gli altri due "dal corpo indistintamente dei Possessori del Co-

mune stesso" (artt. 56 e 60). La deputazione cosí formata, che è l'"Autorità pubblica permanente," "dà esecuzione alle deliberazioni prese dal Consiglio o dal Convocato generale, approvate dalla competente autorità governativa, ha l'amministrazione ordinaria del patrimonio del Comune, invigila e si presta per l'osservanza delle Leggi e degli Ordini del Governo." Nei comuni dotati di convocato "è assistita immediatamente dal Cancelliere del Censo," mentre nei comuni dotati di consiglio "ha un ufficio proprio e corrisponde con le Autorità superiori per mezzo del Cancelliere del Censo" (art. 71). A loro volta, questi cancellieri del censo "sono nel rispettivo Distretto sotto gli ordini immediati della Regia Delegazione della Provincia" (art. 150) e "come tali danno esecuzione a qualunque determinazione loro venga regolarmente comunicata, sia dal Regio Delegato, sia dalla Congregazione provinciale, in ogni ramo di pubblico servizio" (art. 151).

Il Cattaneo non ricorda che, col deputato del mercimonio, scompare un'altra figura del 1755, quella del sindaco, di cui egli aveva elogiato la subordinazione istituzionale alla deputazione. Col regolamento del 1816 subentrano, in suo luogo, nuovi organi e precisamente nei comuni col consiglio il segretario (art. 94) e nei comuni col convocato l'agente comunale (art. 95), già menzionato, il quale "come rappresentante di Deputati amministratori, deve invigilare su tutti gli affari riguardanti il Comune, ricevere ed eseguire gli ordini dei Superiori, ed esercitare tutte le incumbenze che spetterebbero ai Deputati nel caso che fossero uniti" (art. 96).

Non resta, a questo punto, che accennare alle congregazioni municipali, composte a Milano e a Venezia "di un Podestà e di sei altri individui col titolo di Assessore" e negli altri capoluoghi di provincia e città regie di un podestà e quattro assessori (art. 124). A Milano e Venezia "due terzi almeno degli Assessori sono del corpo de' possidenti, e debbono avere non meno di scudi due mila d'estimo censuario," mentre "l'altro terzo può essere della classe dei negozianti che abbiano un rilevante stabilimento di industria o di commercio" (art. 126); nelle altre città "tre Assessori debbono essere scelti tra gli estimati nel Comune, il quarto si può prendere tra i negozianti che abbiano un rilevante stabilimento d'industria o di commercio" (art. 127). Per le nomine, quella degli assessori, che durano in carica due anni, compete al consiglio, "salva l'approvazione del Governo"; il podestà, come sopra si è detto, è scelto dall'Imperatore, su un lista tripla formata dal consiglio comunale; soltanto la prima volta è il Governo che "fa la proposizione per la nomina dei Podestà ed elegge gli Assessori sopra proposizione delle Regie Delegazioni" (art. 128).

Commentando la patente del 12 febbraio ed il regolamento del 12 aprile, che egli unifica con l'espressione di "legge del 1816,"[98] Carlo Cattaneo, sempre teso a 'leggere' questa vicenda normativa sotto il

[98] Li unifica anche nella citazione testuale ponendo in un unico passo tra virgolette sia l'inizio del preambolo della patente, sia articoli di questa, sia articoli del regolamento.

profilo della elettività degli organi locali e della superiorità in proposito della ripristinata legislazione austriaca, riconosce che "per i podestà ed i consigli comunali delle città, fu conservato il falso principio delle nomine regie, fatte sulle proposte dei consigli, venuti essi medesimi da nomina regia." In realtà, il retaggio dei principi autoritari del regime franco-napoleonico è piú cospicuo di quanto non lasci sospettare tale rapido cenno perché, come si è osservato, solo nei comuni col convocato si ha un vero 'autogoverno'[99]: in essi, infatti, si registra l'assenza di ogni ingerenza statale sia nella formazione dell'organo collegiale piú vasto (appunto il convocato), sia nella elezione da parte di questo dell'organo collegiale piú ristretto (la deputazione). Non negli altri, in cui il consiglio è sempre nominato dalla congregazione provinciale su duple proposte dallo stesso consiglio, il quale, però, la prima volta è tutto di scelta statale (nomina governativa su proposta della regia delegazione). Ne è condizionata, di conseguenza, anche la scelta dell'organo collegiale ristretto, sia esso la deputazione o la congregazione municipale. Per quest'ultima, a parte la nomina imperiale del podestà, si richiede, per giunta, l'approvazione del Governo. Il rilievo della constatazione, quindi, non si attenua se non considerando che dal regime generale del convocato non venivano esclusi, nel 1816, che 44 comuni su 2.295. Certo, erano i piú importanti e, inoltre, il numero è superiore a quello delle eccezioni dell'epoca di Maria Teresa, quando, tra il 1756 e il 1758, furono dettati ordinamenti speciali per appena sei città (Cremona, Pavia, Casal Maggiore, Como, Lodi e Milano) e un'altra ventina di "luoghi cospicui." Ma, nel frattempo, la Lombardia (dal 1815 il Governo di Milano nell'ambito del Regno Lombardo-Veneto) si era estesa fino a Mantova.

