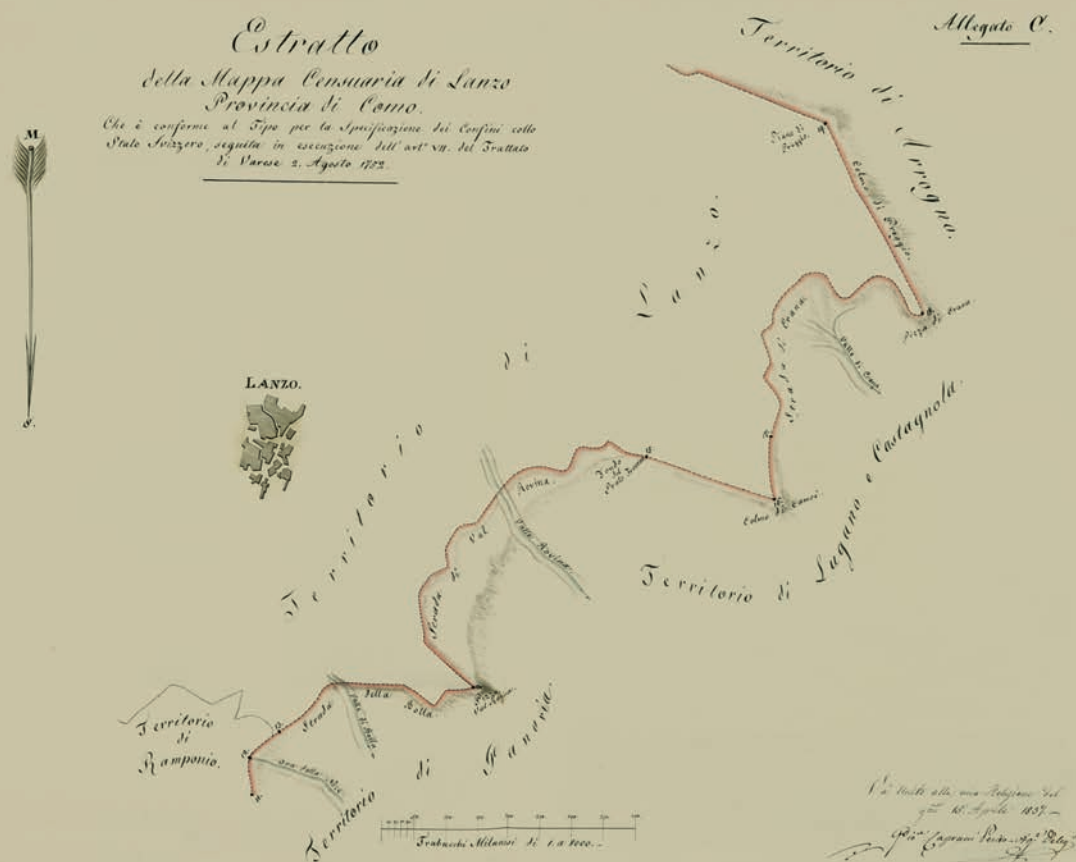


Costruire, trasformare, controllare

Legal transfer e gestione dello spazio nel primo Ottocento

A cura di:

Francesca Brunet, Michele Luminati,
Paola Mastrolia e Stefano Solimano



23.

Costruire, trasformare, controllare.
Legal transfer e gestione dello spazio nel primo Ottocento

a cura di

Francesca Brunet, Michele Luminati, Paola Mastrolia
e Stefano Solimano

Costruire, trasformare, controllare

Legal transfer e gestione dello spazio
nel primo Ottocento

a cura di
Francesca Brunet, Michele Luminati,
Paola Mastroia e Stefano Solimano

Edizioni Casagrande · Bellinzona

Opera pubblicata con il sostegno della Repubblica e Cantone Ticino
(Aiuto federale per la lingua e la cultura italiana),
del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS)
e della Commissione per la ricerca dell'Università di Lucerna.

Atti del convegno tenutosi all'Univesità di Lucerna, 3-4 giugno 2021.



This work is licensed under the Creative Commons
Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 which
means that the text may be used for non-commercial
purposes, provided credit is given to the author.

For details go to <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Immagine in copertina:

Tratto di confine tra la provincia di Como e il luganese, 1837.
© Archivio di Stato di Milano, Atti di Governo, Confini p.m., 23.
Su concessione del Ministero dei Beni e le Attività Culturali,
ogni riproduzione è vietata.

© 2022 Edizioni Casagrande SA · Bellinzona

ISBN: 978-88-7713-951-1

E-Book (PDF): DOI: 10.35263/casagrande-951-1

Indice

Prefazione, di <i>Francesca Brunet</i> e di <i>Paola Mastrolia</i>	7
Introduzione, di <i>Stefano Solimano</i>	9

PARTE I COSTRUIRE LO STATO

EMANUELE PAGANO, <i>Modernità alla francese. La costruzione dello Stato italico (Repubblica Cisalpina, Repubblica Italiana, Regno d'Italia)</i>	15
MANOLO PELLEGRINI, <i>La Svizzera sud alpina all'epoca dell'Elvetica e della Mediazione (1798-1814)</i>	27
MARCO MARCACCI, <i>Costruire il Cantone e fare i cittadini (1815-1848)</i>	43
MARCO BERNASCONI, <i>La fiscalità del Ticino dal 1796 al 1814. La Repubblica elvetica e l'attualità del suo sistema tributario</i>	53
VALENTINA DE SANTI, <i>Disegnare lo spazio da Milano a Parigi. Norme cartografiche in corso di definizione (1800-1802/3)</i>	73

PARTE II TRASFORMARE LA CITTÀ

PAOLA MASTROLIA, <i>Legal transfer e diritto di proprietà nella Milano napoleonica</i>	89
MICHELE FEDRIGHINI, <i>Il ruolo delle autorità municipali milanesi nella realizzazione di una nuova viabilità tra età napoleonica e Restaurazione</i>	107
ROMAIN ILIOU, <i>Clima e pubblica utilità. Raccolta delle acque meteoriche e costruzione dello spazio urbano nella Milano napoleonica</i>	121

STEFANIA VENTRA, Costruire la città. Note sulle accademie d'arte nel Regno d'Italia in epoca napoleonica	147
--	-----

PARTE III
CONTROLLARE IL TERRITORIO

SIMONA MORI, Risorse istituzionali e strumenti legislativi del controllo sociale nelle città lombarde: la versione "italica" e i suoi riferimenti francesi	161
FRANCESCA BRUNET, Un nuovo diritto per un nuovo confine. Vagabondaggio e controllo delle campagne lombarde nei primi anni di governo austriaco	183
AMOS SPERANZA, Sorvegliare il territorio, valicare le frontiere: potere pubblico e latitanti ticinesi alla prova delle rivolte rurali della prima metà dell'Ottocento	201
MARCO POLLI, "Illegal transfer" come realtà e opportunità socioeconomica. Contrabbando tra Ticino e Lombardia nell'Ottocento	219
Conclusioni, di <i>Michele Luminati</i>	231
Biografie dei curatori	233

Prefazione

I saggi qui raccolti scaturiscono dal convegno “Costruire, trasformare, controllare. *Legal transfer* e gestione dello spazio nel primo Ottocento”, tenutosi nei giorni 3-4 giugno 2021 presso l’Università di Lucerna ed organizzato da Michele Luminati, Stefano Solimano, Francesca Brunet, Paola Mastrolia, Michele Fedri-ghini e Amos Speranza con la collaborazione di Camilla Cimiotti e Geo Quadri, nel contesto del progetto “*Milan and Ticino (1796-1848). Shaping the Spaciality of a European Capital*” (SNF-Sinergia CRSII5_177286), e in particolare del sotto-progetto “Spazio giuridico e modernizzazione: il ruolo del diritto nello sviluppo di Milano e del Canton Ticino”.

Nel tentativo di avallare una disamina della storia associandola a un procedi-mento di costruzione della moderna spazialità, ossia di «pensare insieme la storia e i suoi luoghi» e di «leggere il tempo nello spazio, cogliendo la lenta ricostruzione dello spazio vissuto», i saggi qui raccolti riflettono intorno ai concetti di rapporto centro-periferia, di ibridazione tra culture – giuridiche e non –, di adattamento (o “tradimento”) di modelli legislativi “esterni” nella definizione, costruzione, ge-sterione e controllo del territorio e dello spazio urbano, rurale e statale. Sono stati impiegati, a tal fine, i canoni teorici e metodologici del *transfer* giuridico e dello *spatial turn*, i quali hanno consentito di considerare, in tale processo di definizione di una spazialità intesa in senso moderno, l’esistenza dei confini ma anche, e soprat-tutto, l’idea della loro porosità, come rilevato da Pietro Costa in un seminario de-dicato al progetto tenutosi nell’ottobre del 2018.

Dal punto di vista geografico e cronologico, i saggi del volume si concentrano prevalentemente sullo spazio urbano di Milano, sulla regione lombarda e sull’area del Canton Ticino nel periodo compreso tra la fine del Settecento e i primi de-cenni dell’Ottocento (con una incursione, nel caso del contributo di Marco Polli, nella seconda metà del XIX secolo): periodo segnato da importanti transizioni politico-giuridiche, durante le quali da una parte gli sforzi delle autorità statali furono volti a dare applicazione a nuovi riferimenti legislativi per l’organizzazione spaziale e territoriale, dall’altro emersero con evidenza fenomeni di resistenza e opposizione agli stessi.

La comune riflessione intorno ai cardini del convegno ha permesso alle diverse ricerche di confluire armonicamente nell’obiettivo di offrire un quadro compo-sito dei temi indagati, arricchito da uno sguardo multidisciplinare, provenendo le autrici e gli autori da differenti esperienze e percorsi storiografici – la storia

economica e sociale, la storia del diritto e delle istituzioni, dell'arte e dell'urbanistica, della geografia e della cartografia.

Il volume riflette la tripartizione pensata per il convegno e dedica una sezione a ciascuna delle tre fasi/azioni irrinunciabili in cui si articola la realizzazione della spazialità (e della statualità) moderne: la *costruzione*, la *trasformazione* e il *controllo*, con uno sguardo attento ai processi di *transfer*. La prima parte, *Costruire lo Stato*, ospita contributi sui dispositivi istituzionali, legislativi e fiscali attraverso cui sono stati “costruiti” il Cantone Ticino (Manolo Pellegrini, Marco Marcacci, Marco Bernasconi) e lo Stato italico in periodo napoleonico (Emanuele Pagano), con un affondo sulla rappresentazione (e quindi, anche in questo caso, “costruzione”) cartografica di tale territorio (Valentina De Santi). La seconda, *Trasformare la città*, indaga i vari piani di intervento (giuridico, politico-amministrativo, artistico, urbanistico) che hanno dato forma alla città di Milano: nella ridefinizione del rapporto tra pubblico e proprietà privata (Paola Mastrolia), nell'approntamento di un nuovo sistema viario (Michele Fedrighini) e di gestione delle acque (Romain Iliou), nell'organizzazione di una rete di accademie artistiche (Stefania Ventra). La terza sezione, *Controllare il territorio*, esplora da un lato le strategie istituzionali e gli strumenti legislativi volti al mantenimento dell'ordine e alla prevenzione/repressione dei disordini sociali nello spazio lombardo, urbano (Simona Mori) e rurale (Francesca Brunet); dall'altro indaga le forme di resistenza alle nuove configurazioni statali che coinvolsero l'area ticinese e i loro esiti processuali (Amos Speranza), nonché le declinazioni di un fenomeno condiviso da molte zone di confine, ossia il contrabbando nelle regione insubrica e la sua gestione da parte statale (Marco Polli).

I testi qui pubblicati hanno tratto giovamento anche dalle discussioni moderate dai presidenti di sessione, il professor Luigi Lorenzetti e le professoresse Maria Gigliola di Renzo Villata e Brigitte Mazohl, nonché dalle riflessioni dei *discussant*, i professori Jon Mathieu e Luigi Lacchè e la professoressa Nelly Valsangiacomo, che le curatrici e i curatori desiderano ringraziare sentitamente per i loro fondamentali e preziosi spunti di dibattito.

Vorremmo, inoltre, rivolgere un sincero ringraziamento al dottor Fabio Casagrande per l'ospitalità nella collana «Itinerari».

Ci pare altresì doveroso ringraziare l'Università di Lucerna, il Fondo nazionale svizzero e il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport della Repubblica e Cantone Ticino per il sostegno finanziario grazie al quale questo volume vede oggi la luce.

Francesca Brunet e Paola Mastrolia
Bressanone-Milano, febbraio 2022

Introduzione

STEFANO SOLIMANO

Questo volume accoglie gli atti del congresso svolto presso l'Università di Lucerna all'inizio dell'estate del 2021, nell'ambito del progetto di ricerca *Milano e il Ticino (1796-1848), costruire la spazialità di una capitale europea*. Tale evento, realizzato e coordinato dagli storici del diritto che compongono l'*équipe* scientifica, costituisce il frutto di un lavoro triennale, cadenzato da incontri e da seminari. Esso riflette, innanzitutto, la filosofia innovativa che anima l'intero progetto, diretta a illuminare la questione della spazialità, intesa quale realtà insieme fisica e culturale, entro una prospettiva interdisciplinare e transnazionale. L'unità di ricerca, nella comune consapevolezza che il diritto «è scritto sulla pelle degli uomini»¹, ha prediletto un approccio volto a decifrare il momento applicativo delle norme, del loro farsi nel corso del tempo all'interno dei due territori assunti a caso di studio. Sia chiaro: cogliere la dimensione giuridica nel momento dinamico non ha significato affatto trascurare l'elemento legislativo. Questi storici-giuristi si sono inseriti appieno nell'ambito del filone del *legal transfer* promosso nel 1974 da Watson² e valorizzato in tempi recenti dal gruppo del Max Planck Institute, da Duve³, da Galindo⁴, promosso in Italia da Costa⁵ e da Meccarelli nella prospettiva dello *spatial turn*⁶. Del resto, il territorio lombardo, dalla fine del Settecento alla metà del secolo successivo, si presta come pochi altri ad uno studio di questo genere, che è insieme indagine di *Wirkungsgeschichte*⁷ e, appunto, di *legal transfer*.

1. P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari 2007, 8.

2. A. Watson, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Edinburgh 1974.

3. T. Duve, *European Legal History-Concepts, Methods, Challenges*, in *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches*, a cura di T. Duve, Frankfurt am Main 2014, 29-66.

4. G. R. B. Galindo, *Legal Transplants between Time and Space*, in *Entanglements in Legal History*, cit., 129-146.

5. «Max Planck Institute for European Legal History research paper series», 7 (2013), 1-30.

6. M. Meccarelli, *Time of innovation and time of transition shaping the legal dimension: a methodological approach from legal history*, in *Innovation and Transition in law*, a cura di M. Meccarelli, C. Paixão, C. Roesler, Madrid 2020, 23-44.

7. V. P. Caroni, *La storia della codificazione e quella del codice*, «Index. Quaderni camerti di studi romanistici», 29 (2001), 55-81; S. Solimano, *Amori in causa. Strategie matrimoniali nel Regno d'Italia napoleonico (1806-1814)*, Torino 2017; S. Gentile, *Sempre più poveri. Giuseppe Luosi e il problema dell'espropriazione forzata nel Regno d'Italia*, «Rivista di Storia del diritto italiano», XC (2017), 225-292; P. Mastrolia, *L'ombra lunga della tradizione. Cultura giuridica e prassi matrimoniale nel Regno di Napoli (1809-1815)*, Torino 2018; S. Solimano, «Il codice civile e la sua compagna». *Riflessioni in margine al bicentenario della codificazione delle Due Sicilie*, in *A Duecento anni dal Codice per lo Regno delle Due Sicilie: elaborazione, applicazione e dimensione europea del modello codicistico borbonico*, a cura di F. Mastroberti, G. Masiello, Atti del Convegno internazionale di studi, Napoli e Caserta, 4/5 ottobre 2019, Napoli 2020, 471-499; P. Mastrolia, *La cultura giuridica a Napoli nella specola della giurisprudenza. La causa Costanzo e le conclusioni del procuratore generale D'Azzia (1811)*, «Historia et ius» [www.historiaetius.eu], 17 (2020); S. Solimano, «Il buon ordine delle private famiglie». *Donazioni e successioni nell'Italia napoleonica*, Napoli 2021; P. Mastrolia, *Legal transfer. La disciplina dello spazio nella Milano napoleonica*, «Historia et ius», 19 (2021); P. Mastrolia, «Tutto diverso era in passato, ed è tuttora, il sistema enfiteutico in Francia, che non è in Italia». *Storia di una incompiuta assimilazione*, «Ius on line», 5 (2021).

Il fenomeno della transizione è senza dubbio quello più appariscente: dal diritto comune al diritto della Lombardia austriaca, alla legislazione della Cisalpina, al diritto codificato francese e poi a quello, sempre *sub specie codicis*, asburgico. I magistrati sono chiamati a farsi carico delle cause di “vecchio metodo” (l’espressione è farina del loro sacco), vale a dire dei processi di *ius commune* (fondato sull’interpretazione del *corpus iuris*, degli Statuti e degli usi locali filtrati dalla dottrina e dalla prassi del Senato di Milano) durante la dominazione d’Oltralpe e quelli a “metodo francese” con l’avvento del Regno Lombardo-Veneto. I governi, invece, devono affrontare questioni più annose, originate anche da casi giudiziari, in quanto sono obbligati a coordinare le innovazioni legislative introdotte in tempi diversi: un fenomeno particolarmente vistoso nel passaggio dalla Cisalpina e dalla Repubblica al Regno d’Italia. Qui si assiste ad un vero e proprio campo di tensione che investe tanto il rapporto centro-periferia (Parigi/Milano), quanto le dinamiche sociopolitiche ed economiche a livello locale. Basti menzionare il problema dell’eversione della feudalità che vede contrapposti due fronti: chi vuole suggellare le riforme compromissorie della Cisalpina e della Repubblica e chi invece indica nell’ordinamento imperiale la norma cogente⁸. Il contrasto tra la legislazione successoria della Cisalpina e quella accolta nel *code civil* francese viene sfruttato, invece, per rivendicare l’autonomia e quindi l’alterità del Regno italico rispetto all’Impero⁹.

Accanto alle tendenze di un diritto della transizione, un fenomeno decisamente interessante è costituito dall’*entanglement*, vale a dire l’intreccio non solo delle fonti normative, ma anche della cultura e delle esperienze giuridiche, che si appalesa durante la vigenza del Regno Lombardo-Veneto. L’*entanglement* è favorito con tutta probabilità dalla peculiare mentalità del legislatore austriaco, che non ha risipiscenze nell’applicare duttilmente e variabilmente il suo ordinamento e che non mostra particolare disagio nel riferirsi a fonti antecedenti e anche risalenti. Decreti governativi possono addirittura derogare a principi accolti nel codice civile (basti citare il celebre provvedimento del 1820 che subordina il matrimonio dei nubendi all’autorizzazione del potere locale¹⁰). Nel Regno Lombardo-Veneto, ABGB e *Code civil* sono destinati a convivere in alcuni casi: viene mantenuto, ad esempio, il principio del consenso traslativo accolto nel testo francese¹¹. Siffatte tendenze sono destinate a produrre effetti di lungo periodo. Fino alle soglie dell’unificazione italiana l’*habitus* mentale del giurista del Regno Lombardo-Veneto riflette l’intreccio di tali molteplici esperienze: educato a muoversi all’interno di

8. G. Chiodi, *Orgoglio proprietario e pregiudizio legalistico. Vincoli successori e interpretazione della legge nella Lombardia napoleonica*, in *Amicitiae pignus, Studi in ricordo di Adriano Cavanna*, I, Milano 2003, 339 ss.

9. S. Solimano, “*Il buon ordine delle private famiglie*”, cit.

10. V. C. Grandi, *All’altare col permesso: amore e burocrazia nel Trentino asburgico*, in *Rapporti di coppia tra ’800 e ’900*, a cura di A. Pasi, P. Sorcinelli, Bari 1995, 189-225.

11. V. M. R. Di Simone, *Percorsi del diritto tra Austria e Italia (secoli XVII-XX)*, Milano 2006, ai nostri fini pp. 159-183; S. Solimano, *Il governo della complessità. Riflessioni in margine alla politica del diritto asburgica e napoleonica in Adriatico (1808-1871)*, in *La codificazione del diritto fra il Danubio e l’Adriatico. Per i duecento anni dall’entrata in vigore dell’ABGB (1812-2012)*, a cura di R. Ferrante, P. Caroni, Torino 2015, 97-118.

un ordinamento complesso, non solo padroneggia fonti austriache e francesi, ma è soprattutto capace di armonizzarle e integrarle¹². Egli insomma guarda al futuro e lo crea, ma non dimentica il passato. Così vive il suo presente.

12. Si pensi ad esempio alla figura di Agostino Reale, intorno alla quale v. E. D'Amico, *Agostino Reale e la civilistica lombarda nell'età della Restaurazione*, in *Studi di storia del diritto*, II, Milano 1999, 773-818. V. G. di Renzo Villata, *Introduzione. La formazione del giurista in Italia e l'influenza culturale europea tra Sette e Ottocento: il caso della Lombardia*, in *Formare il giurista. Esperienze nell'area lombarda tra Sette e Ottocento*, a cura e con un saggio introduttivo di M.G. di Renzo Villata, Milano 2004, 1-106.

PARTE I
Costruire lo Stato

Modernità alla francese.

La costruzione dello Stato italico

(Repubblica Cisalpina, Repubblica Italiana, Regno d'Italia)

EMANUELE PAGANO

Razionalità del territorio secondo l'ideologia dello Stato-nazione

“Modernità alla francese” è quella, beninteso, di matrice rivoluzionaria. Essa si afferma con un impeto ideologico creatore. Alla pluralità dei corpi civici e territoriali di regimi vigenti che, di punto in bianco, sono definiti *antichi*, sostituisce la costruzione omogenea del territorio e dei suoi ritagli, in nome del principio di uguaglianza giuridica, contro ogni specialità. È un disegno politico-amministrativo che si realizza in misura diversa, a seconda dei momenti storici e delle aree geopolitiche; un progetto di *State-buildings* imposto dall'alto, elaborato nei nuovi centri di potere ove le *élites* razionaliste che impersonano il *nouveau régime* e dirigono la cosa pubblica si sono erette a unico *dominus* rispetto alla massa degli individui-cittadini. Lo spazio statale viene fatto coincidere con lo spazio della sovranità *nazionale* ove il lemma “nazione” ha cambiato di segno rispetto alla risalente nozione etnografico-identitaria dei gruppi umani (lingua, usi, costumi). Nazione ora è il corpo collettivo, astratto, in cui si formulerebbe la roussoiana “volontà generale” che, attraverso la legge, esprime la nuova sovranità “dal basso”¹. Questa nazione “una e indivisibile” è propriamente nel territorio *suo* che s'identifica, come comunità politica rigenerata alla quale è assegnato un destino comune. Il territorio nazionale è concepito e trattato come un insieme organico, privato della sua storicità: una superficie uniforme da plasmare e suddividere razionalmente². Tale processo razionalistico di “territorializzazione” non esclude, tuttavia, anche nell'Italia del periodo francese, una compresenza simultanea di differenti e più antiche configurazioni spaziali. Le nuove frontiere dipartimentali e statali sono attraversate da realtà dinamiche altre: la rete delle diocesi, le aree interprovinciali e transnazionali dei migranti economici, delle genti frontaliere; dei preti refrattari, degli insorgenti e dei “briganti”, dei contrabbandieri e dei corsari; e così via³.

1. Sull'impianto legicentrico e statalista del nuovo ordine cfr., esemplarmente, A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, II, Milano 2005, 412.

2. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, 202 ss; L. Mannori, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, a cura di L. Blanco, Milano 2008, 23-56 (pp. 23-24, 39); P. Costa, *A 'Spatial Turn' for Legal History? A Tentative Assessment*, in *Spatial and Temporal Dimensions for Legal History. Research Experiences and Itineraries*, a cura di M. Meccarelli e M.J. Solla Sastre, Frankfurt a. M 2016.

3. Cfr. *Movimenti e confini. Spazi mobili nell'Italia preunitaria*, a cura di L. Di Fiore e M. Meriggi, Roma 2013.

Per una riflessione sulla costruzione degli Stati nell'Italia franco-napoleonica, sulla concomitante trasformazione della spazialità e sulla ibridazione delle culture giuridiche, i modelli francesi che più importano sono, com'è noto, quello direttoriale dell'Anno III, importato e imposto dal generale Bonaparte nel 1796-1797; quello consolare dell'Anno VIII, congegnato e imposto dal primo console Bonaparte nel 1801-1802; e quello monarchico del 1804 pure concepito da Napoleone imperatore e calato nello spazio italiano dall'anno seguente⁴.

I tre momenti della costruzione dello Stato italico e i ritagli del territorio

Nello Stato con capitale Milano – che in Italia rappresentò l'esperienza più dura e riuscita di ibridazione tra i retaggi italiani e la legislazione francese – i tre momenti storici ora ricordati corrispondono alla Repubblica Cisalpina (nelle due fasi 1797-1799 e 1800-1801, intervallate dall'occupazione austriaca), alla Repubblica Italiana (1802-1805), al Regno d'Italia (1805-1814). Dei tre periodi la storiografia ha abbondantemente messo in luce sia l'innesto non pedissequo delle istituzioni transalpine in Italia sia talune evidenti discontinuità, specialmente nei rapporti tra i poteri dello Stato. Mentre nella Cisalpina, pur a fronte del pesante condizionamento militare e politico esercitato dai francesi, la funzione legislativa rimane effettivo appannaggio delle due camere (Gran Consiglio dei Juniori e Consiglio dei Seniori) ove il dibattito politico è vivace, con la Repubblica Italiana, allentandosi la pressione militare francese sulle istituzioni civili, l'iniziativa delle leggi passa al governo presidenziale (presidente Bonaparte, vicepresidente Francesco Melzi d'Eril), sebbene il Corpo Legislativo mantenga spazi non irrilevanti di discussione, di negoziato con il governo e di deliberazione⁵. Ma l'ascesa dell'esecutivo è ormai in fase avanzata⁶. E con il mutamento in senso monarchico il Corpo Legislativo lascia il posto a un Consiglio legislativo divenuto mera sezione del nuovo Consiglio di Stato, istituito il 6 giugno 1805, organo tecnico di nomina regia, supremo regolatore della macchina amministrativa statale e tribunale del contenzioso amministrativo⁷. Con lo stile di governo "napoleonico" per antonomasia – a colpi di statuti costituzionali e di decreti – si assiste a un totale svuotamento del principio di rappresentanza e il momento politico si riduce nella progettualità e nella prassi

4. Sulle istituzioni francesi, cfr., per tutti, J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1989 [ediz. or. 1951]; S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano 1994, 253 ss.

5. Sul punto: L. Antonielli, *L'amministrazione nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica. I tre momenti di un grande progetto in L'Italia nell'età napoleonica*, Roma 1997, 193-220 (pp. 202-203). In generale, sulla parabola politico-istituzionale dalla Cisalpina al Regno, cfr. C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino 1986.

6. M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna 2002, 47 ss.

7. P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano 1990; E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma 2007, 31-53.

dell'amministrazione statale, secondo una linea di trasformazione dell'esistente funzionale a un dominio assoluto dello Stato e governata da una burocrazia dal profilo tecnocratico. È uno Stato postrivoluzionario che si vuole internamente pacificato, mentre è tendenzialmente bellicista verso l'estero, dotandosi di un esercito potente. Si accentuano quindi i meccanismi gerarchici e impositivi, secondo un modello militare di rapidità e di efficienza che deriva dalla formazione stessa del sovrano⁸.

Ebbene, se tra queste tre diverse fasi storiche c'è un «comun denominatore», esso è proprio «la razionalizzazione amministrativa del territorio»⁹. Un processo che, al di là delle mutazioni istituzionali, sulle quali in questa sede non vale soffermarsi che per cenni, appare continuativo e foriero di cambiamenti irreversibili. Lo si assume perciò come filo conduttore del discorso.

L'affossamento della Repubblica Cispadana e la nascita della Repubblica Cisalpina dipendono dalla volontà di Bonaparte, maturata per ragioni strategiche tra maggio e giugno 1797 durante i negoziati con l'Austria e come «inevitabile effetto collaterale» della cessione a questa di tanta parte dei territori veneti e balcanici già appartenuti a Venezia¹⁰. L'ordinamento territoriale e amministrativo introdotto con la Repubblica Cisalpina ha il crisma di un evento creatore per eccellenza. A quella griglia ideologico-giuridica la legislazione successiva tornerà, con tutta una serie di varianti, senza mai smantellarne l'impianto. L'introduzione del dipartimento come massima articolazione dello spazio interno alle frontiere statali è la novità cardinale, frutto di un pensiero razionalistico espresso dalla cultura dei lumi¹¹. Come in tutta l'Europa francesizzata nell'epoca napoleonica la *dipartimentalizzazione* porta a un'unità impensabile prima e, assieme al *Code*, realizza una prima omogenea «politica interna europea». Nel dipartimento s'iscrive ogni altro riparto amministrativo, secondo forme e istituti omogenei a ciascun livello della gerarchia territoriale: dipartimentale, distrettuale, comunale. L'istituto dipartimentale è novità assoluta in Italia; o quasi, se consideriamo l'esperimento della provincia uniforme di Giuseppe II (1786-1790)¹². L'uniformità dei dipartimenti traduce nello spazio nazionale il principio dell'uguaglianza giuridica contro ogni specialità territoriale.

8. Sullo Stato napoleonico come «Stato militare»: L. Antonielli, *Le istituzioni dell'età napoleonica*, in *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*, a cura di M. Meriggi, L. Tedoldi, Roma 2014, 81-102.

9. L. Antonielli, *L'amministrazione nell'Italia rivoluzionaria*, cit., 200.

10. P. Crociani, V. Ilari, C. Paoletti, *Storia militare dell'Italia giacobina (1796-1802)*, I, *La guerra continentale*, Roma 2001, 475 ss.

11. Sulla genesi dell'istituto cfr. M. Ozouf, *Dipartimento*, in *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, a cura di F. Furet, M. Ozouf, Milano 1988, 498-507; M.-V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements: la représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, Paris 1989; F. Monnier, *Département*, in *Dictionnaire Napoléon. Nouvelle édition revue et augmentée*, a cura di Jean Tulard, Paris 1999, A-H, 635-636.

12. Sull'introduzione del dipartimento in Italia, cfr., ad esempio, F. Bonini, *L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, «Storia amministrazione costituzione. Annale ISAP», 11 (2003), 265-309; E. Pagano, *Tra 'dipartimento' e 'provincia': l'amministrazione periferica e gli enti locali in Lombardia dal tardo Settecento alle soglie dell'Unità*, «Archivio storico lombardo», 130 (2004), 183-205; P. Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano 2005, 95-104; F. Bonini, *Territorio e circoscrizioni amministrative: l'ambito provinciale nella penisola italiana*, in *Organizzazione del potere*, cit., 81-95.

La prima articolazione della Repubblica, congegnata sotto l'occhio di Bonaparte, prevede venti dipartimenti¹³. Pur con il marchio originario di Stato a sovranità limitatissima, la nuova Repubblica assembla nei suoi confini un'area di tutto rispetto – 771 miglia quadrate con una popolazione di 3.239.572 –, fino ad allora frammentata in sei antichi stati italiani (Lombardia Austriaca, Valtellina grigiona, Lombardia veneta, Ducati di Modena e di Massa-Carrara, Legazioni pontificie). La Cisalpina adotta una suddivisione interna in circoscrizioni difformi per ampiezza e demografia, con confini geografici provvisori e ritagli interni distrettuali e comunali pure oggetto di continue contestazioni. La prima dipartimentalizzazione appare indubbiamente una costruzione artificiale, ubbidiente a principi di ordine politico. Ma anche in seguito permangono difficoltà anche di ordine tecnico nella definizione dei confini dipartimentali per mancanza di carte topografiche aggiornate, il che rende necessario il ricorso alla cartografia militare¹⁴. Con la costituzione imposta il 1° settembre 1798 dall'ambasciatore Trouvé si apre la via a un drastico rimaneggiamento territoriale con la riduzione a undici più estesi dipartimenti. Scompaiono Alpi Apuane, Alta Padusa, Benaco, Lamone, Montagna, Adda e Oglio, Ticino, Verbano. Ogni dipartimento si suddivide in distretti e in comunità. Tale tripartizione gerarchica opera nella formazione dei corpi amministrativi: un'Amministrazione Centrale per dipartimento, subordinata ai ministri; almeno un'Amministrazione municipale per ciascun distretto; almeno tre Municipalità per i comuni con oltre 100 mila abitanti (evidente riferimento alla sola capitale); una Municipalità (subordinata all'Amministrazione Centrale) per ciascun comune al di sotto dei 100 mila e fino ai 3000 abitanti (limite inferiore spostato ai 10 mila nel settembre 1798, legge 19 fruttidoro anno VI); mentre un solo agente municipale amministra i comuni al di sotto dei tre mila abitanti (10 mila dal sett. 1798). Presso i corpi amministrativi dipartimentali e municipali il Direttorio cisalpino nomina un Commissario del potere esecutivo il quale vigila sull'esecuzione delle leggi.

Rispetto al quadro territoriale ora evocato, la seconda Cisalpina porta con sé un paio di novità: la costituzione del dipartimento dell'Agogna (Novara, Vigevano, la Lomellina) nell'ottobre 1800, con il conseguente spostamento della frontiera nazionale sul fiume Sesia¹⁵; e l'acquisizione, parte al Mincio, parte al Basso Po, di porzioni del Veronese e del Polesine (pace di Lunéville, 1801).

13. Dall'ex Lombardia (tra parentesi i capoluoghi): Adda (Lodi/Crema), Alto Po (Cremona), Lario (Como), Mincio (Mantova), Montagna (Lecco), Olona (Milano), Ticino (Pavia), Verbano (Varese); dai Grigioni e da Venezia: Adda e Oglio (Valtellina e alta Valle Camonica); ex veneziani: Benaco (Desenzano), Mella (Brescia), Serio (Bergamo); ex Ducati: Alpi Apuane (Massa-Carrara), Crostolo (Reggio), Panaro (Modena); ex Legazioni pontificie: Alta Padusa (Cento), Basso Po (Ferrara), Lamone (Faenza), Reno (Bologna), Rubicone (Rimini). Cfr. C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*, cit., 179, 181; P. Crociani, V. Ilari, C. Paoletti, *Storia militare dell'Italia giacobina*, cit., 477, 485.

14. Una criticità rilevata da Simona Mori al seminario "Costruire, trasformare, controllare. Legal transfer e gestione dello spazio nel primo Ottocento" (Lucerna, 3-4 giugno 2021; intervento orale alla sessione 3 giugno). Sulla cartografia militare francese nell'area tra Adda e Adige, si veda nel presente volume il contributo di V. De Santi, *Disegnare lo spazio da Milano a Parigi. Norme cartografiche in corso di definizione (1800-1802/3)*.

15. Confine che spacca la Valsesia creando problemi alle economie locali, peggiorati nel 1805: G.P. Garavaglia,

La Repubblica Italiana mantiene il medesimo territorio con analogia articolazione interna (12 dipartimenti suddivisi in distretti e in comuni), mentre il Regno d'Italia, erede diretto di questa Repubblica, è via via ingrandito. Nel 1806 avviene l'inclusione dei dipartimenti veneti ex austriaci, compresa l'Istria che nel 1809 è scorporata dal Regno d'Italia per formare (con Trieste, Dalmazia e Ragusa) le Province Illiriche dell'Impero francese. Intanto nel 1808 sono annesse le Marche pontificie. Nel 1811 il Tirolo meridionale, ceduto dal Regno di Baviera, è organizzato nel dipartimento Alto Adige¹⁶. Il decreto 8 giugno 1805 sul comparto territoriale del Regno, nel frattempo, ha introdotto un quarto ritaglio amministrativo (intermedio tra il distretto e il comune), il cantone, come sede del giudice di pace e del cancelliere del censo incaricato della custodia e dell'aggiornamento dei registri catastali. In seguito (1810) vi si incardina la Commissione di leva presieduta dal podestà del comune capoluogo cantonale¹⁷.

Alla fine del 1811 nel Regno d'Italia – suddiviso in 24 dipartimenti, 92 distretti, 341 cantoni e 2.173 comuni (dagli oltre 6.000 precedenti gli accorpamenti cui si accennerà) – vivono sei milioni e mezzo di persone, circa un terzo della popolazione italiana¹⁸.

L'ordinamento dipartimentale e comunale. Pariformità e gerarchie

È proprio nell'ordinamento amministrativo periferico e locale – fino al comune, cellula base dello Stato – che meglio si può misurare l'adattamento allo spazio italico del modello giuridico transalpino, rispetto al quale pure risaltano scarti, varianti, resistenze. Lungo l'intero periodo considerato, municipalità e dipartimenti mantengono una considerevole latitudine di funzioni, eredità degli organismi territoriali d'antico regime.

Secondo la legge 24 luglio 1802, i comuni sono suddivisi in tre classi, in base a un mero criterio demografico, e l'intero sistema elettorale è caratterizzato dall'interdipendenza degli enti locali, i quali hanno struttura collegiale, secondo un profilo nettamente notabile (la *possidenza* anzitutto): il Consiglio generale

Un confine «fluidò». Sesia e Valsesia in età napoleonica, in *Alle frontiere della Lombardia. Politica, guerra e religione nell'età moderna*, a cura di C. Donati, Milano 2006, 227-256.

16. Di seguito l'elenco dei dipartimenti (capoluogo tra parentesi): *Repubblica Italiana (1802-1805)*: Agogna (Novara); Olona (Milano); Lario (Como) dal quale, nel 1805, viene staccato l'Adda (Sondrio); Alto Po (Cremona); Mincio (Mantova); Serio (Bergamo); Mella (Brescia); Crostolo (Reggio); Panaro (Modena); Basso Po (Ferrara); Reno (Bologna). *Regno d'Italia (1805-1814)*: Adriatico (Venezia); Adige (Verona); Bacchiglione (Vicenza); Brenta (Padova); Istria (Capodistria) [fino al 1809]; Piave (Belluno); Tagliamento (Treviso); Passariano (Udine); Metauro (Ancona); Musone (Macerata); Tronto (Fermo); Alto Adige (Trento). Cfr. E. Pagano, *Enti locali e Stato*, cit., 19.

17. *Decreto sull'Amministrazione pubblica, e sul Comparto territoriale del Regno*, in *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia*, Milano 1805, n. 46, 141-152; *Codice dei podestà del Regno d'Italia*, Milano 1811, 117.

18. E. Pagano, *Enti locali e Stato*, cit., 123-126, 279-301. I cantoni risultano dall'elenco annesso al decreto vice-reale 28 settembre 1811 che istituisce 173 cancellerie del censo, accorpando in ciascuna cancelleria un certo numero di cantoni: ASMi [= Archivio di Stato di Milano], *Atti di Governo, Censo, comuni, Parte moderna*, 733, (Prospetto organico delle cancellerie del censo).

dipartimentale è eletto dai consigli dei comuni di 1^a classe (a ciascuno di questi, secondo la sua popolazione, spettano n candidati al dipartimento) e dai consigli distrettuali i quali, a loro volta, sono composti da membri designati dagli stessi comuni del distretto. I consiglieri dei comuni di prima e di seconda classe sono nominati dal consiglio generale dipartimentale, per intero la prima volta, poi per un quinto ciascun anno in base a una lista tripla di candidati votata dagli stessi consigli comunali¹⁹. Data la circolarità delle candidature in queste assemblee locali (dipartimentale, distrettuale, comunale) e per il peso dei comuni più popolosi risultano avvantaggiati i ceti abbienti urbani: proprietari terrieri *in primis*, imprenditori e negozianti accreditati, qualche affermato professionista. I consigli designano gli amministratori (formalmente nominati dal governo) in base ad analoghi requisiti censitari. Nella perpetuazione di questa gestione collegiale e quasi consortile degli enti locali sta una differenza rilevante rispetto ai dipartimenti italiani riuniti alla Francia, soggetti direttamente alla legge 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800)²⁰. Qui l'amministrazione del comune è affidata a un organo monocratico, il *maire*, di nomina presidenziale o governativa, mentre l'organo collegiale, il Consiglio municipale, ha funzioni puramente consultive. Non così per i consigli comunali e dipartimentali italici che hanno rilevanti funzioni deliberative, specialmente in materia di bilancio. Durante la Repubblica italiana il dipartimento gode di autonomia finanziaria, ha il suo bilancio che è preparato dall'Amministrazione dipartimentale, discusso e votato dal Consiglio generale, entrambi organismi elettivi, espressione di un notabilato in prevalenza composto di proprietari (molti gli *ex nobili*). L'ente dipartimentale ha competenze proprie riconosciute dal legislatore, dispone di fondi, patrimoniali e tributari, e di cassa propria. Le Amministrazioni dipartimentali sono nominate dal governo su lista doppia presentata dal Consiglio generale del rispettivo dipartimento. In ambiti importanti (tribunali, acque, strade, scuole superiori) il ceto dirigente locale esercita forme di auto-amministrazione, sorrette da una sensibile autonomia impositiva²¹. Ciò corrobora la tesi di una specificità italiana dell'ordinamento locale varato dalla legge 24 luglio 1802. Esso appare davvero poco "francese". Nella Francia consolare, viceversa, il prefetto è l'unico incaricato dell'amministrazione dipartimentale, a differenza del suo collega in servizio nella Repubblica

19. Nei consigli comunali di terza classe (quelli al di sotto dei tre mila abitanti), oltre a un certo numero di capi famiglia non possidenti, intervengono tutti i proprietari con estimo nel comune, anche se domiciliati altrove (perciò rappresentati da procuratori): il che consente ai grandi possidenti dimoranti nei centri maggiori di avere voce anche negli affari dei comuni rurali. *Legge sull'organizzazione delle autorità amministrative*, 24 luglio 1802, in *Bollettino delle leggi della Repubblica Italiana*, Milano 1802, n. 54, 185-208, titoli V e VII.

20. J. Godechot, *Les institutions*, cit., 587-589; E. Pagano, *Il Comune di Milano nell'età napoleonica (1800-1814)*, Milano 1994, 97-98; J. Dunne, *L'Empire au village: les pratiques et le personnel de l'administration communale dans l'Europe napoléonienne*, in *Napoléon et l'Europe*, a cura di J.-C. Martin, Rennes 2002, 45-54.

21. E. Pagano, *Il contributo delle Province alla finanza pubblica nel primo Ottocento. Dalla napoleonica Repubblica Italiana al Regno Lombardo-Veneto*, in *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, a cura di F. Agostini, Milano 2011, 16-37.

Italiana²². Il prefetto francese è assistito da due consigli (Consiglio Generale e Consiglio di prefettura), nessuno dei quali ha compiti di amministrazione attiva.

Il forte nesso politico, di marca localistica e censitaria, tra assemblee dipartimentali e consigli distrettuali e comunali italice, cioè tra le città capoluogo e i centri provinciali, viene interrotto da Napoleone divenuto re d'Italia nel 1805. Il decreto 8 giugno sopra menzionato ristrutturava l'ordinamento periferico e locale in senso monocratico, accentratore e accentuatamente censitario. Le amministrazioni dipartimentali scompaiono assieme alle loro autonome casse. La direzione amministrativa e finanziaria del dipartimento rimane al solo prefetto. Allineando il sistema a quello francese, a capo delle amministrazioni municipali sono istituiti un podestà di nomina regia o un sindaco di nomina governativa. Gli stessi consiglieri comunali sono pure nominati dall'esecutivo. I bilanci preventivi e consuntivi dei comuni sono assoggettati a più rigoroso controllo centrale e all'approvazione sovrana o governativa²³. Obiettivo della centralizzazione è indirizzare l'azione amministrativa dei municipi ai fini prefissati dallo Stato.

La politica degli accorpamenti comunali e il risorgere delle "città"

Per effetto del principio egualitario degli enti territoriali introdotto nel 1802 le molte antiche città perdono il loro territorio rurale (l'antico contado) e si ritrovano oberate dai nuovi oneri che lo Stato addossa loro: stato civile e anagrafe, scuole elementari e ginnasi, uffici di polizia e guardia nazionale, sussidi a enti ospedalieri e assistenziali, costi di casermaggio delle truppe e affini, infrastrutture e impianti di nuova concezione urbanistica (riattamenti stradali e viabilità, acque e canali, nuovi cimiteri, illuminazione pubblica...). Entrate patrimoniali e tributarie non bastano. I bilanci municipali registrano deficit, mentre le circoscrizioni comunali rimangono estremamente varie²⁴. Di qui il varo di una generale politica di accorpamenti territoriali, diretta dal Consiglio di Stato, favorevole alle città capoluogo e ai centri maggiori, quindi agli interessi dei notabilati urbani²⁵. Lo scopo dell'ennesima razionalizzazione territoriale è concentrare risorse. Dal 1807-1808

22. Gli istituti prefettizio e viceprefettizio sono introdotti nell'ordinamento italiano con decreto 6 maggio 1802 e organizzati con la legge 24 luglio cit.; cfr. in particolare L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica. Repubblica e Regno d'Italia*, Bologna 1983.

23. A. Liva, *Il controllo centrale sulle amministrazioni locali nel Regno d'Italia in L'amministrazione nella storia moderna*, «Archivio ISAP» n.s. 3 (1985), I, 865-951; E. Pagano, *Enti locali e Stato*, cit., 114-118.

24. M. Zani, *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. La legislazione della Repubblica Italiana e del Regno d'Italia*, «Storia urbana», 50 (1990), 33-75; Id., *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno del Panaro tra il 1802 e il 1814*, «Storia Urbana», 51 (1990), 43-97.

25. S. Mori, *I governi delle città italiane fra antico regime e Unità nazionale: percorsi storiografici. Seconda parte*, «Società e storia», 99 (2003), 105-157; Ead., *Le città in epoca napoleonica, fra cultura politica, ordinamenti territoriali e interventi normativi. Note sull'esperienza della Repubblica italiana e del Regno d'Italia*, in *Il governo della città, il governo nella città. Le città meridionali nel Decennio francese*, a cura di A. Spagnoletti, Bari 2009, 217-245; E. Pagano, *Enti locali e Stato*, cit.; Id., *Dal Regno d'Italia napoleonico al Regno Lombardo-Veneto*, in E. Colombo, E. Pagano, *Milano e territori contermini. L'ordinamento amministrativo (1750-1923)*, Bologna 2016, 85-104.

prendono avvio le concentrazioni comunali per superare la strozzatura tra le nuove ambiziose politiche e gli scarsi mezzi locali. Il Regno in quel momento storico comprende 4.547 comuni, di cui 99 capoluoghi distrettuali²⁶. Il territorio delle città capoluogo – comuni di prima classe e qualcuno di seconda – viene dilatato con una fascia di ex comuni declassati a frazioni. I comuni di terza classe, la stragrande maggioranza, sono pure aggregati tra loro in unità amministrative maggiori (comuni *denominativi*)²⁷. Tra il 1807 e il 1812 la maglia comunale italiana è drasticamente semplificata, riducendo a circa un terzo il numero dei comuni rispetto alla data d'ingresso dei singoli dipartimenti nella compagine statale italiana²⁸. Alla seconda metà del 1812 risalgono ulteriori progetti di rettificazioni e di accorpamenti che interessano 18 dipartimenti e la distrettuazione da darsi ai «paesi aggregati al dipartimento del Crostolo» in forza del decreto 5 agosto 1811. Il ministro dell'Interno Vaccari, ricapitolando al viceré le annose e difficili operazioni di concentrazione dei comuni, la quale «ha dato luogo ad un gran numero di lagnanze e di ricorsi», ritiene ormai «indispensabile di porre una volta un termine alle riforme e di chiuder l'adito a nuovi ricorsi, cui la notizia delle riforme stesse va ora moltiplicando»: ennesimo segno di un malcontento diffuso per lo stillicidio di rettificazioni confinarie e censuarie che, in quello scorcio della dominazione napoleonica, sembrano cominciare a impensierire il governo²⁹.

L'effettiva trasformazione del territorio italico rappresenta dunque un'altra importante differenza rispetto all'altra Italia francese: Il Piemonte, ad esempio, ove i progetti di mutamento dei confini comunali si arenano³⁰; o il Regno di Napoli, dove, salvo qualche minore fusione, la trama resta quella delle risalenti *università* «diventate improvvisamente *comuni* nel decennio francese»³¹.

Anche da queste vicende, si ricava, per un verso, che la cifra costitutiva del regime napoleonico sia trasformare l'esistente, non semplicemente rifletterlo, per generare un nuovo spazio amministrativo. Per un altro verso, però, si rivela la permanenza, ineludibile anche per uno Stato che si innalza a controllore supremo di ogni «sua» periferia, di un carattere di fondo del territorio italiano: la fitta trama

26. Dato della prima metà 1808: E. Pagano, *Enti locali e Stato*, cit., 121-122.

27. M. Meriggi, *Una regione di comuni. Le istituzioni locali lombarde dall'età napoleonica all'unificazione nazionale*, in Regione Lombardia, *Amministrazione e archivi comunali nel secolo XIX*, Atti del seminario svoltosi a Milano il 19 gennaio 1993, Milano 1994, 5-15, p. 8.

28. Risultano 54 comuni di prima classe, 312 di seconda, 1.807 di terza: E. Pagano, *Enti locali e Stato*, cit., 123-126; 279-301. Per il bergamasco dipartimento del Serio: P. Oscar, O. Belotti, *Atlante storico del territorio bergamasco. Geografia delle circoscrizioni comunali e sovracomunali dalla fine del XIV secolo ad oggi*, Bergamo 2000.

29. ASMi, *Atti di Governo, Censo, Parte moderna*, 733 (il ministro Vaccari al viceré, 20 luglio 1812).

30. Per le forti resistenze locali e i timori delle autorità francesi di alimentare l'opposizione dei proprietari terrieri, pilastro del regime, secondo M. L. Sturani, *Innovazioni e resistenze nella trasformazione della maglia amministrativa piemontese durante il periodo francese (1798-1814): la creazione dei dipartimenti ed il livello comunale*, in *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa*, a cura di M. L. Sturani, Alessandria 2001, 89-118; Ead., *La réorganisation des espaces administratifs à la périphérie de l'Empire napoléonien: le cas du Piémont (1798-1814)*, «*Revue de géographie historique*», 5 (2014), <https://rgh.univ-lorraine.fr>.

31. V. Aversano, *La Campania, in Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di L. Gambi, F. Merloni, Bologna 1995, 221-278, pp. 223, 225.

di comunità locali cui necessariamente corrisponde un pluralismo istituzionale³². In un primo tempo (1802), dunque, si stabilisce un sistema pariforme dei comuni, che sembra aver fatto *tabula rasa* della storia, delle differenze e dei molti primati cittadini (antiche capitali di stato, prestigiose sedi vescovili e universitarie, piazze militari e mercantili, grandi porti...). Predominano un aritmetico criterio demografico di classificazione dei comuni e una concezione del territorio nazionale come insieme unico. Ma di lì a qualche anno, a fronte dell'evidente insufficienza delle risorse che è stata causata dai nuovi ritagli comunali, la "città", retaggio antico e multiforme della storia italiana³³, riaffiora, di fatto e di diritto, nella cultura e nel governo italici, dopo essere scomparsa dal lessico giuridico-amministrativo. In effetti, attraverso un'incessante modifica delle circoscrizioni territoriali, secondo criteri demografici, geografici, logistici, economici, ma anche con il recupero di elementi simbolici del passato, una gerarchia urbana riprende forma, frutto di una complessa dialettica tra il centro politico e i diversi notabilati cittadini entrati in forte competizione per ottenere le maggiori funzioni amministrative e distinzioni urbane. Le misure governative, nondimeno, sono prese in vista di un interesse generale *nazionale*, bilanciando le diverse funzioni tra centri maggiori e minori, tutti accomunati da una più o meno evidente dignità *urbana*³⁴. Il regime napoleonico è costretto a riconoscere la centralità della dimensione urbana (disconoscendo implicitamente l'egualitarismo puro di marca rivoluzionaria), se vuole realizzare in tempi rapidi le sue politiche territoriali; anche perché lo spazio puntiforme e disperso dei comuni rurali rimane inaffidabile per il potere centrale, analogamente a quanto riscontrato nelle periferie appenniniche dell'Italia francese³⁵ o negli abitati sparsi in Germania e Paesi Bassi: troppo deboli per resistere al nuovo regime al quale però rimangono ostili anche per evidenti divergenze di interessi (accesso a boschi, pascoli, acque; spese e oneri locali). Il policentrismo urbano, definito dal governo italico attraverso una legislazione di genere e di specie che determina una diversificazione di funzioni istituzionali e di dignità immateriali, deve considerarsi dunque il motore territoriale del riformismo napoleonico.

In un simile assetto la stessa Milano capitale non può concentrare tutto come Parigi, ma, per diverse materie, mantiene piuttosto la fisionomia e le funzioni di una metropoli regionale. Anche a Venezia, ad esempio, oltre a un magistrato centrale di

32. L. Mannori, *Controllori e controllati nell'Italia dell'Ottocento*, «Storia amministrazione costituzione. Annale ISAP», 4 (1996), 57-79, p. 58.

33. Sul tema, pressoché inesauribile, basti qui ricordare C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane* (1858), e J. Petersen, *L'Italia e la sua varietà. Il principio della città come modello esplicativo della storia nazionale*, in *Centralismo e federalismo fra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di O. Janz, P. Schiera, H. Siegrist, Bologna 1997, 327-346.

34. Le negoziazioni bilaterali in stile "antico regime" tra centri urbani e potere sovrano non funzionano più (S. Mori, *Le città in epoca napoleonica*, cit.); salvo eccezioni, come nel caso di Milano (E. Pagano, *Il Comune di Milano*, cit. e Id., *Dal Regno d'Italia*, cit.). Sui molteplici caratteri distintivi della *villes* in Francia, compresa «la *vision culturelle et honorifique*» della medesima: M.-V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements*, cit., 195 ss.

35. Su tale area, oggetto di "conquista interna" da parte dei francesi, M. Broeurs, *The Napoleonic Empire in Italy, 1796-1814. Cultural Imperialism in a European Context?*, Basingstoke - New York 2004, 20-21 e *passim*.

sanità marittima, sono istituiti una commissione d'ornato, per la pianificazione urbanistica, una divisione militare, una prefettura di polizia, una corte d'appello, una borsa, una zecca, un ospedale militare, un'accademia di Belle Arti e una biblioteca nazionale (la Marciana). Alcune istituzioni di queste esistono anche a Bologna (che mantiene la sede universitaria con Pavia e Padova), a Brescia, ad Ancona. Come la capitale nazionale, per fare ancora un esempio, ospitano una raffineria di salnitro Brescia (tradizionale distretto protoindustriale di armi), Mantova e Modena³⁶. Negli ultimi anni del Regno emerge una sessantina di centri con significative funzioni amministrative, di cui 38 con evidente caratura urbana³⁷, in una scala gerarchica sul piano dell'amministrazione territoriale: capoluoghi dipartimentali, con prefettura, tribunale di prima istanza, congregazione di carità, guarnigione militare; capoluoghi di distretto, quindi sedi di viceprefettura (di prima o di seconda classe, in base alla popolazione, dal 1808); capoluoghi di cantone con giudice di pace e cancelleria del censo³⁸. La gerarchia si complica ulteriormente, secondo la rilevanza delle piazze militari (Mantova, ad esempio, è piazza di prima classe, mentre Milano è di seconda)³⁹, la presenza o meno di cinta muraria (di mero interesse fiscale daziario), l'ubicazione di camere e tribunali di commercio; di licei (anche con discipline di livello universitario⁴⁰) e di ginnasi; commissariati di polizia⁴¹; guardia nazionale; giudice di pace; impianti di pubblica illuminazione. Dal 1812, infine, Napoleone assegna il titolo di *bonne ville* a sette città del Regno: Milano, Venezia, Bologna, Brescia, Verona, Mantova, Ferrara. Il termine "città", oscurato dall'egualitarismo antiaristocratico rivoluzionario, torna infine anche di diritto, in un'accezione mista di novità e di storia.

Conclusioni

Il ritaglio territoriale e l'impianto amministrativo incessantemente rimodellati negli anni francesi sono funzionali a un dominio assoluto dello Stato. Non sopravvivono autentiche autonomie locali. Il dipartimento, privato della sua autonoma

36. A. Pillich, *Milan capitale napoléonienne, 1800-1814*, Paris 2001, 139-143.

37. Stando al sondaggio di S. Mori, *Le città in epoca napoleonica*, cit., 230-231.

38. Organizzate in via definitiva solamente con decreto 29 giugno 1809, le cancellerie sono distinte in una gerarchia di tre classi (così come gli stipendi dei loro titolari che potevano essere promossi o retrocessi da una all'altra): la prima classe spetta alle cancellerie site nel comune capoluogo di dipartimento, la seconda a quelle nei capoluoghi di distretto, la terza a tutte le altre nei capoluoghi di cantone; *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia*, cit., n. 78, 203-214. Sul profilo professionale richiesto dal governo al cancelliere, cfr. *ivi*, 1805, decreto 5 dicembre 1805, n. 150, 599-602. Con decreto vicereale 28 settembre 1811 è infine disposto l'accorpamento di più cantoni in una sola cancelleria (nota 18 *supra*).

39. P. Crociani, V. Ilari, C. Paoletti, *Storia militare del Regno italico (1802-1814)*, vol. I *L'Esercito Italiano*, t. 1, *Il contesto politico, l'amministrazione militare, lo Stato Maggiore*, Roma 2004, 404; E. Pagano, *Milano città militare in età napoleonica (1800-1814)*, «Nuova Antologia Militare», 2 (2021), fasc. 7, 409-446.

40. E. Pagano, *I licei di Napoleone presidente e re, in L'istruzione in Italia tra Sette e Ottocento. Da Milano a Napoli: casi regionali e tendenze nazionali*, a cura di A. Bianchi, Brescia 2012, 35-88.

41. Tra il 1808 e il 1810 sono stabiliti commissari di polizia in 64 comuni del Regno: *Codice dei podestà*, cit., 91-92.

amministrazione di epoca repubblicana, è destinato a rimanere mera circoscrizione periferica statale, con prevalente funzione censuaria e di riparto fiscale. Anche il comune è privato dei tradizionali margini di autoamministrazione⁴²; eppure, mantiene una sua forza che gli deriva dal retaggio di spiccato urbanesimo della storia italiana e dei suoi ceti dirigenti. Ai comuni è riconosciuta una capacità impositiva (con una sovrimposta sull'estimo, una quota della tassa personale, dei dazi al consumo e di altri tributi), sia pure sotto il controllo dello Stato. Nel primo Ottocento italiano (centro-settentrionale, quantomeno) i due fenomeni ora evocati s'intrecciano e si condizionano: il *policentrismo urbano*, con le sue forti identità istituzionali, come duratura forma storico-politica del territorio della penisola; e lo *Stato-nazione*, nella sua strepitosa affermazione come Stato militar-burocratico accentrato.

Costruire, trasformare, controllare: i tre processi storici ispiratori del presente volume (e del seminario che ne è stato l'origine) pure s'intersecano e si condizionano. Per costruire il nuovo Stato nazionale *italico* si plasma – immaginandolo come dato “naturale” della nazione – il territorio degli antichi Stati italiani trasformandone le circoscrizioni politico-amministrative, non senza tenere conto (*obtorto collo* per le autorità francofile) dello storico retaggio socio-istituzionale e identitario impresso in un paesaggio di plurisecolare civilizzazione urbana e comunale. E trasformare lo spazio nazionale, organizzandolo in una scala gerarchica di articolazioni interne capillari, è operazione volta a controllare in maniera pervasiva le persone e le comunità, indirizzandone le risorse alle politiche generali preordinate dallo Stato medesimo.

42. Viceversa, di *autonomia locale* propriamente detta, cioè della capacità per i comuni di sviluppare proprie politiche pubbliche, non si può parlare. Si vedano sul punto le fini osservazioni di E. Rotelli, «*Rari nantes*». *Federalisti, regionalisti e autonomisti dall'unificazione alla Costituente*, «Storia Amministrazione Costituzione», 20 (2012), 188–189.

La Svizzera sud alpina all'epoca dell'Elvetica e della Mediazione (1798-1814)

MANOLO PELLEGRINI

Il processo di modernizzazione amministrativa e politica dei territori svizzeri al sud delle Alpi fu avviata, nella primavera del 1798, grazie al concorso della Francia post rivoluzionaria. L'intervento francese, invocato da personalità svizzere sensibili alle idee illuministe e agli ideali espressi dalla Rivoluzione francese, portò infatti al rovesciamento della Confederazione dei tredici cantoni dalla quale dipendevano le terre della Svizzera sud alpina. Nell'aprile del 1798 la proclamazione della Repubblica elvetica e il varo della prima costituzione svizzera, ispirata a quella francese del direttorio (anno III della rivoluzione), introdussero elementi di radicale rinnovamento sul piano politico e istituzionale rispetto alla vecchia Confederazione, una formazione di origine tardomedioevale¹.

L'esperienza modernizzatrice dell'Elvetica fu un cantiere estremamente importante, ma di breve durata per l'instabilità provocata dalla guerra di seconda coalizione, che coinvolse direttamente, tra il 1799 e il 1800, i territori svizzeri, e a causa delle resistenze interne al forte grado di centralizzazione. La rivolta "federalista" contro le autorità dell'Elvetica, nell'agosto-settembre del 1802, provocò l'ulteriore intervento della Francia che non poteva accettare un regime in Svizzera dai tratti "controrivoluzionari".

Napoleone Bonaparte, proponendo la sua mediazione tra le parti, agì per dotare la Svizzera di nuove istituzioni che potessero preservare alcune delle innovazioni introdotte dall'Elvetica e nel contempo dare stabilità al paese, facendone un prezioso e innocuo alleato. L'Atto di Mediazione², emanato nel febbraio del 1803, pur riorganizzando la Svizzera in senso confederale, non ne interruppe drasticamente il processo di modernizzazione politica. Esso ebbe inoltre un'importanza fondamentale per i territori svizzeri sudalpini che vennero dotati, per la prima volta, di istituzioni proprie, attraverso la creazione del cantone Ticino.

Il periodo dell'Elvetica e della Mediazione, tra il 1798 e il 1814, caratterizzato dalla forte influenza francese, fu dunque fondamentale per la modernizzazione politica dei territori svizzeri sudalpini: una modernizzazione che, come per altre realtà, passò attraverso la definizione di precisi confini, la scelta di un centro politico e da un certo grado di centralizzazione politico-amministrativa. Nel caso della Svizzera sud alpina, tale processo fu tuttavia tutt'altro che lineare ed esente da controversie.

1. Voce *Hélvétique (République)*, in *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, IV, 25-60.

2. Articolo *Mediazione* in *Dizionario storico della Svizzera*.

La (ri)definizione del territorio e la fissazione dei confini

Alla vigilia dell'intervento della Francia del direttorio ciò che diverrà il cantone Ticino era, dal XVI secolo, territorio dei cantoni svizzeri confederati amministrato sotto forma di baliaggi. Questi territori divisi in otto baliaggi avevano statuti diversificati. Se la Leventina era esclusivo baliaggio del canton Uri, Bellinzona, Blenio e Riviera erano baliaggio di Uri, Svitto e Unterwalden, mentre Valmaggia, Locarno, Lugano e Mendrisio erano baliaggio di dodici cantoni.

I cantoni svizzeri sovrani confederati amministravano i singoli baliaggi tramite un balivo, che deteneva poteri giudiziari e amministrativi con un potere limitato. Le norme erano definite da statuti locali in vigore da secoli e che i balivi erano tenuti a rispettare. Lo stesso balivo, un emissario inviato da uno dei cantoni che avevano la sovranità sul territorio, restava in carica solo due anni e amministrava il baliaggio tramite un consiglio al quale erano associate personalità locali³. La frammentazione del territorio, le particolarità giuridiche dei singoli baliaggi – che erano talvolta suddivisi ulteriormente al loro interno in pievi e territori dagli statuti particolari –, la condivisione della sovranità tra più soggetti faceva dei baliaggi delle entità la cui evoluzione sul piano istituzionale era praticamente impercettibile e dove gli investimenti pubblici, per esempio per il mantenimento delle strade o nell'educazione, erano molto limitati. Il contraltare di tale situazione era la bassa pressione fiscale e la presenza di significative autonomie locali. Patriziati e consigli locali che riunivano personalità privilegiate – per esempio nei borghi – avevano poteri reali⁴.

Analogamente i confini della Confederazione svizzera a sud, verso la Lombardia austriaca, erano piuttosto permeabili: i baliaggi erano caratterizzati da una forte emigrazione stagionale o pluriennale verso le città italiane, ma anche verso altri centri europei. Il territorio alpino e prealpino, dalle scarse risorse, garantiva solo parzialmente il mantenimento in loco di una popolazione in crescita⁵.

L'intervento francese nella primavera del 1798 ebbe perciò un impatto determinante anche nella Svizzera sudalpina per avviare un processo di trasformazione radicale del territorio e per la definizione di precise frontiere. Il processo non fu osteggiato dai ceti dirigenti locali subalterni nei singoli baliaggi e dalle *élites* borghesi che videro nel cambiamento un'occasione di affermazione e di acquisizione di diritti precedentemente ignorati.

Nella Svizzera sudalpina si delinearono sostanzialmente tre posizioni distinte: la prima, emersa soprattutto nel Sottoceneri (nei baliaggi di Lugano e Mendrisio),

3. O. Weiss, *Il Ticino nel periodo dei baliaggi*, Locarno 1998, 39-60.

4. S. Guzzi, *Logica della rivolta rurale, insurrezioni contro la Repubblica elvetica nel Ticino meridionale (1798-1803)*, Bologna 1994, 181-209.

5. A. Schluchter, *Demografia e emigrazione nel Ticino in epoca moderna (secoli XVI-XIX)*, «Bollettino storico della Svizzera italiana», 103 (1991), 21-48.

caldeggiava l'idea di un'aggregazione delle terre svizzere sudalpine alla Repubblica cisalpina, proclamata con il concorso della Repubblica francese nel corso del 1797; la seconda, sostenuta soprattutto da esponenti locali attivi nell'amministrazione dei diversi baliaggi, sosteneva l'idea di un'incorporazione nella Repubblica elvetica (proclamata nell'aprile del 1798)⁶; mentre un'ultima posizione, sostenuta da personalità legate all'ambito locale (in particolare nel baliaggio di Locarno), sosteneva l'idea di forme di autogoverno locale, concepito come il più autonomo possibile rispetto a qualsiasi condizionamento esterno⁷.

A sostenere l'opzione di un'aggregazione alla Repubblica cisalpina furono soprattutto giovani che avevano svolto il loro percorso formativo a Milano o a Pavia e che erano esclusi da qualsiasi possibilità di partecipare all'amministrazione dei baliaggi. Essi organizzarono, nel febbraio del 1798, uno sbarco di miliziani a Lugano che fallì nel suo intento di assumere il controllo della città, ma ebbe come effetto quello di accelerare la dissoluzione delle istituzioni balivali a favore di soluzioni di autogoverno, che coinvolsero il ceto dirigente subalterno, ceto che propendeva per un'adesione alla Repubblica elvetica. Ripiegati nel baliaggio più meridionale di Mendrisio, di cui presero il controllo per un breve lasso di tempo, i filo-cisalpani furono sbaragliati definitivamente entro la fine del mese di aprile di quell'anno da forze filo elvetiche, determinando, con il concorso della Francia del direttorio, la soluzione elvetica per tutti e otto gli ex baliaggi sudalpini.

La Costituzione dell'Elvetica prevedeva un'accorpamento degli otto baliaggi in due prefetture distinte: i baliaggi dei dodici cantoni, Mendrisio, Lugano, Locarno e Valmaggia, confluirono nella prefettura di Lugano, mentre i baliaggi dei cantoni forestali di Uri, Svitto e Untervaldo – Blenio, Riviera e Bellinzona – nonché la Leventina urana, formarono il cantone di Bellinzona⁸.

Tale soluzione era dettata più dalle affinità istituzionali dei singoli baliaggi precedenti all'avvento dell'Elvetica, che da una logica politica o territoriale. Nel cantone di Lugano convivevano per esempio territori molto diversi per la loro conformità geografica e separati geograficamente dal Monte Ceneri. La soluzione dei due cantoni sudalpini fu rimessa in discussione appena si riaprì il dibattito sulla Costituzione dell'Elvetica. Il progetto di nuova Costituzione congegnato da Napoleone stesso nel maggio del 1801, detto della Malmaison⁹, prevedeva infatti l'accorpamento delle due prefetture in un'unica entità, il cantone Ticino, in cui avrebbe dovuto confluire per affinità linguistica e geografica anche la val Mesolcina e la val Calanca grigionesi, dopo che i Grigioni erano stati formalmente incorporati all'Elvetica nel corso del 1799.

6. S. Frascini, *Storia della Svizzera italiana dal 1797 al 1802*, Bellinzona 1996 (1a ed. 1864), 29-102.

7. Cfr. Risoluzione dei deputati di Locarno, Valmaggia e Lavizzara al direttorio Elvetico, in *Ibidem*, 95-98.

8. Cfr. Costituzione dell'Elvetica, in J. Strickler, *Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803)*, I, Bern 1886, 593-603.

9. Voce *Hélvétique (République)*, cit., 42.

La Costituzione della Malmaison prevedeva un certo grado di autonomia istituzionale ed è per questo che i ceti dirigenti locali dell'Elvetica si trovarono, nell'agosto del 1801, riuniti in una dieta con l'intento di definire le istituzioni locali del nuovo cantone Ticino. Il progetto non andò però in porto a causa di un colpo di stato "federalista" che scosse l'Elvetica nell'ottobre di quello stesso anno e in seguito alla forte instabilità del paese che portò all'insurrezione federalista dell'estate del 1802¹⁰. Fu infine quindi l'intervento napoleonico e l'Atto di Mediazione a riunificare le due prefetture di Lugano e Bellinzona e creare il cantone Ticino nel febbraio del 1803, mantenendo tuttavia la Mesolcina e la Calanca ai Grigioni, verosimilmente per l'opposizione di una parte dei ceti dirigenti di quelle valli¹¹.

Nell'ambito della Mediazione, oltre al cantone Ticino vennero creati da Napoleone altri cinque cantoni che confluirono nella Confederazione svizzera per un totale di diciannove cantoni. Se la Mediazione stabilì per il cantone Ticino e per gli altri nuovi cantoni dei confini che risultano essere quelli di oggi essi, fino al 1815, rischiarono di subire ancora importanti modifiche, un po' a causa dei rapporti di forza esterni ed interni alla Svizzera, un po' per l'imperizia dei ceti dirigenti locali.

A rischiare fortemente lo scorporo dal cantone furono in particolare due territori: il Mendrisiotto¹², il distretto più meridionale del cantone, separato dal resto del territorio, a sud, dal lago Ceresio, e la Leventina¹³, il distretto che comprendeva l'omonima valle, che dal XV secolo e fino al 1798 era stata possesso esclusivo del confinante cantone forestale di Uri.

L'ipotesi di uno scorporo del Mendrisiotto fu la conseguenza dell'occupazione del cantone Ticino da parte delle truppe del regno d'Italia nell'ottobre del 1810, occupazione ordinata da Napoleone stesso al fine di combattere le diserzioni e il contrabbando di merci inglesi¹⁴. Napoleone giudicava come insufficienti gli sforzi delle autorità del cantone Ticino in tali ambiti.

Dal canto loro le autorità del Regno d'Italia speravano di approfittare della situazione, non nascondendo le velleità di uno scorporo a loro vantaggio delle terre ticinesi di lingua italiana¹⁵. Una tale ipotesi non era da escludere anche alla luce dell'annessione del Vallese all'Impero francese avvenuta nel novembre del 1810. Fu in quel contesto che una delle personalità più in vista del governo ticinese della Mediazione, Vincenzo Dalberti, sostenne nel cantone l'idea di una rettificazione delle frontiere meridionali in cambio dell'evacuazione del cantone da parte

10. *Ibidem*, 43-48.

11. F. D. Vieli, *Storia della Mesolcina*, Bellinzona 1930, 230-231.

12. G. Martinola, *Le sorti del Mendrisiotto nel 1811*, «Bollettino storico della Svizzera italiana», 92 (1980), 39-68.

13. R. Ceschi, *Il cantone Ticino nella crisi del 1814*, Bellinzona 1979, 85-120.

14. Cfr. Lettera di Napoleone Bonaparte a Eugenio Beauharnais, 6 ottobre 1810, in A. Baroffio, *Storia del cantone Ticino dal 1803 alla costituzione del 23 giugno 1830*, Lugano 1882, 190-191.

15. M. Ferri, *La neutralità violata, il cantone Ticino e il Vallese negli anni napoleonici tra autonomia e minacce annessionistiche (1810-1813)*, Milano 2012.

delle truppe italiane. Si trattava ai suoi occhi di «sacrificare una parte per salvare il tutto»¹⁶. Era d'altra parte la soluzione alla crisi suggerita dallo stesso ministro delle relazioni estere francese Jean Baptiste Champagny, duca di Cadore. Tale proposta divise il ceto dirigente locale e portò il gran consiglio del cantone Ticino, nel luglio del 1811, a votare una risoluzione volta ad autorizzare negoziati per la cessione del Mendrisiotto al Regno d'Italia al fine di rendere la frontiera sud meno permeabile, in cambio del ritiro delle truppe italiane.

I negoziati furono infruttuosi e infine non se ne fece nulla a causa del rapido degradarsi della situazione dell'Impero francese dopo la sconfitta di Lipsia nell'ottobre 1813. Le truppe del Regno d'Italia vennero ritirate in quello stesso mese senza condizioni e lasciando intatte le frontiere meridionali del cantone.

Se l'ipotesi di uno scorporo del Mendrisiotto era il frutto delle aleatorietà dell'evoluzione dell'Impero francese, l'ipotesi di uno scorporo della Leventina scaturì dal crollo del regime della Mediazione nel dicembre del 1813. Nell'ambito del dibattito sull'ordinamento della Restaurazione il canton Uri, nella primavera del 1814, richiese la cessione da parte del cantone Ticino dell'ex baliaggio della Leventina. La valle sottoposta per quasi quattrocento anni al dominio urano, secondo i suoi sostenitori, avrebbe ottenuto in seno al canton Uri uno statuto favorevole, anche se non la completa parità dei diritti con gli antichi sovrani.

Tale rivendicazione, nonostante la censura da parte del legislativo ticinese¹⁷, fu sottoposta al voto delle comunità locali che si espressero a favore di negoziati con le autorità urane. Nell'alta e nella media valle le comunità rurali dimostrarono una forte volontà di accondiscendere alla proposta urana indipendentemente dalle condizioni poste. Ciò era il frutto più dell'avversione al cantone Ticino e a tutto ciò che era legato all'ordinamento voluto dalla Francia, che alla reale attrattività della proposta urana: la negativa esperienza della coscrizione in favore delle armate napoleoniche e il ricordo della repressione delle truppe francesi della cosiddetta "rivolta delle forcelle", nel 1799, rendevano le comunità locali sorde a qualsiasi argomento portato dagli esponenti leventinesi attivi sul piano cantonale e dai ceti dirigenti del cantone Ticino, in quel caso decisamente ostili ad uno scorporo del distretto di Leventina a favore di Uri.

Le autorità urane riuscirono infine a strappare il voto favorevole di una parte delle comunità locali dell'alta e media valle, un voto la cui legittimità fu però contestata dalle autorità del cantone Ticino, a causa delle condizioni in cui tale pronunciamento si era svolto¹⁸.

I destini della Leventina vennero infine decisi al congresso di Vienna dalle potenze della Restaurazione, i cui delegati ascoltarono Frédéric-César de la Harpe,

16. Cfr. lettera di Vincenzo Dalberti a Paul Usteri del 13 gennaio 1811, in *Epistolario Dalberti-Usteri*, a cura di G. Martinola, Bellinzona 1975, 131.

17. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino*, sessione straordinaria del 26-27 febbraio e del 4 marzo 1814, 307-309 e 343-344.

18. R. Ceschi, *Il cantone Ticino*, cit., 139-141.

che aveva perorato la causa dell'integrità territoriale dei nuovi cantoni creati da Napoleone nel 1803. Dopo il 1815 le frontiere del cantone, così come erano state stabilite inizialmente dall'Atto di Mediazione, non vennero più rimesse in discussione e il processo di formazione dei confini dello Stato e cantone Ticino si poté dire definitivamente concluso.

La scelta di un centro politico

La scelta di un centro politico per il nuovo cantone Ticino fu tutto meno che semplice ed evidente. Durante l'*Ancien Régime* gli otto baliaggi della Svizzera sudalpina avevano ciascuno un proprio centro, un capoluogo. Il loro accorpamento in due prefetture implicò una selezione tra i capoluoghi, tale selezione non subì contestazioni in quanto Bellinzona, per il cantone omonimo, era l'unico vero borgo, mentre Lugano era di gran lunga la cittadina più popolosa degli ex baliaggi dei dodici cantoni.

Fu l'accorpamento dei due cantoni nel 1803, nel contesto della Mediazione napoleonica, e la creazione del cantone Ticino, che provocò una contesa tra i due centri destinata a durare a lungo, caratterizzando la storia del cantone nel corso di gran parte dell'Ottocento.

Ciò può apparire sorprendente se si considera che furono proprio i ceti dirigenti dei due cantoni, in modo consensuale, nell'agosto del 1801 nel quadro dell'Elvetica, a scegliere uno dei due centri come capitale del nuovo cantone, nell'ambito del processo istituzionale previsto per la messa in atto della costituzione della Malmaison¹⁹. Il progetto prevedeva in effetti, oltre alla creazione di un unico cantone sudalpino e di altri sedici cantoni con un certo grado di autonomia, anche la fissazione di un unico centro per cantone, come da prassi nella concezione post-rivoluzionaria e napoleonica di un'amministrazione razionale e centralizzata.

Il centro di ciascun cantone, così come l'organizzazione degli stessi sulla base di determinati parametri prefissati, dovevano essere decisi dai ceti dirigenti locali prima di essere approvati dalle autorità centrali. Durante i lavori della dieta "ticese" la scelta del capoluogo cadde su Bellinzona con un voto unanime²⁰, dopo che i membri della stessa avevano respinto con i due terzi dei voti dapprima l'ipotesi di fissare la capitale del cantone a Lugano e in seguito a Locarno. La divisione dei deputati del cantone di Lugano tra i quali vi erano anche degli esponenti che propendevano per Bellinzona come soluzione ideale per il nuovo cantone, aveva favorito Bellinzona come soluzione di compromesso pur essendo un borgo di poco più di un migliaio di abitanti, a fronte di una Lugano che ne contava poco

19. Voce *Hélvétique (République)*, cit., 42-43.

20. ASB [= Archivio di Stato Bellinzona], *Repubblica elvetica*, 41 (verbali della quarta sessione della dieta del cantone Ticino, 3 agosto 1801).

meno di quattromila²¹. Bellinzona era tuttavia in una posizione centrale sul piano geografico e poteva essere raggiunta da tutti i cittadini del cantone in tempi ragionevoli e senza discriminare una parte. Era inoltre in una posizione strategica; venendo da sud, era posta all'imbocco di due valli che conducevano ai principali valichi alpini della regione e risultava essere ben difendibile sul piano militare.

Non ci è dato sapere se questi furono anche i motivi per cui Napoleone fissò la capitale a Bellinzona, nell'Atto di Mediazione e nella costituzione del cantone Ticino del febbraio del 1803²², ma è verosimile che egli non abbia fatto altro che confermare i risultati dei lavori della dieta del 1801, lavori indetti nel contesto dell'approvazione di un progetto di costituzione dell'Elvetica che portava la sua firma.

L'Atto di Mediazione d'altronde non transigeva sul principio di un'amministrazione razionale e di un ben determinato centro politico. Pur riportando la Svizzera ad un ordine confederale, con un debole potere centrale che si riuniva a rotazione in più località della Confederazione (Friburgo, Berna, Soletta, Basilea, Zurigo e Lucerna) questi principi venivano applicati sul piano cantonale. I cantoni dovevano stabilire perciò un'amministrazione razionale ispirata al modello francese fissando un ben definito centro politico.

Nondimeno, nel caso del cantone Ticino, né il chiaro voto della dieta dell'agosto del 1801, né le disposizioni contenute nell'Atto di Mediazione avevano esaurito definitivamente la questione del capoluogo. Ciò soprattutto a causa dell'azione dei ceti mercantili del borgo di Lugano²³, che consideravano contraria ai loro interessi la scelta di Bellinzona come capoluogo: Lugano era il borgo più popolato del cantone, un borgo che avrebbe potuto mettere a disposizione dei deputati del parlamento e del governo ticinesi dei locali e degli alloggi adatti alle necessità.

La loro non era una posizione che guardava al passato, nostalgica della frammentazione politica e giuridica tipica dell'*Ancien Régime*. Semplicemente la scelta di un centro, funzionale al processo di modernizzazione politica, implicava inevitabilmente un processo di periferizzazione che la piccola borghesia luganese non era disposta ad accettare per la propria città²⁴.

In occasione della prima riunione del legislativo ticinese, tra il maggio e il giugno del 1803, sfruttando la situazione di disagio data dalla difficoltà dei deputati a trovare alloggio e dalla scomodità dei luoghi prescelti per le riunioni, il gran consiglio approvò una mozione ispirata ad una petizione della municipalità di Lugano che stabiliva il trasferimento del capoluogo nella città sul Ceresio²⁵.

21. R. Ceschi, *Il territorio e gli abitanti*, in *Storia del cantone Ticino, l'Ottocento*, a cura di R. Ceschi, Bellinzona 1998, 25.

22. Atto di Mediazione e costituzione del cantone Ticino, tit. I, art. 2, in *Bollettino ufficiale del cantone Ticino*, I, 5.

23. G. Martinola, *Per la storia del regionalismo ticinese, la questione della capitale (1803-1806)*, «Bollettino storico della Svizzera italiana», 26 (1952), 154-155.

24. S. Rokkan, *Stato, nazione e democrazia in Europa*, Bologna 2002, 147-159.

25. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino*, sessione ordinaria del 20 giugno 1803, 51-53.

Tale voto considerato come uno strappo alla costituzione e all'Atto di Mediazione dai suoi detrattori aprì una grave crisi che si ripercosse sulla coesione delle istituzioni almeno fino al 1805.

I membri del governo ostili alla decisione del gran consiglio si prodigarono immediatamente per chiedere un intervento al Landamano della Confederazione svizzera e alle autorità francesi affinché si esprimessero in modo chiaro in difesa della costituzione e dell'Atto di Mediazione. A tal fine mobilitarono la popolazione e i comuni del Sopraceneri²⁶, per contrastare l'azione del municipio di Lugano e dei sottocenerini che a loro volta si erano attivati per convincere la dieta confederale svizzera a pronunciarsi in favore della decisione del legislativo del cantone di trasferire il capoluogo a Lugano. Oltre agli argomenti già visti, i difensori della scelta di Bellinzona in quel frangente si avvalsero anche dell'argomento che gli abitanti del borgo erano sempre rimasti fedeli alla Repubblica e alla Francia, al contrario degli abitanti del distretto di Lugano, che a più riprese durante l'Elvetica si erano lasciati trascinare in moti ostili al nuovo ordine. Le autorità del cantone dovevano poter operare nella calma, attorniate da cittadini fedeli: a Lugano il loro operato rischiava, a ogni piè sospinto, di essere contestato da un popolo riottoso e turbolento²⁷.

Il conflitto fu infine risolto in favore dei difensori dello *status quo*: i rappresentanti francesi presso la Confederazione svizzera moltiplicarono i segnali quanto all'intoccabilità dell'Atto di Mediazione, nonostante Napoleone, formalmente, si fosse espresso per una delega della questione alla dieta confederale. Essa senza sorpresa rinunciò ad esprimersi considerando che qualsiasi presa di posizione avrebbe esacerbato gli animi²⁸, lasciando quindi campo libero al Landamano della Confederazione, che intervenne per annullare la decisione del gran consiglio ticinese quanto al capoluogo e facendo pressione affinché i membri del governo si conciliassero. Il conflitto rilanciato nel 1804 da un tentativo di una maggioranza dei membri del governo di portare per alcune settimane le riunioni del piccolo consiglio a Lugano²⁹, in concomitanza con la fiera del bestiame e le feste dell'uva, fu di nuovo disinnescato dalla mediazione del Landamano che invitò i membri dell'esecutivo a non coinvolgere nella questione il gran consiglio e a ritornare a collaborare per il bene delle istituzioni³⁰. Le tensioni rientrarono definitivamente nel 1806, dopo un parziale avvicendamento in seno al governo,

26. ASB, *Piazza*, 25/2 (copia manoscritta di una petizione da indirizzarsi alla dieta e alle autorità francesi, giugno 1803).

27. ASB, *Piazza*, 25/1 (lettera manoscritta di Vincenzo Dalberti al primo console della Repubblica francese, a nome dei deputati contrari alla decisione di traslocare la capitale a Lugano, 21 giugno 1803).

28. Jakob Reiser, *Angelegenheit des Kantons Tessins*, in *Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen, aus den Jahre 1803-1813*, Bern 1886, 138.

29. ASB, *Protocolli del piccolo consiglio*, 2 (verbali del 28 agosto 1804).

30. ASB, *Piazza*, 25/2 (lettere del Landamano Rodolphe Von Wattenwyl al piccolo consiglio e a Giuseppe Rusconi, rispettivamente dell'11 e del 29 ottobre 1804).

che portò lo stesso a definitivamente abbandonare l'idea di un trasferimento delle riunioni, sia pure a titolo provvisorio, a Lugano³¹.

Il conflitto rimase sopito fino alla caduta del regime della Mediazione nel dicembre del 1813, conseguenza della sconfitta di Napoleone e del passaggio della Svizzera sotto influenza delle forze della coalizione antifrancesa.

Con la caduta della Mediazione i singoli cantoni vennero chiamati ad una revisione delle loro Costituzioni affinché si conciliassero con le esigenze della Restaurazione. Fu in quel contesto che la questione della fissazione della capitale ritornò al centro del dibattito politico. La revisione della Costituzione ticinese fu messa in agenda dal gran consiglio all'inizio di marzo del 1814 e ancora una volta ne scaturì una soluzione consensuale, anche se poco in linea, in quel caso, con l'ideale di un'amministrazione razionale e centralizzata che aveva caratterizzato il periodo "francese". In altri ambiti in effetti il ceto dirigente della Svizzera sudalpina scelse la continuità con l'ordine della Mediazione napoleonica, anche se in seguito dovette piegarsi alle esigenze delle potenze della Restaurazione adottando una Costituzione ben più vicina alle loro esigenze.

Riguardo al capoluogo dapprima venne respinta una mozione dei difensori del mantenimento di Bellinzona come centro del cantone, volta a rinviare la questione a tempi migliori, e in seguito con una maggioranza dei due terzi il parlamento optò per iscrivere nella nuova Costituzione il principio di alternanza della capitale. Le istituzioni avrebbero dovuto risiedere, a rotazione, per tre anni a Lugano, per due anni a Bellinzona e per uno a Locarno³². Abilmente includendo Locarno nella rotazione i deputati sottocenerini incassarono il sostegno di una parte dei sopracenerini, locarnesi e valmaggese, mettendo in minoranza i bellinzonesi e deputati delle valli superiori del cantone.

Furono questa volta i ceti mercantili bellinzonesi a mobilitarsi contro la decisione della maggioranza del parlamento. Visti i rapporti di forza a loro sfavorevoli il municipio di Bellinzona invitava i comuni sopracenerini a riunirsi per votare una risoluzione che preconizzava la divisione del cantone in due semicantoni in cui nel Sopraceneri (che riuniva i distretti di Valmaggia, Locarno, Bellinzona, Riviera, Leventina e Blenio) Bellinzona sarebbe rimasta capitale, mentre nel Sottoceneri (che comprendeva i distretti di Lugano e Mendrisio) Lugano sarebbe divenuta capitale. La mobilitazione, un po' raffazzonata, attorno ad una proposta piuttosto radicale di separazione in due entità sulla base di criteri geografici del cantone Ticino, fece fallire il progetto. La contromobilitazione dei ceti mercantili luganesi³³, volta a garantire l'integrità territoriale del cantone e a difendere la soluzione di compromesso scaturita dal parlamento, finì per dividere gli stessi

31. ASB, *Protocolli del piccolo consiglio*, 8 (verbali del 9 maggio 1806).

32. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino*, seduta straordinaria del 1° marzo 1814, 327-331.

33. R. Ceschi, *Il cantone Ticino*, cit., 108-111.

sostenitori del mantenimento di Bellinzona a capitale, portando infine ad una conferma del principio di una rotazione del capoluogo.

Tale principio venne infine accettato anche dalle potenze della Restaurazione e adottato nel quadro di una Costituzione della Restaurazione più volte rimaneggiata e approvata in via definitiva nel dicembre del 1814. Essa prevedeva l'alternanza ogni sei anni della capitale, che avrebbe dovuto risiedere, a turno, nei tre principali centri del cantone in modo equivalente: Bellinzona, Locarno e Lugano³⁴.

Questa soluzione, che guardava al passato ed era ben lontana dai moderni criteri di amministrazione portati dalla Francia postrivoluzionaria, durò fino al 1878; ben oltre quindi il 1848, anno in cui la Confederazione svizzera si dotò di una Costituzione federale democratica all'avanguardia sul piano europeo.

Fu infine su iniziativa del governo conservatore di Gioachimo Respini, che il capoluogo fu definitivamente fissato a Bellinzona. In quell'occasione solo una debole maggioranza di Luganesi vi si oppose. La proposta venne approvata in votazione popolare da 13.819 cittadini contro 6.851³⁵. Gli argomenti che furono avanzati non si discostavano molto da quelli già formulati nel 1801 dalla maggioranza della dieta riunitasi nel contesto della discussione della costituzione della Malmaison: Bellinzona era la località più facilmente raggiungibile da ciascun distretto del cantone³⁶ e disponeva ormai di locali adatti per tali funzioni.