D'altra parte, la classificazione dei comuni, con la connessa configurazione degli stessi in termini di convocato, è stata una materia caratterizzata dall'instabilità. Si è già accennato che nel 1816 quelli sottratti al regime del convocato furono elencati tassativamente. Diverso criterio si introdusse nel 1819, allorché la circolare del 14 luglio stabilí: "A tutti i Comuni che hanno un numero di estimati oltre li trecento sia dato un Consiglio comunale in luogo di un Convocato, restando abilitati i governi di Milano e Venezia a designare, dopo conveniente esame dei rapporti locali e dei mezzi disponibili in ogni Comune, quali di essi saranno suscettibili di avere un Ufficio proprio." Nondimeno, fissato il principio, la circolare indicò ancora quali erano i comuni provvisti di consiglio comunale.[100] Un altro elenco di comuni con consiglio comunale fu fornito, due anni dopo, con la circolare 19 marzo 1921.[101] Finché si giunse al 1835, quando, nell'ambito

[99] Sul termine "autogoverno," qui usato ancora impropriamente, si veda piú avanti nel testo (e la nota 106).

[100] La circolare è citata da C. Steffani, *Manuale per l'amministrazione dei Comuni del Regno Lombardo-Veneto*, Padova 1846, pp. 5 e 7-8.

[101] La circolare è citata da C. Schupfer, *op. cit.*, p. 1205 e da A. Lorenzoni, *Instituzioni del diritto pubblico interno pel Regno Lombardo-Veneto*, I, Padova 1835, p. 6

di una politica di concentrazione dei comuni, venne modificato lo stesso principio fondamentale: "La sostituzione dei Consigli comunali (con o senza ufficio proprio) nelle Comuni ai Convocati può aver luogo anche laddove il numero degli estimati fosse al di sotto di trecento sempreché sussistano delle circostanze che facciano considerare necessario un tale mutamento a ragione d'inconvenienti verificatisi in una data Comune per la sussistenza di un Convocato, oppure allorquando le Comuni ne spieghino di proprio impulso il desiderio."[102]

La tendenza, che si afferma attraverso tale dinamica normativa, è la progressiva riduzione del numero dei comuni retti a convocato. Nel 1860, ormai finita l'esperienza preunitaria della Lombardia, uno studioso belga ricordava che appena un terzo dei comuni della regione non aveva il convocato e, dunque, in piú di due terzi di essi vigeva un vero e proprio sistema di democrazia diretta.[103] Non aveva torto a ricordare questo elementare dato di fatto nel momento in cui in Lombardia subentrava una legislazione che, per esempio, imponeva a tutti i comuni un sindaco di nomina regia. I comuni lombardi, però, erano allora circa duemilacento[104]: ciò significa che dalla Restaurazione all'Unità piú di settecento di essi e, anche qui, i piú importanti avevano perduto quella forma di democrazia.[105]

Era poi democrazia? Si può ritenere che lo fosse per la collettività governante, cioè per la proprietà fondiaria, ma non si può dire altrettanto per la collettività governata, costituita da coloro che non avevano censo. La dottrina giuridica distingue tra l'autogoverno e

[102] Cfr. A. Lorenzoni, *op. cit.*, *Appendice per gli anni 1835-1836*, Padova 1836, pp. 12-13. Quivi anche il principio della concentrazione: "I Governi usar debbono della propria influenza per ottenere la concentrazione delle Comuni, e la migliore configurazione dei Territori comunali, in tutti i casi nei quali una tal misura fosse reclamata da viste di una piú utile amministrazione, e la si possa ottenere mediante volontaria adesione delle Comuni interessate non dovendosi per tale oggetto provveder con disposizioni imperative, in opposizione alla spiegata intenzione delle Comuni." La circolare è citata anche da C. Schupfer, *op. cit.*, p. 1205. I due autori, però, la datano diversamente.

[103] Cfr. E. De Laveleye, *Nuovi studi sulle forze produttive in Lombardia*, in "Annali universali di statistica," 1860, citato da N. Raponi, *op. cit.*, p. 43.

[104] Piú precisamente, 2921 per tutto il Regno Lombardo-Veneto e, in particolare, 813 per il Governo di Venezia e 2108 per il Governo di Milano. Invero la disaggregazione si riferisce al 1846, ma il numero complessivo risulta pressoché immutato nel 1856 (una unità in piú: 2922) e quindi essa resta valida. Dal 1846 al 1856 il Veneto passa da 813 a 833 comuni, ma 35 sono della provincia di Mantova, che prima dell'unificazione era compresa nel Governo di Milano. Cfr., per questi dati, U. Tucci, *Stipendi e pensioni dei pubblici impiegati del Regno Lombardo-Veneto dal 1842 al 1866* in "Archivio economico dell'unificazione italiana," serie I, 1959, fascicolo 4, p. 2.