La centralizzazione

Le terre svizzere al sud delle Alpi, nel passaggio dall'*Ancien Régime* al regime dell'Elvetica (nel 1798), passarono in pochi mesi da una "situazione tardo medioevale" caratterizzata da particolarismi giuridici particolarmente radicati, quello dei tredici cantoni con i loro relativi baliaggi e alleati, ad un ordinamento moderno e centralizzato sul piano "nazionale" svizzero. Un cambiamento radicale che suscitò numerose resistenze sul piano locale e segnatamente nelle aree cattoliche della Svizzera centrale. Resistenze si verificarono anche al sud delle Alpi in seguito all'emanazione di norme da parte delle autorità centrali dell'Elvetica che andavano a toccare abitudini consolidate o introducevano costrizioni che interferivano con gli interessi locali. A porre problemi nella Svizzera sud alpina furono per esempio l'abolizione dei patriziati, soprattutto là dove rappresentavano in area alpina gli interessi dei piccoli proprietari e l'introduzione di un moderno sistema di reclutamento militare obbligatorio, a cui i locali non erano abituati³⁷.

Più in generale, molte comunità e alcune personalità attive sul piano politico propendevano per l'ottenimento di maggiori autonomie locali in ambito istituzionale e,

34. A. Caldelari, *Bellinzona capitale stabile del cantone Ticino*, Bellinzona 1978, 35.

35. *Ibidem*, 43.

36. Cfr. con il manifesto anonimo a sostegno della fissazione della capitale a Bellinzona, in *Ibidem*, 39-42.

37. S. Guzzi, *Logiche della rivolta rurale*, cit., 189-190 e 78.

nel contesto dei conflitti costituzionali apertisi nel corso del 1800, dopo la vittoria della Francia nella seconda guerra di coalizione, sostennero delle soluzioni di stampo federalista. Al contrario i ceti dirigenti sudalpini attivi nelle istituzioni dell'Elvetica erano per il mantenimento di un sistema politico centralizzato che avrebbe scongiurato gli scontri di fazione suscitati dall'eccessivo localismo e permesso ad un territorio povero finanziariamente di disporre delle risorse necessarie allo sviluppo e all'affermazione delle istituzioni repubblicane sul piano regionale³⁸.

Con la creazione del cantone Ticino, nel 1803, non venne rimesso in discussione il principio della centralizzazione. L'Atto di Mediazione napoleonico implicava un cambiamento di scala: se nello spazio elvetico da un sistema unitario si passava a una Confederazione di diciannove cantoni ampiamente autonomi, il sistema centralizzato sopravviveva sul piano cantonale. La costituzione del cantone Ticino, redatta da Napoleone stesso, prevedeva un sistema politico, amministrativo e giudiziario centralizzato che riconosceva l'uguaglianza giuridica tra i cittadini.

Tra il maggio-giugno del 1803 il piccolo consiglio del cantone Ticino propose al gran consiglio una serie di leggi che avrebbero dovuto rafforzare le istituzioni del cantone: con la legge del 21 giugno furono introdotti i commissari di governo per ciascuno degli otto distretti del cantone, commissari che avrebbero dovuto vegliare sull'applicazione delle leggi e sull'ordine pubblico. Delle disposizioni di legge, adottate tra la fine di maggio e la metà di giugno dal parlamento³⁹, istituirono un moderno sistema giuridico a tre livelli: nei trentotto circoli in cui era diviso il cantone furono installati dei giudici di pace nominati dall'autorità esecutiva, negli otto distretti dei tribunali di prima istanza e sul piano cantonale un tribunale d'appello di ultima istanza. Se l'istituzione dei commissari si ispirava al regime francese dei prefetti, la creazione di un sistema giuridico a tre livelli era anch'essa di chiara impronta francese⁴⁰.

Riguardo alle reminescenze del sistema feudale, con l'adozione di una legge nel maggio del 1804⁴¹ il ceto dirigente del cantone procedette con lo smantellamento delle decime ecclesiastiche e con il loro riscatto su tutto il territorio del cantone, come d'altronde previsto dallo stesso Atto di Mediazione.

L'azione unificatrice di più ampia portata e più significativa in relazione agli effetti sul medio e lungo termine fu tuttavia determinata dai dispositivi di legge sulla costruzione e la manutenzione degli assi stradali che attraversavano il cantone, assi stradali che alla fine del XVIII secolo erano in pessime condizioni e che erano considerati strategici per l'unificazione territoriale del cantone⁴².

38. ASB, *Repubblica elvetica*, 3 (lettere di Giuseppe Franzoni al ministro di giustizia e polizia e di Giuseppe Rusconi al comitato esecutivo, rispettivamente del 30 maggio e del 7 giugno 1801).

39. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino*, sessioni ordinarie maggio e giugno 1803, 13-47.

40. J. L. Halpérin, *L'exportation en Suisse des institutions politiques et juridiques françaises en Bonaparte, la Suisse et l'Europe, Acte de colloque*, Bruxelles-Genève 2003, 44.

41. Legge 30 maggio 1804, in *Bollettino ufficiale del cantone Ticino*, I, 204-208.

42. G. Bellini, *Le strade in Ticino all'inizio dell'Ottocento*, Lodrino 2004.

Le autorità innanzitutto procedettero con il togliere ai comuni la competenza della loro costruzione e manutenzione per farne una propria prerogativa. Con la legge dell'ottobre del 1803⁴³ i comuni, le corporazioni e i privati potevano essere espropriati delle terre destinate ad essere percorse dalle strade. Anche gli introiti di dazi e pedaggi, funzionali al finanziamento della rete stradale divennero, entro il 1809, assoluta prerogativa del cantone.

Le autorità definirono inoltre, entro il 1804, le condizioni per l'importazione e la vendita di sale il cui appalto era sotto la loro responsabilità e con una convenzione con il cantone di Zurigo istituirono un servizio postale unico per tutto il territorio cantonale⁴⁴.

Se l'impulso alla centralizzazione politica e amministrativa sul piano cantonale, soprattutto nei primi anni della Mediazione, fu reso effettivo dal ceto dirigente al vertice del cantone, è pur vero che tale processo incontrò delle resistenze efficaci grazie soprattutto al sistema politico rappresentativo censitario che dava voce in parlamento alle istanze locali. Il sistema di elezione dei 110 deputati del parlamento implicava che essi dovevano soprattutto rendere conto ad elettori facoltosi radicati nelle realtà locali, che dall'*Ancien Régime* avevano ereditato l'abitudine ad una certa autonomia giuridica e amministrativa. Trentotto deputati erano infatti eletti su base censitaria in modo diretto dai loro circoli di appartenenza. Ogni circolo eleggeva poi cinque personalità che andavano a comporre un gremio, dal quale sarebbero stati estratti a sorte i 72 deputati atti a completare la deputazione in gran consiglio⁴⁵. I cinque candidati nominati dai circoli, in questo caso, non dovevano essere necessariamente parte dell'assemblea elettorale del circolo, ma il voto che i circoli esprimevano era incentrato sulla convinzione che gli eletti avrebbero in qualche modo difeso gli interessi localistici dei proprietari appartenenti all'assemblea di circolo. Nella prospettiva di una rielezione, i deputati intrattenevano dei rapporti con i loro elettori su base clientelare. Il gran consiglio tendeva perciò a fare da cassa di risonanza degli interessi locali, ostacolando il processo di centralizzazione.

Sin dalla prima convocazione del gran consiglio il governo dovette adottare una politica prudente tenendo conto delle resistenze delle comunità locali che già si erano levate durante l'Elvetica. In ambito fiscale fu infatti lo stesso governo cantonale a proporre l'abolizione delle imposte dirette e delle tasse sui registri, sulle patenti, sulle bevande e sul lusso, tasse in vigore in virtù della legge dell'Elvetica dell'ottobre del 1798⁴⁶. Pur essendo favorevole ad un'unificazione del sistema giuridico sul piano cantonale con l'elaborazione dei codici penale e civile, le autorità del cantone riconobbero immediatamente che ciò avrebbe richiesto del tempo, per

43. Legge 24 ottobre 1803, in *Bollettino ufficiale del cantone Ticino*, I, 156-158.

44. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino*, sessioni ordinarie del 30 maggio e del 3 giugno 1804, 189 e 200.

45. Atto di Mediazione e costituzione del cantone Ticino, tit. III, art. 14, in *Bollettino ufficiale del cantone Ticino*, I, 9-10.

46. Sistema di imposizione, 17 ottobre 1798, in *Bollettino delle leggi e dei decreti della Repubblica elvetica*, II, 15-27.

cui vennero assencondate le istanze locali che richiedevano il ristabilimento dei vecchi statuti in vigore negli ex baliaggi: il 18 giugno del 1803 una legge fu adottata in tale senso⁴⁷. Il cantone dovette aspettare ancora un quindicennio prima che si procedesse con l'unificazione giuridica: un Codice penale e un Codice di procedura civile furono infatti introdotti solo dopo la caduta del regime della Mediazione e nel contesto della Restaurazione, rispettivamente nel 1816 e nel 1820⁴⁸.

Dove le resistenze dovute agli interessi localistici furono in seguito decisive è nell'ambito della concessione della cittadinanza ai forestieri, dalla quale dipendevano anche il diritto di voto e di eleggibilità. Tutte le proposte di una legge cantonale in merito avanzate dal governo furono respinte dal gran consiglio nel corso del 1804. Solo nel 1806 e nel 1807 furono approvati dei dispositivi di legge che stabilivano le condizioni per accedere alla cittadinanza. Essa veniva concessa ai forestieri a patto che fossero proprietari di un valore minimo e che entrassero a far parte di un patriziato. L'adesione al patriziato dipendeva a sua volta da un voto favorevole dei tre quarti dei suoi membri⁴⁹, ciò che significava delegare totalmente a tali organi di potere locale la decisione di concederla o meno. A restare prerogativa dei comuni fu anche l'educazione primaria, che venne resa obbligatoria nel 1804 e fu delegata ai parroci. La legge rimase inoperante per le scarse risorse delle comunità locali e per l'assenza di controlli sul piano cantonale⁵⁰. La resistenza sul piano locale alla centralizzazione passava infatti anche attraverso la mancata applicazione delle leggi, che generalmente era compito affidato ai comuni. Mancando i controlli, sul piano locale le leggi venivano spesso ignorate e disattese.

In gran consiglio, per contro, la resistenza da parte degli interessi locali si esprimeva attraverso un continuo e sistematico rifiuto delle leggi proposte dal governo che venivano rinviate al mittente. Ciò era dovuto alla costituzione stessa del cantone Ticino nel contesto della Mediazione: essa prevedeva che fosse il governo ad elaborare le proposte di legge, proposte che il gran consiglio poteva solo accettare o respingere integralmente senza poterle modificare⁵¹.

Questo ordinamento portò ad un crescendo di tensioni tra il potere esecutivo e legislativo, che sfociò tra il 1805 e il 1806 in uno scontro aperto riguardo alle competenze specifiche di ciascun organo. Il gran consiglio per propria iniziativa propose un regolamento del piccolo consiglio che di fatto attribuiva al legislativo la competenza di elaborare e votare di propria iniziativa le leggi⁵², ciò che avrebbe

47. Legge 18 giugno 1803, *Bollettino ufficiale del cantone Ticino*, I, 79-81.

48. A. Ghiringhelli, *La costruzione del Cantone*, in *Storia del cantone Ticino. L'Ottocento*, a cura di R. Ceschi, Bellinzona 1998, 33-62, pp. 55-56.

49. Leggi 28 maggio 1806, 22 maggio e 3 giugno 1807, in *Bollettino ufficiale del cantone Ticino*, II, 124-129, 199-205, 225-229.

50. A. Ghiringhelli, *La costruzione del Cantone*, cit., 39-40.

51. Atto di Mediazione e costituzione del cantone Ticino, tit. II, art. 7 e 8, in *Bollettino ufficiale del cantone Ticino*, I, 7-8.

52. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino*, progetto di regolamento del piccolo consiglio del 13 maggio, 1805, 197-300.

permesso al parlamento di procedere all'elaborazione di leggi più attente alla preservazione degli interessi e delle prerogative locali. I membri del governo reagirono facendo capo al Landamano della Confederazione⁵³. Solo l'intervento di un suo emissario nell'ottobre del 1806 permise di riportare l'ordine costituzionale ristabilendo le prerogative del piccolo consiglio.

Negli anni successivi, spinte ulteriori alla centralizzazione furono determinate più dai condizionamenti esterni, che dalla forza stessa dell'esecutivo nel trasferire determinate competenze al cantone. La guerra europea, tra le armate napoleoniche e le forze delle diverse coalizioni antifrancesi, aveva imposto anche al canton Ticino, a partire dal 1806, di reclutare soldati volontari per le armate francesi come previsto dal trattato di alleanza siglato nel 1803 tra Francia e Confederazione svizzera⁵⁴. Tali esigenze portarono le autorità del cantone a imporre prestiti forzosi e ad introdurre norme volte all'obbligatorietà di prestare servizio, facendone ricadere gli oneri sui comuni⁵⁵. L'occupazione del cantone Ticino da parte delle truppe del Regno d'Italia, dall'ottobre del 1810 all'ottobre del 1813, inibì fortemente l'attività delle autorità del cantone e qualsiasi velleità di ulteriore centralizzazione delle competenze. Per un rilancio del processo di centralizzazione e di unificazione del cantone si dovette infine attendere, paradossalmente, la Restaurazione del 1815 che diede slancio soprattutto all'unificazione territoriale, con un ulteriore sforzo in particolare nella costruzione di vie di collegamento. Fino al 1830 furono costruiti più di cento chilometri di strade⁵⁶.

Conclusioni

Il processo di modernizzazione delle terre svizzere al sud delle Alpi, in relazione alla costruzione di uno Stato cantonale dotato di precisi confini, di un centro e di un certo grado di centralizzazione, come abbiamo potuto constatare non fu per nulla lineare.

Per definire in modo duraturo i confini e l'assetto territoriale e organizzativo dello spazio svizzero sudalpino, spazio che diverrà nel 1803 cantone Ticino, ci volle un buon quindicennio e a tale risultato si giunse essenzialmente con il contributo di forze esterne. I ceti dirigenti locali si dimostrarono infatti spesso divisi e in difficoltà nel giungere ad una soluzione concordata. Fu la Francia del direttorio a stabilire di creare due cantoni sulla base degli ex otto baliaggi sudalpini dei cantoni confederati, fu la Francia napoleonica a creare il cantone Ticino e, nel 1815, furono le potenze della Restaurazione a preservarne l'assetto territoriale.

53. ASB, *Staffieri* (lettera del Landamano Andreas Merian, 14 settembre 1806).

54. Articolo *Mediazione*, in *Dizionario storico della Svizzera*.

55. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino*, seduta straordinaria del 23 marzo, 1807, 20-26.

56. A. Ghiringhelli, *La costruzione del Cantone*, cit., 44-45 e 57.

Per la fissazione di una capitale stabile si dovette attendere addirittura quasi ottant'anni. Una soluzione consensuale era già stata trovata dai ceti dirigenti locali di tendenza repubblicana nel 1801, ma tale soluzione non piaceva ai ceti mercantili dei borghi di Locarno e soprattutto di Lugano che fecero pressione affinché la scelta di Bellinzona fosse rimessa in discussione. Nel 1814 i ceti dirigenti della Mediazione, nel contesto della Restaurazione, optarono per l'alternanza della capitale. Tale soluzione, poco in linea con i principi di un'amministrazione politica razionale ed efficiente, fu superata solo alla fine del XIX secolo per l'azione delle forze politiche locali.

Specchio delle indecisioni quanto alla fissazione di un centro politico, anche la centralizzazione delle competenze sul piano cantonale, dal momento che venne creato il cantone Ticino, fu piuttosto lenta e contrastata, nonostante vi fosse indubbiamente una parte del ceto dirigente che sposava i principi di un'amministrazione razionale e accentrata ispirata al modello francese. Furono due i fattori che resero tale processo particolarmente laborioso. Da un lato la totale assenza, prima del 1798, di una tradizione di centralizzazione del potere politico e amministrativo, ciò che invece aveva caratterizzato altre realtà dell'arco alpino; dall'altro le forti resistenze locali che avevano trovato espressione sul piano istituzionale. Queste ultime, a partire dalla creazione del cantone Ticino, avevano trovato spazio grazie al sistema politico rappresentativo che permetteva loro di avere voce in capitolo sul piano istituzionale. Il gran consiglio ticinese divenne una cassa di risonanza degli interessi locali, tanto da contrastare sistematicamente i diversi tentativi del governo di trasferire al cantone una serie di competenze. Nondimeno è indubbio che una parte del ceto dirigente del cantone riuscì in qualche maniera a raggiungere dei compromessi con le istanze più ostili alla modernizzazione, riuscendo ad ottenere sul medio termine risultati degni di nota. Le istituzioni del cantone Ticino poterono quindi in definitiva accrescere sul medio termine la loro influenza e affermarsi almeno parzialmente sui poteri locali.

Costruire il Cantone e fare i cittadini (1815-1848)

MARCO MARCACCI

La costruzione di uno spazio politico

Immaginatevi che comodo mestiere sia questo di governare un Paese composto d'otto membri disgiunti, che ebbero finora leggi, usi, ed abusi, differenti, ed anche opposti! Conflitti di giurisdizione tra le Municipalità, o tra li tribunali od altre pubbliche autorità; abusi di potere delle une, o delle altre; imbrogli e confusioni per ignoranza, o per malizia; riclami di chi è leso in nome della legge, o di chi non intende la legge, o di chi non vuole intenderla¹.

In questi termini Vincenzo Dalberti, leader riconosciuto del governo cantonale di allora, esponeva nella missiva a un amico la condizione politica del Ticino nel 1807. Due anni prima, in un discorso davanti al Gran Consiglio ticinese, Dalberti aveva espresso in tono meno sferzante gli stessi concetti: «Noi dobbiamo formare un Corpo di questi membri disgiunti, noi dobbiamo creare uno spirito pubblico, noi dobbiamo dirigere le inclinazioni divergenti de' nostri popoli al centro del comune interesse, e far servire perfino i loro pregiudizi al bene della Patria»².

La storia della Repubblica e Cantone Ticino nell'Ottocento è consistita soprattutto nella costruzione di uno spazio politico. Le terre che formano il Ticino – un triangolo rovesciato di 2811 km² – non costituiscono una regione geografica con caratteristiche originali e uniformi; non costituiscono nemmeno uno spazio economico ben identificabile, e le popolazioni che vi abitano non si distinguono per lingua e cultura da quelle che vivono nelle zone adiacenti del versante sudalpino appartenenti oggi all'Italia o ai Grigioni³.

Il processo di costruzione si delinea nel 1798 con l'ordinamento della Repubblica Elvetica, inizia formalmente con la nascita del Cantone autonomo nel 1803, e prosegue per quasi tutto il XIX secolo⁴. Possiamo considerare che la “normalizzazione” politica intervenuta dopo la Rivoluzione liberale del 1890, sfociata

1. Lettera a Pietro Custodi, 22 febbraio 1807, in: F. Panzera, «Un legame di lunga, sincera amicizia». Il carteggio tra Vincenzo Dalberti e Pietro Custodi (1799-1843), Olivone 2003, 23.

2. *Atti del Gran Consiglio del Cantone Ticino*, seduta del 19 maggio 1805, 319. Sul ruolo di Dalberti si veda: M. Marcacci, [Vincenzo Dalberti] *L'uomo di Stato*, in *I costruttori della Repubblica. Cinque padri della patria nel Ticino della prima metà dell'Ottocento*, Lugano 2005 (I Quaderni dell'Associazione Carlo Cattaneo, 56), 21-34, M. Pellegrini, *La nascita del cantone Ticino. Il ceto dirigente sudalpino allo specchio del mutamento politico tra il 1798 e il 1814*, Locarno 2019 e A. Ratti, *Vincenzo Dalberti (1763-1849), Una vita per il Ticino*, Locarno 2021.

3. Uno dei saggi più acuti sulle condizioni del Ticino è quello contenuto in A. Pichard, *La Suisse dans tous ses Etats*, Lausanne 1987, 255-274. Si veda anche J. Billet, *Le Tessin. Essai de géographie régionale*, Grenoble 1972.

4. Per una sintesi sul Ticino ottocentesco si rinvia all'opera collettanea *Storia del Cantone Ticino. L'Ottocento*, a cura di R. Ceschi, Bellinzona 1998.

nell'introduzione del sistema elettorale proporzionale (più o meno imposto dalle autorità federali) che obbligava le principali forze politiche cantonali a un minimo di collaborazione, costituisca la conclusione di questo processo che si è sviluppato essenzialmente seguendo tre direttrici tra loro complementari:

- un'unificazione territoriale grazie alle strade e alla ferrovia per incrementare gli scambi, agevolare le comunicazioni interne ed esterne e favorire lo sviluppo economico;
- un'integrazione politica ottenuta prima con una democrazia governata dall'alto e poi con gli strumenti della democrazia diretta e con il sistema proporzionale;
- un'identità culturale promossa mediante il sistema scolastico pubblico, l'alfabetizzazione generalizzata e l'associazionismo civico.

Diverse discontinuità politico-istituzionali hanno contraddistinto le vicende della compagine ticinese durante il XIX secolo. Nella prima metà del secolo, le principali cesure sono state, oltre all'atto fondatore del 1803, la Costituzione restauratrice del 1814, quella liberale del 1830 e la creazione dello Stato federale nel 1848. Nella seconda metà del secolo, sono invece state determinanti le riforme volute dai liberal-conservatori per estendere i diritti politici e gli strumenti della democrazia diretta: il voto segreto e per comune, il diritto di voto in materia cantonale per i cittadini svizzeri domiciliati e l'iniziativa popolare costituzionale nel 1875; la fissazione del capoluogo stabile a Bellinzona nel 1878; l'introduzione del referendum facoltativo nel 1883.

Non dobbiamo inoltre dimenticare i mutamenti o tentativi di mutamenti politici per vie extra-costituzionali, ossia con la forza. I radicali estromettono i conservatori dal governo nel 1839 con un colpo di mano militare; due anni dopo, sventano un tentativo di controrivoluzione duramente represso; nel 1855 si mantengono al potere con un "pronunciamento" che colpisce duramente le forze d'opposizione e i loro organi di stampa; infine, nel 1890 abbattono il regime conservatore con un assalto al palazzo governativo.

Dal punto di vista della formazione del Cantone, gli anni che vanno dalla Restaurazione alla creazione dello Stato federale (1815-1848) non costituiscono un periodo storico ben identificabile e coerente. Si possono tuttavia delineare alcune tendenze generali che si inseriscono in un contesto temporale più vasto di costruzione e trasformazione del Cantone, secondo i tre assi menzionati in precedenza⁵.

L'apparato amministrativo

Prima di entrare nel merito delle tre direttrici considerate – unificazione territoriale, integrazione politica, identità culturale – è necessario soffermarci brevemente

5. Sul periodo si vedano le considerazioni di F. Mena, *Nascita del Cantone e sviluppo istituzionale. 1803-1848: mezzo secolo di onda modernizzatrice*, in *Dai ballaggi alla modernità. Introduzione alla storia del Cantone Ticino*, Lugano 2005 (I Quaderni dell'Associazione Carlo Cattaneo, 54), 31-56.

mente sugli strumenti politico-amministrativi che garantivano il funzionamento e l'esercizio dell'autorità statale da parte delle istituzioni cantonali.

Il Ticino è sempre stato un Cantone relativamente unitario e centralizzato: il localismo e il regionalismo, risultato di almeno tre secoli di autogoverno "infra-statale" sotto il regime dei landfogti, erano visti come un rischio di disintegrazione della compagine cantonale di fresca costituzione. Tra le realizzazioni unitarie importanti si deve segnalare l'opera di codificazione penale (1816) e civile (1837), che uniformò lo spazio giuridico quale premessa per il consolidamento delle strutture statali. L'opposizione incontrata dai due codici, in particolare da quello penale (incluso il codice di procedura), ritenuto troppo formalista, garantista verso gli imputati e clemente nelle pene, indica che molto probabilmente non avrebbe superato lo scoglio di un'approvazione in votazione popolare⁶.

Si trattava inoltre di creare, praticamente dal nulla, l'amministrazione statale cantonale e una classe di funzionari capaci di garantirne il funzionamento secondo una cultura politica moderna⁷.

Due sono state le figure significative istituite per garantire una presenza capillare dello Stato a livello distrettuale e locale: il Commissario di governo e il Giudice di pace⁸. Il Commissario di governo (uno in ognuno degli otto distretti) esercitava le funzioni prefettizie. Per evitare una denominazione che ricordava troppo da vicino le poche gradite istituzioni della Repubblica elvetica, lo si chiamò Commissario o Luogotenente governativo, anziché Prefetto, ma svolgeva le stesse funzioni: essere il principale agente del potere esecutivo e amministrativo nella circoscrizione che gli era assegnata. Il Commissario doveva vigilare sulle autorità locali, riscuotere tasse di cancelleria e rilasciare passaporti, informare il governo, vigilare sull'esecuzione di leggi e decreti.

Un controllo ancora più capillare a livello locale era esercitato dai 38 Giudici di pace (uno per ogni circolo) che cumulavano funzioni politiche, giudiziarie e di polizia. Per quanto riguarda la politica, presiedevano le assemblee di circolo per il tramite delle quali avvenivano le elezioni e le (rare) votazioni cantonali; in ambito giudiziario giudicavano in prima istanza cause di lieve entità, sia civili che penali; i Giudici di pace esperivano altresì le prime indagini di polizia in caso di atti delittuosi. Reclutati tra la gente del luogo ed eletti in votazione popolare a partire dal 1830, i Giudici di pace hanno avuto un ruolo significativo nel mediare tra competenze statali e prerogative locali.

L'amministrazione statale era piuttosto contenuta: cancelleria e tesoreria cantonali occupavano negli anni 1830 una quindicina di funzionari e l'ispettorato

6. R. Ceschi, *Il codice sgradito*, «Archivio Storico Ticinese», 142 (2007), 189-200.

7. Sulla storia dell'amministrazione cantonale si rinvia a: J. Beffa, *Come nasce un Cantone. Storia dell'amministrazione cantonale 1803-1855*, Bellinzona 2022 (in corso di stampa).

8. I Giudici di pace esistono tuttora e fungono da autorità giudicante o di conciliazione per cause patrimoniali di lieve entità, mentre i Commissari di governo sono stati aboliti nel 1922 con decreto costituzionale, nell'ambito di misure di risparmio.

delle costruzioni 10; l'effettivo della compagnia di carabinieri che assicurava le funzioni di polizia era di 52 tra militi e ufficiali. Gli otto commissari di governo e i 38 giudici di pace disponevano ognuno di un usciere o di un segretario, che non aveva tuttavia un impiego a tempo pieno⁹. La gestione cantonale del servizio postale, dal 1835, dava lavoro a una trentina di dipendenti, mentre l'amministrazione dei dazi, pedaggi e dogane, assunta in proprio dal Cantone nel 1841, comprendeva 115 impiegati¹⁰. Gli altri rami d'attività impiegavano soltanto pochissimo personale fisso. Mancano tuttavia dati precisi e comparabili, anche perché la stessa persona cumulava non di rado due o più funzioni a tempo parziale e molti funzionari, soprattutto in ambito giudiziario, erano indennizzati a giornata. Fino a metà del secolo, tutto il settore scolastico elementare era di competenza comunale, mentre l'insegnamento secondario e superiore era interamente privato; le funzioni di ispezione, per conto del Cantone, erano svolte a titolo onorifico.

Merita qualche considerazione anche l'organizzazione politico-amministrativa dell'apparato governativo. Nel 1803, analogamente a quanto avveniva in Cantoni quali Vaud o Zurigo, il governo lavorava diviso in commissioni, con supervisione reciproca e sanzione delle decisioni da parte dell'intero collegio governativo. Il collegio si divideva in tre commissioni: legislazione (giustizia, culto, istruzione pubblica), interno (demanio, strade e costruzioni, polizia e militare) e finanze (imposte, dazi, industria e commercio). Dal 1830, su impulso delle forze riformiste, si passò progressivamente alla gestione dipartimentale in seno al Consiglio di Stato. Si riteneva infatti più efficiente attribuire a un solo membro del governo la responsabilità e la direzione di ciascuna unità politico-amministrativa. L'esempio pionieristico in questo senso era stato, in Svizzera, il Canton San Gallo, grazie a Gallus Jakob Baumgartner, che prima di sedere a più riprese nel governo del suo Cantone dal 1831, era stato cancelliere e archivista. Secondo Stefano Francini, l'attuazione della riforma dipartimentale era frenata dalla scarsità di personale amministrativo¹¹. In Ticino, l'effettiva divisione in dipartimenti fu attuata dal governo nel 1849¹².

L'unificazione territoriale

L'unificazione territoriale del Cantone fu ottenuta mediante un ambizioso e costoso programma di costruzioni stradali, delineato già nel 1803-04 e realizzato senza soluzione di continuità tra i vari ordinamenti costituzionali e le diverse

9. Indicazioni tratte da S. Francini, *La Svizzera italiana*, Lugano 1837, II/1.

10. Le competenze in questi due rami d'attività passeranno allo Stato federale dopo il 1848.

11. S. Francini, *La Svizzera italiana*, cit., 82.

12. La denominazione e il numero dei Dipartimenti variavano spesso. L'organizzazione amministrativa stabilita nel 1849 era la seguente: Interno (elezioni, rapporti con comuni e distretti, registri di popolazione e polizia sanitaria), Giustizia e polizia (che comprendeva anche il culto), Militare, Pubblica educazione, Pubbliche costruzioni (incluse agricoltura e foreste), Dazi, Sali (acquisto del sale e beneficenza pubblica), Patrimonio dello Stato e debito pubblico, Finanze.

maggioranze politiche che si sono succedute¹³. Partendo dalla premessa che «le strade comode costituiscono la ricchezza dei paesi»¹⁴, la legge stradale del 1803 definiva la strada maestra o cantonale sulla quale intervenire prioritariamente, introduceva il principio dell'espropriazione dei terreni necessari a delineare razionalmente i tracciati stradali e dichiarava cantonali tutti i pedaggi. Ultimata la rete stradale principale con l'entrata in funzione del Ponte diga attraverso il lago Ceresio nel 1847, che dava continuità ai collegamenti stradali dalla frontiera settentrionale (San Gottardo) a quella meridionale (Chiasso), nella seconda metà del secolo fu costruita la rete ferroviaria e completata la rete delle strade secondarie o circolari, quelle cioè che collegavano le valli al piano e le campagne ai centri.

L'asse stradale del San Gottardo, con le diramazioni da Bellinzona verso il Lago Maggiore (Magadino e Locarno) e da Taverne verso Ponte Tresa, divenne la spina dorsale o arteria principale di collegamento tra le varie componenti territoriali del Cantone, favorendo forme di unificazione, di circolazione e di scambio tra i vari distretti, vallate, borghi e città. Questa arteria di comunicazione ha contribuito, almeno in parte, ad allentare il particolarismo regionale e a disinnescarne i possibili conflitti. Non ha tuttavia evitato tensioni e scontri, soprattutto a proposito del capoluogo cantonale, conteso tra Bellinzona e Lugano.

La rete stradale – che sarà poi praticamente “doppiata” da quelle ferroviaria – ha inoltre finito per orientare la localizzazione degli insediamenti e delle attività produttive moderne. Non ha tuttavia però impedito lo spopolamento delle valli, tanto con l'emigrazione definitiva fuori dal Cantone quanto con l'afflusso verso i centri regionali.

Nella prima metà del XIX secolo vi è stata un'interdipendenza e stretta correlazione tra la realizzazione della rete stradale e le finanze cantonali: la costruzione e la manutenzione delle strade assorbiva fino al 40% delle uscite cantonali (anche di più contando gli interessi del debito pubblico e la restituzione dei prestiti ottenuti per finanziare le costruzioni), ma i traffici attirati dalle strade carrozzabili incrementava i dazi e i proventi di pedaggi e “pontenaggi”, che costituivano di gran lunga la fonte d'entrata principale (fino al 60%) di un Cantone che aveva rinunciato alle imposte dirette. Soltanto nel 1856, dopo che la Confederazione aveva monopolizzato i dazi e soppresso i pedaggi, il Cantone introdusse una forma di imposta diretta sulle rendite.

L'integrazione politica pilotata dall'alto

Politicamente, si trattava di dare la coscienza di una comune appartenenza agli abitanti del Cantone e favorire l'integrazione del Cantone stesso nella Confederazione

13. G. Bellini, *Le strade del Canton Ticino: le vie di comunicazione dall'Ottocento al secondo dopoguerra*, Lugano 2016.

14. «Bollettino ufficiale della Repubblica e Cantone del Ticino», 1 (1803), 156.

svizzera in divenire. Gli strumenti principali di questa azione furono una legislazione cantonale relativamente “giacobina”, il primato delle istituzioni rappresentative e del voto censitario sulla democrazia diretta e il suffragio universale (maschile). Si tratta dell’eredità, benché attenuata nel tempo, delle istituzioni importate dalla Francia termidoriana e bonapartista, difesa dalle *élites* che hanno governato il Cantone nel timore di vedere la compagine ticinese disgregarsi. Il Cantone Ticino come realtà politica è stato fatto da una *élite* relativamente ristretta, che rappresentava però le principali sfumature ideologiche presenti, come ben evidenziato dalla ricerca di Manolo Pellegrini¹⁵. L’Atto di Mediazione impose la stessa architettura istituzionale anche ad altri quattro nuovi Cantoni: almeno due di questi – San Gallo e Argovia – erano stati formati riunendo terre e popolazioni mai poste in precedenza sotto la stessa sovranità; diversi i casi di Turgovia (che aveva formato un unico baliaggio comune fino al 1798) e di Vaud, in gran parte riunito sotto governo bernese dal XVI secolo. Manca tuttora uno studio comparato di questi Cantoni e della loro evoluzione istituzionale che potrebbe fornire spunti interessanti per comprendere il mosaico confederato dell’Ottocento¹⁶.

Il suffragio universale maschile sarà introdotto soltanto dopo il 1850, su intervento diretto della Confederazione perché sia il censo elettorale, sia il requisito patriziale per esercitare i diritti politici nel Cantone erano contrari alla Costituzione federale. Si ritiene che tali vincoli abbiano impedito a circa il 20-25% dei potenziali elettori di esercitare i loro diritti politici in ambito cantonale. Il censo molto più elevato e differenziato per occupare le diverse cariche elettive in ambito legislativo, esecutivo e giudiziario escludeva invece un numero ben superiore di cittadini.

Il vincolo patriziale (essere originari di un comune del Cantone stesso), serviva invece ad escludere dalla cittadinanza attiva le persone provenienti da altri Cantoni: il timore era soprattutto di natura confessionale, come rivelato dall’opposizione suscitata da un progetto del 1842 di concedere i diritti politici ai cittadini di quei Cantoni che li accordavano per reciprocità ai Ticinesi («Se si apre una breccia per i protestanti» – scrisse un giornale cattolico – «potremo vedere in seguito ogni sorta di settari, anche ebrei, anche turchi naturalizzati e quindi cittadini attivi ticinesi»¹⁷).

Fino al 1830, la partecipazione dei cittadini (oltre che per l’elezione delle autorità comunali) era limitata all’elezione, in parte indiretta, dei deputati al parlamento cantonale nell’ambito del circolo. Con la riforma costituzionale del 1830 furono soppresse le elezioni indirette e le assemblee di circolo eleggevano direttamente anche il Giudice di pace e ratificavano i mutamenti costituzionali.

15. M. Pellegrini, *La nascita del cantone Ticino*, cit.

16. Un raro tentativo in questa direzione: *Creare un nuovo cantone all’epoca delle rivoluzioni. Ticino e Vaud nell’Europa napoleonica, 1798-1815* = *Créer un nouveau canton à l’ère des révolutions. Tessin et Vaud dans l’Europe napoléonienne, 1798-1815*, a cura di F. Panzera, E. Salvi, D. Tosato-Rigo, Bellinzona-Prahins 2004.

17. «Il Cattolico», 10 aprile 1842.

Il prevalere della democrazia rappresentativa e delle barriere censitarie non assunse tuttavia lo stesso significato nei vari periodi. Sotto l'ordinamento della Mediazione e più ancora sotto il governo detto dei Landamani (1815-1830), serviva soprattutto a impedire qualsiasi mutamento costituzionale e si accompagnava con un rigido controllo sulla stampa e con la mancanza di pubblicità nell'attività delle istituzioni politiche (Consiglio di Stato e Gran Consiglio).

Dopo il 1830 e con l'affermarsi della corrente liberale-radicale, il freno alla democrazia diretta doveva soprattutto impedire il "veto popolare" (referendum) che avrebbe intralciato l'opera riformatrice dello Stato cantonale. I radicali ritenevano infatti che lo Stato dovesse svolgere una funzione "pedagogica", non soltanto promuovendo – se non addirittura imponendo – la scuola pubblica, bensì soprattutto anticipando e guidando l'evoluzione della società, delle mentalità e dei costumi. Persuasi che le loro proposte e innovazioni legislative andavano nel senso del progresso e dell'incivilimento, o, se vogliamo, del bene comune, occorreva impedire che fossero intralciate o rallentate da un possibile veto popolare.

Forse più delle questioni religiose, sulle quali si è molto insistito, l'opposizione tra radicali e conservatori o moderati si spiega con una visione antinomica del ruolo dello Stato e del ritmo delle riforme. I conservatori o moderati ritenevano infatti che la legislazione dovesse soltanto sanzionare a posteriori un'evoluzione largamente accettata ed entrata nelle abitudini della popolazione. «Le leggi devono essere fatte per i popoli, e non i popoli per le leggi», affermava con convinzione Vincenzo Dalberti¹⁸, uno degli uomini politici più longevi e più influenti del Ticino dell'epoca. Negli anni Trenta, Dalberti incarnava lo spirito moderato di fronte ai radicali e riteneva che per vincere le resistenze consuetudinarie bisognasse usare la persuasione piuttosto che imporre di forza costruzioni politiche uniformi ed astratte che ripugnavano all'indole delle popolazioni. Le leggi e le istituzioni dovevano conformarsi allo spirito del popolo e non tentare di inculcare nel popolo lo spirito di coloro che scrivevano le leggi. Un atteggiamento che Dalberti aveva rimproverato ai rivoluzionari giacobini del 1798 e che non perdonò ai liberali radicali alcuni decenni più tardi¹⁹.

I liberali radicali dell'Ottocento, più che sulla democrazia diretta puntavano sulla partecipazione popolare attraverso la società civile, ossia le diverse associazioni in ambito civico-militare, culturale, di pubblica utilità o vagamente sportivo: dai carabinieri o tiratori, ai ginnasti, alle associazioni filantropiche o alle casse di risparmio, create anche in Ticino a partire dal 1830²⁰. Formalmente apolitiche, tali associazioni finirono per diventare spesso veri e propri strumenti al servizio di ideologie di partito. Il mondo associativo aveva pure un ruolo importante nel

18. Lettera del 13 gennaio 1843, citata in: A. Ratti, *Vincenzo Dalberti*, cit., 202. Più in generale, sulle posizioni di Dalberti dopo il 1830 si veda *ibidem*, 183-211.

19. M. Marcacci, [*Vincenzo Dalberti*] *Luomo di Stato*, cit.

20. Si veda ad esempio S. Gilardoni, *L'associazionismo filantropico franciniano*, in Stefano Franscini 1796-1857. *Le vie alla modernità*, a cura di C. Agliati, Bellinzona 2007, 179-205.

promuovere cerimonie e feste civiche nelle quali il “popolo” si metteva in scena come nell’utopia rousseauiana. Promossa mediante l’associazionismo e la sociabilità, l’identità culturale del Cantone è però stata ottenuta soprattutto attraverso il potenziamento della scuola pubblica e l’alfabetizzazione di massa.

La scuola pubblica per formare i cittadini

Costruire il Cantone significava però anche, e forse soprattutto, formare i cittadini, dare loro coscienza dell’appartenenza al Cantone e alla Svizzera e far conoscere ed apprezzare le nuove istituzioni repubblicane; insomma, educare i futuri cittadini all’esercizio dei loro diritti e doveri, ossia all’uso ragionato della libertà conquistata²¹. Una concezione della cittadinanza che interiorizzava l’eredità rivoluzionaria, bilanciata dal realismo prudente delle nuove élites, coscienti che bisognasse procedere a tappe per mancanza di mezzi – come ha detto uno storico ticinese bisognava «scegliere tra le strade e le scuole»²² – e per non urtare frontalmente mentalità e atteggiamenti ancora molto tradizionali.

I baliaggi che costituiranno il Cantone Ticino avevano una estesa rete di scuole elementari, gestite dalle parrocchie, dalle vicinie o da enti filantropici²³; il livello di alfabetizzazione era discreto, come in buona parte delle regioni alpine e prealpine che conoscevano diverse forme di emigrazione. Ciò che si fece strada in Svizzera soltanto con la Repubblica elvetica è invece l’idea che la scuola dovesse essere un servizio pubblico e la scolarizzazione un passaggio obbligato che lo Stato doveva incoraggiare, finanziare e controllare²⁴. Se fino ad allora l’insegnamento era stato determinato dalla domanda emanante dal corpo sociale e dai bisogni delle comunità locali, d’ora in poi avrebbe dovuto prevalere l’offerta d’istruzione e di educazione stabilita dall’ente pubblico. Sin dalla creazione del Cantone, la scuola è perciò stata al centro delle preoccupazioni politiche. Già nel 1804, il parlamento aveva adottato una legge sulla pubblica istruzione, il cui preambolo era esplicitamente di spirito illuminista: «la felicità di una Repubblica ben costituita deriva principalmente dalle savie istituzioni e da una buona educazione»²⁵.

La legge stessa prevedeva l’istituzione di una scuola elementare in ogni comune, l’obbligo di mandare i figli o i pupilli a scuola, l’affidamento dell’insegnamento a parroci, cappellani o altre persone capaci e la facoltà concessa alle municipalità di multare genitori e tutori per far osservare gli obblighi previsti dalla legge. Il

21. La sintesi più recente sulla storia della scuola pubblica ticinese è *Per tutti e per ciascuno. La scuola pubblica nel Cantone Ticino dall’Ottocento ai giorni nostri*, a cura di N. Valsangiacomo, M. Marcacci, Locarno 2015.

22. Si tratta di Eligio Pometta in un testo del 1918 (si veda, *Per tutti e per ciascuno*, cit., 28).

23. I. Cappelli, C. Manzoni, *Dalla canonica all’aula. Scuole e alfabetizzazione nel Ticino da san Carlo a Franscini*, Pavia 1997.

24. R. Ceschi, *La scuola per formare il cittadino*, in *Tra Lombardia e Ticino*, a cura di R. Ceschi, G. Vigo, Bellinzona 1995, 135-158.

25. *Per tutti e per ciascuno*, cit., 27.

parlamento stralciò dal progetto governativo l'articolo che prevedeva di escludere dalla cittadinanza attiva coloro che non sapevano leggere e scrivere. Applicare un tale principio – che si ritrovava in diversi progetti educativi della Francia rivoluzionaria e che sembra il seguito logico della volontà di avere solo cittadini consapevoli dei diritti che esercitano – richiedeva però un apparato capillare di verifica. Inoltre, simile disposizione avrebbe probabilmente incontrato una forte resistenza della popolazione. Si preferì, come altrove, instaurare un censo economico, nella convinzione che costituisse anche una specie di “censo culturale”.

Questa legge non ebbe alcun seguito pratico e, per oltre due decenni, il budget cantonale non comprendeva una sola lira di spesa per le scuole, ma stava a significare che ormai la scuola e l'istruzione erano oggetti di competenza statale. Bisognerà aspettare la svolta liberale del 1830 e l'accesso di Stefano Franscini²⁶ a responsabilità governative (come segretario di Stato) per assistere a un intervento incisivo del Cantone in ambito scolastico. Uno dei primi atti fu la creazione di una Commissione della pubblica istruzione, formata da tre membri del governo assistiti da un ispettore per ogni distretto (1831).

Furono votate nuove leggi scolastiche, rimaste in parte inapplicate, ma per aggirare le lentezze e le possibili opposizioni della trafila parlamentare, la maggioranza radicale guidata da Franscini ricorreva volentieri a decreti e circolari governative in materia di pubblica educazione. È per esempio mediante una circolare del 1837 che venne introdotto in modo chiaro e vincolante l'obbligo scolastico per maschi e femmine dai 6 ai 14 anni.

La volontà riformista “dall'alto” dei liberali-radicali si tradusse nella creazione di un sistema d'ispezione e di controllo sulle scuole primarie (spesso affidata a ispettori volontari, retribuiti solo simbolicamente), nell'istituzione di corsi di metodica per i futuri maestri, nell'elargizione di sovvenzioni ai comuni per l'apertura di scuole e la remunerazione dei maestri, la creazione a livello locale delle scuole primarie maggiori, onde consentire agli allievi più dotati di andare oltre gli apprendimenti di base, e l'istituzione delle scuole di disegno, embrione di scuole professionali di tipo artigianale.

Questa volontà di riformare dall'alto coincideva ancora una volta con la visione che i liberali-radicali avevano del ruolo dello Stato e della pubblica educazione: incentivare e dirigere il processo di modernizzazione sociale ed economica del Cantone. In ambito scolastico si trattava più precisamente di perseguire un triplice obiettivo: formare cittadini consapevoli di uno Stato liberale e repubblicano, favorire una buona formazione professionale di tipo artigianale, selezionare un'élite moderna capace di amministrare il Cantone e favorire la sua crescita economica.

La correlazione tra strade e scuola sembra più di una semplice coincidenza: nel 1830 terminò la costruzione della carrozzabile del San Gottardo e nel 1831 com-

26. Sulle idee e l'opera scolastica di Franscini si rinvia a F. Mena, *La scuola per l'incivilimento e il progresso*, in *Stefano Franscini 1796-1857*, cit., 115-135.

parvero nel budget cantonale le prime somme per la pubblica educazione (1% ca. delle uscite cantonali); nel 1847 venne ultimato il ponte diga di Melide, l'ultimo tassello che dava continuità alle comunicazioni stradali sull'asse nord-sud e dal 1848 la secolarizzazione dei beni di alcuni conventi pose le basi per la secolarizzazione e la statalizzazione delle scuole secondarie e superiori.

Infatti, se la prima metà del secolo, in particolare dopo il 1830, è stata consacrata alla costruzione di un sistema scolastico pubblico nel settore dell'insegnamento primario e all'incremento dell'alfabetizzazione di massa, la seconda metà dell'Ottocento è stata caratterizzata dalle iniziative per estendere la scuola pubblica nel settore secondario, ginnasiale e liceale, mediante una decisa azione di secolarizzazione degli istituti secondari di natura ecclesiastica.

Per concludere, il 1848 non costituisce in sé né una cesura importante, né un traguardo specifico nell'opera di costruzione del Cantone Ticino e di formazione dei cittadini. La via tracciata sin dalla nascita del Cantone sarà seguita anche nella seconda metà dell'Ottocento, che si tratti dell'unificazione territoriale mediante una rete funzionale di vie di comunicazione, dell'integrazione politica con gli strumenti della democrazia diretta e rappresentativa o dell'identità culturale forgiata attraverso il sistema scolastico pubblico.

Il 1848 segna però una certa discontinuità imposta dall'esterno con la nascita dello Stato federale moderno. Le competenze assegnate allo Stato federale, per esempio in ambito daziario o della libertà di domicilio dei cittadini svizzeri, avranno forti ripercussioni sul Cantone italofono; in particolare, saranno all'origine di conflitti, malintesi e sospetti tra il Ticino e la Confederazione²⁷. Una situazione che contribuirà, d'altro canto, a strutturare l'identità e la memoria collettiva del Ticino quale minoranza linguistico-culturale e a definire, tra non poche difficoltà e crisi ricorrenti, il ruolo del Cantone sudalpino in seno alla nuova Svizzera.

27. Sul tema dei rapporti tra Ticino e Confederazione, si vedano diversi contributi nel volume *Il Ticino nella Svizzera. Contributi sul Ticino duecento anni dopo 1803-2003*, a cura di A. Ghiringhelli, Locarno 2003.

La fiscalità del Ticino dal 1796 al 1814 La Repubblica elvetica e l'attualità del suo sistema tributario

MARCO BERNASCONI

Introduzione

Il periodo temporale compreso tra il 1796 ed il 1814 può essere suddiviso in tre fasi sia dal profilo storico sia da quello tributario. La prima è compresa tra il 1796 ed il 1798 ed è riferita alla dominazione del Ticino da parte dei Dodici Cantoni svizzeri iniziata nel 1513; la seconda si estende nel quinquennio 1798-1803 della Repubblica elvetica, e la terza nel periodo compreso tra il 1803 ed il 1814 che riflette i primi anni di indipendenza del Cantone Ticino.

Sin da subito, emerge una sostanziale differenza rilevata nell'analisi storico-giuridica svolta sulla base della documentazione acquisita tra la legislazione adottata nel quinquennio 1798-1803 e quella vigente negli altri due periodi. Mentre relativamente a questi ultimi, le fonti sono per lo più riconducibili a dazi, pedaggi, prestiti forzosi, monopoli (sale e polveri) e imposte straordinarie, come si evince dai rendiconti annuali consultati presso l'Archivio di Stato di Bellinzona¹, la legislazione napoleonica, vigente durante la Repubblica elvetica, nel periodo 1798-1803 si distingue per la presenza di una base legale e fiscale strutturata in maniera pressoché analoga alla legislazione contemporanea.

L'interesse dello studio è incentrato soprattutto sulla legislazione napoleonica, in vigore dal 19 ottobre 1798, oltre che sulle relative ordinanze del Direttorio esecutivo e sulle circolari del Dipartimento delle Finanze e dell'amministrazione².

Al fine di evidenziare gli elementi di assoluta novità che caratterizzano la legislazione tributaria napoleonica è utile effettuare un raffronto tra la fiscalità durante il periodo dei *Landfogti* (1513-1798) e durante i primi anni di indipendenza del Cantone Ticino (a partire dal 1803). L'esame delle entrate derivanti da questi due sistemi tributari è indispensabile per comprendere l'impatto finanziario derivante dalla fiscalità. Va sottolineato, comunque, che il carattere precursore della legislazione della Repubblica elvetica non ha consentito di realizzare le entrate corrispondenti ai principi enunciati per una serie di ragioni, estranee alla

1. ASB [= Archivio di Stato Bellinzona], *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Fondi storici, Dazi e Pedaggi*, 1.2.5; *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Fondi storici, Repubblica elvetica (fondi dei cantoni di Lugano, Bellinzona e del Ticino)*, 1.2.1; *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Istituzioni e Amministrazione del Cantone Ticino, Amministrazione, Dipartimenti, Dipartimento delle Finanze - Fondo Vecchio*, 1.1.4.2.5.1.

2. Ai fini del presente studio ci si è basati essenzialmente sulle norme della citata Legge del 1798. Gli altri documenti sono tralasciati in calce alla scrittura, ma hanno costituito un'importante base per inquadrare al meglio l'analisi effettuata.

fiscalità, che hanno condizionato questo quinquennio. In primo luogo, i principi dell'Illuminismo sul quale è stata fondata la Rivoluzione francese e, di conseguenza, la Repubblica elvetica, costituirono uno sconvolgimento ideologico che limitava una spontanea adesione emozionale e razionale della popolazione ticinese in tempi brevi. La gravità dei prelievi fiscali incentivò, è questo il destino della fiscalità, la difficoltà di comprendere che il contributo del singolo era destinato al bene comune. Non da ultimo, un certo ostracismo nei confronti della religione, solo talvolta mitigato da alcuni provvedimenti, non ha agevolato l'accoglimento della legislazione tributaria della Repubblica elvetica. Qualora questi elementi non fossero sufficienti a comprendere la reazione della popolazione "ai tempi nuovi", si tenga in considerazione che la leva obbligatoria per le campagne napoleoniche e il finanziamento della stessa imposta ai ticinesi hanno contribuito ad alimentare ulteriormente diffidenze e resistenze. Ancora, il centralismo dell'organizzazione dello Stato che ha limitato drasticamente i poteri locali, specie dei Comuni e dei Patriziati, ha comportato un rivolgimento del processo decisionale che pure ha impedito alla Repubblica elvetica di realizzare concretamente l'impianto legislativo attinente alla fiscalità. Tutti questi elementi hanno segnato, infatti, una frattura ideologica ed operativa con il passato che non poteva essere assorbita nel breve periodo di cinque anni.

Quest'impianto normativo, benché di scarsa applicazione, conteneva già allora quelli che oggi sono i principi su cui si innesta la legislazione tributaria contemporanea.

Nella specie, si enunciavano già i principi costituzionali della capacità contributiva³ – oggi contenuto nell'art. 127 della Costituzione Federale (Cost. fed.) e, rispettivamente, all'art. 53 della Costituzione Italiana (Cost. it.) – e della riserva di legge (oggi contenuto all'art. 127 Cost. fed. e, rispettivamente, all'art. 23 Cost. it.), i quali costituiscono i capisaldi dell'attuale sistema di diritto tributario.

Inoltre, non solo tale regime veniva disciplinato in seno ad una legge, ma i tributi previsti venivano strutturati prevedendo espressamente gli elementi che tutt'oggi li caratterizzano, quali (i) quello soggettivo, ossia i contribuenti tenuti al versamento delle imposte, (ii) quello oggettivo (o presupposto), ossia la base imponibile, (iii) l'aliquota che definisce il prelievo fiscale e (iv) la procedura, ossia le modalità applicative.

La metodologia adottata nel corso del presente studio è prettamente compilativa, in quanto dopo aver raccolto le fonti, per lo più presenti e conservate presso l'Archivio di Stato di Bellinzona, si è proceduto con una collezione di tali documenti. In una seconda fase, ci si è dedicati all'analisi delle fonti raccolte. Successivamente, si è proceduto ad una comparazione tra la legge napoleonica del 1798-1803 e l'attuale legislazione tributaria ticinese (in vigore dal 1° gennaio 1995). Da questo raffronto è emerso che i caratteri principali della legislazione napoleonica sono stati in parte incorporati nell'attuale disciplina tributaria. Ciò lascia supporre che il contributo

3. Anche se, come si dirà *infra*, circoscritto a determinate tipologie di imposta.

del regime tributario in vigore nel quinquennio in analisi (1798-1803) sia stato tale da scolpire l'impianto fiscale dello Stato sino ai nostri giorni.

Lo studio relativo alla storia della fiscalità potrebbe sembrare a prima vista marginale. Tuttavia, analizzando nel dettaglio l'evoluzione dell'impianto normativo adottato nel corso degli anni, non è possibile non ravvisare nelle imposte uno degli elementi fondanti dell'attività dello Stato. Infatti, lo Stato sembra nascere proprio nel momento in cui esercita il diritto di prelevare l'imposta.

La fiscalità durante il periodo dei Landfogti

Dal 1513, il Cantone Ticino venne governato dai *Landfogti* per conto dei dodici Cantoni sovrani. La giurisdizione di ogni membro dei *Landfogti* era quella che oggi corrisponde all'odierno distretto. Durante questo periodo il Ticino fu preservato dalle guerre, ma l'intervento dei dodici Cantoni, per quanto riguarda il bene comune, non ebbe alcun effetto tangibile per il Ticino, come se si fosse entrati in un lungo periodo letargico⁴.

Il dominio dei *Landfogti* fu informato, anche per la fiscalità e la finanza pubblica, alla passività, per cui si può quasi affermare che lo Stato era un'entità assente.

Anche dalle opinioni della dottrina succitata si rileva, quindi, che il sistema finanziario dei balivi diede risultati estremamente esigui. A tal fine, Weiss rileva che nel 1747 il più importante dei baliaggi, quello di Lugano, dava un ricavo complessivo di 1.928 scudi da dividersi tra i dodici Cantoni⁵. Le entrate erano costituite concretamente solo da dazi, pedaggi e alcuni prelievi molto limitati. Per quanto riguarda i pedaggi, soltanto il Canton Uri ne traeva un consistente vantaggio dal Dazio Grande del Piottino (dogana).

La finanza locale prelevava anche una decima sui beni agricoli, un ulteriore prelievo esiguo e un fuocatico per nucleo familiare. Complessivamente, tuttavia, l'aggravio fiscale era pressoché irrilevante, il che precludeva ogni intervento dei dodici Cantoni a favore in generale del bene comune e, in particolare, alla realizzazione di opere pubbliche volte a sollevare la pregiudizievole situazione nella quale versava la popolazione dei baliaggi. Di analogo parere è pure il Franscini il quale osservava che l'aumento delle taglie e dei dazi «era irrilevante per cui l'autorità dei baliaggi non era in grado in nessun modo di promuovere il bene pubblico»⁶. Anche il Remonda annota che «gli Svizzeri non aumentarono le gravezze

4. S. Franscini, *La Svizzera Italiana*, I, Bellinzona 1987, 29. Di pari opinione anche il Balestra il quale afferma, richiamando Weiss, che: «Unico vantaggio di tale deprecabile stato di cose fu, come vedemmo, l'isolazione delle incessanti guerre che funestavano la vicina Lombardia, anche se da questa pace secolare, assai simile ad una specie di letargo, non scaturì per il nostro Paese nessun segno sensibile di progresso»: C. Balestra, *Economia, Finanza, Legislazione Economico-Tributaria*, Lugano 1955, 11.

5. O. Weiss, *Die tessinischen Landvogteien der XII Orte im 18 Jahrhundert*, Ascona 1984, 163-165.

6. S. Franscini, *Semplici verità ai Ticinesi*, Locarno 1996, 31.

dovute ai loro sudditi»⁷. L'aggravio fiscale era pertanto analogo a quello imposto ai tempi delle signorie di Milano. Si può concludere l'esame fiscale e finanziario di questo periodo affermando che il dominio dei *Landfogti* non aveva certamente stabilito un prelievo fiscale gravoso con l'evidente conseguenza di limitare le entrate e quindi quasi ogni intervento a favore della comunità. A questo proposito il Remonda propone questa sintesi: «Malgrado l'esiguità degli aggravii la situazione economica del nostro paese sotto il regime dei Langfogti fu disastrosa»⁸.

Il regime fiscale realizzato dalla Repubblica elvetica introduce, invece, un sistema fiscale del tutto nuovo.

La legislazione della Repubblica elvetica nel periodo compreso tra il 1798 ed il 1803

Al fine di comprendere compiutamente l'importanza del laboratorio giuridico costituito dalla legislazione napoleonica vigente nel corso della Repubblica elvetica, nel periodo compreso tra il 1798 ed il 1803, è indispensabile un confronto preliminare con l'ordinamento fiscale vigente al nostro tempo.

Questo soprattutto in relazione agli altri due periodi oggetto del presente studio: (i) quello tra il 1796 e il 1798, in cui il Ticino dipendeva dai Cantoni della Svizzera tedesca e (ii) quello tra il 1803 e il 1814, periodo in cui il Ticino aveva assunto la veste di Repubblica e Stato indipendente.

Nel primo, come accennato sopra, la fiscalità era contrassegnata da un'impostazione medioevale dove le entrate principali derivavano soprattutto da dazi, pedaggi, regie del sale e delle polveri, patenti di caccia e pesca. Nell'ultimo periodo, invece, con l'Atto di Mediazione (1803), le entrate del Ticino non furono sostanzialmente diverse da quelle del periodo che precedette la Repubblica elvetica: anche qui si trattava soprattutto di pedaggi, dazi, piccole entrate di varia natura e i neo-introdotti prestiti forzosi e imposte straordinarie.

Il periodo che ha rappresentato la base per la fiscalità che oggi troviamo nella Legge tributaria ticinese è quello compreso tra il 1798 ed il 1803, basato sulla legislazione napoleonica.

Confrontando le due legislazioni (napoleonica e quella attuale) è possibile accertare una sorprendente analogia, oltre che l'attualità della legislazione napoleonica; soprattutto, alla luce delle disposizioni della Costituzione federale del 1999 e a quelle della Costituzione italiana del 1946. I fondamenti della fiscalità odierna (svizzera ed italiana) sono:

- La riserva di legge (art. 127 Cost. fed. e art. 23 Cost. it.);
- La capacità contributiva (art. 127 Cost. fed. e artt. 3 e 53 Cost. it.).

7. A. Remonda, *La procedura tributaria ticinese nella storia tributaria*, Bellinzona 1933, 57.

8. *Ibidem*, 49.

L'analisi, oltre a quanto definito a livello federale, deve estendersi anche alla legislazione cantonale: la legge tributaria ticinese (LT; RL 640.100), in vigore dal 1° gennaio 1995, riprende, infatti, tutta una serie di principi fiscali che già erano in parte consegnati nella legislazione della Repubblica elvetica. Di qui, la sua enorme importanza.

L'ordinamento tributario della Repubblica elvetica si presenta carico di una sorprendente modernità sia, come detto, per quanto riguarda i fondamenti della fiscalità sia per quanto concerne gli oggetti dell'imposta allora istituiti, i soggetti colpiti, la procedura di tassazione, l'esazione dell'imposte e le sanzioni previste in caso di violazioni.

La capacità contributiva, oggi presente sia all'art 127 Cost. fed. sia all'art. 53 Cost. it., è un concetto sulla base del quale l'imposta versata deve essere commisurata alla situazione economica complessiva del contribuente, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e, rispettivamente, di uguaglianza, ex art. 8 Cost. fed. e art. 3 Cost. it.

Tale principio era già espressamente affermato dalla Costituzione della Repubblica elvetica (1798), che recita testualmente, all'art. 11, cpv. 1: «Ogni contribuzione è stabilita per conseguire l'utilità generale. Essa deve essere ripartita tra i contribuenti in ragione delle loro facoltà, redditi e godimenti».

A tal fine, l'aliquota applicabile al reddito e alla sostanza deve essere progressiva e non proporzionale⁹. È evidente che questo concetto da sempre, e tutt'oggi, è oggetto di un acceso dibattito politico e ideologico. Tant'è che in Svizzera, già una decina di anni fa, e in Italia, di recente, sono state formulate proposte per istituire un'imposta unica, vale a dire proporzionale (meglio nota come *flat tax*), la quale non tiene conto dell'ammontare del reddito e del patrimonio e che, in quanto tale, comporta ancora perplessità e opinioni contrastanti.

La legislazione della Repubblica elvetica pur applicando, di regola, un'aliquota proporzionale, aveva introdotto qualche fattispecie in cui l'imposta veniva commisurata alla capacità contributiva. Si tratta di un *novum* nella storia tributaria ticinese. L'imposta sulle terre, ad esempio, era fondata su una sorta di imposta di registro, sul valore dei beni, prevedendo aliquote differenziate a seconda della classificazione delle terre (tre classi di valore) e dell'estensione delle medesime. Analogamente si procedeva per l'imposta sulle pasture. Il concetto di progressione dell'aliquota veniva applicata per la tassa sul lusso¹⁰, paragonabile all'imposta globale del diritto svizzero e a quella cd. «dei Paperoni» introdotta recentemente nel diritto tributario italiano (all'art. 24**bis** del Testo Unico sulle Imposte sul Reddito).

9. Nel caso si adotti un'aliquota progressiva, più è elevato il reddito, maggiore deve essere l'aliquota applicabile; qualora, diversamente, venisse applicata l'aliquota proporzionale, questa resta sempre uguale alla variazione del reddito. Sia che un contribuente abbia un reddito di 10.000 fr. o di un miliardo l'aliquota è sempre uguale. Per un interessante approfondimento storico si rimanda all'appendice di questo contributo.

10. Le tasse erano differenziate, per esempio, a seconda del numero dei domestici dei cavalli da sella e gli orologi d'oro.

Il principio della riserva di legge, consacrato nella Cost. fed., all'art. 127 cpv. 1 e nella Cost. it., all'art. 23, prevede che ogni tributo debba essere introdotto tramite un atto formale avente valore di legge da parte degli organi competenti.

Per quanto riguarda, quindi, tale principio, la legislazione della Repubblica elvetica era conforme poiché approvata dal potere legislativo composto da Gran Consiglio e Senato, poi ratificata dal direttorio esecutivo.

Occorre fare un passo indietro: la competenza del potere legislativo per quanto riguarda l'istituzione dei tributi in generale venne affermata con la nota Magna Charta accolta, sull'istanza dei baroni nel 1215 dal Re Giovanni d'Inghilterra. Ciò consentiva al re di levare le imposte soltanto previo consenso e decisione del Concilio del regno.

La riserva di legge ebbe vite diverse nel corso dei secoli e a seconda della giurisdizione. Venne, soprattutto, riaffermata nella Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti del 4 luglio 1796 e riassunta nel famoso motto «no taxation without representation», vale a dire nessun tributo senza il consenso del popolo (o dei consessi legislativi che lo rappresentano). La Cost. fed. e la Cost. it. affermano il principio di riserva di legge analogamente a quanto previsto dalla legislazione tributaria della Repubblica elvetica del 17 ottobre 1798.

La fiscalità della Repubblica elvetica

Come si è più volte ribadito, dal 1798 al 1803, per volontà di Napoleone, venne istituita la Repubblica elvetica.

Questo atto fu la conseguenza della prima campagna d'Italia di Napoleone che, oltre ad impossessarsi della Lombardia, creando dapprima la Repubblica Cispadana e la Repubblica Cisalpina, si impadronì a tappe successive della vecchia Confederazione costituita, allora, da 19 Cantoni.

I Cantoni confederati, a dire il vero, non costituivano nei fatti una vera e propria Confederazione in quanto erano legati semplicemente da un patto sulla base del quale si prestavano vicendevole aiuto nei casi di attacchi esterni.

I Cantoni avevano, quindi, una propria libertà, identità, un processo decisionale e una concezione dello Stato che a volte differiva, anche notevolmente.

Tali libertà vennero definitivamente cancellate e sostituite dalla Repubblica elvetica considerata una e indivisibile, retta da una Costituzione concepita ed elaborata a Parigi, imposta ai 19 Cantoni.

Il processo decisionale era suddiviso tra il potere legislativo formato dal Gran Consiglio e dal Senato, il potere esecutivo esercitato dal direttorio esecutivo e il potere giudiziario.

Per quanto riguarda la fiscalità, uno dei primi atti della Repubblica fu quello di adottare, il 17 ottobre 1798, la legge concernente «Il Sistema d'Imposizione».

Questo ordinamento legislativo, approvato dal Gran Consiglio il 15 ottobre 1798 e accolto dal Senato il 17 ottobre dello stesso anno, venne promulgato dal direttore esecutivo il 19 ottobre del 1798. Questo differisce in modo sostanziale dal sistema tributario, vigente prima della costituzione della Repubblica elvetica.

Prima di allora, la fiscalità dello Stato, al pari di quella del Ticino indipendente dopo il 1803, era basata su principi e modalità ancora da sviluppare che principalmente si fondavano su dazi, pedaggi, imposte sul sale, tasse riferite alle patenti di caccia e pesca, entrate demaniali. Solo dopo l'indipendenza, ossia dal 1803 in poi, il Ticino ampliò questo catalogo introducendo anche prestiti forzosi ed imposte straordinarie, di cui si dirà nel prosieguo.

La disamina della legge fiscale vigente durante la Repubblica elvetica richiede, anche per sottolinearne l'attualità, una comparazione con il sistema tributario ad oggi vigente nel Cantone Ticino, pertanto nel commento a questa normativa del 19 ottobre del 1798 si farà spesso riferimento alla Legge Tributaria ticinese (LT; RL 640.100)¹¹.

La struttura giuridica di questa normativa denominata «Sistema d'imposizione» si suddivide principalmente nei seguenti capitoli:

1. La tassa sui Capitali mobiliari;
2. La tassa sulle Terre, o imposte territoriale;
3. La tassa sulle Case;
4. La tassa sulle Bevande;
5. Il diritto di Registro;
6. Il diritto di Sigillo;
7. Il diritto di Bollo;
8. Gli emolumenti dei Tribunali;
9. La tassa sui Commercianti;
10. La tassa sul Lusso;
11. I proventi di Dogane, Pedaggi e Dazi sui Ponti.

Prima di entrare nel merito di questa legislazione, si ritiene opportuno indicare quali sono i concetti base che, ancora oggi, sottendono le imposte dirette:

- a) I soggetti chiamati a corrispondere l'imposta (soggetti passivi);
- b) L'oggetto dell'imposta (o base imponibile);
- c) La procedura da seguire per la determinazione dell'oggetto imponibile (o calcolo della base imponibile);
- d) Le aliquote;
- e) La procedura penale;
- f) L'esazione.

11. La legge in commento datata 19 ottobre 1798 è stata negli anni a seguire emendata tramite una serie di interventi, nella specie la legge del 15 dicembre 1800. Tuttavia, ai fini dello studio, si reputa più adeguata un'analisi delle norme così come introdotte con la nascita della Repubblica elvetica.

Nei seguenti paragrafi, sono in commento le singole voci di cui la legge tributaria del 1798 si componeva.

La tassa sui capitali mobiliari è un prelievo fiscale che, seppur denominato “tassa” secondo il diritto tributario oggi vigente, sarebbe più propriamente classificato come “imposta”. Questo perché, come è noto, la tassa è costituita da una controprestazione a tacitazione di un servizio che lo Stato fornisce al cittadino, mentre l’imposta è il prelievo fiscale per eccellenza, la cui funzione non è quella di corrispettivo per un servizio specifico, quanto più per il bene della collettività.

Il prelievo fiscale previsto da questa legge (qui denominato Sistema d’imposizione) è nella forma e nei fatti una vera e propria imposta diretta poiché è prelevata senza essere legata a uno scopo prefissato.

Troviamo un’analogia nell’art. 41 della LT che recita «sono imponibili tutti gli attivi mobiliari e immobiliari. La Sostanza è valutata al suo valore venale, riservate le disposizioni che seguono».

Sono da considerare soggetti alla tassa sui Capitali mobiliari tutti i proprietari, siano essi persone fisiche o giuridiche che detengono capitali mobili.

L’art. 1 della normativa «Sistema d’imposizione» indica generalmente che il soggetto è il proprietario di questi beni, mentre l’art. 4 estende tale imposizione anche ai capitali posseduti dai Comuni o da ogni altra corporazione.

Si può concludere che l’assoggettamento alla tassa sui capitali mobili coinvolge tanto le persone fisiche quanto le persone giuridiche che all’epoca erano costituite essenzialmente da Comuni e corporazioni.

La normativa riferita alla tassa sui capitali mobili esenta dall’imposizione le fondazioni per le scuole, le chiese e i poveri.

All’art. 4 si osserva in primo luogo che l’esenzione delle Chiese indica l’attenzione e la considerazione dei poteri decisionali della Repubblica elvetica nei confronti del ruolo spirituale, ma anche, e soprattutto, educativo della Chiesa. Questo nonostante il conflitto tra la legislazione napoleonica che ha fatto propri i principi della Rivoluzione francese, e quindi dell’Illuminismo, e la religione cattolica. Quindi, nonostante tutto, a fronte dell’importanza dell’insegnamento nelle scuole primarie da parte dei parroci, la Chiesa viene esonerata dalle imposte sui capitali mobili.

Un’analogia tra i soggetti colpiti dall’imposta sui capitali mobili si rileva nella LT che, agli artt. 2 e 5 prescrive l’assoggettamento alle imposte sui redditi e sui capitali delle persone fisiche; mentre agli artt. 60 e 62 dispongono l’assoggettamento di utili e di capitali delle persone giuridiche.

Le persone fisiche sono sottoposte all’imposta sulla sostanza mobile sulla base dell’art. 41 LT e le persone giuridiche sulla base dell’art. 80 LT.

L’esenzione per i poveri da questa imposta è indirettamente prevista dall’art. 35 LT che esenta dall’imposizione i redditi per le persone sole inferiore a CHF 12.000 e quelle dei coniugati inferiore a CHF 19.600.

L’esenzione per le persone giuridiche è stabilita dall’art. 65 lett. c LT, con riferimento a: «i comuni, le parrocchie, e i patriziati del Cantone, nonché le altre

collettività territoriali di diritto pubblico nel Cantone. I loro stabilimenti e le loro aziende ad eccezione di quelli che svolgono attività economiche in concorrenza con i privati. Quest'ultimi sono tuttavia esonerati dall'imposta sul capitale».

Sono sottoposti a tassazione i capitali costituiti da «Scritture di crediti, obbligazioni, o cedole portanti interesse con ipoteca o senza» a norma dell'art. 1 della legge sul «Sistema d'imposizione».

Si osserva che i capitali mobili a quell'epoca erano limitati agli investimenti indicati; anche qui, si trova un'analogia con la LT che regola l'imponibilità all'art. 41 per le persone fisiche e all'art. 80 per le persone giuridiche.

Opportunamente, questa legislazione non prevede l'imponibilità dell'oggetto nel suo importo lordo, ma riconosce il diritto alla deduzione dei debiti sempre in base all'art. 1.

Sulla base dell'art. 5 sono considerati esenti dall'imposizione: i capitali che non portano interesse e i fondi, con i quali il proprietario medesimo esercita una sorta d'industria qualunque, o che egli fa valere a suo profitto in qualunque sia la maniera produttiva.

Si evidenzia qui la finalità di favorire lo sviluppo economico del Paese e di esentare i capitali non fruttiferi poiché il pagamento dell'imposta sul capitale sarebbe andato ad incidere direttamente sulla sostanza non essendo un reddito.

Quanto alla procedura da seguire per la determinazione dell'oggetto imponibile, i soggetti indicati all'art. 1 sono obbligati a mente dell'art. 2 a denunciare i capitali imponibili in un registro segreto di ogni Comune. In questa dichiarazione, venivano indicati i capitali al netto dei debiti ed era effettuata direttamente a mano dal proprietario.

In questo caso è interessante rilevare la protezione del segreto fiscale che come allora è prescritta dalla LT all'art. 183 cpv. 1¹².

La legge non prevede esplicitamente una disposizione penale nel caso di violazioni. Si osserva che di regola tutte le leggi, e non solo quelle fiscali, prevedono nella parte finale un capitolo riferito alle sanzioni: questo perché nel caso in cui non vi fossero, le leggi difficilmente verrebbero rispettate.

La legge tributaria vigente prevede una procedura specifica sia per la definizione del reddito e la sostanza delle persone fisiche, sia per l'utile e il capitale delle persone giuridiche, oltre che l'esazione delle imposte, molto più articolata di quanto disposto dalla legge del 17 ottobre 1798 in esame. Questo perché il personale amministrativo e lo sviluppo della legislazione tributaria e dei metodi di accertamento è radicalmente mutata in questi ultimi duecento anni.

L'aliquota, che è un elemento essenziale di ogni legislazione fiscale, nel 1798 è stata fissata nel 2 per mille del capitale netto. Un'analogia disposizione si trova

12. Art. 183 cpv.1 LT: «Chiunque è incaricato dell'esecuzione della presente legge o è chiamato a collaborarvi è tenuto al segreto sui fatti di cui viene a conoscenza nell'esercizio della sua funzione e sulle deliberazioni dell'autorità e a negare a terzi l'esame degli atti ufficiali».

nella LT con riferimento, però, non alle singole fonti di capitale, ma al capitale complessivo; nello specifico, il richiamo è agli artt. 49 per le persone fisiche e art. 87 per quelle giuridiche.

Le modalità di pagamento delle imposte sono regolate negli artt. 6, 7 e 8 della legge sul «Sistema d'imposizione».

L'art. 6 dispone che i pagamenti avrebbero avuto inizio il 15 dicembre, ossia dopo l'entrata in vigore della legge.

L'art. 7 dispone che ogni cittadino può corrispondere l'intero importo integralmente prima della scadenza del 15 dicembre. In ogni caso, secondo l'art. 8, la metà dell'imposta si sarebbe dovuta corrispondere entro il 15 gennaio 1799 e la seconda metà entro il 15 marzo dello stesso anno.

La vigente LT in materia di esazione, così come per la procedura, prevede una serie di disposizioni molto più articolate di quelle della legge in esame per gli stessi motivi indicati in riferimento alla procedura.

Per quanto riguarda la tassa sulle terre o imposta territoriale si deve evidenziare come il legislatore francese abbia voluto approfondire questo tema suddividendo l'imposta immobiliare in quella sui terreni e in quella sugli stabili.

Si è, quindi, andati oltre a quanto previsto dalla legislazione attuale del Canton Ticino che regola l'imposta immobiliare senza fare una distinzione tra terreni e stabili.

Seguendo gli stessi criteri analitici che sono stati utilizzati per esaminare la tassa sui capitali si rileva quanto segue.

I soggetti colpiti dall'imposta sulle terre sono tutte le persone fisiche (indicate dalla legge come «Ciascun particolare»), i Comuni e ogni corporazione, che posseggono fondi nella giurisdizione comunale, secondo quanto disponeva l'articolo in esame.

Ugualmente per quanto riguarda questa imposta si prevede un'esenzione per le Chiese, le scuole e i poveri. Anche qui vale il riferimento indicato all'imposta sui capitali mobili nel senso che queste esenzioni sono state recepite anche dalla vigente LT all'art. 65.

La legge del 1798, tuttavia, estende anche l'esenzione alle foreste dove non si pratica il taglio del legname e alle terre non coltivate o non coltivabili in conformità dell'art. 21.

I soggetti chiamati a corrispondere l'imposta immobiliare secondo la LT sono gli stessi indicati al capitolo riguardante l'imposta sui capitali mobiliari.

L'oggetto dell'imposta, vale a dire la sostanza imponibile, è costituito da tutte le terre in conformità degli artt. 11 e 12.

Oggetto dell'imposizione è la singola divisione delle terre (*jugeri*) in Cantoni, distretti e Comuni, distinguendo in vigne, campi, prati, pasture, boschi, ecc.

Per quanto, invece, riguarda le Alpi e i grandi pascoli, il valore venale dell'oggetto doveva essere calcolato in base al numero di animali durante il periodo estivo.

Le modalità di accertamento del valore venale sono notevolmente complesse poiché i terreni vengono suddivisi in tre classi a seconda della posizione e la valutazione è consegnata in tre tabelle allegate alla legge medesima.

La valutazione di questi beni avrebbe dovuto tener conto dei prezzi dei terreni secondo il genere della produzione pagato nei 12 anni che intercorsero tra il 1770 e il 1782; sulla base di questa valutazione, i terreni vennero suddivisi in classi senza che fosse fissato definitivamente il valore del terreno (artt. 14 e 15).

L'oggetto dell'imposizione sancito dalla vigente LT è, invece, disciplinato dagli stessi articoli indicati all'imposta sui capitali.

Ogni proprietario è obbligato a indicare in un registro del Comune, che non soggiace al segreto, i fondi che possiede sulla base dell'art. 9.

Sempre nello stesso registro si dovevano indicare anche le ipoteche gravanti sui beni che sarebbero state dedotte (art. 13).

I registri sarebbero poi stati inviati alla camera amministrativa del Cantone che avrebbe proceduto a suddividere i terreni nelle classi e tabelle indicate agli articoli precedenti (art. 16).

La procedura prevedeva, inoltre, che dopo la suddivisione dei terreni ed il calcolo dell'imposta da parte della camera amministrativa, il registro sarebbe stato rimandato al Comune per informare i singoli proprietari dell'ammontare del prelievo fiscale a loro carico.

Sulla base dell'art. 17, l'aliquota applicabile a tutti i valori indicati nelle singole tabelle è del 2 per mille.

L'aliquota applicabile per le persone fisiche e giuridiche prevista dalla vigente LT è la stessa indicata per l'imposta sui capitali.

In conformità dell'art. 22 della Legge sul «Sistema d'imposizione», che chiude il capitolo riferito all'imposizione delle terre, il pagamento dell'imposta deve essere effettuato al più tardi 4 settimane dopo il pagamento dell'imposta sui capitali di cui agli articoli da 1 a 8 compresi.

L'auspicio del legislatore, tuttavia, è di consentire ad ogni cittadino di pagare senza indugio e in una sola volta l'importo complessivo a suo carico.

I riferimenti presenti nella LT sono gli stessi formulati al capitolo dell'imposta sui capitali mobili.

Quanto alla tassa sulle case, soggetti passivi di tale imposta sono le persone fisiche considerate particolari, i Comuni e le corporazioni, in conformità all'art. 23.

Sono da considerarsi oggetto di questa imposta tutte le case e i fabbricati in genere.

Per contro, sono esenti i fabbricati ad uso pubblico e quelli necessari all'agricoltura in conformità agli artt. 23 e 24.

La valutazione viene effettuata, così come per i terreni, sulla base dei prezzi accertati nel periodo tra il 1770 e il 1792 ai sensi dell'art. 25.

Si ravvisa una particolarità relativamente alla valutazione della sostanza nell'attuale LT: all'art. 41, la sostanza mobiliare viene valutata al valore venale, mentre all'art. 42 la sostanza immobiliare viene valutata secondo il valore di stima ufficiale.

La procedura da seguire per la determinazione dell'oggetto imponibile è analoga a quella sancita per la tassa sui terreni.

L'aliquota applicata alla tassa sulle case è stata fissata nell'1 per mille del valore accertato.

La legge non prevede espressamente la deduzione dei debiti. Non è possibile accertare se anche sulla tassa sulle case è applicabile per analogia la deduzione dei debiti prevista tanto per l'imposizione dei capitali mobiliari quanto sulla tassa sui terreni, oppure se il Legislatore abbia ritenuto consapevolmente di non concedere la deduzione dei debiti.

È di grande interesse a questo proposito la norma della vigente LT che non consente, in conformità degli artt. 291 e 293, la deduzione dei debiti dall'imposta mobiliare comunale che è prelevata sul valore di stima.

Questa disposizione a mio avviso è di dubbia costituzionalità poiché violerebbe il principio della capacità contributiva sancito dall'art. 127 Cost. fed.¹³, in quanto situazioni diverse verrebbero affrontate nella stessa maniera. Nella specie, non si farebbe distinzione tra persone che dispongono di una sostanza non gravata da debiti e persone che, invece, non hanno contratto debiti ipotecari. Sarebbe, quindi, violato anche il principio della parità di trattamento poiché a situazioni ineguali devono corrispondere trattamenti fiscali differenziati, sulla base del principio «*Gleiches mit gleichem vergleichen*».

L'art. 26 dispone che le modalità di esazione siano analoghe a quelle definite per le prime due tasse.

Le disposizioni della LT applicabili a soggetti, oggetto, aliquota, esazione e procedura sono analoghe a quelle citate per le prime due imposte.

La tassa sulle bevande alcoliche è equiparabile all'imposta sulla cifra d'affari. Infatti, viene prelevata un'imposta sulle vendite. Si tratta di una vera e propria imposta indiretta sui consumi che per sua natura è definita dalla scienza delle finanze come "imposta cieca", colpendo tutti i contribuenti senza tenere conto della loro capacità contributiva.

Il contrasto tra i sostenitori delle imposte dirette che tengono, invece, conto della capacità contributiva e quelli che privilegiano le imposte indirette è tuttora esistente.

Le moderne legislazioni fiscali, almeno dal profilo del principio, tendono a dare maggior peso alle imposte dirette proprio perché come detto tengono in considerazione le capacità economiche dei singoli cittadini.

Seguendo lo schema di esame indicato nei capitoli precedenti, rileviamo anche per quanto riguarda questa imposta che i soggetti chiamati a corrisponderla sono i proprietari degli stabili in cui vengono vendute queste bevande.

L'imposta viene prelevata sulle bevande vendute in osterie, alberghi, bettole e cantine che costituiscono l'oggetto del prelievo fiscale.

13. Art. 127 cpv. 2 Cost.: «Per quanto compatibile con il tipo di imposta, in tale ambito vanno osservati in particolare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva».

Per quanto riguarda la procedura, non è prevista una disposizione particolare, ma semplicemente si fa riferimento alla necessità di istituire una procedura e un'esazione di quest'imposta in modo uniforme per tutta la Repubblica elvetica sulla base delle indicazioni del direttorio esecutivo (art. 28).

L'aliquota applicata alla tassa sulle bevande è pari al 4%.

Il soggetto, l'oggetto e l'aliquota sono indicati nell'art. 27.

Il confronto con la legge tributaria non è possibile poiché la stessa disciplina le imposte dirette, mentre l'imposta sulle bevande è un'imposta indiretta, o meglio un'imposta sui consumi paragonabile almeno nella sostanza all'imposta sulla cifra d'affari disciplinata sino al 1994 dalla legislazione federale.

Il prelievo fiscale indicato come «Diritto di Registro» in realtà si applica alla trasmissione di beni immobiliari in linea di successione, di donazione e di compravendita.

Si tratta, quindi, in primo luogo di una vera e propria imposta di successione, donazione e di vendita conformemente a quanto prevede la LT:

- dall'art. 141 e ss. in materia di successione e di donazione
- dall'art. 123 e ss. per quanto riguarda l'imposta sugli utili immobiliari.

Anche qui il diritto tributario napoleonico anticipa di centinaia d'anni il diritto contemporaneo delle nazioni europee.

L'attualità di queste disposizioni è straordinaria poiché non solo prescrive quali sono i soggetti, l'oggetto, le aliquote, ma anche la procedura, l'esazione e, perfino, l'esenzione.

Si tratta di una stupefacente conformità con il diritto vigente degli Stati Membri dell'Unione Europea e i Cantoni svizzeri, tra i quali il Ticino.

I soggetti passivi di questa imposta sono, per quanto riguarda la successione e le donazioni, il defunto e l'erede, rispettivamente il donante e il donatario; per le compravendite, il venditore e l'acquirente.

L'oggetto dell'imposta è dato dalle operazioni riguardanti i beni immobiliari.

La procedura, in conformità dell'art. 33 pone a carico dei Cancellieri, al momento in cui viene registrata la transazione, l'obbligo di prelevare l'imposta del 2% e di riversarla alla fine di ogni mese nella cassa del ricevitore generale.

Il versamento deve essere comprovato da un documento della cancelleria che ne attesti il pagamento da parte del debitore delle imposte.

L'aliquota applicabile è del 2% sul valore delle successioni e delle donazioni (art. 29), mentre in caso di vendita sempre del 2%, ma sulla differenza tra il prezzo di vendita e il prezzo di acquisto (art. 30).

Per le successioni e le donazioni è prevista un'aliquota per ogni rapporto di parentela collaterale. Tanto più è lontano il rapporto di parentela, tanto più è elevata l'aliquota (art. 32).

Le esenzioni in materia di successioni e donazioni si estendono alla trasmissione di beni in linea diretta tra genitori e figli e figli e genitori.

La LT prevede la stessa disposizione all'art. 154 lett. f.

La LT prevedeva l'imposizione delle successioni e donazioni tra i coniugi fino al 31 dicembre 1994, con un'aliquota massima del 13,5%. Dal 1° gennaio del 1995, le successioni e le donazioni tra i coniugi sono esenti.

Il diritto napoleonico del 1798 è stato recepito dal legislatore ticinese soltanto nel 1994, dopo 200 anni.

Quanto al diritto di sigillo, si tratta di un'affermazione di principio che prescrive, senza definire l'oggetto, i soggetti, le aliquote e la procedura, la facoltà per la Repubblica elvetica di prelevare un Diritto di Sigillo (art. 34 Legge sul «Sistema d'imposizione»).

Il diritto di bollo, secondo il vigente diritto tributario, è considerato un prelievo fiscale sui documenti; di qui, la sua denominazione di imposta documentale.

Nel Canton Ticino è oggi vigente una legge sull'imposta cantonale di bollo (Legge sull'imposta di bollo e sugli spettacoli cinematografici, RL 653.100) che istituisce un'imposta sui determinati contratti, individuati tassativamente dalla legge stessa.

Va precisato che il Canton Ticino rappresenta un'eccezione nel contesto federale poiché soltanto nel Canton Vallese vige ancora un'imposta analoga.

La legge napoleonica già prevedeva questa imposizione e vincolava la facoltà di presentare in giudizio un documento, al fatto che lo stesso fosse stato oggetto di un prelievo fiscale sancito negli artt. 35-39 compresi di questa legge.

Vi è, quindi, anche in questo caso un'analogia nel diritto vigente ticinese con una legge emanata 200 anni prima.

Più precisamente, l'art. 35 di questa legge prescrive che tutti gli atti che potranno essere considerati in sede giudiziaria civile devono essere bollati. Sono esenti dalla tassa di bollo: i libri dei negozianti, quelli di credito e quelli di economia domestica.

A tal fine l'art. 36 afferma esplicitamente: «sarà in conseguenza dichiarato non avere alcun effetto in giustizia qualunque atto, documento, o prova per qualsivoglia scritto steso dopo il primo del prossimo dicembre, che non sia bollato».

Il prelievo fiscale è indicato dall'art. 38 I: l'imposta è compresa tra 0.6 e 4 lire, a seconda delle dimensioni dei fogli sui quali apporre il bollo.

L'art. 38 II indica, invece, la misura del bollo da apporre alle lettere di cambio che aumenta proporzionalmente all'importo ed alla scadenza.

L'esenzione si estende a tutti i documenti stipulati dalle persone fisiche con un valore inferiore a 32 lire svizzere.

Per quanto riguarda la procedura si prevede una competenza dello Stato che ha l'incarico di istituire gli uffici autorizzati al prelievo.

Per quanto concerne gli emolumenti dei tribunali, si stabilisce che le cd. tasse di giustizia siano di competenza dello Stato, così com'è previsto dalla vigente legislazione.

La tassa sui commercianti è un'imposta sul consumo analoga alla legislazione federale riferita all'imposta sulla cifra d'affari vigente fino al 31 dicembre 1994, successivamente riformata nell'attuale IVA.

L'esame analitico di queste disposizioni comprese tra l'art. 41 ed il 44, fanno obbligo:

- a tutti i commercianti all'ingrosso e al minuto di pagare 0.25% sulle vendite;
- ai banchieri, agli spedizionieri, ai fabbricanti per conto di altri, in sostanza ai commissionari di pagare il 2% delle commissioni conseguite.

La procedura di cui all'art. 43 ancora non è in grado di indicare a quale ente sarà data la competenza di prelevare questa imposta.

Per quanto riguarda l'esazione, sempre all'art. 43, si prevede un obbligo di pagamento entro 6 mesi.

Nella norma non viene indicata l'autorità competente. Tuttavia, si rileva come già fosse sancito il segreto fiscale, nella specie era tutelata la dichiarazione fiscale dei soggetti d'imposta.

Le disposizioni concernenti la tassa sul lusso considerano il tenore di vita del contribuente come indice per valutare la sua capacità contributiva per cui sui beni voluttuari posseduti viene istituita una tassa.

Dopo la Prima guerra mondiale e sino alla metà del '900, in Svizzera venne istituita un'imposta sul lusso.

Un'altra analogia tra queste disposizioni della Legge napoleonica con la Legge federale sull'imposta diretta (LIFD; RS 642.11) e cantonale (LT) vigente può essere riferita all'imposta globale o sul dispendio (artt. 13 LT e art. 14 LIFD)¹⁴.

L'art. 45 della Legge sul Sistema d'imposizione prescrive, quindi, un'imposta a carico dei soggetti che potevano vantare un certo numero di personale domestico femminile, cd. imposta sulle «serve»¹⁵. Per il domestico maschio si costituisce un'imposta di 4 lire quando nella famiglia già è presente una «serva»; per il secondo, 10 lire, per il terzo, 20 e così di seguito.

Anche per questo prelievo fiscale è prevista un'esenzione:

- Per i domestici necessari all'industria e alla famiglia, alla coltivazione delle terre, alla manifattura e alle fabbriche;
- Ai domestici necessari all'industria e a una famiglia con molti figli.

Sono da considerare elementi soggetti all'imposta di lusso anche gli orologi d'oro (art. 47), i cavalli da sella (art. 50), i cani da caccia e di lusso (art. 54).

È prevista l'esenzione anche per i cavalli da carriaggio e trasporto o impiegati in agricoltura e nelle industrie (art. 52). Inoltre, vi è l'esenzione dalla tassa anche per i cani da guardia (art. 55).

14. L'imposta globale o sul dispendio, nota anche semplicemente come globale, trova la propria base normativa negli artt. 14 LIFD, risp. art. 13 LT. Vedasi, per un approfondimento, S. Vorpe, *I privilegi fiscali per le persone facoltose secondo il diritto svizzero, italiano ed euro-unitario*, Lugano 2021; M. Bernasconi, *Die Pauschalbesteuerung*, Zürich 1983.

15. Per la seconda, 4 lire, per la terza, 10, per la quarta, 20 e così di seguito.

Per quanto concerne le carte da gioco, agli artt. 48 e 49, è prevista un'imposta di bollo che ai fini della tecnica legislativa avrebbe meglio figurato al capitolo settimo sui Diritti di Bollo (v. *supra*).

L'art. 56 della Legge napoleonica prevede l'istituzione di dazi, pedaggi, diritti doganali e imposte sul sale subordinandola alla conclusione da parte della Repubblica elvetica dei trattati di commercio con gli Stati vicini.

Questa norma assume una notevole importanza formale per quanto concerne le finalità della politica tributaria perseguita dalla legislazione napoleonica. L'art. 56, infatti, ne differisce l'imposizione rinunciando così a queste entrate per un periodo indefinito. Il mancato prelievo è possibile poiché la finanza pubblica della Repubblica elvetica è fondata sul modello articolato che si è descritto e che riguarda altre fonti di prelievo con una connotazione che trova ampio riscontro nella legislazione vigente della Confederazione e dei Cantoni svizzeri. Già sin d'ora si deve rilevare che con il cadere della Repubblica elvetica con l'atto di Mediazione (1803), le entrate dello Stato tornarono ad essere costituite soltanto da dazi, pedaggi e diritti doganali.

Dal 1803 al 1814: ritorno alle origini

Con l'Atto di mediazione, il Cantone Ticino acquisisce la propria indipendenza e, se da una parte, ha raggiunto la propria libertà nel contesto svizzero, dall'altra si trova a confrontarsi con il compito enorme di costituire lo Stato, creando le istituzioni sociali, economiche e politiche.

Immediatamente nascono delle difficoltà di ordine finanziario poiché, come era stato prima di Napoleone, le entrate derivavano essenzialmente da pedaggi, dazi, monopoli del sale e altri prelievi minori. Questo perché, come si è detto, l'impianto della Legge del 1798 non avrebbe incontrato il favore della popolazione. Non sono state, quindi, riprese le imposte dirette e, anzi, con una Legge del 28 maggio 1803, sono state abrogate alcune imposte indirette, tra le quali la tassa sulle bevande, sul lusso e i diritti delle patenti.

Di conseguenza, per far fronte agli impegni finanziari correnti si è dovuto ricorrere periodicamente ad imposte straordinarie dirette e a prestiti forzosi, creando così un debito molto pesante che limitava l'intervento dello Stato.

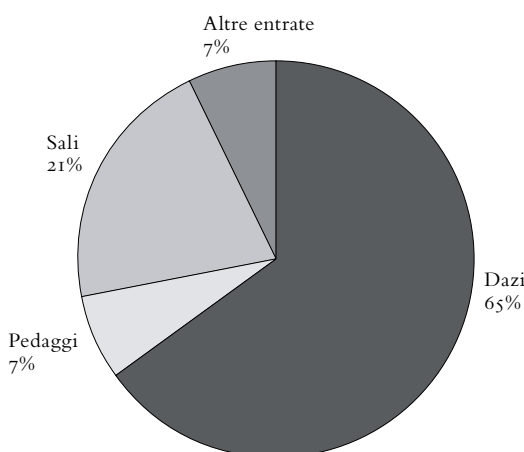
Questa politica miope è stata censurata anche dal Franscini, il quale osserva quanto segue:

Se il Piccolo Consiglio avesse saputo trovar modo di avere ogni anno a sua disposizione il prodotto di una regolare imposta diretta di 1.5 o 2 per mille, egli è presumibile che né quel debito sarebbe stato contratto né sarebbe stata aperta ai successori la via dei prestiti, non di rado piano e agevole, ma sdruciolevole e pericolosa sempre¹⁶.

16. S. Franscini, *Semplici verità ai Ticinesi*, Locarno 1996, 42.

Il periodo in esame è oggetto di analisi e studio da parte di diversi autori, tra cui Franscini, Balestra, Borella, Remonda, sicché non si ritiene opportuno scendere in ulteriori dettagli storici. Ciò che invece rappresenta un valore aggiunto ai fini del presente lavoro è, oltre ad una comparazione di tale periodo con i due succitati (specie con la Repubblica elvetica), l'indicazione di alcuni dati reperiti nei documenti conservati presso l'Archivio di Stato di Bellinzona che consentono di comprendere appieno le osservazioni formulate nel corso della disamina¹⁷.

Entrate del Cantone Ticino negli anni 1804-1805



La somma di dazi, pedaggi e sali, tributi già prelevati ai tempi dei Landfogti è di 263.616. Questi proventi costituiscono il 93% delle entrate.

Totale entrate:	284.869
Dazi	183.716
Pedaggi	20.675
Sali	59.225

Rielaborazione dell'autore sulla base di dati reperiti nei documenti conservati presso in ASB, *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Istituzioni e Amministrazione del Cantone Ticino, Amministrazione, Dipartimenti, Dipartimento delle Finanze – Fondo Vecchio, 1.1.4.2.5.1.*, specie con riferimento agli anni 1804-1805; *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Fondi storici, Dazi e Pedaggi, 1.2.5.*, specie con riferimento agli anni 1804-1805.

17. ASB, *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Istituzioni e Amministrazione del Cantone Ticino, Amministrazione, Dipartimenti, Dipartimento delle Finanze – Fondo Vecchio, 1.1.4.2.5.1.*; ASB, *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Fondi storici, Dazi e Pedaggi, 1.2.5.*

*Le entrate straordinarie del Cantone Ticino dal 1805**I. CONTRIBUTZIONI*

1805	Imprestito forzato	L.	251.875
1807	Imposta prediale	L.	35.000
1808	Imposta sul sale	L.	50.000
1809	Imposta prediale	L.	92.000
1809	Imprestito forzato	L.	50.000
1810	Imposizione sul prediale	L.	56.000
1813	Imposizione	L.	56.000

2. ALIENAZIONE DI BENI CANTONALI

1805-1806	L.	941,5
1813-1814	L.	3.200

3. ALIENAZIONE DI BENI ECCLESIASTICI

1811-1812	Imprestito forzato	L.	27.904
1812-1813	Imposta prediale	L.	8.285
1813-1814	Imposta sul sale	L.	12.496

Rielaborazione dell'autore sulla base di dati reperiti nei documenti conservati in ASB, *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Fondi storici, Dazi e Pedaggi*, 1.2.5, con riferimento agli anni dal 1805 al 1814, confermati da C. Balestra, *Economia, Finanza, Legislazione Economico-Tributaria*, Lugano 1955, 41.

Le entrate straordinarie percepite dal Cantone Ticino a partire dal 1805 ammontano ad un totale di L. 689.701,5.

Ancora, i rendiconti confermano che a fronte di una molteplicità di spese, le entrate erano alquanto contenute e, soprattutto, fondate su antichi presupposti tributari. Nel rendiconto trimestrale al 1° gennaio al 31 marzo 1806, le entrate furono le seguenti:

<i>Proventi da dazi e pedaggi</i>	<i>36.831</i>
Versamenti dei commissari di governo	1.783
Versamenti dei giudici di pace	1.622
Sportule dei Tribunali	1.374
Regime delle polveri	6.750
Prestiti forzosi	49.375
Reddito dei beni cantonali	941
Miscellanee	22.928
<i>Totale</i>	<i>123.658</i>

Dati sintetizzati dall'autore sulla base della documentazione reperita in ASB, *Fondi dell'Amministrazione Pubblica, Fondi storici, Dazi e Pedaggi*, 1.2.5, con riferimento agli anni 1805-1806.

Come è possibile evidenziare dai dati riportati, gli introiti principali di questa fiscalità, che può definirsi primitiva, sono costituiti dai dazi e pedaggi di L. 36.831 e dai prestiti forzosi di L. 49.375, vale a dire complessivamente il 70% delle entrate. Si rileva come, in questo rendiconto, non figurino tributi quali imposte dirette sulla sostanza e sul reddito, imposte indirette né imposte sui beni di consumo, ecc. L'assenza di tale tipologia di imposte ha determinato necessariamente una carenza di entrate.

Analogamente i rendiconti dei trimestri e degli anni seguenti si fondavano sui medesimi criteri. Questa situazione, verosimilmente, costituì la base tributaria del Canton Ticino fino al 1856, anno in cui venne prolungata la prima legislazione organica cantonale.

Conclusioni

I principi fondanti la legge della Repubblica elvetica sono stati parzialmente fatti propri dalla legge tributaria in materia di imposte dirette del Canton Ticino, solo nel 1856.

Quindi, una finanza pubblica di tipo medioevale è stata interrotta soltanto da un diritto tributario moderno, durante la Repubblica elvetica. Una luce di cinque anni che si inserisce tra il buio fiscale del Medioevo e quello del Canton Ticino nel primo cinquantennio del 1800.

La mancanza di imposte dirette e indirette, analoghe a quelle conservate nella Legge napoleonica, ha gravemente inficiato la situazione economica e finanziaria del Cantone Ticino. I debiti sono costantemente aumentati e, per contenerli, si dovette periodicamente ricorrere ai prestiti forzosi e ad imposte straordinarie limitate nel tempo.

Il grande interrogativo che sorge da questo studio è il comprendere le ragioni intrinseche che hanno condotto al quasi completo abbandono di norme tributarie strutturate, la cui implementazione avrebbe forse facilitato il Ticino nella creazione dello Stato, in grado di adempiere quindi ai propri compiti in maniera più adeguata. L'impostazione della Repubblica elvetica, molto avanzata, ha avuto soprattutto un valore giuridico innovativo dal punto di vista formale poiché ad essa non ha fatto riscontro, se non in modo molto parziale, il gettito delle imposte sancito da questa legge.

La fiscalità, di regola poco studiata, poiché ritenuta arida e complessa, ha certamente un grande significato per comprendere la storia. L'interesse che i meccanismi che soggiacciono alla fiscalità suscitano è stato tale che se n'è interessato anche un grande letterato come Alessandro Manzoni, il quale non ha mancato di esprimere la propria opinione su un tema ancor'oggi dibattuto, quale la scelta tra l'adozione di un'imposta progressiva oppure proporzionale.

Appendice: Manzoni, un inusitato tributarista

Un interessante rilievo ai principi tributari succitati viene da una nota autografa in francese di Alessandro Manzoni, allora deputato della destra al Parlamento italiano e possidente, che come riportato da Giuseppe Carlo Rossi¹⁸, lo stesso autore avrebbe «appuntato con uno spillo» alla pagina 349 del Tomo II di *Jean-Battist Say*, nel suo *Traité d'économie politique*¹⁹, laddove si affermava che «*L'impôt progressif est le seul équitable*».

Manzoni replicava riportando una serie di osservazioni:

Altri inconvenienti dell'imposta progressiva.

1. Aumentare e complicare il lavoro di esazione, l'attribuzione dei ruoli, ecc. – *ciò che aumenta i costi, gli impiegati e la durata*.
2. Necessitare una verifica analitica degli elementi della sostanza, a volte difficile, spiacevole e di nocumento per i contribuenti.
3. Generare un nuovo tentativo di frode fiscale, ciò che nuoce alla moralità, aumenta il prelievo fiscale sui contribuenti più corretti e sinceri, dà origine ad una nuova classe di intermediari, di persone che aiutano i contribuenti ad eludere la legge, e ad aumentare le astuzie e gli artifici dei notai, uomini di legge, ecc. Poiché è sicuro che non appena l'imposta progressiva sarà stabilita, si cercheranno i mezzi di nascondere la sostanza sotto falsi nomi, ecc. Bisognerà allora attuare ricerche, istituire pene, far capo a delle 'spie', creare uffici, il cui numero è già più che sufficiente in tutti gli Stati dell'Europa. L'imposta proporzionale (almeno l'imposta fondiaria) non ha alcuno di questi inconvenienti e gli effetti negativi che le si attribuiscono non sono così importanti come l'autore [Jean-Battist Say, n.d.R.] crede. Per esserne persuasi basta osservare che nei paesi dove le imposte sono prelevate con fiducia e amministrare adeguatamente, l'aliquota è, di regola, conosciuta in anticipo per quanto riguarda tanto i capitali, quanto le proprietà fondiarie. Certamente vi sono oneri straordinari che non incidono sui grandi proprietari, ma soprattutto sui piccoli proprietari; ciò è dovuto non tanto all'imposta proporzionale, quanto all'avidità o alla prodigalità²⁰.

18. G. C. Rossi, *Postille Manzoni*, «La Rassegna d'Italia», 3/8 (1948), 856.

19. J.B. Say, *Traité d'économie politique*, Paris 1819.

20. Libera traduzione dal francese effettuata dall'autore.

Disegnare lo spazio da Milano a Parigi. Norme cartografiche in corso di definizione

(1800-1802/3)

VALENTINA DE SANTI

Premessa

Lo studio della carta ha acquistato sempre maggiore interesse da parte di ricercatori di diverse discipline, e a maggior ragione da parte degli storici della cartografia, dopo che essa è passata dall'essere ritenuta un documento oggettivo all'essere al centro di un dibattito molto più ampio che, senza negare la sua natura di "specchio" della realtà, l'ha considerata come ogni altra rappresentazione. Si tratta cioè di *uno* specchio, uno dei numerosi possibili, in quanto determinato storicamente e socialmente. Da qui la necessità di studiare le ragioni per cui la carta è stata realizzata, le istituzioni, gli autori, le competenze messe in campo, i linguaggi e anche i significati simbolici¹.

In questo percorso è di grande interesse soffermarsi sul passaggio tra fine Settecento e primo Ottocento, momento nel quale si verifica la creazione di nuove norme che, attraverso l'innovazione formale – la precisazione dei metodi di rilevamento e dei simboli topografici da adottare – influisce tanto sul piano concettuale quanto sulla diffusione geografica dei cambiamenti. Infatti: 1. avviene un salto di qualità della carta come strumento di conoscenza e di possesso del territorio a fini civili e in primis militari; 2. dall'ambito francese, dove questa discussione si affaccia e matura, attraverso gli ingegneri militari (ingegneri geografi e ingegneri del Genio) le novità si espandono in tutte le province dell'Italia giacobina e poi imperiale.

Le operazioni cartografiche francesi nella Penisola ovvero l'affermazione della cartografia moderna

Riflettendo sui processi di costruzione della spazialità e sull'articolazione tra discontinuità e continuità nella definizione di un nuovo modello territoriale, intendo qui prendere in esame le operazioni cartografiche condotte nel territorio lombardo-veneto ad opera dei topografi militari francesi, attori centrali di questo processo di razionalizzazione della carta.

1. Tale complessità si delinea progressivamente grazie alle prime declinazioni di quell'approccio storico decostruzionista che si afferma nel quadro della svolta epistemologica degli anni '60 e '80 – comune a tutte le scienze sociali – cui parteciperanno anche la storia della cartografia e della geografia. Vedasi innanzitutto: AA.VV., *Cartes et figures de la Terre*, Paris 1980; AA.VV., *Cartografia e Istituzioni in Età Moderna*, «Atti della Società Ligure di Storia Patria», vol. XXVII/CI (1987).

Attraverso quali pratiche e quali norme avviene tale processo? In che modo vi partecipano le operazioni topografiche effettuate nella Penisola? Attraverso quali modalità viene costruito il sistema normativo alla base dell'odierna rappresentazione cartografica?

Una ricca bibliografia mostra il lavoro già fatto su tali questioni². Qui mi limito a riportare una breve citazione di Massimo Quaini, importante geografo e storico della cartografia italiana, che ha dato larga attenzione alla cartografia di età napoleonica, periodo cruciale per il rinnovamento della cartografia europea ad opera dei topografi militari e, in particolare, degli ingegneri geografi francesi. Le pratiche topografiche delle guerre napoleoniche costituiscono, secondo Quaini, il momento in cui «l'inizio del viaggio verso la sostituzione della carta al territorio era cominciato»³.

Questa filosofia faceva sì che tutto il territorio o la città fossero letti innanzi tutto come spazi geometrici, immediatamente convertibili in misure, scale e codici topografici ... il territorio viene per la prima volta sistematicamente ricoperto da una griglia geometrica. Con metodi relativamente uniformi si spargono sull'intero territorio a triangolare, misurare, rilevare⁴.

L'area geografica lombarda costituisce un caso di studio privilegiato in quanto Milano diventa la sede operativa delle attività topografiche svolte dai francesi nel Nord Italia. A partire dal 1796, a Milano si instaura la sezione topografica dell'*Armée d'Italie* e, parallelamente, dal 1801 si istituisce il corpo topografico italiano. Inoltre, nel 1797 nasce il Deposito topografico milanese. Fino al 1814, l'attività topografica di questi diversi organismi è orientata alla realizzazione di una nuova cartografia relativa all'Italia Settentrionale.

Ad eccezione di alcuni importanti studi cui mi ricollego⁵, le pubblicazioni più significative relative all'area del milanese e all'episodio qui considerato di autori quali Mario Signori, Aurora Scotti e Lucio Gambi, si concentrano sull'opera svolta dall'Osservatorio Astronomico di Brera durante il Settecento e sulla presentazione di un quadro dell'attività degli ingegneri topografi delineandone gli aspetti più istituzionali, senza entrare nella ricostruzione delle carriere, delle competenze e della circolazione di saperi tra topografi francesi e italiani⁶.

2. Si indicano qui solo alcuni testi chiave: M. N. Bourguet, *Dal diverso all'uniforme: le pratiche descrittive nella statistica dipartimentale napoleonica*, «Quaderni storici», 55 (1984), 193-230; A. Godwleska, *Dresser la cartographie napoléonienne de l'Italie: Comment et pourquoi?*, «Annales historiques de la révolution française», 320 (2000), 197-204; L. Rombai, M. Quaini, L. Rossi, *La descrizione, la carta, il viaggiatore. Fonti degli archivi parigini per la geografia storica e la storia della cartografia italiana*, Firenze 1995. In particolare, una ricca bibliografia è contenuta in M. Quaini, *Una cartografia senza confini? Vecchie e nuove direzioni di ricerca nello studio della cartografia napoleonica*, «Rivista Italiana di Studi Napoleonici», 1-2 (2009), 59-88.

3. M. Quaini, *L'utopia cartografica degli ingegneri-geografi nell'età napoleonica*, in, *Una carta del Ferrarese del 1814*, a cura di S. Pezzoli, S. Venturi, Cinisello Balsamo (Mi) 1987, 5.

4. *Carte e cartografi in Liguria*, a cura di M. Quaini, Genova 1987, 32.

5. M. Quaini, *Identità professionale e pratica cognitiva dello spazio: il caso dell'ingegnere cartografo nelle periferie dell'impero napoleonico*, «Quaderni storici», 90/3 (1995), 679-696; M. Quaini, *Quando i "geografi" sanno essere rivoluzionari. L'avventura dell'ingegnere geografo Joseph-François de Martinel (1763-1820)*, in *Officina cartografica. Materiali di studio*, a cura di C. A. Gemignani, Milano 2017, 99-118; M. Rossi, *Pittore, disegnatore e vedutista nell'Italia napoleonica. Il caso del trevigiano Basilio Lasinio (1766-1832)*, Università di Genova, Tesi di Dottorato, 2010-2011.

6. L. Gambi, M. C. Gozzoli, *Milano*, Roma-Bari 1997; A. Scotti, *La cartografia lombarda: criteri di rappresentazione*,

Le operazioni di terreno effettuate dalle diverse sezioni di topografi, francesi e italiani, possono essere organizzate in tre fasi che rilevano una diversa finalità e attenzione al territorio, eco del contesto politico e di un processo di appropriazione crescente dello spazio⁷. Consideriamo gli anni tra il 1796 e il 1799 quali anni “preliminari” di ricognizione e presa di coscienza del territorio in cui l’indagine si esplica con il bisogno d’appropriazione di quello che è considerato quale temporaneo “*théâtre de guerre*”, del quale si progetta e realizza appunto la *Carte générale du théâtre de la Guerre en Italie et dans les Alpes* ad opera di Louis Bacler d’Albe, direttore del Deposito topografico istituito a Milano a partire dal 1797 proprio ad opera sua⁸. Il periodo 1800-1802 è quello della “normalizzazione” in quanto la decisione di realizzare la *Carte du pays entre l’Adda et l’Adige* dà avvio ad un progetto ordinato di operazioni cartografiche sul territorio della Repubblica Cisalpina (poi del Regno d’Italia) cui si lega la nascita del Corpo topografico italiano. Infine, gli anni 1802-1814 segnano la “messa in atto”: la suddetta carta si estende a tutto il territorio con il progetto di realizzare la *Carte Militaire du Royaume d’Italie* dalle finalità tanto militari quanto civili.

Nelle pagine che seguono mi soffermerò principalmente sugli anni 1800-1802 che sono i più significativi per un primo inquadramento del processo di normalizzazione dei metodi di costruzione delle cartografie in esame, della normalizzazione del linguaggio topografico e della definizione delle sue finalità. Ho considerato questi quali “anni della normalizzazione” in quanto si verificano tre fatti concomitanti: decisione e istruzioni relative al progetto di realizzazione della *Carte du pays entre l’Adda et l’Adige*, nascita del Corpo Topografico Italiano e pubblicazione del primo numero del *Mémorial Topographique*.

La creazione delle norme: il Mémorial Topographique del 1803

La rivista «*Mémorial Topographique et Militaire*» è pubblicata a partire dal 1802 per ordine del *Dépôt de la Guerre*, organo direttivo delle operazioni degli ingegneri geografi francesi e archivio di tutta la documentazione topografica da loro raccolta e prodotta. Il *Mémorial* è dunque espressione del processo di normalizzazione

uso e destinazione, in *Lombardia: il territorio, l’ambiente, il paesaggio. Letà delle riforme*, Milano 1983, 33-124; A. Scotti, *Formazione e diffusione dell’immagine di Milano capitale tra 1770 e 1815*, in A. Scotti, *Lo stato e la città. Architetture, istituzioni e funzionari nella Lombardia illuminista*, Milano 1984, 53-70; M. Signori, *La cartografia lombarda tra tradizione ed esigenze amministrative*, in *L’immagine interessata. Territorio e cartografia in Lombardia tra ’500 e ’800*, Milano 1984, 57-68; M. Signori, *L’attività cartografica del deposito della guerra e del corpo degli ingegneri topografi nella Repubblica e nel Regno d’Italia*, in *Cartografia e Istituzioni*, cit., 495-525.

7. V. De Santi, *Les enjeux de la cartographie face aux guerres napoléoniennes: les ingénieurs-géographes et la réalisation de la Carte Militaire du Royaume d’Italie*, in *Science et Culture en temps de guerre XIX-XX siècles*, a cura di C. Barrera, J. Cantier, Toulouse 2022 (in corso di stampa).

8. V. De Santi, L. Rossi, *L’ingegnere geografo napoleonico Louis-Albert-Guislain Bacler d’Albe, cartografo e pittore*, «L’Universo-Rivista dell’Istituto Geografico Militare», 4/2021 (in corso di stampa).

del linguaggio cartografico in atto proprio in questi anni, ed è l'organismo che vede gli ingegneri geografi al centro della discussione.

La vicenda editoriale del *Mémorial* segue un andamento alterno interessato da diverse battute d'arresto. I primi sei numeri sono stati pubblicati tra il terzo trimestre dell'anno X e il quarto trimestre dell'anno XI, vale a dire tra l'aprile del 1802 e il settembre del 1803 con quattro uscite l'anno che alternano numeri *topographiques* con numeri *historiques*. Il progetto di pubblicazione – dopo il numero sette uscito nel 1810 – viene interrotto e ripreso soltanto a partire dal 1825, con l'uscita di un volume all'anno, il primo dei quali dedicato alla *Notice sur la Nouvelle Carte de France*⁹; progetto finalizzato ad una nuova cartografazione del territorio francese, reso necessario dall'inadeguatezza della Carta di Cassini – prima carta geodetica dell'intero territorio francese, realizzata a partire dal 1750 – di cui si mettono in discussione metodo e linguaggi ancor prima del termine della completa pubblicazione dei suoi fogli¹⁰. Nel 1829 e nel 1831 del *Mémorial* vengono pubblicati un tomo I e un tomo II: si tratta della riedizione dei primi sette numeri di inizio secolo, modificati di poco¹¹. La replica della pubblicazione dei numeri usciti nel ventennio precedente è la prova dell'importanza che ancora avevano.

Al complessivo progetto editoriale del *Mémorial*, che perdura fino ai primi anni del Novecento, mi pare che nessuno si sia dedicato per analizzarne l'evoluzione delle uscite e i contenuti; uno studio che mi riservo di portare avanti prossimamente, dato il ruolo rivestito dal periodico nella storia della topografia.

In questa sede, tuttavia, intendo soffermarmi proprio su quelle prime uscite, riprendendo quanto è stato presentato da noti o più recenti riferimenti bibliografici cui mi ricollego¹². I primi numeri della rivista sono infatti fondamentali per entrare nel merito delle rappresentazioni cartografiche riguardanti lo spazio geografico della Penisola giacobina e imperiale.

Il quinto numero del *Mémorial*, uscito nel trimestre marzo/giugno del 1803, contiene il resoconto delle riunioni tenute in seno alla prima *Commission chargée*

9. «Mémorial Topographique et Militaire redigé au Dépôt Général de la Guerre imprimé par ordre du Ministre», Tome III/Année 1825 (1826).

10. M. Pelletier, *Les cartes de Cassini: sa science au service de l'État et des provinces*, Paris 2013; N. Verdier, *Courte histoire d'un échec: le mariage de l'armée et du cadastre dans le premier quart du XIXe siècle*, «Bulletin du Comité Français de Cartographie», 238 (2018), 11-23.

11. «Mémorial du Dépôt Général de la Guerre imprimé par ordre du Ministre», Tome I/1802-1803 (1829); «Mémorial du Dépôt Général de la Guerre imprimé par ordre du Ministre», Tome II/1803-1805 et 1810 (1831).

12. A. Bianchin, *Note in margine all'operare cartografico tra la fine del '700 e l'inizio del '800*, in *Cartografia e Istituzioni*, cit., 545-559; P. Bret, *Le moment révolutionnaire: du terrain à la commission topographique de 1802*, in *Les usages des cartes (XVIII^e-XIX^e siècles). Pour une approche pragmatique des productions cartographiques*, a cura di I. Laboulais, Strasbourg 2008, 81-97; A.-M. Corvisier-de Villèle, C. Bousquet-Bressolier, *A la naissance de la cartographie moderne: la Commission Topographique de 1802. Acte du colloque scientifique de Montbrison - Évolution et représentation du paysage de 1750 à nos jours*, 1997, 393-405; V. Pansini, *L'œil du topographe et la science de la guerre. Travail scientifique et perception militaire (1760-1820)*, Thèse EHESS 2002, 96-107; L. Rossi, *La rappresentazione cartografica del paesaggio fra arte e geometria*, in *Entre espace et paysage, pour une approche interdisciplinaire*, a cura di A. Roncaccia, P. Polito, «Études des Lettres», 1-2 (2013), 305-322; M. L. Sturani, *Tra misura e arte: la rappresentazione topografica del paesaggio nel tardo Settecento e primo Ottocento*, in *Metamorfosi dei lumi 5. Il paesaggio*, a cura di S. Messina, V. Ramaciotti, Alessandria 2010, 101-11; N. Verdier, *La carte avant les cartes. L'avènement du régime cartographique en France au XVIII^e siècle*, Paris 2015, 308-314.

par les différens services publics intéressés à la perfection de la Topographie, de simplifier et de rendre uniformes les signes et les conventions en usage dans les Cartes, les Plans et les Dessins topographiques, riunitasi nel 1802 con i più reputati membri dei differenti organi statali produttori di cartografia¹³. Non entriamo nell'analisi delle sue decisioni, in quanto la Commissione topografica del 1802 è stata largamente studiata, appunto quale atto iniziale nel percorso di affermazione di una nuova cartografia. Del resto, alla Commissione si attribuisce chiaramente la funzione emblematica di momento di passaggio verso la cartografia moderna:

*Point d'orgue de la cartographie des Lumières et/ou acte fondateur de la cartographie moderne, cette grande commission topographique intéresse non seulement l'histoire de la cartographie française depuis un siècle, mais aussi, par son ambition et sa portée, l'histoire de la cartographie en général*¹⁴.

Mi limito dunque ad accennare quali furono i temi discussi: adozione esclusiva dell'orientamento a Nord; misurazione delle quote altitudinali a partire dal livello del mare; rifiuto di mescolare differenti tipologie di rappresentazione (in pianta o in prospettiva); adozione dell'ombreggiatura in proiezione orizzontale per il rilievo; normalizzazione delle scritte e del sistema di segni da adottare in base alla scala e agli usi. Decisioni che spingono verso una nuova concezione di rappresentazione dello spazio che passa appunto attraverso la normalizzazione di un linguaggio cartografico rinnovato nel senso della precisione geometrica. Come ha scritto Gilles Palsky si tratta di «*une normalisation de la carte qui s'opère en faveur d'un idéal de précision géométrique et d'un dépassement de la carte spectacle en faveur de la carte instrument*»¹⁵. Anche studi recentissimi ne mettono in luce il ruolo di chiave di volta nei rapporti tra due registri di linguaggio topografico seppure nel ridimensionamento operato da più recenti interpretazioni; registri che si articolano, per dirlo in modo semplificato, tra scienze e arte, tra percezione sensoriale e astrazione quantitativa¹⁶.

Si tratta, più in generale, di un lungo processo di riforma della cartografia, al pari delle riforme che vennero avviate negli altri settori dell'apparato statale (giustizia, fiscalità, organizzazione amministrativa).

La pubblicazione del *Mémorial Topographique*, dove si trovano appunto anche i resoconti della Commissione sopra menzionata, si distingue sia quale strumento di formazione e di istruzione per gli ingegneri geografi sia quale progetto di normalizzazione e di intervento del *Dépôt de la Guerre* nel campo della topografia a scala nazionale e internazionale:

13. *Procès-verbal des Conférences de la Commission chargée par les différens services publics intéressés à la perfection de la Topographie, de simplifier et de rendre uniformes les signes et les conventions en usage dans les Cartes, les Plans et les Dessins topographiques*, «*Mémorial Topographique et Militaire rédigé au Dépôt Général de la Guerre par ordre du Ministre*», 5/*Topographie* - III Trimestre de l'an XI (Fructidor an XI), 1-64.

14. P. Bret, *Le moment révolutionnaire*, cit., 81-82.

15. G. Palsky, *Des chiffres et des cartes. La cartographie quantitative au XIX^e siècle*, Paris 1996, 18.

16. L. Rossi, *La misura del paesaggio. Il viaggio topografico di Pierre Antoine Clerc, capitano del Genio Napoleonico (1770-1843)*, Firenze 2022.

Il *Mémorial* nato come strumento interno alle varie amministrazioni civili e militari, finirà con l'incidere in maniera determinante su tutta la topografia europea attraverso i Bureaux topografici locali (per lo più emanazioni del Dépôt parigino) o gli uffici topografici nazionali, nati intorno a questi o dalle loro spoglie¹⁷.

In effetti, all'istituzionalizzazione del Deposito topografico milanese e alla nascita del Corpo Topografico italiano, su cui tornerò nel prossimo paragrafo, si accompagna la richiesta di acquisto dei numeri del *Mémorial*.

Questo processo di normalizzazione del linguaggio del disegno topografico viene sollecitato dunque dalla vastità delle operazioni belliche in epoca giacobina (1796-1799), perseguite durante il Consolato. Una vastità di materiali di cui è nota la descrizione e il catalogo forniti dallo storico e naturalista Jean-Louis Soulavie (1752-1813) nella sua *Notice sur la Topographie considérée chez les divers nations d'Europe avant et après la Carte de Cassini; suivie d'un catalogue des meilleurs cartes*¹⁸. Questa *Notice*, contenuta nel terzo numero del *Mémorial*, letta insieme alla *Notice historique sur le Dépôt général de la Guerre* e al *Rapport aux consuls de la république fait par le Ministère de la Guerre, le 14 vendémiaire an XI* (6 ottobre 1802), contenuti invece nel secondo numero, offre sia una panoramica della cartografia a disposizione del *Dépôt de la guerre*, sia una panoramica delle operazioni topografiche avviate a partire dal 1800, con l'insediamento del Consolato: «*Carte du Montblanc*»; «*Carte de l'Helvetie*»; «*Carte de l'Adda et de l'Adige et celle générale de la République Italienne*»; «*Carte du Piémonte*»; «*Carte de l'Île d'Elbe*»; «*Carte de Bavière*»; «*Carte de la Souabe*»; «*Carte de l'Égypte*»; «*Carte de la Morée*»¹⁹.

È questa vastità di operazioni e aree geografiche che sollecita l'avvio del processo normativo cartografico in esame. Ed è in questo quadro che si inserisce dunque anche la realizzazione della *Carte du pays entre l'Adda et l'Adige*.

Sulla decisione di realizzare la Carte du Pays entre l'Adda et l'Adige e la nascita del Corpo Topografico Italiano, 1801-1802

Una lettera del 6 giugno 1801 fissa l'organizzazione del *Bureau topographique chargé de lever la Carte du Pays entre l'Adige et l'Adda*:

17. V. Valerio, *Dalla cartografia di corte alla cartografia dei militari: aspetti culturali, tecnici e istituzionali*, in *Cartografia e istituzioni*, cit., 62-63.

18. J. L. Soulavie, *Notice sur la Topographie considérée chez les divers nations d'Europe avant et après la Carte de Cassini; suivie d'un catalogue des meilleurs cartes*, «*Mémorial Topographique et Militaire rédigé au Dépôt Général de la Guerre par ordre du Ministre*», 3/*Topographie* - 1^{er} trimestre an XI (Nivôse an XI), 57-201 (Cfr. V. Valerio, *Dalla cartografia di corte*, cit.).

19. *Notice historique sur le Dépôt général de la Guerre*, «*Mémorial Topographique et Militaire rédigé au Dépôt Général de la Guerre par ordre du Ministre*», 2/*Historique* - IV trimestre an X (Brumaire an XI), 1-41; A. Berthier, *Rapport aux consuls de la république fait par le Ministère de la Guerre, le 14 vendémiaire an XI*, «*Mémorial Topographique et Militaire rédigé au Dépôt Général de la Guerre par ordre du Ministre*», 2/*Historique* - IV trimestre an X (Brumaire an XI), 180-201.

Le premier consul a ordonné qu'il sera levé une carte du Pays entre l'Adda et l'Adige prenant pour base l'échelle de la carte dite de Cassini. Le ministre avait chargé de cette opération le général Chasseloup Laubat. Cet officier ayant été appelé à Paris a confié la Direction du travail au C.en Brossier, directeur du bureau topographique de l'Armée d'Italie ... On propose au Ministre d'approuver que le C.en Brossier, directeur du bureau topographique de l'Armée d'Italie, soit exclusivement chargé de la direction de la levée du Pays entre l'Adda et l'Adige, sous les ordres immédiats du directeur du bureau de la Guerre. En conséquence il aura sous ses ordres les ingénieurs géographes et artistes²⁰.

La direzione della realizzazione di questa carta viene affidata dunque a Simone-Pierre Brossier che, l'anno prima, era già stato nominato direttore del *Bureau Topographique de l'Armée d'Italie*. Di questa figura, come di alcuni degli ingegneri-geografi che hanno operato sotto i suoi ordini, sono già noti i percorsi di formazione, la carriera e il ruolo nel quadro della cartografia di questi anni²¹. Basti qui ricordare che, prima di essere incaricato della carta qui in esame, riorganizza, nel corso del mese di settembre 1800, la sezione topografica dell'*Armée d'Italie*²².

Nel progetto, Brossier presenta la composizione complessiva del nuovo *bureau* topografico che doveva comprendere un totale di venti ufficiali e impiegati, quattro sezioni di tre ingegneri geografi ciascuna, più la sezione centrale composta da otto individui. Ai membri di tale organismo erano richieste competenze specifiche nell'«*Art de la topographie*» di cui il direttore menziona quelli che, a suo avviso, erano i testi di riferimento:

J'estime donc que les ouvrages à consulter sont:

L'encyclopédie militaire, article, cartes militaires, reconnaissances militaires

L'aide-mémoire à l'usage des officiers d'artillerie, tome 2^{ème}, titre, objets à considérer sur un terrain vu militairement.

Ces deux ouvrages sont entièrement méthodiques il ne s'agit que d'approprier les détails qu'ils contiennent aux besoins du moment et de la circonstance.

Le guide de l'officier en campagne par Cessac, 4^{ème} partie, chapitre 19 donnent aussi des détails précieux et des precepts sur les reconnaissances militaires.

Les elemens de tactique par le Blond. L'instruction pour l'infanterie et la cavalerie, et l'art de lever les plans par Dupain de Montesson peuvent être infiniment utiles dans beaucoup d'occasions²³.

Il progetto della *Carte du pays entre l'Adda et l'Adige* del quale abbiamo visto essere incaricato, poco dopo, Brossier, implicherà la diffusione di numerose circolari, la redazione di altrettante istruzioni e rapporti quasi mensili sull'andamento dei lavori.

20. SHD/DAT [= Service Historique de la Défense, Vincennes/Département de Terre], 3M 216 («Rapport fait au ministre le 16 Prial an 9», 5 giugno 1801).

21. V. Pansini, *L'œil du topographe*, cit.; *Cartografi in Liguria (sec. XIV-XIX)*. Dizionario Storico dei Cartografi Italiani, a cura di M. Quaini, L. Rossi, Genova 2007.

22. SHD/DAT, 3M 373 (Simone Brossier, «Projet d'Organisation Cabinet topographique, Milan le 20 fructidor, an 8», 7 settembre 1800). Cfr. H. Berthaut, *Les Ingénieurs géographes militaires 1624-1831*, Parigi 1902; M. Quaini, *Quando i "geografi"*, cit.

23. SHD/DAT, 3M 373 («Cirulaire aux chefs de Section Tibelle, Legrand, Martinel signé par Brossier, le 2 complémentaire an 8», 19 settembre 1800).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42
43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56
57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84
85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112
113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126
127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140
141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154
155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168
169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182

FIGURA 1 : SHD/DAT, 3M 373 («Le C.en Brossier, adjudant commandant directeur du Bureau de l'Armée d'Italie à l'adjuvant commandant Hastrel, directeur du Dépôt de la guerre de Paris, 13 thermidor an 9», 1 agosto 1801).

Nel mese di agosto 1801 Brossier scrive un primo rapporto sui lavori in corso al suo «adjuvant-command Hastrel, adjoint au directeur du Dépôt général de la Guerre à Paris»:

J'ai fait construire ce petit tableau pour que vous reportés les N^{os} qui les composent sur les canevas trigonométriques que je vous ai déjà envoyé. Il faudra le placer en petite caractères rouges sur l'angle en haut et à droite de chaque carré. J'en ai fait autant sur mon canevas ; et par ce moyen, j'en aurai plus qu'à vous dire tels numéros... et vous serez toujours à portée de suivre nos travaux²⁴. (Fig. 1)

Nonostante la precisione di informazioni racchiusa in tali corrispondenze, la ricostruzione della vicenda risulta complessa e tortuosa a causa dei continui cambiamenti del personale impiegato, dell'avvicendamento continuo di nuovi progetti cartografici che vanno a modificare o rallentare quelli in corso.

A questa situazione si aggiunge la creazione del nuovo Corpo topografico italiano. In effetti, anche a causa dell'esigenze operative crescenti – come la volontà da parte del vicepresidente Francesco Melzi (1753-1816) di estendere i lavori topografici a tutto il territorio della Repubblica Italiana – a partire dal 1801 viene sollecitato e ripreso il progetto di costituire un corpo di ingegneri topografi italiani, provvedimento che era stato rimandato a causa della temporanea ripresa

24. *Ibidem* («Petit tableaux de la méthode de travail - Le Gen. Brossier, adjudant commandant directeur du Bureau de l'Armée d'Italie à l'adjuvant commandant Hastrel, directeur du Dépôt de la guerre de Paris, 13 thermidor an 9», 1 agosto 1801).

del potere da parte dell'Austria. A partire dal mese di luglio del 1801 Gustav Tibell – topografo svedese al servizio dell'*Armée d'Italie* fin dal 1796 – è chiamato a Milano al fine di formare un corpo topografico provvisorio, in attesa della legge che poi ne renderà ufficiale l'istituzionalizzazione, e di riorganizzare il Deposito topografico milanese di cui una prima organizzazione si era già avuta nel 1797 ad opera, abbiamo visto, di Louis Bacler D'Albe.

Le vicende legate all'istituzione del Corpo Topografico sono complesse e danno origine a numerose circolari, progetti, regolamenti provvisori e contese per le quali rinvio ai lavori di Massimo Rossi e Lorenzo Cuccoli²⁵. Quello che a mio avviso è necessario rilevare in questa sede è che questa operazione viene sollecitata e guidata dai generali francesi al fine di ovviare a un ritardo del governo cisalpino rispetto alla formazione di un corpo topografico²⁶ come mostra questo estratto dal *Plan d'organisation du corps des ingénieurs géographes militaires de l'armée cisalpine* scritto da Vignolle, capo di Stato Maggiore dell'*Armée d'Italie*:

Un des objets les plus importants pour un gouvernement quel que soit sa Constitution, c'est de connaître exactement son pays et d'employer d'après cette connaissance les moyens de défense que nécessitent la situation topographique, pour cet effet il faut se procurer des bonnes cartes, et lorsque il en existe pas, ou qu'elles sont défectueuses, il est nécessaire de les lever et rectifier sur le terrain même, cette opération, qui exige des préparatifs préliminaires, rend indispensable une réunion des personnes de l'art qui s'en occupent uniquement, sans attendre les momens du besoin ; cette réunion d'individus connus en France sous le nom d'Ingénieurs Géographes Militaires doivent former un corps à part ... les armées françaises ont toujours eu avant et depuis la Révolution un corps d'Ingénieurs Géographes Militaires chargés de lever les cartes topographiques et d'exécuter les reconnaissances militaires ; un pareil corps existe en Prussie, en Russie et en Angleterre sous la dénomination d'Ingénieurs de Campagne pour les distinguer des officier du corps du Génie qui y sont appelées ingénieurs des places, Le Piémont ayant aussi un corps de cette nature, connu sous le dénomination d'Ingénieurs Topographes et il en existe en ce moment un en Suède²⁷.

E, anche Tibell, nel *Progetto di legge per il Corpo topografico* del dicembre 1802, scrive:

un corpo separato destinato a costruire le carte topografiche in tempo di pace, e a fare delle riconoscenze militari in tempo di guerra. Questo corpo, occupandosi esclusivamente di questi oggetti, di cui il governo, e tutte le classi dello stato videro sempre più l'importanza; dovea essere più in istato d'arrivare allo scopo propostoli da lungo tempo, e dovea poter riunire tutti i rami sparsi di una scienza che ha bisogno di riunire nelle stesse mani la teoria, e la pratica per perfezionarsi. Si sperava nel dare a questo corpo un'esistenza sicura e fissa, di riceversi delle persone che prima di entrarvi avessero le cognizioni nelle matematiche sublimi necessarie per le proiezioni e per le operazioni in grande, e che unissero a ciò l'abilità nel disegno, e l'uso degli strumenti²⁸.

25. L. Cuccoli, *Le armi dotte tra Francia e Italia 1796-1814*, tesi di dottorato, Università di Bologna/Université Paris 1, 2012; M. Rossi, *Pittore, disegnatore*, cit.

26. P. Bret, *Engineers and Topographical Survey*, in *Cartography in the European Enlightenment*, a cura di M. H. Edney, M. Sponberg Pedley, IV, Chicago 2019, 383-393.

27. ASMi [= Archivio di Stato di Milano], *Ministero della Guerra, Carteggio*, 2854 («*Plan d'organisation du corps des ingénieurs géographes militaires de l'armée cisalpine signé par Vignolle*», s.d.).

28. *Ibidem* (Progetto di legge per il Corpo topografico del dicembre 1802).

Si tratta dunque, su modello del corpo degli ingegneri geografi francesi e del *Dépôt de la Guerre* di Parigi di «veder eseguito da questo corpo dei lavori topografici ugualmente utili all'uomo di stato, che ai diplomatici, e ai militari, e a commercianti, e a dotti»²⁹. Come gli ingegneri geografi francesi sono ritenuti «*sans cesse guidés par l'intention de prouver l'utilité de la Topographie*», così i nuovi organismi italiani rispondono alla necessità di avere un'istituzione stabile preposta allo sviluppo della topografia e della realizzazione di carte topografiche e ricognizioni del territorio tanto per fini militari che per la gestione dello stesso, anche in tempo di pace.

Tornando, per concludere, al *Mémorial Topographique* di cui ho parlato nel precedente paragrafo, esso fu emulato, a Milano, dal «Giornale dell'Accademia Militare Italiana», fondato proprio da Tibell del quale, tra il 1802 e il 1803, uscirono tre numeri: all'interno del secondo, un resoconto viene dedicato proprio alla presentazione della rivista topografica uscita a Parigi e dei primi suoi tre numeri³⁰. Del resto, il 15 dicembre del 1802 il Ministro della Guerra francese inviava a quello della Repubblica Italiana due esemplari del secondo numero del *Mémorial* «*persuadé que tout ce qui tend à favoriser l'Instruction des Militaire a droit de vous intéresser*»³¹.

Un passo indietro: 1800, la riflessione su una possibile Carte de l'Italie Septentrionale

Delle operazioni cartografiche in esame si hanno molteplici testimonianze che ci mostrano la finezza dei dettagli e la ricchezza del linguaggio (fig. 2 e 3). Si tratta però di documenti datati 1805 o 1810 quando la carta del territorio tra l'Adda e l'Adige era già stata sostituita dal progetto di realizzare una cartografia militare di tutto il Regno d'Italia; cartografie topografiche al 50.000 o, più raramente, al 100.000 che seguono la continua estensione dei lavori topografici sui nuovi territori annessi al Regno, su quelli di frontiera o sui possibili futuri teatri di battaglia.

Quello che qui però interessa è fare un passo indietro e tornare all'anno 1800 quando ancora si pensava di poter realizzare una carta generale dell'Italia settentrionale capace di rispondere ai bisogni militari.

In una lettera inviata il 20 settembre 1800 al General Dupont, Simone Brossier proponeva la realizzazione di una *Carte de l'Italie Septentrionale*:

*On parle beaucoup de paix. Cette perspective m'a donné l'idée de présenter au gouvernement le projet d'une carte de l'Italie Septentrionale. Je me propose, mon cher général, de vous la soumettre et de vous prier de l'appuyer auprès du ministre de la Guerre si vous le jugez utile et bien conçu*³².

29. *Ibidem*.

30. L. Cuccoli, *L'Accadémie Militaire de la République Italienne: une science pour la guerre dans l'Italie napoléonienne*, «Revue de l'Institut Napoléon», 1 (2007), 71-85; *Giornale dell'Accademia Militare della Repubblica Italiana*, Anno I, Volume II, Milano 1802, 221-227.

31. ASMi, *Ministero della Guerra, Carteggio*, 2851 (24 frimaire an II – 15 dicembre del 1802).

32. SHD/DAT, 3M 366 («Registre de la Correspondance commencée le 2 jour complémentaire an 8 et arrêté le 30 germinal an 11», 19 settembre 1800-30 aprile 1803, «Au général Dupont, par Brossier 3 compl. An 8», 20 settembre 1800).



FIGURA 2 : SHD/DAT, 6M M 13 B4 °28, («Carte topographie de l'Italie donnant partie du cours de l'Adda, la ville de Crema & Réduction au 50000 faite en 1805 par des ingénieurs français et italiens. Réduction au 50000», 1805).



FIGURA 3 : SHD/DAT, 6M M 13 B4 n° 49 («Carte du Mantouan et d'une partie du Veronais», 1810).

In relazione a progetti di carta sull'Italia Settentrionale viene alla mente un altro documento molto interessante, già noto³³, le *Reflexions présentées au General Hastrel adjoint au directeur du Dépôt de la Guerre sur la construction projetée d'une Carte d'une partie de l'Italie Septentrionale*, scritto nell'agosto del 1800 al *General Hastrel adjoint au directeur du Dépôt de la Guerre*:

Le document commence indiquant les cartes gravées que l'on a sur l'Italie Septentrionale et qui peuvent être utile :

- 1° *La carte des Etats du Roi de Sardaigne par Borgonio, corrigée en 1772*
- 2° *La lombardie par D'Anville*
- 3° *La Carte des Campagnes de Bonaparte faite par D'Albe*
- 4° *Le Milanais, carte à 1 ligne pour 100 toise levée géométriquement et appuyée sur les triangles faits par les Astronomes de Milan Oriani e Cesari*
- 5° *Le Milanes, carte gravée en 4 feuilles et non publiée, faite d'après le Cadastre qu'existe de cet État.*
- 6° *La republique de Genes par Chaffrion*
- 7° *L'Italie Septentrionale par Chauchard*
- 8° *Les deux cartes de la Lombardie par Rizzi-Zannoni, chacune en 4 feuilles*³⁴.

Di ognuna si descrivono le caratteristiche e sottolineano i difetti in relazione ai bisogni della guerra per ciò che attiene alla scala, all'esattezza del metodo di rilevamento, al dettaglio degli elementi raffigurati o alla loro disponibilità. In relazione alla critica esposta a queste cartografie, l'autore si riserva di realizzare uno studio più puntuale, per ciascuna di esse; tuttavia, esprime un suo giudizio quanto alla realizzazione di una «*Carte de l'Italie Septentrionale*»:

*Je n'ai pas prétendu présenter dans les courtes notices qui précèdent une critique de ces cartes ... chacune d'elles seraient l'objet de plus grandes recherches et d'un mémoire particulier, soit sous le rapport de la topographie, soit sous celui de leur construction mathématique. J'ai seulement eu le dessein de faire remarque que la plupart de ces cartes, qui ne peuvent former un ensemble, sont défectueuses surtout sous le point de vue sous lequel doit les considérer le Dépôt et qu'elles sont toutes à trop petits points pour satisfaire aux besoins d'une armée en marche. Il me reste à exposer que le Dépôt de la Guerre a seul les moyens de faire mieux, et de publier sur la partie de l'Italie qui nous occupe une carte satisfaisante et vraiment utile aux officiers généraux*³⁵.

Una tale cartografia non sarà mai realizzata benché l'armata francese ne sentisse l'esigenza fin dal 1795, come dimostrano le parole del generale Alexandre Berthier indirizzate al *Dépôt de la Guerre*:

La demande du chef d'état-major de l'armée d'Italie est de toute nécessité, parce que la nature du terrain où cette armée doit opérer commande les précautions les plus multipliées pour assurer le succès de ses

33. A. Bianchin, *Note in margine*, cit.

34. SHD/DAT, 3M 373 («*Réflexions présentées au General Hastrel adjoint au directeur du Dépôt de la Guerre sur la construction projetée d'une Carte d'une partie de l'Italie Septentrionale, fructidor an 8*», agosto-settembre 1800).

35. *Ibidem*.

*mouvements, et qu'il n'y a que les ingénieurs-géographes qui puissent donner à l'état-major les renseignements topographiques nécessaires*³⁶.

Un'altra parte delle riflessioni del 1800 verte «*Sur l'échelle de la Carte*»:

*il n'est pas encore bien déterminé qu'elle est l'échelle la plus commode et suffisante à adopter pour les cartes destinées à servir de guide aux armées [...] elles peuvent varier, suivant le genre d'opération pour lesquelles on les emploie et même suivant la nature des différents pays, c'est-à-dire suivant sa population et les différentes circonstances de sa surface. Une carte destinée pour établir un système général d'opération militaires ne doit pas être à la même échelle que celle qui représente un champ de bataille. Dans la première on n'a besoin que de connaître l'ensemble du pays. Dans la seconde tout doit être exprimé, jusqu'aux plus petits accidents de terrain qui peuvent devenir d'une grande conséquence dans le cours d'une bataille. On n'a et on n'aura probablement jamais des cartes assez précieuses, pour dispenser à cet égard des reconnaissances actuelles que les Généraux sont obligés de faire pour connaître les localités d'un terrain, présumé devoir devenir le théâtre d'une opération de guerre importante*³⁷.

Tale documento mette in luce due aspetti. Da un lato, come nella *Notice* di Soulavie, già menzionata, viene nuovamente elencata la varietà di carte che la sezione topografica di Simon Brossier e, più in generale, il *Dépôt de la Guerre* di Parigi, ha di fronte a seguito della prima e seconda campagna d'Italia e delle operazioni di spoliazione compiute negli archivi dei territori percorsi, in particolare a Torino e Milano. Dall'altro, se in un primo momento tale vastità sembra sollecitare la realizzazione di una carta generale del territorio italiano, si constata invece l'emersione di critiche e quesiti che stimolano quel processo di normalizzazione del linguaggio del disegno topografico che ruota intorno ad alcuni parametri principali – quali la scala, il dettaglio, la geodesia, il sistema di misura – che saranno argomentati nelle pagine del *Mémorial* e che avranno eco e margini di riflessioni nei progetti topografici avviati sul terreno, come la *Carte du Pays entre l'Adda et l'Adige*, e nell'istituzionalizzazione di nuovi corpi e depositi in quei Paesi in cui l'armata francese esercita, direttamente o indirettamente, il controllo.

36. H. Berthaut, *Les Ingénieurs géographes*, cit., I, 183.

37. SHD/DAT, 3M 373 («Réflexions présentées au General Hastrel adjoint au directeur du Dépôt de la Guerre sur la construction projetée d'une Carte d'une partie de l'Italie Septentrionale, fructidor an 8», agosto-settembre 1800.

PARTE II
Trasformare la città

Legal transfer e diritto di proprietà nella Milano napoleonica¹

PAOLA MASTROLIA

La recezione del diritto francese tra experience ed expected

Già da qualche anno la storiografia europea ha soffermato la sua attenzione sui processi di *legal transfer*², senza trascurare la dimensione sociologica di tali fenomeni e dunque una considerazione globale dell'«ambiente materiale ed immateriale» in cui si manifesta la recezione del diritto straniero³. Essi, implicando la migrazione di leggi create per un dato territorio verso un altro contesto geografico⁴, fanno sì che i rapporti giuridici che conseguono a tale «diritto della transizione»⁵ possano essere valutati nella duplice prospettiva dell'*experience* e dell'*expected*; volendo ulteriormente specificare, possono essere considerati dall'angolo visuale dell'insieme delle esperienze che hanno caratterizzato un determinato ordinamento e quelle che attendono di oggettivarsi in una realtà differente da quella originaria⁶.

La nostra indagine sulla recezione del diritto d'Oltralpe nel settore urbanistico nella Milano napoleonica non può prescindere dal comprendere come il modello francese sia stato italianizzato, quali siano i caratteri peculiari di tale accoglimento, quali connotati abbia assunto nella prassi l'applicazione delle norme del codice e delle altre leggi, e quale sia stato in generale il loro grado di operatività⁷. Si tratta

1. Questo contributo costituisce una versione ridotta (con alcuni aggiornamenti) del saggio di P. Mastrolia, *Legal transfer. La disciplina dello spazio nella Milano napoleonica*, «Historia et ius», 19 (2021), 1-53, http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/mastrolia_19.pdf.

2. G. R. B. Galindo, *Legal Transplants between Time and Space, in Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches*, a cura di T. Duve, Frankfurt am Main 2014, 129-146; M. Meccarelli, *I tempi ascrivibili tra esperienza giuridica e ricerca storica*, «Le Carte e la Storia», 2 (2018), 18-25; Id., *Time of innovation and time of transition shaping the legal dimension: a methodological approach from legal history*, in *Innovation and Transition in law*, a cura di M. Meccarelli, C. Paixão, C. Roesler, Madrid 2020, 23-44; M. van der Burg, *Cultural and legal transfer in Napoleonic Europe: codification of Dutch civil law as a cross-national process*, «Comparative legal history», 3 (2015), 85-109.

3. L. Foljanty, *Legal Transfers as processes of cultural translation: on the consequences of a metaphor*, «Max Planck Institute for European Legal History research paper series» (2015-09), 1-18, p. 18.

4. G. R. B. Galindo, *Legal Transplants*, cit., 130.

5. M. Meccarelli, *I tempi ascrivibili tra esperienza giuridica*, cit., 18-19.

6. G. R. B. Galindo, *Legal Transplants*, cit., 133.

7. Si tratta di un filone di ricerca che, già da qualche anno, ha inteso recepire quelle suggestioni dirette a illuminare la storia dei codici nel loro farsi nelle singole realtà territoriali sottoposte alla dominazione francese, come spiegano S. Solimano, «*Il codice civile e la sua compagna*». *Riflessioni in margine al bicentenario della codificazione delle Due Sicilie*, in *A Duecento anni dal Codice per lo Regno delle Due Sicilie: elaborazione, applicazione e dimensione europea del modello codicistico borbonico*, a cura di F. Mastroberti, G. Masiello, Atti del Convegno internazionale di studi, Napoli e Caserta, 4/5 ottobre 2019, Napoli 2020, 471-499, e P. Caroni, *La storia della codificazione e quella del codice*, «Index. Quaderni camerti di studi romanistici», 29 (2001), 55-81. Con riferimento al regno d'Italia, intendiamo riferirci in particolare agli studi compiuti da S. Solimano, *Amori in causa. Strategie matrimoniali nel Regno d'Italia napoleonico (1806-1814)*, Torino 2017; Id., «*Il buon ordine delle private famiglie*». *Donazioni e successioni nell'Italia*

di una ricerca, in altri termini, che stimola una riflessione sul grado di aderenza all'archetipo originario e che intende valutare i rapporti giuridici che conseguono a tali avvenimenti usando, seguendo Manuel Hespánha, il canone della *Abwägung* (ponderazione), piuttosto che quello della mera assimilazione⁸.

Nella predisposizione degli interventi legislativi urbanistici ed edilizi milanesi si è guardato a Parigi, e non certo per libera scelta: è stato già ampiamente accertato come l'intento di Napoleone fosse quello di *franciser l'Italie*⁹, al punto che «il condizionamento subito dal diritto italiano risultò irreversibile»¹⁰, così come è stato mostrato che tale processo avesse incontrato, non di rado, ostacoli¹¹, tanto da legittimare l'espressione, con tutta la sua prorompente carica di complessità, di «Italia napoleonica»¹². «La porosità dei confini»¹³ rispetto ai condizionamenti esterni ha prodotto, oltre che fenomeni di resistenza e conflitto¹⁴, una inevitabile ibridazione tra culture e differenti tradizioni giuridiche¹⁵.

Il tema che si intende trattare presuppone la disamina della concezione della proprietà nel nuovo ordine napoleonico¹⁶, laddove, in tale materia, il punto cruciale fu costituito dalla necessità di raggiungere un equilibrio tra gli interventi pubblici volti al progetto di razionalizzazione degli spazi urbani, dopo che «l'opera di dissolvimento della proprietà ecclesiastica aveva messo a disposizione dell'intervento pubblico e privato ingenti masse di aree edificabili»¹⁷, e l'esigenza di tutelare i nuovi proprietari.

A Parigi, sfruttando le ampie possibilità urbanistiche derivanti dalla messa in vendita dei beni nazionali, si era fatto ricorso ai due strumenti dell'allineamento e della espropriazione, «i due fondamentali registri della politica urbana nella prima metà dell'Ottocento»¹⁸, per coniugare le esigenze di pianificazione urbanistica improntate a simmetria e uniformità estetica. Proprietà e espropriazione,

napoleonica, Napoli 2021; S. Gentile, *Sempre più poveri. Giuseppe Luosi e il problema dell'espropriazione forzata nel Regno d'Italia*, «Rivista di Storia del diritto italiano», 90 (2017), 225-292.

8. A. M. Hespánha, «*À quel point est-il moderne le droit de la modernité?*», «Lucernauiuris working paper series», 1 (2011), 1-10, p. 9.

9. A. Cavanna, *Codificazione del diritto italiano e imperialismo giuridico francese nella Milano napoleonica. Giuseppe Luosi e il diritto penale*, in *Ius Mediolani. Studi di storia del diritto milanese offerti dagli allievi a Giulio Vismara*, Milano 1996, 659-760, p. 673.

10. *Ibidem*, 676.

11. S. Solimano, *Amori in causa*, cit., *passim*; M. G. di Renzo Villata, *Tra codice e costume. Le resistenze*, in *Codici. Una riflessione di fine millennio*, a cura di P. Cappellini, B. Sordi, Atti dell'incontro di studio di Firenze, 26-28 ottobre 2000, Milano 2002, 351 ss.

12. A. Cavanna, *Codificazione del diritto italiano*, cit., 676.

13. P. Costa, *Uno "Spatial turn" per la storia del diritto?*, *Una rassegna tematica*, «Max Planck Institute for European Legal History research paper series», 7 (2013), 1-30, p. 16.

14. T. Duve, *European Legal History-Concepts, Methods, Challenges*, in *Entanglements of Legal History*, cit., 29-66, p. 60.

15. A. Cavanna, *Codificazione del diritto italiano*, cit., 673; G. R. B. Galindo, *Legal Transplants*, cit., 130.

16. Fondamentali sono, in merito, le pagine di L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milano 1995, 256 ss.

17. C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino 1986, 415; fondamentale è pure L. Patetta, *Soppressione degli ordini religiosi e riuso civile dei beni in Lombardia*, in *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, a cura di G. L. Fontana, A. Lazzarini, Bari-Milano 1992, 371-399, p. 371.

18. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 554.

nel nuovo impianto codicistico del 1804, divennero le «due facce di una stessa medaglia»¹⁹, il «tentativo per raggiungere un equilibrio accettabile»²⁰. Da un lato, l'articolo 544 del codice aveva celebrato, come risultato di «una scelta dalle forti implicazioni ideologiche»²¹, il dogma dell'assolutezza della proprietà²². L'altra faccia della medaglia era costituita dal regime dell'espropriazione, in cui di fatto si era concretizzata l'anima statualistica²³ dell'articolo 544²⁴. Il successivo articolo 545 richiamava espressamente la causa di pubblica utilità²⁵ come unica condizione in presenza della quale il privato poteva essere costretto, salvo una preventiva indennizzazione²⁶, a cedere la sua proprietà.

Le leggi francesi sulla espropriazione per causa di pubblica utilità del 1807 e del 1810, insieme alla «dirigistica legislazione delle miniere»²⁷, necessarie a integrare quella «immagine dimezzata»²⁸ del meccanismo espropriativo quale era quella civilistica, avevano perseguito l'obiettivo di conciliare l'interesse dei privati con quello generale, rendendo «il sacrificio della proprietà funzionale alle ragioni di utilità pubblica»²⁹.

Solo la legge del 1810, lo anticipiamo, sarebbe stata replicata nel regno Italo con un autonomo regolamento del 13 luglio 1813. Fino a quel momento, dunque, tutta la disciplina della espropriazione, lungi dall'essere regolamentata in modo organico, fu lasciata alla mercé di numerosi (ma carenti allo stesso tempo) decreti, regolamenti e circolari.

La legislazione alla prova della trasformazione urbanistica

Anche nel regno Italo, in età napoleonica, prese corpo quella «politica di razionalizzazione urbanistica ... finalizzata a scolpire sul territorio i caratteri della nuova appartenenza nazionale»³⁰. Era, questa, una materia che stava particolarmente a cuore a Eugenio, come si evince dai numerosi rapporti che il viceré richiese con

19. *Ibidem*, 243.

20. *Ibidem*, 261.

21. *Ibidem*, 257.

22. P. Grossi, *Proprietà e contratto*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. Fioravanti, Bari 2018, 130.

23. A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, II, Milano 2005, 577; Id., *Mito e destini del Code Napoléon in Italia*, «Europa e diritto privato», 1 (2001), 85-129, p. 115.

24. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 256 ss.

25. Sul concetto di pubblica utilità, nonché sul passaggio dalla formula della «pubblica necessità» a quella della «pubblica utilità», cfr. sempre L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 377 ss.

26. Sulla indennità, *ibidem*, 422 ss.

27. S. Solimano, *Un secolo giuridico (1814-1916)*, in AA.VV., *Tempi del diritto. Età medievale, moderna, contemporanea*, Torino 2018, 384.

28. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 270.

29. *Ibidem*, 72; S. Solimano, *Un secolo giuridico*, cit., 383; A. Cavanna, *Storia del diritto moderno*, cit., II, 412.

30. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2004, 255.

meticolosità e cadenza mensile alla Direzione Generale di Acque e Strade e al Ministero dell'Interno³¹.

Non ci dilungheremo in questa sede – lo abbiamo fatto in un precedente lavoro³² – sui principali interventi legislativi che, mirando a trasformare il paesaggio urbano milanese³³, ebbero un impatto immediato sulla proprietà privata dei cittadini, così come non ci soffermeremo sulle riforme amministrative³⁴ – peraltro ampiamente indagate dalla storiografia³⁵ – e sulla loro propedeuticità rispetto a quelle urbanistiche.

Pur in un quadro amministrativo stravolto rispetto al passato, i francesi optarono per una sostanziale continuità con i regimi politici precedenti: tesaurizzando le innovazioni già consolidate, essi si inserirono in un terreno di intervento arato dalle principali riforme asburgiche³⁶ e repubblicane³⁷, potendo continuare a coltivare una feconda «tendenza alla progettazione e alla trasformazione del territorio urbano»³⁸. A favorire la continuità contribuì notevolmente la figura del capo della Direzione Generale nei primi anni francesi: il reggiano Giovanni Paradisi, protagonista nelle passate vicende repubblicane e figura chiave della trasformazione in atto, convinto ammiratore del paradigma francese ma persuaso pure della opportunità di adattare quel modello alle specificità italiane³⁹. Ammodernare senza distruggere: «Non ho innovato giammai nulla» dichiarò, nel momento in cui presentò al viceré il nuovo regolamento sulle acque e strade del 1806, «dove non

31. Tali rapporti sono contenuti in ordine cronologico in ASMi [= Archivio di Stato di Milano], *Atti di governo, Acque e Strade, Parte moderna*, 23.

32. P. Mastrolia, *Legal transfer*, cit., 9 ss. e in particolare p. 16 nota 93.

33. P. Giudicelli Falguières, *Espace privé et espace public à Milan (1796-1814)*, in AA.VV., *Villes et territoire pendant la période napoléonienne (France et Italie), Actes du colloque de Rome (3-5 mai 1984)*, Publications de l'École Française de Rome, Roma 1987, 261-284; L. Patetta, *Architettura e spazio urbano in epoca napoleonica*, in AA.VV., *L'idea della magnificenza civile. Architettura a Milano 1770-1848*, Milano 1978, 21-25, p. 21.

34. Oltre alla celebre legge dell'8 giugno 1805, rivestì una importanza cruciale il decreto n. 73 del 6 maggio 1806, volto a regolamentare gli organi che avrebbero diretto e coordinato l'esecuzione dei lavori pubblici: E. Pagano, *Il Comune di Milano nell'età napoleonica (1800-1814)*, Milano 1994, 106; M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica. La formazione di uno Stato moderno 1796-1814*, II, Milano 1947, 172.

35. E. Pagano, *Il Comune di Milano nell'età napoleonica*, cit., 94 ss. C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*, cit., 370; *Indice delle leggi, degli editti, avvisi ed ordini pubblicati nello Stato di Milano dai diversi governi intermedi dal 1765 al 1821*, I, Milano 1832, 112; P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano 1990, 90; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 247.

36. M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., II, 493; E. Pagano, *Il comune di Milano*, cit., 191; L. Patetta, *Soppressione degli ordini religiosi e riuso civile dei beni in Lombardia*, cit., 371. M. Scolari, *Il catasto di Carlo VI e di Maria Teresa*, in *L'idea della magnificenza civile*, cit., 15-17, p. 16. Sulla politica dei lavori pubblici nel Settecento cfr. S. Bobbi, *La Milano dei Fé. Appalti e opere pubbliche nel Settecento*, Soveria Mannelli 2006.

37. M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, 124-125.

38. E. Pagano, *Il Comune di Milano*, cit., 191; L. Patetta, *Il ruolo del demanio e del patrimonio pubblico nella costruzione della città. Il caso di Milano*, in *Demanio e patrimonio pubblico nella gestione della città*, a cura di A. Acuto, Milano 1980, 19-24, p. 19.

39. ASMi, *Atti di governo, Acque e Strade, Parte moderna*, 1, f. 2. Su Giovanni Paradisi, cfr. A. Castellano, *Il Corpo di Acque e Strade del Regno Italiano: la formazione di una burocrazia statale moderna*, in AA. VV., *La Lombardia delle riforme*, Milano 1987, 45-64; M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, 175; C. Capra, «La generosa nave»: appunti per una biografia di Giovanni Paradisi (la formazione e l'esordio politico), in *Ricerche di storia in onore di Franco della Peruta*, I, a cura di M. L. Betri, D. Bigazzi, Milano 1996, 65-89; L. Rossi, voce *Paradisi Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli italiani*, 81 (2014).

sono stato certo che l'innovazione fosse innocua del tutto. Mantenendo le antiche abitudini ho gettato i fondamenti per migliorare il sistema»⁴⁰.

«[L]e fondamenta della moderna legislazione viaria e urbanistica» furono poste in questi anni⁴¹. Dopo Parigi, laddove una *Déclaration du Roi* già nel 1783 aveva regolamentato il programma degli allineamenti⁴² e l'apertura di nuove strade, fissato l'altezza degli immobili e la larghezza delle vie, toccò a Milano divenire il «banco di prova» per legislazioni, regolamenti e soluzioni urbanistiche⁴³. Muovendo dunque dalle leggi asburgiche⁴⁴ e repubblicane⁴⁵, il 20 maggio 1806 fu approvato il nuovo regolamento «per la costruzione, per l'adattamento e la conservazione delle strade»⁴⁶. Sempre nella medesima data, fu emanato un nuovo regolamento in materia di acque, anche questo profondamente debitore della legge repubblicana del 20 aprile 1804⁴⁷.

Le leggi sulle strade e acque di età napoleonica⁴⁸, differentemente dai loro antecedenti storici austriaci⁴⁹ e repubblicani⁵⁰, non richiamarono espressamente quel binomio interesse pubblico – proprietà privata naturalmente insito nel pro-

40. ASMi, *Atti di governo, Acque e Strade, Parte moderna, 1*.

41. G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica dei lavori pubblici in Italia*, in *Villes et territoire pendant la période napoléonienne (France et Italie). Actes du colloque de Rome (3-5 mai 1984)*, Publications de l'École française de Rome, 1987, 1-21, p. 4; A. Carera, *L'età francese nell'evoluzione del sistema stradale lombardo, in Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, cit., 428.

42. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 549.

43. *Ibidem*.

44. *Indice delle leggi, degli editti, avvisi ed ordini*, cit., I, 142-144. Sul punto, cfr. anche A. Carera, *L'età francese nell'evoluzione del sistema stradale lombardo*, in *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, cit., 430 e M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, 154-155.

45. *Ibidem*, 157; *Indice delle leggi, degli editti, avvisi ed ordini*, cit., II, 145. Per le fonti originali, cfr. ASMi, *Atti di governo, Acque e Strade, Parte moderna*, 15; per le discussioni del Consiglio Legislativo che precedettero l'emanazione di tale legge, cfr. ASMi, *Consiglio Legislativo*, 600, f. 82 ss.; 134 ss.; 601, f. 21 ss.; 34 ss.; 235 ss.; 245 ss.; 603, fol. 85 ss.

46. Il 20 maggio 1806 furono pubblicati il Regolamento n. 79 «per la costruzione, per l'adattamento, e per la conservazione delle strade» (*Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal 1 maggio al 31 agosto 1806*, Milano 1806, 508; *Indice delle leggi*, cit., II, 146), e il Regolamento n. 80, «per la custodia e lavori degli argini de' fiumi» (*Bollettino delle leggi*, cit., 519). Per le fonti e le discussioni che precedettero l'emanazione di tali regolamenti, cfr. ASMi, *Atti di governo, Acque e Strade, Parte moderna, 1*.

47. *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' magistrati e del corpo degli ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione Generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, I, Milano 1806, 28.

48. Il diritto di espropriazione per la costruzione delle strade pubbliche non fu, infatti, dichiarato espressamente nella nuova normativa del 1806. Analogamente non fu previsto per i lavori idraulici di pubblica utilità, in quanto la legge del 20 maggio 1806, all'articolo 25, si era limitata a disporre che «il danno cagionato ai possidenti per essersi tolta sui loro fondi la terra necessaria ai lavori viene pagata a stima de' periti»: *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., I, 137.

49. C. De Bosio, *Della espropriazione e degli altri danni che si recano per causa di pubblica utilità*, Venezia 1857, 67.

50. L'articolo 43 della legge repubblicana del 27 marzo 1804 – antecedente storico di quella italiana del 20 maggio 1806 – aveva disposto che «[o]gni possidente [fosse] tenuto a vendere il terreno necessario per le strade pubbliche, ed anche per l'escavazione delle ghiaie o sabbie occorrenti alla loro costruzione o riparazione. Viene indennizzato a stima di periti del valore del fondo ceduto, e del danno che gliene ridonda»: *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., I, 26. Anche con riferimento alla disciplina in materia di acque (su cui si veda G. Bigatti, *Inerzie e progettualità della politica idraulica nella Lombardia napoleonica*, in *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, cit., 457; M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, 147), nell'ambito della intensa attività legislativa del periodo repubblicano un apposito articolo della legge del 20 aprile 1804 aveva disposto «l'espropriazione forzata per lavori idraulici di pubblica utilità»: *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., I, 41. Le citate leggi repubblicane, lo ricordiamo, non furono mai abrogate nel regno.

cedimento espropriativo. Certo, a normare ora il bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello particolare ci aveva pensato il legislatore napoleonico attraverso l'enunciato generale di cui all'articolo 545 del codice, in vigore a partire dal 1805, con cui aveva proclamato il diritto di espropriazione per motivi di utilità pubblica e quello, di assoluta civiltà giuridica, della preventiva indennizzazione.

La «più capillare e burocratizzata distribuzione delle responsabilità»⁵¹ che fu inaugurata in età napoleonica si concretò nelle numerose commissioni che furono via via nominate: fra queste figurarono quelle dell'ornato⁵², create con apposito decreto il 9 gennaio 1807 e preposte alla redazione del piano stradale nonché a tutti gli interventi sullo spazio pubblico⁵³ nelle città di Milano e di Venezia⁵⁴.

La commissione milanese, muovendo anche dagli interventi che erano stati attuati negli anni della dominazione austriaca⁵⁵, elaborò importanti progetti volti a migliorare l'aspetto urbano di Milano e a conferirle lo *status* di Capitale⁵⁶, rendendosi protagonista di una concitata attività che sarebbe poi stata tradotta in modo organico nei regolamenti edilizi negli anni Settanta dell'Ottocento⁵⁷. In particolare, compito precipuo dei commissari era quello di predisporre

un tipo generale delle strade interne della città per la sistemazione successiva delle medesime e la classificazione delle strade per la loro sistemazione (come da regolamento 20 maggio 1806), producendo progetti per il miglioramento simmetrico delle costruzioni prospettanti la via pubblica e per l'allargamento e il rettifilo delle strade ..., e proponendo alla munic-

51. G. Piccarolo, *Note sul ruolo della Commissione d'Ornato fra età napoleonica e Restaurazione*, in *Milano 1814. La fine di una capitale*, a cura di E. Pagano, E. Riva, Milano 2019, 188.

52. M. G. Sandri, *L'iter di preparazione della commissione di pubblico ornato*, in *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, a cura di E. Brambilla, C. Capra, A. Scotti, Milano 2008, 537. Sulla commissione di pubblico ornato, si veda pure A. Pillepich, *Milano capitale napoléonienne (1800-1814)*, Paris 2001, 228. La decisione di far presiedere la commissione al Podestà anziché al consigliere di Prefettura – come avrebbe voluto il ministro dell'Interno – fu motivata dal Consiglio Legislativo sulla base della necessità «di conservare nella loro integrità i diritti municipali, e di evitare quei contrasti, e quelle rivalità che diversamente ridonderebbero a pregiudizio dell'interesse comunale»: ASMi, *Consiglio Legislativo*, 613, f. 833 r.

53. L. Patetta, *Architettura e spazio urbano in epoca napoleonica*, cit., 23. Il Decreto «portante il Regolamento sull'ornato della città» fu il n. 5 del 1807: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1807*, Milano 1807, 9. La commissione di ornato avrebbe dovuto, nell'ambito del suo operato, applicare le disposizioni del Regolamento del 20 maggio del 1806, che dunque rappresentava il suo *vademecum* ufficiale. Le discussioni del Consiglio Legislativo concernenti l'approvazione del decreto del 9 gennaio 1807 sono contenute in ASMi, *Consiglio Legislativo*, 611, f. 563 r. ss.

54. S. Mori, *Le città in epoca napoleonica, fra cultura politica, ordinamenti territoriali e legislazione. Note sull'esperienza della Repubblica italiana e del Regno d'Italia, in Il governo della città, il governo nella città. Le città meridionali nel Decennio Francese*, a cura di A. Spagnoletti, Bari 2009, 163.

55. G. Ricci, *Riflessione a margine*, in *Milano 1814. La fine di una capitale*, cit., 255.

56. *Indice delle leggi*, cit., II, 146 ss; *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, dal primo gennaio al 31 dicembre 1809*, Milano 1809, 27; *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1811*, Milano 1811, 13-14, 24-25. La lunghissima serie di regolamenti municipali emanati dal Podestà a partire dal 1807, e aventi ad oggetto il decoro e la pulizia delle strade della città, ma anche gli avvisi della commissione di pubblico ornato e i decreti governativi, sono consultabili in originale in ASMi, *Atti di governo, Giustizia civile, parte moderna*, 32 f. 8 e in ASMi, *Genio Civile, Strade*, 1624, f. 1.

57. G. Piccarolo, *Note sul ruolo della Commissione d'ornato*, cit., 189.

palità i modi migliori per combinare coll'abbellimento delle case il più perfetto riattamento e la (loro) manutenzione⁵⁸.

Si trattava, si badi, di un altro tentativo di assimilazione del modello transalpino: una legge francese del 1807 aveva imposto alle città di almeno duemila abitanti di «dotarsi di un piano generale di allineamento degli edifici»⁵⁹. Nell'ambito dello stretto legame promosso tra viabilità e urbanistica, proprio la suddetta commissione fu chiamata a coordinare l'ambizioso Piano dei Rettifili, prevedendo «la sovrapposizione di una maglia di rettifili ortogonali allo schema monocentrico di Milano»⁶⁰. Si trattò di una normativa che negli anni francesi di Milano fu attuata in relazione ad interventi di ampliamento e allineamento stradali piuttosto limitati.

Il decreto sull'ornato pubblico, così come quello sulle miniere del 1808⁶¹, non aveva ommesso di considerare in maniera esplicita il rapporto tra interesse pubblico e privato, tentando di individuare un contemperamento tra i diritti e i doveri dell'amministrazione e quelli dei privati. In particolare, l'art. 12 disponeva che «rendendosi necessaria per l'ornato pubblico una porzione di fondo occupato da fabbricati di ragione privata, *od in qualunque modo spettante a' privati*, il proprietario viene indennizzato a stima de' periti del valore del fondo, e del danno che gliene ridonda»⁶². La ricerca di un equilibrio tra ragioni contrapposte era stato il vero obiettivo delle discussioni che animarono il Consiglio Legislativo: «Non è nuova», opinò il Magnani,

la prescrizione che occorrendo al pubblico un fondo privato il proprietario di questo debba cederlo, mediante congrua indennizzazione. Ma l'obietto sta nell'applicare la massima alla tesi dell'articolo. Al pubblico può occorrere una porzione della casa mia per eseguire l'idea di un proposto ornamento. Se io sono costretto a cedere questa porzione, mediante il semplice prezzo della porzione io sono crudelmente danneggiato. Egli è perciò che in simili casi il pubblico è solito a offrire il quarto e il sesto di più della stima⁶³.

Appariva fondamentale, dunque, la duplice garanzia rappresentata da un risarcimento che appagasse completamente il proprietario nonché dalla possibilità di

58. G. Ricci, *Riflessione a margine*, cit., 257. Essa, in altri termini, avrebbe dovuto «invigilare alla costruzione di quegli edifici che si [erigevano] lungo le strade, onde [avessero] una prospettiva, e nello stesso tempo fronteggi[assero] in modo le strade, che queste rest[assero] ampie, capaci e possibilmente rettilinee»: ASMi, *Consiglio Legislativo*, 611, f. 565 r.

59. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 255.

60. L. Patetta, *Architettura e spazio urbano*, cit., 24.

61. Anche il nuovo regolamento sulle miniere del 9 agosto 1808, oltre a limitare il diritto di utilizzarle senza l'autorizzazione governativa, prevedeva, soprattutto con riferimento alle miniere private, che il proprietario fosse tenuto a cedere «terre, arene, marmi, pietre da calce» per motivi di utilità pubblica, e che avesse per tale ragione diritto a ottenere un risarcimento: C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., 71; F. Foramiti, *Enciclopedia Legale ovvero lessico ragionato*, III, Venezia 1839, 428; T. Traina, *La legislazione mineraria in Italia*, Palermo 1873, 97.

62. *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1807*, cit., 11.

63. ASMi, *Consiglio Legislativo*, 611, f. 567 r.

avanzare un reclamo al governo qualora fosse stato costretto a cedere il bene contro la sua volontà⁶⁴. Non solo. Fu espressamente individuata la necessità di un controllo da parte del potere centrale sulle iniziative potenzialmente arbitrarie della amministrazione municipale, al fine di scongiurare il pericolo che essa formasse «un progetto d'allargare una piazza non tanto per ismania del pubblico ornato quanto per vantaggiarsi di una miglior vista o per isfogare privati odi o private passioni a danno d'un proprietario»⁶⁵.

Il piano di classificazione razionale delle strade interne milanesi, che era stato già oggetto di un progetto di regolamento contenente un «Piano generale per il più solido, decente, e solecito rinnovamento delle strade interne della Città Capitale del Regno», presentato dalla Direzione Generale il 20 settembre 1808⁶⁶ ma mai entrato in vigore, fu infine disegnato da due decreti del 1811 e del 1812⁶⁷. Esso si rivelò alquanto meticoloso, non c'è che dire, tanto che non fu accolto favorevolmente dalla popolazione⁶⁸, finendo per essere prontamente abolito dalla Reggenza con un protocollo del 14 settembre 1814⁶⁹. Questi provvedimenti dividevano le strade di Milano in tre classi, e per ogni classe andavano a determinare la larghezza che avrebbero dovuto avere le strade comprese nella medesima; ciò comportò una fortissima limitazione nella facoltà dei cittadini di disporre del bene, non potendo essi «restaurare o riedificare gli edifici che fronteggia[va]no le strade, se non tenendo la fronte degli edifici medesimi entro il limite d'ampiezza che sar[ebbe] stato rispettivamente determinato», e non potendo altresì «fare eseguire alcun lavoro o riparazione nei medesimi tanto esternamente che internamente» senza che questi interventi non ricevessero approvazione di conformità con il piano adottato⁷⁰.

L'allineamento, lo ricordiamo ancora una volta, costituì insieme alla espropriazione una delle modalità usate dall'amministrazione per attuare le politiche urbanistiche⁷¹. Esso, se era stato oggetto di alcune previsioni specifiche della legge francese sulla espropriazione del 16 settembre 1807⁷², non fu invece espressamente disciplinato sul piano generale da alcuna normativa italiana, finendo per

64. *Ibidem*.

65. *Ibidem*.

66. ASMi, *Genio Civile, Strade, 1622, 1, 2, 3, 5*. Il piano del 20 settembre 1808 deve considerarsi, si badi, non come volto a realizzare il rettilineo delle strade e il loro allargamento, ma piuttosto a garantirne il monitoraggio per favorirne il decoro e la pulizia. Esso si pose, dunque, su un piano differente da quello dei successivi due decreti del 1811 e del 1812, finalizzati, invece, a realizzare rettilineo per esigenze legate (anche) alla viabilità.

67. ASMi, *Genio Civile, Strade, 1624, f. 1*.

68. A. Pillepich, *La commissione d'ornato di Milano*, in *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, cit., 547.

69. ASMi, *Genio Civile, Strade, 1624, f. 1*. Il protocollo della Reggenza provvisoria abolì, difatti, i decreti francesi sulla classificazione delle strade del 1811 e del 1812; cfr. anche, in merito, A. Pillepich, *La commissione d'ornato di Milano*, cit., 548.

70. ASMi, *Genio Civile, Strade, 1624, f. 1*.

71. L. Lacchè, *L'espropriazione* cit., 552. L'espropriazione comporta una privazione totale degli immobili e dei terreni subita dai privati al fine di costruire una strada; l'allineamento, invece, consente all'amministrazione di espropriare «solo quelle parti degli immobili che devono retrocedere in base ad un nuovo allineamento»: *ibidem*.

72. *Ibidem*, 553; 566.

essere regolamentato caso per caso⁷³, in contesti normativi privi di raccordo con un inquadramento sistematico della procedura di espropriazione per causa di pubblica utilità.

Proprio i citati decreti ci offrono lo spunto per recuperare in questa sede quanto messo in luce dalla storiografia a proposito della retorica della pubblica utilità perpetuata dall'amministrazione napoleonica⁷⁴: un interesse che si insinuava essere generale veniva anteposto all'interesse (reale) di pochi. Avvalendosi di questa strategia discorsiva il governo avviò, come nel caso esaminato, un programma di «espropriazione mascherata a beneficio della superficie stradale»⁷⁵ oppure, in altri casi, a tutela della salute pubblica. Si pensi a una delle opere pubbliche maggiormente rilevanti di questa ora storica e cioè le bonifiche massicce dei terreni, disciplinate puntualmente a partire dal 1806⁷⁶. Ecco, con apposito decreto del 20 novembre 1810 si stabilì il principio «della esecuzione di ufficio delle opere occorrenti a carico dei possessori»⁷⁷, dopo aver provato la proprietà privata dei terreni incolti o paludosi⁷⁸. Siffatta tematica era stata già oggetto di discussione nel Consiglio Legislativo durante i lavori per la formazione del decreto reale «Per la sistemazione, e amministrazione delle Acque, e Strade», nell'ottobre del 1805, e anche in quella occasione si era cercato di mediare tra l'interesse privato e quello pubblico. Alcuni consiglieri, a proposito della proposta di obbligare i cittadini interessati a vendere i loro fondi al fine di compensare le spese di bonifica sostenute dal governo, non avevano mancato di rilevare che per obbligare un individuo a perdere il suo dominio, e trattandosi di spogliarlo del suo diritto di proprietà, si richiede[va] un atto legislativo, né pote[va] bastare un semplice decreto il quale non [poteva] limitare la libertà civile in modo da obbligare un particolare a rinunciare alla sua proprietà⁷⁹.

Destano una certa impressione le ingenuie parole pronunciate dal consigliere De Bernardi⁸⁰. Chi, invece, in quel consesso, aveva sostenuto le ragioni dell'autorità pubblica, lo aveva fatto muovendo dalla necessità che, in determinati casi, il

73. L'art. 7 del decreto del 9 gennaio 1807 portante il Regolamento sull'ornato della città di Milano disponeva che «ogni possessore che vuole intraprendere riparazioni, costruzioni od inalzamenti dei muri fronteggianti le case, presenta prima alla Municipalità il disegno delle opere da eseguirsi. La Municipalità ne rimette l'esame alla Commissione, e dietro il voto della medesima, procede alla relativa deliberazione»: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1807*, cit., 10.

74. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 393.

75. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 255. Importanti considerazioni sulla situazione parigina si leggono in L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 396 ss. Ricordiamo, inoltre, in merito, quei provvedimenti amministrativi aventi carattere «ablatorio», come quelli che imposero ai proprietari frontisti la piantagione di alberi lungo le strade o la pulizia degli argini dei fiumi: L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 256.