[105] Anzi, molti di piú se si considera il fenomeno, sopra ricordato, della concentrazione dei comuni. Nell'intero Lombardo-Veneto si passò dai 3091 comuni del 1824 ai 2921 del 1846: 170 in meno. Ma la concentrazione si verifica solo in Lombardia perché il Veneto diminuisce, complessivamente, di una sola unità, passando da 814 a 813. In Lombardia la concentrazione riguarda soprattutto le province di Milano (da 380 a 327), Cremona (da 187 a 168), Lodi e Crema (da 201 e 175), Pavia (da 193 a 167), e Sondrio (da 106 a 79). Cfr. U. Tucci, *loc. cit.*

È degno di nota che nel Veneto si sia manifestata la stessa tendenza della riduzione del numero dei convocati. Riferisce U. Pototschnig, *L'unificazione amministrativa delle province venete*, Vicenza 1967, p. 30, sulla scorta del saggio anonimo *Studi intorno la nostra legge comunale*, in "Gazzetta di Venezia," 1859, nn. 211, 256, 288 e 1860, n. 21, che dai 69 consigli comunali istituiti nel Veneto nel 1816 si era passati, gradualmente, nel 1859 a ben 583, mentre i convocati si erano ridotti ad appena 230.

l'autoamministrazione, riservando la prima definizione all'ipotesi della virtuale coincidenza degli amministratori cogli amministrati e la seconda all'ipotesi di un corpo elettorale piú ristretto, che comprende solo una parte della intera collettività[106]: ebbene, se sin qui si è usata l'espressione 'autogoverno' in senso lato, bisogna riconoscere ora che, nel caso dell'ordinamento in esame, di autoamministrazione precisamente si trattava e non di autogoverno. Ma, a prescindere dalla definizione, occorre collegare il meccanismo formale di personificazione degli organi alla struttura sociale, che lo sottintendeva, perché l'uno è funzione dell'altra: ciò che indusse al ripristino dell'ordinamento comunale teresiano dopo una fase di incertezza, che, come si è visto, si protrasse per quasi un anno, fu precisamente la considerazione della maggiore influenza che esso consentiva ai grandi proprietari fondiari.[107]

Se cosí è, la nostalgia per il convocato, che i moderati lombardi manifestarono nel 1859, non può essere ridotta al mero rimpianto di un istituto di democrazia diretta come tale.

C'era, senza dubbio, anche questo aspetto. Certi accenti della *Storia d'Italia*, che Luigi Anelli pubblicò nel 1863, certo suo insistere sul concetto di democrazia insito nel convocato, la sua convinzione che ai lombardi "pareva fallace qualunque libertà politica che non avesse fondamento nella vita libera dei municipi," soprattutto la critica radicale alla nuova legge del 1859, che toglieva "al popolo l'elezione del suo primo magistrato" (il sindaco) e affidava alle deputazioni provinciali, "presiedute e governate da un magistrato del re," il compito di "conoscere e giudicare di tutte le particolari amministrazioni di Comuni e arbitrariamente e ignorantemente annullare le deliberazioni; come se i Comuni, quantunque sieno membri di quel tutto che chiamasi Stato, non abbiano bisogni, particolarità, coerenze, interessi tutti propri e le molte volte diversi da quelli dello Stato[108]: tutto questo ha parecchio di comune con le affermazioni di Carlo Cattaneo, che si sono venute citando.

La stessa cosa potrebbe ripetersi, senza fatica, a proposito di un altro moderato lombardo, Stefano Jacini, che nel suo saggio del 1854 su *La proprietà fondiaria e le popolazioni agricole in Lombardia* aveva esaltato la 'Riforma' teresiana del 1755: si sa, del resto, che il Cattaneo era suo estimatore.[109]

Tuttavia, proprio nelle pagine di questo capolavoro giovanile si

[106] Cfr. M. S. Giannini, *I Comuni*, nel vol. *I Comuni*, cit., *passim* e in particolare: "L'elettività è quindi indice di democraticità nella misura in cui il corpo elettorale sia effettivamente esteso alla totalità dei componenti il gruppo di cui l'ente pubblico — nel nostro caso il Comune — è rappresentativo. Quando il corpo elettorale è piú ristretto, ossia comprende solo parte dei componenti il gruppo formante la collettività effettiva, si hanno figure diverse, tutte da ridurre nella piú semplice forma organizzatoria dell'autoamministrazione."

[107] Cfr. R. J. Rath, *op. cit.*, pp. 20-21.

[108] L. Anelli, *Storia d'Italia dal 1814 al 1863*, IV, Milano 1863, pp. 93-100, su cui cfr. N. Raponi, *op. cit.*, pp. 40-41.

[109] Cfr., anche per il successivo svolgimento del testo, F. Trainello, *Introduzione*, cit.

è colto di recente il nesso tra le istituzioni civili e politiche da un lato ed i rapporti sociali intercorrenti tra possessori e coltivatori della terra dall'altro: è su costoro, secondo lo Jacini, che "necessariamente si appoggia l'edificio degli stati." La crisi dello "stato aristocratico" non è, per lui, che la crisi dei rapporti sociali fondati sui "privilegi fondiari." Di qui la forza delle sue tesi, che avevano il pregio di ancorarsi saldamente all'analisi socio-economica, ma anche la intrinseca debolezza delle sue proposte politico-istituzionali, che riflettevano soprattutto le aspirazioni di un mondo agrario destinato a essere superato dal progresso dello sviluppo capitalistico e industriale.