76. M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, 130.

77. C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., 70.

78. *Ibidem*.

79. ASMi, *Consiglio Legislativo*, 606, f. 259 v.

80. Sul conte Giovanni Stefano De Bernardi, cfr. E. Dezza, *Il codice di procedura penale del Regno Italico (1807). Storia di un decennio di elaborazione legislativa*, Padova 1983, 275.

sacrificio della proprietà privata fosse funzionale all'interesse di tutti. In questo caso, «la esecuzione di un'opera la quale interessa[va] la salute di molti cittadini»⁸¹.

Tra equità e diritto.

L'imperfetta assimilazione italica della disciplina espropriativa per pubblica utilità

In Francia, agli esordi dell'età napoleonica⁸², la regolamentazione della materia espropriativa era stata affidata alla legge del 16 settembre 1807 la quale, «dietro la modesta copertina di una legge relativa al prosciugamento delle paludi e a diversi altri oggetti d'utilità pubblica»⁸³, al titolo XI aveva disciplinato nello specifico la procedura espropriativa e l'indennizzo spettante ai proprietari⁸⁴. L'esproprio era dunque decretato dall'amministrazione la quale, dopo aver accertato la pubblica utilità, decideva sull'indennizzo, attraverso le valutazioni equitative dei Consigli di Prefettura⁸⁵. Dopo che il Consiglio di Stato aveva autorizzato l'espropriazione per decreto, questa legge andava dunque ad inserirsi, rafforzandolo, nel quadro disegnato dalla legge 28 piovoso anno VIII, pietra miliare nell'avvio del moderno apparato amministrativo nel segno di una decisa centralizzazione e di un irreversibile accentramento.

L'adeguamento alla disciplina francese, seppur in assenza di una legge organica, aveva fatto sì che anche nel regno Italico tutta la materia concernente la espropriazione per causa di pubblica utilità, compresa l'applicazione dell'articolo 545 del codice, gravitasse intorno all'orbita dell'autorità amministrativa, comportando di conseguenza un indietreggiamento rispetto a quanto disposto nella normativa della Cisalpina in materia di strade del 27 marzo 1804, la quale all'art. 49 aveva riconosciuto la competenza dei tribunali civili ordinari in materia di indennizzazioni ai proprietari⁸⁶.

Ciò che si verificò, dunque, fu un allineamento al paradigma francese nella sostanza e non nella forma: mancò infatti fino al 1813, anno in cui sarebbe stato emanato il regolamento sulla espropriazione modellato sulla legge francese del 1810, un decreto specifico destinato a regolamentare l'espropriazione che fosse

81. ASMi, *Consiglio Legislativo*, 608, f. 251 r. Alla fine a prevalere fu una soluzione di compromesso. L'articolo 58 dispose che in caso di opere di bonifica sostenute dal governo i possidenti interessati avrebbero dovuto anticipare una quota ritenuta equa secondo le circostanze. Coloro i quali si rifiutavano di anticipare le dette quote venivano obbligati a vendere il fondo.

82. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 29-44-46.

83. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 256.

84. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 60.

85. A proposito di tali leggi Giandomenico Romagnosi avrebbe considerato che «tutto è retto e deciso amministrativamente: d'onde ne segue che i Tribunali non ebbero fino ad ora verun diritto di conoscere di questa materia sotto qualunque rapporto, e per qualunque siasi caso»: G. D. Romagnosi, *Della spropriazione forzata in causa di pubblica necessità*, in *Opuscoli su vari argomenti di diritto filosofico di G. D. Romagnosi per la prima volta insieme riuniti*, Firenze 1844, 202.

86. *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., I, 26; C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., 70.

ispirato alla legge francese del 1807. In sostanza, il regolamento del 1813 non ebbe alcun precedente storico autoctono. Ciò non impedì, tuttavia, che il sistema transalpino fosse replicato nel regno con i decreti 8 giugno del 1805 e 6 maggio del 1806, riguardanti la sistemazione ed amministrazione generale delle acque e delle strade, che avevano disegnato le competenze degli organi amministrativi nel nuovo ordine imposto dalle riforme napoleoniche. In più, a integrazione di tale disciplina, erano state previste alcune circolari e regolamenti (che costituivano uno dei principali effetti della francesizzazione con riferimento all'accentramento del potere amministrativo)⁸⁷ che contenevano istruzioni generali dirette agli organi amministrativi nell'ambito della esecuzione delle opere pubbliche le quali, a ben vedere, ebbero pure il grande onere di regolamentare la procedura espropriativa per ragioni di utilità pubblica, anche se non in modo sistematico. Un groviglio di norme che portò, inevitabilmente, a un coacervo di responsabilità.

Le citate circolari furono la numero 4137 del 18 novembre 1806⁸⁸ e la numero 4270 del 6 febbraio 1808⁸⁹, le quali riportavano istruzioni dirette agli ingegneri e agli appaltatori con riferimento alla esecuzione delle opere pubbliche e che, lo anticipiamo sin d'ora, contenevano una disciplina sfavorevole sia nei confronti dei primi che dei proprietari. E, difatti, in tali provvedimenti, si era disposto che gli assuntori delle opere pubbliche avrebbero dovuto accollarsi il pagamento di tutte le indennizzazioni a seguito della occupazione dei terreni dei privati e come risarcimento per gli eventuali danni provocati⁹⁰, scagionando l'amministrazione da tutte le responsabilità del caso. Non solo. L'articolo 14 del regolamento conseguente alla circolare del 1808 disponeva che

mettendosi mano dall'appaltatore ad una maggiore occupazione di terreno senza la preventiva misura, descrizione e partecipazione al proprietario, egli sarà tenuto alla reintegrazione di tutti quei danni che lo stesso proprietario giustificherà, o che verranno liquidati di aver sofferto col di lui giuramento⁹¹.

Tanto basta per poter affermare l'esistenza di quella «effettiva disparità esistente tra il super soggetto statale e i semplici individui che gli offrivano i loro servizi»⁹² quali, appunto, furono i fornitori di beni e servizi.

87. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 253. Tale aspetto, dunque, connotò pure in larghissima parte la produzione normativa del regno Italoico, laddove fu «soppresso finanche il profilo stesso di un procedimento legislativo, cancellando qualunque distinzione formale tra atti del potere esecutivo e atti legislativi», come spiega L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi. La scoperta del diritto amministrativo*, II, Milano 1987, 79. Anzi, al di qua delle Alpi tale aspetto fu anche più accentuato, facendo sì che «l'ordinamento regnicolo manifestasse una marcata regressione perfino rispetto alla coeva esperienza della Francia imperiale», dove fu mantenuto l'*iter* formale per la emanazione degli atti normativi: *ibidem*, 80.

88. Si trattava della circolare ai «signori Ingegneri in capo, ed ai signori ingegneri ordinari di prima classe», contenente istruzioni agli appaltatori per l'esecuzione delle opere pubbliche: *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., I, 218.

89. *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., II, 228.

90. *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., I, 237; *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., II, 233.

91. *Ibidem*.

92. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 257. A migliorare la posizione degli appaltatori sarebbe intervenuto il legislatore con un nuovo decreto del 29 maggio 1812, con il quale avrebbe disposto che la

La emanazione della circolare del 6 febbraio, diretta «ai signori prefetti e ingegneri per l'osservanza di un Regolamento di discipline, stabilite a tutela dei giusti compensi che [erano] dovuti ai danneggiati dalle opere pubbliche», fu sollecitata dal Paradisi, il quale aveva sollevato il problema del numero ingente di contestazioni dinanzi alla Direzione con riferimento alla questione dei compensi dovuti ai proprietari danneggiati in seguito alla esecuzione di lavori pubblici, domandando come impellente la necessità di un «Regolamento di uniformi discipline alla tutela dell'interesse del Tesoro e dei Privati»⁹³, che riuscisse a bilanciare le esigenze dell'autorità pubblica con il diritto dei proprietari a non essere in alcun modo pregiudicati dal procedimento, facendo sì che la «liquidazione del compenso fosse rapida, regolare e cauta»⁹⁴. Il professore reggiano allora a capo della Direzione Generale, peraltro, percepiva la mancata tutela degli interessi dei particolari come un venir meno alle responsabilità che aveva solennemente assunto quando aveva accettato l'incarico⁹⁵. In tale occasione egli aveva dichiarato, infatti, che «l'interesse particolare fosse la miglior molla» rispetto al proposito di evitare i disordini derivanti dalla esecuzione delle opere pubbliche⁹⁶. A tal fine, auspicò una sinergia tra lo «zelo delle Autorità amministrative» e la efficienza degli Ingegneri del Corpo Reale di Acque e Strade. Il risultato fu il *Regolamento di discipline «per le cautele d'adoperarsi nelle perizie e capitolati parziali degli Appalti relativi ad opere di acque e strade, anche per le indennità delle occupazioni dei fondi altrui»*⁹⁷, che affidava il rapporto tra pubblico e privato conseguente alla procedura espropriativa, nonché l'applicazione dell'articolo 545 del codice, unicamente agli organi amministrativi. A ripetersi, in termini però maggiormente confusi e disorganici, fu esattamente ciò che era accaduto in Francia con la legge del 16 settembre 1807: un «modello amministrativo di espropriazione che invade[va] il campo di battaglia»⁹⁸ di quelle che erano le tutele e le garanzie disegnate nell'impianto codicistico.

Non ci soffermeremo sulla aggrovigliata procedura prevista dal regolamento del 1808. Ci limitiamo a ricordare che, qualora il privato avesse contestato l'occupazione del fondo, il magistrato di Acque e Strade pronunciava definitivamente lasciando aperta la possibilità di gravame agli organi superiori senza sospendere, però, il procedimento volto all'esecuzione dell'opera pubblica⁹⁹. In tal caso, cioè, il regolamento rinviava all'articolo 9 del decreto 8 giugno 1805¹⁰⁰ (il cui modello era

indennizzazione spettante ai proprietari in seguito alla occupazione di terreni e altre opere pubbliche avrebbe dovuto essere erogata dalla Amministrazione di Acque e Strade: A. Cantalupi, *Manuale delle leggi, regolamenti e discipline intorno alle strade, alle acque ed alle fabbriche*, I, Milano 1845, 30.

93. *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., II, 228.

94. *Ibidem*.

95. ASMi, *Atti di governo, Acque e Strade, Parte moderna*, 1, f. 2.

96. *Ibidem*.

97. ASMi, *Atti di governo, Acque e Strade, Parte moderna*, 16.

98. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 270.

99. *Ibidem*, 231.

100. *Decreto sull'Amministrazione pubblica, e sul comparto territoriale del Regno*, 8 giugno 1805, in *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia*, Milano 1805, 143.

stato l'articolo 4 della Legge del 28 piovoso anno VIII¹⁰¹) che, in ossequio alla volontà napoleonica¹⁰², costituiva il cuore della competenza contenziosa dei Consigli di Prefettura in primo grado¹⁰³. Essi, difatti, erano competenti per il «ricorso dei particolari che reclamassero contro i danni che loro venissero dagli appaltatori» nonché per «le dimande e controversie concernenti l'indennità dovuta ai particolari a motivo dei fondi occupati ed altre pubbliche opere», e in materia di conflitti che insorgessero tra l'amministrazione e gli appaltatori delle opere pubbliche.

Non infrequentemente, tuttavia, specie in materia in indennizzo, lo ha mostrato Piero Aimo attraverso le sue indagini di archivio, si registrarono «svariati tentativi di comporre la controversia facendo ricorso non ad una decisione autoritativa bensì alla mediazione informale e alla trattativa tra le parti»¹⁰⁴. Solo dinanzi a un fallimento della trattativa i privati, come *extrema ratio*, potevano reclamare dinanzi a quelle «magistrature civili» costituite dai Consigli di Prefettura, i quali decidevano «seguendo i principi generali di ragione»¹⁰⁵, e le cui pronunce erano passibili di reclamo al Consiglio di Stato, che svolgeva le funzioni di tribunale nel contenzioso amministrativo¹⁰⁶.

Vale la pena di spendere qualche parola in più sulla fase della trattativa tra le parti. Dai documenti di archivio si evince un *modus operandi* piuttosto tipico e standardizzato degli organi amministrativi che prevedeva una mediazione tramite una fittissima corrispondenza epistolare tra i privati, la Direzione Generale e l'ingegnere designato per la valutazione dell'entità del danno subito dal particolare in seguito alla realizzazione dell'opera pubblica. Uno degli aspetti più insidiosi in tali spesso estenuanti tentativi di conciliazione fu costituito, nella maggior parte dei casi, dalla difficoltà nella applicazione dell'articolo 545 del codice napoleonico. Tanto si evince in una missiva scritta dall'ingegnere capo dell'Olonza Carlo Parea al Direttore Generale Paradisi nel 1807, nell'ambito di un ricorso promosso alla Direzione Generale dal signor Ignazio Calderari per ottenere un giusto indennizzo, dopo che il medesimo aveva patito l'occupazione di un terreno e la demolizione di un caseggiato di sua proprietà in seguito ai lavori pubblici per la realizzazione del tronco stradale da Magenta a Boffalora¹⁰⁷. Paradisi comprese subito l'entità del problema: Parea non sapeva come conciliare la procedura amministrativa con la disposizione civilistica dell'articolo 545. E la sua era una difficoltà oggettiva cagionata dalla mancanza di linee guida in merito¹⁰⁸. Al fine di

101. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 55.

102. L. Rava, *Il Consiglio di Stato nel Regno Italico e l'opera di Napoleone I Re (1805-1814)*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del Centenario*, I, Roma 1932, 192.

103. P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 90.

104. *Ibidem*, 191.

105. *Ibidem*, 200.

106. *Ibidem*, 100-107; L. Antonielli, *Le istituzioni dell'età napoleonica*, in *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'età globale*, a cura di M. Meriggi, L. Teodoldi, Roma 2014, 88; E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma 2007, 31-49; M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., II, 191.

107. ASMi, *Genio Civile, Strade*, 1663, f. 1.

108. *Ibidem*.

«sommministrare ad esso ingegnere una sicura norma che contemp[asse] la tutela dell'interesse nazionale col riguardo dovuto ai diritti d'indennità competenti a termini delle vigenti leggi ai privati possessori»¹⁰⁹, il Paradisi sottopose, dunque, la questione alla regia commissione legale¹¹⁰, presieduta dal fine giurista Giovanni Bazzetta¹¹¹, affinché la stessa potesse «comunicare le proprie osservazioni»¹¹². Ma, considerato il silenzio del legislatore, anche alla commissione non restò, al fine di effettuare un bilanciamento tra gli interessi generali e quelli particolari e di evitare gli abusi dell'amministrazione che pregiudicassero i privati oltre la misura stabilita dalla legge, che appellarsi al «buon senso e all'equità naturale»¹¹³. Per determinare il giusto indennizzo occorreva adottare come «regolatore il calcolo del grado di utilità a fronte del dispendio occorrente per procurarsela»¹¹⁴. Le tracce dell'«equità naturale, e delle leggi esistenti» imponevano, dunque, di considerare oltre al valore del fondo occupato o delle superfici distrutte «qualunque altro danno che sarebbe potuto derivare al privato»¹¹⁵. Analoghi e non meglio precisati «principi di *equitas* e di ragione» furono invocati dall'amministratore dell'opera al foro Bonaparte, nel momento in cui chiese all'ingegnere capo Giussani di periziare i danni occorsi ai proprietari di due abitazioni poste lungo il viale di Porta Tenaglia, i quali avevano presentato un reclamo al ministro dell'Interno Di Breme perché pregiudicati dall'innalzamento della strada in seguito ai lavori pubblici che erano stati eseguiti, al fine di poter stabilire un giusto compenso¹¹⁶.

Nel caso sopra citato la commissione legale aveva optato, lo abbiamo visto, per una interpretazione estensiva del danno sofferto dal privato. Ecco, non si trattò di un caso isolato. La situazione si replicò nel 1813, nell'ambito di una ulteriore contesa tra la Direzione Generale e il signor Filippo Barinetti il quale, a seguito dei lavori pubblici per la costruzione del Naviglio pavese¹¹⁷, aveva subito una separazione in due distinte parti della sua proprietà e dunque un danno considerevole dato il dispendio di tempo e mezzi che gli occorreavano per transitare da una parte all'altra dei suoi terreni¹¹⁸. In tale circostanza, ritenne la commissione, la giusta indennizzazione avrebbe dovuto riguardare «oltre al valore della parte materiale di proprietà effettivamente sottratta anche qualunque altro danno

109. *Ibidem*.

110. Foglio ufficiale della Repubblica Italiana, anno I, Milano 1802, 306; *Almanacco Reale per l'anno MDCCCXI*, Milano, 1811, 155. Ancora, sul ruolo di tale commissione e sui suoi rapporti con i Consigli di Prefettura cfr. A. Giovanazzi, *I Consigli di Prefettura dell'Italia napoleonica. Acque e strade tra amministrazione e disciplinamento*, Tesi di dottorato in Studi storici e documentari, XXVIII ciclo, Università degli Studi di Milano, 99 ss., consultabile on line su [phd.unimi_R09940.pdf](http://phd.unimi.it/R09940.pdf).

111. Su Giovanni Bazzetta, cfr. S. Solimano, *Il buon ordine delle private famiglie*, cit., 18.

112. ASMi, *Genio Civile, Strade*, 1663, f. 1, cit.

113. *Ibidem*.

114. *Ibidem*.

115. *Ibidem*.

116. ASMi, *Genio Civile, Pubbliche costruzioni*, 4107.

117. S. Bobbi, *La progettazione del Naviglio di Pavia (1805-1808): il difficile avvio della politica d'intervento territoriale nel Regno d'Italia*, «Società e Storia» 137 (2012), 561-597.

118. ASMi, *Genio Civile, Acque Navigli*, 1007, f. 1.

che [potesse] colla nuova opera risentire il privato anche indipendentemente da ogni occupazione materiale del fondo»¹¹⁹. Il danno patito dal privato apparve tutt'altro che accidentale, come invece il Direttore Generale Antonio Cossoni¹²⁰ (succeduto a Paradisi nel 1809) lo aveva etichettato nella sua relazione, nella quale non mancò comunque di ammettere una certa difficoltà nella corretta interpretazione delle norme, auspicando in merito un chiarimento del governo «tendente a fissare il vero senso dell'articolo 545 del codice, trattandosi di dubbi intorno ai quali non [osava] stabilire una opinione»¹²¹. Eppure, leggendo la relazione, la sua posizione emerge in maniera piuttosto limpida: egli, muovendo da una interpretazione restrittiva delle norme, tese a escludere l'indennizzo¹²². A stemperare il rigore di detto convincimento intervenne, appunto, la commissione legale, alla quale apparve inequivocabile il nesso di causalità tra l'opera pubblica e il pregiudizio che ne era derivato al proprietario, ragione per cui la indennità avrebbe dovuto essere estesa a «ogni perdita di un maggior lucro, o comodo, immediatamente non riferibile alla occupazione della privata proprietà»¹²³.

Alla luce dei documenti archivistici possiamo ipotizzare che, in quegli anni, la commissione preferì non pregiudicare ulteriormente i privati conscia del fatto che la normativa italiana appariva piuttosto carente sul piano delle garanzie nei confronti dei proprietari. Se guardiamo alla legge francese sulla espropriazione del 1807, per esempio, notiamo che essa pur certo non «compiacendo gli interessi della proprietà»¹²⁴, fissava alcune garanzie nei confronti dei particolari occupandosi espressamente dei criteri volti a regolare la misura dell'indennità in ragione del valore del suolo occupato¹²⁵, nonché del «meccanismo di apprezzamento del plusvalore»¹²⁶; aspetti, questi, su cui le normative italice non fornivano alcuna precisazione lasciando ampio margine alle valutazioni discrezionali dei periti.

Solo il nuovo regolamento dell'11 luglio del 1813¹²⁷ avrebbe introdotto, nel regno, una disciplina espropriativa generale che riconosceva la competenza dei tribunali ordinari rispetto alla pronuncia della espropriazione nonché in materia

119. *Ibidem* (primo parere della Regia Commissione legale).

120. Su Antonio Cossoni, cfr. S. Bobbi, *Antonio Cossoni (1756-1849): un grande direttore di Acque e strade*, «Le carte e la storia», 1 (2009), 26-31.

121. ASMi, *Genio Civile, Acque Navigli, 1007, f. 1* (relazione della Direzione Generale di Acque e Strade).

122. Ritenendo che «le private proprietà nell'ordine sociale fossero soggette alla legge del ben pubblico» egli opinò che i danni sofferti dal privato non avrebbero dovuto confondersi «con gli elementi dell'estimazione dovuta per la proprietà occupata»: *ibidem*. In sostanza, Cossoni trasse dall'articolo 545 il principio per cui l'indennizzazione fosse dovuta ai proprietari solo per quella parte di proprietà che era stata occupata per la esecuzione di opere pubbliche; ne conseguiva che non competeva ai proprietari alcuna indennizzazione per quei danni o perdite di vantaggi derivanti da cause esterne alla occupazione.

123. *Ibidem* (seconda relazione della Regia Commissione legale).

124. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 62.

125. *Ibidem*, 60; 430.

126. *Ibidem*, 60; 469.

127. *Indice delle leggi*, cit., II, 148; *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal 1 luglio al 31 dicembre 1813*, Milano 1813, 366 ss.

di indennizzo spettante ai privati¹²⁸. Fu a partire da tale momento che la assimilazione al modello transalpino poté dirsi avviata alla conclusione¹²⁹. E anche in tal caso si trattò di un *déjà vu*: Oltralpe, erano state le lacune della legge del 1807, insieme a una disciplina poco tutelativa degli interessi dei proprietari¹³⁰, ad aver reso impellente la nuova riforma dell'8 marzo 1810¹³¹, la quale aveva inaugurato un nuovo modello espropriativo ispirato dal principio per il quale nessun cittadino avrebbe potuto essere spogliato dei suoi beni se non per effetto di un atto giudiziario¹³². Ne era derivata la sostituzione dei tribunali agli organi amministrativi nello svolgimento dell'attività di sorveglianza della rigida procedura seguita dall'amministrazione secondo le regole prescritte dalla legge, nonché per la decisione in materia di indennizzo¹³³. Proprio a questo proposito, si era avvertita profondamente l'esigenza di modalità operative ben definite che andassero a fissare i criteri per l'accertamento della utilità pubblica, posto che il silenzio della disposizione codicistica aveva aperto il varco alle valutazioni equitative dei Consigli di Prefettura¹³⁴. È vero che i tribunali non avrebbero potuto assumere decisioni di merito, ma è vero anche che, per effetto di tale riforma, «l'amministrazione venne privata del suo privilegio più rilevante, e cioè quello di fabbricarsi autonomamente i suoi titoli esecutivi»¹³⁵.

Il repentino avvicinarsi del tramonto dell'età napoleonica, unito alla scarsità delle finanze, tuttavia, lo abbiamo visto, non rese possibile la realizzazione di grandi opere pubbliche e dunque l'applicazione concreta del regolamento del 1813. Durante la Reggenza provvisoria, peraltro, nei fatti continuò a pesare la mancanza di una disciplina organica in materia: è ciò che emerge da un rapporto emanato il 16 aprile 1814, conseguente a una rimostranza del Prefetto di Olona volta a determinare se il pagamento dei danni derivanti dal riattamento di una strada pubblica fossero a carico dell'amministrazione o dei proprietari delle case¹³⁶. Cossoni pensò niente meno che risolvere la faccenda appellandosi a un

128. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 83.

129. P. Mastrolia, *Legal transfer*, cit., 47.

130. Ne spiega i motivi L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 62.

131. Le esigenze di tutela della proprietà privata, percepite da Napoleone come indispensabili alla cementificazione del proprio potere politico, avevano portato il primo Console a mettere in discussione il monopolio assoluto dell'amministrazione nell'ambito della procedura espropriativa e l'assenza di garanzie nei confronti dei proprietari: *ibidem*, 67. «Se si può incidere la proprietà dei cittadini», affermò, «senza che i magistrati nulla possano fare per opporvisi, è chiaro che la proprietà non è garantita nell'ambito dell'Impero», come riportato in C. Durand, *Le régime juridique de l'expropriation pour utilité publique sous le Consulat et l'Empire*, «Annales de la Faculté de droit de Aix en Provence», 41 (1957), 100, cit. in L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 263.

132. L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., 70.

133. *Ibidem*, 72; 80. La competenza esclusiva del tribunale in materia di indennizzo ricorreva solo laddove i privati e l'amministrazione non avessero raggiunto l'accordo: *ibidem*.

134. P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 200.

135. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 263.

136. ASMi, *Genio Civile, Strade, 1620 f. 6*. Il rapporto era sorto in seguito a un reclamo dei coniugi Trezzini i quali avevano domandato un risarcimento sia all'amministrazione municipale che alla Direzione Generale di Acque e Strade perché in seguito all'attuazione del riattamento della contrada dei Fiori ne fu alterato il livello stradale, sicché fu pregiudicato l'ingresso ad alcune botteghe, tra cui quella di loro proprietà.

capitolo generale in tema di appalti contenuto nell'editto stradale del 26 aprile 1784¹³⁷, il quale era stato tutt'altro che derogato dai successivi regolamenti, e che anzi «col fatto e colla pratica fu mantenuto in piena osservanza»¹³⁸.

Un altro codice, a partire dal 1816, sarebbe stato destinato a regolamentare i rapporti tra i privati cittadini e l'autorità pubblica. Durante la Restaurazione, comunque, non fu mai emanata nel Lombardo-Veneto una legge organica in materia di espropriazione: una delle poche norme destinate a disciplinare i rapporti tra privati e autorità pubblica fu quella contenuta nel Codice civile austriaco al § 365, il quale disponeva che «quando la utilità pubblica lo esiga, deve ciascun membro dello Stato cedere anche la piena proprietà contro una conveniente indennizzazione»¹³⁹. Conveniente ma non preventiva, a differenza di quanto disposto nell'articolo 545 del codice francese. Abrogato il regolamento italico del 1813, la procedura espropriativa sarebbe stata lasciata, ancora una volta, alla mercé di una serie di provvedimenti frammentari e disorganici¹⁴⁰ che non furono in grado, come lamentato da alcuni giuristi, di prevenire le oscillazioni giurisprudenziali e fornire una tutela reale della proprietà¹⁴¹.

137. *Ibidem*: tale norma disponeva che l'obbligo di risarcire i proprietari in seguito a lavori di riattamento del livello stradale fosse a carico dell'appaltatore. Laddove inavvedutamente tale obbligo non fosse stato contemplato nel contratto di appalto, l'amministrazione non avrebbe potuto esimersi dalla esecuzione dei lavori necessari al ripristino della situazione precedente nonché al risarcimento dei danni. Sull'editto, cfr. C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., 67.

138. Il governo provvisorio convenne con il suo orientamento, reputando che laddove una opera pubblica avesse compromesso l'ingresso in una abitazione privata l'amministrazione non avrebbe potuto esimersi dal risarcimento dei danni occorsi ai proprietari: ASMi, *Genio Civile, Strade*, 1620 f. 6.

139. C. De Bosio, *Della espropriazione e degli altri danni*, cit., 4.

140. *Manuale del codice civile generale austriaco, corredato da un indice copioso delle materie e di un'Appendice, compilato dal dottor A.A.*, Milano 1842, 113.

141. C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., 6.

Il ruolo delle autorità municipali milanesi nella realizzazione di una nuova viabilità tra età napoleonica e Restaurazione¹

MICHELE FEDRIGHINI

Tra le innumerevoli riforme apportate con il passaggio dalla Repubblica Italiana al Regno d'Italia², particolarmente degna di nota è l'instaurazione del nuovo sistema amministrativo istituito con il *Decreto sull'Amministrazione pubblica, e sul Comparto territoriale del Regno* dell'8 giugno 1805, con cui, sulla falsariga della legge francese 28 Piovoso anno VIII, si realizza la pressoché completa assimilazione dell'ordinamento italiano al paradigma francese³, e il definitivo tramonto di quell'originale modello italico che, prodotto dell'intelligente volontà del Melzi, aveva caratterizzato la breve stagione del triennio repubblicano⁴. Se da un lato la principale innovazione introdotta dalla nuova normativa risiede senza dubbio nella figura del prefetto⁵, eletto a figura cardine del dipartimento, bisogna d'altro canto evidenziare

1. I temi affrontati nel presente contributo saranno oggetto di una più estesa e compiuta trattazione nella tesi di dottorato, diretta ad indagare la funzione assunta dagli organi del comune di Milano nella costruzione di un concetto di moderna spazialità urbana, con particolare interesse per gli aspetti e le ricadute storico-giuridiche delle vicende esaminate. La ricerca si inserisce nell'ambito del progetto SINERGIA, *Milan and Ticino (1796-1848). Shaping the Spatiality of a European Capital. Subproject 1. Legal space and modernisation: the role of law in the development of Milan and Canton Ticino*.

2. Si veda in proposito: A. De Francesco, *L'Italia di Bonaparte. Politica, statualità e nazione nella penisola tra due rivoluzioni, 1796-1821*, Torino 2011, 65-73. È proprio a partire dal 1805 che si intensifica quel processo di *francisation* dell'ordinamento italiano, lucidamente messo in luce da Adriano Cavanna, che si sostanzia in una forzata importazione della legislazione e del modello amministrativo d'Oltralpe, tanto che «in ragione delle dosi di francizzazione somministrate dall'autocrate, il condizionamento subito dal diritto italiano risultò irreversibile: in particolare ciò è vero per quanto riguarda il diritto civile e la scienza dell'amministrazione, ove ha veramente un senso l'espressione 'Italia napoleonica'»: A. Cavanna, *Codificazione del diritto italiano e imperialismo giuridico francese nell'Italia napoleonica. Giuseppe Luosi e il diritto penale*, in *Ius Mediolani. Studi di storia del diritto milanese offerti dagli allievi a Giulio Vismara*, Milano 1996, 659-760, p. 676, ora in id., *Scritti (1968-2002)*, II, Napoli 2007, 833-943. Si evidenzia altresì: S. Solimano, *Le sacre du printemps. L'entrata in vigore del code civil nel Regno Italico*, in *Giuseppe Luosi, giurista italiano ed europeo. Traduzioni, tradizioni e tradimenti della codificazione. Atti del convegno internazionale di studi*, Archivio Storico, a cura di E. Tavilla, Modena 2009, 191-221; E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma 2007; C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino 1986; M. G. di Renzo Villata, *Tra codice e costume: le resistenze, in Codici. Una riflessione di fine millennio, Atti dell'incontro di studio*, Firenze, 26-28 ottobre 2000, a cura di P. Cappellini e B. Sordi, Milano 2002, 351-367.

3. A questo riguardo, è stato infatti evidenziato che la «riforma amministrativa napoleonica [fu] la più grande, a lato dell'introduzione del codice civile, tra quelle realizzate durante l'egemonia francese e fortemente educativa sul piano politico», C. Ghisalberti, *Dall'antico regime al 1848*, Roma-Bari 1978 (II ed.), 87-120, p. 115. Sul sistema di amministrazione locale introdotto in Francia con la legge 28 Piovoso anno VIII (17 febbraio 1800), si rinvia a: J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1951, 508-520; J. Ellul, *Storia delle istituzioni. III. L'età moderna e contemporanea: dal XVI al XIX secolo*, edizione italiana a cura di G. Ancarani, Milano 1976, 286-289.

4. E. Pagano, *Il comune di Milano nell'età napoleonica (1800-1814)*, Milano 1994, 93; si veda anche P. Aimò, *Elezione, nomina, cooptazione e sorteggio: modalità di composizione dei consigli comunali in Italia dalla Rivoluzione alla Restaurazione*, in *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, a cura di P. Aimò, E. Colombo, F. Rugge, Pavia 2014, 1-10. Sul modello italico di amministrazione degli enti locali, introdotto in via quasi provvisoria con il decreto 6 maggio 1802 e poi compiutamente disciplinato con la legge 24 luglio 1802, M. Roberti, *Milano capitale napoleonica. La formazione di uno stato moderno 1796-1814*, Milano 1946-1947, II, 221-233.

5. Il prefetto napoleonico rivestiva infatti al contempo il ruolo di vertice dell'amministrazione dipartimentale e di «organo immediato del Governo», per riprendere la formula prevista già nella legge 24 luglio 1802. Come è

che anche l'amministrazione municipale va incontro a mutamenti di notevole portata, di cui è necessario dar brevemente conto: per quanto riguarda in particolare la città di Milano⁶, capitale del Regno e comune di I classe, la gestione della cosa pubblica viene demandata ad un consiglio composto da quaranta membri di nomina regia (rinnovabile per un quinto ogni anno e per intero entro un quinquennio) e una municipalità formata da un podestà pure designato dal sovrano (con mandato triennale) e da sei savi, eletti dal consiglio tra i cento maggiori estimati del comune (rinnovati parzialmente ogni anno e per intero nell'arco del triennio); è inoltre da rilevare che con il decreto 5 giugno 1807 le funzioni esecutive saranno concentrate nel podestà⁷.

Dei molteplici compiti assegnati agli organi municipali⁸, quello stradale assurge in quest'epoca ad importanza fondamentale⁹: nonostante gli interventi pubblici

stato chiaramente osservato, «nel corso dei dodici anni in cui ebbero vita la repubblica e il Regno d'Italia, l'impianto amministrativo di derivazione francese progressivamente consolidatosi ebbe nell'istituto del prefetto una delle caratteristiche di maggior rilievo. Sull'opera infatti di questi funzionari, di stretta nomina governativa, poggiava il principio dell'uniformità politica dello stato e veniva costruendosi il rigido accentramento amministrativo del sistema napoleonico», L. Antonielli, *Alcuni aspetti dell'apparato amministrativo periferico nella Repubblica e nel Regno d'Italia*, «Quaderni storici», 37 (1978), 196-227, p. 196. Per una disamina più articolata della figura del prefetto napoleonico e delle sue competenze: id., *I prefetti dell'Italia napoleonica. Repubblica e Regno d'Italia*, Bologna 1983; P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano 1990; M. Roberti, *Milano capitale napoleonica*, cit., in particolare 222-226 e 234-238.

6. Tra i diversi studi e contributi su Milano nel periodo napoleonico si evidenziano, oltre alla citata opera del Roberti: C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*, cit., 393-399; E. Pagano, *Consiglio comunale e notabilato a Milano nell'età napoleonica*, in *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, a cura di G. L. Fontana, A. Lazzarini, Roma-Bari 1992, 539-562; id., *Il comune di Milano*, cit.; O. Faron, *La ville des destins croisés. Recherches sur la société milanaise du XIX siècle*, Roma 1997; A. Pillepich, *Milano capitale napoléonienne 1800-1814*, Paris 2001; *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale (1802-1814)*, *Convegno internazionale (Milano, 13-16 novembre 2002)*, a cura di A. Robbiati Bianchi, Milano 2006.

7. Sull'introduzione del nuovo sistema amministrativo nella città ambrosiana si vedano in particolare: E. Verga, *I Consigli del Comune di Milano*, Milano 1900, 39-42; E. Pagano, *Il comune di Milano*, cit., 106-115. Per una panoramica più ampia sull'ordinamento comunale nel Regno d'Italia, *ex pluribus*: C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*, cit., 370-377; E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone*, cit., in particolare 111-137; P. Aimo, *L'amministrazione municipale durante il periodo napoleonico: il modello francese e il caso italiano*, «Amministrare», 1 (1995), 5-19; E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria (1755-1859)*, «Archivio storico lombardo», 100 (1975), 171-234, poi confluito in id., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano 1978, 29-95, in particolare sulla riforma amministrativa francese 52-59. Il modello napoleonico sarà successivamente esercitato da Carlo Cattaneo che, riferendosi genericamente agli anni 1804 e 1805, scriverà: «Le municipalità dipendono dal prefetto o dal vice-prefetto; eseguiscono gli ordini di questi; e in caso di inobbedienza, possono essere sospese o fatte supplire. L'unico diritto del nuovo comune italiano è il diritto d'obbedienza. Il comune è l'ultima appendice e l'infimo strascico della prefettura e della vice-prefettura. Il comune non è più il comune. Tutto il sistema è una finzione». Cfr. C. Cattaneo, *I problemi dello Stato italiano*, a cura di C. G. Lacaïta, Milano 1966, citato in E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali*, cit., pp. 58-59.

8. Il decreto 8 giugno 1805 non prevedeva espressamente le materie su cui l'amministrazione era chiamata ad esercitare le proprie funzioni, rimettendo ad essa una competenza generale circa la gestione degli affari comunali, purché ovviamente non eccedenti nella sfera competenziale delle superiori autorità gerarchiche. Nella fattispecie, esso si limitava infatti a sancire: Art. 35: «Le municipalità esercitano in conformità delle Leggi e de' Regolamenti tutte le ispezioni amministrative e rappresentative del loro Comune». Art. 36: «Presentano ogni anno al Consiglio il rendiconto dell'anno antecedente, ed il prospetto di spese, e delle imposte comunali per l'anno». Art. 37: «Propongono ai Consigli comunali tutti gli altri oggetti, che interessano il Comune, ed eseguono le determinazioni degli stessi Consigli approvate dai Prefetti o Vice-Prefetti». Per quanto attiene la materia delle acque e strade si faccia comunque riferimento all'art. 45 del decreto 6 maggio 1806, prescrivente che «in ogni distretto e comune l'autorità locale invigila sulla lodevole conservazione degli argini e strade situate nella propria giurisdizione».

9. G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica dei lavori pubblici in Italia*, in *Villes et territoire pendant la période*

posti in essere dalla dominazione austriaca nel corso del Settecento¹⁰, la Milano che si apre agli occhi di Napoleone è una città dalla conformazione ancora tipicamente medievale¹¹, caratterizzata da un sistema viario composto da strade per lo più strette e tortuose, nonché prive di un efficiente sistema di manutenzione e pulizia¹². Di fronte a tale realtà si impone la necessità di una profonda evoluzione urbanistica, idonea anzitutto a mutare la nuova capitale in moderna città europea¹³. Come è stato correttamente messo in luce, «in questi continui impulsi dall'“alto” alla trasformazione dell'assetto urbano e nella coeva cultura neoclassica orientata a un ideale di “magnificenza civile” vanno inseriti gli interventi – forzosi, è il caso di dirlo – sullo spazio cittadino cui le autorità comunali furono costrette in quegli anni»¹⁴. Questa attività, rilevante sotto molteplici aspetti, acquisisce grande rilievo anche sotto il profilo storico-giuridico, in quanto lo studio dell'operato municipale (seppur in una materia circoscritta, quale è appunto l'opera di ammodernamento della città e del suo tessuto viario) consente di approfondire la conoscenza e contestualmente tentare una ricostruzione dei diversi rapporti intessuti dagli organi comunali tanto con le autorità superiori del governo centrale

napoléonienne (France et Italie). Actes du colloque de Rome (3-5 mai 1984). Publications de l'École Française de Rome, Roma 1987, 1-21. Sulla disciplina della legislazione viaria in Lombardia e nel Regno d'Italia si veda A. Carera, *L'età francese nell'evoluzione del sistema stradale lombardo, in Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, cit., 428-455; G. Simoncini, *La legislazione viaria nel Regno d'Italia (1803-1806)*, «Storia urbana», 25 (1983), 3-28.

10. G. Mezzanotte, *Il centro antico di Milano. Sviluppo e declino della città settecentesca*, Milano 1970; M. Scolari, *Il catasto di Carlo VI e Maria Teresa, in L'idea della magnificenza civile. Architettura a Milano 1770-1848*, a cura di L. Patetta, Milano 1978, 15-17; C. Mozzarelli, *Strade e riforme nella Lombardia del Settecento*, «Quaderni storici», 21/1 (1986), 117-145; G. Ricci, *Riflessioni a margine, in Milano 1814. La fine di una capitale*, a cura di E. Pagano, E. Riva, Milano 2019, 245-261 (anche in riferimento ai numerosi riferimenti bibliografici sulle trasformazioni di Milano nella seconda metà del XVIII secolo).

11. A tal proposito il De Finetti, commentando il Piano dei rettifili predisposto dalla Commissione d'ornato, nota infatti che «gli architetti neoclassici rigettano tutto il Medioevo, sconfessano con impeto, con gioia creatrice la clausura della città ed il groviglio dei vicoli in cui i poveri se ne stanno tuttora 'ammassati come capre' e tracciano un mirabile ordine nuovo», G. de Finetti, *Milano costruzione di una città*, Milano 1969, 68.

12. Emblematico a questo proposito il giudizio espresso in quegli stessi anni da Melchiorre Gioia (per quanto non circoscritto alla sola realtà milanese, bensì esteso all'intera realtà dipartimentale olonese): «Il tumulto della guerra, il disordine de' cangiamenti politici, il ritardo de' pagamenti agli appaltatori, cui incombe di conservarle, sono stati le cagioni dell'attuale degradazione delle strade», M. Gioia, *Discussione economica sul dipartimento dell'Olona*, Milano 1803, 12. L'urgenza di un pronto intervento in materia viaria portò all'adozione di quattro importanti decreti aventi ad oggetto proprio la rete stradale della capitale: il primo dell'11 agosto 1808 in materia di riattamento delle «strade più frequentate ed i corsi principali, da adattarsi in nuovo nella Città di Milano»; il provvedimento del 3 febbraio 1809 sul metodo da seguire per la selciatura delle «Strade interne meno frequentate della città»; il decreto 3 gennaio 1811 sull'opportunità di ripartire le vie milanesi in tre classi, completato dal successivo del 30 aprile 1812, che introduceva la suddivisione delle strade in corsi, contrade divisionali e contrade traverse (a cui andavano aggiunti a vicoli, per definizione non carrozzabili), fondata sulla rispettiva loro larghezza. Cfr. A. Pillepich, *La commissione d'ornato di Milano, in Istituzioni e cultura in età napoleonica*, a cura di E. Brambilla, C. Capra, A. Scotti, Milano 2008, 543-551. Gli avvisi a stampa dei citati decreti sono conservati in ASMi [= Archivio di Stato di Milano], *Genio Civile*, 1624.

13. Non a caso è stato puntualmente evidenziato che «Milan aurait forgé, entre 1796 et 1814, les conditions d'un État moderne, se soumettant aux exigences de la rationalité administrative et de l'efficacité bureaucratique. Par là même, l'espace urbain aurait été pris tout entier dans un vaste renouvellement tendant à susciter et ordonner un véritable Espace Public»: P. Giudicelli Falguières, *Espace privé et espace public à Milan (1796-1814)*, in *Villes et territoire pendant la période napoléonienne (France et Italie). Actes du colloque de Rome (3-5 mai 1985). Publication de l'École Française de Rome, Roma 1987, 261-281, p. 261.* Più in generale sulla politica urbanistica e delle vie di comunicazione attuata nel Regno d'Italia dall'amministrazione napoleonica si veda C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*, cit., 413-434.

14. E. Pagano, *Il comune di Milano*, cit., 191-192.

e periferico dello Stato, quanto con i privati cittadini, nella realizzazione di un progetto che, inaugurato nel corso della dominazione francese, sarà poi ampiamente proseguito lungo tutto il periodo del restaurato Regno Lombardo-Veneto.

Il presente contributo si prefigge dunque il fine, attraverso l'analisi di casi concreti affrontati dall'ente cittadino tra il 1805 e il 1848, di mettere in luce alcune tra le principali caratteristiche del suo operato, con particolare interesse per gli aspetti storico-giuridici.

Tra le diverse questioni che l'amministrazione meneghina si trova ad affrontare nel corso del decennio di Regno napoleonico, la vertenza sostenuta con Giovanni Battista Vergani tra il 1809 e il 1811 e conclusasi *more solito* in via transattiva¹⁵, appare a mio parere esemplificativa del *modus agendi* seguito dagli organi municipali nella gestione dei rapporti con i privati, in una materia tanto delicata come quella stradale.

La ricostruzione della vicenda è resa possibile grazie ai verbali delle sedute del consiglio comunale, essendo stati trasferiti in altra sede e con ogni probabilità andati perduti gli allegati normalmente trasmessi allo stesso dal podestà o dagli uffici tecnici, al fine di portarlo a conoscenza delle situazioni su cui sarebbe stato successivamente chiamato a decidere¹⁶.

Nel caso in discorso, il verbale della seduta del 7 agosto 1809 riporta al paragrafo III che il podestà Antonio Durini¹⁷ sottopone all'esame e successiva deliberazione del consiglio il ricorso presentato da Giovanni Vergani, col quale questi «addimanda la preventiva liquidazione, e pagamento dell'indennizzazione dipendente dall'ordinatagli rimozione della così detta zocca¹⁸ ad uso di vendere carni da macello, che tiene sull'angolo della sua casa alla sinistra entrando nella contrada di S. Clemente dalla parte della Piazza del Tagliamento»¹⁹, rimozione imposta in quanto la conservazione di detta zocca andrebbe a porsi in aperto contrasto, da un lato, con i «veglianti Regolamenti di Pulizia Stradale e di Pubblico Ornato»²⁰,

15. Le lungaggini e gli alti costi connessi alle vertenze giudiziarie, sommati agli esiti spesso incerti delle stesse, nella gran parte dei casi portavano infatti il Direttore generale dell'amministrazione dei comuni, Benedetto Bono, a propendere per una conciliazione stragiudiziale, quando almeno una delle parti in causa era un organo dell'amministrazione comunale. A. Liva, *Il controllo centrale sulle amministrazioni locali nel Regno d'Italia*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, I, Milano 1985, 865-951.

16. Taluni rilevanti particolari della controversia, insorta già nel XVII secolo e di cui in questa sede si intende ricostruire le ultime vicende, sono inoltre conoscibili grazie agli «appunti di cronaca milanese» redatti nel dicembre 1920 da un omonimo discendente di Giovanni Vergani, e dati alle stampe alcuni anni dopo la morte del loro autore, a cura di Osvaldo Lissoni: G. Vergani, *La Zocca di San Clemente e la Torre del Verzaro in Milano*, Milano 1926.

17. Per un profilo biografico del Durini si rimanda a: G. B. Marchesi, *Il podestà di Milano Conte Antonio Durini*, «Archivio Storico Lombardo», 2 (1903), 138-176.

18. «Sciòcca o sciòcchi è parola antica del dialetto milanese, e tuttora in uso, adoperata da macellai e pizzicagnoli, colla quale si intende quel grosso ciocco, generalmente ceppo di quercia o di noce, od anche quel complesso di ciocchi mezzani di volume, legati quasi in forma di piccolo tavolo, sul quale si tagliano le carni nelle beccherie o le si tritano per farne salsiccia», G. Vergani, *La Zocca di San Clemente*, cit., 11.

19. ASCM [= Archivio Storico Civico di Milano], *Consiglio comunale*, 8, f. 134.

20. *Ibidem*. Benché il verbale della seduta non faccia esplicito riferimento alle previsioni normative poste dalla municipalità a fondamento della decisione circa la rimozione della zocca, gli amministratori si riferiscono sicuramente anzitutto al *Regolamento per la costruzione, per l'adattamento e per la conservazione delle strade* del 20 maggio 1806, lad-

dall'altro con i già intrapresi lavori di riattamento a doppio selciato di quella contrada. Come per la maggior parte delle questioni affrontate, anche in questo caso il consiglio ritiene preferibile non chiudere immediatamente la causa con una decisione che rischierebbe di essere poco ponderata e di rivelarsi quindi pregiudizievole per l'interesse (e le casse) comunali, deliberando invece ad unanimità di rimettere la vertenza ad una delegazione speciale di tre membri «affinché si compiaccia di prendere il tutto in matura considerazione, e di aggiungere con apposito rapporto le proprie osservazioni, col savio suo parere»²¹ (sono eletti in questa sede i consiglieri Pietro Castelli, Luigi Cagnola²² e Giovanni Orleri; viene da pensare che la scelta non fu casuale, sul presupposto che l'Orleri era avvocato, il Castelli ingegnere e architetto collegiato, mentre il Cagnola era parimenti architetto, oltre che membro della Commissione di pubblico ornato²³).

I delegati si prendono il tempo necessario per esaminare la vicenda, riproposta all'attenzione dell'assemblea nella seduta del 2 gennaio successivo; come anticipato, non disponiamo purtroppo né della relazione presentata in consiglio, né dei documenti nel frattempo prodotti dal Vergani, diretto con ciò a dimostrare la proprietà privata dello spazio su cui sorge la zocca e quindi il diritto ad essere indennizzato del danno conseguente alla sua rimozione. Nei mesi trascorsi tra la seduta dell'agosto 1809 e quella del gennaio 1810 la questione viene comunque sicuramente affrontata dai diversi soggetti in causa e di ciò ne è prova proprio il verbale dell'adunanza di gennaio, che, nel citare le conclusioni del rapporto, fa

dove alla Sezione I del Titolo V, relativa alla polizia delle *Strade nelle città e comuni chiusi da mura*, l'art. 31 dispone che «Le strade urbane non possono venire in maniera alcuna ingombrate, né di giorno, né di notte», affermando la norma successiva che «se per esercizio di commercio, o per la vendita di commestibili, occorre a taluno di occuparne una porzione, è tenuto di chiedere il permesso alla autorità municipale, che può negarlo od accordarlo colle limitazioni che stimasse opportuno di apporvi». È altresì necessario ricordare che, in attuazione di tale disciplina generale, nel settembre 1806 l'amministrazione aveva diramato un *Avviso*, in cui veniva parimenti sancito il divieto «di occupare Strade, Piazze, od altri siti di pubblica ragione per qualunque siasi titolo senza avere riportata la licenza in iscritto dall'Amministrazione Municipale» (art. 1), specificando ulteriormente che «sono proibiti tutti i sporti, e parapetti si stabili, che mobili di Botteghe protendenti sulle Strade, o Marciapiedi, e quelli che per avventura già esistessero saranno riformati, e ridotti nei compatibili limiti nel termine di sei mesi dalla data del presente Avviso, venendo con ciò esclusa ed abrogata qualunque siasi pratica, o consuetudine, che si potesse» (art. 3), cfr. *Gride, regolamenti, tasse e tariffe diverse tuttora in vigore alla Congregazione Municipale della Regia Città di Milano*, Milano 1850, 132-134.

21. ASCM, *Consiglio comunale*, 8, f. 134.

22. Voce *Cagnola Luigi*, in *Dizionario biografico degli italiani*, XVI, Roma 1973, 314 ss.

23. Introdotta con decreto vicereale del 9 gennaio 1807 nei comuni di Milano e Venezia, alla suddetta commissione erano affidati, oltre a funzioni di pianificazione edilizia e viaria, importanti compiti di controllo sulla produzione edilizia posta in essere dai privati cittadini, essendo chiamata a deliberare su qualsiasi progetto presentato alla municipalità da «ogni possessore che vuole intraprendere riparazioni, costruzioni od inalzamenti dei muri fronteggianti le strade». Nonostante i numerosi progetti presentati, il Pillepich evidenzia che, astretta dai limiti imposti dal Governo napoleonico, «l'attività della commissione dal 1807 al 1814 fu meno ambiziosa di come certi l'hanno descritta». Cfr. A. Pillepich, *La commissione d'ornato di Milano*, cit., 544. Sulla Commissione d'ornato si veda altresì: M. G. Sandri, *L'iter di preparazione della commissione di pubblico ornato*, in *Istituzioni e cultura*, cit., 537-542; G. Piccarolo, *Note sul ruolo della Commissione d'Ornato fra età napoleonica e Restaurazione*, in *Milano 1814*, cit., 187-196; L. Patetta, *Architettura e spazio urbano in epoca napoleonica*, in *L'idea della magnificenza civile*, cit., 21-25; G. De Finetti, *Milano costruzione di una città*, cit., in particolare 60-86; P. Giudicelli Falguières, *Espace privé et espace public*, cit., 271-279; G. Romanelli, *La Commissione d'Ornato: da Napoleone al Lombardo Veneto*, in *Le macchine imperfette. Architettura, programma istituzioni nel XIX secolo, Dipartimento di analisi critica e storica. Atti del convegno. Venezia, ottobre 1977*, a cura di P. Morachiello, G. Teyssot, Roma 1980, 129-145.

riferimento al fatto che tali atti sono ritenuti insufficienti a fondare le ragioni addotte dal privato, sostenendo che

sia quindi che si esamini la sentenza magistrale 29 Marzo 1678²⁴; e l'Istromento 6 Settembre 1768²⁵; sia che ponderare si vogliano nel suo vero merito gli atti in via economica, ed amministrativa passati nell'Anno Settimo Repubblicano tra le Autorità Costituite²⁶, la Commissione si convince senza esitanza che la pretesa del Signor Vergani verso la Comune ... è assolutamente destituita d'ogni appoggio anche perché dagli atti esistenti nell'Archivio Municipale rilevasi che nessuno compì avanti il Magistrato competente la prova di che fosse di ragione privata lo Spazio in discorso²⁷.

Con un laconico «non si fa luogo per parte del Comune ad alcuna indennizzazione»²⁸ il consiglio sembra pertanto comporre la vertenza, e chiudere definitivamente la questione: l'area su cui sorge la zocca rientra a pieno titolo nello spazio di proprietà comunale, con buona pace del Vergani.

Ma la disputa, diversamente da quanto auspicato, non può ancora considerarsi risolta. Dopo quasi due anni l'assemblea municipale sarà infatti chiamata a prendere nuovamente in esame la vicenda, che ha nel frattempo assunto tinte ben diverse da quelle originariamente prospettate: nella seduta del 29 ottobre 1811 una lettera del podestà comunica che «per ordine superiore [si] sottopone alle ulteriori deliberazioni del Consiglio la pendenza tra questo Comune ed il Signor Giovanni Vergani unitamente ad un progetto di transazione dipendentemente dall'indennizzazione da quest'ultimo pretesa»²⁹. Non sappiamo che cosa sia accaduto nei mesi che intercorrono tra la decisione del gennaio 1810 e la seduta di ottobre 1811, di certo c'è che il consiglio aveva rigettato senza la minima esitazione la richiesta indennizzatoria del Vergani, trovandosi ora di fronte ad un progetto di conciliazione che deve tener conto anche delle ragioni da quest'ultimo avanzate. L'intervento dell'autorità superiore ha cambiato le carte in tavola e impone al comune una mediazione tra l'interesse pubblico e quello privato.

Come già ricordato – non disponendo di documentazione ulteriore in aggiunta ai verbali delle sedute consiliari – non siamo in grado di conoscere con certezza l'evolversi dei fatti e quindi le ragioni che hanno portato l'autorità superiore ad

24. G. Vergani, *La Zocca di San Clemente*, cit., 21-22; riferimento a detta sentenza anche in ASCM, *Località milanesi*, 334. Sulle istituzioni del ducato di Milano e in particolare riguardo alla composizione e alle competenze del Magistrato straordinario (poi confluito, unitamente al Magistrato ordinario, nell'unico Magistrato camerale) si vedano i risalenti ma assai utili A. Visconti, *Il Magistrato Camerale e la sua competenza amministrativa e giudiziaria*, «Archivio Storico Lombardo», 14 (1910), 373-422, e id., *La pubblica amministrazione nello Stato milanese durante il predominio straniero (1541-1796)*. *Saggio di storia del diritto amministrativo*, Milano 1913, da cui si apprende che, pur data la presenza a Milano di un giudice delle strade, ad esso era gerarchicamente sovraordinato il Magistrato straordinario, cui spettava il giudizio di appello contro le sue sentenze.

25. Il testo dell'istromento si può consultare in ASMi, *Notarile*, 42967.

26. ASCM, *Località milanesi*, 334.

27. ASCM, *Consiglio comunale*, 9, f. 139.

28. *Ibidem*.

29. ASCM, *Consiglio comunale*, 10, f. 147.

ingerirsi in tale affare. Certamente il prefetto dipartimentale doveva essere a conoscenza della vertenza per aver preso personalmente parte alle adunanze dell'organo comunale, oltre che per aver esercitato la propria autorità di controllo sulle deliberazioni espresse da quest'ultimo, in forza di quanto previsto dall'art. 21 del citato decreto 8 giugno 1805.

E di fronte ad un ordine prefettizio il consiglio può ben poco, se non uniformarsi. Anche in questa circostanza però la decisione deve essere il prodotto di una disamina attenta e precisa, volta a considerare tutti i *pro* e i *contra* del caso ed a trovare una soluzione che, riconoscendo i diritti del privato, non vada a frustrare eccessivamente le ragioni pubbliche. Nuovamente dunque la questione viene rimessa ad una sottocommissione, composta questa volta dai consiglieri Luigi Conti e Giovanni Battista Frisiani, che dal 1810 riveste anche la carica di savio.

I delegati lavorano assai celermente e nel giro di una settimana predispongono un progetto di contratto, che presentano alla discussione e deliberazione del consiglio nella sessione dei giorni 5-7 novembre 1811. Per nostra fortuna il segretario municipale decise di trascrivere interamente la relazione redatta dal Frisiani nel verbale della seduta, grazie ad essa sappiamo infatti che della controversia si era precedentemente occupata anche la Commissione Legale³⁰, mediante la formulazione di due pareri, di cui non disponiamo ma che dovevano essere a pieno sostegno del ricorrente, se fanno concludere al relatore che

considerando i titoli sui quali la detta Commissione appoggia il diritto di reintegrazione attribuito al Signor Vergani [la commissione incaricata] non ha potuto ammeno di sentirne una preponderanza tale a favore del reclamante Vergani, che decisamente sia dell'interesse comunale il convenire in una passiva transazione piuttosto che intentare una lite³¹.

La relazione prosegue indicando i diversi passaggi di proprietà dell'area oggetto della contesa e riferendo altresì di un decreto del Direttorio Esecutivo Cisalpino che abilitava la municipalità di Milano ad entrare in trattativa con Giovanni Vergani, «quando fosse piaciuto alla Comune di rimuovere a comodo pubblico il detto sciocco»³² (cioè proprio la zocca la cui rimozione è materia del contendere); proseguendo con la lettura della relazione e tralasciando gli aspetti meramente economici della vicenda, occorre evidenziare che la delegazione consiliare, ora aderendo alle indicazioni ricevute dalla superiore autorità tutoria e quindi in aperto contrasto con le conclusioni adottate dal consiglio due anni prima, si schierava palesemente in favore dei diritti vantati dal Vergani. È opportuno cedere nuovamente la parola al savio Frisiani, perché dal tenore del discorso si comprende il profondo mutamento intervenuto in seno all'assemblea in relazione alla vertenza:

30. Sull'ente e le sue competenze si veda in particolare A. Giovanazzi, *I consigli di prefettura dell'Italia napoleonica. Acque e strade tra amministrazione e disciplinamento*, Tesi di dottorato in Studi storici e documentari, XXVIII ciclo, Università degli Studi di Milano 2004-2005, 92-110.

31. ASCM, *Consiglio comunale*, 10, f. 147.

32. *Ibidem*.

«Il complesso di questi titoli sembrano alla vostra Commissione sufficienti a pronunciare per la convenienza di una transazione massime che anche qualora si persistesse dal Consiglio nel volere sperimentare la via giudiziale, non vi sarebbe mai la superiore abilitazione»³³. Proposta quindi l'approvazione della transazione già conciliata dal municipio col Vergani, grazie anche all'intervento del Consiglio di prefettura, l'organo comunale non può far altro che risolversi in tal senso, ovviamente con voto unanime.

La fine dell'era napoleonica segna, a Milano come nel resto dei territori lombardo-veneti, il ritorno dell'aquila bicipite e delle sue leggi³⁴. Bisogna tuttavia notare che l'amministrazione delle maggiori città del Regno non risente, quanto alla sua organizzazione, di modifiche particolarmente significative rispetto all'esperienza precedente: per Milano, ridimensionato il ruolo di capitale in quello più modesto di capoluogo provinciale³⁵, la notificazione del 12 febbraio 1816, integrata e resa pienamente operativa dalla successiva del 12 aprile, continua infatti ad affidare le funzioni deliberative del comune ad un consiglio, ora formato da sessanta membri nominati per la prima volta dal Governo e successivamente dalla Congregazione centrale, in forza di criteri legati alla nobiltà e alla proprietà fondiaria, mentre le funzioni più propriamente amministrative sono attribuite ad una congregazione municipale guidata da un podestà di nomina imperiale³⁶.

In relazione alla sistemazione urbanistica e viaria, se il Regno d'Italia era stato senza dubbio fucina di grandiosi progetti di riqualificazione dello spazio urbano³⁷ (realizzati – è il caso di dirlo – in minima parte, a causa della sempre precaria situazione finanziaria tanto cittadina quanto statale³⁸), il Lombardo-Veneto si ca-

33. *Ibidem*.

34. Tra le maggiori riforme apportate col cambio di regime, deve segnalarsi anzitutto, oltre alla sostituzione del sistema amministrativo austriaco a quello di marca francese, l'introduzione del Codice civile universale austriaco, pienamente realizzata solo a partire dal 1 gennaio 1816. È inoltre da ricordare che già la Reggenza provvisoria, con provvedimento del 14 settembre 1814, aveva abrogato i previgenti decreti 3 gennaio 1811 e 30 aprile 1812 sulla classificazione delle strade, attribuendo alla municipalità la facoltà di presentare al governo «quei progetti che giudicherà convenienti al pubblico comodo ed ornato», sentita la Commissione d'ornato. *Ex multis*, per un quadro completo sull'assetto istituzionale del Regno Lombardo-Veneto si rinvia a: A. Sandonà, *Il Regno Lombardo Veneto 1814-1859. La Costituzione e l'Amministrazione*, Milano 1912; E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali*, cit., 59-83; M. Meriggi, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, Bologna 1983; id., *Il Regno Lombardo Veneto*, Torino 1987; id., *Le istituzioni del Regno Lombardo-Veneto*, in *Il Veneto austriaco 1814-1866*, a cura di P. Preto, Padova 2000, 29-40; D. Novarese, *Le istituzioni politiche della Restaurazione*, in *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*, a cura di M. Meriggi, L. Tedoldi, Roma 2014, 103-127.

35. A. Visconti, *Storia di Milano*, Milano 1937, 575-576.

36. E. Verga, *I Consigli*, cit., 42-44; E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali*, cit., 66-67.

37. Si pensi al riguardo al grandioso progetto del Foro Bonaparte presentato nel 1801 da Giovanni Antolini, ovvero al Piano dei Rettifili ideato in seno alla Commissione d'Ornato, inteso a sovrapporre «una maglia di rettifili ortogonali (romanamente cardo-decumanica) allo schema radiale e monocentrico di Milano» (L. Patetta, *Architettura e spazio urbano*, cit., 24) e parimenti mai realizzato. Cfr. A. M. Brizio, *Interventi urbanistici e architettonici a Milano durante il periodo napoleonico*, in *Quaderni dell'Accademia nazionale di Lincei (Atti del convegno sul tema: "Napoleone e l'Italia")*, Roma 8-13 ottobre 1969), Roma 1973, 413-427.

38. Evidenza in proposito Simoncini che «proposte e modelli di intervento restarono sostanzialmente irrealizzati. Dei tanti piani e progetto elaborati, per la brevità del periodo e per le limitate possibilità finanziarie, solo pochi giunsero alla fase esecutiva e la maggior parte di essi fu poi bloccata - almeno in Italia - dalle lentezze della burocrazia napoleonica; lentezze dovute sia all'eccessiva centralizzazione del sistema amministrativo su Parigi, sia

ratterizza al contrario per una progettazione meno spettacolare e più realistica, che permette però di approntare un numero assai significativo di opere pubbliche³⁹. La realizzazione di strade nuove e più larghe, necessità collegata non soltanto a ragioni di ornato cittadino ma anche e soprattutto di sicurezza e salubrità pubblica, impone agli organi municipali un lavoro quotidiano, e non è un caso se quasi in ogni sua seduta il consiglio comunale si trova ad affrontare questioni legate a tale materia. Sono i rapporti con i privati a richiamare maggiormente la nostra attenzione, quei privati proprietari di case e botteghe fronteggianti le pubbliche vie, chiamati ad arretrare le loro abitazioni per consentire la realizzazione dei progetti di costruzione e allargamento dei rettifili. Lo scontro tra interesse pubblico e privato si fa particolarmente accentuato proprio sul terreno della proprietà ed a questo riguardo è centrale il tema della espropriazione forzata per causa di pubblica utilità, più volte invocata dagli scranni del palazzo del Broletto ma, come vedremo, mai pronunciata per lavori di committenza municipale.

L'argomento assume nuovamente grande rilievo, poiché consente di porre in evidenza il *modus operandi* seguito dagli organi locali nell'intento di fare di Milano una moderna città europea, e quindi di conoscere le difficoltà riscontrate nella concreta realizzazione di questo progetto, costituite in massima parte (oltre che dall'esiguità delle casse municipali) dalla necessità di rimettere ogni minima decisione all'approvazione superiore, in aggiunta alla presenza di una burocrazia asfissiante⁴⁰.

All'occorrenza di una legge che, senza spese insostenibili per il comune, provveda «ad una più celere esecuzione di rendere li principali Corsi di questa Città più comodi all'affluenza de' Cocchi, Carri, e Cavalli, con minore pericolo del Popolo»⁴¹, si fa già riferimento nella seduta del 31 gennaio 1817, al termine di una lunga relazione presentata su diversi progetti di riattamento stradale dalla solita sottocommissione incaricata dal consiglio. Il rapporto proposto all'attenzione dell'assemblea risulta particolarmente interessante anche perché richiama la normativa in materia viaria ed espropriativa tanto precedente quanto vigente all'atto della deliberazione: i delegati evidenziano anzitutto che mentre «nei tempi più

all'opposizione che l'intervento pubblico incontra spesso nell'ambito della stessa amministrazione, per ragioni politiche ed ideologiche», G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica*, cit., 20.

39. G. Bigatti, *Trasformazioni urbane e condizione abitativa nella Milano austriaca (1816-1859)*, «Storia in Lombardia», 1 (1984), 3-29.

40. Come ha ben saputo illustrare il Meriggi, «fin dall'inizio, infatti, l'accusa che venne ad essa [l'amministrazione austriaca del Lombardo-Veneto] rivolta non fu quella di rivelare tratti dispotici ed oppressivi ma, più semplicemente – anche se non per questo più banalmente – quella di essere estremamente lenta e farraginoso. Tale lentezza derivava essenzialmente dalla scarsa disponibilità, all'interno dell'amministrazione, di una dislocazione di livelli decisionali intermedi; dall'impossibilità, per ciascun livello dell'amministrazione, di operare in proprio scelte che costituissero un'interpretazione responsabilizzata delle prescrizioni generali vigenti. La necessità di un continuo rinvio, da parte di ciascun ufficio, di pratiche e decisioni all'ufficio ad esso gerarchicamente superiore, e da questo a sua volta a quello immediatamente sovrastante, e così via, lungo una catena gerarchica ascendente il cui teorico – ma non puramente tale – anello estremo era dislocato fuori dal Lombardo-Veneto, e si identificava addirittura nella figura dell'imperatore, faceva sì che i tempi di definizione di un'operazione amministrativa si dilatassero oltremisura»: M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., 85-86.

41. ASCM, *Consiglio comunale*, 14, f. 194.

antichi era stabilito un determinato prezzo per gli spazi pubblici», destinato ad aumentare a mano a mano che ci si avvicinava al centro cittadino, mancava invece un'analoga disciplina regolante i casi in cui fosse stata l'amministrazione ad aver interesse all'acquisto di aree private, lacuna determinata dal fatto che «mai la Comune comprava spazi rilasciati». Al mutato assetto istituzionale, conseguente l'invasione francese e l'instaurarsi del dominio napoleonico, corrispose ben presto l'introduzione di una nuova disciplina in materia, strettamente connessa ad una maggiore azione della pubblica amministrazione nel settore stradale: il nuovo sistema di determinazione dei prezzi, dovendo ora tener conto anche del «reintegro dovuto ai Particolari, che fossero obbligati dal Piano di Pubblico Ornato a rientrare colla linea del loro Fabbricato», semplificava il precedente mediante la sostituzione delle originarie fasce tariffarie con l'introduzione di un *maximum* ed un *minimum*, rispettivamente di 40 e di 12 lire italiane. Ma – facendo nostro il giudizio espresso dai consiglieri – «ne[ppure] qui si ferma il disordine». La nuova disciplina infatti (entrata in vigore in forza di un dispaccio ministeriale del 3 giugno 1808, specificato da un analogo riscontro della Commissione d'ornato del successivo 26 luglio), non solo non indicava criteri e modalità con cui calcolare l'indennizzo dovuto ai proprietari delle aree espropriande, ma nemmeno precisava l'unità di misura cui fare riferimento per la determinazione del valore monetario dell'immobile, se, cioè, il metro o il quadretto⁴².

L'intervento del legislatore in una materia così rilevante era dunque sentito come di assoluta necessità, ma tale richiesta sarà tante volte implorata dalla superiorità, quante da essa ignorata: nuovamente nel 1824 il consiglio invita infatti la congregazione municipale a ricorrere presso il Governo «onde ottenere che per tutto ciò che riguarda l'ornato venga posto in piena attività il Decreto non ancora abrogato 9 Gennaio 1807, di cui il secondo paragrafo l'abilita ad un regolamento di compenso indipendente dalle pretese dei Proprietari che vengono obbligati a cedere parte delle loro Case»⁴³; mentre ancora il 27 agosto 1840, nel corso di una

42. La densa riflessione proposta dalla commissione consiliare prosegue evidenziando che neppure la norma prevista dall'art. 545 del Codice Napoleone aveva permesso di risolvere i problemi posti dalla prassi, tanto che «nei progetti sempre rinascanti di pubblica utilità, di pubblico ornato, di pubblici edifici, e nelle cause moltiplicate sempre di nuovi bisogni fu forza cambiare tale giurisprudenza, e nacque il Decreto 11 Luglio 1813», con cui si introduceva la nuova disciplina in tema di espropriazione per pubblica utilità. In pari tempo, anche per far fronte alle non floride finanze municipali, la Commissione d'Ornato lavorava ad un piano «direm così legislativo, che tutti contenesse i principi di equità, coi quali dovessero essere reintegrati i particolari obbligati da speciali circostanze a sostenere la perdita di tutta, o di parte della loro proprietà pel comodo, ed ornato pubblico». Ma tale progetto – non a caso definito in questa sede «poco legale» – «fu dal Governo sottoposto all'esame della Commissione legale, che troppo rigida nell'applicazione de' principi, che riguardano strettamente il mio, e il tuo, quando è disputato avanti i Tribunali Giudiziari si armò contro il piano tanto fieramente, che ne nacquero correzioni, modificazioni, sospensioni ed infine silenzio»: ASCM, *Consiglio comunale*, 14, f. 194, cit. Sull'applicazione dell'art. 545 del codice napoleonico, alla luce delle riflessioni emerse in Consiglio di Stato, si veda: P. Mastrolia, *Legal transfer. La disciplina dello spazio nella Milano napoleonica*, «Historia et Ius», 19 (2021), 1-53, http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/mastrolia_19.pdf.

43. ASCM, *Consiglio comunale*, 19, f. 295 (seduta 30 novembre 1824). Si deve evidenziare che già nell'adunanza del precedente 11 giugno, dovendo deliberare sull'arretramento dell'abitazione di proprietà di Ignazio Ragni in Contrada de' Meravigli al n. 2399, il consiglio invitava «la Congregazione Municipale a volersi compiacere di

discussione consiliare avente ad oggetto una materia di innegabile preminenza, quale il rifacimento della piazza del Duomo da dedicare all'imperatore, di fronte alle pressanti richieste dei consiglieri, i quali necessitano di avere a disposizione precisi preventivi di spesa prima di giungere alla scelta del progetto definitivo,

l'Ing. Sig. Righetti osserva, come anche nel caso attuale sarà difficile di poter far giusti calcoli. Questi non è forse impossibile istituirli in quanto alle spese di elevazione, ma rispetto all'area, la cosa diventa scabrosa in quanto che non essendovi una Legge per l'espropriazione forzata è lecito ai privati le cui case si vogliono in tutto o in parte acquistare, di domandare somme di mero capriccio⁴⁴.

L'esternazione del Righetti, se da un lato può stupire, si giustifica proprio alla luce della disciplina all'epoca vigente e dell'assenza di una regolamentazione unitaria e precisa in materia di provvedimenti ablatori dei diritti dei singoli, in particolare circa le modalità da adottare per determinare il calcolo della stima del danno subito dai proprietari con l'esproprio e del conseguente indennizzo loro dovuto. Dal verbale della citata seduta 31 gennaio 1817 apprendiamo infatti che, a seguito dell'abrogazione del decreto napoleonico 11 luglio 1813, contenente il *Regolamento sulle spropriazioni per titoli di pubblica utilità e sulla liquidazione delle indennizzazioni*⁴⁵, e la conseguente entrata in vigore del Codice civile universale austriaco⁴⁶, la materia deve sì essere disciplinata alla luce dei principi sanciti dal § 365 dell'ABGB, in forza del quale «quando l'utilità pubblica lo esiga, deve ciascun membro dello Stato anche cedere la sua piena proprietà contro una conveniente indennizzazione» (richiamato qui in combinato disposto con il §1323, secondo cui «per la riparazione del danno dato debbono restituirsi le cose tutte nello stato pristino, o se ciò non possa eseguirsi, devesi pagare il valore di stima. Se il risarcimento riguarda soltanto il danno dato, si chiama propriamente indennizzazione»), tuttavia tale norma appare eccessivamente astratta e di conseguenza insuscettibile di risolvere le concrete questioni che sorgono nella prassi dei quotidiani rapporti con i cittadini.

Ci si trova pertanto di fronte ad una indiscutibile situazione di vuoto normativo, la cui soluzione appare quanto mai urgente⁴⁷.

predisporre colla consueta di lei attività, e zelo un Piano regolatore, e disciplinare tanto per la massima sotto cui adottare i rettili, quanto per la liquidazione delle occorrenti indennizzazioni per tutti quei casi che si possono generalizzare da presentarsi poi al Consiglio per le sue osservazioni, ed approvazione, in quanto sia compatibile coi Regolamenti in corso, o provocando le Superiori determinazioni»: ASCM, *Consiglio comunale*, 19, f. 289.

44. ASCM, *Consiglio comunale*, 36, f. 609.

45. Sui lavori preparatori che portarono all'applicazione del suddetto decreto, cfr.: P. Mastrolia, *Legal transfer*, cit., 47-53.

46. Sull'introduzione dell'ABGB nel Lombardo-Veneto: M. R. Di Simone, *Percorsi del diritto tra Austria e Italia (secoli XVII-XX)*, Milano 2006, 159-183.

47. Il problema connesso all'assenza di una disciplina che regoli compiutamente la materia è evidenziato anche dalla dottrina, comunque non particolarmente attiva sulla questione; fondamentale appare il trattato dedicato all'istituto espropriativo da Casimiro De' Bosio, nella metà del XIX secolo, con particolare riferimento al discorso che l'autore presenta nell'introduzione: C. De' Bosio, *Della espropriazione degli altri danni che si recano per causa di pubblica utilità*, Venezia 1857.

Le attese degli organi municipali, connesse alla necessità di potersi servire di uno strumento legislativo certo in una materia tanto spesso origine di facili controversie, non potevano d'altronde che andare frustrate. Già nella seduta del febbraio 1829 infatti, di fronte all'ennesima richiesta diretta ad ottenere l'assenso all'uso del mezzo espropriativo nell'allargamento della Corsia dei Servi⁴⁸, il presidente del consiglio invita ad evitarne l'esplicito riferimento nel testo della decisione, in quanto «l'odiosità di questo rimedio potrebbe incagliare l'esecuzione del progetto»⁴⁹, consentendo alla congregazione municipale di farvi riferimento solo «nei previsti casi di renitenza assoluta o d'indiscrete pretese per parte di qualche Inquilino, o proprietario il provvedervi a termini dei Regolamenti»⁵⁰. Così come ancora nel giugno 1839, di fronte alla proposta della medesima congregazione affinché «in vista delle strette in cui trovasi il Civico Erario sarebbe necessario che fosse decretata la spropriazione forzata, ... l'Avvocato Guicciardi si oppone ... ammenoché non si presenti il caso di una necessità assoluta o quello almeno di una utilità evidente ...»⁵¹; dovendosi a ciò aggiungere che «[a]nche il Signor Consigliere I. R. Delegato inclinerebbe a questa opinione e vorrebbe che la proposizione della Commissione fosse in qualche parte modificata, accennando sopra tutto che forzata espropriazione non abbia ad invocarsi che per le strade postali e in modo che vengano esse ridotte alle misure precisamente indicate dalle veglianti discipline»⁵².

Dovendosi trarre alcune, pur non conclusive, considerazioni riguardo il ruolo posto in essere nella prima metà dell'Ottocento dalle autorità municipali milanesi in relazione all'attività di ristrutturazione del tessuto viario urbano e ai conseguenti risvolti giuridici ad essa connessi, è necessario evidenziare come sia nella breve esperienza napoleonica, sia nel successivo Regno Lombardo-Veneto, esse svolgono senza dubbio una funzione di notevole rilievo. Dagli esempi riportati, forse pochi se considerati quantitativamente, ma sicuramente degni di nota dal lato del loro portato, emerge come, tanto il consiglio comunale quanto l'organo esecutivo (municipalità prima, congregazione municipale poi), si facciano portatori e propugnatori dei diritti e degli interessi della città, svolgendo un'opera di continuo e necessario bilanciamento tra ragioni pubbliche e diritti privati.

48. Sull'attività posta in essere dal comune di Milano in relazione al rifacimento della Corsia dei Servi cfr. P. Arrigoni, *La sistemazione del Corso e della Piazza posteriore al Duomo nella prima metà del secolo XIX*, estratto dal «Bollettino Municipale mensile Città di Milano», 6 (1926); più diffusamente, anche con riferimento alle conseguenti problematiche legate all'esperimento della pratica espropriativa, si veda in particolare G. D'Amia, *Architettura e spazio urbano a Milano nell'età della Restaurazione. Dal tempio di San Carlo a piazza del Duomo*, Como 2001 (con particolare riferimento al capitolo II, *Il rettilineo di corsia dei Servi e le prime ipotesi per piazza del Duomo*, 43-75).

49. ASCM, *Consiglio comunale*, 24, f. 380.

50. *Ibidem*.

51. ASCM, *Consiglio comunale*, 35, f. 585.

52. *Ibidem*. Il tema della espropriazione forzata sarà affrontato dal consiglio comunale anche nella seduta successiva, in data 12 giugno. In merito alle diverse proposte presentate per il rifacimento della piazza anteriore e posteriore del Duomo, il riferimento a tale mezzo ablatorio si giustifica infatti in quanto «l'opera tante volte detta present[a] in rapporto del Civico interesse e decoro quel grado di importanza che in materia di ornato equivale a necessità»: ASCM, *Consiglio comunale*, 35, f. 585-bis.

Soprattutto nel decennio del Regno Italico, l'attività posta in essere dall'autorità locale ambrosiana deve essere apprezzata quantomeno sotto un duplice ordine di motivi: in primo luogo poiché essa costituisce il presupposto della moderna organizzazione dell'amministrazione locale; inoltre in quanto dando avvio all'importantissima opera di riqualificazione spaziale, colta non solo e non tanto in questa sede dal punto di vista architettonico o urbanistico, essa pone le basi, con la separazione del pubblico dal privato, per giungere alla definizione del concetto di moderna spazialità⁵³, indubbiamente rilevante anche in ambito giuridico⁵⁴.

In entrambe le esperienze costituzionali considerate – lo si è visto – gli organi municipali incontrano un ostacolo invincibile, rappresentato dall'onnipotente intervento dell'autorità gerarchica superiore: il controllo prefettizio, e, per suo tramite, ministeriale nell'epoca napoleonica⁵⁵, quello posto in essere dal delegato provinciale e quindi dal Governo nel Regno Lombardo-Veneto, condizionano infatti sensibilmente l'autonomia municipale, messa ancor più alla prova a partire dal 1815 da un apparato burocratico opprimente, che rimette direttamente a Vienna tutte le principali decisioni.

Nonostante ciò, l'opera iniziata nel 1805 prosegue ampiamente nel corso della Restaurazione: il lungo dibattito avente ad oggetto l'espropriazione forzata, le costanti richieste avanzate dal comune e finalizzate ad ottenere una normativa chiara in materia, atta a definire con certezza le condizioni per il suo esperimento e le modalità della sua concreta attuazione, così da ridurre al minimo le possibili controversie con i privati (nell'ottica di un risparmio di tempo e, quindi, di denaro), non fanno che confermare e sviluppare i germi posti nell'esperienza precedente.

53. P. Costa, *A 'Spatial Turn' for Legal History? A Tentative Assessment*, in *Spatial and Temporal Dimension for Legal History. Research Experience and Itineraries*, a cura di M. Meccarelli, M. J. Solla Sastre, Frankfurt am Main 2016, 27-62 (in relazione all'importanza assunta dalla connessione spazio-temporale nella riflessione storico giuridica si faccia altresì riferimento ai diversi contributi citati nel testo). Più in generale, sul concetto di *spatial turn*: G. Marramao, *Spatial turn: spazio vissuto e segni dei tempi*, «Quadranti», 1/1 (2013), 31-37.

54. Proprio riguardo a questo aspetto, Luciano Patetta mette in luce che «è importante aver presente come, in questi anni, muti nella gestione della città il rapporto tra l'autorità e i privati cittadini; muti, nella concezione, il rapporto fra diritto pubblico e diritto privato. Lo spazio pubblico entra a far parte della struttura urbana come protagonista, perde la sua genericità infrastrutturale per diventare "luogo urbano", sede di nuove funzioni collettive», L. Patetta, *Architettura e spazio urbano*, cit., 21.

55. Si deve qui ricordare che, tra il 1807 e il 1811, la gestione comunale nel Regno d'Italia fu altresì sottoposta al costante controllo svolto dalla già menzionata Direzione generale dell'amministrazione dei comuni, facente capo al Ministero dell'Interno. In merito alle vicende inerenti alla Direzione centrale, alle sue competenze, nonché ai conflittuali rapporti tra il direttore Bono e il Ministro dell'Interno Di Breme, si faccia riferimento a A. Liva, *Il controllo centrale sulle amministrazioni locali*, cit., *passim*.

Clima e pubblica utilità.

Raccolta delle acque meteoriche e spazio urbano a Milano tra età asburgica e napoleonica

ROMAIN ILIOU

Il *Piano Aria e Clima* (PAC) entrato in vigore nel 2021 definisce i provvedimenti previsti dall'attuale Comune di Milano per ridurre l'inquinamento atmosferico e rispondere all'emergenza climatica, a tutela della salute e dell'ambiente. Milano mira a diventare nel 2050 «una città più verde, fresca e vivibile che si adatta ai mutamenti climatici». Dentro le strategie sviluppate si nota l'attenzione rivolta all'albedo, il potere riflettente del tessuto urbano, e agli spazi che consentono di catturare la notte l'umidità per restituirla in giornata. Per arrivare a tali risultati, alla voce *Milano "Città Spugna"*, occorre «depavimentare» strade, parcheggi, marciapiedi e ridurre l'afflusso d'acqua piovana alla rete fognaria¹. Colpisce come tali provvedimenti contravvengano a quelli del decreto reale dell'11 agosto 1808 che mirava all'aumento dell'afflusso d'acqua piovana alla rete fognaria. Tale decreto, che prevedeva l'incanalamento delle acque meteoriche a carico dei proprietari sin dalle gronde delle case dentro dei canali sotterranei costruiti a spese del comune, ha profondamente segnato i regolamenti d'igiene applicati all'edilizia e la morfologia urbana per mantenere buone condizioni di viabilità e d'igiene. Quest'ultimo criterio determinante si appoggia sulla salubrità di un'aria valutata allora in base alla presenza di cattivi odori. Governare uno spazio urbano salubre significa cercare i mezzi regolamentari, tecnici ed architettonici che consentono una buona ventilazione con un'aria deodorizzata o, come si diceva, disinfettata².

Acclimatare la città

Quell'attenzione rivolta all'aria e alla pioggia si radica in uno sfondo intellettuale condiviso tra architetti, naturalisti, medici, economisti, filosofi e giuristi ove prevale, fino all'inizio dell'800³, un determinismo geografico attento agli effetti del clima tanto sugli usi, sui costumi e sulla salute dei popoli quanto sulla loro agricoltura, sulla loro architettura, sulle loro arti e sulle loro leggi, sintetizzato in particolare da Montesquieu (1689-1755) nel libro XIV del suo *Spirito delle Leggi* (1748). Il giurista Antonio Genovesi (1713-1769), nel suo commentario preliminare alla traduzione dell'opera del filosofo francese, indica che «le leggi debbonsi

1. Piano Aria e Clima del Comune di Milano: <https://www.comune.milano.it/piano-aria-clima>.

2. A. Corbin, *Le miasme et la jonquille. L'odorat et l'imaginaire social, XVIIIe-XIXe siècles*, Parigi 1982, 105-118.

3. M. Pina, *Un aperçu historique de la «théorie des climats»*, «Annales de géographie», 547 (1989), 322-325.

uniformare al fisico del clima nelle cose indifferenti, e per lo contrario combatterlo negli effetti viziosi». Egli conclude che «il Governo può correggere gli effetti del clima»⁴, sembrando incoraggiare una pianificazione territoriale e urbana in grado sia di sfruttare al meglio i luoghi sia di trasformarli per garantire salubrità e prosperità. L'agronomo ed economista Antonio Zanon (1696-1770) modera tale asserzione riflettendo che «pretendere con de' regolamenti ... [di] sforzare la natura del paese, è una chimera». Opina però che «il tentar di perfezionare i vantaggi naturali del paese ... è l'obbietto dell'attenzione d'un saggio legislatore»⁵. Quella tensione apparente tra la ricerca di un sistema universale che deve applicarsi a tutti i luoghi e il necessario adattamento dei suoi principi e delle sue regole alle contingenze particolari derivanti dalla natura dei luoghi stessi si ritrova nei dibattiti afferenti all'architettura. Così se per il teorico dell'arte e dell'architettura Francesco Milizia (1725-1798) «l'architettura deve essere bella in ogni clima», egli non dimentica che «la differenza del clima e de' costumi [vi] deve recare qualche differenza». Limita quelle differenze «nella disposizione, e nella maniera di coprire, nella quantità di aperture» ritenendo l'architettura costante e generale «nell'applicazione degli ordini e degli ornati, nella forma delle porte e delle finestre»⁶.

D'altronde, il discorso teorico sulla città illustra a sua volta quella tensione tra universale e locale, senza distaccarsi del tutto dall'ambizione del primo Rinascimento di produrre una forma ideale sia politica che geometrica e spesso collocata in un territorio etereo. I vivi dibattiti estetici si ritrovano però riuniti intorno alla teorizzazione in chiavi architettoniche di quei mezzi atti a garantire un ambiente urbano, sia esistente che progettuale, produttivo e salubre alla luce delle conoscenze mediche o naturalistiche quando, come ricorda Milizia, «le malattie e le mortalità sono più frequenti nelle città ... che in campagna»⁷. Secondo lui, le «cose [che] formano bella la città» sono quattro: cioè gli ingressi «che città annunziano»; le strade che «tutte sieno nette, e in dolce pendio» per favorire la loro pulizia; le piazze che servono «per la salubrità, e per dare un'aria più sfogata»; e gli edifici⁸. Per Milizia «la bellezza degli edifizii costituisce la principal bellezza delle strade, delle piazze, e di tutta la città» quando altri invertono quel rapporto gerarchico, intravedendo nel selciato «*le principal ornement de la ville*» perché a sostegno del suo risanamento⁹. Se Milizia poi indica che «l'altezza delle case non dovrebbe mai andare oltre de' tre piani», l'architetto francese Pierre Patte (1723-1814) ricorda che «*quant à la largeur des rues d'une Ville, & à l'élévation de ses maisons, il faut avoir égard au climat où l'on bâtit*»¹⁰, proponendo diverse combinazioni

4. A. Genovesi, *Spirito delle leggi del signore di Montesquieu con le note*, I, Napoli 1777, LXXXIX.

5. A. Zanon, *Dell'Agricoltura, dell'Arti e del Commercio in quanto contribuiscono alla felicità degli Stati*, VII, Venezia 1767, 11.

6. F. Milizia, *Memorie degli Architetti Antichi e Moderni*, II, Bassano 1785, 310.

7. F. Milizia, *Economia pubblica spiegata in diciotto capitoli*, Roma 1798, 7.

8. F. Milizia, *Saggio d'architettura civile*, Bologna 1827, 88-91.

9. N. de La Mare, *Traité de la Police*, Parigi 1738, 168.

10. P. Patte, *Mémoires sur les objets les plus importants de l'architecture*, Parigi 1769, 11.

d'altezze e larghezze per i paesi freddi o per quelli caldi. Lo stesso aggiunge che «*la propreté des villes s'est toujours exécutée le plus maladroitement, par rapport à la salubrité de l'air*»¹¹. Entrambi concorrono però nel raccomandare una forma geometrica regolare, appropriandosi dei principi già enunciati dall'abate Marc-Antoine Laugier (1713-1769)¹², il quale ha sviluppato nel suo *Essai sur l'architecture* (1753) l'idea che, per citare Milizia che lo parafrasa, «una città è come una foresta, onde la distribuzione di una città è quella di un parco»¹³. Lo stesso Laugier ricordava nelle sue *Observations sur l'Architecture* (1765) che le piazze servono anche per «*dissiper plus aisément l'humidité des rues & leurs mauvaises odeurs*»¹⁴.