Considerazioni analoghe svolgeva, attorno al 1860, un altro acuto e autorevole esponente del moderatismo lombardo, Ludovico Trotti, che riprendeva non solo il giudizio, tecnicamente discutibile,[110] della affinità dell'ordinamento locale austriaco col sistema anglosassone, ma anche il convincimento che "la parte piú viva e robusta della nazione [fosse] sparsa nelle campagne, ove si trov[avano] i vari elementi del 'self-government.'"[111] Piú perentoria, la commissione Giulini, incaricata dal Cavour di proporre un ordinamento temporaneo per la Lombardia e tutta composta di moderati lombardi, spiegava lo schema dell'organizzazione politico-amministrativa del Regno Lombardo-Veneto nei seguenti termini: "In tesi somma: il censo è la base del Comune, il Comune è la base dell'ordinamento politico. Ed è logico: la terra e la sua descrizione costituisce il *substratum* ultimo, il fondamento della Patria."[112]

Quale dovesse essere, per i moderati lombardi, il cardine delle istituzioni locali è, dunque, palese. Quale fosse nella realtà dell'ordinamento giuridico lo è parimenti. Resta soltanto da distinguere fra i diversi tipi di proprietà fondiaria.

Secondo il Trotti, per esempio, la bontà delle istituzioni locali lombarde andava a tutto vantaggio dei piccoli proprietari, sia in montagna, dove la proprietà appariva molto frazionata, sia in pianura, dove i grandi proprietari, pur avendo in teoria un peso determinante, non prendevano parte attiva all'amministrazione perché preferivano vivere in città, lontano dai loro possedimenti[113]: "I grandi proprietari — scriveva — non vivendo sui loro beni sono affatto esclusi dalla partecipazione a questi affari e non si pigliano, per inerzia, neppure quella piccola parte che potrebbero attribuirsi; cosí sarebbe erroneo il credere che i grandi signori esercitino una influenza qualunque nelle campagne. I piccoli proprietari viventi in campagna sono i veri

[110] Sulla incomprensione della reale struttura del sistema inglese del *self-government* da parte di S. Jacini e del pensiero ottocentesco si veda M. S. Giannini, *Le regioni: rettificazioni e prospettive*, in "Nord e Sud," 10 (1963) n. 42-43, p. 59, ora nell'antologia *Dal regionalismo alla Regione*, cit., le annotazioni del quale, però, sono giudicate "acute, ma forse eccessive" da F. Traniello, *Introduzione*, cit., p. 16.
[111] Cit. da N. Raponi, *op. cit.*, pp. 40-41.
[112] Cfr. *Atti della Commissione Giulini per l'ordinamento temporaneo della Lombardia (1859)*, a cura di N. Raponi, Milano 1962, p. 202.
[113] N. Raponi, *op. cit.*, p. 42.

arbitri del Paese fuor delle mura delle città." Con efficacia ancora maggiore, lo scrittore straniero sopra ricordato, il belga de Laveleye, parlava dei comuni del Lombardo-Veneto come "piccole democrazie di proprietari nelle quali il possessore di un minimo brandello di terra può fare valere le sue ragioni come il signore del piú vasto dominio."[114] Per parte sua, la commissione Giulini indicava addirittura i pericoli di degenerazione democraticistica insiti nel sistema: "Il primo deputato — si legge nella sua relazione — debbe eleggersi tra i tre maggiori possidenti del comune; unica disposizione che faccia alla grande possidenza una influenza non preponderante ma tale da portare equilibrio alla universalità del convocato. Avviene infatti che assai spesso i piccoli possidenti, meno interessati nei pesi, votino talvolta con facilità spese comunali di cui principalmente essi avranno il vantaggio, mentre il carico è ai maggiori censiti; ma l'iniziativa della Deputazione e del primo deputato fa equilibrio a queste tendenze soverchiamente democratiche."[115]

Erano giudizi troppo interessati per poter essere anche obiettivi. La storiografia ha preso da essi le debite distanze osservando che, in effetti, alla grande possidenza era possibile una influenza notevole sia nei grossi centri che nelle campagne. Anche se non vivevano materialmente presso i loro possedimenti, i proprietari tenevano sul posto degli agenti muniti di pieni poteri, attenti a far valere i diritti della proprietà. Tali agenti, che avevano alle loro dipendenze fattori, campari, guardie giurate, e che a volte amministravano proprietà estesissime, esercitavano un'influenza enorme nei piccoli comuni rurali e spesso facevano parte della deputazione comunale, rappresentando la voce e gli interessi dei grandi proprietari fondiari.[116]

Questo nei comuni minori, dotati di convocato. Nei maggiori la 'democrazia dei piccoli proprietari' cessava a vantaggio di una piú articolata rappresentanza di ceti. Anche qui, però, la grande possidenza conservava una posizione preminente. Come si è visto, due terzi dei consiglieri dovevano essere scelti tra i primi cento estimati (a Venezia e a Milano si richiedeva che superassero i duemila scudi di estimo). I restanti erano tratti da industriali e commercianti, ma dai piú ragguardevoli: e, qualora mancasse o fosse insufficiente tale categoria, vi si suppliva con altrettanti estimati, non con industriali e commercianti di rango inferiore. Si può convenire, insomma, con quanto aveva notato lo Schupfer sul finire del secolo: "la rappresentanza municipale era adunque costituita dall'aristocrazia del danaro."[117]

7. Non si comprende la valutazione dell'ordinamento locale sopra descritto, che i moderati lombardi diedero al momento dell'uni-

[114] E. De Laveleye, *loc. cit.*
[115] *Atti*, cit., pp. 201-2.
[116] Cosí, testualmente, N. Raponi, *op. cit.*, p. 42.
[117] Cfr. N. Raponi, *op. cit.*, pp. 38-39 e C. Schupfer, *op. cit.*, p. 1203.

ficazione della loro regione al Piemonte, se non si tiene conto delle trasformazioni che tale ordinamento aveva subito dopo il '48 e soprattutto dell'uso repressivo di esso, cui il Governo austriaco aveva dovuto far ricorso per arrestare o, per lo meno, contenere il moto unitario.[118]

Le modificazioni si erano verificate, intanto, nei rapporti tra la amministrazione centrale del Regno Lombardo-Veneto e l'amministrazione cosiddetta superiore dell'Impero asburgico. Mentre fino al 1848 la dipendenza della prima dalla seconda non aveva impedito la reciproca distinzione, la situazione cambiò allorché, emanata la carta del 10 marzo 1849 e trasformato l'Impero asburgico sotto il profilo costituzionale, anche il Lombardo-Veneto ebbe un nuovo assetto che lo legò piú intimamente all'ordinamento statale austriaco: col decreto imperiale 25 ottobre 1849 venne istituito, in sostituzione del viceré, un governatore generale del Regno Lombardo-Veneto con sede a Verona e con circolare ministeriale del 1849 furono istituite, in luogo dei precedenti governi generali e analogamente a tutti gli altri domini dell'Impero, due luogotenenze, una lombarda a Milano e una veneta a Venezia. Tali luogotenenze ebbero un'organizzazione simile a quella dei suddetti governi generali, costituita da dieci dipartimenti, ai quali erano preposti altrettanti consiglieri di luogotenenza, che, insieme, formavano il consiglio di luogotenenza: ma le competenze furono disposte altrimenti sia perché molte delle materie prima riservate alle deliberazioni del consiglio di governo vennero trasferite al luogotenente, anziché all'organo collegiale, sia perché furono avocati a Vienna numerosi settori prima dipendenti dai governi lombardo e veneto, come le amministrazioni finanziaria, militare, giudiziaria e postale, la contabilità di Stato, nonché la giunta del censimento. Ai governi centrali lombardo e veneto rimasero, in pratica, e neppure interamente, i lavori pubblici, la pubblica istruzione e gli archivi. La progressiva scomparsa della distinzione tra amministrazione superiore austriaca e amministriazione centrale lombardo-veneta e l'esautoramento della seconda da parte della prima erano, perciò, ineluttabili: non sorprende che i giuspubblicisti dell'epoca identificassero l'una e l'altra con il governo di Vienna.

A prova del preteso liberalismo dell'Austria verso le sue province italiane e, ancor piú, delle promesse formulate nel 1815, non sussisteva, cosí, che l'ordinamento comunale. Ma ad alimentare l'animosità antiaustriaca era proprio la constatazione che le stesse istituzioni locali venivano intralciate e addirittura snaturate dalla ingerenza sempre piú penetrante delle autorità periferiche statali. È a queste, quindi, che bisogna prestare la maggiore attenzione, anche se, per completezza del quadro istituzionale, giova premettere un cenno su due organismi collegiali di diverso livello, già ricordati, che avevano subito

[118] Le notizie che seguono sono desunte, salvo diversa indicazione, da N. Raponi, *op. cit.*

pur essi il contraccolpo della nuova situazione costituzionale e politica, tanto che dopo il '48 non erano stati piú convocati e soltanto nel 1856 furono ricostituiti: le congregazioni centrali della Lombardia e del Veneto e le congregazioni provinciali.[119]

Alle due congregazioni centrali Carlo Cattaneo, sempre nella prima delle sue quattro lettere del 1864, attribuisce una notevole importanza, già per la ragione che la loro presenza, come egli scrive, "prevenne tra Lombardi e Veneti ogni molesta ingerenza e ogni natural gelosia," ma soprattutto per il principio regionalistico che le due istituzioni incorporavano. Afferma infatti: "alle anime deboli che paventano le rappresentanze regionali, rammentiamo il fatto che dalla Congregazione centrale di Milano e dall'istituto lombardo, che era un corpo regionale, mossero nel 1848 le prime deliberazioni ufficiali che prelusero alla ricomposizione dell'Italia." Aggiunge che "tutti i plebisciti mossero dalle autorità regionali" e, naturalmente, lamenta che "la legge del 1859 escluse ogni siffatta istituzione, per quanto necessaria alle riforme *legislative*, per quanto necessaria a riparare le intemperanze dei poteri nomadi e supplire le insufficienze dell'autorità centrale, involta sempre nelle tenebre dell'ignoto."