Al fine di garantire in città mobilità e igiene, l'azione governativa deve conseguentemente concentrarsi sulle infrastrutture ereditate dalle antiche pratiche, sia tecniche e architettoniche che giuridiche, promuovendo nella rielaborazione dell'intero sistema viario un modello di strada progressivamente normalizzato che appare concepito come uno strumento performativo di trasformazione dell'ambiente. Tale politica ha anche il vantaggio di rispondere indirettamente all'interrogazione di Milizia ovvero se «per aversi una città regolare e bella ... si ha da aspettar forse, che se ne costruisca una nuova di pianta?», notando che «ogni brutta e informe città può regolarmente abbellirsi o a poco a poco a misura che si rifabbrica qualche pezzo»¹⁵. Quel rifabbricarsi, parziale o totale, deve consentire l'introduzione di strade già attrezzate con delle fogne perché sarà l'occasione di livellare e razionalizzare un terreno accidentato. In effetti, «il piano della città deve dividersi in più pendii, i quali vadano a ritrovare le loro proprie cloache, e a trasportarvi ogni immondezza». Milizia insiste che «senza cloache ... niuna città può tenersi netta, e sana: diverrebbero anzi tutte morbose, e pestilenziali, come lo è l'Africa, ch'è pestifera principalmente per questo difetto. Sono dunque le cloache della maggiore utilità pubblica»¹⁶. Il modello architettonico di riferimento è quel «monumento [cioè] lo stupendo edificio sotterraneo della Cloaca Massima»¹⁷ a Roma, ricordata sin dall'antichità come una delle tre meraviglie del genio romano a fianco delle strade e degli acquedotti. Le riflessioni di Milizia sull'atmosfera africana si inseriscono dentro quel quadro intellettuale già evocato e ricordano la lettura proposta da Jean-Baptiste Dubos (1670-1742) nelle sue *Réflexions critiques sur la poésie et la peinture* (1719), tra le principali fonti di Montesquieu. Dubos sviluppa una storiografia attenta alla capacità umana di agire sul clima, sull'aria e sulla temperatura, per narrare la decadenza dell'Impero romano e quella posteriore delle arti all'interno dello stesso contesto geografico, legando intimamente luoghi

11. *Ibidem*, 30.

12. A. Picon, *Architectes et ingénieurs au siècle des Lumières*, Marsiglia 2004, 179.

13. F. Milizia, *Principi di architettura civile*, II, Bassano 1785, 43.

14. M.-A. Laugier, *Observations sur l'architecture*, Parigi 1765, 168.

15. F. Milizia, *Memorie degli Architetti Antichi e Moderni*, I, Bassano 1785, LXV.

16. F. Milizia, *Principi*, cit., 296-299.

17. F. de Ficoroni, *Le vestigia e Rarità di Roma Antica*, Roma 1744, 11.

di vita e vita delle società¹⁸. Dubos invoca in particolare la rovina delle cloache occasionata dalle invasioni barbariche. Queste, mai più ripristinate, sono in parte causa della corruzione dell'aria di Roma e conseguentemente della città e delle arti in essa praticate, perché l'acqua che vi continua a scorrere rimane bloccata a marcire sotto, creando un'atmosfera viziata e deleteria per i corpi e le menti degli abitanti. Introdurre una rete fognaria ispirata all'antica Roma ove «*chaque rue y avait une cloaque sous le pavé*»¹⁹ non significherebbe allora tentare di restaurare quell'atmosfera passata, proficua alle arti e alle architetture, perché agisce su una bellezza della città che si confonde con la bontà della sua aria, quel «principale istromento della natura in tutte le operazioni sopra la superficie della terra, e nel suo interno», come lo menziona Milizia²⁰?

D'altronde lo sguardo “atmosferico” di Dubos si porta oltre le mura cittadine, abbracciando l'Agro Romano. Egli denuncia la decadenza dell'agricoltura sin dall'antichità oltre che lo sfruttamento recentemente accresciuto delle miniere come ulteriori cause del permanente degrado dell'aria di Roma. Non fa altro l'illuminista milanese Pietro Verri (1728-1797), ammiratore di Antonio Genovesi, quando invita nelle sue *Meditazioni sulla economia politica* (1770) di «sempre poppo[rre] quel genere di coltura che deteriori le condizioni del clima», in particolare l'irrigazione delle culture perché cagiona nebbie, grandini e «rende l'aria insalubre a diminuzione del popolo»²¹. Lo stesso Verri, in una lettera al fratello Alessandro (1741-1816) del 17 ottobre 1776, afferma che «Milano avrebbe bisogno d'un terremoto; colle strade così irregolari non si ridurrà mai altrimenti ad essere una bella città»²². Si dimostra altrove sensibile ai provvedimenti igienici eseguiti durante il regno del duca Azzone Visconti (1302-1339) che

introduceva nella città una pulizia ed un ordine sconosciuti ne' tempi rozzi precedenti. Abbellì egli le strade, e sbrattale dalle sozzure: all'acque di pioggia, che prima le allagavano, diè sfogo con opportuno scolo nelle cloache; dettò provvide, e moderate leggi per la conservazione dell'ordine civile: tutto in somma fu rianimato dalla cura indefessa di quel buon principe²³.

Tra riformismo e *tabula rasa*, così come negli scritti di Milizia, Verri testimonia la nocività dell'aria di Milano, oggetto già dell'ode di Giuseppe Parini (1729-1799) *La Salubrità dell'aria* (1759). Il poeta, osservatore acuto dei morbi milanesi, rammenta un'epoca ove «ben larga ancor natura fu a la città superba di cielo e d'aria pura»²⁴ e deplora un avvelenamento atmosferico ove «il limo alto fermenta [e]

18. J.-B. Fressoz, F. Locher, *Les révoltes du ciel. Une histoire du changement climatique*, Parigi 2021, 46-48.

19. J.-B. Dubos, *Réflexions critiques sur la poésie et sur la peinture*, II, Parigi 1719, 265.

20. F. Milizia, *Principi*, cit., 12.

21. P. Verri, *Meditazioni sulla economia politica*, Livorno 1771, 155.

22. *Carteggio di Pietro e Alessandro Verri*, VII, a cura di E. Greppi, A. Giulini, Milano 1934, 188.

23. P. Verri, *Storia di Milano*, I, Milano 1834, 383.

24. G. Parini, *Odi già divulgate*, Parma 1791, 12-19, p. 16.

ammorba l'aria lenta che a stagnar si rimase tra le sublimi case»²⁵. Quella realtà è ben diversa dall'ideale di Milizia di un «quartiere più arioso, e la strada più larga, e più dritta, con piazza avanti [perché] l'aria vi si rinnovi più facilmente»²⁶ e che già si allontana dai requisiti vitruviani di una città che si deve proteggere dietro le sue mura dai venti morbosi²⁷.

Sotto questa prospettiva, ci si propone di intravedere le strategie tecniche e legali messe in opera tra il periodo asburgico e quello napoleonico, quando viene adottato il decreto dell'11 agosto 1808. Tale decreto gioca un ruolo determinante nell'omogeneizzazione estetica e visiva di uno spazio urbano che mira all'asciugamento e all'aerazione di quest'ultimo.

Ventilare le contrade

Il decreto dell'11 agosto 1808 relativo ai corsi principali e quello del 3 febbraio 1809 relativo alle contrade minori prevedono, in occasione di ricostruzioni stradali, l'installazione sistematica di condotti sotterranei che raccolgono la pioggia sia dalla superficie stradale che dai tetti dei vicini palazzi. Stendhal (1783-1842), dopo aver visitato Milano nel 1816, descrive l'arte di edificare quel «*canal souterrain sous chaque rue*» caro a Dubos, lodando le strade «*les plus commodes du monde et sans crotte*» e concludendo che a Milano «*il y a longtemps que l'on songe à ce qui est utile au simple citoyen*»²⁸. Quei condotti si sfogano poi dentro il già esistente sistema idrico che lega organicamente Milano con il suo territorio tramite i notissimi navigli e anche tutte le rogge che, dopo aver serpeggiato all'aperto, al fianco delle contrade o attraverso le proprietà, i giardini e le ortaglie, oppure “tombinate” sotto i palazzi, le piazze e, raramente, le strade, conducono fuori della città parte delle sue materie organiche dentro acque ricche di limo e nutrimenti che irrigano poi risaie e marcite. Tale rielaborazione viabilistica presuppone quindi la possibilità di introdurre maggiori quantità d'acque e di fanghi prelevati dallo spazio pubblico o dai palazzi privati dentro un sistema idrico consolidato sin da tempi remoti. Ciò necessita un mutamento rispetto non solo alla morfologia, ma anche alla gestione tecnica e giuridica di questa rete di canali, dovendo essa confrontarsi con gli usi consentiti ai privati piuttosto che alla città, usi per i quali era stata concepita in origine. Le acque urbane servono in particolare alla navigazione sul Naviglio Interno, all'irrigazione degli orti e giardini, ai mulini, allo scolo delle acque sporche di varie industrie, ed infine alla salubrità delle strade cittadine perché asportano già parte dei fanghi e delle nevi raccolti sul selciato. Quegli usi,

25. *Ibidem*, 17.

26. F. Milizia, *Principi*, cit., 20.

27. M. Carpo, *Il cielo o i venti. Principi ecologici e forma urbana nel De architectura di Vitruvio e nel vitruvianesimo moderno*, «Intersezioni. Rivista di Storia delle Idee», 13 (1993), 3-41.

28. Stendhal, *Rome, Naples et Florence*, I, Parigi 1826, 157.

spesso oggetti di controversie, sono parte di un'economia dell'igiene urbana tesa tra interessi contraddittori ove i proprietari sono direttamente arruolati dai poteri comunali e ducali nella manutenzione della parte dei canali, come quella delle strade, che i loro fabbricati fronteggiano, ciò in cambio di diritti d'estrazione o di scoli d'acque. Permane a Milano quel modello di transazione-sanzione, diffuso nelle città europee sprovviste di servizi pubblici dedicati in grado di assicurare un ambiente salubre, nonostante l'entrata in vigore della riforma censuaria nel 1760 che è accompagnata da una progressiva modernizzazione delle amministrazioni cittadine. Come rileva Luciano Patetta, nonostante le ulteriori riforme giuseppine, la città presenta ancora all'arrivo dei francesi nel 1796 «un quadro disorganico in cui si succedevano proprietà pubbliche e private» con numerosissimi proprietari di strade senza che venisse chiaramente affermato «il principio di una loro appartenenza al “pubblico diritto”»²⁹, situazione che coinvolgeva anche le rogge. Il decreto dell'11 agosto 1808, dando nella ricostruzione del selciato milanese durante il periodo napoleonico priorità al garantire per il pubblico interesse un'atmosfera salubre, a scapito degli usi d'acque consentiti in precedenza ai privati, supera con forza un'apparente dicotomia tra gestione delle acque e gestione delle strade, che ha segnato il tessuto urbano sopra e sotto il suolo.

Dalla consultazione dei fondi archivistici milanesi relativi alla gestione sia delle acque che delle strade, questa dicotomia risulta centrale nel fallimento dei ripetuti tentativi di riforma e di adeguamento del fabbricato urbano condotti durante il '700, dovendosi confrontare con un insieme di spazi giuridici, economici e tecnici separati eppure in perpetuo contatto. Questo contatto, che deriva dallo sdruciolamento delle acque meteoriche e di quelle che irrigano i canali della città, ha portato precedentemente all'adozione di regolamenti, di patti o di privilegi che hanno poi consolidato nella pietra le strategie intraprese secondo il consenso politico in vigore e ideate per difendere la città dai rischi epidemici e climatici, in particolare l'esondazione del 1705, «un disastro mai visto “a memoria di uomini”», già segno del fabbisogno di un vigoroso rinnovo della «politica idraulica» lombarda e milanese³⁰. Per via dell'obbligo fatto ai proprietari di riparare la parte del selciato dinanzi ai rispettivi fabbricati fino alla mezzera della strada e in assenza di “tombinatura”, che in lombardo indica una fognatura destinata a raccogliere le acque meteoriche, la maggior parte delle contrade milanesi sono segnate nel loro mezzo da un ruscello. Un quadro statistico dell'ingegnere collegiale Cesare Francesco Carcano, intitolato *Epilogo della quadrettazione delle strade di questa città* (fig. 1) e presentato nel 1772³¹, enumera così 1325 ruscelli. Sono moltissimi se si pensa che Milano possiede 360 contrade che sono dunque marcate da più pendii da questi riali sia longitudinalmente che trasversalmente. Il selciato, spesso formato

29. L. Patetta, *Architettura e spazio urbano in epoca napoleonica*, in *L'idea della magnificenza civile. Architettura a Milano, 1770-1848*, a cura di L. Patetta, Milano 1978, 21-25, p. 21.

30. G. Bigatti, *La provincia delle acque. Ambiente, istituzioni e tecnici in Lombardia tra Sette e Ottocento*, Milano 1995, 195.

31. ASMi, [= Archivio di Stato di Milano], *Catasto, 3080, f. unico*.

città sin dalla metà del '300, così come il Naviglio Interno sin dalla sua edificazione. Vi si scolano piogge, nevi e fanghi rispettando determinate norme ed epoche. Anche se ad uso pubblico, le spese di manutenzione di queste opere sono a carico dei proprietari dei fabbricati collocati di fronte alle due infrastrutture, i "frontisti", su un modello simile alle opere di manutenzione stradale. Così nessuna strada possiede l'uniforme pendio necessario per garantire al meglio lo scolo delle acque. La superficie di Milano è accidentata e attrezzata sotto e sopra da quell'insieme di strategie concepito per prevenire rischi igienici ed atmosferici che strettamente intreccia il suolo, le rogge, le contrade ed i palazzi.

Quella complessa "intessitura" del fabbricato urbano è regolata dagli *Statuti Viscontei*, dalle *Novae Constitutiones* e dalle gride, gradualmente abolite con la riforma censuaria avviata il 7 settembre 1718 con l'istituzione della commissione di studio che presiederà all'elaborazione del catasto e del suo rilievo geometrico particellare. Il 10 dello stesso mese, l'ingegnere camerale Giuseppe Maria Robecco è incaricato dal Magistrato Camerale di accertare quale sia «l'andamento de' Canali sotterranei del Sevese, Nirone, e Vetra, che spurgano le immondizie»³³. L'ingegnere consegna il 24 luglio 1719 due rilievi, l'uno eseguito sullo sfondo della mappa incisa da Federico Agnelli (1626-1702) e l'altro senza sfondo (fig. 2). Ambedue i disegni, che restituiscono pressappoco l'andamento dei suddetti canali e del loro intreccio con i navigli Interno, Martesana e Grande e con la roggia Vettabbia, testimoniano una conoscenza imprecisa della topografia del sistema di spurgo della città che le mappe catastali colmeranno. La coincidenza tra l'altro degli incarichi ricevuti da Robecco e dalla commissione di studio lascia supporre che possibilmente le esigenze di salubrità della città fossero integrate alla riforma catastale. Ancora nel 1750, quando sono accelerati i lavori per finalizzare il catasto viene fondata la Congregazione degli utenti del Seveso. Questo ente amministrativo razionalizza le relazioni tra la municipalità ed i "frontisti" dell'omonima roggia e mantiene in primo luogo le normative vigenti. Infatti l'ingegnere camerale Bernardo Maria Robecco Ricorda, successo al padre, scrive, nella sua relazione del 4 febbraio 1751 relativa al censimento degli utenti delle rogge, che «le acque pure del Seveso ... erano solite secondare li medesimi sotterranei nostri acquedotti, ... verità autenticata dalle Leggi nostre municipali ... durata anche nei giorni nostri»³⁴. Il regolamento dell'ente, adottato il 17 agosto 1768, rammenta la sua subordinazione al Tribunale di Sanità di cui «la principal cura [è] di vegliare alla salubrità dell'aria [e] di seriamente pensare al più esatto spurgo de' canali sotterranei, che girano la città nel tempo, e modo che minorar potesse al possibile l'incomodo ai cittadini, e massime confrontanti di sentire fetenti esalazioni»³⁵. Con la nuova imposta prediale prelevata dal 1760 secondo il

33. ASCM, *Acque*, I, *Seveso*, 26, f. 5 (rilievo dell'ingegnere Giuseppe Maria Robecco, 14 luglio 1719).

34. *Ibidem*.

35. ASCM, *Acque*, I, *Fossa Interna*, 1, f. 4.

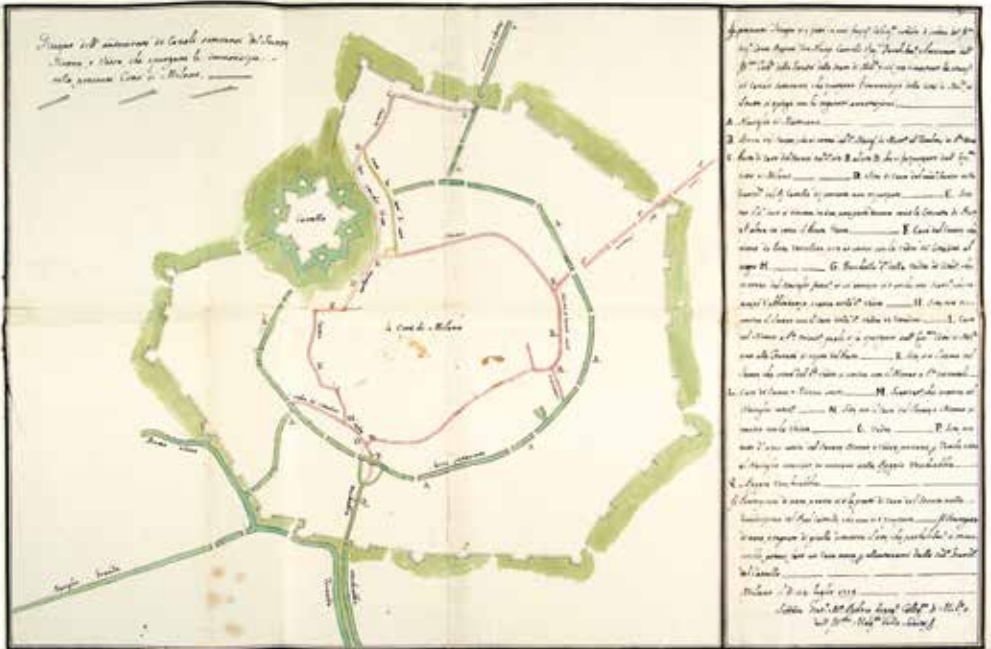


FIGURA 2: «Andamento de' Canali sotterranei del Seveso, Nirone, e Vetra», Giuseppe Maria Robecco, 1719. Archivio Storico Civico e Biblioteca Trivulziana, *Acque, I, Seveso*, 26, f. 5. Copyright © Comune di Milano – tutti i diritti di legge riservati.

nuovo estimo catastale e il conseguente riordino delle amministrazioni cittadine incaricate dalla manutenzione del selciato, i “frontisti” della roggia Seveso denunciano una ingiustizia fiscale perché le innovazioni introdotte per la pulizia stradale causano anche l’incremento dei fanghi gettati nelle chiaviche e quindi delle spese per il loro spurgo. Il Tribunale di Provvisione conviene il 30 dicembre 1760 di abbattere il loro estimo e di «pagare due quinti di quanto in qualunque occorrenza de’ spurghi, riparazioni o restaurazioni»³⁶.

Similarmente i “frontisti” del Naviglio Interno sono elevati nel 1755 in una Congregazione degli utenti della Fossa Interna, subordinata invece alle autorità ducali perché competenti per la navigazione³⁷. Se ottengono un simile abbattimento dell’estimo delle loro proprietà, rimangono invece incaricati dell’intera spesa per la manutenzione dell’alveo del canale a norma delle antiche patenti ducali dei XV e XVI secoli. In occasione dello spurgo del 1777, quando viene adottato il nuovo Piano delle Strade del 13 febbraio 1777 che prova a eliminare i difetti

36. ASCM, *Acque, I, Seveso*, 31, f. 1.

37. E. Bignami, *I Canali nella città di Milano. Considerazioni e Proposte*, Milano 1868, 56.

delle precedenti riforme per la manutenzione delle strade, le amministrazioni ducali continuano ad opporsi a qualsiasi trattativa per diminuire il sovraccarico fiscale dei “frontisti”. Essi chiedono il concorso della Provincia di Milano e quindi di tributari non fronteggianti il naviglio per supplire parzialmente alla spesa di manutenzione del Naviglio. Però secondo le amministrazioni ducali, sono solamente i tributari fronteggianti il naviglio che usufruiscono di «un comodo ai medesimi del tutto privato [e per il quale nel passato] furono essi privatamente obbligati a soccombere a tutte le spese dell’anzidetto spurgo», argomento che ricorda il prefetto della Congregazione, il duca Gian Galeazzo Serbelloni (1744-1802), nelle sue *Riflessioni* indirizzate nel 1777 al conte Gian Rinaldo Carli (1720-1795), Presidente del Regio Ducale Magistrato Camerale, al quale succede Pietro Verri nel 1780³⁸. Serbelloni opina invece che «li titoli interessanti il Pubblico Bene particolarmente per la salubrità dell’aria che concorrono a favore della Congregazione degli utenti delle Chiaviche concorrono egualmente come è troppo notto col nuovo sistema a favore della Congregazione degli utenti del Naviglio»³⁹, sottolineando l’importanza delle riforme giuridiche nei confronti dell’atmosfera cittadina e aprendo decenni di controversie. Il 4 agosto 1791 il duca rammenta che il Piano delle Strade del 1777 ancora in vigore e conforme allo «spirito della riforma censuaria» ha abrogato per forza quelle antiche norme⁴⁰ che la Conferenza Governativa invoca, così come il privilegio tratto dalla presenza del naviglio nel suo rifiuto del 17 dicembre 1791⁴¹, argomento sfruttato ancora durante il periodo napoleonico, nonostante il decreto dell’11 giugno 1796 che dichiara di competenza municipale le strade urbane e le acque della città. Dopo la devastante alluvione dell’Autunno del 1801, il naviglio «non già direttamente, ma in conseguenza di fatti positivi tendenti ad allontanare da altri luoghi le sciagure dell’inondazione ebbe a soffrire sensibilissimi e gravissimi danni» come narra la Congregazione, in una minuta di lettera del 1805 al ministro dell’interno Daniele Felici (1769-1836), lamentandosi che le «necessarie spese di spurgo, e riparazioni, tuttavia queste furono e sono caricate alle sole case fronteggianti». Ciò «sebbene il Codice Civile, e prima d’esso il Codice della Ragione abbiano stabilita la massima che chi sente il comodo debba ben anche sentire proporzionalmente l’incomodo»⁴², indicando sia quanto il ruolo del Naviglio Interno sia determinante per la salubrità dei cortili, case e strade dell’intera città, sia quanta forza dovrà dimostrare l’ordine giuridico napoleonico, esplicitamente invocato, per cambiare il ruolo dei canali in città e modernizzare lo spazio urbano, confrontandosi a sua volta con lo spessore storico, tecnico e giuridico di questa “provincia delle acque”.

38. F. Arese, *Le supreme cariche del Ducato di Milano e della Lombardia austriaca 1706-1796*, «Archivio Storico Lombardo», 10 (1980), 535-598, p. 560.

39. ASCM, *Acque*, I, *Fossa Interna*, 1, f. 12.

40. ASCM, *Acque*, I, *Fossa Interna*, 1, f. 21.

41. *Ibidem*, f. 23.

42. *Ibidem*, f. 40.

Affrontare le antiche pratiche

Il decreto dell'11 agosto 1808 provoca quel terremoto invocato da Pietro Verri perché abroga, almeno nel concreto della materialità della pietra, quella dicotomia tra acque e strade. Infatti suppone una radicale trasformazione del fabbricato urbano tramite la ricostruzione generale delle strade, tutte dotate di un pendio uniforme e di un nuovo canale di "tombinatura" che assicura lo sfogo delle acque meteoriche, cioè a garanzia della qualità dell'aria. Il secondo articolo dispone che tutti i proprietari debbano attrezzare i loro palazzi con dei canali di gronda e dei pluviali che raggiungano sotto il selciato il canale centrale e li obbliga a «far eglino stessi la spesa per rendere verticali, o per coprire le loro inferiate orizzontali»⁴³. Ciò fa eco alle raccomandazioni di Carcano del 1772 ed anche ad una corrispondenza del 1 gennaio 1767 di Alessandro Verri, allora soggiornante a Londra, con Pietro. Alessandro descrive come, lungo le facciate dei palazzi londinesi ricostruiti dopo l'incendio del 1666, «l'acqua è raccolta in tubi che vengono lungo il muro a portarla sul pavimento della strada», consentendo ai tetti di essere sprovvisti dalle solite trombe e di «non [sporgere] in fuori più di qualche dito»⁴⁴. In caso i proprietari non volessero eseguire queste opere, il terzo articolo prescrive che «vengono queste fatte eseguire dall'amministrazione Municipale ... alla spesa de' medesimi». In tal senso, la nuova architettura stradale, con la sua "cloaca" ispirata all'antica Roma, forma la matrice attorno alla quale si ricostruisce la città al fine di purificare la sua atmosfera, obbligando lo spazio urbano esistente – palazzi, selciato e canali che rispecchiano tutti l'ordine giuridico anteriore – ad adeguarsi piuttosto che a cancellarsi. Appare rilevante quanto la mitologia arcaica di una Roma repubblicana piuttosto che monarchica, secondo la quale Tarquinio Prisco sarebbe l'autore di una Cloaca Massima concepita in origine nelle sue forme a noi pervenute, cioè voltata (ipotesi che l'archeologia contemporanea non ritiene più valida), abbia potuto influenzare il discorso climatico di un Dubos come quello di un giurista come Antoine Tessaron (1705-1782) tra tanti altri. Interrogandosi sulle antiche servitù urbane, egli ricorda che, secondo Tito Livio, se esistono a Roma delle cloache che attraversano le proprietà private, è perché dopo il saccheggio del 387 a.C. la città non fu ricostruita rispettando l'originale impianto che prevedeva una cloaca pubblica sotto ogni strada⁴⁵. Sulla Cloaca Massima prevale un discorso generale sulla sua «magnificenza, a cui il non essere visibile fa gran pregiudizio», sulle sue «gran volte, sulle quali sollevata una sì vasta città s'erge in aere sopra fiumi»⁴⁶ e sulla sua «pubblica utilità»⁴⁷. Le

43. ASMi, *Genio Civile*, 1622, f. 3.

44. C. Casati, *Lettere e scritti inediti di Pietro e di Alessandro Verri*, II, Milano 1879, 4-5.

45. A. Terrasson, *Histoire de la jurisprudence romaine contenant son origine et ses progrès*, Parigi 1750, 163.

46. F. Nardini, *Roma Antica*, IV, Roma 1771, 1415.

47. M. Vasi, *Itinerario istruttivo di Roma antica e moderna*, II, Roma 1807, 386.

prescrizioni del decreto s'impongono particolarmente a titolo dell'articolo 650 del Codice Napoleonico che indica che «le servitù stabilite per l'utilità pubblica o comunale, riguardano ... la costruzione o riparazione delle strade [e che] tutto ciò che concerne queste specie di servitù viene determinato da leggi o regolamenti particolari»⁴⁸. Ciò segna il definitivo «spostamento del concetto di decoro dalla strada agli edifici ... concetto tardosettecentesco» evidenziato da Giuliana Ricci⁴⁹, ossia «l'avvicinamento alla consapevolezza del complesso legame intercorrente tra strada ed edificio» ai quali occorre aggiungere le acque cittadine. Sotto gli auspici della qualità dell'aria, il loro ruolo appare fondamentale per evidenziare la continuità nelle politiche stradali asburgiche ostacolate da varie difficoltà tecniche e legali che verranno superate dalle politiche stradali napoleoniche. Tale continuità è evidenziata dal «riordino del corso di Porta Orientale, ingombrato da un fossato [che] va oltre il significato di un miglioramento viario, per assumerne uno urbanistico di ben altra portata» rilevato da Gianni Mezzanotte⁵⁰.

L'iniziativa, con principio nel 1769 e successivi progetti nel 1788 e nel 1794, nasce da una visione urbanistica alla quale «adombra anche il Milizia»⁵¹ e presumibilmente orientata dall'architetto Giuseppe Piermarini (1734-1808), arrivato a Milano nell'aprile dello stesso anno. Durante la Restaurazione, Ignazio Fumagalli (1778-1842) attribuisce così all'architetto «il magnifico corso di Porta Orientale ...; l'ampliarl[o], ridurl[o] pian[o] e a rettilineo ... furono opere tutte progettate, dirette, compiute dal Piermarini e dal generoso principe promosse e meritate»⁵², ovvero il ministro plenipotenziario Carlo Giuseppe di Firmian (1716-1782) quando però gli archivi relativi alla ricostruzione del corso invitano a ridimensionare il ruolo dell'architetto. Il 2 gennaio 1769, il capitano delle guardie del dazio di Porta Orientale evidenzia la necessità di riparare quella parte del corso rimasta in cattivo stato in seguito all'alluvione del 1766⁵³. Delegati dal Tribunale di Provvisione, l'ingegnere della città, Cesare Prada, e il giudice delle strade, il conte Francesco Litta, propongono il 18 gennaio di voltare la roggia Acqualunga, che scorre lungo il corso prima di adacquare la roggia Seveso sin dal 1396⁵⁴, e di organizzare gli scoli superficiali delle strade adiacenti per farli confluire direttamente nel nuovo canale sotterraneo⁵⁵. Venuta a conoscenza del progetto, l'adiacente Abbazia di San Dionigi, sul sito della quale sorgeranno dopo il 1782 i Giardini Pubblici progettati dal Piermarini, manifesta la sua opposizione perché

48. *Codice di Napoleone il Grande pel Regno d'Italia*, Firenze 1806, 134.

49. G. Ricci, *Milano: la regola e la città*, in *La Lombardia delle riforme*, a cura di Aldo Castellano, Milano 1987, 183-208, p. 191.

50. G. Mezzanotte, *Il centro antico di Milano: sviluppo e declino della città settecentesca*, Milano 1970, 14.

51. *Ibidem*.

52. I. Fumagalli, *Elogio dell'architetto Giuseppe Piermarini*, in *Discorso letto nella grande aula dell'Imperiale Regio Palazzo delle Scienze ed Arti*, a cura dell'I.R. Accademia delle Belle Arti in Milano, Milano 1837, 5-25, p. 20.

53. ASCM, *Località Milanese*, 273, f. 1.

54. E. Bignami, *I canali*, cit., 41.

55. ASCM, *Località Milanese*, 273, f. 1.

le verrebbe tolta l'acqua dei suoi lavandai concessa nel 910 d.C.⁵⁶. Per porre fine alla controversia, Firmian suggerisce l'8 aprile al giudice delle strade di valutare la possibilità di «rendere più regolare il corso fuori del ponte di Porta Orientale» allineandolo con la parte anteriore più larga e alienando la parte dell'ortaglia monastica che costeggia la roggia, togliendo *de facto* qualsiasi diritto di estrazione d'acqua⁵⁷. Chiede poi allo stesso giudice il 13 aprile di «differire per ora ad intraprendere l'affare dell'allargamento del corso»⁵⁸ perché arrivano proprio a Milano gli architetti Luigi Vanvitelli (1700-1773) e Piermarini, immediatamente incaricati di trasformare l'iniziale progetto di risanamento in un progetto di abbellimento con un arco trionfale ed una piazza ad esedra che non verranno eseguiti, nonostante riproposti più volte da Piermarini⁵⁹. I lavori, cioè l'esproprio dell'ortaglia, l'annessione della parte destinata al rettilineo, la copertura della roggia e la selciatura del corso sono condotti nell'estate 1770 dall'ingegnere collegiale Carlo Francesco Ferraris. Egli ricorda il 1° settembre in una sua relazione al Tribunale di Provvisione l'attenzione portata allo sfogo delle acque meteoriche: il riordino mira «a colare tutto verso la crociera delle due Strade, l'una tendente alla Strada Marina, l'altra verso Borghetto, e ciò per evitare la grave spesa ..., se si fossero, come forse era l'idea, aperte diverse tombe di cotto, che scaricassero li scoli nell'Acqualunga» ricoperta⁶⁰. L'ingegnere giustifica d'altronde il mantenimento dei vari pendii già esistenti sulla superficie del corso perché «scanso poi di quelle prominente, e piccole valli, che necessariamente dovevano cadere nella nuova rizzata [cioè il selciato] se si voleva la medesima adattare alla diversità degli Orizzonti delle Soglie poste agli usci ed alle porte, convenne alcune d'esse alzarle, altre abbassarle»⁶¹, lasciando così da parte il vincolo architettonico e giuridico tra facciata "privata" e selciato "pubblico". Invece l'esproprio dell'ortaglia da parte del Tribunale di Provvisione consente di ridefinire le servitù d'acqua prima della sua livellazione bandita il 13 agosto indicando come, similmente, la secolarizzazione dei beni delle congregazioni religiose sopresse nel 1782 può essersi accompagnata a una ridefinizione degli usi d'acqua consentiti.

La Lettera Governativa del 13 giugno 1784 del successore di Firmian, Johann Joseph Wilczek (1738-1819), prevede infine di munire tutte le contrade di canali sotterranei in applicazione del nuovo regolamento stradale del 26 aprile 1784 che riprende le massime del Piano delle Strade del 13 febbraio 1777⁶², aggiungendo un'attenzione particolare agli scoli sul selciato. L'installazione faticosa di questi canali rivela ancora il bisogno di coinvolgere l'intero fabbricato, cioè palazzi,

56. *Ibidem*.

57. *Ibidem*.

58. *Ibidem*.

59. G. D'Amia, *Architettura e spazio urbano a Milano nell'età della restaurazione: dal Tempio di San Carlo a Piazza del Duomo*, Como 2001, 26-27.

60. ASCM, *Località Milanese*, 273, f. 1.

61. *Ibidem*.

62. G. Ricci, *Milano*, cit., 189.

strade e rogge per porre rimedio ai disordini di una topografia che ricorda gli usi e le amministrazioni del passato. Succeduto alla figura del giudice delle strade sciolta nel 1786 dopo che la Congregazione Municipale era subentrata al Tribunale di Provvisione, il delegato alle strade Ferdinando Cusani (1737-1815) ricorda il 28 aprile 1787 alla Congregazione Municipale la «mancanza dei necessari livelli nella massima parte delle Contrade [perché] in passato [ai] possessori delle case ... incombeva il carico di appianare le strade, di alzare, od abbassare a proprio capriccio le soglie delle porte, e delle finestre di cantine in quel modo, che loro tornava più comodo»⁶³. Il Delegato nota che alle «continue alterazioni de' livelli non si può in alcun modo ovviare e porre rimedio coll'alzamento, e coll'abbassamento dell'orizzonte delle strade [perché] o si inonderebbero le case poste ad un basso livello, o si renderebbe assai difficile» l'accesso alle case più alte. Cusani conclude che «l'unico rimedio ... sia la costruzione de' canali sotterranei, li quali, situati essendo assai bassi, qualunque sia l'orizzonte delle strade ricevono all'istante fino all'ultima goccia le acque» ed «addomanda una certa legge» che chiarisca i diritti di scolo nei condotti sotterranei e il riparto della spesa della loro costruzione tra municipalità e proprietari. D'altronde, sempre nel 1787, vengono sperimentati nuovi metodi per il selciato, tra i quali quello del Padre barnabita Ermenegildo Pini (1739-1825) usato nel corso di Porta Orientale tra San Babila e il naviglio, e quello dell'architetto-decoratore Agostino Gerli (1744-1821) nel corso di San Celso ove ci sono anche dei pluviali connessi alla nuova "tombinatura" ed incastrati nelle facciate dei palazzi esistenti per garantire il selciato dallo scolo delle piogge dai tetti, conformemente anche alle viste dell'ingegnere della città Francesco Carminati de Brambilla. Costui è incaricato nel 1788 di riformare il livello della parte del corso di Porta Orientale allargata nel 1770, però il suo progetto è ancora una volta ostacolato dalle soglie delle case fronteggianti (fig. 3 e 4). Domenico Vezzani, Fabbricatore di Carrozze nella sua casa al n°717, fa presente al Consiglio Governativo il 3 marzo 1791

che per eseguirsi una già incominciata opera abbiassi ad alterare l'attuale piano di dette botteghe, e porta di casa [rendendo] inservibili, ed inaccessibili le botteghe, e deforme l'arco di porta a modo che sarà difficile l'ingresso ad una carrozza moderna; si altera tutto il piano esterno, ed interno della casa da cui ne deriverà la necessità di doverli tutti alzare, rimuovere le scale, e farsi moltissime altre operazioni necessarie all'uso di civile abitazione non che alla vista esterna.

Chiede «che o abbia ad essere mantenuta la di lui casa nello stato in cui trovasi segnatamente rispetto al livello della strada, o abbia previamente all'esecuzione dell'opera ad esserne indennizzato»⁶⁴. I lavori non sono ultimati quando Gerli propone nel 1794 di sperimentare in quella parte del corso il suo metodo usato

63. ASCM, *Località Milanese*, 85, f. 1787-1789.

64. ASCM, *Località Milanese*, 273, f. 1.

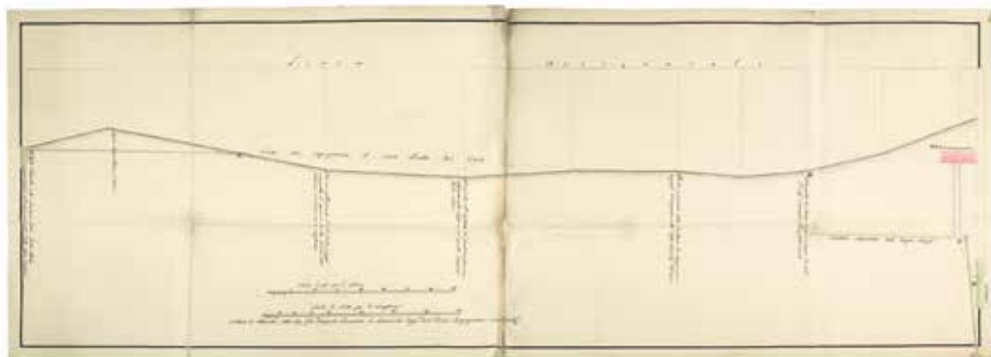


FIGURA 3: Progetto per il nuovo profilo longitudinale (in tratteggio) del corso di Porta Orientale, Francesco Carminati de Brambilla, 1788. Archivio Civico Storico e Biblioteca Trivulziana, *Località Milanesi*, 273, f. 1. Copyright © Comune di Milano – tutti i diritti di legge riservati.

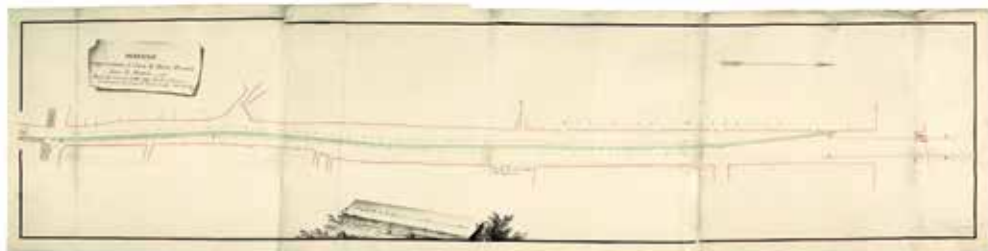


FIGURA 4: Pianta del corso di Porta Orientale con l'andamento della roggia Acqualunga in verde, Francesco Carminati de Brambilla, 1788. Archivio Civico Storico e Biblioteca Trivulziana, *Località Milanesi*, 273, f. 1. Copyright © Comune di Milano – tutti i diritti di legge riservati.

nel 1787, lasciando supporre che il caso Vezzani possa aver interferito con le viste dell'ingegnere municipale e della municipalità (fig. 5).

Riunire acque e strade

Se i francesi che entrano a Milano nel 1796 trovano una città segnata dalle stigmate che gli usi e gli antichi regolamenti hanno lasciato sui suoi palazzi, le sue strade o i suoi canali, hanno davanti anche una città consapevole delle riforme che deve attraversare per migliorare la sua aria e la sua viabilità. Una nuova semantica viene plasmata sui cessati dicasteri, spesso mantenendo le precedenti prerogative, come l'Ufficio di Sanità, successo al Supremo Magistrato di Sanità, che cura le rogge Seveso e Acqualunga «ove si scaricano anche le acque pluviali, le nevi» preservando quella dicotomia tra acque e strade. Lo giustifica l'Ufficio Legale Nazionale in una lettera al Comitato Governativo il 22 Messidoro Anno IX (11 luglio 1801): «l'oggetto dominante in questa materia, si è quello dello spurgo delle immondezze, e per conseguenza quello di sanità. La cura della Polizia in questa parte è affidata all'Ufficio di Sanità anche nel vigente Piano Stradale»⁶⁵, cioè quello del 1784. L'alluvione dell'autunno 1801 lascia una Milano devastata, con numerose rotture ai canali e al selciato. L'installazione della Repubblica Italiana nel 1802 vede così «al centro delle preoccupazioni del vicepresidente [Francesco Melzi d'Eril (1753-1816)] l'esigenza di un riordino idraulico»⁶⁶ quando le riparazioni più urgenti avvengono in assenza di quella normativa organica prevista dalla legge del 9 nevosio anno IX (30 dicembre 1800) che deve stabilire le competenze tra enti amministrativi e il riparto delle spese. Il decreto del 6 marzo 1803 richiama ancora tale assenza e il bisogno di procedere con le pratiche ed i regolamenti già stabiliti o in uso⁶⁷. A ciò provvede solamente la legge del 27 marzo 1804 per le strade, che distingue quelle dipartimentali, quelle comunali e «quelle private ma affette di pubbliche servitù» ma sempre senza un «regolamento stradale per tutta la Repubblica, che insieme combini l'esercizio dell'immediata vigilanza», motivo per il quale il ministro dell'interno Daniele Felici (1769-1836) chiede l'8 giugno 1804 all'ingegnere nazionale Ferrante Giussani di fornire dei modelli tecnici e amministrativi omogenei⁶⁸. Ingegnere camerale nel 1780, successo a Giuseppe Maria Robecco, a sua volta successore di suo padre Bernardo Maria Robecco e nipote dell'omonimo ingegnere camerale⁶⁹, Giussani fa parte

65. ASMi, *Genio Civile*, 703, f. 2.

66. G. Bigatti, *La provincia*, cit., 274.

67. ASMi, *Atti di Governo, Acque e Strade*, 15, f. unico.

68. *Ibidem*.

69. E. Brambilla, *Tra acque e "fabbriche", cascine e canali: gli ingegneri e gli architetti lombardi dalla fondazione del Collegio al primo Settecento*, in *Formare alle professioni. Architetti, ingegneri, artisti (secoli XV-XIX)*, a cura di A. Ferraresi, M. Visioli, Milano 2012, 59-72, p. 69.

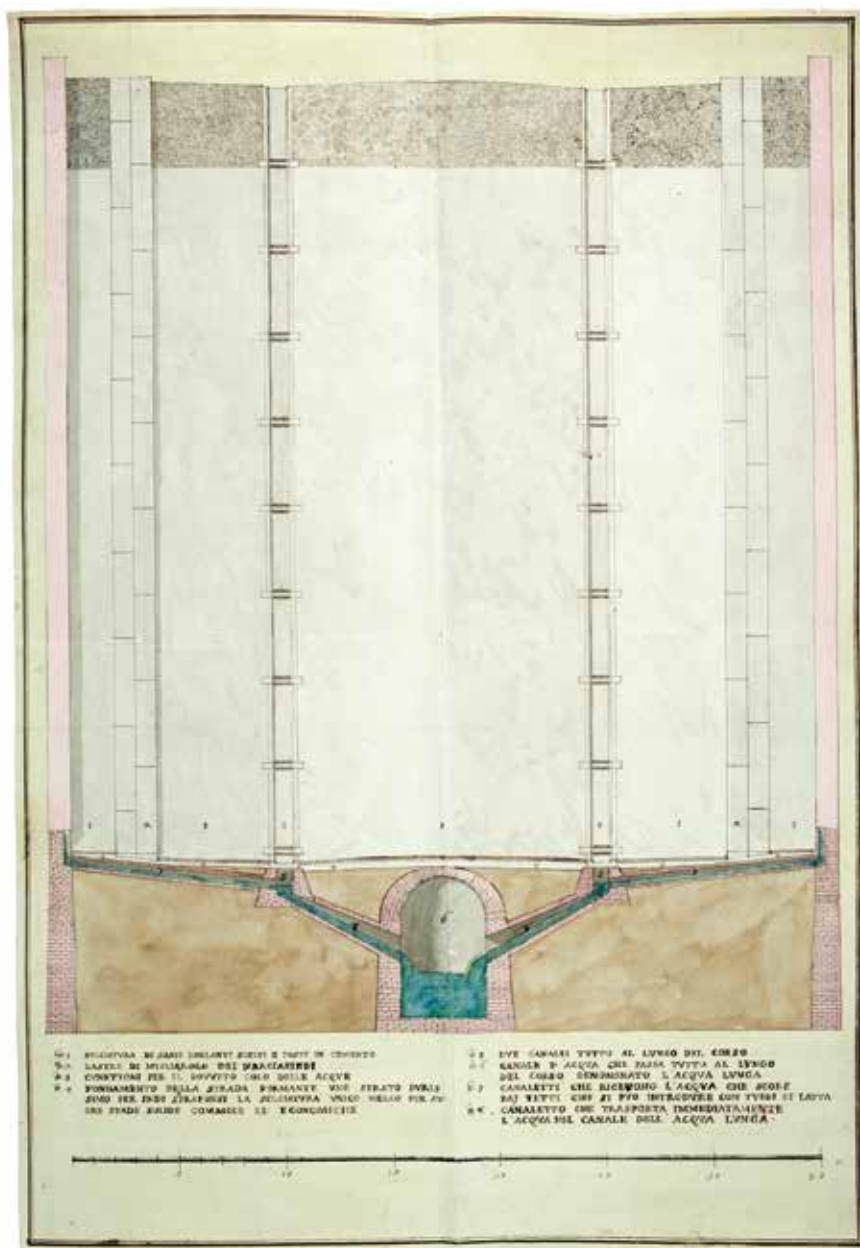


FIGURA 5: Progetto per il corso di Porta Orientale. In basso sezione della “tombinatura” e degli scoli dei palazzi fronteggianti, in alto pianta dei marciapiedi e selciato, Agostino Gerli, 1794. Archivio Storico Civico e Biblioteca Trivulziana, *Località Milanese*, 273, f. 1. Copyright © Comune di Milano – tutti i diritti di legge riservati.

di quegli ingegneri che «si divisero tra l'esercizio alla libera professione e il servizio pubblico»⁷⁰, già attivi nel periodo asburgico e diventati poi ingegneri in capo presso la Direzione Generale d'Acque e Strade. Essi apportano la loro conoscenza delle riforme precedenti e delle tecniche impiegate nella cura delle acque e delle strade alle «radicali trasformazioni introdotte nel napoleonico Regno d'Italia [che si innestano] dunque sul tronco della “rivoluzione legale” giuseppina della fine degli anni '80»⁷¹.

Mentre Giussani è occupato con i suoi modelli, il Consiglio Comunale fa rinnovare la parte del corso di Porta Orientale, ormai della Riconoscenza, tra San Babila e il naviglio e riparata nel 1787 da Padre Pini. Secondo la relazione dell'Amministrazione Municipale al Consiglio del 23 maggio 1804 allegata alla delibera del 4 giugno, il Consiglio Comunale si conforma al voto del vicepresidente che «desiderava che in un tronco di Strada da riattarsi nel corrente anno si facesse uso, per modo d'esperimento, del progetto Gerli adottato nella Strada da S. Eufemia al Ponte di S. Celso»⁷². Se la sollecitudine di Melzi nel voler abbellire uno dei corsi maggiori della nuova capitale si pone in continuità con le politiche asburgiche, il costringere all'impiego di una determinata tecnologia testimonia l'importanza dell'oggetto e dell'influenza crescente degli ingegneri nazionali, aprendo possibili rapporti conflittuali con gli ingegneri municipali *de facto* subordinati. La riparazione condotta durante l'estate 1804 sotto la supervisione dell'ingegnere municipale Francesco Rovaglia si rivela inefficace. Nominato viceré il 7 giugno 1805, Eugène de Beauharnais (1781-1824) comunica già il 21 giugno a Daniele Felici il suo desiderio che «*les milanais parcourent leurs rues avec sûreté et commodité*»⁷³ e ancora il 17 luglio che «*les réparations à faire au pavé de la capitale n'éprouvent aucun retard*»⁷⁴. Davanti agli scarsi esiti del metodo Gerli, sono i due ingegneri municipali Carminati e Rovaglia ad ideare nuovi sistemi per la selciatura delle strade da sperimentare nella parte del corso tra il naviglio e il dazio. Nel suo progetto consegnato all'Amministrazione Municipale il 3 agosto, Rovaglia ironizza sul modello Gerli «tanto vantato e stimato [e] oltremodo rovinato ed in bisogno di rifacimento, opera assai costosa ... nulla durevole, e che cagiona un notevole polverio»⁷⁵. Carminati consegna il 29 luglio i disegni presentati nel 1788 «per brevità di tempo, e risparmio [con l'originale] profilo di livellazione, sotto il quale [si può] a piacimento farvi scorrere le acque»⁷⁶. Giussani valuta il 12 agosto positivamente i due progetti e raccomanda di metterne in esecuzione una

70. F. Giardino, *Gli ingegneri a Milano in età teresiana e giuseppina*, in *Il collegio degli ingegneri e architetti a Milano*, a cura di G. Bigatti, M. Canella, Milano 2008, 27-82, p. 70.

71. L. Blanco, *Amministrazione, ingegneri e territorio nell'Italia napoleonica*, in *Le storie e la memoria*, a cura di R. Delle Donne, A. Zorzi, Firenze 2002, 171-194, p. 186.

72. ASCM, *Consiglio Comunale*, 3, f. 39.

73. ASMi, *Genio Civile*, 1622, f. 1.

74. *Ibidem*.

75. ASMi, *Genio Civile*, 1608, f. 4.

76. *Ibidem*.

sintesi che sappia «incassare colle dovute cautele ne' muri delle case gli opportuni tubi che portino sotterra le acque de' tetti»⁷⁷.

Gli scarsi lavori eseguiti dalla Municipalità suscitano la rabbia del principe che si stupisce il 31 ottobre 1805, in una lettera a Felici, de «*la négligence que l'on apporte au pavé des rues et particulièrement des grandes rues*». Egli ordina che le strade siano riparate prima dell'inverno, in particolare «*le cours de la porte orientale [perché] il est honteux que la Capitale du royaume soit tenue dans cette partie de cette manière*» aggiungendo che «*l'administration des eaux et chemins sera chargée de la partie qui la concerne*» senza altre precisazioni⁷⁸. Felici chiede il 22 novembre 1805 a Giovanni Paradisi (1760-1826), Direttore Generale d'Acque e Strade e consultore dello Stato, che anche nella Corsia dei Servi, oggi Corso Vittorio Emanuele II, «si effettui un riattamento tale, che tolga alle vetture quell'andamento scomodo, ed anche con pericolo di rottura»⁷⁹. L'11 gennaio 1806, un congresso tra la Prefettura d'Olonia e l'ingegnere d'Acque e Strade Gaetano Belloti, «promosso camerale a 29 anni soltanto [e] affiancato dall'ingegnere camerale in seconda Ferrante Giussani»⁸⁰, e dall'altra parte tra l'Amministrazione Municipale e l'ingegnere Rovaglia, decide dei lavori urgenti da effettuare in questi due corsi senza però che fossero in grado di sostenere le nevicate invernali ed i temporali estivi del 1806. Già il 3 marzo l'Ufficio di Sanità d'Olonia ricorda a Felici che il riparto delle spese per la manutenzione delle rogge cittadine è rimasto inalterato dal 1794 spiegando l'insufficienza dei fondi a disposizione e le conseguenti rotture alle strade infangate e allagate dalle acque che non si sfogano⁸¹. Ancora il 30 agosto «sopravenne tanta pioggia e grandine, seguì una non indifferente inondazione nel Borgo di Santa Croce» come ricorda l'ingegnere Giussani a Paradisi in una relazione il 3 settembre⁸². Appare chiaro che, per porre un termine a questi disordini, occorre prevedere un sistema per la ricostruzione delle strade che sappia coinvolgere e ridimensionare tecnicamente, fiscalmente e giuridicamente il sistema d'irrigazione esistente, ciò dentro e fuori la città, sia a monte che a valle. Gli ingegneri nazionali, diventati ingegneri in capo della Direzione Generale d'Acque e Strade riorganizzata per decreto il 6 maggio 1806 su modello della francese *Direction Générale des Ponts et Chaussées*, possiedono quella competenza che, secondo Antoine Picon che si riferiva ai loro colleghi francesi, anticipa «*la réduction de l'urbain et de la réalité territoriale à un même registre de techniques*»⁸³, cioè per Milano l'estensione delle tecniche d'irrigazione agricole della pianura lombarda e dei suoi navigli a tutte le contrade e a tutti gli isolati che formano la città, come altrettante rogge e campi.

77. *Ibidem*.

78. *Ibidem*.

79. *Ibidem*.

80. E. Brambilla, *Tra acque e "fabbriche"*, cit., 69.

81. ASMi, *Genio Civile*, 703, f. 2.

82. ASMi, *Genio Civile*, 703, f. 5.

83. A. Picon, *Architectes et Ingénieurs*, cit., 192.

Dopo le ripetute insistenze del principe, la Direzione Generale d'Acque e Strade propone che sia sperimentato un nuovo sistema in un determinato corso, secondo un progetto ideato dai suoi ingegneri che sorvegliarono anche i lavori, affiancati dagli ingegneri municipali. La strada deve essere selciata in doppio nonostante una spesa maggiore perché, si riteneva, «il modo praticato dagli antichi romani nella costruzione di quelle regie strade, che la serie dei secoli non bastò per distruggere, è il migliore, che immaginar si possa»⁸⁴ secondo ciò che scrisse Paradisi in una lettera del 14 febbraio 1807 al successore di Felici, Ludovico di Breme (1754-1828). Il 28 marzo si sceglie la contrada di San Giovanni alle Case Rotte allora situata in centro «prevalendosi dell'opportunità che resta chiuso per qualche tempo il teatro della Scala e che per tal modo si propone eseguire i lavori sulla strada medesima senza grave pubblico incomodo»⁸⁵. Dopo l'approvazione vicereale del piano il 3 aprile, l'ingegnere in capo Carlo Parea (1770-1834), «che col cominciare del secolo ... aveva posto mano alla prima opera pratica d'utilità agricola [cioè] due nuovi canali d'irrigazione pel conte Borromeo»⁸⁶, e l'ingegnere in capo Angelo Giudici, tra l'altro attivi insieme nel progetto del Naviglio Pavese, sono incaricati della ricostruzione che avviene lo stesso mese. Con precisione, gli ingegneri fanno togliere tutte le ferrate orizzontali malgrado le proteste di alcuni proprietari che devono integrare gli accessi ai sotterranei nelle facciate e fanno installare canali di gronda e pluviali direttamente collegati sotto terra al nuovo canale di "tombinatura" che dà il suo pendio alla "rizzata" così ricostruita (fig.6). Nella loro relazione del 16 aprile alla Direzione Generale d'Acque e Strade, Parea e Giudici opinano che per la ricostruzione delle strade milanesi tramite la generalizzazione di questo modello, a causa della quantità maggiore di piogge da sfogare «nel sistema generale dell'incanalamento sotterraneo delle acque della città di Milano, debba aversi riguardo alla necessità di più liberi sfoghi ad ampie tombinature con fare dei scaricatori anche nel comune colatore Seveso onde smaltire le acque»⁸⁷. Tale generalizzazione viene prevista nel primo articolo del decreto dell'11 agosto che dispone che «le strade più frequentate, ed i corsi principali da adattarsi in nuovo nella città di Milano sono costrutti secondo il modello della strada di S. Gio. alle Case Rotte»⁸⁸.

Urbanizzare l'ambiente

L'adozione di quel modello più oneroso di strada suscita dibattiti dopo la presentazione di una bozza del decreto presentato dalla Direzione Generale d'Acque e Strade al ministro dell'interno il 18 aprile 1808. Se lo Stato accetta la spesa sup-

84. ASMi, *Genio Civile*, 1622, f. 1.

85. ASMi, *Genio Civile*, 1617, f. 2.

86. Parea, Carlo in *Bibliografia degli italiani illustri nelle scienze, lettere ed arti*, ad vocem.

87. ASMi, *Genio Civile*, 1617, f. 2.

88. ASMi, *Genio Civile*, 1622, f. 1.

plementare per la doppia selciatura dei corsi posti nella continuità delle strade dipartimentali, conformemente alla legge del 27 marzo 1804 e alle precedenti disposizioni asburgiche, emergono dei dubbi riguardanti la proprietà del nuovo canale sotterraneo e gli obblighi fatti ai proprietari che indirettamente sostengono la spesa della sua installazione, costretti ad attrezzare i loro fabbricati con gronde e pluviali connessi al canale e a togliere le ferrate orizzontali delle loro cantine. Se «colla perequazione censuaria fu stabilita la massima che le spese stradali siano sostenute col prodotto della prediale», il Segretario della Direzione Generale Gaetano Negri nella sua lettera del 5 maggio al ministro dell'Interno⁸⁹ opina che le spese chieste ai proprietari per la costruzione e la manutenzione del canale sono giustificate dalla giurisprudenza concernente i canali della città secondo la quale «tutti i proprietari delle case, che immettono i coli nel canale Naviglio Interno di Milano, sono obbligati allo spurgo ed alla conservazione dell'alveo». È rilevante quanto quel parere s'interseca proprio con le rimostranze dei “frontisti” del naviglio che sin dall'adozione del Piano delle Strade del 1777 chiedono che le spese dello spurgo siano a carico della prediale. Aggiunge il Segretario che i proprietari milanesi «godono bensì la servitù attiva d'emettere le acque o sulla superficie della strada, o nei canali che lungo la medesima si formano per riceverle», ciò in conformità con l'articolo 681 del Codice Napoleonico, secondo il quale «qualunque proprietario deve far costruire i tetti in maniera che le acque piovane scolino sul suo terreno o sulla via pubblica»⁹⁰. Evocando l'articolo 650 del Codice, conclude il Segretario, siccome

appartiene al pubblico il diritto di stabilire le norme per l'esercizio di questa servitù [e riconoscendo] che il modo, col quale i possessori delle case emettono le acque pluviali dei tetti sopra le strade, riesce di grave incomodo ... può, ed anzi deve prescrivere ai padroni delle case quelle forme che valgono a togliere questo incomodo.

Finalmente il Comune è gravato dell'intera spesa per l'edificazione delle “tombinature” che sono così di sua proprietà quando i palazzi, sia privati che pubblici, a misura dell'estensione di quella rete, sono costretti ad adeguare gronde, pluviali, facciate e sotterranei in virtù delle servitù che derivano dalle giurisprudenze milanesi sulle rogge e dal nuovo ordine giuridico. La costruzione dei nuovi canali segna per il Comune l'appropriazione a partire dal sotterraneo dello spazio pubblico diventato il «principale protagonista»⁹¹ di una struttura urbana in rigenerazione perché allacciata interamente ad un servizio pubblico universale e perciò finanziato dalla prediale.

Tale servizio mira al deflusso delle acque dalla parte visibile della strada dentro quella invisibile per assicurare all'aria la sua salubrità e ai cittadini la loro mobilità.

89. *Ibidem*, f. 5.

90. *Codice di Napoleone*, cit., 140.

91. L. Patetta, *Architettura e spazio urbano*, cit., 21.

Il decreto dell'11 agosto 1808 funge da regolamentazione ambientale, integrando indirettamente negli oggetti di polizia stradale le rogge fino ad allora soggette alla polizia sanitaria. Tramite un'architettura ispirata tecnicamente e legalmente da una roggia voltata e che accorpa tetti, facciate, selciato, fogna e acque, la strada appare un'opera di ingegneria "bioclimatica" in grado di ingerire i diritti consentiti nel passato agli utenti dei canali, che a volte sono anche proprietari di questi ultimi. Durante la ricostruzione della contrada di Pescheria Vecchia, Parea e Giudici riferiscono il 2 giugno 1809 di aver scoperto un canale nel quale «influiscono molte latrine, e lavandini di alcune case laterali. Interpellati i possidenti asseriscono che tale immissione è stata da alcuni anni superiormente accordata»⁹² e ciò in virtù dell'applicazione del regolamento del 26 aprile 1784. Cusani, nella sua relazione del 28 aprile 1787, indica che «l'introduzione de' canaletti sporchi poi ne' sotterranei canali fu fatta per diminuire le spesa ai frontisti possessori delle case, immettenti nelle chiaviche, ... dovendo essi pagare per questi una quota parziale»⁹³. Però, secondo gli ingegneri in capo tale fatto «non solo è contrario ai veglianti regolamenti, ma direttamente opposto alla salubrità dell'aria ... oltre al disturboso odore, che tramanderebbero i fori comunicanti colla sotterranea tombinatura» e ordinano l'otturazione dei condotti incriminati. Carlo Righetti, ingegnere della Congregazione degli utenti del Seveso, mette in luce il 12 maggio l'utilità di convogliare le acque della roggia Seveso direttamente nel futuro canale di "tombinatura" del corso di Porta Comasina, oggi Porta Garibaldi, al fine di «imprigionare le acque, e sottrarle così alla sete de' coltivatori [presenti in quella parte di città], e quello per fine si ottiene di dare alle medesime un corso più spiritoso, e niente interrotto»⁹⁴. Argomenta anche adducendo un risparmio sulle spese di manutenzione «siccome un edificio di questa natura una volta si conserva per secoli quasi senza bisogno di ripari, laddove gli spalleggiamenti ... del canale odierno scoperto ne presentano bene spesso la necessità essendo esposti a tutti gli effetti delle stagioni» ma la sua proposta è respinta, ritenuta irricevibile dagli utenti. Il riordino delle strade della città mobilita anche il sistema d'irrigazione all'esterno. Il 29 settembre, su rapporto dell'ingegnere Parea già promosso ispettore generale, la Cesarea Regia Direzione Generale Provvisoria delle Acque considera che l'inondazione delle case fronteggianti la roggia Vettabbia, in seguito al temporale del 30 e 31 agosto 1815, è dovuta all'«adattamento eseguito nelle strade interne della città, le replicate tombinature, perché le stesse acque di pioggia si scaricano con maggior prestezza, ed in minor tempo»⁹⁵. Piuttosto che adeguare tale sistema, s'intende garantire un maggiore deflusso a valle della città. Il mulino del Gentillino è ritenuto la «causa di tutto il male» e occorre «indagare se il Comune di Milano abbia diritto d'obbligare il proprietario del mulino ad aprire

92. ASMi, *Genio Civile*, 1603, f. 3.

93. ASCM, *Località Milanese*, 85, f. 1787-1789.

94. ASCM, *Acque*, I, *Seveso*, 26, f. 10.

95. ASCM, *Acque*, I, *Canali e Roggie*, 29, f. 2.

al muro l'uscio esistente scaricatore del detto mulino, quando le acque della Vettabbia si alzano a danno della città».

Il modello di strada introdotto dal decreto del 11 agosto 1808 inaugura così, tra una città bisognosa di depurare la sua atmosfera e il suo territorio, un nuovo rapporto che verrà aggravato con l'epidemia di colera giunta a Milano nel 1836. Per prevenire il male e «migliorare la condizione sanitaria di questa città rimuovendo le esalazioni del naviglio e di altri canali aperti», s'intende ultimare la copertura delle rogge ancora a vista e scavare il letto della roggia Vettabbia secondo il progetto del medico Ignazio Lomessi approvato dal Consiglio Comunale il 9 dicembre 1835⁹⁶. Se permangono ancora quelle vedute che legano clima, atmosfera, odori e contagi epidemici, altri medici si erano già allontanati da tali teorie, anche se non erano in grado di descrivere nell'insieme l'origine delle infezioni ed i meccanismi della loro propagazione. Fra questi, Annibale Omodei (1779-1840), medico presso la Commissione provinciale di Sanità durante l'epidemia di febbre petecchiale che colpì la Lombardia tra il 1817 e il 1818: interrogandosi sulle politiche igieniche da condurre per prevenire in futuro altre epidemie, modera il vantaggio di «raddrizzare, allargare e lastricare le contrade [e favorirvi] la nettezza e la ventilazione [perché tali provvedimenti] contribuiscono certamente a distruggere il contagio, ma non ne rendono impossibile l'ingresso»⁹⁷. È rilevante quanto il dibattito scientifico sulla natura e l'origine di un'aria salubre, fortemente connotato ideologicamente e politicamente, attraversi sia i lavori di medici, architetti e ingegneri che quelli di naturalisti, meteorologi, geologi. Giovanni Battista Brocchi (1772-1826), pioniere della geologia moderna e membro del Consiglio delle Miniere del Regno Italico, riporta nel 1820 come alcuni sostenessero che «quando occorra di abbattere presso la costa alberi da costruzione, siano pure quaranta e cinquanta miglia distanti dalla città [di Roma], un dottore di medicina deve giudicare quali e dove si possano innocuamente recidere»⁹⁸. Si oppone a questa opinione perché «la terra ... offre del pari un salubre soggiorno quando sia mossa dalle mani che la rendono fruttifera»⁹⁹. Al contrario Angelo de Cesaris (1749-1832), meteorologo dell'Osservatorio Astronomico di Brera, imputa l'incremento rilevato della pioggia alla «aumentata evaporazione per l'aumentata irrigazione delle nostre campagne»¹⁰⁰ facendo eco alle preoccupazioni di Pietro Verri. Però quella visione climatica e ambientale che ha potuto dominare durante il '700 arriva a tramonto nell'800, quando il paesaggio urbano e agricolo lombardo è oggetto di una appropriazione identitaria del territorio nel-

96. ASCM, *Consiglio Comunale*, 31, f. 512.

97. *Prospetto nosografico-statistico-comparativo della febbre petecchiale che ha regnato epidemicamente nelle Lombardia nel 1817-18, ossia Commentario sul governo politico-medico di questo morbo, con XXII tavole*, «Annali universali di medicina», 27 (1823), 204-350, p. 223-224.

98. G. Brocchi, *Dello stato fisico del suolo di Roma*, Roma 1820, 76.

99. *Ibidem*, 79.

100. A. De Cesaris, *Del Clima della Lombardia*, in *Memorie di Matematica e di Fisica*, XVIII, a cura della Società Italiana delle Scienze residente in Mantova, Modena 1820, 57-99, p. 71.

la quale la città funge da matrice centrale, come sostenuto da Carlo Cattaneo (1801-1869). Sotto la sua spinta «la terra ... vide diradarsi le foreste, sfogarsi le paludi, restaurarsi le grandi arginature dei fiumi già intraprese dalle antichissime città etrusche. Ma il dono più magnifico delle città alle campagne fu quello delle generose irrigazioni»¹⁰¹. Quelle irrigazioni verranno distaccate dal sistema fognario sotto l'impulso delle scoperte microbiche che modificheranno il senso di una rete il cui scopo originale, cioè asciugare l'atmosfera cittadina, è ormai contrastato dal *Piano Aria e Clima* del Comune di Milano.

101. C. Cattaneo, *Della città come principio ideale delle istorie italiane*, in *Carlo Cattaneo. Opere scelte, IV, Scritti 1852-1864*, a cura di D. Castelnuovo Frigessi, Milano 1972, 79-126, p. 117.

Costruire la città.

Note sulle accademie d'arte nel Regno d'Italia in epoca napoleonica

STEFANIA VENTRA

La centralità assunta dalle arti nel programma ideologico napoleonico, sia in termini di influenza sulla produzione artistica, sia in termini di impatto sulla museologia e sulla concezione stessa della funzione e della destinazione delle raccolte d'arte, sono argomenti assai noti agli studi specialistici. Nel contesto dell'influenza esercitata da Napoleone e dalle sue emanazioni sulle arti, assumono un ruolo di rilievo le istituzioni deputate alla didattica e alla promozione artistica, vale a dire le accademie. Esito tangibile di questa azione è l'introduzione dello Statuto napoleonico per le Accademie Nazionali di Belle Arti italiane, strumento di esportazione delle istanze riformate della Francia post-rivoluzionaria nei territori della penisola¹. Qui la tradizione accademica nel campo delle belle arti vantava una storia consolidata, legata alle iniziative dei singoli stati, benché nel corso del Settecento diverse fossero state le istituzioni apertamente ispirate, se non addirittura affiliate, alla romana accademia di San Luca, la quale, insieme a quella fiorentina del Disegno, costituiva il più antico e longevo istituto europeo dedicato alla formazione, non a caso servite da modello per le stesse fondazioni francesi nel XVII secolo².

Si tratta di una temperie culturale di matrice illuminista, accresciuta nel corso del Settecento ed esplosa nel fervore rivoluzionario, che in età napoleonica è oggetto di un tentativo di messa a sistema e di applicazione omogenea nei territori conquistati dai francesi, circostanza che per molti aspetti lascerà il segno ben oltre la fine dell'epopea di Bonaparte³. La volontà di incidere sulle modalità didattiche in campo artistico si inseriva del resto all'interno della vena riformista del sistema formativo nel suo insieme, ma anche in un'attenzione precipua alle forme associative e alle congregazioni dedite agli ambiti culturali. Le accademie in generale, nella loro variegata e plurima fioritura che aveva caratterizzato il XVIII secolo, erano esplicitamente oggetto di attenzione da parte del governo, come attesta il censimento del 1810 commissionato dal Direttore Generale della Pubblica Istruzione a tutti i dipartimenti del regno, i cui esiti documentari, con-

Il presente contributo è frutto delle ricerche condotte sotto l'egida dell'Archivio del Moderno – USI, nell'ambito del Progetto FNS Sinergia n. 177286 *Milan and Ticino (1796-1848). Shaping the Spaciality of a European Capital*.

1. *Statuti e piano disciplinare per le accademie nazionali di belle arti approvati con decreto del vice-presidente...*, Bologna 1803.

2. L'unico studio complessivo sul tema dell'insegnamento artistico in Europa è ancora oggi N. Pevsner, *Academies of art. Past and Present*, Cambridge 1940.

3. Nella vasta bibliografia sul tema si vedano almeno R. P. Ciardi, *La pubblica utilità delle arti: una giustificazione per l'esistenza delle Accademie nell'estetica tra Sette e Ottocento*, in *Scritti in onore di Ottavio Morisani*, a cura di A. Ficarra, Catania 1982, 427-453; E. Pommier, *L'art de la liberté : doctrines et débats de la Révolution Française*, Paris 1991; da ultimo *Critique d'art et nationalisme : regards français sur l'art européen au XIX^e siècle*, a cura di T. Laugée, C. Rabiller, Bruxelles 2017.

servati presso l'Archivio di Stato di Milano, possono fornire un'idea della capillarità della diffusione di istituti di questo tipo⁴.

Nel campo della didattica artistica, l'incidenza delle trasformazioni innescate direttamente dagli interventi napoleonici fu per certi versi inversamente proporzionale alla solidità delle istituzioni preesistenti e dunque alquanto decisiva in città che rinnovavano la propria centralità come Milano e Venezia, in cui le accademie d'arte non vantavano la longevità di quelle di fondazione medicea e pontificia⁵. Le ricadute maggiori e più durature di tali accadimenti sono da considerare: il risolutivo ingresso del sistema delle belle arti nei ranghi dell'amministrazione statale, anche in funzione propagandistica; l'apertura dei laboratori della creazione artistica al pubblico godimento, attraverso gli appuntamenti cadenzati dei concorsi e delle esposizioni; la creazione di una sorta di rete, da intendersi tanto nel senso di omologazione del gusto e degli strumenti formativi, quanto nel senso stretto di esercizio del potere, riferita all'idea di "nazione" italiana, costruita anche attraverso le arti intese come strumento di una comune costruzione identitaria; la definitiva variazione della concezione delle raccolte museali secondo il modello napoleonico. Infine, un ampliamento degli orizzonti della destinazione della formazione di più alto livello con l'inclusione – almeno ideale, quando non effettiva – di maestranze artigiane.

Per necessità di chiarezza, occorre fare un passo indietro per osservare brevemente gli accadimenti alle latitudini parigine sul finire del Settecento, quando, come è noto, l'esistenza stessa delle accademie reali di pittura e scultura e di architettura fu oggetto di un rovente dibattito, inaugurato già nel 1789, in cui si intrecciavano considerazioni di ordine concettuale e di natura politica.

Le istituzioni accademiche francesi dipendevano da sempre dalla Corona, a tal proposito si ricordi che l'*Académie Royale de Peinture et Sculpture* era stata fondata nel 1648 da Luigi XIV come parte integrante della politica centralista del Re. Da questa gestione era derivata la creazione di una vera e propria classe privilegiata di artisti che si assicuravano commissioni e profitti con la protezione reale, sia in patria, sia nella colonia romana costituita a partire dal 1666 con la fondazione dell'*Académie de France à Rome*. Tutto ciò contrastava nettamente con le idee rivoluzionarie, tanto più da quando l'Assemblea costituente attraverso l'approvazione della Legge d'Allarde nel marzo 1791 e della Legge Le Chapelier nel giugno dello stesso anno

4. ASMi [= Archivio di Stato di Milano], *Atti di Governo, Studi, Parte moderna*, 37 («Indicazione dei Dipartimenti, e Comuni, in cui esistono Accademie Scientifiche o Società Agrarie colla rispettiva loro denominazione 1810»).

5. Per la storia di queste istituzioni si vedano almeno A. Scotti, *Brera 1776-1815: nascita e sviluppo di una istituzione culturale milanese*, Firenze 1979; R. Ferrari, *Lineamenti di storia dell'Accademia di Brera*, in *Vado a Brera. Artisti, opere, generi, acquirenti nelle esposizioni dell'800 dell'Accademia di Brera*, a cura di R. Ferrari, Brescia 2008, 21-74; *Milano, Brera e Giuseppe Bossi nella Repubblica Cisalpina. Atti dell'incontro di studio* (Milano, Istituto Lombardo di Scienze e Lettere 4-5 febbraio 1997), a cura di L. Castelfranchi Vegas, R. Cassanelli, Milano 1999; E. Bassi, *La R. Accademia di Belle arti di Venezia*, Firenze 1941; A. Bellin, *La scuola di Pittura nell'Ottocento*, in *L'Accademia di Belle Arti di Venezia, II, L'ottocento*, a cura di N. Stringa, Crocetta del Montello (TV) 2016; *Canova, Hayez, Cicognara. L'ultima gloria di Venezia*, a cura di F. Mazzocca, P. Marini, R. De Feo, catalogo della mostra (Venezia, Gallerie dell'Accademia, 29 settembre 2017 - 2 aprile 2018), Venezia 2017 e qui in particolare M. Manfredi, *La didattica all'Accademia tra 1808 e 1820*, 70-83; C. Nicosia, *Arte e accademia nell'Ottocento. Evoluzione e crisi della didattica artistica*, Bologna 2000.



FIGURA 1: Julien-Léopold Boilly, *Ritratto di Antoine Chrysostome Quatremère de Quincy*, 1820, litografia. Photo © Château de Versailles, Dist. RMN-Grand Palais / image château de Versailles.

aveva abolito le corporazioni e stabilito il libero esercizio di tutte le professioni previo ottenimento di una patente⁶. Sul piano più inerente la creazione artistica, le critiche mosse alle accademie vertevano da un lato intorno all'idea che, attraverso queste istituzioni così come erano storicamente conformate, si imbrigliasse la libertà del genio; dall'altro intorno al fatto che, da luoghi in cui si univa virtuosamente l'insegnamento tecnico a quello teorico, esse fossero diventate uno sterile luogo di esercizio pratico, in cui la formazione impartita si riduceva prevalentemente alla copia (soprattutto dal modello nudo per i pittori e gli scultori, dai repertori per gli architetti). Tra le voci più critiche del tempo si levò, come è noto, quella del pittore Jacques-Louis David (1748-1825), attore della Rivoluzione e convinto sostenitore della necessità di abolire le istituzioni statali deputate alla didattica artistica⁷.

A esprimersi su questo tema fu, con una magistrale trattazione del tema, il celebre teorico Antoine Chrysostome Quatremère de Quincy (1755-1849, fig. 1), che proprio nel 1791 licenziava a Parigi le *Considérations sur les arts du dessin en France*,

6. Su questa stagione delle accademie francesi cfr. C. Michel, *L'Académie Royale de Peinture et de Sculpture (1648-1793). La naissance de l'École Française*, Genève 2012, 154-173.

7. J. L. J. David, *Le peintre Louis David 1748-1825. Souvenirs & Documents inédits*, Paris 1880, 126-129.

accompagnate da un piano di riforma dell'insegnamento artistico a gestione pubblica⁸.

L'articolato trattato, in cui Quatremère analizza lo statuto e la funzione sociale delle arti del disegno, tema allora oggetto di rovente dibattito in seno all'Assemblea Nazionale, si apre nell'avvertenza con un'indicazione molto chiara del nodo che l'autore intende sciogliere, introducendo tre punti di vista dai quali si può considerare l'esistenza delle accademie:

Du côté de la distinction honorifique qu'elles procurent aux hommes choisis pour en occuper les places. Du côté de l'encouragement que ces distinctions et la réunion des hommes qui les reçoivent peuvent porter dans la culture des sciences, des lettres et des arts. Du côté de l'enseignement gratuit et de l'instruction publique⁹.

Stabiliti i tre poli, l'autore procede con un'indicazione utile alla formulazione di un giudizio: più un'accademia si allontanerà dal terzo punto di vista per avvicinarsi al primo, più la sua esistenza dovrà essere messa in dubbio; più, al contrario, abbandonerà il primo per convergere verso il terzo, meno problematico sarà dimostrarne l'utilità¹⁰. Proprio l'utilità, concetto centrale nella cultura illuminista e rivoluzionaria e declinata in senso pubblico, era da dimostrare, venendo messa in discussione l'opportunità dell'esistenza stessa di istituzioni deputate alla didattica artistica.

Una delle accuse prevalenti rivolte alle accademie di *Ancien Régime* era quella di limitare il genio creativo degli artisti. Anche Quatremère condivide questa critica, individuando però una via di uscita in una riforma di queste istituzioni che punti sul vantaggio sociale che l'incoraggiamento delle belle arti può produrre nella nazione francese. Si tratta di una proposta che può definirsi di compromesso rispetto alle posizioni nettamente oltranziste che inneggiavano alla abolizione delle accademie e all'esercizio libero delle arti, anche in rapporto al potere di veto esercitato da queste istituzioni sulla partecipazione degli artisti ai *Salon*. Al contrario, de Quincy ritiene che lo Stato debba avere un ruolo nel sollecitare l'impeto creativo in un paese in cui, a differenza di quanto accade ad esempio in Italia, il clima non ne favorisce lo sviluppo. Alla base della sua proposta ci sono poi considerazioni di tipo socio-economico, laddove l'autore dimostra l'impatto occupazionale che il settore artistico ha sulla società, esplicitando le filiere produttive derivanti da opere di pittura, scultura e architettura che, forse, a suo dire, non erano ben presenti a tutti coloro che si esprimevano in merito alla riforma delle leggi in materia¹¹. Questo passaggio è assai significativo poiché evidenzia

8. A. C. Quatremère de Quincy, *Considérations sur les arts du dessin en France, suivies d'un plan d'Académie, ou l'Ecole publique, et d'un système d'encouragemens, et suite aux considérations sur les arts du dessin en France*, Paris 1791.

9. *Ibidem*, V.

10. *Ibidem*. Le posizioni teoriche di Q. de Quincy in merito alle arti sono state studiate soprattutto in rapporto alle celebri *Lettres à Miranda* o agli scritti sull'architettura. Per il tema qui trattato si vedano almeno S. Lavin, *Quatremère de Quincy and the Invention of a Modern Language of Architecture*, Cambridge, Mass-London 1992, 148-174.

11. Q. de Quincy, *Considérations*, cit., 59 e seguenti.

che la regolamentazione delle accademie d'arte non investe solo la didattica o la promozione, né soltanto la storia del gusto e della conformazione che la città assume in un determinato contesto storico nei suoi aspetti di costruzione, decorazione e arredo dello spazio, ma che, come Quatremère rileva con acume, l'incoraggiamento delle arti produce altresì uno spazio socio-economico che incide sul volto urbano oltre l'aspetto propriamente formale.

L'esito dell'accesa discussione condurrà nel 1793 alla chiusura dell'*Académie Royale de Peinture et Sculpture* e dell'*Académie Royale d'Architecture*, ma l'insegnamento statale delle cosiddette tre «arti sorelle», in quanto derivanti dal disegno, sarà poi unificato e rifondato nel 1806 da Bonaparte con l'apertura dell'*Ecole Spéciale des Beaux Arts*.

La linea di Quatremère risulterà vincente e, attraverso una sapiente trasformazione delle sue idee illuminate in retorica di regime, caratterizzerà le istituzioni di età napoleonica, non molto lontane, nella pratica, dai precedenti di *Ancien Régime*, ma innervate, almeno nella loro concezione e nei loro statuti, delle idee di matrice illuminista affermate grazie alla Rivoluzione. Tale caratterizzazione verrà esportata nei territori italiani con il progressivo assoggettamento di questi ultimi al potere francese. Benché per la conformazione storicamente e politicamente articolata degli stati della penisola, nonché per via delle diverse forme e cronologie di annessione ai domini napoleonici, ciascuna realtà meriterebbe una trattazione approfondita per evidenziarne le specificità, va tenuto in conto che in questo periodo si manifesta per la prima volta nella penisola la concretizzazione di unità nazionale sul piano culturale e, per quanto riguarda le belle arti, ciò avviene proprio anche attraverso la rete delle accademie, incentivata e sistematizzata in modo pressoché unitario per volere dell'imperatore. Il presente contributo intende concentrarsi proprio sugli statuti emanati in epoca napoleonica nelle accademie del Regno d'Italia e in particolare su quanto accaduto a Milano.

Proprio qui il pittore Giuseppe Bossi (1777-1815, fig. 2), già fervente giacobino e autenticamente partecipe delle strategie culturali di Napoleone e, dopo il suo insediamento, del Viceré Eugenio de Beauharnais, elabora lo Statuto napoleonico per le Accademie Nazionali di Belle Arti italiane, approvato insieme al relativo Piano disciplinare nel settembre 1803 (e modificato nel 1806)¹². L'artista aveva avuto modo di vivere in prima persona il fermento francese di quegli anni, partecipando ai Comizi di Lione in qualità di rappresentante dell'accademia milanese nel 1801 e spostandosi l'anno successivo nella capitale francese, dove aveva esposto al primo console le esigenze dell'istituzione braidense¹³.

12. Sulla figura di Giuseppe Bossi, nella ampia e frammentata bibliografia, cfr. almeno G. Bossi, *Scritti sulle arti*, a cura di R. P. Ciardi, Firenze 1982, 2 voll. e ivi la *Nota critica* del curatore, I, III-LXXXVII; S. Samek Ludovici, voce *Bossi, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma 1971, XIII; L. Tosi Brunetto, *Giuseppe Bossi 1777-1815. L'uomo e l'opera*, Busto Arsizio (MI) 1983; *Le memorie di Giuseppe Bossi. Diario di un artista nella Milano napoleonica 1807-1815*, a cura di C. Nenci, Milano 2004.

13. S. Samek Ludovici, voce *Bossi, Giuseppe*, cit.

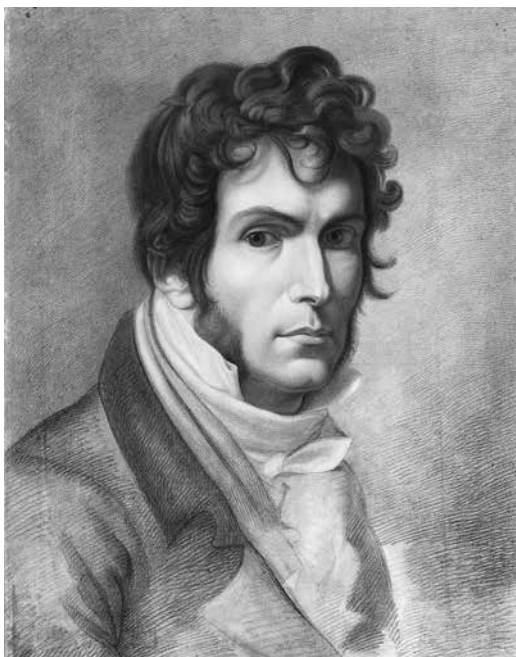


FIGURA 2: Giuseppe Bossi, *Autoritratto*, matita nera e carboncino, © Comune di Milano, tutti i diritti riservati - Gabinetto dei Disegni del Castello Sforzesco, Milano.

Lo Statuto costituisce l'esito del lavoro di una commissione cui presero parte i maggiori artisti, architetti e amatori attivi in città, da Andrea Appiani, celebre autore delle iconografie dei *Fasti napoleonici*, agli architetti Luigi Canonica e Luigi Cagnola, all'avvocato e collezionista Giovanni Battista Sommariva. Per giungere alla stesura definitiva, Bossi intrattenne relazioni epistolari con i rappresentanti delle maggiori accademie europee, sottoponendo ad attenta valutazione i meccanismi di funzionamento delle stesse per elaborare il piano che avrebbe regolato il funzionamento delle due accademie nazionali, quella di Brera, fondata da Maria Teresa d'Austria nel 1776, e quella di Bologna, inaugurata nel 1706 sotto gli auspici di Clemente XI. Nel 1806 per volere del Viceré Eugenio il piano fu esteso all'Accademia di Venezia, consegnata alla sapiente guida del conte Leopoldo Cicognara (1767-1834), dal 1808 presidente dell'istituzione lagunare e che nel 1809 redigerà il *Rapporto sulle Belle Arti in Italia durante il Regno Italico*, importante strumento di osservazione e di analisi¹⁴.

14. Pubblicato in G. Nicodemi, *Il rapporto del Cicognara sulle belle arti in Italia durante il regno italico*, «Archivio Storico Lombardo», 1/2 (1921), 211-233.

Gli Statuti erano articolati in nove articoli dedicati rispettivamente a: corpo accademico; sessioni; Presidente; Professori ed Aggiunti; Segretario; Economo-Custode; Modelli, bidelli e sottobidelli; Premi; Stipendi e spese, cui seguivano le Disposizioni Generali. Non è possibile in questa sede analizzare il testo punto per punto, ma procederemo a isolarne alcuni aspetti¹⁵.

La missione dei consessi è esplicitata all'articolo I: «Il Corpo accademico attende all'incremento teorico e pratico di tutte le arti del disegno». Si tratta di una formula ordinaria nella definizione dei due aspetti propri della didattica artistica, la teoria e la pratica, ma non va dimenticato che a queste date era molto avvertita l'esigenza di ribadire la centralità della formazione teorica, specie laddove il riferimento era a «tutte le arti». Nel medesimo articolo I si legge: «La patente di Accademico deve essere approvata dal Governo», mentre nelle disposizioni generali si specifica che non è consentita nessuna variazione al piano disciplinare senza l'approvazione dello stesso. Sebbene siano note le ingerenze dei rispettivi governi degli stati italiani sulla gestione delle accademie dei territori di competenza, non fosse altro che per la loro dipendenza dal sussidio statale, questa norma esplicitava la sottomissione di tali istituzioni all'organo esecutivo, una caratteristica propria invece delle accademie francesi fin dalla loro fondazione. Già Nikolaus Pevsner nel suo pionieristico studio *Academies of art. Past and Present* (1940) evidenziava, nel trattare il tema della proliferazione delle accademie d'arte nel XVIII secolo in tutta Europa, come solo in Francia qualunque istituzione artistica, anche provinciale, fosse rimasta sempre connessa alla rete del governo centrale fin dai tempi di Colbert¹⁶.

Un esito diretto della volontà di circoscrivere il potere governativo in favore di un'esibita democraticità della gestione delle accademie si legge nell'articolo III, dedicato alle funzioni del Presidente, che «si estrae a sorte nella adunanza anteriore a quella in cui deve esercitare le sue funzioni, che durano per una sola Sessione» e che «vota soltanto nel caso in cui risulti parità di voti». L'ostentazione di principi democratici prosegue nel successivo articolo, dedicato alle funzioni dei professori (nove in totale: il segretario e i professori deputati rispettivamente alle scuole di architettura, pittura, prospettiva, ornato, elementi di figura, incisione, anatomia). Tali docenti, recita lo statuto, «sono considerati tutti eguali, ed indipendenti fra loro ad onta della varietà degli stipendi». Con la riforma del 1806 Eugenio di Beauharnais ascriverà a sé la nomina dei presidenti delle accademie nazionali, con mandato di un anno e possibilità di riconferma.

Entrando nel merito del piano formativo destinato agli studenti, si osserva una consueta divisione in gradi di difficoltà, mutuata da una centenaria tradizione

15. Per tutte le citazioni dagli articoli degli statuti si rimanda al doc. XXIII, *Statuti (1803)*, in G. Bossi, *Scritti sulle arti*, cit., Firenze 1982, I, 233-238. Per le citazioni dal *Piano disciplinare del 1803*, *Ibidem*, doc. XXIV, 239-252.

16. N. Pevsner, *Academies of art*, cit., ed. 1973, 142: «...in France, where all art schools, even if they had been started privately or through municipal enterprise, were incorporated by the central government and carried on as provincial schools. The idea of a wide network of such regional establishments can, as was mentioned before, be traced back to Colbert, although only one branch academy had actually been opened during the seventeenth century».

che vedeva un percorso dai primi rudimenti appresi attraverso la copia di modelli antichi e moderni fino all'esercizio creativo. Tuttavia, è possibile registrare delle variazioni significative. Ad esempio, nella scuola di pittura viene inserito l'insegnamento della tecnica a fresco, che proprio in questi anni riprende piede da un lato per via della rinnovata attenzione alle tecniche pittoriche del primo Rinascimento, dall'altra grazie alle esigenze di *grandeur* proprie della cultura figurativa francese, e di cui a Milano Andrea Appiani sarà straordinario interprete al servizio di Bonaparte, come nel ciclo ideato per la Sala del Trono di Palazzo Reale, le cui parti superstiti sono oggi conservate a Tremezzo (fig. 3)¹⁷.