Opposto è il giudizio che i moderati lombardi e, per essi, la commissione Giulini avevano pronunciato cinque anni prima, nel 1859: "Bugiarda immagine di rappresentanza del Paese, scaduta del tutto nella pubblica estimazione, che dal giorno in cui fu istituita fino a questa epoca non valse ad altro se non ad accreditare, presso i forestieri interessati ad essere ignoranti, quella menzogna sfacciata dell'Austria che i lombardo-veneti avessero dei rappresentanti: corpo moralmente fracido, che non fu punto redento dal coraggio che alcuni suoi membri spiegarono sullo scorcio del 1847." Cosí si legge nel rapporto generale a proposito della congregazione centrale lombarda, l'unico ufficio pubblico di cui la commissione proponesse "recisamente" una soppressione, che, a suo parere, sarebbe stata "certo applaudita da tutto il Paese."[120]

[119] Cfr. N. Raponi, *op. cit.*, p. 27, che, riferendosi, come pare, tanto alle congregazioni centrali quanto alle provinciali, scrive che "furono ricostituite solo nel 1856 sulla base dell'ordinanza imperiale del 15 luglio di quello stesso anno" (che sarebbe, quindi, il 1856). In nota aggiunge che "l'ordinanza imperiale 15 luglio 1855 fu emanata d'altronde in base ad un'altra ordinanza in data 31 dicembre 1851 [...]." In precedenza, in *Atti della Commissione Giulini*, cit., p. 27, lo stesso autore aveva scritto (in nota) che "le Congregazioni Centrali, lombarda e veneta, vennero ricostituite con ordinanza imperiale del 15 luglio 1855, sulla base di un'ordinanza del 31 dicembre 1851 [...] ma nel 1855 non vennero convocate. Ecco perché si dice [nella relazione che precede il progetto di decreto di scioglimento della Congregazione centrale lombarda] che venne ricostituita nel 1856." In entrambe le note è posta, fra parentesi, l'indicazione: "Cfr. la 'Gazzetta Ufficiale di Milano,' nn. 175, 177 e 178 del 24, 26 e 27 luglio 1855." Secondo A. Sandonà, *op. cit.*, p. 117, "le congregazioni centrali furono sospese dal 1848 al 1855 (ordinanza 15 luglio 1855)" e "riconvocate in questo anno." E secondo C. Schupfer, *op. cit.*, p. 1197, "sospese le congregazioni centrali nel 1848, furono riconvocate con ordinanza 15 luglio 1855."

Quanto alle congregazioni provinciali, C. Schupfer, *op. cit.*, p. 1202, asserisce che "provvisoriamente mantenute anche dopo i moti del 1848, furono poi definitivamente ricostituite con ordinanza 23 novembre 1855."

[120] *Atti della Commissione Giulini*, cit., pp. 16-17.

Il fatto è che, se Carlo Cattaneo aveva in mente soprattutto il '48, la commissione Giulini, pur riconoscendo, come si è appena visto, che la congregazione centrale "nel 1847 diede segno di vita politica avendo sposato la causa comune nelle domande che si fecero allora per un migliore regime,"[121] teneva presente anche il comportamento successivo, che era stato contrassegnato dalla rassegnazione e dall'acquiescenza. In ciò aveva avuto peso determinante la struttura dell'organismo: la libertà di scelta nelle nomine da parte del Governo, per il quale era agevole trovare qualche comune disposto a votare nomi di persone ben accette; l'appannaggio annuo, connesso alla carica, di seimila lire, il cui miraggio assicurava una certa docilità; la tendenza a ricorrere il meno possibile a pareri della congregazione, che, per giunta, non erano vincolanti; l'insistenza sul concetto che si trattava di un organo puramente consultivo; la circostanza, infine, che a presiederla fosse il governatore (dal 1849 il luogotenente) e questi, di conseguenza, potesse sottoporre all'assemblea solo gli affari che riteneva apportuni e nelle forme che preferiva, omettendo talora di consultarla persino nei casi di parere obbligatorio. Il giudizio negativo dei contemporanei circa l'istituto è, su questa base, ben spiegabile.

Discorso diverso era fatto per le congregazioni provinciali, che, dovendo rappresentare gli interessi della provincia presso il delegato provinciale, avevano un compito analogo a quello assegnato alle congregazioni centrali nei confronti del governatore prima e del luogotenente poi, ma erano riuscite a conservare una certa indipendenza e ad esercitare una influenza molto maggiore. Probabilmente anche qui propiziarono l'atteggiamento alcuni dati istituzionali, come il carattere del tutto gratuito del mandato, che di solito faceva cadere la scelta su esponenti delle classi abbienti, insofferenti piú degli altri al peso della dominazione austriaca e quindi meno disposti a transazioni e compromessi con essa, e la residenza dei deputati delle congregazioni provinciali nello stesso capoluogo di provincia, la quale implicava il controllo diretto dell'opinione pubblica locale sui medesimi. Pure l'allargamento della competenza delle congregazioni, cui, con la patente sovrana del 15 luglio 1855, furono conferiti poteri in materia di comuni, acque pubbliche, strade, censo, coscrizione, beneficenza ed assistenza pubblica, dovette contribuire ad una immagine positiva dell'istituto. Certo è che neppure nel decennio 1849-1859, quando, dopo la loro riconvocazione, furono assoggettate ad un controllo governativo piú energico e si posero in essere tentativi per far cadere la scelta dei membri su persone devote al regime, si riuscí mai a piegare del tutto le congregazioni provinciali. Come si legge nel rapporto generale della commissione Giulini, anche nei casi in cui finivano con l'essere "composte di gente debolissima di carattere e di mediocre capacità, qualità indispensabile per essere preferiti dal governo e per avere volontà di accettare simili attribuzioni," ben difficilmente esse scendevano a compromessi con le autorità politiche.[122]

[121] Cosí la relazione che precede il progetto del decreto di scioglimento (*Atti della Commissione Giulini*, cit., p. 117), dove originariamente, prima di essere cancellato, era scritto "e nel 1848" subito dopo la parola "1847." La correzione si comprende con la precisazione di A. Sandonà, *op. cit.*, p. 117: "Le congregazioni centrali fecero udire una sola volta, con una certa energia e coraggio, la loro voce, quella di Milano il 18 dicembre 1847 con la mozione di G. B. Nazzari, quella veneta il 12 gennaio 1848 con la mozione di G. B. Morosini." In proposito cfr. anche N. Raponi, *op. cit.*, p. 28, che ricorda il noto *Indirizzo degli italiani di Lombardia alla Congregazione centrale* di Cesare Correnti (pubblicato in appendice agli *Atti della Commissione Giulini*, cit).