Nella scuola di scultura, oltre alla presenza dei consueti modelli «a forma del bisogno», era prevista la dotazione di «macchine necessarie per eseguirvi de' Modelli d'ogni misura e materia». Si tratta di una innovazione per le accademie italiane, che solitamente non possedevano strumentazione adeguata alla realizzazione di modelli di ogni dimensione e materia, mentre questa era stata da sempre una caratteristica, ad esempio, dell'Accademia di Francia a Roma, che tra le proprie missioni fondative aveva avuto quella di produrre opere da inviare in patria per l'abbellimento delle residenze reali. A dispetto di scuole prevalentemente dedicate alle elaborazioni di modelletti in terracotta, lo statuto prevedeva ora che si insegnassero «tutti i modi per lavorare la creta, la cera, lo stucco, il legno, il marmo e ogni genere di metallo», progetto che si ripercuoteva sull'esigenza di ampliare gli spazi a disposizione delle istituzioni, solitamente non sufficienti a ospitare tutta questa attrezzatura. Aveva certamente impatto, da questo punto di vista, il profondo legame tra Bossi e Antonio Canova (1757-1822), il quale aveva trasformato il proprio *atelier* romano nel maggiore centro propulsore del mercato di esportazione della scultura con modalità produttive proto-industriali¹⁸.

Roma era la sede del pensionato di studenti provenienti dalle tre accademie nazionali, un punto del piano disciplinare su cui la munificenza sovrana investirà tantissimo, superando, nell'alveo di una cultura che intendeva ispirare la nuova arte "nazionale" ai fasti dell'antico, le asperre polemiche che nella Francia del Settecento avevano condannato come antiquato e non più necessario l'uso di inviare gli artisti a formarsi nella capitale pontificia, ben illustrate nel celebre saggio di Algarotti del 1763¹⁹. Nella città eterna le alterne vicende politiche (tra Repubblica, prima restaurazione di Pio VII, avvento di Napoleone con la gestio-

17. Sull'attività di Appiani nella Milano napoleonica cfr. da ultimo F. Leone, *Andrea Appiani pittore di Napoleone*, Milano 2015.

18. Cfr. *Lettere di Giuseppe Bossi ad Antonio Canova*, Padova 1839; C. Nenci, "Colla opinione e coll'esempio". *Giuseppe Bossi e Canova*, in *Antonio Canova. La cultura figurativa e letteraria dei grandi centri italiani*, a cura di F. Mazzocca, G. Venturi, Bassano del Grappa 2006, 15-21.

19. F. Algarotti, *Saggio sopra l'Accademia di Francia che è in Roma*, Livorno 1763. Sui pensionati artistici a Roma promossi dalle accademie italiane cfr. almeno G. Morazzoni, *Il pensionato di Roma dell'Accademia di Belle Arti di Milano*, in *Atti e memorie del III Congresso Storico Lombardo*, Milano 1939; T. Manfredi, *Gli architetti pensionati delle accademie d'Italia a Roma nel periodo napoleonico*, in *L'architecture de l'Empire entre France et Italie: institutions, pratiques professionnelles, questions culturelles et stylistiques (1795 - 1815)*, a cura di L. Tedeschi, D. Rabreau, Mendrisio 2012, 459-472.



FIGURA 3: Andrea Appiani, *Apoteosi di Napoleone*, 1808, affresco staccato, Tremezzo (CO), Villa Carlotta, museo e giardino botanico.

ne del prefetto De Tournon e Restaurazione) diedero dei forti scossoni alla gestione di un'istituzione secolare come l'Accademia di San Luca, e le istanze illuministe di matrice francese influenzarono le riforme degli Statuti già dal 1796, senza però che vi fossero le dotazioni economiche necessarie per attuare una reale strategia culturale rinnovata²⁰. Non è questa la sede per indugiare sulla situazione romana, anche perché la riforma napoleonica degli statuti qui si ebbe solo nel 1812, ma va detto che proprio Canova fu per tutto il primo ventennio dell'Ottocento l'eminenza grigia dietro alla gestione della maggior parte delle accademie italiane, da Roma, a Perugia, a Venezia, a Milano. Un potere che si esercitava soprattutto suggerendo docenti e direttori che, di fatto, avrebbero de-

20. Sull'Accademia di San Luca tra età rivoluzionaria e napoleonica cfr. A. Cerutti Fusco, *L'Accademia di San Luca nell'età napoleonica: riforma dell'insegnamento, teoria e pratica dell'architettura*, in *Roma negli anni di influenza del dominio francese 1798-1814. Rotture, continuità, innovazioni fra fine Settecento e inizi Ottocento. Atti del convegno* (Roma, 26-28 maggio 1994), a cura di P. Boutry, F. Pitocco, C. M. Travaglini, Roma 2000, 401-430; P. P. Racioppi, *Arte e rivoluzione a Roma: città e patrimonio artistico nella Repubblica Romana (1798 - 99)*, Roma 2014; id., *L'Accademia nel periodo francese: i nuovi statuti del 1812*, in *Roma-Parigi - accademie a confronto. L'Accademia di San Luca e gli artisti francesi, XVII-XIX secolo*, a cura di C. Brook et al., catalogo della mostra (Roma, Accademia Nazionale di San Luca 13 ottobre 2016-13 gennaio 2017), Roma 2016, 129-139; nello stesso volume S. Pasquali, *Le riforme dell'Accademia di San Luca osservate da Parigi nel 1810: l'architettura al confronto con le altre arti del disegno*, 105-118.

terminato la storia dell'arte e la storia del gusto della città di approdo (è il caso di Camillo Pacetti, dal 1806 a Brera²¹).

Tornando all'articolazione variegata degli insegnamenti previsti dal nuovo piano disciplinare per la scuola di scultura, questo si presta ad affrontare un'altra tra le innovazioni più importanti che il *transfer* apportò alla cultura accademica nei territori del Regno d'Italia: l'apertura alle categorie considerate subalterne. È proprio Bossi a spiegare bene questo intento nella relazione che accompagna lo Statuto, a proposito in particolare degli insegnamenti di architettura e di ornato:

si rifletta che lo studio dell'architettura non solo è necessario a chi deve professarla ed ai pittori e scultori, ma lo è altresì agli ingegneri, agli agrimensori, ai militari e grandissimo vantaggio reca, ad ogni colta, ad ogni civile persona. Lo studio poi dell'ornato spandesi, oltre a quei che lo professano, anche sopra una classe ben più numerosa, su quella, cioè, di tutti gli artigiani, essendo destinato a nobilitare, arricchire ed ingentilire, non solo le cose architettoniche, ma i mobili, le armi, le stoffe, ed ogni genere di manifatture²².

Per questa ragione, il pittore e segretario accademico propone che le scuole di architettura e di ornato abbiano orari prolungati e comodi per «favorire e render comoda l'istruzione agli artigiani, che, impiegati durante la giornata nelle officine, altro tempo non hanno per lo studio di quelle arti, che tanto vantaggio possono arrecare ai mestieri che professano». Si tratta di un accorgimento intriso della cultura espressa nell'*Encyclopédie* ed esplicitata nel *Discours Préliminaire*. Qui gli artigiani sono virtuosamente descritti come coloro che, con la pratica quotidiana, favorivano l'avanzamento della scienza, della tecnica e delle arti in un movimento continuo e lento, a differenza dei grandi scatti forniti dai teorici²³. Su questa scia, il pittore e segretario della riformata accademia di Brera esprimeva l'intento di innalzare il livello formativo di queste categorie, riconoscendone il fondamentale ruolo nella costituzione del nuovo aspetto degli esterni e degli interni della città. Milano, del resto, vantava un'economia già molto legata alle manifatture e alle fabbriche, come attesta l'annuncio comparso in preparazione dell'esposizione a Brera coincidente con l'incoronazione di Napoleone a Re d'Italia, dove si faceva appello ad artisti, operai, fabbricatori e dotti in ogni genere a presentare opere da esporre per dimostrare come il capoluogo meneghino si fosse sempre distinto «per la coltura delle Arti e delle Scienze»²⁴.

Redigendo queste pagine, Bossi rivolge il pensiero soprattutto all'architettura, «che si mette per prima per eccellenza di quell'arte»²⁵. L'autore dimostra come

21. Cfr. C. Piva, voce *Pacetti, Camillo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma 2014, LXXX.

22. *Relazione di Giuseppe Bossi che accompagna il Piano Nazionale per le Accademie di Milano e di Bologna*, in G. Bossi, *Scritti sulle arti*, a cura di R. P. Ciardi, I, Firenze 1982, doc. XXV, 253-268, p. 255.

23. [D. Diderot], *Discours Préliminaire des Éditeurs*, in *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, I, Parigi 1751, I-XLV, pp. XIII-XIV.

24. Cfr. F. Mazzocca, *L'esposizione del 1805 a Brera in occasione dell'incoronazione di Napoleone a re d'Italia, in Napoleone e Milano tra realtà e mito. L'immagine di Napoleone da liberatore a imperatore*, a cura di F. Mazzocca, catalogo della mostra (Milano, Carlo Orsi sculture e dipinti antichi), Milano 2021, 16-37.

25. *Relazione di Giuseppe Bossi*, cit., 259.

una buona offerta formativa da parte dell'accademia possa incidere positivamente sull'aspetto della città, aprendola affinché «anche gli agiati possessori di molti beni di fortuna non sdegheranno accorrervi ed apprendervi il metodo d'impiegar meglio i tesori sì sovente profusi in villane architetture dalla ignoranza e dal cattivo gusto»²⁶. Proprio a proposito della formazione di architetti, ingegneri e agrimensori, nella relazione del segretario braidense emerge l'esistenza di un problema, a suo parere dovuto alla illiceità con cui vengono concessi gli attestati che consentono l'esercizio delle professioni²⁷. Il problema sarà affrontato dal governo napoleonico attraverso il Regolamento dell'esercizio delle professioni di architetti civili, periti agrimensori, ed ingegneri civili, emanato con decreto il 3 novembre 1805 e attraverso il successivo decreto sull'esercizio delle professioni di ingegnere civile, architetto civile, agrimensore e ragioniere, del 22 maggio 1806. Secondo la nuova normativa, per potere ottenere la relativa patente era necessario maturare un periodo di pratica (biennale per architetto civile, triennale per perito agrimensore, quadriennale per ingegnere civile) dopo avere ottenuto il grado di accademico nell'Università. Si tratta di una regolamentazione molto rigida che provocherà, come attesta la corposa corrispondenza tra gli organi competenti, una vera e propria ondata di richieste di sanatorie da parte di tutti coloro che da anni praticavano le suddette professioni e si ritrovavano improvvisamente a non possedere più i requisiti necessari per l'ottenimento della relativa patente²⁸.

La centralità del sostegno all'architettura da parte del governo napoleonico affiora di nuovo nelle parole con cui Bossi, come previsto dai nuovi Statuti, introduce la cerimonia di premiazione del concorso del 1806:

Mentre le scuole pubbliche di Belle Arti vengono dalla reale munificenza ampliate; mentre la provvida cura della esterna decorazione della Città migliora, e privilegia la condizione degli Architetti; mentre si favorisce lo studio del Pittore e dello Scultore, se non con splendide occasioni di operare, col raccogliere almeno i frutti dispersi delle Arti antiche, onde esporli a pubblica dilettevole istruzione, è dovere di chi presiede agli stabilimenti sacri alle cose del disegno di renderli per quanto si può proficui, e fecondi di nobili frutti, guidando per le più brevi, e secure vie coloro che si danno con pieno animo alla coltura di queste amene ed utili discipline²⁹.

Il passo sottolinea l'idea di una città in progressivo miglioramento, ma tocca anche altri punti fondamentali nella descrizione del nuovo corso della storia delle accademie italiane: i concorsi e le raccolte museali. I concorsi a premi per i giovani artisti costituiranno, soprattutto per Brera, un vero e proprio laboratorio di spe-

26. *Ibidem*, 265-266.

27. *Ibidem*, 259.

28. La documentazione relativa è conservata in ASMi, *Atti di Governo, Studi, Parte moderna*, 253, 254, 255, 257, 258. Sulla regolamentazione delle professioni legate all'architettura e sul ruolo della Commissione di Ornato cfr. da ultimo G. Piccarolo, *Note sulla Commissione di ornato fra età napoleonica e Restaurazione*, in *Milano 1814. La fine di una capitale*, a cura di E. Pagano, E. Riva, Milano 2019, 187-196, con bibliografia precedente.

29. *Discorso del Professore Giuseppe Bossi segretario dell'accademia*, in *Discorsi letti nella Reale Accademia di Milano in occasione della pubblica distribuzione de' premj l'anno 1806*, Milano 1806, 3-13, pp. 3-4.

rimentazione durante tutto l'Ottocento³⁰. Si tratta di un considerevole impulso alle arti, anche in termini economici, oltre che un'attrattiva per aspiranti artisti provenienti da altri territori. Alla competizione seguiva infatti l'esposizione dei lavori negli spazi aperti al pubblico, momento di tangenza tra le attività dell'accademia e la vita sociale della città che la ospitava, oltre che vetrina per i giovani nei confronti dei maestri così come dei mecenati e dei collezionisti.

L'organizzazione delle accademie secondo i nuovi statuti, con l'introduzione di molti insegnamenti, la previsione di ampliare gli spazi per la didattica, per le esposizioni, per la biblioteca e anche per la raccolta di monumenti dedicati a coloro che partecipassero ad accrescere le istituzioni procurò una rivoluzione degli spazi stessi destinati alle istituzioni accademiche, a Milano come a Venezia, dove l'Accademia approdò all'ex Convento della Carità.

Infine, si gioca in questi anni la partita che forse costituisce la più grande e longeva vittoria di Napoleone nella storia della cultura artistica: quell'idea di museo destinato all'educazione degli artisti e del pubblico che, grazie soprattutto all'incameramento dei beni degli ordini soppressi, vide fiorire in seno alle tre accademie di Milano, Venezia e Bologna le monumentali pinacoteche nella conformazione in cui ancora oggi noi possiamo goderne. Si tratta di un tema fondamentale, ampio e per molti versi assai indagato, che va tuttavia rilevato anche in questa sede come uno dei più importanti lasciti della temperie napoleonica nei territori italiani e non solo: un *transfer*, culturale prima che di diritto, ancora oggi per molti versi dibattuto e frainteso, che segnò una delle più felici acquisizioni che la Restaurazione non poté cancellare.

30. Oltre alla bibliografia citata nelle note precedenti, cfr. C. Ferri, *I concorsi governativi*, in *Le raccolte storiche dell'Accademia di Brera*, a cura di G. Agosti, M. Ceriana, Firenze 1997, 16-19; G. D'Amia, *I concorsi accademici: un laboratorio ideale per Milano capitale*, in *Milano 1814*, cit., 141-161.

PARTE III
Controllare il territorio

Risorse istituzionali e strumenti legislativi del controllo sociale nelle città lombarde: la versione “italica” e i suoi riferimenti francesi

SIMONA MORI

Un paradigma del controllo per la società post-cetuale

Allorché la sociologia urbana nord-americana lo concettualizzò ai primi del Novecento¹, il controllo sociale si era già nei fatti strutturato in Europa in chiave moderna, fra la fine del XVIII secolo e la metà del successivo, come dispositivo di governo modellato su una visione della vita collettiva centrata sulle buone maniere, sulla proprietà o sul lavoro, mentre andavano allentandosi i tradizionali legami organici.

Dal punto di vista storiografico il tema, assai versatile, è stato esplorato con particolare interesse per gli intrecci con la storia urbana. Scrutò la realtà italiana in questa prospettiva un denso volume curato tempo fa da Ercole Sori, che coniugava una storia sociale allora molto praticata con una nuova attenzione all'articolazione degli spazi e all'azione amministrativa². Quella raccolta di saggi, che concentrava il maggior numero di lavori sul primo Ottocento, offriva un ricco catalogo di questioni, affrontate attraverso studi di caso: pauperismo, vagabondaggio, precarietà, lavoro operaio, criminalità comune, infanzia abbandonata, sussistenza, malattie da indigenza, disagio mentale. Problemi a cui le comunità locali e i pubblici poteri avevano risposto ora con la semplice marginalizzazione sociale e spaziale, ora con la produzione di discipline di contenimento e di integrazione, ora con l'allestimento di strutture detentive, con l'assistenza di tipo caritativo o con l'azione repressiva. Più recente è lo studio di Chiara Lucrezio Monticelli sul peculiare caso romano, che abbraccia l'intero primo Ottocento seguendo la messa in opera, al di là dell'avvicinarsi dei governi, di un sistema di controllo del mondo urbano mirante alla salvaguardia del «buon costume» e dell'ordine pubblico, tramite l'applicazione di tecniche non estranee al governo ecclesiastico ma aggiornate in termini di razionalità burocratica³.

Consapevole di muovermi su un terreno già arato, mi propongo qui di esaminare lo strutturarsi normativo e organizzativo del dispositivo di controllo urbano, guardando al caso cisalpino e italico, limitatamente alla sfera della prevenzione,

1. D. Melossi, *Stato, controllo sociale, devianza. Teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Milano 2002.
2. Sulla polisemia del concetto G. Gurvitch, *Il controllo sociale* (Parigi 1947), introdotto e curato da A. Giasanti, Roma 1997.

2. *Città e controllo sociale in Italia tra XVIII e XIX secolo*, a cura di E. Sori, Milano 1982.

3. C. Lucrezio Monticelli, *La polizia del papa. Istituzioni di controllo sociale a Roma nella prima metà dell'Ottocento*, Soveria Mannelli 2012.

che proprio allora venne a precisarsi come polizia amministrativa. Poiché i nostri lavori si interrogano sul *transfer* legislativo, è sembrato opportuno risalire alla sorgente più prossima, che può essere senza tema d'errore individuata nel legislatore francese fra rivoluzione e regime napoleonico, delle cui scelte nel campo in discorso ho tracciato un quadro sommario nel primo paragrafo. La soggezione, prima militare poi politica, dello stato cisalpino alla Francia ha naturalmente già posto in modo pressante alla storiografia il problema dell'impronta transalpina sugli ordinamenti. Ebbene, gli studi recenti hanno preso le distanze dal *cliché* nazionalista di un unilaterale imperialismo giuridico dell'occupante, per rimarcare la consapevole adesione delle élites italiane al progetto egemonico francese, nelle sue versioni rivoluzionaria e imperiale, e l'esistenza di spazi di autonomia, ovvero di reinterpretazione e di adattamento dei modelli normativi, soprattutto nella fase di massima influenza di Francesco Melzi⁴.

Diverso fu il caso del regime lombardo-veneto, a cui farò un cenno in conclusione. Esso non soltanto si trovò in una situazione di sudditanza verso gli ordinamenti austriaci, segnatamente per il diritto penale, procedura compresa, nonché, sotto il profilo istituzionale, verso gli organi apicali di governo della monarchia, ma fu profondamente condizionato dal retaggio napoleonico, tanto in termini di cultura amministrativa, quanto di lascito legislativo. Nel campo della polizia la Francia borbonica del resto era stata un modello, per non dire un archetipo, che gli Asburgo avevano imitato già sul finire del Settecento, e continuò ad esserlo con le sue soluzioni post-rivoluzionarie, che si mostrarono in gran parte compatibili con il progetto restaurativo⁵.

Al di là del marchio di fabbrica, si può anticipare che mentre le risorse organizzative si incrementarono nel passaggio dall'uno all'altro regime, acquistando in efficacia, negli strumenti legislativi prevalsero per il campo in discorso le linee di continuità. Cosicché a riguardo il termine *ad quem* della trattazione potrebbe rimanere indefinito, consentendo addirittura di includere una buona parte della cosiddetta età liberale in un paradigma del controllo fondato su valori che avevano avuto nell'anima borghese della cultura rivoluzionaria la loro radice⁶.

4. Cfr. M. Da Passano, *La codification du droit pénal dans l'Italie "jacobine" et napoléonienne*, E. Dezza, *L'organisation judiciaire et la procédure pénale en Italie de 1796 à 1859*, e M. Broers, *Les modèles français en Italie: diffusion et réactions, in Révolutions et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales (1730-1830)*, a cura di X. Rousseaux, M.-S. Du Pont-Bouchat, C. Vael, Paris 1999, 85-99, 131-139, 310-317. Sui moduli amministrativi L. Antonielli, *L'Italia di Napoleone: tra imposizione e assimilazione di modelli istituzionali*, in *Gli imperi dopo l'Impero nell'Europa del XIX secolo*, a cura di M. Bellabarba et al., Bologna 2009, 409-431.

5. Ricorro al concetto di "modello", di "imitazione" e di "archetipo" su spunto di F. Rugge, *I modelli costituzionali*, in *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle Rivoluzioni all'età contemporanea*, a cura di F. Mazzanti Pepe, Genova 2005, 55-60. Diverse ipotesi di mutazione di forme giuridiche sono discusse in L. Foljanty, *Legal Transfers as Processes of Cultural Translation: On the Consequences of a Metaphor*, «Max Planck Institute for European Legal History, Research Paper Series», 9 (2015): https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2682465 (cons. 13.1.2022).

6. Tesi già espressa da G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano 1967, risalendo però molto all'indietro, e aggiornata da L. Lacchè, *La giustizia per i galantuomini: ordine e libertà nell'Italia liberale: il dibattito sul carcere preventivo (1865-1913)*, Milano 1990, 140-146.

Sono inequivocabili a riguardo le asserzioni del *Code des délits et des peines* dell'anno IV: «*La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. Son caractère principal est la vigilance. La société, considérée en masse, est l'objet de sa sollicitude*»⁷.

Esse centrano precisamente il campo del controllo, il cui oggetto è rappresentato, si dice con qualche ambiguità, dalla società considerata *en masse*, ossia nella sua interezza, nessun individuo escluso⁸. Potendo considerarsi in teoria compiuti, nel contesto post-rivoluzionario, i processi di dissoluzione delle griglie corporative da tempo in corso, fronteggiare una società siffatta non poteva competere alle tradizionali agenzie del controllo, la famiglia, la parrocchia, il vicinato, la clientela, il ceto, la corporazione, alcune addirittura soppresse, ma era affare del nuovo soggetto politico, la Repubblica, legittimata verso tutti e, sul piano formale s'intende, pienamente capace di agire attraverso i suoi organi amministrativi.

Le scelte della Francia rivoluzionaria e napoleonica

In materia di polizia, l'ordinamento giuridico e istituzionale francese che avrebbe lasciato la sua impronta sull'intero continente si delineò in epoca rivoluzionaria. Se l'esistenza di un modello poliziesco "napoleonico" è stata smentita, per inquadrare lo schema adottato in Italia nel primo Ottocento il passaggio rivoluzionario, segnatamente nelle sue articolazioni "girondine", fu decisivo⁹.

La definizione del dispositivo di controllo delle pulsioni sociali non seguì un approccio sistematico, ma avvenne sulla scorta delle circostanze, a partire dal lascito di norme e di esperienza della monarchia borbonica, ripensato tuttavia alla luce della nuova cultura politica della cittadinanza¹⁰.

Da una sommaria ricognizione della legislazione in materia fra la prima fase costituente e la fine dell'età napoleonica, la cesura rivoluzionaria risulta meno netta che in altri ambiti¹¹. Fu infatti recepita parte del patrimonio disciplinare della *police* di antico regime, legato all'attività della luogotenenza parigina e raccolto nelle varie compilazioni settecentesche, da Delamare, a Fréminville, a Du Chesne e altri¹². Alcune ordinanze borboniche sono espressamente richiamate da leggi e

7. *Code des délits et des peines*, 3 brum. a. IV (25.10.1795), articoli 16-18.

8. E. Leso, *Lingua e rivoluzione. Ricerche sul vocabolario politico italiano del triennio rivoluzionario 1796-1799*, Venezia 1991, 263.

9. Cfr. J.M. Berlière, *Un modèle napoléonien de police?* in *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, a cura di J.J. Clère, J.L. Halpérin, Paris 2003, 177-186.

10. J.-M. Berlière, R. Lévy, *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Paris 2011, 16.

11. Mi sono avvalsa della raccolta CCSP [= *Code correctionnel et de simple police*, Paris 1799], e della serie del BLRF [= «Bulletin des Lois de la République Française»], in gran parte consultabile all'indirizzo <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32726274t/date>.

12. Consultato nella trad. ingl. M. Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the College De France, 1977-78*, Basingstoke 2007, 359n. Evidenziano i profili di continuità AA.VV., *Histoire des polices en France. Des guerres de Religion à nos jours*, Paris 2020, 12.

decreti della rivoluzione, per regolare oggetti di rilievo dello scenario urbano quali la stampa, il gioco d'azzardo, l'ospitalità a persone sospette e a prostitute, gli orari di chiusura notturna dei locali pubblici e degli alloggi privati, gli obblighi degli inquilini nell'uso degli spazi circostanti le abitazioni¹³. Sul controllo dei forestieri altresì la monarchia aveva già investito, organizzando un sistema di verifica dei documenti di viaggio affidato nelle città all'autorità di polizia e nelle campagne alla *maréchaussée*¹⁴. Da lì, per un effetto di trascinamento, si era giunti nel XVIII secolo a prevedere anche per i sudditi l'obbligo di munirsi di un certificato di qualche tipo per circolare lontano dal proprio domicilio.

Sul versante organizzativo si riscontra una sorta di circolarità: dopo la soppressione della luogotenenza da parte dell'Assemblea nazionale, la polizia dell'ambiente urbano tornò a essere affidata, nella capitale come altrove, alle municipalità, nella persona del sindaco, poi assistito da commissari di quartiere¹⁵. Cosicché questa attività ebbe per un biennio i caratteri di una polizia di vicinato, nella quale i commissari, elettivi, si avvalevano del locale reparto di guardia nazionale e di altre figure radicate nella zona. Il controllo sociale così esercitato, concentrato sulle ore notturne, mantenne un profilo comunitario simile alle forme diffuse di antico regime. Ma a partire dalla Convenzione tornarono a formarsi organi centralizzati, dapprima i comitati del legislativo incaricati della polizia politica, poi, con la normalizzazione post-termidoriana, un Ministero di polizia generale, mentre si abbandonava l'elettività degli uffici periferici, prima dei commissari, poi anche dei *maires*¹⁶.

Se l'esperienza del tardo antico regime continuò a fornire risorse tecniche, con l'89 mutarono radicalmente la legittimazione del controllo sociale e la sua rappresentazione, data la necessità di ricentrare il sistema sui valori focali di libertà, di partecipazione e di legalità della cultura rivoluzionaria¹⁷. Perciò si abbandonarono tanto il paradigma pastorale della «governalità», quanto quello improntato alla ragion di stato, per ricorrere all'efficace tassonomia foucaultiana¹⁸. Si trattava infatti di scenari culturalmente superati a favore dello schema contrattualista, il quale aveva a corollario il principio della responsabilità individuale verso la società intera, intesa come comunità politica, economica e morale a un tempo¹⁹.

13. V. la terza parte del CCSP, «*contenant plusieurs Règlements et Ordonnances de Police, dont l'exécution est maintenue par les lois de la République*» (199 ss.).

14. *Police et migrants. France 1667-1939*, a cura di M.-C. Blanc-Chaléard et al., Rennes 2001, in particolare V. Milliot, *Migrants et «étrangers» sous l'oeil de la police: la surveillance des lieux d'accueil parisienne au Siècle des Lumières*, 315-331; V. Denis, *Les pauvres et leurs papiers dans la France du XVIII^e siècle*, in *L'identification: genèse d'un travail d'Etat*, a cura di G. Noiriel, Paris 2007, 79-96.

15. Leggi 14.12.1789 e 21.5.1790. Cfr. V. Denis, *Police et ordre public dans les rues du Paris révolutionnaire: les sections des Arcis et du Louvre en 1791*, «*Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*», 20/1 (2016): <http://journals.openedition.org/chs/1640> (22.12.2021).

16. J.M. Berlière, R. Levy, *Histoire des polices*, cit., 25.

17. E. Berger, *Ordre public et poursuites criminelles sous le Directoire (1795-1799). L'expérience d'un modèle judiciaire libéral*, «*Annales Historiques de la Révolution Française*», 350 (2007), 135-152.

18. M. Foucault, *Security, Territory, Population*, cit., Lezioni 5-7.

19. Sul concetto, E. Leso, *Lingua e rivoluzione*, cit., 249 ss.

Cosicché a presupposto del sistema di controllo sociale dello stato post-cetuale si sarebbe assunta l'identità delle persone fisiche in quanto attrici pienamente responsabili dell'osservanza delle norme penali e dell'adesione ai nuovi valori collettivi con il proprio stile di vita.

Fissati questi riferimenti, in termini processuali la legislazione rivoluzionaria in discorso crebbe senza sistematicità attorno ai temi più urgenti. Capitoli prioritari che interessavano le città furono, in sequenza, la sicurezza politica, la definizione dell'identità dei cittadini, il controllo sugli stranieri, il contrasto alla mendicizia e al vagabondaggio, la liberalizzazione della produzione e del lavoro, la tutela ma anche il contenimento dell'esercizio dei culti, nel rispetto del pluralismo religioso, la sorveglianza delle associazioni e segnatamente dei club politici, come pure dei luoghi di pubblico ritrovo.

Fini di controllo sociale ebbero sia la polizia amministrativa, o municipale, sia la polizia correzionale, entrambe regolate in modo organico nel 1791²⁰. La prima svolgeva attività di prevenzione, mentre la seconda, al grado inferiore della giurisdizione, puniva gli effetti dei comportamenti socialmente indesiderabili che si fossero tradotti in turbative e violenze. Nella mappa degli oggetti di polizia correzionale spiccavano i delitti contro la morale, con riferimento alla sfera sessuale, ossia la seduzione di donne, l'esposizione e la vendita di immagini oscene, il favoreggiamento della prostituzione. Inoltre, l'intralcio all'esercizio di qualsiasi culto, gli insulti e le violenze contro persone, i disordini prodotti dalla mendicizia, dagli assembramenti e dai tumulti, i piccoli furti, le frodi, l'apertura al pubblico di case da gioco²¹. Un terzo ramo, quello della *haute police*, si sarebbe strutturato a opera del ministero di polizia generale creato nel 1796 e più ancora sotto il consolato con Fouché²². Occupandosi in prevalenza della sicurezza dello Stato, avrebbe esercitato il suo controllo anche su ambiti di interesse sociale, quali l'associazionismo, la stampa, il teatro, la sociabilità, andando a incidere sulla vita dei ceti medi e alti delle città.

Nel campo della polizia amministrativa mise radici il progetto più significativo della versione rivoluzionaria del disciplinamento sociale, non nuovo naturalmente alla storiografia che ha coltivato in questi anni il tema dell'identità: la formazione in ciascun comune di un registro nominativo degli abitanti adulti, che oltre alle generalità acquisisse l'ultimo domicilio, il mestiere e i mezzi di sussistenza²³. Tale operazione avrebbe applicato una classificazione degli individui presenti sul territorio in termini di affidabilità sociale. Fra gli affidabili sarebbero

20. *Decret du 19 concernant la police municipale et correctionnelle*, 22.7.1791, in CCSP, 73; *Loi du 29 Juillet 1791 sur la police correctionnelle*, in *Code des délits et des peines ... avec les autres Lois et Arrêtés y relatifs*, Bruxelles an IV (1795-96). Per questa biforcazione v. P. Napoli, *Naissance de la police moderne*, cit., 211-215.

21. *Code des délits*, cit., 126. Cfr. AA.VV., *Histoire des polices en France*, cit., 217.

22. Sul sovrapporsi di controllo sociale e polizia politica, v. *ibidem*, 308, e più specificamente J.-L. Le Quang, *Haute police, surveillance et contrôle social sous le consulat et le Premier Empire (1799-1814)*, «Annales historiques de la Révolution française», 399/1 (2020), 215-225.

23. Decreto 22.7.1791, cit., sezione sulla *police municipale*.

stati collocati gli iscritti con domicilio stabile e sufficiente reddito, e, *sub condicione*, gli iscritti domiciliati ma privi di mezzi, a cui si imponeva di procurarsi la malleveria di due concittadini. Al di là si apriva il campo degli indegni di fede, comprendente le «*gens sans aveu*», iscritte nel registro ma prive sia di mezzi, sia di garanzia²⁴, le «*gens suspects*», ossia i reticenti circa la propria identità, infine le «*gens mal intentionnés*», per aver dichiarato il falso. Chi fosse ricaduto in una di queste tre classi sarebbe stato immediatamente passibile di misure correzionali, vale a dire repressive, qualora si fosse trovato coinvolto in risse o in altri disordini. Quanto alle persone di passaggio, albergatori e affini restavano vincolati all'obbligo già vigente di segnalarne a stretto giro la presenza all'autorità di polizia, ora con sanzioni più gravi²⁵.

L'anagrafe di tutti i cittadini, con attribuzione a ciascuno di un'identità certa, verificabile e corredata di informazioni di natura economica, matrice per l'emissione di eventuali documenti, fu individuata precocemente dal regime rivoluzionario come la premessa di un controllo efficace²⁶. La realizzazione di un tale strumento amministrativo, tuttavia, non fu agevole né immediata. Scontrandosi con le resistenze dei governati e con le inadempienze delle autorità locali, l'impresa produsse una serie di norme secondarie, volte a dettagliare ulteriormente il formato dell'identità anagrafica. Nel 1794 si vietava a chiunque di portare «*de noms autres que ceux exprimés dans son acte de naissance*», alludendo sia alla grande variabilità dei nomi sin lì consueta, sia all'escamotage cui ricorrevano allora gli ex-nobili di utilizzare soprannomi evocativi del titolo perduto²⁷.

L'anagrafe aveva infatti una valenza plurima di stabilizzazione sociale, di costruzione materiale della cittadinanza e di controllo politico. Essendo strategica, fu presidiata con sanzioni severe, mesi di carcere e ammende elevate, con la degradazione civica per la recidiva. Nondimeno, essendo affidata a un apparato amministrativo ancora esile, largamente appoggiato ai comuni e addirittura al vicinato, essa stentò a tradursi in pratica²⁸.

Più pragmatico il decreto direttoriale «*sur la police intérieure des communes de la République*» del 1795, che andava per le spicce nell'intestare la responsabilità civile di insurrezioni, vandalismi e attentati ai comuni in solido e che per gli individui rilanciava l'obbligo di un *passé-port* per circolare fuori dai confini municipali, pretendendo così surrettiziamente l'allestimento dei registri comunali²⁹. Sicché si

24. Già l'*Ordonnance du Roy contre les vagabonds & gens sans aveu*, 10.11.1718, le definiva come «*ceux qui n'ont ni profession, ni mestier, ni domicile certain, ni bien pour subsister, et généralement ceux qui ne sont avouez & ne peuvent faire certifier de leur bonne vie & moers par personnes dignes de foy*».

25. Sul punto cfr. E. de La Poix de Fréminville, *Dictionnaire ou Traité de la police générale des villes, bours, paroisses et seigneuries de la campagne*, Paris 1758, 34.

26. Cfr. segnatamente V. Denis, *Une histoire de l'identité. France, 1715-1815*, Seyssel 2008, 276-295.

27. Legge 6 frutt. a. II (23.8.1794), in CCSP, 119.

28. Cfr. l'*Arrêté du directoire exécutif, relatif à l'exécution de la loi du 6 fructidor an II*, 19 nev. a. VI (8.1.1798), BLRF, cahier 177, 22.

29. *Décret sur la police intérieure des communes de la République*, 10 vend. a. IV (2.10.1795).

tornò alla sperimentata strategia di colpire la mobilità transcomunale, sul solco delle norme contro la mendicizia e il vagabondaggio, l'ultima delle quali, due anni prima, aveva stabilito la pena di tre mesi di carcere per i mendicanti privi di domicilio che fossero stati fermati fuori dal comune di nascita³⁰.

La disciplina dei *passé-ports* si perfezionò negli anni seguenti³¹. L'esecutivo se ne servì non soltanto per badare a che i cittadini non facessero abuso della libertà di movimento costituzionalmente garantita, ma per contenere la circolazione di quanti avessero meno dimestichezza con gli uffici amministrativi³². Più volte, in momenti di tensione, si dispose la scadenza di tutti i documenti in mano a cittadini, come a forestieri in soggiorno temporaneo, per obbligare quanti si trovassero fuori dal comune o dal cantone di residenza a presentarsi alle autorità, accompagnati da due mallevadori locali, o altrimenti a rientrare. Questa misura vessatoria poteva invero rappresentare per le città un allentamento del flusso di migranti in entrata, ma con disagio per le categorie più mobili, fra le quali quelle del commercio.

Con il consolato giunsero due importanti decreti, che stabilivano le attribuzioni dei nuovi uffici territoriali di polizia, il prefetto di polizia di Parigi e i commissari generali di polizia collocati nelle altre maggiori città della Repubblica³³. Essi sistematizzavano il ramo amministrativo in parola, coniugando i fini della sicurezza politica, dell'ordine pubblico e del controllo sociale. Gli strumenti componevano ormai un lungo catalogo: passaporti per l'interno e per l'estero, carte di sicurezza, d'ospitalità e di residenza per i viaggiatori con passaporto estero, speciali permessi di soggiorno nella capitale, deportazione degli esteri indesiderabili, detenzione di alta polizia per quanti rappresentassero un pericolo, casa di lavoro obbligatorio per mendicanti e vagabondi, sostegni agli indigenti con domicilio stabile, vigilanza regolare su locande e locali pubblici, sulle *maisons de jeu* e *de débauche*, dispersione di ogni assembramento, di coalizioni di operai e di riunioni tumultuose, sorveglianza sulla stampa e sulle librerie, polizia dei teatri, ispezione sui riti e sugli officianti dei vari culti, porto d'armi, caccia ai disertori, controllo dello spazio fisico urbano, delle attività commerciali e produttive, degli approvvigionamenti.

Quanto alle infrastrutture, nel 1808 si aprì una campagna di costruzione di *dépôts de mendicité* in tutte le città, con il concorso finanziario di comuni, dipartimenti ed erario statale. La solerzia dei prefetti, incaricati di istruire i progetti, è testimoniata da decine di decreti autorizzatori nel periodo seguente³⁴.

30. *Loi concernant l'extinction de la mendicité*, 24 vend. a. II (15.10.1793), in CCSP, 116. Per il progresso v. la citata *Ordonnance* 1718.

31. *Loi relative aux passe-ports*, 28 vend. a. VI (19.10.1797), BLRF, c. 154, 2. Cfr. pure V. Denis, *Le contrôle de la mobilité à travers les passeports sous l'Empire*, in *Police et migrants*, cit., 75-89.

32. Cfr. a riguardo L. Klinkhammer, *Tra controllo francese e nuova identità. I confini della libertà in Renania e in Piemonte sotto il dominio francese*, in *Movimenti e confini. Spazi mobili nell'Italia preunitaria*, a cura di L. Di Fiore, M. Meriggi, Roma 2013, 109-133.

33. Decreto 12 mess. a. VIII (30.6.1800), BLRF, serie III, c. 33; decreto 5 brum. a. IX (26.10.1800), BLRF, c. 50, 58 ss.

34. Decreto 5.7.1808, BLRF, serie IV, tomo IX, 165.

Destinatario di una forma di controllo più centralizzato fu il mondo del lavoro operaio. In antico regime l'attenzione delle autorità si era concentrata prevalentemente sui domestici, che non costituivano corporazione e che, vivendo a stretto contatto con persone abbienti, erano facilmente sospettabili di furto. Dopo la rivoluzione si avvertì la necessità di vincolare maggiormente gli *ouvriers*, essendosi già prospettate situazioni conflittuali nei contesti più industrializzati³⁵. Il primo atto, come noto, fu la legge "Le Chapelier" del 1791, che proibì fra l'altro ogni sorta di *compagnonnage* operaio e penalizzò le coalizioni per ottenere aumenti salariali³⁶. Di lì a poco, l'introduzione del calendario repubblicano ridefinì i ritmi lavorativi su un ciclo non più settimanale ma decadario, con sacrificio dei giorni di riposo, generando resistenze³⁷. Nel 1803 fu infine reintrodotta il libretto di lavoro obbligatorio, adottato brevemente dalla monarchia borbonica alla vigilia della rivoluzione, il quale doveva recare traccia del *curriculum* dell'operaio e attestare l'assolvimento degli impegni contrattuali, coinvolgendo autorità locale e polizia³⁸.

I comportamenti delle donne sono avvolti nella legislazione poliziesca post-rivoluzionaria da una coltre di reticenza, che a un riscontro sommario sembra divenuta più spessa rispetto alle discipline di antico regime. Le adulte vivevano all'ombra dell'immediato controllo maritale, e così fu anche vigente il codice; solo qualora la famiglia desse luogo a disordini, la polizia era autorizzata a intervenire per suo risalente statuto, sia pure con strumenti ridimensionati³⁹. Sebbene le norme non lo specificassero, le regole sulla circolazione valevano anche per il genere femminile, con un rischio maggiore di vessazioni per le donne sole. Se, infine, le *femmes mauvaises* fanno talvolta capolino nelle istruzioni, manca un chiaro inquadramento giuridico della prostituzione, che restò piuttosto silenziosamente tollerata sotto il controllo della polizia ancora per decenni⁴⁰.

A questo punto viene da chiedersi in che misura l'incremento del controllo sociale di stampo coercitivo da parte dello Stato fosse bilanciato da provvidenze a sostegno delle fasce più fragili. Agli esordi della rivoluzione ci si preoccupò di fornire ai cittadini privi di lavoro e di mezzi occasione di impiegarsi in *ateliers de secours* per liberarli dalla mendicizia⁴¹. Ma a parte questa iniziativa di dubbio effetto, una scorsa agli interventi normativi fa intravedere uno scenario di continuità con

35. A. De Francesco, *Politiche di controllo sociale a Lione nella seconda metà del XVIII secolo*, in *Città e controllo sociale*, cit., 83-98 (90).

36. *Loi concernant les assemblées de citoyen d'un même état et profession*, 14.6.1791, seguita dalla *Loi relative aux coalitions entre ouvriers*, 23 nivose a.II (14.1.1794), in CCSP, 68.

37. *Loi concernant des mesures pour coordonner les jours de repos avec le calendrier républicain*, 17 term. a. VI, BLRF, c. 216, 1.

38. *Loi relative aux manufactures, fabriques et ateliers*, 22 germ. a. XI (12.4.1803), BLRF, s. III, c. 270, 129 (cfr. titolo III); *Décret n. 3378*, 9 frim. a. XII (1.12.1803), *ibidem*, t. IX, 173. Cfr. S.L. Kaplan, *La fin des corporations*, Paris 2001; AA.VV., *Histoire des polices en France*, cit., 121.

39. *Le désordre des familles. Lettres de cachet des Archives de la Bastille au 18. Siècle*, a cura di A. Farge, M. Foucault, Paris 1982.

40. J.-M. Berlière, *La police des mœurs*, Paris 2016, 19.

41. *Décret 30 mai - 13 juin 1790, relatif aux mendiants et à l'ouverture d'ateliers de secours*, in *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens*, a cura di J.B. Duvergier, Paris 1834, t. I, 195.

l'antico regime, che faceva leva sulla rete degli *hospices*. Questi mantennero in genere beni e rendite, amministrati però dai *bureaux de bienfaisance* comunali, ebbero talvolta sedi migliori assegnate sui *biens nationaux* e beneficiarono di un flusso cospicuo di legati testamentari e di donazioni, previa autorizzazione legislativa⁴².

Il sistema fiscale presenta qualche spunto redistributivo. Nel monte dell'imposizione diretta non fondiaria, sulle attività commerciali e professionali, fu prevista una contribuzione «suntuaria» sul personale di servizio domestico e su beni di lusso quali carrozze e cavalli, senza tuttavia specificarne la destinazione⁴³. Più rilevante fu la creazione di un fondo locale, amministrato dallo stesso *bureaux* per integrare le disponibilità degli *hospices* e soprattutto per fornire sostegni a domicilio agli indigenti. Quale fonte di finanziamento fu adottato con legge nazionale un prelievo sui biglietti d'ingresso agli spettacoli teatrali, ai concerti e ai balli⁴⁴. La misura, introdotta in via temporanea nel 1796, fu confermata di anno in anno fino a esser resa permanente nel 1810.

L'impero portò una riforma dei monti di pietà, che chiamò i prefetti a presentare progetti affinché tutti i capoluoghi dipartimentali disponessero di un monte, e che al contempo calmierò i tassi, prevedendo altresì la liquidazione delle forme di azionariato e di lucro, nell'intento di riportare gli istituti alla vocazione caritativa originaria⁴⁵. Nel 1811 infine si disciplinò organicamente l'assistenza ai bambini abbandonati, agli esposti e agli orfani poveri⁴⁶. Allevati negli ospizi fino ai sei anni, i fanciulli dovevano poi essere messi a pensione presso famiglie, se abili al lavoro. «*Élèves à la charge de l'Etat*», con uno stanziamento di 4 milioni annui di franchi, essi erano ritenuti dalla legge «*entièrement à sa disposition*», per il reclutamento in marina qualora avessero i requisiti, oppure destinati all'apprendistato. Per quanto riguarda l'istruzione, la riforma del sistema scolastico su tre livelli prevede l'esenzione dalle rette della scuola primaria per i più poveri, a discrezione del comune che sosteneva la spesa, mentre alle famiglie che avessero almeno sette figli si offrì a spese dell'erario la possibilità di destinare un maschio a un percorso gratuito di formazione scolastica fino ai livelli superiori d'istruzione⁴⁷.

La valutazione dell'impatto di queste politiche a livello nazionale, a quanto risulta da uno sguardo alla letteratura, è ancora tutta da fare⁴⁸. Qui si può intanto

42. *Loi qui conserve les hospices civils dans la jouissance de leurs biens, et règle la manière dont ils seront administré*, 16 vend. a. V (7.10.1796), BLRF, c. 81, 2, con decreto 27 prat. a. IX (15.6.1801), *ibidem*, s. III.

43. *Loi concernant la répartition et la perception de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire de l'a V*, 14 term. a. V (1.8.1797), BLRF, c. 136, 1.

44. *Loi qui ordonne la perception pendant six mois, au profit des indigens, d'un décime par franc en sus du prix des billets d'entrée dans tous les spectacles*, 7 frim. a. V (27.11.1796), BLRF, c. 94, 3.

45. *Décret imperial concernant les Monts-de-piété et les Maisons de prêt sur nantissement*, 24 mess. a. XII (13.7.1804), BLRF, s. IV, t. I, 129.

46. Decreto 19.1.1811, BLRF, s. IV, t. XIV, 82.

47. *Loi sur l'organisation de la instruction publique*, 3 brum. a. IV (25.10.1795), BLRF, c. 203.

48. Gli studi sono frammentari. Per i dipartimenti annessi è utile D. Maldini Chiarito, *La legislazione napoleonica e il pauperismo in Piemonte*, in *Città e controllo sociale*, cit., 125-139. Sulla cultura politica, F. Sofia, *All'origine della bienfaisance publique: Joseph-Marie de Gérando e l'organizzazione dell'assistenza a Roma (1809-1810)*, in *Dai cantieri della storia. Liber amicorum per Paolo Prodi*, a cura di G.P. Brizzi, G. Olmi, Bologna 2007, 455-467.

segnalare che l'investimento era significativo: nel bilancio del ministero dell'interno per il 1797 quasi un quarto della spesa ordinaria di 55 milioni di franchi fu destinato a interventi di carattere assistenziale, di cui 5 milioni assegnati agli *hospices généraux*, 4 al ricovero degli orfani e all'estinzione della mendicizia, poco più di 2 milioni alle scuole⁴⁹. Lione, seconda città della Repubblica, per l'anno XI metteva a bilancio 500 mila franchi per gli *hospices* e 20 mila per le scuole primarie, grossomodo il 30% della spesa comunale complessiva, della quale 100 mila franchi erano invece assorbiti dal commissariato generale di polizia, per retribuire un organico di una cinquantina di persone⁵⁰.

Il quadro è dunque quello di una società che si imborghesisce armando un articolato sistema di protezione della sicurezza personale e della proprietà, senza eludere totalmente i propri doveri, morali e politici, verso i cittadini nullatenenti e i marginali. Nella primavera 1803 il governo consolare pubblicava una relazione sulle condizioni della Repubblica, in cui si compiaceva dei risultati raggiunti. Nel momento di maggiore stabilità dello Stato napoleonico anche la società si mostrava pacificata, organizzata, nel complesso prospera e pronta a ulteriori progressi⁵¹. Al centro delle cure di governo stavano certo il grande commercio, le manifatture e le infrastrutture. Ma, sotto altri aspetti, il concordato aveva permesso di riconciliare «*la force et le bonheur de la société*» e si andava imprimendo slancio all'istruzione: «*tous les citoyens sentent qu'il n'est point de bonheur sans lumières; que sans talents et sans connaissances, il n'y a d'égalité que celle de la misère et de la servitude*». Ai poveri onesti si faceva un solo cenno, per assicurare che non erano del tutto negletti. Frattanto ci si accingeva a portare a perfezione il progetto borghese e patriarcale a cui il controllo sociale era primariamente finalizzato: dai mesi seguenti la serie delle leggi civili avrebbe messo a sistema gli istituti che dovevano strutturare durevolmente la società post-rivoluzionaria, dalla cittadinanza al domicilio, al matrimonio, alla paternità, alla proprietà, ai contratti⁵².

La Cisalpina e le basi normative del controllo sociale

La Lombardia non era, alla fine dell'antico regime, una *tabula rasa* per quanto riguardava gli strumenti di controllo sociale e nemmeno i rudimenti della polizia moderna. Esisteva innanzitutto un patrimonio giuridico sedimentato a lungo, che accoglieva norme di rango principesco, statuti e diritto comune, con scarsa sistematicità ma con una vocazione disciplinare che la storiografia europea ha più in generale opportunamente messo a fuoco⁵³.

49. Legge 10 prat. a. V (29.5.1797), BLRF, c. 125, 30.

50. Decreto 3 fior. a. IX (22.4.1801), BLRF, s. III, c. 286, 504.

51. *Exposé de la situation de la République*, 1 vent. a. XI (20.2.1803), BLRF, s. III, c. 249, 470.

52. Poi raccolte nel *Code civil* con legge 30 vent. a. XII (21.3.1804), BLRF, s. III, t. IX, c. 354, 696.

53. *Statuten, Städte und Territorien zwischen Mittelalter und Neuzeit in Italien und Deutschland*, a cura di G.

Giuseppe II, tirando da par suo le fila di un progetto già accarezzato dalla madre, nel 1786 aveva aperto a Milano un ufficio di polizia, che imitava quanto si andava facendo a Vienna guardando a Parigi. Fra le attribuzioni figurava una serie di compiti di controllo sociale, un'essenziale ma calibrata mappa di oggetti, simile al catalogo francese coevo appena considerato. L'ufficio avrebbe dovuto «massimamente invigilare alla buona armonia fra le famiglie, all'estirpazione degli oziosi e vagabondi, alla notificazione da farsi degli osti e locandieri degli alloggianti, ed alla notificazione dei forestieri», nonché intervenire «contro i delatori di armi proibite, i venditori di frutta nocive», provvedere «all'arresto dei pazzi furiosi, far eseguire le perlustrazioni notturne, impedire gli schiamazzi notturni, e far osservare le gride contro i giuochi proibiti»⁵⁴. Abolito l'ufficio da Leopoldo II, quelle consegne erano rimaste affidate al Capitano di giustizia o al pretore e da questi erano passate, a seguito dell'occupazione francese, alla Municipalità della metropoli, con il suo Comitato di polizia, e alle omologhe periferiche⁵⁵.

Trapiantata in Italia, la rivoluzione portò con sé tanto i principi di libertà e di eguaglianza, con le loro controverse letture e vicendevoli tensioni, quanto la durezza del regime militare, giustificato ora dal diritto di conquista, ora dal suo essere transitorio e solo prodromico all'avvento di una sovranità nazionale per cui gli italiani non apparivano pronti. Ebbene, già sotto l'occupazione militare furono introdotte dalle due massime autorità civili, l'Amministrazione generale di Lombardia e la Municipalità di Milano, norme di pubblica sicurezza simili a quelle vigenti in Francia. Fu dunque prevista la notificazione, tramite il solito filtro degli albergatori, delle persone di passaggio in città, con obbligo per i forestieri di ottenere dall'autorità locale di polizia una carta di sicurezza. Ma soprattutto fu prevista la registrazione sistematica dei cittadini, finalizzata al rilascio di un certificato di residenza a scadenza breve, necessario anche per adire alla giustizia e accedere alle utilità pubbliche. Il passaporto così chiamato restava invece riservato all'espatrio⁵⁶.

Già pochi mesi dopo l'arrivo dell'armata di Bonaparte fu adottato l'articolato sistema di documenti d'identità che sarebbe rimasto in funzione, pressoché inalterato, nei decenni seguenti. A giustificazione si adducevano ragioni politiche in

Chittolini, D. Willoweit, Berlin 1992; P. Schiera, *Legittimità, disciplina, istituzioni: tre presupposti per la nascita dello Stato moderno*, in *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*, a cura di G. Chittolini, A. Molho, P. Schiera, Bologna 1994, 17-50, p. 35. Una ricognizione delle norme d'antico regime per la prevenzione dei delitti in A. Pertile, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero romano alla codificazione*, Torino 1898, V: *Storia del diritto penale*, 659-676. Su questa durata cfr. per la tematica in discorso A. Lonni, *Controllo sociale e repressione di polizia delle classi subalterne da Vittorio Amedeo II a Carlo Alberto*, in *Storia del movimento operaio, del socialismo e delle lotte sociali in Piemonte*, a cura di A. Agosti e G.M. Bravo, I: *Dall'età preindustriale alla fine dell'Ottocento*, Bari 1979, 74 ss.

54. Così regestava L. Peroni, *Indice delle leggi, degli editti, avvisi ed ordini ec. pubblicati nello Stato di Milano dai diversi governi intermedi, dal 1765 al 1821*, Milano 1823, II, 75, regio editto 24.12.1786.

55. Decreto 10 nev. a. V (30.12.1796), RV [= «Raccolta degli ordini, avvisi e proclami pubblicati in Milano», stamperia Veladini], serie I, tomo II, 192; ministro di polizia, 13 frut. a. V (30.8.1797), *ibidem*, t. III, 121.

56. Amministrazione Generale di Lombardia, 21 brum. a. V (1.11.1796), RV, s. I, t. II, 132.

relazione alla campagna contro gli «assenti», che si sottraevano ai doveri repubblicani, e al reclutamento della guardia nazionale. Ma è evidente che l'obbligo del certificato di residenza, di lì a poco richiesto a chiunque anche per circolare al di fuori del comune di domicilio, si configurava come un inusitato strumento di controllo sociale nelle mani dell'autorità politica. Quantomeno nelle previsioni della legge.

Nata la Cisalpina e prospettandosi una normalizzazione della vita civile, nonché una più diretta assunzione di responsabilità da parte del governo nazionale, il ministro di polizia generale Fedele Sopransi, fresco di nomina, rivolse agli amministratori dipartimentali un discorso programmatico, in cui si impegnava a «sgombrare le reliquie dell'antica schiavitù» e a «inoculare i lumi», facendo «filtrare lo spirito pubblico in tutti i rami dell'Albero sociale»⁵⁷. Risolto il conflitto fra assertori del nuovo regime e nostalgici del vecchio, il «governo nascente» avrebbe potuto «concentrare, per quanto è possibile, tutti gl'interessi, e tutte le opinioni in un solo interesse, in una sola opinione: il sentimento dell'onore nazionale, e dell'interesse generale». Mosso da quella tensione edificante, il ministro passava al piano operativo, indicando come priorità di polizia lo «spirito generale del dipartimento», il servizio di guardia nazionale e di pubblica sicurezza, la situazione delle carceri, delle case di assistenza e di lavoro, lo stato dell'industria «e generalmente di tutti gli oggetti che possano impiegare l'attività degli abitanti». Cosicché, giungendo a un «luogo» classico del controllo, egli combinava il linguaggio dell'integrazione e l'etica del lavoro, nello spirito del repubblicanesimo democratico: «Voi v'accorgete bene che io tocco il polso agli oziosi e ai vagabondi. Mi interessa assai-simo di sapere se ve ne sono, e come potrebbero impiegarsi nel vostro Dipartimento, o farli passare per gli altri canali dell'industria interna, onde impedire che portino altrove le loro braccia».

Solo in fondo al proclama si accennava ai forestieri, categoria che ben presto avrebbe invece assorbito le energie di legislatori e amministratori, sospettosi di agenti segreti e di avventurieri. Mentre l'incubo degli *émigrés* agitava la Francia, la Cisalpina era assillata dai profughi provenienti dai territori italiani in cui era in corso la repressione anti-giacobina. Inizialmente si trattò di una questione di natura politica, cui si diedero del pari soluzioni politiche. Lo stesso Bonaparte aveva distinto ben presto i forestieri generici da «quelli che hanno fissata la loro residenza stabile in Lombardia dall'ingresso dei Francesi, e la cui condotta d'altronde non abbia meritata la disapprovazione delle Autorità Costituite», riconoscendo a questi ultimi diritto di soggiorno e percorsi facilitati di naturalizzazione⁵⁸. Ma non cessando il flusso in entrata di migranti che cercavano fortuna, talora mimetizzandosi

57. S.d. ma 30 frim. a. VI (20.12.1797), RV, s. I, t. IV, 72-73. Cfr. I. Pederzani, *Sopransi, Fedele*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 93, Roma 2018.

58. Proclama 26 fior. 1796, RV, s. I, t. III, p. 12. Sull'ambivalenza della cultura rivoluzionaria francese verso gli stranieri M. Rapport, *Nationality and Citizenship in Revolutionary France. The Treatment of Foreigners 1789-1799*, Oxford-New York 2003.

nella moltitudine di soldati che presidiava la regione, il tema del controllo degli stranieri assunse agli occhi delle autorità cisalpine caratteri di urgenza, tanto più in coincidenza di turbolenze internazionali⁵⁹.

Le insorgenze, il proseguire dell'azione militare francese su più fronti dopo Campoformio, la volontà del Direttorio di contenere le pretese patriottiche degli italiani smorzarono il progetto inclusivo a cui il capo della polizia aveva prestato voce. Del resto la cultura politica della dirigenza cisalpina si andava allineando rapidamente all'assiologia fissata in costituzione: «Sul mantenimento della proprietà riposa l'ordine sociale. Da esso viene assicurata la coltura delle terre, ogni produzione ed ogni mezzo di lavoro»⁶⁰. Tale visione, interagendo con il persistere dell'emergenza, incise a fondo nell'ordinamento di polizia, orientando le politiche di controllo sociale verso misure di carattere maggiormente coercitivo e discriminatorio, confortate dalle scelte della stagione "neo-girondina" in corso nella Repubblica madre.

Fra i primi atti del governo cisalpino, la *Legge normale per la polizia* del 10 vendemmiale anno VI fu, per il suo carattere organico, un durevole riferimento normativo per la Lombardia napoleonica e preunitaria⁶¹. Diversamente dalla Francia, nella Repubblica sorella prevalse da subito un approccio sistematico alla legislazione in materia, che integrava le linee essenziali dell'esperienza francese in un disegno non privo di peculiarità. Vi si ravvisavano innanzitutto i tratti di un progetto di controllo sociale ispirato al primato della legge e ai valori dell'individualismo proprietario, soprattutto laddove si chiedeva alla polizia amministrativa di prevenire i delitti, sanzionare le contravvenzioni ai regolamenti pubblici, «rimovere gli attentati lesivi della libertà, della proprietà, e della sicurezza individuale», in una letterale riproposizione del citato *Code des délits et des peines* anno IV allora vigente oltralpe.

La legge normale, approvata con procedura d'urgenza dall'esecutivo, classificava partitamente gli «oggetti spettanti all'attività della Polizia Amministrativa» in un catalogo che da un canto guardava all'impianto transalpino ispirato a una visione borghese dell'ordine sociale e dall'altro ospitava le preoccupazioni morali di un più tradizionale diritto di polizia. Il tutto espresso in un linguaggio persuasivo, dai toni paterni, distante dallo stile concisamente prescrittivo dei coevi testi francesi.

Dopo aver collocato «la vigilanza sopra la Religione» al primo posto fra i compiti di tutela dell'ordine pubblico, un lungo articolo era dedicato al fine della tranquillità sociale, intesa principalmente come moderazione dei costumi, non più solo fra le mura domestiche e in strada, ma nei luoghi moderni della socialità e fra le pagine dei tanti fogli e opuscoli che circolavano in città. Cosicché alla polizia si chiedeva di

59. Sul punto rinvio a R. Benzoni, *Normativa e controllo dei forestieri nella Repubblica italiana e nel Regno d'Italia napoleonico (1802-1814)*, in *Immigrati e forestieri in Italia nell'Età moderna*, a cura di E. Pagano, Roma 2020, 223-246.

60. *Costituzione della Repubblica Cisalpina*, 8.7.1797, *Doveri*, art. 8.

61. Ossia 1.10.1797: RV, s. I, t. III, 177.

mantenere la pubblica decenza ed il costume vegliando sui Teatri, sugli spettacoli, e pubbliche Feste, allontanando dal Popolo l'aspetto di azioni e stampe oscene, pericolose, e capaci di produrre lo scandalo, ed il disordine, prevenendo le contravvenzioni delle leggi relative a giuochi, interponendo la propria mediazione, ove sia richiesta per sedare le discordie domestiche, e le altre piccole dissensioni ... ed andando al riparo dalle risse nelle pubbliche adunanze, dei rumori, degli attruppamenti notturni, che turbano il riposo dei Cittadini.

Seguiva un elenco di fattispecie già oggetto delle tradizionali discipline dello spazio urbano finalizzate alla buona economia e alla salute, quali i disordini anonari, l'incuria dei luoghi di passaggio e degli edifici, l'inquinamento delle acque, gli incendi, gli annegamenti, il traffico pericoloso, l'abbandono di animali, l'omessa custodia dei malati psichiatrici. Non mancavano, infine, l'afflusso incontrollato di forestieri e le note figure della marginalità sociale, quali abbandono di fanciulli, mendicizia, vagabondaggio, ubriachezza, prostituzione.

Come in Francia, anche in Cisalpina la questione della povertà era aggravata in quegli anni dall'espansione demografica, dai movimenti migratori interni e dalla guerra vicina. Nelle città lombarde la popolazione residente era in crescita, ancorché moderata, e aveva una componente mobile significativa, che nella capitale lombarda assommava al 15% della stabile⁶². La povertà estrema era ovunque elevata, nell'ordine del 20-25% della popolazione urbana, con punte assai maggiori nei centri meno dinamici⁶³. A quegli effetti si associava il venir meno del controllo intracomunitario, poggiante sulle solidarietà di vicinato, sui legami corporativi e confraternali, sull'integrazione gerarchica tipica delle società organiche, mentre le relazioni sociali si riorganizzavano in termini di secca contrattazione, su forme di socialità più lasche e secolarizzate, con maggiore consumo di cultura e di informazione e più drastiche manifestazioni di emarginazione⁶⁴.

La legge normale conteneva indicazioni dettagliate di organizzazione dell'attività poliziesca e di procedura. Il controllo della società esigeva presidio del territorio, raccolta di informazioni e vigilanza assidua sui comportamenti. Le misure precauzionali vere e proprie, da impiegarsi «con circospezione e prudenza ... procurando di tenere possibilmente celato agli occhi del popolo l'apparato sempre odioso della violenza e della forza», ricalcavano grossomodo quanto previsto dalla normativa francese e in parte già introdotto: censimento nominativo degli abitanti di ciascun comune, registrazione obbligatoria degli avventori a quanti fornissero alloggi e albergo, obbligo di circolare con documento d'identità fuori dal proprio comune,

62. A. Cossa, *Della condizione di Milano, dall'anno 1796 al 1840. Memoria*, Milano 1840, 15. Cfr. le considerazioni di S. Woolf, *Segregazione sociale e attività politica nelle città italiane. 1815-1848*, in *Città e controllo sociale*, cit., 19-29, p. 25.

63. F. Meneghetti Casarin, *Il vagabondaggio nel dominio veneto alla fine del XVIII secolo*, in *Città e controllo sociale*, cit., 329-339, p. 330; S. Granata, M. Patrini, *Poveri, mendicanti e Casa d'industria a Lodi*, *ibidem*, 365-380, p. 368; S. Levati, *La società cremonese durante l'età napoleonica*, in *Storia di Cremona. Il Settecento e l'età napoleonica*, a cura di C. Capra, Azzano San Paolo (Bg) 2009, 362-379, p. 375.

64. S. Woolf, *Segregazione sociale*, cit., 29; per la linea di tendenza, M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, Torino 1987, 109.

arresto, rinvio coatto al comune di nascita e detenzione ai vagabondi, reclusione nelle case d'industria per i mendicanti abili, espulsione dei forestieri senza recapiti. Le «provvidenze economiche» di cui la polizia disponeva, e che applicava con l'ausilio della forza armata, potevano essere assai penetranti: dalle semplici «insinuazioni ed ammonizioni», ai precetti con annesse sanzioni amministrative o penali in caso di violazione, lievi ammende pecuniarie, temporaneo sequestro di oggetti, arresto, carcere fino a tre giorni, bando dal distretto per i forestieri e i sospetti. Erano presenti elementari profili di garanzia, consistenti nella facoltà di impugnazione, in via amministrativa o giudiziale, affinché l'azione di polizia si contenesse nei «giusti confini», delle cui ricadute pratiche nulla ancora sappiamo⁶⁵.

L'applicazione di quel complesso di regole era affidata a un'organizzazione strettamente ricalcata sulla francese, che affidava la polizia amministrativa alle autorità comunali, con l'ausilio, nelle città e borghi importanti, di una o più figure specializzate, i commissari, aventi attribuzioni anche nella sfera della giustizia. La rete decentrata si agganciava al ministro di polizia generale, sullo schema del governo direttoriale parigino aggiornato in tal senso l'anno prima.

Quell'assetto risultò tuttavia ancora debole, anche perché i commissari, pur previsti, non furono attivati, sicché la polizia rimase nelle mani degli amministratori locali, carenti di capacità tecniche e sovraccarichi di compiti. Un anno dopo il Dicastero centrale del municipio milanese dichiarava che «ad onta dei vigenti Regolamento e Proclama, la gente oziosa, le persone sospette, i satelliti de' nostri nemici rigurgitano in questa Comune»⁶⁶.

Il colpo di stato guidato nella tarda estate 1798 dall'ambasciatore francese Trouvé, fautore con il Direttorio parigino di una stabilizzazione anti-giacobina e di un «governo vigoroso» per la Cisalpina, impresso alla giovane repubblica un indirizzo più conservatore nelle politiche della cittadinanza e del controllo sociale. Ne avrebbero fatto le spese sia gli oppositori politici, sia i soggetti sociali sgraditi, secondo un modulo tipico dei sistemi di controllo interno del primo Ottocento: la propensione ad assimilare devianza sociale e dissenso politico in un destino comune, col predisporre strumenti normativi applicabili a entrambe le categorie e legittimati denunciando ora un'emergenza, ora l'altra. La deroga che tale politica comportava ai principi di libertà e di eguaglianza era camuffata dal legislatore tramite una comunicazione antifrastica, che bollava come «liberticida» la tolleranza talora dimostrata dalla polizia locale ed esaltava la sinergia fra «pubblica e privata sicurezza» nel nome dell'ordine e della protezione della proprietà.

A complemento della nuova costituzione furono promulgate alcune leggi, una delle quali assoggettava giornali e circoli politici al controllo della polizia, con facoltà di sopprimere a posteriori le testate e di chiudere le società in cui si esprimessero

65. Sul punto, S. Mori, *Per un esercizio «bene ripartito e cautelato». La tutela dell'individuo dal «poter discrezionale» della polizia fra storia e storiografia*, in *Tra controllo del territorio e polizie. Una riflessione storiografica e di metodo*, a cura di L. Antonielli, Soveria Mannelli 2020, 25-54.

66. Avviso 23 vend. a. VII (14.10.1798), RV, s. I, t. VI, 50.

opinioni anti-sistema⁶⁷. Si ripristinava così, come Trouvé rimarcava nel suo annuncio, un potere già riservato al governo da Bonaparte nel 1796 e incautamente abolito dal Corpo legislativo cisalpino, con il rischio che le istituzioni della società civile nate con la rivoluzione venissero di fatto soffocate⁶⁸. In aggiunta furono rinvigorite le norme vigenti sulla circolazione dei forestieri e dei nazionali, nonché sugli obblighi degli esercizi alberghieri, procedendo nella costruzione della figura della persona sospetta, che fosse per delinquenza comune o per militanza eversiva.

La guerra con la seconda coalizione e la parentesi austriaca fecero sì che anche la seconda Cisalpina fosse preda di un forte allarme politico. Si adottò pertanto una misura già sperimentata in Francia, quella di azzerare le carte di sicurezza, i permessi di porto d'armi, le licenze dei locali pubblici, fino a espellere tutti i forestieri che provenissero da luoghi non amici⁶⁹. I commissari del governo presso i dipartimenti furono istruiti a sciogliere le adunanze numerose e a far rispettare l'ordine nelle chiese e nei teatri⁷⁰. La polizia di questi ultimi luoghi, che fino ad allora aveva riguardato la sicurezza di strutture e persone, si applicò sempre più a contenere il pubblico, affinché non facesse «rappresentanze contrarie al costume ed alle massime stabilite».

Alla stessa temperie è riconducibile la legge volta a prevenire i furti che infierivano nelle città, andando a colpire una serie di comportamenti ritenuti sospetti, quali l'immotivata circolazione notturna o il possesso di strumenti adatti allo scasso, da parte di persone disoccupate e prive mezzi, di pregiudicati e prosciolti «a processo aperto», di forestieri non in regola, di rigattieri⁷¹. In assenza di giustificazioni queste situazioni erano punibili con la reclusione in case di lavoro coatto o con mesi od anni di carcere correzionale. La gamma degli atti sanzionabili come indizi di attività illecite era estesa: «qualunque uomo mentisce con l'abito il proprio sesso, e chiunque assume falso nome o mentisce la propria patria, subisce in via correzionale due mesi di carcere se è di giorno e quattro mesi se è di notte».

Di lì a qualche giorno nella capitale il comandante della piazza emise un «Regolamento di polizia militare per la città di Milano», che investiva anche i civili di una serie di ulteriori restrizioni⁷². Erano proibite le «riunioni di gente sulle strade» e la circolazione notturna senza lume, pena l'arresto, resa obbligatoria l'autorizzazione del comandante per «verun divertimento pubblico e spettacolo nella Città» e per la pubblicazione di articoli sui giornali, mentre agli stranieri venne imposto di esibire garanzie di buona condotta e moralità da parte di cittadini cisalpini per il rilascio della carta di sicurezza. Il peso del potere militare,

67. *Legge sopra i Fogli periodici e sopra i Club*, 15 frutt. a. VI (1.9.1798), RV, t. V, 318, preceduta da proclama dell'ambasciatore.

68. Sul clima, S. Nutini, *L'esperienza giacobina nella Repubblica cisalpina*, in *Il modello politico giacobino e le rivoluzioni*, a cura di M.L. Salvadori, N. Tranfaglia, Firenze 1984, 100-131.

69. Dicastero centrale di polizia Dip. d'Olona 7 frim. a. IX (27.11.1800), RV, serie II, t. I, 181.

70. Istruzioni 16 mess. a. VIII (5.7.1800), RV, s. II, t. I, 32.

71. Legge 26 frim. a. IX (16.12.1800), RV, s. II, t. I, 195.

72. Regolamento s.d. ma 30 frim. a. IX (21.12.1800), *ibidem*, 201.

anche nella sfera di polizia, è una peculiarità della Cisalpina, che rimase sempre fittamente presidiata, in particolar modo nelle città.

L'*iter* di inasprimento del controllo sociale e politico si compì con la legge 25 termidoro anno IX, che, preso atto della scarsa effettività delle norme vigenti sui forestieri, sulla certificazione dei cittadini, sui marginali, sulla «pubblica decenza, ed il buon costume», sul porto d'armi e sul gioco d'azzardo, le reiterava aggravandole, col recepire senza più filtri la legislazione francese⁷³. Perciò si prospettavano espulsioni ai vagabondi, oziosi e mendicanti forestieri, reclusione in case di lavoro ai nazionali abili, incaricando gli enti locali di apprestare le strutture, carte di sicurezza a breve scadenza per i forestieri con passaporto e mezzi, obblighi più tassativi di notificazione per gli esercenti, vincolati al possesso di licenza. La legge integrava ulteriori figure del disordine sociale, rinfrescando in chiave borghese i precetti morali tradizionali già inseriti nella "normale" del 1797. Cosicché si sanzionavano «i corruttori del costume dell'uno e dell'altro sesso, i violatori della pubblica decenza, i fomentatori colla mediazione del libertinaggio», da bandire se stranieri, altrimenti da affidare alla giustizia correzionale, inoltre l'ubriachezza e il gioco, con la riduzione dell'orario di attività delle osterie. Infine, si precisava il campo delle armi proibite e improprie, nell'intento di progredire sulla strada, da tempo intrapresa ma ancora lunga, del disarmo della popolazione civile⁷⁴.

Contestualmente si integrò l'organizzazione, sino ad allora come detto decentrata alle Municipalità, sotto l'ispezione del commissario di governo distaccato presso di ciascuna di esse, con l'inserzione fra quelle e il Ministero di polizia di un livello intermedio, dipartimentale, di commissari generali analoghi a quelli appena introdotti in Francia e dipartimenti annessi, mentre le due città maggiori, Milano e Bologna, ebbero un commissario speciale direttamente dipendente dal ministro. Il nuovo disegno, che sarebbe durato fino all'istituzione dei prefetti, nel 1802, preconizzava quello che sarebbe stato adottato dal Regno Lombardo-Veneto⁷⁵.

Iterazione e integrazione dall'età napoleonica all'austriaca

L'avvento della Repubblica italiana portò a una fase di razionalizzazione e di potenziamento del controllo sociale affidato all'amministrazione. Quest'ultima vide l'ingresso dei prefetti, che divennero snodo unico e strategico anche per la polizia dei capoluoghi, mentre per Milano fu confermato l'ufficio specializzato dipendente dal ministro. Le attribuzioni di polizia dei prefetti furono articolate in modo da distinguere fra ausilio alla repressione dei delitti, controllo sull'osservanza dei regolamenti

73. RV, s. II, t. III, 32-34 (12.8.1801).

74. A. Pertile, *Storia del diritto italiano*, cit., V, 666.

75. Per l'organizzazione della polizia fra Repubblica e Regno, L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna 1983, 437-446. Sui commissari generali v. Archivio di Stato di Bergamo, *Dipartimento del Serio*, 1091 (fascicolo 25 mess. a. IX - 13.7.1801).

amministrativi e area della prevenzione, in cui ricadevano i compiti che qui interessano, assieme all'ordine pubblico. A riguardo la loro attenzione era richiamata sulle «adunanze di popolo», sulle persone sospette, sulle «donne da partito» e saltimbanchi, sulle discordie domestiche, sul gioco, sugli oltraggi alla religione⁷⁶.

Si approntarono nuovi strumenti, che rinviando per gli aspetti di dettaglio agli ordinamenti già in vigore, rendevano l'attività più incisiva e la arricchivano di elementi in precedenza non enfatizzati. A parte la ripresa letterale di specifiche disposizioni, si ravvisa in questa stagione legislativa un linguaggio giuridico più vicino a quello transalpino, asciutto e prescrittivo, senza più concessioni né alla retorica repubblicana, né alle suggestioni paternalistiche riscontrate agli esordi della Cisalpina.

La *Legge per la polizia* 20 agosto 1802 rispose a sollecitazioni provenienti dalla prefettura di polizia di Milano e da alcune prefetture dipartimentali che lamentavano l'aumento dell'immigrazione e della criminalità nelle città, oltre che nelle campagne: «l'ondulazione che ha agitato ne' scorsi anni l'Italia ha spostate molte persone», si scriveva dalla capitale, chiedendo più incisivi poteri⁷⁷. Quella e simili istanze trovarono udienza presso il ministro dell'interno Villa, già persuaso che i capoluoghi brulicassero di forestieri e di oziosi *sans papiers*, sotto lo sguardo indulgente delle autorità locali⁷⁸. Appariva del resto quanto mai opportuno in quel momento segnalare l'impegno dello Stato a tutela della proprietà privata e della sicurezza personale al ceto proprietario, sul cui consenso la Repubblica italiana intendeva poggiare, grazie alla mediazione moderata di Melzi.

Il testo del 1802 volle dunque dare il reclamato giro di vite, sotto l'egida del nuovo corpo prefettizio. Nel fare ciò ci si atteneva al modulo francese, già ampiamente filtrato negli ordinamenti italiani dopo il colpo Trouvé, ma con qualche ritocco. Nella legge figurava per la prima volta la categoria delle «persone sospette», dopo di allora intramontabile. Essa accorpava le note figure di oziosi, vagabondi nazionali ed esteri, mendicanti non inabili, imputati di gravi reati prosciolti per insufficienza di prove, pregiudicati. Per prevenirne i comportamenti criminali si disponeva una speciale vigilanza, con obbligo dei sorvegliati di comunicare all'autorità ogni spostamento e pene severe in caso di violazione e di recidiva⁷⁹. Tornavano inoltre all'attenzione i conflitti familiari, con la riproposizione, in forma un poco più garantista, del tradizionale metodo di correzione dei figli discoli. Per soffocare il commercio delle refurtive si vincolava altresì l'attività dei rigattieri a una licenza di polizia. Infine, si ordinava anche qui un piano nazionale per allestire case di lavoro, volontario e forzato, in tutti i dipartimenti.

Poiché la legge delegava al governo la definizione non soltanto dei protocolli applicativi, ma anche delle sanzioni, fino all'anno di carcere correzionale, ne scaturì

76. Istruzioni 15.11.1802, «Bollettino delle leggi della Repubblica italiana», 1802, 433.

77. Relazione del prefetto di polizia Canziani al ministro dell'interno, 26.6.1802, pubblicata in E. Bressan, *Povertà e assistenza in Lombardia nell'età napoleonica*, Milano-Roma-Bari 1985, 67 ss.

78. Archivio di Stato di Bergamo, *Dipartimento del Serio*, 1091 (circolare 28.7.1802).

79. «Bollettino delle leggi della Repubblica italiana», 1802, 258.

un regolamento che riprendeva i profili ormai noti della normativa vigente, aggravandone a tal punto le misure da renderla inapplicabile. Come nel caso della seguente fattispecie: «Ogni nazionale che per un mese *retro* si trovi mancante di uno stabile esercizio, e non sappia giustificare altri mezzi legittimi coi quali abbia provveduto alla propria sussistenza, è punito colla ritenzione in carcere, estensibile fino a tre mesi»⁸⁰.

Anche il controllo sulle intemperanze politiche della cittadinanza fu rinforzato, nello stesso 1802, con una legge sui teatri, che imponeva la presenza regolare dell'ufficiale di polizia in sala e nel *foyer* durante gli spettacoli, aprendo una fase di crescente attenzione per questa forma di sociabilità urbana, certamente non nuova ma in grande espansione per tutto il secolo seguente⁸¹.

Sotto il Regno d'Italia si pervenne a una sistemazione generale delle discipline vigenti per la mobilità, interna e transfrontaliera, sia per i forestieri, sia per i nazionali, modellata più strettamente su quella francese, giacché si imponeva un «passaporto» anche ai cittadini italiani che volessero uscire dal proprio dipartimento, al posto del vecchio certificato di residenza rilasciato dal comune⁸². L'irrigidimento è da imputare agli strascichi della guerra con l'Austria e delle insorgenze che nel 1809 avevano scosso molte province del Regno, agli effetti sociali di un biennio di magri raccolti, nonché a cautele destinate dal peggiorare degli scenari internazionali a seguito del raffreddarsi delle relazioni con la Russia.

Ma la novità maggiore fu l'avvio di una nuova forma di polizia del lavoro, sull'esempio della Francia consolare⁸³. In Lombardia i primi, incerti, passi nell'impostazione di una disciplina dei lavoranti di bottega, considerati inclini al disordine, erano già stati mossi dai precedenti governi asburgici in seguito alle prime soppressioni di associazioni di mestiere. La stagione napoleonica aveva mutato completamente rotta, lasciando il mercato del lavoro alla disciplina generale dei contratti e affidando le controversie alla giurisdizione di commercio. Salvo prendere in considerazione, negli ultimi anni, l'opportunità di importare il libretto di lavoro, per rispondere a una richiesta di intervento rivolta ai pubblici poteri da parte dei datori di impiego. Per il momento l'attenzione si concentrò sui domestici, uomini e donne, figure di spicco dello scenario urbano a cui nel 1810 si impose l'obbligo di certificare la condotta regolare tramite una patente⁸⁴.

80. Regolamento 18.10.1802, *ibidem*, 398. A cui si aggiunse il *Regolamento di polizia relativo ai forestieri*, 15.10.1804, «Bollettino delle leggi della Repubblica italiana», 1804/II, 893.

81. Decreto 8.9.1802, «Bollettino delle leggi della Repubblica italiana», 1802, 309; 18.12.1802 e 11.2.1804, in L. Peroni, *Indice delle leggi*, cit., II, 164. Cfr. V. Granata, *Politica del teatro e teatro della politica. Censura, partiti e opinione pubblica a Parigi nel primo Ottocento*, Milano 2008.

82. Decreto 11.6.1811, «Bollettino delle leggi del Regno d'Italia», 1811/I, 569.

83. A.L. Forti Messina, *La legislazione del lavoro in Lombardia nell'età napoleonica*, «Annuario dell'Istituto Storico Italiano per l'Età Moderna e Contemporanea», 1971-1972, 239-256; S. Mori, *Dal benserivito al libretto di scorta. Mobilità del lavoro e pubbliche discipline nella Lombardia preunitaria*, in *La polizia del lavoro: il definirsi di un ambito di controllo*, a cura di L. Antonielli, Soveria Mannelli 2011, 81-116.

84. Decreto 26.10.1810, «Bollettino delle leggi del Regno d'Italia», 1810/II, 977.

Si accantonò invece ogni novità nei riguardi della manodopera artigiana, per divergenza di vedute fra polizia e camera di commercio sul soggetto a cui intestare il controllo e soprattutto per l'avversione del mondo manifatturiero milanese all'ingerenza della pubblica amministrazione nella sfera economica. La soluzione di marca francese sarebbe tornata in auge due decenni più tardi, dopo un'ulteriore fase di dibattiti e di stallo, per decisione ai vertici della monarchia austriaca, che fu estesa anche al Lombardo-Veneto.

Quest'ultima vicenda conferma un tratto più generale che mi preme sottolineare in conclusione, ossia il protrarsi dei processi di costruzione del dispositivo preventivo di controllo sociale lungo il primo Ottocento, al di là del succedersi dei regimi politici.

La restaurazione in Lombardia non segnò la cessazione complessiva degli ordinamenti napoleonici⁸⁵. Con riferimento alla polizia, il nuovo governo li lasciò tacitamente in vigore, richiamandone occasionalmente singole parti nelle istruzioni interne rivolte agli uffici addetti. Risolse così in partenza il problema di una codificazione generale delle norme di pubblica sicurezza, avvertito in modo pressante un po' in tutti gli Stati preunitari, per la richiesta di garanzie proveniente dalla società, ma pressoché insormontabile nel quadro costituzionale delle monarchie amministrative restaurate⁸⁶.

L'età austriaca non aprì pertanto una fase inedita nel controllo sociale urbano. Essa vide piuttosto mutare l'ordine delle priorità a vantaggio del tema della sicurezza politica e di conseguenza aumentare la pressione sulle attività legate alla sociabilità borghese e alla circolazione delle idee, che andavano conoscendo allora un notevole sviluppo⁸⁷. In proposito abbiamo già evidenziato la profonda relazione che a partire dalla rivoluzione si instaurò fra controllo sociale e politico, due piani che è consigliabile non disgiungere⁸⁸. D'altro canto il regime di Vienna decretò un potenziamento delle risorse organizzative, irrobustendo l'apparato di polizia nelle città, con l'introduzione dei commissari superiori provinciali, ben raccordati verso l'alto con la Direzione generale, ora più autorevole, e verso il basso con un attivissimo delegato di polizia municipale, ed il rinforzo, dagli anni Trenta, di un corpo di guardie urbane. Questo disegno, che non sostituì ma affiancò la catena delle primarie agenzie territoriali di stampo prefettizio, generando talora sovrapposizioni e rivalità, mise tutto sommato a disposizione del governo una rete operativa regionale meglio coordinata, così da rendere più efficace l'azione sugli individui⁸⁹.

85. È la tesi di M. Meriggi, *Il Regno lombardo-veneto*, cit.

86. S. Mori, *Polizia e statualità nel primo Ottocento: l'esperienza lombardo-veneta e la cultura professionale italiana*, Soveria Mannelli 2017, 106 ss.

87. Cfr. per tutti M. Berengo, *Intellettuali e librai nella Milano della Restaurazione*, Torino 1980; M. Meriggi, *Milano borghese. Circoli ed élites nell'Ottocento*, Venezia 1992; C. Sorba, *Teatri: l'Italia del melodramma nell'età del Risorgimento*, Bologna 2001.

88. Lo rileva energeticamente L. Klinkhammer, *Tra controllo francese e nuova identità*, cit., 132.

89. S. Mori, *L'impronta dei prefetti. Storie di polizia in provincia dalle fonti mantovane preunitarie*, in *Una storia di rigo-*

Tali progressi, rilevati per ora in termini qualitativi più che quantitativi, non significarono certo la rispondenza del dato concreto agli orizzonti d'attesa evocati dalla collana di testi normativi qui considerati. In generale, le ricerche sulla prassi amministrativa, a partire dalle numerose dedicate alla Francia napoleonica, hanno ben evidenziato la distanza fra norma ed effettività, quando non addirittura l'autonomia della prassi. Sono emerse quantomeno le vischiosità di mentalità e assetti sociali, la propensione dei controllati a elaborare contro-strategie non prive di efficacia, la necessità per i poteri pubblici di mediare con le istanze sociali, se non altro per ridurre un oneroso e pericoloso ricorso alla forza⁹⁰.

Non meno giocò il fattore tempo, ossia il periodo talvolta molto lungo di incubazione dei processi attuativi. A partire dall'organizzazione stessa della polizia, che nelle città mancò per decenni di un corpo di agenti specializzati, mentre la gendarmeria restava prevalentemente addetta alle campagne. Le case di lavoro volontario e coatto, altro elemento necessario all'economia del sistema, tardarono a spuntare: a parte le due o tre esistenti a Milano e a Cremona dall'età giuseppina, nel 1804 mancava ancora un piano generale del Governo, che per il momento si limitò a suggerire di aprire delle sezioni di lavoro volontario presso le case di forza. Forse stimolato dall'impulso dato dall'imperatore alle medesime operazioni in Francia, nel 1808 il viceré Eugenio lanciò una campagna, sollecitando i prefetti a provvedere⁹¹. Per non parlare, infine, dei registri anagrafici dei comuni, architrave del "modello" rivoluzionario francese, impresa di travagliata attivazione nella stessa terra d'origine e messa in cantiere dal Regno italico nel 1809, senza esiti apprezzabili per almeno un altro biennio⁹². Solo nel 1813 si poté dunque introdurre anche qui l'obbligo del cognome, nella forma registrata dallo stato civile⁹³.

Il bilanciamento fra la pressione del controllo sociale e le politiche di sostegno istituzionale alle categorie disagiate nel contesto italico appare in generale più sfavorevole che in Francia. Nell'età napoleonica, per limitarci a un cenno, l'istruzione primaria, già potenziata in Lombardia dal regime precedente, fu integrata nel sistema a tre livelli di stampo francese e vide lenti progressi sotto il Regno italico, soprattutto nelle città, grazie all'impulso della Direzione generale e dei prefetti sui Comuni, a cui spettava stipendiare i maestri. Rimasero tuttavia due gravi problemi, dati dall'esclusione delle fanciulle dal sistema scolastico pubblico

re e di passione. Saggi per Livio Antonielli, a cura di S. Levati, S. Mori, Milano 2018, 645-665; inoltre S. Granata, M. Patrini, *Poveri, mendicanti*, cit., 365-380.

90. Sull'ambito in esame S. Poggi, *Conflitti di identità. Pratiche, gestione e controllo delle identità nell'Italia napoleonica*, «Società e storia», 172 (2021), 287-320. L'altro maggiore contesto coevo è acutamente indagato da L. Di Fiore, *Alla frontiera. Confini e documenti di identità nel Mezzogiorno continentale preunitario*, Soveria Mannelli 2013, 32 ss., 127, 177. Per ulteriori indagini in corso, AA.VV., *Pratiche e tecniche di controllo sociale nell'Italia napoleonica: cantieri di ricerca*, «Historia magistra», 34 (2020), 62 ss. Diversamente, il notevole saggio di L. Klinkhammer, *Tra controllo francese e nuova identità*, cit., insiste sul grave impatto delle politiche in discorso.

91. Avviso 1.9.1786, in L. Peroni, *Indice delle leggi*, cit., II, 102; decreto vicereale, *ibidem*, I, 64-65.

92. O. Faron, *La ville des destins croisés: recherches sur la société milanaise du 19. siècle, 1811-1860*, Roma 1997, 24 ss.

93. Decreto 11.6.1813, «Bollettino delle leggi del Regno d'Italia», 1813/I, 289.

e dall'assenteismo dei fanciulli dettato dal lavoro infantile, sicché la frequenza rimase riservata a una quota molto esigua di minori⁹⁴.

Sul versante assistenziale, il panorama italiano non pare sostanzialmente diverso da quello francese: come là, qui si tennero in vita i «luoghi pii» operanti nelle città e nei maggiori centri, già peraltro sottoposti a misure di risanamento e di razionalizzazione dagli Asburgo e ora assoggettati alla direzione delle locali Congregazioni di carità⁹⁵. Nella legislazione italica non si riscontrano invece forme di imposizione compensativa o suntuaria come quelle che abbiamo incontrato nella legislazione transalpina, i cui proventi erano in parte erogati a beneficio degli enti assistenziali, se si prescinde da un estemporaneo prelievo sulle famiglie dotate di domestici introdotto nel 1798⁹⁶.