Non furono, pertanto, le congregazioni provinciali a intaccare le autonomie locali riconosciute dagli ordinamenti del Lombardo-Veneto. Il Governo austriaco si serví, piuttosto, del delegato provinciale e del commissario distrettuale.

Del primo si è detto, di recente, che "ereditava nell'ordinamento austriaco le funzioni ed i compiti del prefetto napoleonico," cosí come le delegazioni provinciali "sostituivano in pratica le prefetture dipartimentali del Regno Italico."[123] In effetti, il delegato provinciale le cui competenze furono precisate con la risoluzione sovrana del 26 aprile 1817, rappresentava il Governo nella provincia, dipendeva direttamente dal governatore (in seguito dal luogotenente), presiedeva la congregazione provinciale e, quel che qui piú interessa, aveva una ingerenza notevole nell'amministrazione locale sia per il tramite dei commissari distrettuali sia *jure proprio*.

Inizialmente i delegati provinciali, pur fruendo di estesi poteri, avevano operato nei limiti di competenza fissati dalla legge e con la piú scrupolosa correttezza; al punto che si ascrive a loro merito la fama di serietà e di ordine acquistata dall'amministrazione austriaca. Durante tutto il regno di Francesco I l'ufficio era stato ricoperto esclusivamente da italiani; sulla scelta del delegato e degli impiegati minori della delegazione, parimenti italiani, non avevano avuto alcuna influenza le considerazioni politiche; il riguardo all'effettiva capacità dei candidati aveva reso possibile la formazione di una burocrazia giudicata eccellente. Ma, con l'avvento di Ferdinando, le delegazioni furono affidate anche a personale tedesco, il quale generalmente si rivelò inadatto, e, dopo il 1848, nel reclutamento dei funzionari prevalsero le ragioni politiche. Come asserisce la relazione premessa allo schema di decreto per lo scioglimento delle delegazioni, proposto dalla commissione Giulini, "dacché la reazione contro il Governo divenne universale, la qualità prima che si richiese nel capo della provincia fu sempre quella di un attaccamento al Governo austriaco o, per usare della frase piú comune e propria di alti funzionari austriaci, a casa d'Austria."[124] In tal modo il delegato fu lo strumento principale della

[122] Oltre a N. Raponi, *op. cit.*, pp. 29-31, che si segue per tutta questa esposizione, e agli *Atti della Commissione Giulini*, cit., p. 18, si veda, nello stesso senso, C. Pagani, *op. cit.*, pp. 545-46.

[123] Cfr. N. Raponi, *op. cit.*, p. 31.

[124] *Atti della Commissione Giulini*, cit., p. 121. Afferma C. Pagani, *op. cit.*, p. 544, che il delegato "avrebbe dovuto essere eletto sopra una terna di deputati che avessero avuto il maggior numero di voti della Congregazione, ma in realtà il Governo prendeva chi voleva anche se avesse avuto un solo voto." Ma l'autore confonde la nomina del dele-

politica antinazionale dell'Austria ed i suoi poteri, già vasti, si ampliarono ulteriormente usurpando diritti e competenze delle rappresentanze provinciali e delle amministrazioni comunali.

Una parabola analoga conobbe il commissario distrettuale. Subentrato nel 1819 al cancelliere del censo, ne aveva ereditato la funzione principale, che era di segretario dei comuni del proprio distretto, e, come tale, redigeva i verbali delle riunioni dei convocati e dei consigli comunali, preparava i bilanci preventivi ed i conti consuntivi da sottoporre alla loro approvazione, sorvegliava e controllava l'operato degli esattori comunali e la gestione dei fondi comuni, conservava gli archivi dei comuni che, contando meno di tremila abitanti, erano privi di ufficio proprio. Inoltre diramava ai comuni gli ordini e le disposizioni della delegazione per conto della quale, in alcune materie, fungeva da autorità tutoria. Incaricato, pertanto, della mera assistenza tecnico-giuridica ai comuni e carente, quindi, di vero e proprio potere politico, il commissario distrettuale, come è stato scritto, era "di per sé una istituzione eccellente che garantiva la correttezza e la regolarità dell'azione amministrativa dei comuni, lasciando a questi piena autonomia e liberando l'autorità governativa, cioè le delegazioni provinciali, dall'onere della vigilanza."