Nel complesso non pare che quelle “politiche sociali” potessero attivare significativi processi di promozione delle fasce proletarie, così da lenire gli effetti di spaesamento e i disagi derivati dalla soppressione delle confraternite⁹⁷ e dall'introduzione della coscrizione obbligatoria, né da giustificare agli occhi della gran parte dei governati l'intensificarsi del controllo a vantaggio dell'ordine e della sicurezza⁹⁸. Del resto è stato osservato che il modello napoleonico di convivenza parve accettabile al notabilato italico proprio perché libero da implicazioni sociali⁹⁹. Si può anzi formulare l'ipotesi che la versione italica fosse, sul piano legislativo quantomeno, assai più ricettiva verso i metodi coercitivi, che stimolata ad adottare minime misure redistributive sull'esempio francese. Per il momento il progetto della dirigenza, peraltro vigorosamente selezionata dall'alto, mirò solo a forgiare una maggioranza docile. Come quella che alla fine del Triennio il Direttorio esecutivo milanese immaginava racchiusa negli angusti confini disegnati dalla nascente società censitaria:

Ma le oneste persone, i cittadini tranquilli, i buoni padri di famiglia riposino sicuri su questa stessa vigilanza; non temano giammai alcuna violazione de' loro diritti, e si persuadano che la Patria non ha bisogno di inquietare le loro persone né di turbare il loro riposo per farsi una garanzia della loro ubbidienza alle leggi¹⁰⁰.

94. E. Brambilla, *Il sistema scolastico della Repubblica italiana, in Napoleone e la Repubblica Italiana (1802-1805)*, a cura di C. Capra, F. Della Peruta, F. Mazzocca, Milano 2002, 71-81; S. Polenghi, *Istruzione elementare e maestri nella Repubblica e nel Regno italico (1802-1814)*, in *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, a cura di E. Brambilla, C. Capra, A. Scotti, Milano 2008, 475-500.

95. Rinvio a E. Bressan, *Povertà e assistenza*, cit.

96. Legge 25 fior. a. VI (14.5.1798), RV, s.I, t.V, 81.

97. L. Peroni, *Indice delle leggi*, cit., I, 115

98. Sul cui impatto sociale F. Della Peruta, *Esercito e società nell'Italia napoleonica*, Milano 1988.

99. L. Antonielli, *L'Italia di Napoleone*, cit.

100. Proclama del Direttorio esecutivo 25 germ. a. VII (14.4.1799), RV, t. VII, 16-17.

Un nuovo diritto per un nuovo confine. Vagabondaggio e controllo delle campagne lombarde nei primi anni di governo austriaco

FRANCESCA BRUNET

Disordini al confine

Nel periodo della reggenza provvisoria che guidò in Lombardia il momento di passaggio tra Regno Italico e governo austriaco¹, i carteggi tra le autorità periferiche e quelle milanesi lasciano intravedere una serie di disordini nelle campagne lombarde legati all'intensa presenza di poveri itineranti, definiti alternativamente quali "oziosi", mendicanti, vagabondi. Disordini certo non nuovi e anzi in un certo senso endemici², ma acuiti tra la fine del Settecento e l'inizio del secolo successivo da una progressiva pauperizzazione dovuta sia ad una serie di ragioni contingenti (*in primis* le vicende belliche³), sia a più vaste e generali dinamiche socio-economiche⁴, e che a quell'altezza cronologica apparivano – quantomeno nella percezione degli organi di governo e dell'apparato poliziesco che li dovevano gestire – particolarmente intensi e preoccupanti. Tra i vari casi, ci si vuole ora soffermare su un territorio circoscritto, dotato di alcune caratteristiche interessanti in relazione ai temi qui discussi; un territorio che in quel momento «più d'ogni altra località impugna[va] l'attenzione, e le cure della Reggenza»⁵. Parliamo del cantone di Rosate, compreso nel dipartimento di Pavia e collocato ad una ventina di chilometri da Milano in direzione sud-ovest, a ridosso del fiume Ticino – fiume che, in conseguenza del nuovo assetto geopolitico sorto dal Congresso di Vienna, segnava il confine tra Regno Lombardo-Veneto (e quindi impero austriaco) e Regno di Sardegna. Un nuovo confine, dunque, che andò ad incidere pure sulle dinamiche

1. Sulla reggenza di governo provvisoria, e in generale su questo periodo di "transizione" politico-istituzionale, si deve rimandare all'ancora imprescindibile M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, Torino 1987, 1-31, oltre che al risalente ma ancora utile R. J. Rath, *The provisional Austrian Regime in Lombardy-Venetia 1814-1815*, Austin and London 1969.

2. G. Solavagione, *Brigantaggio e contrabbando nella campagna lombarda del Settecento*, «Nuova rivista storica» 54/1-2 (1970), 23-49 e 54/3-4 (1970), 374-419.

3. Come avrebbe rilevato anni dopo il governo di Milano, «nel 1814 la guerra guerreggiata nel territorio italiano, la cessazione del Regno [italico], la dissoluzione dei corpi militari ... moltiplicarono il numero dei disertori e dei vagabondi [e] la polizia non ebbe mai a trovarsi in tanta angustia nel provvedere alla pubblica sicurezza». ASMi [= Archivio di Stato di Milano], *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 53, fasc. 1/b (il governo lombardo alla cancelleria aulica, 21 dicembre 1827).

4. G. Liva, *Ordine pubblico, criminalità e giustizia in Lombardia nell'età napoleonica*, in *Momenti dell'età napoleonica nelle carte dell'Archivio di Stato di Milano*, Como 1987, 167-207, pp. 176 ss.; G. Liva, *Gli istituti di pena a Milano nell'età rivoluzionaria e napoleonica: Casa di Correzione, Carceri del capitano di giustizia, Casa di forza e Casa di lavoro volontario (detta poi d'industria)*, in *Ricerche di storia in onore di Franco Della Peruta. Economia e società*, a cura di M. L. Betri, D. Bigazzi, Milano 1996, II, 407-457, pp. 410-411.

5. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 32, fasc. 14 (la reggenza provvisoria all'incaricato d'affari del re di Sardegna, 1° settembre 1815).

della mobilità sociale, mettendo specularmente in luce l'esigenza di nuovi strumenti (polizieschi, istituzionali, giuridici) per il controllo di essa.

La vicenda che coinvolge quest'area di confine può fungere da interessante caso di studio, da spunto dal quale partire per una riflessione che va a toccare alcuni dei nodi cardine di questo volume: il *transfer* giuridico in funzione del controllo dello spazio, i complessi processi di transizione politico-istituzionale, l'inadeguatezza o l'insufficienza di leggi "esterne" – ossia, originariamente concepite per un altro ambito spaziale – applicate ad un nuovo contesto territoriale, la mutevolezza e la porosità dei confini.

Osserviamo quindi cosa succede nell'estate del 1815 a Rosate, da dove il giudice di pace⁶ Francesco Reina tracciava alla reggenza provvisoria di Milano un quadro molto fosco di questo cantone di confine; in cui frequentissimi erano «i disordini, ed i misfatti che vanno commettendo gli assassini in questi contorni con gravissimo danno della vita, della tranquillità, della proprietà, e perfino dell'agricoltura stessa». Una condizione di instabilità che aveva infatti spinto molti contadini ad abbandonare le loro cascine isolate e trasferirsi in paese, «onde metter in salvo almeno la vita»⁷. In poco più di sei mesi, dal primo gennaio a metà luglio, si erano registrati nel cantone ben cinquanta episodi di aggressione alla proprietà privata – furti, assalti a mano armata, incendi dolosi⁸. All'origine di una tale problematica congiuntura, come conveniva il direttore della polizia di Milano, vi sarebbe stata proprio la delicata collocazione del cantone, dal punto di vista ad un tempo naturale e geopolitico: la sua «topografica situazione» lo avrebbe infatti esposto «più di qualunque altro ad essere infestato dai malviventi che

6. Vale qui la pena di fare una precisazione terminologica. Anche le istituzioni coinvolte nella vicenda riflettono la transitorietà giuridica, istituzionale ed amministrativa del periodo. In questo momento, infatti, sono ancora attive le giudicature di pace, che erano parte dell'articolazione giudiziaria italiana. Pure la nomenclatura delle unità territoriali sopra menzionate – i dipartimenti e i cantoni – è ancora quella italiana (per la quale si veda il contributo di E. Pagano, *Modernità alla francese. La costruzione dello Stato italiano*, in questo volume). Solo l'anno seguente, nel 1816, sarebbe stato introdotto in Lombardia il nuovo compartimento territoriale suddiviso in province e distretti: cfr. *Raccolta degli atti del governo e delle disposizioni generali emanate dalle diverse autorità in oggetti sì amministrativi che giudiziari*, Milano 1816, I/1, 62-176.

7. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 32, fasc. 14 (il giudice di pace di Rosate alla reggenza provvisoria, 16 luglio 1815).

8. *Ibidem* («Quadro dei delitti commessi nel Cantone di Rosate, Distretto di Pavia contro la sicurezza e proprietà dal primo gennaio del corrente anno a tutto il 13 del mese di Luglio», 13 luglio 1815). Una ulteriore fonte, un poco eccentrica, dalla quale pure si deduce la problematicità del cantone di Rosate merita forse una breve digressione, perché apre uno squarcio su una vicenda piuttosto curiosa: si tratta di una difesa criminale del celeberrimo avvocato penalista Giuseppe Marocco, principe del foro milanese, che tra il 1815 e il 1816 si trovò a difendere nientemeno che il fratello del giudice di pace di Rosate, Alessandro Reina, accusato di rapina: «Nella comune di Rosate, ed in altre circoscrizioni da lungo tempo erano frequenti le aggressioni, le invasioni, le concussioni alle cascine, le rapine. Lo zelo di quel giudice di pace, infelice fratello dell'accusato, le sue provvidenze, le misure straordinarie adottate dalla polizia non rendevano ancora la tranquillità e la sicurezza a quei paesi» (G. Marocco, *Difese criminali dell'avvocato Giuseppe Marocco di Milano, seconda edizione milanese*, Milano 1851, II, 317-333, p. 318). Il processo, per altro, si pone anch'esso a cavallo tra due sistemi giudiziari, tra due mondi giuridici, per molti versi opposti: iniziato dal tribunale di Pavia secondo la legislazione e la procedura italiana ancora temporaneamente in vigore – quindi con dibattimento orale e pubblico e con l'intervento dell'avvocato difensore –, esso venne concluso con sentenza assolutoria dal tribunale d'appello di Milano nel settembre del 1816, vale a dire dopo l'introduzione dell'impianto giudiziario e procedurale austriaco.

trovano fertile ricovero nei vicini boschi del Ticino e nel finitimo Stato Sardo»⁹. Il contesto spaziale rendeva dunque questo territorio soggetto sia a facili fughe oltre confine da parte lombarda sia, specularmente, alla penetrazione di individui provenienti dal Piemonte. Tali dinamiche di mobilità incontrollata e incontrollabile «coi soli mezzi ordinarj»¹⁰ andavano per altro a coinvolgere, a cascata, anche i ricchi comuni agricoli più a ridosso della capitale – e specialmente quelli collocati a sud di Milano, dove vi erano le «più floride Campagne del Regno Lombardo» – come dimostrano le lamentele avanzate da alcuni di essi nei confronti dell'«inerzia della polizia» milanese, che veniva esplicitamente accusata, «non ostante varie e replicate denuncie e riclami», di non aver saputo opporre efficaci strumenti di controllo e repressione¹¹.

La soluzione concertata tra la capitale e la periferia lombarda – quindi tra la reggenza e la polizia milanese da un lato, le autorità provinciali e cantonali dall'altro – per fronteggiare quella che era percepita come una vera e propria emergenza, si mosse su due fronti paralleli: l'uno poliziesco-militare, l'altro giuridico-legislativo.

Una «considerabile quantità di forza»¹²: corpi armati e perlustrazioni

Cronica era la carenza di forze di polizia disseminate sul territorio extraurbano, e poco efficaci si stavano evidentemente rivelando le guardie campestri allora ancora attive: corpo “importato” nel Regno italico nel 1811¹³ «per la conservazione dei raccolti, dei frutti pendenti, e delle proprietà rurali d'ogni sorta»¹⁴ e allo scopo di «raggiungere poi tanti fuggiaschi, e malviventi perniciosi alla sicurezza

9. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 32, fasc. 14 (il direttore della polizia di Milano alla reggenza provvisoria, 22 luglio 1815).

10. *Ibidem* (il giudice di pace di Rosate alla reggenza provvisoria, 16 luglio 1815).

11. *Ibidem* (petizione dei comuni di Locate, Carpiano, Basiglio alla reggenza provvisoria, 30 luglio 1815). Contro tali lamentele, tacciate di essere «poco sincer[e]», il direttore della polizia di Milano assicurava che «sopra tutte le denunce o altre notizie di accadute aggressioni o concussioni si sono eseguite delle perlustrazioni, si sono impiegati tutti i mezzi possibili per iscoprire gli autori, e si è ottenuto l'arresto di molti di essi»; e che d'altra parte le stesse vittime di tali soprusi, probabilmente per timore di rappresaglie, esitavano a «somministrare alla Polizia delle nozioni intorno a malviventi a loro non di rado ben conosciuti»: *ibidem* (il direttore della polizia di Milano alla reggenza provvisoria, 18 ottobre 1815).

12. *Ibidem* (il direttore della polizia di Milano alla reggenza provvisoria, 22 luglio 1815).

13. Decreto 13 settembre 1811, «risguardante l'istituzione delle guardie campestri e lo stabilimento delle relative discipline», in *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia*, Milano 1811, II, 900-909. Va osservato di sfuggita che il processo di introduzione delle guardie campestri potrebbe anch'esso essere letto con il filtro interpretativo del *legal transfer*: esse vennero appunto “importate” dalla Francia, in seguito a discussioni entro il Consiglio legislativo milanese intorno all'adattabilità al Regno d'Italia del loro regolamento originario: ASMi, *Registri di verbali e atti di governo e deliberazioni – serie Consiglio legislativo*; si vedano in particolare le sedute 23 luglio e 30 agosto 1811 del Consiglio di Stato (641 bis, 651-664; 788-801) e quelle del 4 luglio, 12 luglio e 17 luglio 1811 del Consiglio legislativo (642, 291-302; 321-331; 340-342). Cfr. inoltre S. Mori, *Spazi rurali e polizia nella Lombardia di primo Ottocento: appunti sull'attività dei distretti*, in *Polizia, ordine pubblico e crimine fra città e campagna: un confronto comparativo*, a cura di L. Antonielli, Soveria Mannelli 2010, 71-95, p. 81.

14. ASCM [= Archivio Storico Civico di Milano], *Consiglio comunale*, 10, 48-49 (Sedute 28 e 29 ottobre 1811, n. 147, art. 27).

pubblica e privata»¹⁵. Dopo la soppressione degli «uomini d'arme» settecenteschi¹⁶, sarebbe infatti mancato «un mezzo efficacissimo per inseguire i Ladri nei Comuni di Campagna»¹⁷: l'introduzione delle guardie campestri va dunque ricondotta da un lato alla frequenza di disordini, dall'altro alla scarsa disponibilità di risorse materiali ed umane per la sorveglianza del territorio rurale, rilevate in periodo italico¹⁸ – ma costanti sono le segnalazioni di questo tenore in relazione alle campagne lombarde anche negli anni precedenti¹⁹. Le guardie campestri vennero soppresse a metà degli anni Venti, per essere sostituite da quelle comunali²⁰ che, secondo un progetto in realtà sul tavolo da quasi un decennio, avrebbero dovuto riprendere proprio il modello degli «uomini d'arme»²¹.

All'insufficienza di forze armate per il controllo di Rosate si tentò dunque di porre rimedio, in prima battuta, con lo stabilimento in loco di una brigata di gendarmeria «per contribuire maggiormente all'arresto de' malviventi che infestano quel Cantone». Una misura che tuttavia, nonostante le istanze della direzione di polizia, doveva essere «meramente provvisoria»: come osservava la reggenza di Milano, essa «non poteva essere adottata in via stabile senza produrre un

15. ASMi, *Segreteria di Stato – Aldini*, 82 (rapporto relativo ai mesi di luglio-settembre 1811 del direttore generale della polizia del Regno italico al ministro Aldini, 13 novembre 1811).

16. Sui quali si veda L. Antonielli, *Il controllo delle campagne lombarde nel settecento: gli «uomini d'arme», «Società e storia»*, 111 (2006), 1-19.

17. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 32, fasc. 7 (processo verbale 21 aprile 1810: intervento del prefetto di polizia del Dipartimento d'Olonà). Considerazioni pressoché identiche, per altro, sarebbero state avanzate anche da un membro del consiglio generale del dipartimento dell'Alto Po, riportate in S. Mori, *Spazi rurali*, cit., 80.

18. Si vedano i rapporti bi/tri/quadri o semestrali dei direttori generali della polizia del Regno Italico sulla situazione politico-criminale nei vari dipartimenti, contenuti in ASMi, *Segreteria di Stato – Aldini*, 79, 80, 81, 82 (1805-1811, con lacune), nei quali si fa continuo riferimento sia all'insufficienza delle forze di polizia, sia alla frequenza di rapine ed aggressioni nelle campagne lombarde, soprattutto nelle zone di confine.

19. Osservazioni sul livello di insicurezza della capitale e delle campagne limitrofe si trovano infatti disseminate pure nei rapporti di polizia della Repubblica Italiana, i quali lamentano «un'immensa quantità di Malviventi, conosciuti sotto il nome di *Balossi* che «gira impunemente fuori dalla Comune [di Milano], e particolarmente in quella parte del Dipartimento, dove essendosi molti Cascinaggi fuori dall'abitato, trovano più facilmente la giornaliera loro sussistenza, senza esporsi ad essere sorpresi»: ASMi, *Vicepresidenza della Repubblica italiana (Archivio Melzi)*, 10 (rapporto del prefetto di polizia del Dipartimento d'Olonà al ministro dell'Interno, 26 giugno 1802). Nello stesso fondo, si vedano anche le buste 18-21. Su «balossi» e vagabondi nelle campagne attorno a Milano nel decennio precedente (tardo periodo austriaco e Repubblica cisalpina) e le misure messe in atto per il loro controllo si veda ASCM, *Materie*, soprattutto 335 (specialmente il fasc. «Per l'estirpazione de' così detti Balossi», 1791-1792, e vari rapporti sui flussi di vagabondi dentro e fuori Milano, 1797-1798 [anni V e VI]), e 823/1 (carteggi tra il dicastero centrale di polizia, il comune di Milano, i vigilanti delle porte, l'amministrazione del dipartimento d'Olonà ecc. sulle misure contro oziosi e vagabondi stazionanti nelle campagne fuori Milano, 1797-1800 [anni VI-IX]).

20. *Approvazione del piano 7 giugno per l'istituzione delle guardie comunali*, 21 luglio 1825, in *Raccolta degli atti del governo*, cit., Milano 1825, II/1, 68-80.

21. Almeno dal 1817 si hanno infatti tracce di proposte di istituzione delle guardie comunali, intese come «provvedimento straordinario» per «assicura[re] meglio in avvenire» la «compromessa» sicurezza pubblica: dapprima avanzate dalla *Central-Organisierungs-Hof-Commission* (Commissione aulica di organizzazione centrale, attiva tra il 1814 e il 1818 per mettere a punto le modalità di integrazione dei territori ritornati o annessi *ex novo* all'Austria dopo la sconfitta napoleonica), poi anche dal governo di Milano, con l'appoggio del Viceré Ranieri: Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv (Vienna), *Hofkanzlei, Allgemeine Reihe, Akten*, 1324, fasc. «L. Ven.», sottofasc. 1818-1819 (rapporto del governo di Milano alla cancelleria aulica, 30 settembre 1819; nota del Viceré Ranieri alla cancelleria aulica, 14 ottobre 1819: la citazione è tratta da quest'ultimo documento). Si veda anche ASMi, *Cancellerie austriache, Cancelleria del Viceré*, 18, 1917/sep 1827 (carteggio tra il Viceré, l'imperatore, la cancelleria aulica e il governatore della Lombardia sull'organizzazione delle guardie di polizia a Milano e nelle province lombarde, 1825-1828).

aggravio assai oneroso per quel Comune», anche alla luce dell'insicurezza dovuta al periodo di transizione istituzionale e giuridica, «attesi i cambiamenti, ai quali per avventura può andar soggetto l'attuale ordine di cose nell'imminente organizzazione de' differenti sistemi, specialmente del giudiziario»²². In secondo luogo, si stabilì «di far seguire di tratto in tratto dalla forza armata delle generali perlustrazioni»²³. La perlustrazione era una sorta di rastrellamento, già in uso in antico regime²⁴ come pure in periodo italico²⁵, concentrato in alcune poche giornate con un numero eccezionale di uomini – allo scopo di cogliere di sorpresa la popolazione –, che poteva essere condotto su un determinato distretto particolarmente problematico (come in questo caso), o anche su un'intera provincia o, ancora, su una porzione più ampia di territorio²⁶.

Degli esiti delle perlustrazioni di Rosate non si sono trovati riscontri nelle fonti esaminate. Tuttavia, per dare almeno l'idea dell'impatto quantitativo di tali operazioni a questa altezza cronologica, guardiamo ad un esempio di pochi anni successivo, ossia una perlustrazione condotta nel corso di quattro giornate nel giugno del 1819 in tutte le province lombarde contemporaneamente: concepita come reazione alla «istraiordinaria frequenza» di furti e rapine registrata in quei mesi «ad imputata opera di tanti girovaghi malviventi da' quali era infestata la Lombardia», essa portò agli «abbastanza felici risultamenti»²⁷ di 425 arresti²⁸. Nel corso della perlustrazione, particolare cura era stata dedicata al controllo della mobilità transfrontaliera sulle linee di confine, sia statali (con Svizzera, Piemonte, Modena e Parma) che regionali (con Tirolo meridionale e Veneto), con il coinvolgimento delle relative polizie, «affinché [queste ultime] avessero campo di dare le disposizioni vevoli ad arrestare od a respingere dai Confini quelli, che per avventura tentassero di trovarvi rifugio dalla persecuzione, che si andava ad attivare in Lombardia»²⁹.

Le operazioni di sorveglianza di un territorio di confine non potevano infatti prescindere dagli accordi diplomatici: e torniamo subito a Rosate, per la cui difesa

22. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 32, fasc. 14* (la reggenza provvisoria alla direzione della polizia di Milano, 16 agosto 1815).

23. *Ibidem* (la reggenza provvisoria all'incaricato d'affari del re di Sardegna, 1° settembre 1815).

24. Alcune perlustrazioni nella Lombardia nel XVIII sono esaminate da L. Antonielli, *Polizie di città e polizie di campagna in antico regime: il caso dello Stato di Milano a metà Settecento*, in *Polizia, ordine pubblico*, cit., 17-48, pp. 30 ss.

25. Una perlustrazione della gendarmeria su tutto il Regno Italico, di cui tuttavia il fascicolo non conserva l'esito, venne ad esempio ordinata nel novembre del 1811. Essa avrebbe dovuto svolgersi in 10 giorni, a cavallo tra dicembre 1811 e gennaio 1812, con la cooperazione di guardie nazionali, guardie boschive e campestri e guardie di finanza: ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 32, fasc. 8* (decreto del Viceré Eugène de Beauharnais, 27 novembre 1811).

26. Ulteriori esempi di perlustrazioni circoscritte praticate negli anni Trenta sono menzionati in S. Mori, *L'impronta dei prefetti. Storie di polizia in provincia dalle fonti mantovane preunitarie*, in *Una storia di rigore e di passione. Saggi per Livio Antonielli*, a cura di S. Levati, S. Mori, Milano 2018, 645-665, pp. 656-657.

27. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 7, fasc. 4* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 21 settembre 1819).

28. *Ibidem* («Elenco Generale delle persone arrestate nella Lombardia durante la perlustrazione eseguita nei giorni 21, 22, 23 e 24 Giugno 1819»).

29. *Ibidem* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 21 settembre 1819).

il Regno di Sardegna accettò di rafforzare il controllo poliziesco in tutti i suoi mandamenti collocati sul confine lombardo-piemontese, in modo da poter respingere più agevolmente i presunti colpevoli in fuga dalla Lombardia in occasione delle perlustrazioni, ed impedire loro di trovare «facile asilo sulla destra sponda del Ticino»³⁰: una collaborazione, come non mancò di sottolineare il console del re di Sardegna a Milano, che avrebbe dovuto dimostrare alla reggenza provvisoria «quanto stia a cuore al Governo [sardo] di contribuire al salutare scopo da essa propostosi per la pubblica sicurezza»³¹.

La «sorgente» dei delitti: vagabondaggio e Codice penale

Un secondo piano d'azione preso in considerazione in questo frangente, come anticipato, fu quello più prettamente legislativo. Pochi mesi dopo le disposizioni di polizia appena ricordate, nel febbraio del 1816 il giudice di pace di Rosate tornava a rivolgersi alla capitale chiedendo lumi, questa volta al tribunale d'appello, su come si sarebbe dovuto comportare rispetto al vagabondaggio, fenomeno amplificato proprio dal nuovo confine e che a suo avviso rappresentava «la sorgente, od il veicolo»³² dei delitti che funestavano la pubblica sicurezza nel suo cantone. Il carteggio, se da un lato riflette una percepita emergenza sociale, dall'altro va a sollevare una fondamentale questione giuridico-legislativa. Il Codice penale austriaco del 1803, che allora era stato appena introdotto (dopo una serie di slittamenti e di ritardi, esso venne definitivamente attivato in Lombardia dal 1° gennaio 1816³³), non iscriveva tra i comportamenti sanzionabili penalmente il vagabondaggio, che era piuttosto considerato come un affare di polizia. L'appena cessato Codice penale italiano, al contrario, concepiva la mera “condizione esistenziale” di vagabondo (ossia colui «che non [ha] né domicilio certo, né mezzi di sussistenza, e che non [esercita] abitualmente alcun mestiere o professione», art. 270), come delitto (art. 269): «i

30. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 32, fasc. 14* (la reggenza provvisoria all'incaricato d'affari del re di Sardegna, 1° settembre 1815).

31. *Ibidem* (l'incaricato d'affari del re di Sardegna alla reggenza provvisoria, 18 settembre 1815). Secondo Michael Broers il confine lombardo-piemontese, pur essendo particolarmente sensibile dal punto di vista militare e diplomatico, sarebbe stato anche «the best policed and the most secure thanks to the flat topography of the *Pianura padana* ... and the collaboration between the Lombard *gendarmeria* and royal *carabinieri*»: M. Broers, *Ideological Change and National Frontiers: From the Fall of the Napoleonic Empire to the Savoyard Restoration in Subalpine Italy, 1814-1821*, in *A history of the European Restorations. II: Culture, society and religion*, a cura di M. Broers, A. Caiani, S. Bann, London-New York 2019, 177-187, p. 178.

32. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 32, fasc. 16* (il tribunale d'appello lombardo al consiglio di governo di Milano, 6 febbraio 1816).

33. L'attivazione del Codice penale in Lombardia era stata inizialmente fissata al primo settembre 1815 (patente 31 maggio 1815, in *Atti del governo*, parte I, Milano 1815, 143-144), per poi essere spostata al primo novembre (notificazione della reggenza di governo 21 agosto 1815, in *Ibidem*, 155). Di nuovo prorogata in via «indeterminata» per «diverse imprevedute circostanze» (notificazione del governatore della Lombardia 26 ottobre 1815, in *Atti del governo*, parte II, Milano 1815, 709), essa fu infine stabilita al primo gennaio 1816 (avviso della reggenza di governo 30 ottobre 1815, in *Ibidem*, 711).

vagabondi e le persone che non danno conto di sé» dovevano essere punite, «per questo solo fatto», con la detenzione dai tre ai sei mesi (art. 271). Anche nell'ambito della gestione del fenomeno del vagabondaggio, i sistemi penali francese e austriaco rappresentano quindi due modelli assai divergenti³⁴. Né d'altra parte, osservava il tribunale d'appello di Milano, il vagabondaggio era stato trattato in via «suppletoria» da leggi *ad hoc*: e tale mancanza avrebbe esposto il governo «al rischio di lasciarlo impunito con detrimento della pubblica, e privata sicurezza»³⁵. Tra le righe emerge dunque, da parte delle autorità giudiziarie lombarde, una percepita inadeguatezza della legislazione austriaca – almeno in relazione al controllo della mobilità “deviante” – rispetto al nuovo contesto territoriale in cui essa doveva trovare concreta attuazione, specialmente in confronto con la precedente esperienza giuridica.

Dai carteggi del tribunale d'appello di Milano appuriamo inoltre che tale questione, significativamente, era stata presa in esame nell'ambito delle commissioni miste istituite dall'imperatore nel giugno del 1815 parallelamente a Milano e a Venezia, con l'incarico di studiare l'adattamento della nuova legislazione al contesto sociale, territoriale e alla tradizione giuridica delle province italiane, e di avanzare dunque proposte di modifica da apportare ai codici penale e civile austriaci in considerazione dei «particolari rapporti del Regno»³⁶. L'attività delle commissioni miste è stata scarsamente indagata – e comunque più in riferimento al diritto civile, nel quale ambito essa pare essere stata «poco incisiva nei suoi risultati»³⁷, che per quello penale. In ogni caso, a quanto ci consta, una legge specifica contro il vagabondaggio non appare neppure tra le proposte delle commissioni³⁸; ma è significativo che il punto fosse stato quantomeno preso in considerazione.

In attesa di passi legislativi, il giudice di pace di Rosate suggeriva di tamponare l'emergenza stabilendo che le persone fermate per vagabondaggio venissero demandate alla direzione della polizia di Milano (sistema che, a dire il vero, pare tanto macchinoso da sembrare quasi impraticabile). Con malcelata irritazione, quest'ultima notava come diverse «trasgressioni a' doveri che hanno gli uomini in società» non fossero comprese nel Codice penale, il quale d'altra parte non poteva contemplare l'intero ventaglio delle possibili azioni umane; e che in questi casi,

34. Sul punto si veda anche M. Da Passano, *Il vagabondaggio nell'Italia dell'Ottocento*, «Acta Histriae» 12/1 (2004), 51-92, pp. 52-56. Sulle leggi e disposizioni di polizia volte anche alla repressione del vagabondaggio in periodo repubblicano e italico cfr. il saggio di S. Mori, *Risorse istituzionali e strumenti legislativi del controllo sociale nelle città lombarde: la versione "italica" e i suoi riferimenti francesi*, in questo volume.

35. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 32, fasc. 16 (il tribunale d'appello lombardo al consiglio di governo di Milano, 6 febbraio 1816).

36. ASMi, *Senato Lombardo-Veneto del Supremo Tribunale di Giustizia*, 78, 1456-1457 (protocolli di consiglio, 9 settembre 1816). Cfr. anche *Processi politici del Senato lombardo-veneto, 1815-1851*, a cura di A. Grandi, Roma 1976, 186-187.

37. M. R. Di Simone, *L'introduzione del codice civile austriaco in Italia. Aspetti e momenti*, in *Scintillae iuris. Studi in memoria di Gino Gorla*, II, Milano 1994, 1015-1038, p. 1021. Sul punto cfr. anche D. Mattiangeli, *Die Anwendung des ABGB in Italien im 19. Jahrhundert und seine historischen Aspekte*, Frankfurt am Main 2012.

38. ASMi, *Senato Lombardo-Veneto del Supremo Tribunale di Giustizia*, 80, 2797-2803 (protocolli di consiglio, 14 ottobre 1817).

in assenza pure di disposizioni extracodicistiche, si sarebbero dovute appunto applicare le misure di polizia ritenute di volta in volta più opportune. «Intempestivo» appariva allora il suggerimento del giudice di pace di Rosate, dal momento in cui sarebbe già stato «suo dovere come di tutte le Autorità se vengono in cognizione di persone vagabonde ... di rimetterle alla rispettiva autorità di Polizia»³⁹.

Al di là della contingente polemica, ci vogliamo soffermare sulla lettura del giudice di pace, che identificava nel vagabondaggio e in generale nella mobilità incontrollata di persone povere ai margini della società dei veri e propri fattori criminogeni. Con tutte le ambiguità e le sfumature che il termine “vagabondo” poteva sottendere: laddove il confine tra questuanti senza domicilio, girovaghi con scarsi o altalenanti mezzi di sostentamento, lavoratori indigenti in cerca di occupazione era estremamente fluido, permeabile e talvolta quasi impossibile da identificare⁴⁰, e per una fascia di persone che possiamo ipotizzare piuttosto ampia non doveva essere difficile scivolare da una condizione di minima sussistenza ad uno stato di povertà mobile. Specialmente in questi primi anni di governo austriaco, funestati – ci si tornerà subito – da carestie ed epidemie. Ad ogni modo, quella del giudice di pace è un’interpretazione certo non nuova e che torna insistentemente nelle valutazioni delle autorità lombarde – memori, verrebbe da dire, dell’esperienza giuridica napoleonica, e convinte che «se l’attuale Legislazione stabilisse una pena determinata verso li vagabondi, potrebbe scemarne il numero, e togliere dall’ozio, e dall’inerzia tanti esseri infesti»⁴¹. Le carte del governo, dei tribunali, della polizia, delle delegazioni provinciali lombarde sono insomma percorse da cicliche richieste di misure repressive contro «l’oziosità colpevole»⁴², di strumenti legislativi che vietassero «quelle azioni che conducono facilmente al delitto, cioè l’ozio, il vagabondaggio, la frequenza alle osterie,

39. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 32, fasc. 16* (il direttore generale di polizia al governo di Milano, 1° marzo 1816). Il caso specifico fu evidentemente lo spunto per una circolare che avrebbe dovuto fungere da orientamento generale, diramata dalla direzione generale della polizia in tutta la Lombardia il 16 marzo 1816, citata in L. Canova, *Nuovo indice alfabetico delle disposizioni emanate dal 1 gennaio 1815 a tutto il dicembre 1838 nella Lombardia in qualunque si sia partita giudiziaria ...*, Milano 1840, 94.

40. Si accoglie tuttavia la definizione di Giancarlo Galli, inevitabilmente non scevra di «una certa forzatura», che per vagabondi intende «quelle fasce di miserabili che per una serie di ragioni non riescono a dare alla loro situazione il minimo di stabilità ... e si trasformano in una massa affamata che è costretta a vagare per la provincia in cerca di elemosine e di lavori stagionali per procurarsi da vivere»: G. Galli, *Vagabondi per forza. Oziosità e accattonaggio nel Comasco dalla restaurazione all’unità*, «Il Risorgimento», 32/2 (1980), 151-175, pp. 151-152. Sulla difficoltà – e conseguente discrezionalità – delle autorità di polizia nel distinguere l’*idle but able-bodied ruffian* dal «*deserving unemployed*», i lavoratori stagionali mobili dai vagabondi, cfr. rispettivamente, in senso comparativo, P. Lawrence, *The Police and Vagrants in France and England during the Nineteenth Century*, in *Polizia, ordine pubblico*, cit., 49-60, e F. Saggiolato, *Incarcerare le popolazioni mobili: identificazione, scarcerazione ed espulsione nella Toscana napoleonica*, «Meridiana», 101 (2021), 55-76.

41. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 53, fasc. 1/b* (la delegazione provinciale di Lodi al governo lombardo, 20 aprile 1825).

42. ASMi, *Senato Lombardo-Veneto del Supremo Tribunale di Giustizia, 90, 1655* (protocolli di consiglio, 26 giugno 1820). Ma analoghe prese di posizione da parte del Senato Lombardo-Veneto e dei tribunali ad esso sottoposti sono disseminate nei protocolli di consiglio di tutto il *Vormärz*.

bettole e simili, l'associazione alle persone sospette, ed il vagare di notte»⁴³: soprattutto nelle campagne, dove i vagabondi avrebbero trovato «troppo facile ... ricovero e vitto dai villici»⁴⁴. Quest'ultima considerazione lascia intravedere un mondo rurale evidentemente non così ostile verso i poveri mobili, se non vogliamo accogliere del tutto l'interpretazione della polizia milanese secondo la quale le mancate denunce sarebbero dipese dalla «ragionevole temenza» dei privati e dei membri delle deputazioni comunali «di essere fatti segno [di] vendetta»⁴⁵. In questa stessa direzione a metà degli anni Venti, su sollecitazione della cancelleria aulica viennese, in Lombardia si discusse la proposta di una legge che avrebbe obbligato gli abitanti delle cascine e delle case coloniche isolate a denunciare eventuali vagabondi di passaggio – accostati, in una significativa sovrapposizione semantica, a «malviventi» e «gente sospetta»⁴⁶: proposta infine non accolta perché ritenuta sia illegittima sul piano giuridico (non potendosi attribuire ai proprietari una simile responsabilità penale) sia, allo stesso tempo, difficile da mettere concretamente in pratica⁴⁷.

Il vagabondaggio era insomma percepito dalle autorità lombarde, e in certa misura anche da quelle viennesi, come un problema affliggente con eccezionale intensità proprio la Lombardia, e ancor più specificamente le campagne della Lombardia, più che il contesto urbano: come se lo spazio rurale lombardo godesse di qualità peculiari, che lo rendessero particolarmente esposto a tale fenomeno. «L'esperienza, e le circostanze speciali di queste provincie», scriveva il governo di Milano, «hanno sempre indicato come primo fomite ai delitti contro la sicurezza delle persone e della proprietà lo stato di vagabondaggio in cui vivono molti individui segnatamente nelle campagne senza alcun mezzo proprio di sussistenza»⁴⁸. Sarebbero state proprio le due caratteristiche sopra rilevate – la collocazione geografica e la prosperità agricola – a costituire elementi in questo senso differenzianti:

Sia per la estesa linea di variato confine, sia per la coltivazione speciale alla bassa Lombardia, sia per la combinazione di queste ed altre circostanze, è di fatto che il vagabondaggio anche armato, e con associazione di più malviventi [è] il flagello del territorio Lombardo, e richiamò sempre speciali provvedimenti di polizia da tutti i Governi che si sono succeduti⁴⁹.

43. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 53, fasc. 1/b* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 29 aprile 1825).

44. ASMi, *Senato Lombardo-Veneto del Supremo Tribunale di Giustizia, 108, 371* (protocolli di consiglio, 26 febbraio 1825).

45. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 53, fasc. 1/b* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 29 aprile 1825).

46. *Ibidem* (la cancelleria aulica al governo di Milano, 24 febbraio 1825).

47. *Ibidem* (il governo di Milano alla cancelleria aulica, 26 maggio 1827).

48. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 33, fasc. 6* (il governo lombardo alla direzione di polizia e alle delegazioni provinciali, 14 giugno 1821).

49. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 53, fasc. 1/b* (il governo lombardo alla cancelleria aulica, 21 dicembre 1827).

Rinchiudere e respingere

L'inadeguatezza degli strumenti polizieschi, le enormi difficoltà nella difesa efficace dei confini, la percepita "specificità lombarda" in relazione al vagabondaggio da una parte; dall'altra, l'adattamento, l'"aggiustamento" delle leggi nel loro *transfer* Vienna-Milano rispetto al tema del controllo della mobilità, sono questioni che tornano negli anni immediatamente successivi al "caso" di Rosate, allorché in Lombardia vennero discussi, attivati o respinti alcuni mezzi di contenimento o repressione del fenomeno.

Mezzi, anzitutto, ispirati al binomio segregazione/disciplinamento: secondo il principio, al quale almeno dal secolo precedente si cercò di dare concreta applicazione attraverso appositi istituti per poveri, mendicanti e vagabondi⁵⁰, per cui la formula reclusione-lavoro avrebbe dovuto da un lato garantire la sicurezza pubblica, dall'altro offrire, almeno in teoria, un mezzo di «inclusione sociale e di riscatto morale»⁵¹.

Richieste di istituire case di lavoro per «vagabondi e senza mezzi di sussistenza e stabile mestiere»⁵² o di designare un'isola o «un punto isolato della Monarchia»⁵³ come luogo di deportazione degli stessi, innervano le innumerevoli discussioni sugli strumenti di contenimento della criminalità condotte dai tribunali, dalle delegazioni, dai due governi del Regno Lombardo-Veneto specialmente in questo primo decennio di governo austriaco – presupponendo dunque, come sopra si rilevava, un chiaro nesso causale tra vagabondaggio e delinquenza. Che non sia sempre chiaro se tali autorità si riferiscano a case di lavoro coatto o volontario, segnala come questa distinzione non fosse poi così determinante, agli occhi di chi ne invocava l'utilizzo in funzione repressiva. Ed in effetti tali istituti – fossero essi dell'uno o dell'altro tipo – si collocano, per la loro stessa natura e per il principio che li orientava, in un terreno ibrido, ad un tempo repressivo-punitivo e caritativo-assistenziale⁵⁴.

Se la costruzione di una rete di "case d'industria", già imbastita in età teresiana, giuseppina e napoleonica, venne perseguita in Lombardia nel corso della Restau-

50. A. Liva, *Carcere e diritto a Milano nell'età delle riforme: la Casa di correzione e l'Ergastolo da Maria Teresa a Giuseppe II*, in *Le politiche criminali nel XVIII secolo*, a cura di F. Colao, L. Berlinguer, Milano 1990, 63-142; L. Mocarrelli, *L'esperienza delle case di lavoro volontario e coatto a Milano tra 1720 e 1815*, in *Il lavoro come fattore produttivo e come risorsa nella storia economica italiana. Atti del Convegno di studi, Roma, 24 novembre 2000*, Milano 2002, 111-122.

51. A. G. de Pinto, *Dalla marginalità all'assistenza: il Deposito di mendicanti di Sulmona nell'Ottocento*, in *Città e modelli assistenziali nell'Italia dell'Ottocento*, a cura di G. Da Molin, Bari 2013, 157-171, p. 159.

52. ASMi, *Senato Lombardo-Veneto del Supremo Tribunale di Giustizia*, 79, 183 (protocolli di consiglio, 21 gennaio 1817).

53. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 53, fasc. 1/b (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 29 aprile 1825).

54. G. Galli, *Vagabondi per forza*, cit., 167, parla di un «regime di semi-segregazione» e di «palese sfruttamento» cui venivano sottoposti anche gli ospiti delle case di lavoro volontario. Analoghe considerazioni in S. Granata, M. Patrini, *Poveri, mendicanti e Casa d'Industria a Lodi nel XIX secolo*, in *Città e controllo sociale in Italia tra XVIII e XIX secolo*, a cura di E. Sori, Milano 1982, 365-380, pp. 375-377.

razione anche in risposta alla tragica carestia del cosiddetto “anno senza estate” (1816-1817)⁵⁵, una «Casa di lavoro obbligato» destinata ad una serie di categorie socialmente pericolose – tra le quali appunto i vagabondi – fu attivata nel 1821 quale sezione della casa di correzione di Milano⁵⁶: «la reclusione di tali individui» da una parte avrebbe dovuto «assicurare la società dalle prave loro tendenze»; dall'altra «il travaglio a cui vi debbono esser obbligati e le istruzioni morali e religiose che vi sarebbero procurate potrebbero ispirar loro l'amore ad utili occupazioni, abituarli al lavoro, e col tempo restituirli utili cittadini allo Stato»⁵⁷. Qualche anno dopo il governo di Milano avrebbe presentato alla cancelleria aulica viennese un dettagliato *excursus* sulle misure di relegazione e disciplinamento dei vagabondi in Lombardia dal secondo Settecento fino a quel momento, a dimostrazione di come «la reclusione in una casa di lavoro obbligato fu sempre in pratica in questo territorio ... come misura necessaria verso speciali individui pericolosi per la loro attitudine»⁵⁸.

Contemporaneamente, vennero messi in atto occasionali provvedimenti di respingimento. Tra le conseguenze della carestia vi fu una grave epidemia di tifo petecchiale⁵⁹, alla luce della quale l'imperatore, su istanza degli organi amministrativi lombardi, ordinò venissero prese le misure necessarie per impedire ai «*fremden Bettler und Landstreicher*» (accattoni e vagabondi forestieri), specialmente provenienti dal Piacentino e dal Piemonte ed individuati quali primo veicolo di diffusione del morbo, di entrare in Lombardia⁶⁰. Si stabilì quindi di organizzare

55. F. Della Peruta, *Aspetti della società italiana nell'Italia della Restaurazione*, «Studi Storici», 17/2 (1976), 27-68, pp. 53-54; G. Galli, *Vagabondi per forza*, cit., 158 ss.; Sergio Onger, *La città dolente. Povertà e assistenza a Brescia durante la Restaurazione*, Milano 1993, 259 ss. Si veda anche ASMi, *Atti di Governo, Luoghi pii, Parte moderna*, 75.

56. Inaugurata a Porta Nuova nel 1766 dopo decenni di proposte e discussioni, essa era stata originariamente concepita proprio per la segregazione laboriosa di oziosi, vagabondi e mendicanti. Cfr. ASMi, *Atti di Governo, Uffici giudiziari, Parte antica*, specialmente 207, 208, 258; ASCM, *Località milanesi*, 105, 106. Inoltre: G. Liva, *Gli istituti di pena*, cit., 412 ss.; A. Liva, *Carcere e diritto* cit.; L. Mocarrelli, *L'esperienza delle case di lavoro*, cit. Sui lavori di ristrutturazione per l'approntamento della sezione per il lavoro coatto cfr. ASMi, *Genio Civile, Fabbriche erariali – Milano città*, 3373.

57. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 33, fasc. 6 (il governo lombardo alla direzione di polizia e alle delegazioni provinciali, 14 giugno 1821). Allegato alla lettera, di cui si è vista la minuta, vi doveva essere un regolamento, che qui naturalmente manca. Probabilmente si tratta del *Regolamento per la casa di correzione in Milano*, del quale si è reperita una copia in Biblioteca Comunale di Trento, *BC147-9* (s. d. ma ca. 1820).

58. Premetteva infatti il governo lombardo che «nel riordinamento dell'amministrazione di questo Stato intrapreso dopo la metà del secolo scorso dall'Augustissima Casa d'Austria questo importante oggetto non fu trascurato, e la costruzione della attuale Casa di Correzione fu determinata anche dalla vista di rinchiudervi ... gli oziosi e vagabondi ... per esservi applicati al lavoro obbligato. ... Questi provvedimenti ... furono i mezzi impiegati dalla polizia fino alla invasione Francese del 1796 onde preservare la pubblica sicurezza. Successivamente questi mezzi hanno potuto ampliarsi coll'applicazione forzata dei discoli, e scioperati decisamente pericolosi ad ogni ramo di militare servizio tenuta sempre ferma la reclusione di quelli, che a tale servizio non fossero idonei, nella casa di correzione. Né per quanto il Governo Italiano siasi adoperato ad estirpare il vagabondaggio pericoloso [anche] colla diretta punizione del vagabondaggio con pene graduate e severe scritte nel Codice penale del 1810, mai ha potuto prescindere dal continuare nella misura di rinchiudere economicamente di tratto in tratto quegli individui che senza poter essere accusati di un particolare delitto, solo col loro modo di vivere tenevano il paese in allarme»: ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 53, fasc. 1/b (il governo lombardo alla cancelleria aulica, 21 dicembre 1827).

59. Su cui si veda, specificamente sul caso milanese e il suo circondario, P. Zocchi, *Il Comune e la salute. Amministrazione municipale e igiene pubblica a Milano (1814-1859)*, Milano 2006, 222-230.

60. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 33, fasc. 5 (sovrana risoluzione 9 aprile 1817). La convinzione che «i mendicanti, i vagabondi sono i più famigliari conduttori dei contagi» era sostenuta anche dalla

un provvisorio cordone militare a difesa delle porose linee di confine che correvano lungo il Ticino ed il Po, debolmente presidiate e dalle quali molte delle persone respinte continuavano a ripenetrare. Alle precauzioni sanitarie si sovrapponevano naturalmente più ampie considerazioni di ordine socio-economico: uno dei fattori di attrazione dei «vagabondi esteri» nelle province lombarde sarebbe stata la presenza di quei «pubblici Stabilimenti di beneficenza», i quali avrebbero contribuito, come effetto indesiderato, «ad alimentare la mendicizia degli stranieri» che «si permettono d'invadere più del solito la Provincia, sulla certa lusinga di poter essi gioire di quella pietà, dalla quale i poveri Nazionali direttamente traevano gl'implorati sussidj»⁶¹. L'indigenza in cui versavano queste persone, che a migliaia riuscivano a rivalicare il confine «per invocare in altro suolo un tozzo di pane»⁶² dopo essere già state ripetutamente arrestate e respinte, era talmente estrema che molte di esse arrivavano ad autodenunciarsi per aver contravenuto al bando emesso contro di loro, in modo da essere arrestate e «rinvenire il mezzo di vivere per due, o tre mesi a carico dell'erario pubblico»⁶³.

Il progetto, frutto di una complicata «contabilità» delle risorse umane, finanziarie e materiali disponibili, risultò tutto sommato fallimentare e fu ostacolato da una serie di difficoltà pratiche. Tra queste ultime – così denunciava la direzione della polizia milanese, sottendendo probabilmente un atteggiamento polemico verso le autorità militari –, il fatto che i soldati addetti alle operazioni, comunque in numero insufficiente, fossero prevalentemente di lingua tedesca: con conseguenti problemi di comunicazione con chi cercava di valicare il confine, per cui se talvolta «non si frappone ostacolo al passaggio dei vagabondi, e mendichi esteri», talaltra, al contrario, «si arrecano molestie alle persone nazionali o se estere pienamente giustificate dalle carte che hanno seco»⁶⁴ – problema cui si tentò di ovviare associando ad ogni drappello militare una guardia campestre pratica del territorio⁶⁵. Ma soprattutto, ancora una volta, il piano di difesa dei confini si dovette misurare con la già evidenziata carenza di risorse e uomini per il controllo del territorio rurale – in quel torno di tempo, come sopra ricordato, ancora in fase di riorganizzazione e il cui aumento sarebbe stato anche negli anni successivi ciclicamente richiesto: sia dalle delegazioni provinciali (che andavano «ripetendo ad una

coeva letteratura medica: [A. Omodei], *Prospetto nosografico-statistico-comparativo della febbre petecchiale, che ha regnato epidemicamente nella Lombardia nel 1817-1818, ossia, Commentario sul governo politico-medico di questo morbo*, «Annali universali di medicina» 24/71 (1822), 224-344, p. 252.

61. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 33, fasc. 5* (la delegazione provinciale di Pavia al governo lombardo, 14 maggio 1817).

62. *Ibidem* (la delegazione provinciale di Cremona alla direzione della polizia di Milano, 25 gennaio 1817).

63. *Ibidem* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 29 maggio 1817).

64. *Ibidem* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 8 maggio 1817; cfr. anche il rapporto dello stesso tenore 13 novembre 1817).

65. *Ibidem* (il governo lombardo alla direzione della polizia di Milano, 20 novembre 1817). L'ipotesi di impiego di soldati italiani era stata scartata nel timore che questi, trovandosi «isolati in luoghi di confine, potrebbero con facilità abbandonarsi alla diserzione»: *Ibidem* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 15 ottobre 1817).

voce questo lamento di insufficienza di forza armata»⁶⁶), sia dai tribunali lombardi, secondo i quali «soltanto la sollecita introduzione dell'organizzazione giudiziaria e delle autorità di polizia in campagna ... po[teva] somministrare la più fondata speranza di procurare poco a poco l'interna sicurezza»⁶⁷, sia, infine, dalla stessa direzione di polizia, che nel 1822 avrebbe fotografato in modo impietoso le condizioni quantitative delle forze a sua disposizione, dimostrando come il rapporto tra queste ultime e popolazione fosse di solo «un gendarme per quattro mila anime»⁶⁸.

Vagabondi senza patria

Ci si vuole infine soffermare su un contestuale episodio, per così dire, di *transfer* “incompiuto” – o piuttosto “intermittente” – rispetto alla legislazione sul vagabondaggio. Ci riferiamo cioè ad una disposizione che in Lombardia trovò solo parziale applicazione, e che ci pare valga la pena di trattare nel dettaglio nella misura in cui il processo di discussione e ricezione di essa mette in luce come le caratteristiche socio-economiche dello spazio lombardo (ma anche veneto) costituissero un puntello – talvolta efficace, talaltra meno – per preservare un certo margine di autonomia giuridica.

Nell'aprile del 1820 il bollettino delle leggi dell'impero pubblicò una sovrana risoluzione valida in tutto il territorio della Monarchia, ma non nel Lombardo-Veneto, sulle modalità di gestione e allontanamento dei cosiddetti «*heimath- und elternlose Vagabunden*»⁶⁹, dei quali non fosse insomma possibile comprovare immediatamente la “patria”, il domicilio, la famiglia d'origine. Nello specifico, la risoluzione si articolava in due parti: anzitutto, stabiliva che durante il processo di identificazione del luogo cui tali vagabondi «naturalmente appartengono»⁷⁰ – ossia il comune di nascita o quello in cui avessero vissuto per almeno dieci anni –, la loro «*Beschäftigung oder Versorgung*» (occupazione o mantenimento) avrebbe dovuto gravare sul comune presso il quale essi si fossero precedentemente tratti-nuti più a lungo. In altre parole, chi arrestava i vagabondi non era tenuto ad assumersi pure l'onere di mantenerli, cosa che avrebbe verosimilmente scoraggiato gli arresti stessi. La risoluzione andava insomma a toccare un punto fondamentale della gestione del vagabondaggio nell'impero austriaco, sul quale la legislazione

66. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 53, fasc. 1/b* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 29 aprile 1825).

67. ASMi, *Senato Lombardo-Veneto del Supremo Tribunale di Giustizia, 79, 532* (protocolli di consiglio, 26 febbraio 1817).

68. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 53, fasc. 1/b* (la direzione della polizia di Milano al governo lombardo, 29 aprile 1825).

69. Decreto della cancelleria aulica 30 aprile 1820, n. 50, portante la sovrana risoluzione 24 aprile 1820, in *Sr. K. K. Majestät Franz des Ersten politische Gesetze und Verordnungen für die Oesterreichischen, Böhmisches und Galizischen Erbländer*, Vienna 1822, XLVIII, 109-110.

70. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna, 33, fasc. 4* (la cancelleria aulica al governo di Milano, 13 maggio 1820).

asburgica tornerà ciclicamente per tutto il secolo a venire: vale a dire il tentativo di fissare dei criteri univoci onde stabilire quali autorità fossero sostanzialmente responsabili – e con ciò si intende, in prima battuta, responsabili economicamente – di queste persone.

In secondo luogo «*wollen Seine Majestät, daß dabey Vagabunden, in so weit sie zum Militär-Dienste tauglich sind, und sich keines Verbrechens schuldig gemacht haben, ohne weiters dazu gestellt werden*»: una soluzione, quella dell'arruolamento forzato dei vagabondi abili alle armi e senza precedenti penali, che, come le sopra menzionate case di lavoro, si basava sulla combinazione tra “costrizione spaziale” e sfruttamento della potenziale “utilità sociale” di una massa incontrollabile di poveri marginali mobili⁷¹.

La cancelleria aulica viennese, sottoponendo a Milano la risoluzione, chiedeva al governo lombardo eventuali proposte di modifica, di adattamento, o motivi che ostassero all'applicazione di tali prescrizioni, «quantunque ... conformi ai principj generali di polizia e di ragione», al Regno Lombardo-Veneto⁷². A sua volta, come di consueto, il governo trasmise la domanda, verticalmente, a tutte le delegazioni e, orizzontalmente, alla direzione della polizia di Milano e alla congregazione centrale lombarda; parallelamente, la medesima questione veniva sottoposta al governo “gemello” di Venezia.

Il fascicolo che raccoglie i pareri su questa proposta di estensione legislativa – dettagliato per quanto concerne le posizioni delle autorità lombarde ma allo stesso tempo un poco sfuggente rispetto alle effettive conclusioni e decisioni – va a toccare alcune complesse materie, che in questa sede non è possibile approfondire: i criteri di acquisizione della cittadinanza austriaca, la pertinenza ad un comune (*Zuständigkeit*), il cosiddetto diritto d'incolato (*Heimatrecht*)⁷³. Nondimeno, vogliamo qui mettere in luce un paio di punti significativi rispetto al nostro discorso.

Dalle relazioni prodotte emerge come la prassi in vigore in Lombardia rispetto alla determinazione del domicilio (e quindi, concretamente, all'individuazione del comune teoricamente responsabile del mantenimento di un vagabondo) fosse di fatto ancora ricalcata sulla precedente legislazione napoleonica, secondo la quale qualora un suddito del cessato Regno italico, qualsiasi fosse la sua provenienza, avesse dimorato in un comune del Regno per almeno un anno, avrebbe implicitamente rinunciato al precedente domicilio e sarebbe stato considerato a tutti gli effetti «membro ed abitante» di quel comune⁷⁴. La soglia dei dieci anni,

71. Sull'esercito concepito quale «potente fattore di disciplinamento, alternativo al carcere» e sull'arruolamento coatto utilizzato in tutta Europa già in antico regime cfr. S. Polenghi, «*Figli della patria*». *L'educazione militare di esposti, orfani e figli di truppa tra Sette e Ottocento*, Milano 1999, 56 ss.

72. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 33, fasc. 4 (la cancelleria aulica viennese al governo di Milano, 13 maggio 1820).

73. Su cui si veda tutto il volume *Grenze und Staat. Passwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremden gesetzgebung in der österreichischen Monarchie, 1750-1867*, a cura di W. Heindl, E. Saurer, Wien-Köln-Weimar 2000 e, in relazione specifica al Lombardo-Veneto, il saggio di A. Geselle, *Bewegung und ihre Kontrolle in Lombardo-Venetien*, 347-515.

74. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 33, fasc. 4 (la direzione generale di polizia al governo di Milano, 17 giugno 1820).

obiettava la polizia milanese, avrebbe, da una parte, ingiustamente parificato i sudditi austriaci (quantunque vagabondi) ai forestieri: stando al Codice civile del 1811 (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, ABGB), una delle modalità di acquisizione della cittadinanza sarebbe stata proprio il «dimorare ... pel corso non interrotto di dieci anni» negli Stati austriaci (§29). Dall'altra, tale disposizione avrebbe prodotto

l'incoerenza di vedere un uomo che per cinque, sei, od otto anni avesse dimorato in un Comune, quando divenuto girovago o mendicante per impotenza a lavoro od altre cause ricadere poi a carico del Comune di nascita dal quale forse fu trasportato ancor bambino, per la sola circostanza che non ha avuta una fissa dimora di dieci anni nei Comuni posteriormente abitati⁷⁵.

E questi casi sarebbero stati tutt'altro che infrequenti proprio in considerazione della «natura», del «metodo d'agricoltura», delle «particolari circostanze del nostro suolo» – insomma, di quella già ricordata “specificità lombarda” che in questo caso veniva identificata nell'organizzazione del lavoro, nel tessuto socio-economico, nelle dinamiche produttive delle province italiane. E specialmente, di nuovo, delle campagne, caratterizzate da un «rapido movimento interno dei villici», ossia dei molti lavoratori precari ed itineranti privi di mezzi stabili di sussistenza, fittavoli e braccianti – categoria di persone, commentava lucidamente il governo milanese, da cui «sorte il maggior numero di vagabondi»⁷⁶. Abituati a spostarsi frequentemente di comune in comune in cerca di occupazione, le loro condizioni di vita – lo abbiamo accennato sopra – erano pericolosamente vicine a quelle dei girovagli mendicanti, nei quali potevano facilmente trasformarsi per temporanea mancanza di lavoro, per età o malattia.

Alla luce di tali considerazioni e dei pareri – tutto sommato convergenti – della congregazione centrale, della direzione della polizia e delle delegazioni, il governo di Milano proponeva alla cancelleria aulica di abbassare ad un anno, per il caso lombardo, il tempo di permanenza necessario per considerare un vagabondo pertinente ad un comune diverso da quello di nascita, come praticato fino a quel momento⁷⁷.

Il parere del governo e della polizia rispetto alla seconda parte della risoluzione appare in linea di principio favorevole ma allo stesso tempo molto cauto, e riflette l'ambivalenza con la quale più in generale le autorità politico-giudiziarie guardavano alla sfera militare. Se da una parte l'arruolamento forzato come strumento di controllo, disciplinamento e allontanamento degli individui ritenuti fonte di allarme sociale (pregiudicati, violenti, “irrequieti”, “viziosi”...) era continuamente invocato dai tribunali, dall'altra si riconosceva negli effetti concreti

75. *Ibidem*.

76. *Ibidem* (rapporto del governo di Milano alla cancelleria aulica, 12 febbraio 1821).

77. *Ibidem*.

di tale provvedimento un certo grado di ambiguità⁷⁸. Senza «speciali precauzioni», infatti, «la misura del forzato arruolamento» poteva

addivenire funesta alla pubblica, e privata sicurezza, e l'esperienza ne offre non pochi esempi. La Direzione Generale di Polizia attesta che i più famosi assassini, e Ladri di strada, che turbarono la tranquillità, quando caddero nelle mani della giustizia, risultarono nelle criminali inquisizioni disertori dalle Truppe.

Per scongiurare possibili diserzioni, sarebbe stata «cosa opportunissima» evitare di destinare i vagabondi in reggimenti lombardi e veneti,

ove la lingua, la conoscenza delle strade, e le relazioni di parentela e d'amicizia sono altrettanti mezzi, che allettano, e facilitano la diserzione di quegli, che è forzato alla milizia. Il Disertore Italiano qui trova altronde il modo di cambiare gli abiti, e rinviene dovunque favore per tenersi celato specialmente nei vicini Stati, dai quali poi rientra sotto mentite apparenze vivendo di rapine. Questi vantaggi li mancherebbero del tutto quando si trovasse in Boemia, nell'Ungheria, o in Moravia.

E anche in questo caso, il modello al quale il governo lombardo guardava era quello del cessato Regno italico: reputando esso «più pernicioso alla società la presenza del vagabondo disertore, che del vagabondo non avvezzo all'uso delle armi», riteneva si dovesse procedere all'arruolamento forzato dei vagabondi solo nel caso questi «fossero trasportati fuori d'Italia, o che venissero organizzati dei Reggimenti composti di soli vagabondi, che fossero poi rinchiusi in un'Isola come si praticava con somma utilità sotto il cessato Governo colla loro destinazione nell'Isola d'Elba»⁷⁹. Non solo: le perplessità del governo lombardo – che in questo senso condivideva il parere della delegazione di Milano – andavano anche in una direzione, per così dire, sorprendentemente garantista: e chiedeva alla cancelleria aulica venissero stabilite «almeno in via approssimativa le circostanze, che dovrebbero concorrere in un individuo per potergli applicare la misura del forzato arruolamento», dal momento in cui «non sarebbe né giusto, né prudenziale il concedere al solo arbitrio dell'Autorità politica la facoltà di togliere un'individuo dallo stato libero, e dalle sociali di lui abitudini per destinarlo contro sua voglia al servizio delle armi»⁸⁰.

La posizione del governo di Milano fu solo parzialmente accolta da Vienna – o così pare. Del primo punto della risoluzione, relativo ai tempi di determinazione del domicilio, nei bollettini delle leggi per la Lombardia non si trova traccia, né nella versione originale, né d'altra parte con le modifiche proposte dal

78. Su tali aspetti si rimanda, più nel dettaglio, a F. Brunet, «Per atto di grazia». *Pena di morte e perdono sovrano nel Regno Lombardo-Veneto (1816-1848)*, Roma 2016, 153-154.

79. Sull'arruolamento forzato dei vagabondi in periodo napoleonico cfr. F. Della Peruta, *Esercito e società nell'Italia napoleonica. Dalla Cisalpina al Regno d'Italia*, Milano 1988, 33 ss.

80. ASMi, *Atti di Governo, Giustizia punitiva, Parte moderna*, 33, fasc. 4 (rapporto del governo di Milano alla cancelleria aulica riunita, 12 febbraio 1821).

governo milanese; il che ci porta a credere che la prassi in vigore in Lombardia, in deroga a quella applicata nel resto dell'impero e su modello, lo ricordiamo, della normativa italiana, venne, se non in via ufficiale, implicitamente avvalorata.

La disposizione sull'arruolamento forzato di «individui vagabondi e non muniti di regolare passaporto» fu invece estesa al Lombardo-Veneto nel dicembre del 1821⁸¹. Ma, in direzione del tutto opposta al parere del governo di Milano – e in conformità con la sovrana patente di coscrizione 17 settembre 1820⁸², basata sul principio di uniformità tra nazionalità degli arruolati e collocazione dei relativi corpi militari –, i vagabondi lombardi e veneti avrebbero dovuto essere consegnati ai reggimenti italiani anche se fermati in uno degli altri *Länder* austriaci e, specularmente, «gl'individui scoperti nel regno lombardo-veneto come vagabondi ... veng[ono] consegnati alla prossima autorità militare per essere accettati a conto dei rispettivi loro cantoni militari»; né vennero fornite quelle ulteriori specificazioni che potessero limitare l'autonomia decisionale degli organi preposti alla scelta di chi arruolare forzatamente, che secondo la sopra citata patente di coscrizione doveva essere demandata alla responsabilità delle delegazioni provinciali (§65).

Conclusioni

Siamo partiti dal piccolo cantone di Rosate, raccontando una storia di confine. Doppia di confine, in un certo senso: collocata al confine geografico tra due Stati ma anche nel momento di passaggio tra due regimi, tra due diversi impianti istituzionali e giuridici, per alcuni versi concettualmente divergenti. Abbiamo letto le preoccupazioni del giudice di pace di Rosate rispetto alla recrudescenza di episodi criminali che colpivano il suo territorio e che egli riconduceva sia alla collocazione geografica del cantone, sia al fenomeno del vagabondaggio – che può essere letto, anche qui, come espressione di una duplice marginalità: marginalità sociale ai margini dello Stato⁸³ – e alla mancanza di strumenti legislativi e di polizia per la repressione di questo. Si tratta di una questione, quella del controllo della mobilità delle persone povere ed escluse dal sistema produttivo, che nel corso del secolo verrà percepito come sempre più urgente ed affrontato in modo via via più sistematico⁸⁴, ma che già a quest'altezza cronologica, abbiamo

81. Notificazione della cancelleria aulica 4 dicembre 1821, portata con circolare governativa 28 dicembre 1821, in *Raccolta degli atti del governo*, cit., Milano 1821, II/2, 349-352.

82. Patente 17 settembre 1820 «portante le prescrizioni relative alla coscrizione militare», in *Raccolta degli atti del governo*, cit., Milano 1820, II/1, 117-162.

83. Questa felice intuizione non è mia, ma di Nelly Valsangiacomo che, in qualità di *discussant*, ha commentato la mia relazione al convegno “Costruire, trasformare, controllare. Legal transfer e gestione dello spazio nel primo Ottocento” (Lucerna, 3-4 giugno 2021), da cui è stato tratto questo contributo.

84. Cfr. G. Melinz, *Armutspolitik und Sozialversicherungsstaat: Entwicklungsmuster in Österreich (1860 bis zur Gegenwart)*, «Österreich in Geschichte und Literatur», 47/2b-3 (2003), 136-161; M. Weigl, *Armutspolitik, Antiziganismus und Wohlfahrt in Cisleithanien zwischen 1900 und 1914*, in *Poverty, Charity and Social Welfare in Central Europe in the 19th and 20th Centuries*, a cura di Olga Fejtová et al., Newcastle upon Tyne 2017, 389-408.

visto, si pone quale esplicita preoccupazione dei governi che si susseguono in Lombardia, pur con mezzi differenti ed esiti altalenanti.

Il trattamento giuridico e poliziesco del vagabondaggio – fosse esso intraregionale, transregionale o trans-statale; fossero i vagabondi stranieri, “nazionali” o “*heimatlos*” –, può fungere da efficace osservatorio da cui guardare ad alcuni aspetti della sorveglianza del territorio rurale, specialmente in quel «tempo sospeso»⁸⁵ che sono i primi anni di insediamento ed assestamento del governo e del diritto asburgico in Lombardia, con l’esperienza istituzionale e legislativa franco-italica ancora molto fresca, a tratti rimpianata, se non, per alcuni aspetti circoscritti, ancora più o meno tacitamente in vigore.

I tentativi di repressione del vagabondaggio ed i loro fallimenti ci dicono molto dell’uso dello spazio come mezzo di controllo (attraverso reclusioni, respingimenti ai confini, deportazioni nei comuni di pertinenza, arruolamenti forzati); della dialettica Vienna-Milano e Milano-province lombarde nella gestione dei disordini sociali; della concezione stessa di “devianza”, criminalità e sicurezza pubblica. Ma pure, più in generale, contribuiscono a gettare nuova luce su quel «processo creativo»⁸⁶ di adattamenti e resistenze, attraverso cui si concretò la ricezione del diritto austriaco nelle province italiane dell’impero.

85. Uso questo concetto in riferimento al periodo di transizione tra Regno Italico e governo austriaco, così come teorizzato e tematizzato, per il caso del contiguo *Land* tirolese, nel volume *Il Paese sospeso. La costruzione della provincia tirolese (1813-1816)*, a cura di M. Bonazza, F. Brunet, F. Huber, Trento 2020.

86. Traggo questa efficace espressione dall’intervento introduttivo di Stefano Solimano al convegno sopracitato.

Sorvegliare il territorio, valicare le frontiere: potere pubblico e latitanti ticinesi alla prova delle rivolte rurali della prima metà dell'Ottocento

AMOS SPERANZA

Introduzione

L'affermazione dell'ordinamento repubblicano di ispirazione francese nell'area insubrica (1797-1798) porta alla luce problematiche nuove, che conserveranno la loro attualità nei regimi postnapoleonici: la questione del monopolio della violenza, della difesa della sovranità, dell'amministrazione della giustizia nei processi transnazionali. Ricostruire il percorso di alcuni insorti ticinesi fuggiti nei territori cisalpini, sardi, italiani e lombardo-veneti permette di analizzare caratteristiche e limiti dell'apparato politico-giuridico ticinese e i suoi rapporti con le autorità straniere nel contesto burrascoso della prima metà del XIX secolo¹.

Attraverso una ricognizione bibliografica concentrata sugli scritti di Sandro Guzzi², Edoardo Bressan³ e Michael Broers⁴ si è potuto definire le rivolte come momento di opposizione *funzionale* al rovesciamento di alcuni presupposti della quotidianità delle popolazioni rurali, divergenti dalla narrazione legata alle opposizioni *ideologiche* riconosciute dalla letteratura nei movimenti del sanfedismo partenopeo e della sollevazione di Vandea. Era facile per la popolazione svizzeroitaliana trovare un senso nello stile di vita comunitario improntato sulle logiche proprie dell'antico regime: tributi, usufrutti, privilegi e liturgia religiosa rappresentavano un tutto coerente che scandiva il tempo e definiva gli spazi e i rapporti sociali ed economici in una maniera sensata e legittima agli occhi delle fasce popolari. Nel confronto con un ordinamento repubblicano, le nuove norme – tasse, leggi codificate e non più basate sul diritto consuetudinario, obbligo di leva eccetera – andavano a sostituire un funzionamento sociale radicato⁵ con un

1. Questo testo riprende alcuni dei casi di studio mobilitati nel contesto della ricerca *Il lungo percorso della "modernità francese" in Ticino: statuti e leggi tra riforme e resistenze (fine XVIII-metà XIX secolo)* – titolo provvisorio – elaborata nel quadro del progetto *Milano e il Ticino (1796-1848), costruire la spazialità di una capitale europea* (Progetto FNS SINERGIA n. 177286; Sottoprogetto 1 – Spazio giuridico e modernizzazione: il ruolo del diritto, A. Fare Stato: la costruzione della modernità attraverso il diritto).

2. S. Guzzi, *Logiche della rivolta rurale: insurrezioni contro la Repubblica Elvetica nel Ticino meridionale (1798-1803)*, Bologna 1994.

3. E. Bressan, *Le insorgenze nell'Italia settentrionale. Alcune riflessioni*, in *Creare un nuovo cantone all'epoca delle rivoluzioni: Ticino e Vaud nell'Europa napoleonica 1798-1815*, a cura di F. Panzera, É. Salvi, D. Tosato-Rigo, Bellinzona 2003, 141-152.

4. M. Broers, *The Myth and Reality of Italian Regionalism: A Historical Geography of Napoleonic Italy, 1801-1814*, «The American Historical Review», 108/3 (2003), 688-709.

5. S. Guzzi, *Logiche*, cit., 285, ricorda come «al di là di una realtà a volte fortemente dinamica, la cultura tende a percepire sé stessa come stabile, continua»; si tende insomma a considerare che «è sempre stato così», anche quando si riflette su innovazioni introdotte solo di recente.

altro che, nonostante le garanzie democratiche ed inclusive espresse sulla carta, non era pertanto percepito come meno arbitrario del precedente, era anzi vero piuttosto il contrario. Si trattava, per dirla con Martin Schennach, di

fine del “comunismo” e del suo sistema di valori. Quegli avvenimenti vanno inseriti in una linea di continuità con le rivolte tradizionaliste della prima età moderna. Hanno molte più affinità con le rivolte contadine del 1525/26 piuttosto che con l’idea di insurrezione “patriotica” o “nazionale” che si sviluppa nell’Ottocento. Le radici sono da ricercare nell’estremo tentativo di difendere il vecchio mondo comunitario dall’ingerenza esterna, cioè dal centralismo statale. ... Il principale nemico contro cui ci si ribella non è la dominazione straniera in sé ma l’autorità statale, che nella percezione dell’“uomo comune” è causa di tasse, coscrizione militare, perdita delle proprie “libertà”. Si badi bene, “libertà” al plurale: si tratta dei diritti e privilegi attorno ai quali aveva gravitato per secoli la vita delle comunità, la loro autonoma gestione. E, come spesso si riscontra nelle rivolte di questo tipo, anche qui si rivelano tratti sociali e rivoluzionari⁶.

Pur essendo il discorso di Schennach riferito alle rivolte legate all’Insorgenza tirolese del 1809, la definizione fondata sulla resistenza *funzionale* al nuovo ordine di cose risulta calzante anche per la Svizzera italiana. E soprattutto le resistenze si manifestano trasversalmente alla società: non abbiamo a che fare con le sole rivolte popolari ma con delle resistenze messe in atto anche dalle *élites* a livello regionale e comunale. A livello regionale possiamo citare a titolo d’esempio i giudici che si opporranno alle riforme di giustizia penale reputate troppo clementi e permissive (di cui parleremo in seguito), a livello comunale possiamo citare il caso delle comunità di vicini che si rifiutano di estendere i diritti di vicinanza a quei compaesani che ne hanno fatto richiesta secondo i principi costituzionali nell’epoca della Mediazione⁷.

Un contesto differenziato

Parlare di prima metà del XIX secolo in Ticino significa riferirsi ad un contesto estremamente differenziato sia dal punto di vista politico-istituzionale, che da quello del quadro giuridico con il quale le resistenze dovettero confrontarsi.

A livello normativo possiamo inscrivere l’atto di rivolta o di insurrezione nei reati contro lo Stato. Questi reati sono definiti nel Codice penale (quando presente) in più maniere: nel Codice penale del 1799 in diverse sezioni del titolo «Dei delitti e degli attentati contro la causa pubblica»⁸, mentre nel Codice del 1816 nel libro

6. *Ecco che cosa penso del mito di Andreas Hofer: Dallo studioso austriaco un’interpretazione distante da quella tradizionale*, a cura di C. Romeo, «Alto Adige», 25 marzo 2016: <https://www.altoadige.it/cultura-e-spettacoli/ecco-che-cosa-penso-del-mito-di-andreas-hofer-1.68495> (8 dicembre 2020).

7. Vedi M. Fransioli, *Il vicinato di Airolo: Gli ordini del 1788*, Airolo 1994, 148-160.

8. Negli articoli corrispondenti si parla di «cospirazioni o complotti tendenti ad intorbidire lo Stato», «attacco o resistenza verso la forza pubblica» e «ribellioni», «maneggi e intelligenze coi rivoltosi», «delitto di Ribellione»,

«Dei delitti contro la Repubblica» al titolo «Dei delitti contro la sicurezza dello Stato»⁹. Nella fase compresa tra l'Atto di Mediazione (19 febbraio 1803) – che aveva sancito la fine dell'ordinamento repubblicano precedente e della sua codificazione penale – e il Codice Penale del 1816, non è chiaro quali fossero le basi giuridiche secondo le quali le insurrezioni venivano sanzionate: è significativo osservare che durante i cosiddetti Torbidi del 1814 (di cui si parlerà in seguito), in assenza di un Codice di riferimento si crea una Commissione di Giustizia *ad hoc* (la Commissione Speciale di Giustizia a nomina federale) che si occupa di esaminare e deliberare sui vari episodi insurrezionali occorsi nel Cantone durante l'anno.

In ogni caso, nel 1822, ossia cinque anni dopo l'introduzione del Codice penale del 1816, una «Ferrea Riforma» – con cui si reintroducono pene più vicine per tipologia ed estensione a quelle praticate nella Vecchia Confederazione – viene varata come risposta allo scetticismo diffuso nei confronti del nuovo Codice, scetticismo che ritroviamo ad esempio nella corrispondenza tra tribunali distrettuali e Governo cantonale:

lo zelo assume, già nella prima lettera ... del 26 maggio 1818, forme disumane per rimediare alla “soverchia e pericolosa indulgenza del codice”: ... *sarebbe forse ben fatto, che il corpo del giustiziato sarebbe esposto al laceramento od alla consunzione del fuoco. Trattandosi de' Nazionali sarebbe troppo dolorosa per la loro famiglia la permanente esposizione de' loro capi, ma se sono forestieri, i loro capi e la destra dovrebbero restare continuamente esposti in gabbia di ferro sopra un palo*¹⁰.

Interessante notare come nel 1842, al culmine del processo del Triennio rivoluzionario (periodo di riaffermazione della fazione radicale in seno alle maggiori istanze del potere cantonale), a seguito di una prima riformulazione della codificazione penale per quel che riguarda gli omicidi avvenuta nel 1837¹¹, si arrivi dopo un dibattito ad una risoluzione del Gran Consiglio in tre punti, con cui la legge di riforma del 1822 viene abrogata e il Codice penale del 1816 semplicemente ripristinato. Questo dopo vent'anni che il quadro penale ticinese si rifaceva a una legislazione – quella scaturita dalla «Ferrea riforma» – che ne aveva troncato gli aspetti più marcatamente illuminati e moderni¹².

«delitto di lesione alla Legge», «resistenza», «istato di resistenza». *Legge del 4. Maggio 1799. - Codice Penale*, Lugano 1800, Art. 74-98.

9. Qui troviamo menzione di «cospirazione, macchinazione o congiura contro la sovranità, indipendenza o integrità del Cantone Ticino», «cospirazione, complotto od attentato diretto a distruggere o cangiare la forma del Governo, a suscitare la guerra civile», «attacco o resistenza alla forza pubblica», «riunione sediziosa», «provoca[re] il popolo a sottrarsi al legittimo potere delle autorità costituzionali ed armarsi contro le medesime», «disprezzo alla legittima autorità, alla forma del Governo ed alla amministrazione dello Stato», «delitti di Stato». *Codice penale della Repubblica e Cantone del Ticino (1816) – Ristampa anastatica*, a cura di S. Vinciguerra, Verona 2006, Art. 101-108.

10. F. Bolla, *I primi codici civile e penale dell'Ottocento ticinese*, «Scuola ticinese», 94 (1981), 41. L'autore riporta una lettera giunta al Consiglio di Stato da parte del tribunale del distretto Leventina.

11. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino*, tornata XXVII, 1842, 226.

12. *Ibidem*, 228. Si veda anche l'articolo di R. Garré, *L'unificazione del diritto penale come fattore di edificazione dello Stato: Trascorsi e percorsi politici del Codice penale ticinese del 1816*, «Archivio storico ticinese», 142 (2007), 381-396.

Nelle parole del deputato Reali che seguono la votazione: «La legge penale del 1822 è una vera macchia per la legislazione ticinese. ... Non è il rigore, ma la prontezza del castigo che arresta il colpevole. Né mai si vide scarso il numero dei delitti ne' paesi ove atroci sono le pene»¹³. La tradizione illuminista lombarda, ispirata da Beccaria, trova anche in questo commento la sua espressione nel dibattito politico ticinese¹⁴.

Governi in difficoltà: alcuni esempi concreti

Alcuni esempi, che per necessità di sintesi non approfondiremo, mettono in evidenza con particolare efficacia come le questioni del monopolio della violenza, della difesa della sovranità e dell'amministrazione della giustizia nei processi transnazionali siano emblematiche delle difficoltà concrete con cui si confrontavano i governi dell'epoca nei tentativi di costituzione di uno Stato moderno.

La questione del monopolio della violenza è presente trasversalmente alle configurazioni politiche del cinquantennio 1796-1848. Ad esempio a Lugano, consultando gli archivi della città notiamo come nel 1814, in occasione dei Torbidi che avevano attraversato il Cantone a ridosso della discussione della nuova Costituzione, le autorità emanino una lettera che approvava «l'operato dei cittadini che hanno fatto fuoco sulla gente armata che ha tentato di penetrare in Lugano»¹⁵, e come poi la Commissione speciale di giustizia trasmetta al sindaco di Lugano un «decreto che solleva dai contribuiti per i torbidi gli individui che hanno preso le armi il 20 settembre 1814 contro i rivoluzionari»¹⁶. In seguito, nel 1839, in corrispondenza dei primi moti da inscrivere nelle fasi iniziali del già citato Triennio rivoluzionario (1839-1842) troviamo l'«Ordine ai forestieri legalmente domiciliati di armarsi per concorrere al mantenimento dell'ordine pubblico»¹⁷ e il «Ringraziamento ai cittadini che hanno preso le armi per conservare l'ordine»¹⁸, in cui «li si esorta a voler continuare la loro opera»¹⁹: infine i cittadini saranno licenziati (ossia smobilitati e congedati)²⁰.

Si tratta insomma di casi che dimostrano come le autorità comunali, ma pure le autorità superiori (importante ricordare che la Commissione speciale di giustizia era una commissione di costituzione federale), si dimostrino incapaci di gestire l'ordine pubblico (almeno in determinate circostanze) e si trovino a richiedere ed incoraggiare il ricorso alla «violenza legittima» da parte di privati cittadini e talvolta

13. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino*, tornata XXVII, 1842, 228.

14. Come ben osservato e riportato anche da R. Garré, *L'unificazione*, cit., 393, nota 68.

15. ASLu [= Archivio storico della Città di Lugano], *Carte Sciolte 11 d/20*.

16. ASLu, *Carte Sciolte 11 d/33*.

17. *Ibidem*, 263/a, 294.

18. *Ibidem*, 263/a, 295.

19. Entrambi i documenti emanati dalla Municipalità luganese.

20. ASLu, *Carte Sciolte 11 d/45*.

pure forestieri. Una prassi non propriamente coerente con uno Stato che riconosce tra i propri tratti distintivi ed esclusivi la legittima autorità della forza pubblica.

Per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia nei processi transnazionali, troviamo tracce sia nell'Archivio di Stato di Bellinzona che nell'Archivio storico della Città di Lugano, ancora una volta trasversalmente alle configurazioni politiche vigenti.

Nel 1800 il pretore di Varese chiedeva «l'arresto di due cittadini imputati di aver eccitato il popolo a prendere le armi contro la Repubblica»²¹. I cittadini sono italiani scappati su suolo svizzero, e la Repubblica a cui si fa riferimento è beninteso la Repubblica Cisalpina, a mostrare come le dinamiche di sollevazione antirepubblicana seguite da fughe all'estero fossero comuni da entrambe le parti della frontiera²².

Della questione dei confini e della difesa della sovranità nazionale si trovano molti riflessi nei documenti relativi ai confini di valle, con i crinali che non sempre corrispondono ai confini politici e le conseguenti problematiche di pascolo e fienagione legate allo scollinamento: già almeno dal Settecento sono attestate diatribe sul confine tra la Val Veddasca (nel luinese) e Indemini (Gambarogno svizzero)²³, tra la Val Veddasca e Malcantone (nel luganese)²⁴, e tra Valle Vigizzo (piemontese) e Valle Onsernone (nel locarnese)²⁵, che in parte si protraggono fino al periodo in esame.

I confini lacustri, con particolare riguardo per il Lago Maggiore, causano pure qualche grattacapo alle autorità: nel 1847 si parla di confini non chiaramente definiti sul lago (inteso: sulla superficie dell'acqua)²⁶, il che porta a incertezza per quanto riguarda l'amministrazione della navigazione, il controllo delle acque e i diritti di pesca:

*Relativement aux droits de souveraineté et aux rapports de frontière sur le lac Majeur la Chancellerie sousignée ne connaît pas d'autres documents que le traité conclu le 4 Décembre 1834 entre l'Autriche et la Sardaigne à Turin, par lequel les rapports de douanes sur ce lac furent réglés par ces deux états. Dans ce traité il est fait mention de la souveraineté que ces deux états exercent sur la portion de lac qui baigne leur territoire, sans que les limites en soient indiqués d'une manière plus précise. Jusqu'à ce jour la Chancellerie fédérale n'a obtenu aucun renseignement concernant les rapports de navigation et la juridiction sur la pêche*²⁷.

21. ASLu, Cotti 32/47.

22. Allo stesso modo, si notino anche le resistenze delle élites locali: «Da noi era stata generale una resistenza passiva al nuovo ordine. Nel 1797 il Direttorio governativo destituì i deputati all'estimo di Germignaga, che inducevano i cittadini a «disarmare il nuovo ordine di cose»; il ministro di Giustizia e Polizia si rivolse al collega degli Affari Interni perché fossero nominate persone «già vantaggiosamente conosciute per la probità e per il loro patriottismo», P. Frigerio, *Storia di Luino e delle sue Valli*, Germignaga 1999, 203.

23. P. Frigerio, *Storia di Luino*, cit., 202.

24. M. Schnyder, *Territori, risorse e migrazioni. Il ceto dirigente svizzero in un contesto di frontiera e di mobilità (secoli XVII e XVIII)*, «Percorsi di ricerca: Working papers, Laboratorio di Storia delle Alpi – LabiSAIP», 3 (2011), 65-74.

25. *Ibidem*.

26. ASB [= Archivio di Stato Bellinzona], *Confini 8E* (lettera della Direzione delle pubbliche costruzioni al Consiglio di Stato, 26 agosto 1847).

27. *Ibidem* (rapporto della Cancelleria federale sui diritti di sovranità sul Lago Maggiore, 24 marzo 1847).

E in maniera ancora più netta: «Le carte topografiche annesse alle convenzioni del 1752 e del 1754 non indicano punto la linea di confine tra il Canton Ticino e la Lombardia e tra il Ticino e il Piemonte sul Lago Maggiore, ma indicano semplicemente il confine tra i detti Stati sino al Lago»²⁸.

La questione della sovranità emerge anche in relazione alla gestione delle proprietà «estere» su suolo elvetico. Un buon esempio è dato dalla corrispondenza tra il Governo argoviese e la Casa d'Asburgo nel 1841 al momento della soppressione dei conventi: gli Asburgo (attraverso la corrispondenza diplomatica trasmessa dalla Legazione austriaca al Direttorio federale) manifestano preoccupazione per la gestione da parte del governo cantonale dei beni famigliari conservati nei conventi recentemente espropriati dallo Stato. La risposta del Governo argoviese non si fa attendere:

Avant tout on ne peut guère mettre en doute que tout État indépendant n'ait le droit de surveillance sur les corporations et nommément les couvens et chapitres soumis à sa domination, de les réformer selon que de besoin, et même de les séculariser si les circonstances l'exigent, et que ce droit ne soit un attribut nécessaire, imprescriptible de sa souveraineté, qui ne peut être limité par aucune volonté particulière.

*Le Grand Conseil du Canton d'Argovie qui s'est vu dans le cas d'exercer ce droit de souveraineté, à l'égard des Couvens situés sur son territoire s'est tenu dans la limite des droits qu'il reconnaît à d'autres, tout comme il réclame aussi de la justice de qui que ce soit, que ces droit soient reconnus à cet égard.*²⁹

Il discorso sulla sovranità viene ripreso dal Governo ticinese: la lettera sopraccitata è presente nell'incarto relativo alle discussioni circa le prerogative e le soppressioni ecclesiastiche tra il 1845 e il 1852, probabilmente usata nella costruzione dell'argomentazione di un progetto di legge cui era stata opposta una petizione da parte della società civile³⁰.

Il monopolio della violenza, la gestione della giustizia nei processi internazionali, e la rivendicazione della sovranità sono insomma continuamente messi in discussione, e caratterizzati da una negoziazione interna (con gli attori sociali) ed esterna (con i governi esteri) che si estende su tutto il periodo analizzato.

Dopo questa panoramica generale, il presente articolo si concentrerà su tre casi di studio, che saranno affrontati nelle loro caratteristiche principali (fatti, processo, sentenze ed esiti). Cronologicamente si tratta di casi che si collocano nel contesto delle tre principali fasi storico-politiche della prima metà dell'Ottocento in Ticino: il periodo repubblicano, quello della Mediazione (1803-1815) e quello compreso tra il 1815 e il 1848. Si tratta di esempi significativi perché riassumono in sé le tre problematiche enunciate nel paragrafo precedente, trasponendole negli scenari tematici più emblematici di queste tensioni, ossia la questione dell'approvvigionamento e del prezzo dei grani e il sistema delle pene. Le conclusioni andranno a formulare

28. *Ibidem* (lettera della Direzione delle pubbliche costruzioni al Consiglio di Stato, 26 agosto 1847).

29. ASB, *Conventi Soppressi 115* (risposta del Landamano e del Piccolo Consiglio argoviesi alla Casa imperiale d'Austria inoltrata al Direttorio Federale, 1 marzo 1841).

30. *Ibidem*, 116 (incarto «Diverse petizioni di cittadini e municipalità del distretto di Bellinzona circa la cassazione dei progetti di legge riguardanti gli Istituti letterari e le Corporazioni Religiose», 1846).

una sintesi ed un bilancio evidenziando i limiti dell'intervento statale in relazione alla problematica in analisi.