Se si fosse conservato entro questi limiti, il commissario distrettuale avrebbe meritato di ereditare anche l'elogio che Carlo Cattaneo aveva rivolto al suo predecessore, il cancelliere del censo. Ma non fu cosí. Agli inizi del 1859 Cesare Correnti nel suo *Memoriale* sulle condizioni del Lombardo-Veneto poteva affermare: "Il *censo* e l'*imposta prediale*, l'*Amministrazione dei Comuni*, e la *leva*, questi tre perni, oseremo dire, della nostra organizzazione politica, mettono capo principalmente al Commissario." Un'ondata di avversione lo indicava, ormai, come uno degli strumenti essenziali del dispotismo e lo stesso Correnti dichiarava, in seno alla commissione Giulini, che era "d'uopo dare una soddisfazione al sentimento del Paese, sospendendo in massa i Commissari dalle loro cariche."[125]

L'estensione dell'influenza del commissario oltre i suoi compiti d'istituto era stata agevolata dalla situazione di frazionamento della Lombardia in tanti piccoli comuni, prevalentemente rurali, con convocati composti di persone spesso inesperte nell'amministrazione e, per ciò stesso, portate a rimettersi all'organo statale, piú competente di loro. Tuttavia l'elemento decisivo nella trasformazione o, meglio, della alterazione della figura del commissario fu l'attribuzione di funzioni di polizia. Poiché in Lombardia si contavano centodue distretti

gato con quella del membro della congregazione provinciale in caso di posto vacante (art. 46 della sovrana patente 24 aprile 1815). Infatti il delegato era, come scrive C. SCHUPFER, *op. cit.*, p. 1200, "di nomina sovrana."

Anche Cesare Correnti nel suo *Memoriale* distingue fra il periodo anteriore al 1848 e quello successivo, durante il quale "l'Austria non nomina a posti di confidenza che creature sue."

[125] Cfr. *Atti della Commissione Giulini*, cit., pp. 52-53 e, per il passo del *Memoriale* precedentemente citato, *ivi*, p. 281.

con circa venti comuni e una media di venticinque-trentamila abitanti per distretto, i commissari distrettuali costituivano, nell'insieme, una rete che si prestava ottimamente a tenere sotto controllo il paese: in tale direzione essi vennero impiegati e ai loro ordini fu posta la gendarmeria locale, un mezzo di persuasione senza pari, specialmente nelle campagne. Cosí, a mano a mano "che l'opinione pubblica si svolgeva in senso favorevole all'emancipazione dal dominio straniero, l'autorità dei commissari distrettuali — si legge negli atti della commissione Giulini — si aggravò sui cittadini da loro continuamente sorvegliati. Dopo il 1848 l'esercizio divenne sí odioso che nel concetto delle popolazioni lombarde il commissario distrettuale piú non rappresenta che un cieco istrumento di polizia."[126] Contemporaneamente anche l'ingerenza dei commissari sulle amministrazioni comunali, soprattutto su quelle piú piccole, si accentuò. Nulla, in pratica, fu deciso dalle delegazioni senza sentire il loro parere e, dato che questo, per di piú, restava segreto, era impossibile ai comuni far valere le eventuali controdeduzioni. Da qui l'opinione secondo cui "il Commissario, che avrebbe dovuto essere il segretario del comune, ne divenne, di fatto, il padrone."[127]

Completavano, infine, il quadro dell'apparato amministrativo periferico, impiegato in funzione repressiva, i commissari di polizia ed i deputati politici. I primi erano impiegati municipali dipendenti, come tali, dai podestà, ma in connessione con questi soltanto per la "paga," ché, per il resto, erano agli ordini diretti dei commissari superiori di polizia e in conflitto, spesso, con chi appunto li pagava. I secondi erano gratuiti: il primo deputato, nei comuni con la deputazione, era, in genere, anche deputato politico e ciò implicava che avesse speciali mansioni di sorveglianza, esercitate non tanto in termini di pubblica sicurezza quanto in senso politico.[128]

Restò in piedi, dunque, soltanto la legislazione comunale, che — asseriva la commissione Giulini — era ormai "lontanissima dall'essere in fatto quel che *avrebbe potuto* essere avuto riguardo al testo letterale delle disposizioni e dello spirito di essa," ma che poté svolgere ugualmente una funzione essenziale. Ad essa andava il merito — concludeva la commissione — se il dispotismo austriaco era risultato "meno mortale."[129]

[126] Cfr. *Atti della Commissione Giulini*, cit., p. 126.

[127] Cosí C. PAGANI, *op. cit.*, p. 547. Nello stesso senso, come si è visto, C. Correnti (cfr. nota 125).

[128] Cfr. *Atti della Commissione Giulini*, cit., pp. 189-90.

[129] Cfr. *Atti della Commissione Giulini*, cit., p. 201.

Tale dispotismo era denunciato dal Cavour il 1° marzo 1859 in un *memorandum* alla Francia, nel quale si legge: "... Le Gouvernement Autrichien a appliqué d'une manière complète le système de centralisation administrative... ce système a atteint son appogée... la centralisation est devenue plus absolue que en France même..." Confrontando queste affermazioni con quelle rese dal Cavour al Giulini nel maggio (cfr. nota 130), A. PETRACCHI, *op. cit.*, p. 221, le spiega con le esigenze diplomatico-politiche che inducevano lo statista piemontese a "prese di posizione in cui non credeva affatto." Forse la contraddizione appare meno netta se si distingue fra l'ordinamento come tale e l'uso che il governo austriaco ne fece dopo il '48.