La rivolta onsernonese del 1800

Nel primo caso di studio, ci confrontiamo con i tumulti sorti all'inizio del mese di settembre al mercato di Locarno, riconducibili alla scarsità e al prezzo del grano. Gli scontri persistono e la città viene invasa da uomini armati venuti dalla Valle Onsernone, i quali assaltano le barche usate per il trasporto dei cereali finendo per uccidere l'addetto alle provvigioni e alle scorte³¹.

Una delle prime reazioni è quella del Corpo Mercantile di Locarno che, evidentemente timoroso di ripercussioni, si dissocia dalle accuse di speculazione che serpeggiano tra la popolazione nei suoi confronti: «La scarsezza, e carezza de' grani non fu, né è d'attribuirsi a nostra colpa»³². I mercanti cercano anzi di mostrarsi proattivi offrendosi di accogliere le eventuali denunce: «saremo grati a chi ci potrà sicuramente indicare l'autore di queste false vociferazioni, e sussurri, premendoci che sia irremissibilmente punito»³³.

Tra i provvedimenti presi dalle autorità ritroviamo un proclama del Prefetto nel quale, tra le varie contromisure di sorveglianza e di controllo del territorio, si indicano come ripristinati i regolamenti di *Ancien Régime* sul porto d'armi: «tutte le Leggi statutarie, Decreti e Gride già esistenti sotto l'antico Regime riguardanti la proibizione del porto dalle armi devono ritenersi in pieno vigore ed essere esattamente osservate sotto le penalità in quelle espresse»³⁴.

In sede giudiziaria emerge chiaramente la difficoltà delle autorità nel definire quale tribunale sia competente per il caso, a livello di arresti e processo³⁵: vi è un rimbalzo di carteggi tra tribunale distrettuale e tribunale cantonale, che si risolve interpellando il Ministro di giustizia del Direttorio, il quale sancisce infine la competenza del tribunale cantonale³⁶. È interessante rilevare come questo iter dia il via a una più vasta interrogazione sulla questione delle competenze dei tribunali (sono attestati carteggi a tal proposito tra novembre e dicembre 1800³⁷).

Siccome non sono stati rinvenuti gli atti e i verbali completi, allo stato attuale della ricerca non è dato sapere quante persone fossero state riconosciute come

31. R. Rüeegger, *Cronologia. Lugano dopo il 1798: L'ex-baliaggio tra 1798 e 1803*, a cura di A. Gili, Lugano 1999, 295.

32. ASB, *Fogli VM 1800/41* (Proclama del Corpo mercantile di Locarno, settembre 1800).

33. *Ibidem*.

34. *Ibidem*, 1800/20 (Proclama del Prefetto Franzoni, 27 settembre 1800).

35. ASB, *Repubblica Elvetica 51.1* (lettera del tribunale distrettuale locarnese al Prefetto Franzoni, 21 ottobre 1800).

36. *Ibidem*, 51.1 (lettera del Prefetto Franzoni al tribunale cantonale locarnese, 4 novembre 1800).

37. *Ibidem*, 57.1: il documento «Indice delle Istruzioni Ministeriali, e di altre Autorità riguardanti il tribunale del Cantone dalli 17. Luglio 1798. in avanti», datato 1802, riporta due lettere nel mese di novembre (41, 45) e due nel mese di dicembre (50, 51) riguardo le competenze dei tribunali.

partecipanti ai moti prima che la procedura giudiziaria riducesse a dieci il numero di cittadini convocati in tribunale.

A margine del processo, tuttavia, le autorità giudiziarie avevano ricevuto varie dichiarazioni sulla buona condotta degli imputati. Tale Domenico Mella, in particolare, è oggetto di una mezza dozzina di brevi scritti conservati tra gli incarti del processo³⁸. Sembra che queste testimonianze abbiano in qualche modo deposto a suo favore in quanto dai dieci indagati iniziali a cui si cerca di consegnare le convocazioni in tribunale³⁹, ci si ritroverà a diffondere i connotati di soli nove individui⁴⁰, gli stessi citati sulla sentenza⁴¹.

I responsabili dell'insurrezione sono banditi a vita dalla Repubblica elvetica: essendo fuggiti all'estero già prima della fine delle udienze⁴², un'eventuale pena decretata da un regolare processo non era determinabile data l'impossibilità di reperirli per interrogarli. Il tribunale si trova quindi a confermare il loro esilio⁴³.

È opportuno a questo punto notare le differenti tattiche adottate dagli imputati: vi è chi scappa all'estero non appena il processo inizia (come indicato dal padre dei fratelli Sartori: «lo stesso padre gli aveva detto, che i di lui figli doppo che entrarono li soldati nella terra di Crana, erano tutti partiti, e più non li vide»⁴⁴); altri cinque imputati non risultano rispondere agli appelli delle autorità e sembrano rimanere latitanti; ciononostante alcuni di loro, come si vedrà più avanti, si trovano verosimilmente a beneficiare di un'amnistia. Una esigua minoranza – il solo «Borzognino», ossia Giovanni Bistacchi – si rende reperibile e si dichiara disposta a collaborare con le autorità⁴⁵; vi è infine uno dei fratelli Nizzola che mesi dopo, nella primavera del 1801, torna e si costituisce presso il tribunale.

È interessante notare come le autorità giudiziarie tendano con una certa facilità all'assoluzione degli imputati, o quantomeno alla loro amnistia. L'accusatore pubblico del Cantone Lugano al tribunale, così si esprime sul neo-costituito Nizzola dopo la sua udienza: «trovo poter egli godere del beneficio della legge d'amnistia

38. *Ibidem*, 51.2 (biglietti volanti con cui alcuni cittadini attestano la buona condotta di Domenico Mella, settembre 1800 – gennaio 1801).

39. *Ibidem*, 52.5 (rapporto del servitore Giacomo Beltrame al tribunale distrettuale, 9 gennaio 1801), *Ibidem*, 52.5 (rapporto del servitore Giacomo Beltrame al tribunale distrettuale, 4 gennaio 1801). A parte un refuso nel rapporto del 9 gennaio, in cui Vincenzo Nizzola è erroneamente indicato come Zanola, i nominativi sono gli stessi di quelli citati sui connotati e nella sentenza, con l'aggiunta di Domenico Mella di Auresio.

40. Che i connotati descrivono con dovizia di particolari senza pertanto citare la loro provenienza socio-professionale, si tratta di: Vincenzo "Moro" Nizzola (circa 38 anni), Francesco "Bozzolo" Nizzola (circa 41 anni), Giacomo "Giacone" Nizzola (circa 50 anni), Giacomo Sartori (circa 28 anni), Carlo Sartori (circa 19 anni), Giacomo Bistacchi (circa 30 anni), Giovanni Calzoni (circa 35 anni), Domenico "Motta" Orso (circa 22 anni), Giovanni "Borzognino" Bistacchi (circa 20 anni).

41. ASB, *Repubblica Elvetica* 51.2 (sentenza contro gli autori dell'insurrezione del 18 settembre 1800, 13 gennaio 1801).

42. *Ibidem*.

43. *Ibidem*.

44. ASB, *Repubblica Elvetica* 52.5 (rapporto del servitore Giacomo Beltrame al tribunale distrettuale, 9 gennaio 1801).

45. *Ibidem*, 52.5 (rapporto del servitore Giacomo Beltrame al tribunale distrettuale, 4 gennaio 1801).

del primo marzo 1800⁴⁶ emanata dal corpo legislativo elvetico, sottoponendosi però al prescritto in detta legge⁴⁷. Allo stesso modo il Viceprefetto al Segretario del tribunale: «osservo gli atti di liberazione accordati ad alcuni considerati non come capi e perciò beneficiari dell'amnistia»⁴⁸ (i nomi non sono citati).

I Torbidi del Mendrisiotto (1814)

Il secondo caso di studio riguarda i Torbidi del Mendrisiotto del 1814. Qui, nel mese di maggio, scoppiano due diversi focolai di insurrezione. In entrambi i casi si cospira per saccheggiare il paese e vuotare le carceri di Mendrisio calando dalla Valle di Muggio e da Stabio. Dalla Valle si rivendica la divisione dei possedimenti di chi si è arricchito, la volontà di appropriarsi di quantitativi di sale (divenuto troppo costoso)⁴⁹, la volontà di rovesciare il governo e di liberare dei detenuti ingiustamente incarcerati. Da Stabio le ambizioni sono simili: assalire i giudici, i sostenitori «del passato sistema francese» e i responsabili delle provvigioni di sale, bruciare la sede del potere comunale⁵⁰. I cospiratori vengono uditi e denunciati alle autorità.

Il processo segue un iter travagliato che coinvolge le autorità straniere ed è costellato dalle ingerenze di un potere sull'altro. Esecutivo, legislativo e giudiziario operano secondo competenze non chiaramente ripartite: è il Gran Consiglio a dare indicazioni operative al tribunale cantonale e al Piccolo Consiglio su come procedere nella risoluzione della vicenda⁵¹, quando ci si aspetterebbe dal tribunale e dal Governo una facoltà d'intervento autonoma e definitiva.

Il 6 giugno 1814⁵² il tribunale del Distretto di Mendrisio spedisce i connotati degli imputati al Piccolo Consiglio affinché li possa inoltrare all'estero con le «requisitoriali», lettere indirizzate alle autorità estere volte ad ottenere informazioni o procedere all'arresto dei ricercati.

A seguito di una serie di infruttuose convocazioni di Antonio Pagani (capo muratore⁵³, responsabile del focolaio di Stabio), che per un mese viene settima-

46. «La legge di amnistia estendesi sopra tutti i delitti commessi contro la sicurezza dello stato, e la tranquillità pubblica dopo il primo Genajo 1798 sino alla sua promulgazione»: in *Ibidem*, 57.1 (Estratto d'una lettera del Ministro di Giustizia e Polizia del 14 novembre 1800).

47. *Ibidem*, 51.2 (lettera dell'Accusatore pubblico al tribunale cantonale, 11 aprile 1801).

48. *Ibidem*, 51.1 (lettera del Viceprefetto al Segretario del tribunale, 11 dicembre 1800).

49. ASB, *Processi civili e penali 1146/2* (verbali del tribunale distrettuale, 12 maggio-6 settembre 1814).

50. *Ibidem* (lettera del tribunale di prima istanza al Commissario di Governo, 24 maggio 1814).

51. *Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino*, seduta III, 1814, 464-465.

52. ASB, *Processi civili e penali 1146/2* (verbali del tribunale distrettuale, 11 maggio-20 giugno 1814).

53. È descritto nei connotati diffusi il 6 giugno come un uomo di «statura alta, d'anni 40 circa, fronte bassa, capelli castani, occhi griggi, bocca alquanto grande, faccia rotonda di color piuttosto rosa, sopraccigli castani, barba simili, naso proporzionato, mento regolare»; *Ibidem* (lettera del tribunale distrettuale al Piccolo Consiglio, 6 giugno 1814). Sappiamo in effetti dai censimenti e registri di popolazione che Antonio Pagani d'Obino era nato il 18 settembre 1773 dai genitori Andrea Pagani e Marta Maderni. Sposato con Orsola Pozzi da cui avrà una figlia, Rachele, nata nel 1812, sopravviverà alla moglie morendo vedovo il 3 maggio 1847.

nalmente citato in tribunale⁵⁴, attraverso le deposizioni dei testimoni procedono le udienze che si trasformeranno in condanna ai ferri.

Il 18 giugno 1814 il tribunale di Mendrisio conferma la sentenza del giudice fiscale:

Considerando, che dalla Procedura emerge, che il nominato Antonio Pagani d'Obino ebbe a dire nella sera del giorno 8 maggio ultimo scorso nell'osteria del Cittad.o Francesco Petondi pure di Castello, ed anche sulla pubblica piazza di detta Comune, che voleva portarsi a Mendrisio a fare una rivoluzione, e perseguire varj individui, qualificando altresì il Governo, ed i Giudici con termini vergognosi.

Ritenute le citazioni inquisitorie del detto Antonio Pagani, e la sua non comparizione
Dichiara, e Pronuncia

Antonio Pagani fu Andrea d'Obino Comune di Castello è condannato in Contumacia a sei anni di ferri, e nelle spese Processuali⁵⁵.

La condanna non sarà mai portata a esecuzione perché del colpevole si perderanno le tracce. Il Commissario di Governo di Mendrisio è informato della decisione come segue:

Mentre ci facciamo solleciti d'inoltrarvi la sentenza contumaciale da noi proferta in odio d'Antonio Pagani d'Obino Comune di Castello Reo autore principale dei torbidi, che minacciavano di scoppiare in questo distretto, abbiamo il piacere di significarvi, che dalle indagini finora praticate dietro le cognizioni somministrategli dal Giudice di Pace del Circolo di Stabbio non emerge, che rei fossero altri autori principali dei torbidi di cui si tratta.

Noi siamo tuttavia occupati a completare il Processo contro i nominati Antonio Cereghetti denominato Tonetto e Giovanni Fortini detto Gigante ambi della Comune di Muggio, e speriamo d'essere quanto prima in grado di pronunciare il nostro giudizio⁵⁶.

Le indagini, quindi, proseguono contro il Tonetto e il Gigante (responsabili del focolaio vallerano⁵⁷), ma dall'estero arrivano segnali poco rassicuranti: «il Sig.r Ambasciatore Austriaco ci ha fatto sapere in risposta, che il Cereghetti non si è potuto scoprire nell'ex Regno d'Italia, malgrado le praticate diligenze, e che il Fortini nel giorno 29. Maggio prossimo passato ha abbandonato la Cascina Brescese, ove si trovava, e si è trasferito nella Valle di Muggio»⁵⁸.

54. *Ibidem* (verbali del tribunale distrettuale, 11 maggio-20 giugno 1814).

55. *Ibidem* (sentenza contro Antonio Pagani, 18 giugno 1814).

56. *Ibidem* (lettera del tribunale di Prima Istanza al Commissario di Governo, 18 giugno 1814).

57. I connotati diffusi il 6 giugno 1814 (cfr. *supra*), parlano di Antonio Cereghetti detto il Tonetto definendolo un "alparo" di circa 50 anni, di statura e corporatura medie, nero di capelli, barbuto, con un viso piccolo, la fronte bassa e un naso profilato. Quanto a Giovanni Fortini detto il Gigante, muratore, gli si attribuisce l'età di circa 60 anni, statura e corporatura medie, capelli castano scuri, barba rada, faccia tonda, naso proporzionato e fronte alta. In *Ibidem* (lettera del tribunale distrettuale al Piccolo Consiglio, 6 giugno 1814).

58. ASB, *Avvenimenti politici* 47 (lettera della Reggenza provvisoria del Cantone Ticino al tribunale di prima istanza di Mendrisio, 2 settembre 1814).

Ci si ritrova insomma con una condanna ai ferri evitata dall'imputato con la fuga all'estero, e con un nulla di fatto per gli altri due indagati: non è dato sapere se questi siano stati acciuffati e/o se il tribunale abbia proceduto con una sentenza in contumacia. Fortini pare essere rientrato su suolo ticinese ma, per quanto è stato possibile appurare fino ad ora, non si hanno ulteriori notizie di come la situazione si sia evoluta in seguito. Interessante notare come due dei principali responsabili siano impiegati nel settore delle costruzioni (come muratore e capomuratore), settore che garantiva dei margini di mobilità, come vedremo più avanti.

La sollevazione dei «Mattiroli» (1847)

Nel terzo caso di studio, la sollevazione dei «Mattiroli» del 1847, abbiamo ancora una volta a che fare con la problematica del grano. Un gruppo di uomini del Mendrisiotto (Vacallo, Balerna, Morbio, Sagno e Coldrerio) assalta i magazzini di grano di Vacallo e deruba in seguito la Municipalità di Mendrisio sotto la guida dei fratelli Luigi e Antonio Pagani⁵⁹ (detti appunto «Mattiroli», cioè piccoli matti, teste calde): gli uomini saranno poi dispersi dall'arrivo della Guardia civica⁶⁰.

Nella ricostruzione degli accadimenti riscontriamo quattro fasi: anzitutto quella in cui Stefano Francini (all'epoca Segretario di Stato), che si trovava presente al confine, impossibilitato a procedere il suo viaggio verso Milano per trattare il ripristino delle quote di importazione del grano⁶¹, gestisce i movimenti del distacco militare di frontiera, delle guardie di confine e di altri volontari per fermare gli insorti⁶².

Segue l'arrivo di Luigi Lavizzari – membro del Governo inviato dal Consiglio di Stato per supervisionare le operazioni di ristabilimento dell'ordine e di indagine sui fatti occorsi – e la mobilitazione della Guardia civica, che disperde ed insegue gli uomini⁶³. Nel rapporto del 24 febbraio 1847 (tre giorni dopo i fatti), però, Lavizzari lamenta la facilità con cui i rivoltosi si sono dati alla fuga:

il fermo dei fuggiaschi riesce difficile pei tanti accidenti di terreno che presentano queste montagne, e pella lunga pratica di costoro sugli innumerevoli andirivieni, non che per essere spogli i boschi in modo che permettono di discernere assai da lontano la forza armata la quale non può colà avventurarsi in tempo di notte⁶⁴.

59. Omonimo del Pagani citato sopra in relazione ai fatti del 1814, ma non imparentato con lui. L'Antonio di cui si è parlato sopra (originario di Obino) muore prima che la sentenza di prima istanza contro l'Antonio implicato nei fatti del 1847 (originario di Chiasso o Vacallo) venga pronunciata. Ancora oggi, il cognome Pagani è diffuso nel Mendrisiotto.

60. F. Mena, *La missione milanese di Stefano Francini e Giovanni Battista Fogliardi per la "tratta" del grano (inverno 1847)*, «Archivio storico ticinese», 150 (2011), 169-174.

61. Accompagnava il Consigliere di Stato Fogliardi, i due erano partiti proprio su incarico del Governo ticinese. Mena, *La missione milanese*, cit.

62. *Ibidem*.

63. *Ibidem*.

64. ASB, *Diversi 1086* (rapporto Lavizzari, 24 febbraio 1847).

Il bilancio è magro: sedici fermi, di cui quattordici rei confessi costituitisi e solo due arrestati.

Nel terzo momento, a seguito delle prime indagini si selezionano tra i 104 individui nominati dai testimoni quei 78 che verranno effettivamente processati⁶⁵. Viene istituito il processo, che si svolge dividendo gli imputati in due gruppi: si tratta appunto di una settantina abbondante di persone, perlopiù attive nel settore delle costruzioni come muratori, tagliapietre, «fornasari»⁶⁶; ma troviamo anche alcuni contadini, artigiani e bottegai. Le professioni nell'ambito delle costruzioni e dell'artigianato permettevano senza dubbio una mobilità sociale maggiore, e quindi una maggiore tranquillità riguardo alle conseguenze di un'insurrezione, rispetto al settore agricolo che vincolava i lavoratori alla terra. La condizione dei contadini tendeva a prevenire azioni di sommossa a cui sarebbero dovute seguire fughe per evitare le conseguenze in giustizia: gli eventuali autori si sarebbero trovati separati dalla loro unica fonte di sostentamento.

Esiste anche un altro fattore che aiuta a capire la folta presenza tra gli insorti di lavoratori del settore delle costruzioni: Luigi Pagani risultava attivo in un cantiere oltre confine. La letteratura parla di una villa nel comasco a cui lavorava con un gruppo di compaesani⁶⁷, che avrebbe fornito dei potenziali complici e quella esperienza negli spostamenti transfrontalieri riconosciuta anche dal sopra menzionato Luigi Lavizzari.

Il quarto momento è rappresentato dagli esiti dei processi e della procedura d'appello, che conferma la prima istanza. Interessante notare che nel carteggio – le sentenze ci sono pervenute in forma stampata⁶⁸ – troviamo menzionate le richieste di pena dell'accusa, quelle della difesa, e la base legale mobilitata da entrambe.

Significativo rilevare che nel corso della procedura di primo grado contro Luigi Pagani e i suoi accoliti (assieme a lui sono processati altri 52 uomini), il solo ad avere un proprio avvocato è lo stesso «Mattirollo», difeso da Pietro Roggia. Gli altri imputati sono affidati a una difesa d'ufficio e raggruppati secondo la gravità delle accuse: l'avvocato Giuseppe Brenni difende i due «correi» Battista «Titton» Medici e Giuseppe «Cometti» Fasola, l'avvocato Angelo Baroffio i 24 complici con imputazioni medio-gravi, l'avvocato Giovanni Rossi i 26 complici con imputazioni medio-lievi⁶⁹.

I procuratori fiscali (accusa) propongono i ferri a vita per Luigi Pagani, l'avvocato Roggia (difesa) oppone la richiesta di un anno di detenzione. La sua arringa contesta il reato di saccheggio e sostiene il delitto di turbata quiete. Postula

65. ASB, *Vecchio Dipartimento di giustizia* 140 (verbali del tribunale sul processo Mattirollo, 1847-1848).

66. Addetti alle fornaci per la fabbricazione di mattoni.

67. P. Hugger, *Rebelle et hors-la-loi en Suisse*, Lausanne 1977, 75-76.

68. Nella scatola 141 in ASB, *Vecchio Dipartimento di giustizia*, sono conservati gli incarti della sentenza di primo grado per Luigi Pagani e le due sentenze d'appello per Luigi e Antonio Pagani; manca pertanto la sentenza di primo grado per Antonio Pagani.

69. *Ibidem* (sentenza del tribunale del Distretto di Mendrisio contro Luigi Pagani et al., 29 aprile 1848).

pure che non vi sia stato «ricorso all'imposizione» (alla forza) per riscuotere la somma prelevata dal comune di Mendrisio, ma che si fosse trattato di libera elargizione. Sostiene infine che il Pagani non sia identificabile come capo della banda. In riferimento ai fatti del '43 (su cui si tornerà subito) l'avvocato chiede che il Pagani sia dimesso da un lato perché i delitti imputatigli avrebbero avuto luogo in tempo di sollevazione popolare, dall'altro per mancanza di prove «in genere e in specie». La sentenza sancisce una condanna a 12 anni di lavori forzati.

Per i correi, l'accusa chiede tre anni di detenzione per Medici e sei mesi per Fasola. L'arringa dell'avvocato Brenni si oppone all'attribuzione dei delitti di attentato e di saccheggio, così come al ricorso all'imposizione nella riscossione dei denari. Esclude pure che gli uomini possano aver ricevuto parte della somma, ne rigetta il ruolo di agenti principali dei moti, chiedendo l'attenuante per Fasola «retrocesso da Mendrisio». Brenni domanda quindi un anno di sospensione dei diritti civili per Medici e tre mesi di sospensione dei diritti civili per Fasola. La sentenza porta a una condanna a tre anni di detenzione per entrambi.

La terza categoria di imputati, difesi dall'avvocato Baroffio, avrebbe dovuto subire secondo l'accusa la sospensione dei diritti civili per un anno e una multa. La difesa chiede l'assoluzione o una riduzione della pena. Come Brenni ha fatto per Fasola, Baroffio rivendica l'attenuante per Carlo Fontana, «retrocesso da Mendrisio». La sentenza però sancisce che per Fontana non si possono accettare attenuanti: l'accusa riporta al contrario che in quanto vicesindaco egli avrebbe dovuto cercare di impedire l'attrupamento (CP, Art. 107⁷⁰). L'intero gruppo (Fontana incluso) si vedrà sospesi i diritti civili per un anno e dovrà pagare una multa di 20 franchi a testa.

In conclusione, gli assistiti dell'avvocato Rossi sono divisi in due: per un primo gruppo di individui l'accusa reclama la sospensione dei diritti civili per tre mesi e una multa di cinque franchi, per gli altri è l'accusa stessa a chiedere l'assoluzione, con contributo alle spese proporzionali alla gravità della pena di ognuno. Rossi domanda l'assoluzione o una riduzione della pena per l'insieme dei suoi assistiti. La sentenza conferma le richieste dei procuratori fiscali. Gli imputati assolti sono riconosciuti come «pentiti» ai sensi dell'Art. 105 del Codice penale. Gli altri si trovano i diritti civili sospesi per tre mesi e sono tenuti al pagamento di una multa di cinque franchi a testa.

Nell'emanare le sentenze il tribunale considera quegli articoli del Codice penale del 1816 che riguardano le attenuanti, la definizione del grado di implicazione nel crimine e la definizione della pena e dei risarcimenti⁷¹, con riferimento

70. «Tutti quelli che per l'attribuzione della loro carica o pei doveri del loro impiego sono incaricati d'impe-
dire o dissipare gli attentati, le violenze e gli attrupamenti contemplati nei due precedenti articoli, e di prestare
mano forte quando avvengano, se debitamente richiesti od anche soltanto consapevoli, rifiutano od omettono di
prestarvisi, sono puniti coi lavori forzati in 1.º grado, salve le pene più gravi se dalla circostanza del rifiuto o dell'o-
missione rilevare si potesse la loro complicità». *Codice penale della Repubblica e Cantone del Ticino (1816) – Ristampa
anastatica*, a cura di S. Vinciguerra, Verona 2006, Art. 107.

71. Art. 39, 41, 46, 73, 50, 51, 52 e 104.

alle perdite economiche per la Municipalità di Mendrisio rimborsate in parte dal Governo. Oltre a quanto già sancito nelle sentenze per i singoli, l'intero gruppo dovrà ripartirsi poi il pagamento di 500 lire alla Municipalità di Mendrisio «a titolo di danni ed al pagamento delle spese processuali»: un terzo per Luigi Pagani, un terzo per Medici e Fasola, un terzo per gli altri condannati.

Vediamo insomma come i cittadini ritenuti maggiormente responsabili ricevano le pene più severe, che tengono anche conto dei delitti precedentemente commessi ma per i quali non erano ancora stati processati. Contro i due «capi» della rivolta – Luigi e Antonio Pagani – vengono pronunciate condanne di rispettivamente 12 e 20 anni di lavori forzati, anche per i sopra accennati fatti dell'estate 1843: quando, sulla scia degli scontri tra moderati-conservatori e liberali-radicali che caratterizzavano la vita politica del cantone almeno dal 1839, a margine di una festa religiosa al santuario del Monte Bisbino alcuni giovani sostenitori del partito conservatore, esaltati dall'alcool, sfilarono sventolando bandiere e scandendo slogan. Finiranno per aggredire un gruppo di giovani liberali, uccidendo un gendarme sostenitore dello stesso partito. Saranno proprio alcuni liberali a condurre una spedizione punitiva sotto la guida di Luigi Pagani: egli nell'azione ferirà un prete, che morirà poco dopo. Qualche giorno dopo Antonio Pagani, di ritorno dal funerale del gendarme assassinato, riconoscerà tra la folla un giovane conservatore che aveva partecipato ai moti del Bisbino, sparandogli con una carabina: questi sarebbe morto dopo qualche giorno per le ferite riportate⁷².

Per Antonio la pena è maggiore perché la sentenza riconosce la causalità tra la ferita da lui generata e la morte del giovane⁷³, mentre per Luigi la correlazione non è confermata⁷⁴, si dichiara anzi di non avere la certezza – dal punto di vista legale – del suo ruolo esatto nel ferimento del giovane⁷⁵. Nonostante il ricorso in appello, le sentenze di prima istanza saranno confermate sia per Luigi⁷⁶ che per Antonio⁷⁷.

I fratelli, dopo essersi dati alla macchia per qualche anno⁷⁸, fuggono all'estero con un passaporto regolarmente emesso e firmato dalle autorità⁷⁹: Antonio rag-

72. P. Hugger, *Rebelles*, cit., 68-72.

73. «Autore della ferita mortale riportata da Antonio Ferrari di Morbio-Sotto il giorno 4 luglio 1843, a causa della quale dovette soccombere entro quattro giorni»: ASB, *Vecchio Dipartimento di giustizia 141* (sentenza del Supremo tribunale d'appello contro Antonio Pagani et al., 21 marzo 1849).

74. «Il rapporto dei dottori-fisici... quello della Municipalità..., ed infine quello del giudice di Pace..., altro non provano se non il grave ferimento del nominato Vice-Parroco di Bruzella, non già che questo ferimento sia stato causa della di lui morte», in *Ibidem* (sentenza del tribunale del Distretto di Mendrisio contro Luigi Pagani et al., 29 aprile 1848).

75. «Col fatto, nasce la morale convinzione che nessun altro dell'imputato in fuori abbia potuto commettere quel grave ferimento, tuttavia la convinzione legale manca [segue commento in riferimento al Codice di Procedura Penale sulle circostanze del delitto], giacché ed anche i soci del Pagani avevano fucile, e taluno di costoro trovavasi sulla porta della casa», in *Ibidem* (sentenza del tribunale del Distretto di Mendrisio contro Luigi Pagani et al., 29 aprile 1848).

76. *Ibidem* (sentenza del Supremo tribunale d'appello contro Luigi Pagani et al., 18 maggio 1848).

77. *Ibidem* (sentenza del Supremo tribunale d'appello contro Antonio Pagani et al., 21 marzo 1849).

78. Voce *Luigi Pagani*, in *Dizionario Storico della Svizzera*: <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/012439/2009-12-15/> (15 settembre 2021).

79. ASB, *Passaporti 4.II* (passaporti di Luigi e Antonio Pagani).

giungerà l'Argentina imbarcandosi a Genova nel gennaio del 1856. Nello stesso periodo Luigi si imbarcherà da Le Havre e raggiungerà Buenos Aires⁸⁰.

Sui passaporti dei Pagani troviamo bollo e firma del Commissario di Governo di Mendrisio Paolo Lavizzari e del Segretario di Stato Ingegnier Beroldingen. L'iscrizione prestampata cita:

Sono pregate con la presente tutte le Autorità ed Impiegati ai quali spetta il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza generale di lasciar passare liberamente e senza ostacolo il Sig. ..., Il medesimo viene pure raccomandato alla loro protezione e concorso, offrendo una perfetta reciprocità.⁸¹

Per quanto riguarda l'occupazione dei due, Antonio (la cui sentenza non riportava la professione) risulta essere incisore, mentre Luigi è detto essere commerciante (quando sappiamo che secondo la sentenza e la letteratura egli era muratore). L'incongruenza tra i propositi vidimati dalle autorità (lasciar passare loro la frontiera liberi e senza ostacolo, con la protezione delle autorità straniere), le professioni dichiarate e le azioni dei Pagani su suolo ticinese fanno ipotizzare la pista del documento falso oppure della corruzione del funzionario preposto alla compilazione dei passaporti, la cui carta arrivava forse già bollata e firmata da parte del Commissario di Governo e del Segretario di Stato.

In ogni caso, di Antonio si perderanno le tracce (verrebbe da supporre che sia morto in Sudamerica), mentre Luigi beneficerà di un'amnistia che negli anni '70 lo riporterà in patria, nel suo villaggio di origine, dove morirà nel 1902⁸².

Conclusioni: i limiti dell'intervento statale

La difesa della sovranità dello Stato e il monopolio esclusivo della violenza sono messi in discussione in maniera particolare con le dinamiche interne o di frontiera: ne sono prova i fatti di Lugano citati in apertura, come le discussioni sui confini lacustri – non si sa dove e come definire i confini sulle acque, con le conseguenze politico-amministrative che questo comporta – e sui regolamenti inerenti il porto d'armi, come nel Locarnese dove si ripristinano le norme di Antico Regime di fronte all'impossibilità di mantenere l'ordine pubblico.

Le conclusioni a cui si giunge riguardano quindi gli importanti limiti dell'intervento statale nell'affrontare la problematica delle resistenze e le latitanze di insorti nella prima metà dell'Ottocento. Le resistenze sono fenomeni che – spesso in maniera circoscritta e parziale – propugnano un sistema sociale diverso rispetto a quello proposto dalle autorità statali, in una sorta di confronto-scontro

80. *Ibidem*.

81. *Ibidem*.

82. Voce *Luigi Pagani*, cit.

tra funzionalità diverse, come ricordato da Martin Schennach nel passo citato nell'introduzione. Le rivendicazioni contestatarie sono opposte a un sistema politico-giuridico che si muove in avvicinamento o in allontanamento dai valori liberali nelle diverse fasi (repubblicana, della Mediazione e seguenti), ma i cambiamenti di regime sembrano non essere rilevanti per l'efficacia della risposta statale (giudiziaria o repressiva) né per le conseguenze su chi pratica le resistenze insorgendo: le condanne sono evitate dagli imputati con la fuga all'estero in ogni caso.

In relazione all'amministrazione della giustizia nei processi transnazionali, la comunicazione con le autorità straniere funziona, ma porta ben pochi risultati. Spesso i governi e le amministrazioni estere si limitano a constatare che non risulta che i latitanti siano presenti sul territorio di loro competenza, ne notificano l'avvenuto transito oppure confermano di averne perso le tracce. La corruzione dei funzionari permette queste fughe, facilitate dalla scarsa sorveglianza sui confini.

Inoltre, le amnistie vanno a graziare coloro che già si erano organizzati per non dover scontare la pena. Nel caso della rivolta onsernonese in particolare, vediamo come collaborare con la giustizia oppure costituirsi porti, a fronte dell'intervento dell'amnistia, ad essere facilmente sollevati dalle imputazioni rendendo vani gli sforzi di perseguire un'efficace politica di giustizia illuminista: la pena non previene, non scoraggia, non educa. Questo per il semplice fatto che raramente viene applicata. Inoltre, il decreto di attivazione del Codice penale del 1799⁸³ permette al giudice di ridurre significativamente le pene, che spesso avrebbero previsto la condanna a morte. I giudici sembrano essere spesso clementi nei confronti dei rivoltosi. Una tale attitudine potrebbe avere una triplice valenza: da un lato l'intervento del giudice su una norma codificata gli avrebbe permesso di conservare la preminenza del suo ruolo coerentemente con le prerogative che gli erano attribuite in Antico Regime. Dall'altro si poteva trattare di moti di simpatia per i rivoltosi (in una dinamica di resistenza trasversale che come citato nell'introduzione non includeva solo le masse popolari ma coinvolgeva pure parte delle élites), o di timore nei loro confronti (timore delle ritorsioni concrete che questi cittadini avrebbero potuto manifestare, con agguati o aggressioni a danno dei funzionari pubblici).

Questo margine di discrezionalità va incontro alle necessità espresse anche nel progetto di Codice penale lombardo del 1791-92, in cui già si attestava la volontà di preservare il potere di modulazione del giudice, per garantire pene «leali ma flessibili»⁸⁴. Yves Cartuyvels afferma a tal proposito, con riferimento ai codici coevi (e al progetto lombardo in particolare), che questa impostazione denota la volontà di conservare un ruolo dei giudici più simile a quello di Antico Regime,

83. *Legge del 4. Maggio 1799*, cit., 39-40.

84. Y. Cartuyvels, *D'où vient le code pénal ? - Une approche généalogique des premiers codes pénaux absolutistes au XVIII^e siècle*, Paris et al. 1996, 325-327.

in una combinazione di spinte conservatrici e necessità utilitariste, come quella di salvaguardare dei margini di arbitrio di fronte a una legge che, se limitata alla sola applicazione pedissequa del Codice, risulterebbe troppo «meccanica» e impedirebbe di stabilire una proporzione della pena conforme alle circostanze concrete in cui il delitto è stato commesso e alle eventuali attenuanti o recidive. Sempre secondo l'autore, questa impostazione si inserirebbe in una dinamica di tensione latente tra ideale emancipatorio della difesa dei diritti individuali e preoccupazione utilitarista di difesa sociale, coerente con il pensiero penale illuminista⁸⁵. Abbiamo visto però come questo pensiero illuminista si scontri con la sensibilità locale nel caso della riforma penale del 1822, ma già prima con le necessità pratiche di controllo del territorio che portano il Prefetto a reintrodurre i regolamenti di Antico Regime sul porto d'armi a seguito dei fatti di Locarno del 1800. Sussiste insomma una discrepanza tra il supposto Stato di diritto *in fieri* e la prassi degli attori sociali (inclusi coloro i quali dovrebbero governare ed amministrare questo Stato).

Nei vari casi di studio notiamo come nelle sentenze e negli iter processuali, i riferimenti al Codice siano raramente riportati in maniera esplicita e chiara: le sentenze per i fatti del 1800 e del 1814 non menzionano il Codice penale⁸⁶ – anche se nel secondo caso l'assenza di un vero e proprio Codice vigente giustificherebbe questa mancanza – e nel caso dei fatti del 1847 gli articoli del Codice Penale sono indicati nel verbale del dibattimento allegato alla sentenza, ma solo per un gruppo di imputati (il gruppo di Luigi Pagani, mentre quella relativa al gruppo di Antonio non li riporta⁸⁷). Abbiamo insomma modo di farci un'idea del funzionamento della giustizia, notandone i limiti procedurali e formali, ed entrambi gli aspetti concorrono a delineare il bilancio parziale qui presentato.

Resta da scoprire come e con quali ulteriori contrattazioni queste ambizioni (prerogative dello Stato, primato ed efficacia del diritto, chiarezza ed efficienza del sistema penale) siano state formalizzate e rese effettive con le codificazioni successive: importante notare che nonostante la costituzione del nuovo Stato federale nel 1848, il testo di riferimento seguente, ossia il nuovo Codice penale, sarà promulgato in Ticino solo nel 1873⁸⁸.

La Guerra del *Sonderbund* contribuirà a riportare drammaticamente d'attualità la questione del monopolio della violenza e della sovranità, e non si potrà considerare sorpassata la questione dei grani fino all'avvenuto passaggio ad un sistema di consumo di ordine contemporaneo: Cortesi ricorda come l'abolizione definitiva

85. *Ibidem*.

86. La sentenza contro gli insorti onsernonesi si limita a riportare: «La presente Sentenza, qualora non venga appellata sarà trasmessa al Cittadino Vice Prefetto di Locarno per la sua Esecuzione giusta il Codice Penale»: ASB, *Repubblica Elvetica* 51.2 (sentenza contro gli autori dell'insurrezione del 18 settembre 1800, 13 gennaio 1801). Il Codice è insomma citato ma in relazione all'esecuzione della sentenza, e non si fornisce alcun tipo di informazione supplementare, rendendo difficilmente ricostruibile un discorso sulla base legale della stessa.

87. Almeno nella sentenza d'appello, il primo grado manca (vedi sopra).

88. R. Garré, *L'unificazione*, cit., 393.

della legge sui cereali avvenga solo nella primavera del 2000⁸⁹. Noi dobbiamo però interrompere qui le nostre riflessioni, che verranno ulteriormente sviluppate con il prosieguo della ricerca.

89. N. Cortesi, *La liberalizzazione del mercato del pane nel Ticino dell'Ottocento*, Tesi di Laurea, Venezia, Università Ca' Foscari, 2013, II.

“Illegal transfer” come realtà e opportunità socioeconomica. Contrabbando tra Ticino e Lombardia nell’Ottocento

MARCO POLLI

Introduzione

Il contrabbando lungo l’area limitrofa della regione insubrica¹ ha una lunga e antica tradizione ed era diffuso già in epoca medievale e moderna². Il commercio illecito, che apparentemente non si limitava a detta regione, ma era un fenomeno conosciuto in tutte le regioni svizzere di confine e pure in altre zone di frontiera del Lombardo-Veneto³ o nella regione delle Alpi occidentali⁴, era endemico e rappresenta un vero e proprio *continuum*. Sebbene sia stato combattuto dai vari poteri sia nel periodo del dominio austriaco sulla Lombardia, sia nel periodo del dominio napoleonico e nell’Italia unita, il commercio clandestino non ha mai smesso di esistere – fino al giorno d’oggi. In questo contesto, tale fenomeno appare quasi come un campo di indagine ideale, in pieno accordo con gli obiettivi del progetto FNS-Sinergia *Milan and Ticino (1796-1848). Shaping the Spaciality of a European Capital*⁵. Tanto più, dato che esemplifica il concetto dello “Spatial Turn”, che si basa sul presupposto che la spazialità deve essere intesa come una realtà fisica e culturale modellata da relazioni tra potere e soggetti. Nelle zone di frontiera queste relazioni si sono manifestate – anzi si sono condensate – in una realtà e una normalità quotidiana, offrendo varie opportunità socioeconomiche. E nello stesso tempo provocando conflitti tra la popolazione locale e i finanzieri come rappresentanti del potere, incaricati di sorvegliare il territorio e di perseguire gli attori del commercio illecito.

Le seguenti affermazioni prevalentemente si basano su una ricerca sul contrabbando tra Ticino e Lombardia nella seconda metà dell’Ottocento, che partiva dall’analisi degli incarti processuali concernenti le condanne per contrabbando pronunciate al Regio Tribunale Correzionale di Como, permettendo di tracciare

1. Per una circoscrizione del territorio vedi: *Lo spazio insubrico. Un’identità storica tra percorsi politici e realtà socio-economiche 1500-1900*, a cura di L. Lorenzetti, N. Valsangiacomo, Lugano 2005.

2. D. Solavagione, *Brigantaggio e contrabbando nella campagna lombarda del Settecento*, «Nuova Rivista Storica», 54 (1970), 23-49 e 374-419; M. Cavallera, *Forme di controllo ai confini. Considerazioni sull’applicazione della normativa milanese in età spagnola*, in *Lo spazio insubrico*, cit., 25-43.

3. Per i distretti orientali della Repubblica di Venezia vedi F. Bianco, *La frontiera come risorsa: il contrabbando di tabacco nella Repubblica di Venezia in età moderna*, «Histoire des Alpes – Storia delle Alpi – Geschichte der Alpen», 3 (1998), 213-225.

4. Per la regione delle Alpi occidentali nel territorio transfrontaliero tra il regno di Francia e il regno di Piemonte-Sardegna vedi A. Montenach, *All’ombra dello Stato. Montagna, frontiera e contrabbando nelle Alpi occidentali del XVIII secolo*, «Histoire des Alpes – Storia delle Alpi – Geschichte der Alpen», 23 (2018), 71-88.

5. Sul quale si veda l’introduzione in questo volume.

un quadro generale del fenomeno in quell'epoca⁶. Nell'ambito di questo contributo verranno evidenziate le principali cause, gli attori, le merci del contrabbando e le contromisure dello Stato italiano. Inoltre, verranno messi in luce gli effetti sull'economia locale e soprattutto le ripercussioni della negata cooperazione elvetica nella lotta contro il contrabbando, sia per il Cantone Ticino che sulle relazioni diplomatiche e sui negoziati commerciali tra la Svizzera e l'Italia nel tardo Ottocento.

Frontiere e le loro funzioni

La frontiera – in un concetto teorico – risponde al compito di delimitare un territorio, producendo una ambiguità ed una forte tensione fra la sua funzione di barriera impermeabile, custodita dal corpo di sorveglianza, e la sua porosità, causata dalle forze centrifughe e dagli interessi socioeconomici delle popolazioni di confine⁷. In questo contesto il contrabbando – considerato da un punto di vista strettamente economico – è quindi una forma di commercio transfrontaliero. Eludendo gli uffici doganali, non dichiarando le merci soggette a dazio o valicando la frontiera in zona non custodita, il contrabbandiere supera le barriere create per ragioni fiscali o di politica commerciale, sfruttando così a suo vantaggio i divari di prezzo naturali o artificiali fra i diversi spazi economici⁸. Ciò comporta un riequilibrio dei prezzi favorevole sia al venditore che all'acquirente. Da questo punto di vista il contrabbando rappresenta una risorsa economica per le regioni di confine e le sue popolazioni, includendo un'opportunità di lavoro e di guadagno – a scapito dell'erario dello Stato.

Pur avendo avuto notevole impatto su diversi campi sociali, economici e politici, il fenomeno del contrabbando per lungo tempo non ha suscitato l'interesse della storiografia. I primi lavori di ricerca approfonditi sono apparsi appena alla fine degli anni '80 del XX secolo, innescando però in seguito un ampio interesse per l'argomento, sottolineando l'importanza del fenomeno e producendo una notevole e vasta evidenza specialmente per la regione insubrica⁹.

6. M. Polli, *Zollpolitik und illegaler Handel, Schmuggel im Tessin 1868-1894. Soziale, wirtschaftliche und zwischenstaatliche Aspekte*, Zürich 1989. Su un totale di oltre settemila processi ne sono stati schedati e analizzati sistematicamente 1500 che riguardavano il reato di contrabbando. Quest'elevato numero mostra l'importanza del fenomeno, tanto più considerando che esso rappresenta solo una piccola percentuale della sua effettiva estensione: il numero dei casi non rilevati dal corpo di finanza, evidentemente, era molto più alto. Si stima un rapporto di un caso rilevato dal corpo di finanza su circa novanta (pp. 26-27). Vedi Archivio di Stato di Como, *Regio Tribunale correzionale Como, Fondo Sentenze penali 1868-1894*.

7. I confini sono stati più volte oggetto d'interesse scientifico. Per la regione alpina vedi il numero monografico di «Histoire des Alpes – Storia delle Alpi – Geschichte der Alpen» 23 (2018), intitolato *Frontières / Grenzen*.

8. Vedi M. Polli-Schönborn, voce *Contrabbando* in *Dizionario storico della Svizzera (DSS)*, versione del 21.11.2012 (traduzione dal tedesco), <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/026198/2012-11-21/>.

9. Oltre alle pubblicazioni già accennate in precedenza vedi ad esempio E. Saurer, *Straße, Schmuggel, Lottospiel. Materielle Kultur und Staat in Niederösterreich, Böhmen und Lombardo-Venetien im frühen 19. Jahrhundert* (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 90) Göttingen 1989. Per una panoramica sullo stato di ricerca

Fisionomia del contrabbando lungo la frontiera italo-elvetica: Attori

La maggioranza dei contrabbandieri condannati dal Regio Tribunale di Como nel periodo preso in considerazione dal 1868 al 1894 era costituita da contadini (circa il quaranta per cento) o apparteneva alla manodopera agraria (giornalieri, braccianti, vagabondi o girovaghi occasionalmente impiegati nei lavori agrari), seguiti in percentuali minori da svariate altre categorie professionali quali muratori o manovali¹⁰. Le operazioni illegali coinvolgevano persone di ogni età, prevalentemente però uomini tra i venti e quarant'anni; ciò non sorprende, visto che il valicare le cosiddette “frontiere verdi” richiedeva abilità e resistenza fisica. Ma anche minorenni e gente di età avanzata erano partecipi delle operazioni illegali e pure la presenza femminile era notevole¹¹. L'inclusione e il coinvolgimento di tutte le generazioni nel commercio illegale sottolinea quanto il fenomeno fosse radicato nella popolazione frontaliera. La maggior parte dei condannati risiedeva lungo il confine italo-svizzero sul versante italiano nei villaggi intorno a Como e sulle sponde del Lago di Como, aveva un'alta padronanza del territorio ed era quasi esclusivamente di cittadinanza italiana¹² – osservazione importante per meglio comprendere le implicazioni del contrabbando sulle relazioni diplomatiche tra i due paesi nella seconda metà dell'Ottocento, come vedremo più avanti.

I tratti maggiormente frequentati dai contrabbandieri lungo la fascia del confine italo-svizzero in quel periodo si trovavano nelle zone di Chiasso, nel Mendrisiotto e nel Malcantone. Quando la vigilanza in quelle regioni aumentò, le rotte si spostarono in zone di montagna dove il passaggio era più impegnativo e la vigilanza da parte del corpo di finanza si rivelava più difficile¹³. Le operazioni di contrabbando venivano effettuate spesso di notte, col favore delle tenebre, si svolgevano in gruppi di “spalloni” perfettamente organizzati – ogni membro munito di bastone, di peduli per evitare rumori, con la briccola in spalla, ed una roncola sempre pronta per liberarsi della briccola con il taglio delle bretelle, in caso fosse necessaria un'immediata fuga. Il contrabbando soddisfaceva in primo luogo i bisogni della popolazione locale e rappresentava per parecchie famiglie da entrambi i lati del confine una fonte di reddito irrinunciabile, specialmente se praticato in forma domestica.

al confine italo-svizzero all'inizio del XXI secolo vedi A. Bazzocco, *Contrabbando alla frontiera italo-ticinese nella seconda metà dell'Ottocento. Stato delle ricerche, problemi metodologici, proposte interpretative*, in *Lo spazio insubrico*, cit., 147-170. Vedi anche *Il Contrabbando al confine alpestre nel XIX e nel XX secolo. Atti del convegno organizzato dal Museo Storico della Guardia di Finanza in collaborazione con il Comando Provinciale Guardia di Finanza di Como*, Como 2013. Di recente stesura A. Bazzocco, *Storia sociale del contrabbando al confine tra Italia e Svizzera. Dall'Unità d'Italia alla vigilia della Seconda guerra mondiale*, tesi di dottorato Università Zurigo 2020.

10. M. Polli, *Zollpolitik*, cit., 103-112.

11. *Ibidem*, 107.

12. *Ibidem*, 165-169. Su quasi duemila contrabbandieri arrestati nel circondario di Como e condannati dal Regio Tribunale Correzionale nel periodo analizzato (1868-1894) solo 52 erano cittadini svizzeri (p. 167).

13. *Ibidem*, 152 (Valle di Muggio, Val Mara e d'Intelvi, Valsolda, Valle Morobbia).

Tra i metodi più curiosi di contrabbando, con ampia diffusione, ci fu l'utilizzo dei cani addestrati a trasportare merce oltre confine. Il suo discreto successo rese necessarie contromisure: vennero piazzate trappole e il governo italiano fece costruire, all'inizio degli anni '90 lungo il confine italo-svizzero, una recinzione metallica munita di campanelli che avvisavano il passaggio di contrabbandieri o dei cani addestrati¹⁴. Il commercio illegale veniva pure effettuato sui laghi di confine – a volte con barche speciali foggiate per la corsa rapida¹⁵. Nel tentativo di fronteggiare e di arginare il contrabbando lacustre, già in epoca napoleonica e nel periodo della dominazione austriaca sulla Lombardia, vennero usate barche cannoniere e a partire dagli anni '90 la Guardia di Finanza italiana per il servizio di vigilanza sui laghi di Garda, di Lugano e Maggiore si valeva di torpediniere munite di un proiettore per consentire l'osservazione notturna¹⁶.

Principali merci, direzione del contrabbando e benefici per l'economia frontaliera

Le merci maggiormente frodate nel periodo analizzato ma apparentemente già prima, in epoca moderna, nel primo Ottocento ma anche nel XX secolo, consistevano in tabacco, sale e zucchero, mentre la richiesta d'altra merce – caffè, petrolio, alcol – nel tardo Ottocento era minore ed esposta a maggiore fluttuazione¹⁷.

Nel periodo in esame predominava il contrabbando dal Ticino alla Lombardia, mentre nella prima metà dell'Ottocento e prima ancora, il grano in particolare era oggetto di commercio illegale nella direzione opposta servendo i mercati delle valli ticinesi e dei grigioni¹⁸.

Per quanto riguarda il tabacco, va osservato l'impatto del contrabbando su questo settore economico, che era importante per il Cantone Ticino¹⁹. Dal 1830 in poi, fino alla fine del secolo, una cinquantina di fabbriche di tabacco si erano stabilite lungo il confine italo-svizzero dando lavoro pressoché a mille impiegati²⁰.

14. Vedi M. Pagnozzi, *Il contrabbando sulla frontiera terrestre nel XIX secolo*, in *Il Contrabbando al confine alpestre*, cit., 49-99, in particolare pp. 90-91 e 94-95.

15. M. Polli, *Zollpolitik*, cit., 135. L'8 aprile 1879 un contrabbandiere fu accusato dal Regio Tribunale di Como di aver fatto costruire «una barca a 14 remi foggiate per corsa rapida» avendola usata per più di sei mesi.

16. M. Pagnozzi, *Il contrabbando sulla frontiera terrestre*, cit., 80-86.

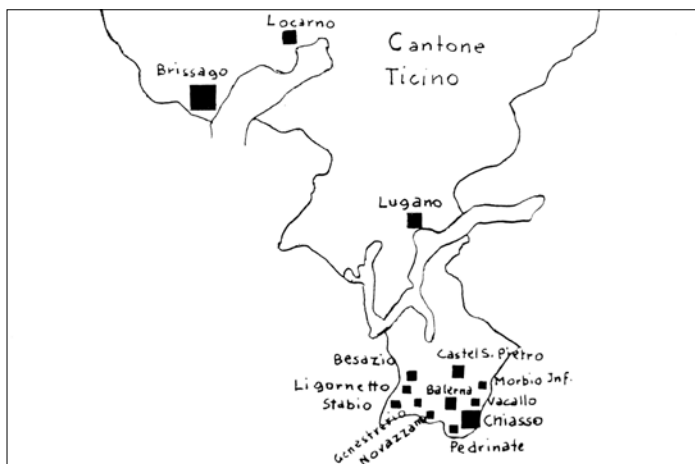
17. M. Polli, *Zollpolitik*, cit., 146.

18. M. Cavallera, *Forme di controllo ai confini*, cit., 33-34.

19. Vedi R. Natoli, *L'industria ticinese del tabacco*, «Bollettino della Società Ticinese di Scienze Naturali», 6 (1910), 25-60; P. Haas, *Die tessinische Tabakindustrie und die Verhältnisse ihres Standortes*, Bern 1930.

20. Per quanto riguarda l'evoluzione dei posti di lavoro che offriva l'industria del tabacco cfr. P. Haas, *Die tessinische Tabakindustrie*, cit., 37 e F. Bolla, *La Popolazione del Canton Ticino*, «Bollettino della Società Ticinese di Scienze Naturali», 23 (1928), 40.

Ubicazione delle manifatture ticinesi di tabacco (1908)



(M. Polli, *Zollpolitik*, cit., 188).

L'apparente vicinanza a ridosso del confine delle manifatture di tabacco ticinesi non era casuale, ma dovuta piuttosto al fatto che gli imprenditori intendevano, per altro, indirizzare i loro prodotti al mercato italiano tramite il commercio illegale. Si stima che circa un terzo della produzione totale del tabacco allora lavorato nelle fabbriche ticinesi fosse destinato al traffico clandestino in direzione dell'Italia, dato che sottolinea l'impatto e l'importanza del contrabbando per l'economia del Cantone²¹. La forte richiesta di prodotti provenienti dal Ticino era, tra l'altro, causata dalla maggiore qualità e dai prezzi più moderati rispetto a quelli delle Regie Fabbriche di Tabacchi²² – in Svizzera in quell'epoca pressoché esenti da dazi, d'altronde come altri generi di monopolio.

Cause del contrabbando: La questione sociale nell'Italia unita

Tutti i contrabbandieri condannati dal Regio Tribunale di Como avevano una cosa in comune: appartenevano al popolo minuto e vivevano in pessime condizioni sociali. Queste ultime non solo erano comunemente note, ma pure erano state

21. M. Polli, *Zollpolitik*, cit., 199.

22. Per quanto concerne la produzione di tabacco e la fondazione delle Regie Fabbriche di Tabacchi come reazione al forte contrabbando dal Ticino verso l'Italia vedi S. Levati, *Storia del tabacco nell'Italia moderna: Secoli XVII-XIX*, Roma 2017.

deplorate da diverse inchieste agrarie statali, che evidenziavano le miserabili condizioni di vita delle classi agricole in tutta Italia²³. La povertà era ovunque diffusa dopo l'unificazione nella neonata Italia. Malgrado ciò, il governo emanò l'imposta sulla macinazione dei cereali, che entrò in vigore il primo gennaio 1869: una lira in più per ogni quintale di grano, e due lire per ogni quintale di granoturco macinato, e ciò aggravò ulteriormente la situazione del popolo minuto²⁴. Si parlava del «balzello della fame» e il gravame fiscale faceva del vecchio proverbio «farsi pagare da mugnaio» ancor più una dolorosa verità²⁵. Ai mugnai toccava di riscuotere il macinato e sovente trattenevano troppa farina a scapito del contadino. La difficile realtà sociale ha parecchio influenzato il commercio illegale nelle zone di confine – anzi, ne era un principale motore e non solo nell'epoca in esame.

Al passo con il già menzionato gravame del macinato, il neonato Stato italiano, nell'intento di completare l'unificazione e di formare nuove strutture statali, fu costretto ad aumentare gli introiti. Per fare fronte alle crescenti esigenze della finanza Pubblica – ulteriormente gravate dalla guerra con l'Austria del 1866 – furono introdotti nuovi dazi ed aumentati quelli già esistenti, in particolare su coloniali, vini ed alcuni prodotti agricoli di esportazione²⁶. L'insieme delle misure fiscali adottate dallo Stato inasprirono la situazione sociale, erano fonte di malcontento e suscitavano proteste. Da parte della popolazione locale il governo centrale venne percepito come un depredatore capace solo di impoverire i suoi cittadini ed indifferente ai problemi sociali, che venivano ulteriormente esasperati dalla sua politica fiscale. Ciò contribuì decisamente a considerare il commercio illegale dalle popolazioni frontaliere non come un reato penale, e molto meno come un atto immorale, ma piuttosto come un atto di autodifesa contro il governo centrale. Con il suo fare il contrabbandiere segnalava indirettamente la diffusa resistenza nei confronti della politica fiscale dello Stato, articolando il malcontento in un modo arcaico e aumentando nello stesso tempo il suo prestigio sociale nella cerchia della comunità locale.

Tutto questo alimentava a sua volta un atteggiamento di alta indifferenza verso lo Stato centrale – tanto più che esso era sempre percepito come lontano dalla

23. Vedi ad esempio G. B. Negri, *Sul quesito 6. proposto dall'onorevole Giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni delle classi agricole in Italia: studii riflettenti l'alta Brianza e la provincia di Como*, Como 1878; F. Peluso, *Inchiesta agraria sulle condizioni delle classi agricole nel Circondario di Varese*, Varese 1880.

24. L'introduzione della tassa fu persino criticata dagli stessi autori delle inchieste agrarie. G. B. Negri, *Sul quesito 6.*, cit., 33-35: «La tassa sul macinato è gravemente deplorata. ... Quella tassa per la classe agricola è di una gravità tale da impensierire ognuno».

25. R. Anelli, *Alleggerite il macinato e migliorate il pane al contadino mediante i forni cooperativi*, Milano 1879, 8-9, citato in S. C. Bondelli, *Contributo alla conoscenza delle condizioni di vita dei contadini della diocesi di Milano (1850 al 1880)*, «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 1 (1966), 26-59, in particolare p. 36, nota 36.

26. Vedi A. Nicali, *Storia delle dogane. Profili storici della politica doganale italiana* (edizione curata ed aggiornata da Giuseppe Favale), <https://www.adm.gov.it/portale/lagenzia/chi-siamo/profili-storici/profili-storici-dogane>, consultato il 14.07.2021, 37.

periferia – e diminuiva nello stesso tempo la soglia di inibizione per “punirlo” tramite le attività di contrabbando²⁷.

Su questo sfondo non sorprende che gli attori del commercio illegale potevano contare sul sostegno e sulla omertà delle popolazioni locali. Esisteva innanzitutto una immediata e quasi naturale simpatia popolare per il contrabbandiere, spesso ammirato come un ribelle sociale o come un Robin Hood che contribuiva ad assicurare il rifornimento e la circolazione di ogni genere di mercanzie ad un prezzo notevolmente più favorevole rispetto a quello praticato nelle botteghe degli appalti.

Furio Bianco, autore di un saggio sul contrabbando di tabacco nella Repubblica di Venezia in età moderna, giustamente sottolinea come la figura del contrabbandiere fosse associata sempre più frequentemente dagli «Officiali» a quella del sovversivo, dell’agitatore politico, pericoloso per la stabilità sociale, soprattutto perché sembrava dare voce al malcontento e ai risentimenti popolari contro il fiscalismo, contro l’elevato prezzo dei cereali e la prepotenza dello Stato – nelle zone di frontiera rappresentato dai membri del corpo di sorveglianza²⁸.

Il contrabbando non sarebbe diventato uno strumento così importante per alleviare la povertà e non avrebbe raggiunto tali dimensioni, se lo Stato italiano non avesse praticato una durissima politica fiscale, e tanto meno se avesse dato uno slancio consistente per risolvere la questione sociale.

Politica commerciale e doganale dell’Italia unita e della Confederazione Elvetica

La remuneratività del commercio illecito dipende in primo luogo dal divario di prezzo delle merci destinate al contrabbando su entrambi i lati del confine e tale divario nell’epoca in esame era, tra l’altro, determinato da una divergente politica commerciale e doganale dei due paesi vicini.

In seguito all’unificazione, la politica commerciale della neonata Italia inizialmente si appoggiò su quella del Regno di Sardegna-Piemonte di Cavour, che a sua volta era in linea col trattato Cobden-Chevalier – importante accordo tra la Francia e l’Inghilterra del gennaio 1860 – di stampo libero scambista moderato, che determinò la politica commerciale europea per più di un decennio²⁹. A partire dall’inizio degli anni ’70 diversi fattori di politica nazionale, internazionale ed economica spinsero anche l’Italia ad abbandonare il modello libero-scambista – in pieno accordo con molti altri paesi come la Germania, l’Austria-Ungheria, la Russia o gli Stati Uniti³⁰. I molteplici effetti della rivoluzione dei mezzi di trasporto, cioè una maggiore velocità e sicurezza, un’ulteriore capacità di trasporto,

27. M. Polli, *Zollpolitik*, cit., capitolo *Der Schmuggler, ein Sozialbandit?*, 99-103.

28. F. Bianco, *La frontiera come risorsa*, cit., 223-224.

29. A. Nicali, *Storia delle dogane*, cit. 33.

30. *Ibidem*, 37.

accompagnati da un notevole ribasso dei prezzi, e altrettanto l'apertura del Canale di Suez (1869), avevano dato avvio alla concorrenza di prodotti agricoli d'oltreoceano e dei paesi arabi, causando un ingente calo dei prezzi delle merci locali, il che culminò in una depressione agraria in tutta Europa³¹. Questi effetti negativi sull'economia nazionale rafforzarono ulteriormente le correnti protezionistiche e portarono alla promulgazione di una nuova tariffa doganale italiana, la quale entrò in vigore il primo luglio 1878 con maggior stampo protezionistico, anche se gli esponenti di alcune industrie e gli agrari si dolsero che la nuova tariffa fosse più a sfondo fiscale che protezionistico. Gli effetti per l'erario statale furono infatti notevoli; il gettito delle imposte doganali passò da 100 milioni di lire nel 1877 a 208 milioni nel 1884³². Tale tariffa doganale non si rivelò però sufficiente a proteggere e stimolare la produzione nazionale, nonostante i dazi per esempio su zucchero, cacao, tabacco vennero inaspriti e furono anche elevati i dazi per coloniali – con stimolanti effetti sulle attività di contrabbando di quelle merci lungo la frontiera italo-elvetica³³. Su pressione del ceto agrario ed economico, nel 1887 venne elaborata una nuova tariffa doganale marcatamente protettiva, e dopo ampi dibattiti fu approvata dal Parlamento entrando in vigore il primo gennaio 1888³⁴. In base alle nuove tariffe doganali l'Italia entrò in trattative con diversi Stati per giungere alla stipulazione di nuovi accordi commerciali – anche con la Svizzera.

Mentre il neo-Stato italiano fu costretto a ritoccare in aumento le tariffe doganali, in un primo momento in misura moderata, ma successivamente in maniera più consistente percorrendo così una via sempre più protezionistica, la Confederazione Elvetica rimase fedele lungo quasi tutto il periodo in esame alla politica libero scambista in coerenza con le sue radici liberali e repubblicane. L'atteggiamento liberale radicale, che prevalse in seguito alla guerra del Sonderbund del 1847 e alla successiva fondazione della Confederazione Elvetica l'anno seguente – e soprattutto il deciso rifiuto delle idee protezionistiche e monopolistiche – si rispecchia nelle riflessioni del consigliere federale Numa Droz (1875-1892)³⁵, allora capo del Dipartimento degli affari esteri e responsabile per i trattati di commercio:

Jusqu'il y a peu d'années, la Suisse était fière d'être républicaine: l'excellence de ces deux principes paraissait indiscutable, presque au même degré;... Toutes les libertés se tiennent; si nous détruisons l'une d'elles, nous compromettons l'existence des autres. Quand nous aurons élevé autour de la Suisse une barrière de droits protecteurs, quand nous aurons rétabli à l'intérieur des maîtrises et les jurandes, comme on le demande aussi, serons-nous encore le pays de la liberté par excellence? La liberté d'industrie et de commerce considérablement

31. M. Polli, *Zollpolitik*, cit., 47-55.

32. A. Nicali, *Storia delle dogane*, cit., 41.

33. M. Polli, *Zollpolitik*, cit., 146, grafica 4.

34. A. Nicali, *Storia delle dogane*, cit., 42.

35. Vedi U. Kramer, T. Zaugg, *Der erste Schweizer Aussenminister. Bundesrat Numa Droz (1844-1899)*, Basel 2021.

diminuée, que deviendra la liberté d'établissement ou à quoi servira-t-elle encore? Où se réfugiera la liberté individuelle quand l'état aura créé les différents monopoles qu'on voudrait lui voir établir? Il faut le dire ouvertement, toutes ces innovations n'ont rien de national; ce sont des importations étrangères, des doctrines écloses sur un sol et dans un ordre social qui diffèrent considérablement des nôtres. Nous devons par conséquent y regarder à deux fois avant de les laisser prendre racine chez nous³⁶.

Questa scelta fondamentale per il liberalismo, per il repubblicanismo e contro tutte le idee protezionistiche e monopolistiche espressa da Numa Droz, doveva per forza incidere sulle relazioni interstatali ed inasprire le trattative per la stipulazione di nuovi accordi commerciali tra la Svizzera e l'Italia, che aveva optato per un percorso opposto.

Ripercussioni del contrabbando sulle relazioni diplomatiche e i negoziati commerciali tra l'Italia e la Svizzera

Il notevole aumento delle attività di contrabbando lungo l'arco frontaliero italo-svizzero alla fine degli anni '70, che fu una logica e diretta conseguenza della politica commerciale protezionista e monopolista dell'Italia, richiedeva dal governo contromisure. L'amplificata sorveglianza da parte dei Finanziari dei confini terrestri, la vigilanza sui laghi di confine e la costruzione di una recinzione metallica lungo la frontiera italo-elvetica, non diedero gli effetti desiderati per arginare il commercio illecito. Nel 1888 l'evasione fiscale derivante dai traffici di contrabbando con la Svizzera era stimata a 10 milioni di franchi all'anno³⁷. Alla luce di tali preoccupanti dimensioni, con ingente danno per l'erario, non sorprende che l'Italia abbia ripetutamente esercitato pressioni sulle autorità elvetiche affinché cooperassero nella lotta contro il commercio illecito. Tant'è vero che i contrabbandieri erano quasi esclusivamente cittadini italiani, altrettanto era un dato di fatto che il traffico veniva organizzato ed effettuato pressoché indisturbato – partendo da luoghi di frontiera ticinesi e spesso sotto gli occhi delle autorità svizzere, causando irritazioni e risentimenti comprensibili da parte italiana.

Un campo ideale per far valere e rafforzare la richiesta di cooperazione erano le trattative di commercio tra i due paesi³⁸. Il governo italiano chiese ripetutamente alla Svizzera – già nell'ambito dei negoziati che portarono alla stipulazione dell'accordo commerciale del 1868, e successivamente nelle trattative che sbocciarono negli accordi del 1883 e del 1889 – di firmare un cartello doganale, avendo

36. N. Droz, *Protectionnisme ou libre-échange ? La réforme du tarif des péages en Suisse*, «Bibliothèque Universelle et Revue Suisse», 20 (1883), 225-266, p. 227.

37. Nota confidenziale di Simeon Bavier al capo del Dipartimento degli affari esteri Numa Droz, 29 dicembre 1888, in: *Documenti Diplomatici Svizzeri*, III, n. 388, 865, riportata in A. Bazzocco, *Contrabbando alla frontiera italo-ticinese*, cit., 156.

38. Per quanto segue vedi M. Polli, *Zollpolitik*, cit., 223-248.

come base quello che l'Italia aveva negoziato con l'Austria nel 1867. Quest'ultimo prevedeva una stretta collaborazione tra gli organi di confine degli Stati coinvolti, e ciò avrebbe comportato anche da parte della Svizzera una maggiore responsabilità e un forte impegno nel reprimere il contrabbando sul territorio elvetico. Il persistente rifiuto da parte del governo svizzero di firmare un tale cartello doganale non solo inasprì il clima dei negoziati che subirono ritardi, ma ebbe pure ripercussioni sull'esito delle trattative, il che costrinse la Svizzera ad accettare sfavorevoli concessioni negli accordi commerciali sia del 1883, sia del 1889 – a vantaggio dell'Italia.

Ripercussioni del contrabbando sul Cantone Ticino

Lo stato di tensione diplomatica ebbe pure un diretto impatto e dure conseguenze per il Canton Ticino. Quando un'epidemia di colera, scoppiata nel 1884 in Francia, si diffuse anche in Ticino, l'Italia emanò un "cordone sanitario" per arginarne l'estensione sul proprio territorio, una misura preventiva accompagnata da rigorosi controlli di merci e quarantene di persone a Luino e a Chiasso³⁹. Dalle autorità svizzere e dalla stampa ticinese il provvedimento, che causò ingente danno all'economia locale, fu giudicato troppo severo e fu stimato piuttosto come un presunto atto di rappresaglia per la negata collaborazione nel reprimere il contrabbando e per il rifiuto di firmare un cartello doganale, che come una misura sanitaria. La «Gazzetta Ticinese», commentando i fatti al confine italo-svizzero, insinuò un paragone con il blocco austriaco del 1853, permettendosi di

chiamare il cordone sanitario col suo vero nome di blocco italiano ... blocco, nella sua più schietta espressione, simile a quello che il nostro paese ebbe a subire all'epoca degli Austriaci, colpevole di proteggere quei patrioti d'allora, che, in oggi al governo della cosa pubblica in Italia, scordano affatto i benefici ricevuti,

chiedendosi poi se «la chiusura del confine italiano contro la Svizzera, è dessa una misura sanitaria, o una rappresaglia contro il contrabbando?»⁴⁰. La stampa italiana invece esultò. Il «Corriere della Sera», alludendo al blocco sanitario e ai suoi effetti per l'erario di Stato, sottolineò «quali benefizi economici deriverebbero allo Stato da un'attiva e scrupolosa sorveglianza di quel confine», intitolando: «Tutto il male non vien per nuocere»⁴¹; mentre «La Perseveranza», con malcelata gioia maligna, si rallegrò che «le alte gride gettate quando furono stabilite le quarantene e chiuse le strade doganali, rivelarono, che la piaga era ben bene estesa se erano tanto forti gli urli di dolore»⁴².

39. *Ibidem*, 245-246.

40. «Gazzetta Ticinese», 29 luglio 1884, n. 177.

41. «Corriere della Sera», 20-21 agosto 1884, n. 229.

42. «La Perseveranza», 24 agosto 1884, n. 8928.

I fatti attorno al cordone sanitario italiano del 1884 causato dall'epidemia del colera evidenziano gli impatti negativi e l'altra faccia della medaglia del contrabbando per il Cantone Ticino e soprattutto le dure conseguenze del marcato disinteresse svizzero nell'arginarlo. Inoltre, l'episodio chiama inequivocabilmente in memoria che non era la prima volta che il Ticino dovette sopportare drastiche conseguenze causate dal fenomeno del contrabbando. Nel 1853, come insinuò la «Gazzetta Ticinese», il contrabbando – allora non di merci coloniali ma di armi e di prodotti di stampa cospirativi pubblicati a Capolago dalla Tipografia Elvetica, su richiesta degli esuli politici italiani – fece ricorrere l'Austria alle maniere forti: essa strinse il Ticino con un rinnovato ferreo blocco e contemporaneamente fece espellere da un giorno all'altro più di seimila ticinesi dal Lombardo-Veneto, che persero con il lavoro i guadagni, mettendo così in una grave crisi sia il governo ticinese che la Confederazione⁴³. Ancor peggio fu il destino negli anni dal 1810 al 1813, quando Napoleone fece occupare il Cantone Ticino dalle truppe e dai funzionari doganali del Regno d'Italia per lottare contro il contrabbando, aspettando che attraverso il suo territorio venisse eluso il blocco continentale⁴⁴.

Conclusioni

Il fenomeno del contrabbando lungo l'arco di confine della regione insubrica era di antica tradizione e rimase endemico per tutto il periodo in esame – in particolare nel tardo Ottocento. Il fenomeno, che può essere letto con l'approccio interpretativo dello “Spatial Turn”, rivela chiaramente come la spazialità nelle zone frontaliere – in senso sia fisico che culturale – sia plasmata dalle relazioni tra potere e attori.

Le frontiere, per definizione, rispondono alla funzione di separare uno spazio circoscritto da un altro. In realtà, come si è potuto evidenziare, le frontiere non erano per niente impermeabili e piuttosto che separare, già da sempre, hanno esercitato un effetto osmotico congiungendo le regioni frontaliere e le loro popolazioni e offrendo opportunità e ampie risorse economiche. Ciò vale in particolare per lo spazio insubrico dove le forze centrifughe si sono rivelate per lungo tempo più forti delle forze centripete dello Stato – con ambigue e molteplici conseguenze su diversi campi economici, sociali e politici.

Il contrabbando rimase un importante fenomeno anche nel XX secolo. In tempi di guerra la funzione osmotica della frontiera si estese su un ulteriore campo – spesso con drammatiche estensioni e svolte: su profughi civili, su ex prigionieri militari, su renitenti alla leva o su partigiani perseguitati che tentarono la

43. Vedi R. Ceschi, *Ottocento ticinese*, Locarno 1986, 41-42 e 79.

44. Vedi A. Ghiringhelli, *La costruzione del Cantone (1803-1830)*, in *Storia del Cantone Ticino. L'Ottocento*, a cura di R. Ceschi, Bellinzona 1998, 41-45.

fuga valicando i confini italo-elvetici con l'assistenza di contrabbandieri⁴⁵. Nel dopoguerra, e in particolare negli anni '60, il contrabbando di sigarette, di orologi e specialmente di caffè dalla Svizzera all'Italia assunse una dimensione e un carattere quasi industriale procurando alla Confederazione, tra l'altro grazie all'imposta sul tabacco, ingenti entrate a favore dell'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), continuando però a danneggiare l'erario dello Stato italiano e gettando ulteriori ombre sui rapporti tra i due paesi⁴⁶.

45. Vedi A. Bazzocco, *Fughe, traffici, intrighi. Alla frontiera italo-elvetica dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943*, «Rivista storica svizzera», 52/2 (2002), 194-212.

46. Vedi M. Kuder, *Sigarette, orologi e caffè: le esportazioni di contrabbando dalla Svizzera all'Italia dal 1945 al 1970*, «Archivio Storico Ticinese», 149 (2011), 3-18. Nel 1970 il valore delle merci contrabbandate superò i 500 milioni di franchi svizzeri e le entrate annue dell'AVS derivanti dalla vendita di sigarette – in seguito abusivamente esportate in Italia – ammontavano a circa 100 milioni (pp. 10-11). Per un confronto: nel 2020 le entrate fiscali derivanti dalla tassazione del tabacco in Svizzera superavano i 2.1 miliardi di franchi svizzeri. Cfr. https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/bundeshaushalt_ueb/einnahmen.html#:~:text=Tabaksteuer (consultato il 10.08.2021).

Conclusioni

MICHELE LUMINATI

I contributi raccolti nel presente volume, e il seminario dal quale sono scaturiti, se da un lato si caratterizzano per la loro ricchezza e varietà tematica, dall'altro permettono di identificare diversi punti di connessione. Con le mie brevi riflessioni vorrei sottolinearne alcuni che, a mio avviso, potranno influenzare positivamente future ricerche in questi ambiti.

Da un punto di vista metodologico il volume è debitore di un approccio interdisciplinare che caratterizza l'intero progetto di ricerca FNS-Sinergia *Milan and Ticino (1796-1848). Shaping the Spatiality of a European Capital*. L'interdisciplinarietà non è intesa semplicemente come un'etichetta aggiunta *ex post* a delle ricerche già effettuate, ma come un modo di "vivere" la ricerca giorno per giorno. Si tratta di uno sforzo non indifferente che presuppone di de-disciplinarizzarsi per potersi confrontare con altre prospettive, con approcci e metodi diversi, per poi integrare queste esperienze nel proprio lavoro e creare una vera e propria sinergia. In particolare i saggi delle collaboratrici e dei collaboratori del progetto di ricerca (Marco Bernasconi, Francesca Brunet, Valentina De Santi, Michele Fedrighini, Romain Iliou, Paola Mastrolia, Amos Speranza, Stefania Ventra) dimostrano quanto sia proficuo questo metodo che ha permesso di mettere in connessione la dimensione storico-giuridica con dimensioni "altre", uscendo fuori da una logica strettamente normativa e nel contempo mettendo in evidenza quanto la normatività abbia inciso sui processi analizzati.

In questo senso, come ha sottolineato Nelly Valsangiacomo nel suo intervento al seminario, il concetto di *legal transfer* (del quale si occupa in particolare Mastrolia) va inserito in un contesto più ampio di *transfer* culturale. A differenza del concetto tradizionale di recezione (*Rezeption*), che gli storici del diritto hanno usato per caratterizzare la "migrazione" di corpi normativi (e dei concetti giuridici ad essi connessi) in un'ottica limitata alla testualità e alla dimensione "colta", con *legal transfer* viene messa in evidenza la complessità di quella che Stefano Solimano nella sua introduzione ha chiamato, rifacendosi a Pio Caroni, (*Rechts*)*Wirkungsgeschichte*. Complessità che si rispecchia in un termine molto usato negli ultimi anni per caratterizzare questi processi di ibridazione, ossia *entanglement*, che Luigi Lacchè nel suo intervento al seminario ha voluto tradurre con "groviglio", piuttosto che con intreccio. Di questo groviglio e delle diverse sedimentazioni, considerando anche le ambizioni dell'imperialismo francese e i ripetuti cambi di

regime, i contributi danno conto in modo ampio e diversificato (si vedano in particolare i contributi di Bernasconi, Fedrighini, Mastrolia, Mori, Pagano, Pellegrini, Ventra). Più in generale viene messo bene in evidenza come, anche quando ci si limita pedissequamente a copiare il prodotto legislativo straniero, il risultato sia sempre 'creativo'. A riprova del fatto che ogni tradizione (nel senso tecnico-giuridico della parola) e/o traduzione di un testo è anarchica, ovvero (per usare un'accezione antiquata del termine tradizione) un tradimento.

Di questi processi diversi contributi (in particolare De Santi, Fedrighini, Iliou, Marcacci, Mastrolia, Pellegrini, Speranza, Ventra) identificano i protagonisti, maggiori e anche minori, che in parte attraversarono indenni i vari regimi. Nelle loro operazioni di selezione, interpretazione, trasformazione, ma anche di resistenza e di rifiuto, si evidenzia la "processualità" dei fenomeni di *transfer*. Non è dunque il risultato, e la sua valutazione secondo il binomio successo/insuccesso, ad essere rilevante, ma piuttosto la complessità del rapporto tra diritto e società che si manifesta nelle varie strategie adottate.

Da ultimo il seminario ha affrontato sotto varie angolature il tema della spazialità. In particolare alcuni contributi hanno messo in luce i molteplici rapporti tra la dimensione giuridica e quella urbanistica (Fedrighini, Iliou, Mastrolia), mentre altri evidenziano i processi di definizione e organizzazione dello spazio, che ne permettono, in modo più o meno effettivo, il controllo (Brunet, De Santi, Marcacci, Mori, Pagano, Speranza). Per quanto riguarda invece il rapporto, anche questo complesso e ambiguo, tra il Ticino e la Lombardia il presente volume fornisce importanti elementi di riflessione sulla porosità della frontiera e sui variegati rapporti socio-economici del periodo (si vedano in particolare i contributi di Pellegrini, Polli, Speranza). Jon Mathieu, nel suo intervento al seminario, da un lato ha sottolineato le notevoli differenze tra i due territori a livello di urbanizzazione e organizzazione politica, dall'altro, in particolare per il periodo francese, ha proposto la nozione di "spazio inubrico esteso", nozione che, a mio avviso, permetterebbe di guardare in modo diverso al rapporto tra spazio costruito e spazio vissuto.

In tutto questo rimane aperta la questione, posta da tempo dal compianto António Manuel Hespanha, sulla presunta modernità del moderno. Anche se nei vari contributi sono indubbiamente documentati processi di modernizzazione (ad esempio di razionalizzazione, codificazione e/o professionalizzazione), l'immagine di una modernità trionfante, realizzatasi rapidamente, si sfalda, si sgretola per lasciare il posto a forme estremamente diversificate di convivenza, spesso conflittuale, tra "antico" e "moderno". Sarebbe auspicabile che le future ricerche rivolgano maggiormente la loro attenzione a queste dinamiche profonde e alla dimensione sociale del diritto.

Biografie dei curatori

FRANCESCA BRUNET è ricercatrice (Rtd-a) presso il Centro di competenza Storia regionale della Libera Università di Bolzano. Dopo il dottorato in storia (Università di Innsbruck e di Trento), è stata borsista e collaboratrice scientifica presso varie università ed istituti di ricerca in Italia, Austria, Germania e Svizzera. I suoi interessi di ricerca si concentrano prevalentemente sulla storia delle istituzioni politiche e giudiziarie, sulla storia del diritto penale e sulla storia sociale della criminalità e della “devianza” nel lungo Ottocento. Tra le sue pubblicazioni, *«Per atto di grazia». Pena di morte e perdono sovrano nel Regno Lombardo Veneto (1816-1848)*, Roma 2016.

MICHELE LUMINATI è professore ordinario di storia e teoria del diritto presso l'Università di Lucerna e direttore dell'Istituto di ricerca interdisciplinare *lucernauris*; già direttore dell'Istituto Svizzero di Roma (2013-2016). Le sue ricerche spaziano dalla storia delle catastrofi e della ricostruzione post-sismica nella Sicilia barocca alla storia della magistratura in Italia e in Svizzera, dalla storia del diritto penale svizzero alla storia dei rapporti Ticino-Lombardia nell'Ottocento. Ha pubblicato di recente (insieme a Lorenzo Guzzardi) il volume *Sotto il Barocco di Noto. La ricostruzione tra scavo archeologico e ricerca archivistica*, Roma 2022.

PAOLA MASTROLIA è ricercatrice (Rtd-a) presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Dopo aver conseguito il dottorato di ricerca in Storia del diritto presso l'Università degli Studi di Macerata, è stata assegnista di ricerca presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e post doc researcher nell'Università di Lucerna. Si è occupata di storia del diritto civile con particolare riguardo all'applicazione della codificazione napoleonica nel Regno di Napoli e nel Regno d'Italia. Tra le sue pubblicazioni, *L'ombra lunga della tradizione. Cultura giuridica e prassi matrimoniale nel Regno di Napoli (1809-1815)*, Torino, 2018.

STEFANO SOLIMANO è ordinario di storia del diritto medievale e moderno presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Milano dove insegna anche storia del diritto moderno e contemporaneo. È Preside della facoltà dall'anno accademico 2018-2019. Si occupa prevalentemente di storia del diritto privato. Ha pubblicato a questo riguardo cinque monografie: *Verso il Code Napoléon, Il Progetto di Guy Jean-Baptiste Target (1798-1799)*, Milano, Giuffrè, 1998. *Il letto di Procuste, Diritto e politica nella formazione del codice civile unitario*, Milano, Giuffrè, 2003. *Amori in causa. Strategie matrimoniali nel regno d'Italia napoleonico (1806-1814)*, Torino, Giappichelli, 2017. *‘Il buon ordine delle private famiglie’. Successioni e donazioni nell'Italia Napoleonica*, Napoli, Jovene, 2021.

Impaginato dalle Edizioni Casagrande
e stampato da Salvioni arti grafiche,
Bellinzona, settembre 2022

Itinerari

- D. Baratti e P. Candolfi, *Larca di Mosè. Biografia epistolare di Mosè Bertoni (1857-1929)*
- Mark Bertogliati, *Dai boschi protetti alle foreste di protezione. Comunità locali e risorse forestali nella Svizzera italiana (1700-1950)*
- Stefania Bianchi, *Uomini che partono. Scorcì di storia della Svizzera italiana tra migrazione e vita quotidiana (secoli XVI-XIX)*
- Maurizio Binaghi, Roberto Sala, *La frontiera contesa. I piani svizzeri di attacco all'Italia nel rapporto segreto del colonnello Arnold Keller (1870-1918)*
- Francesca Brunet, Michele Luminati, Paola Mastrolia e Stefano Solimano (a cura di), *Costruire, trasformare, controllare. Legal transfer e gestione dello spazio nel primo Ottocento*
- Raffaello Ceschi, *Il Canton Ticino nella crisi del 1814*
- Francesca Chiesi Ermotti, *Le Alpi in movimento. Vicende del casato dei mercanti migranti Pedrazzini di Campo Vallemaggia (XVIII s.)*
- Daniela Corzuol, *Francesco Soave e il trattato pedagogico della Methodus studiorum. L'influenza della famiglia Riva di Lugano nei collegi somaschi della Lombardia austriaca in una prospettiva europea*
- Claudio Ferrata, *La fabbricazione del paesaggio dei laghi. Giardini, panorami e cittadine per turisti tra Ceresio, Lario e Verbano*
- Matilde Gaggini Fontana, *Un'ora per voi. Storia di una TV senza frontiere*
- Paul Hugger et al., *La Svizzera. Vita e cultura popolare*
- Pierre Lepori, Alberto Canetta, *La traversata del teatro*
- Pierre Lepori, *Il teatro nella Svizzera italiana. La generazione dei fondatori (1932-1987)*
- Patricia Lurati, *Animali meravigliosi. Orientalismo e animali esotici a Firenze in epoca tardogotica e rinascimentale: conoscenza, immaginario, simbologia*
- Conrad Ferdinand Meyer, *Jürg Jenatsch*
- Christian Marazzi (a cura di), *Il lavoro, la fabbrica, la città. Gli scritti di Sergio Agostoni, intellettuale militante, antologia e saggio introduttivo di Mattia Pelli*
- Simona Martinoli, *L'architettura nel Ticino del primo Novecento. Tradizione e modernità*
- Marco Schnyder, *Famiglie e potere*
- Nelly Valsangiacomo, *Dietro al microfono. Intellettuali italiani alla Radio svizzera (1930-1980)*
- Marino Viganò, «*El fratìn mi ynginiero*». *I Paleari Fratino da Morcote ingegneri militari ticinesi in Spagna (XVI-XVII sec.)*
- Marino Viganò, *Leonardo a Locarno. Documenti per una attribuzione del «rivellino» del castello 1507*
- Marino Viganò, «*Petrus Morettinus Tribunus Militum*». *Un ingegnere della valle Maggia all'estero. Pietro Morettini (1660-1737)*
- Marino Viganò (a cura di), *L'architettura militare nell'età di Leonardo. «Guerre milanesi» e diffusione del bastione in Italia e in Europa*

Biblioteca di Storia

- Sandro Bianconi, *Lingue di frontiera.*
Una storia linguistica della Svizzera italiana dal Medioevo al 2000
- Philippe Braunstein et al., *Il mestiere dello storico dell'Età moderna. La vita economica nei secoli XVI-XVIII*
- Raffaello Ceschi, *Nel labirinto delle valli.*
Uomini e terre di una regione alpina: la Svizzera italiana
- Arnold Esch, *Mercenari, mercanti e pellegrini.*
Viaggi transalpini nella prima Età moderna
- Valentin Groebner, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*
Scheda segnaletica, documento di identità e controllo nell'Europa moderna
- Jon Mathieu, *Storia delle Alpi 1500-1900.*
Ambiente, sviluppo e società
- Fabrizio Mena, *Stamperie ai margini d'Italia.*
Editori e librai nella Svizzera italiana 1746-1848
- Alessandro Pastore, *Il medico in tribunale.*
La perizia medica nella procedura penale d'antico regime (secoli XVI-XVIII)
- Michel Porret, *Sul luogo del delitto.*
Pratica penale, inchiesta giudiziaria a Ginevra nei secoli XVIII-XIX

Arte e Monumenti

- Lara Calderari, Giuseppe Chiesi, Andrea Martignoni,
Patrizio Pedrioli (a cura di)
Santa Maria delle Grazie a Bellinzona. Storia e restauri
- Laura Damiani Cabrini (a cura di)
La Chiesa di San Rocco a Lugano
- Paola Iazurlo, Giacinta Jean (a cura di)
La Chiesa di Santa Maria del Sasso a Morcote. Studi e restauri
- Manuela Kahn-Rossi
Aldo Crivelli 1907-1981. Una vita per la cultura
- Patricia Lurati
La Chiesa di Sant'Antonio abate a Morcote
- Simona Martinoli (a cura di)
Il Palazzo Riva di Santa Margherita a Lugano e la sua quadreria
- Elfi Rüschi
L'arte della scagliola a intarsio in Ticino
- Vera Segre
Il soffitto della Cervia a Bellinzona

I saggi qui raccolti – che attingono dalla storia del diritto e delle istituzioni, dell’arte e dell’urbanistica, della geografia e della cartografia, dalla storia economica e sociale – propongono una riflessione sui rapporti centro-periferia, sull’ibridazione tra culture, sull’adattamento di modelli “esterni” nella definizione, costruzione e controllo dello spazio urbano, rurale e statale. Oggetto di tale indagine interdisciplinare sono principalmente la città di Milano, la regione lombarda e l’area del Canton Ticino tra la fine del Settecento e i primi decenni dell’Ottocento: periodo segnato da importanti transizioni politico-giuridiche, durante le quali da un lato gli sforzi delle autorità statali furono volti a dare applicazione a nuovi riferimenti legislativi per l’organizzazione spaziale e territoriale, dall’altro emersero fenomeni di resistenza e opposizione agli stessi.

A cura di:

Francesca Brunet, Michele Luminati,
Paola Mastroli e Stefano Solimano

Contributi di:

Marco Bernasconi, Francesca Brunet,
Valentina De Santi, Michele Fedrighini,
Romain Iliou, Marco Marcacci,
Paola Mastroli, Simona Mori,
Emanuele Pagano, Manolo Pellegrini,
Marco Polli, Amos Speranza,
Stefania Ventra

CHF 48.–/Euro 48,00

ECA 1629
ISBN 978-88-7713-951-1

9 88 7