

# La polizia in Italia nell'età moderna

*a cura di*  
Livio Antonielli

*Rubbettino*

STATO, ESERCITO E CONTROLLO DEL TERRITORIO  
Studi a cura di Livio Antonielli



# La polizia in Italia nell'età moderna

*a cura di*

Livio Antonielli

[SEMINARIO DI STUDI, MESSINA, 26-27 FEBBRAIO 1998]



*Rubbettino*



Livio Antonielli  
*Introduzione*

Questo volume propone la trascrizione dei dibattiti svoltisi nel corso del seminario internazionale di studi dal titolo *La polizia in Italia nell'età moderna*, tenutosi a Messina nei giorni 26 e 27 febbraio 1998.

Il seminario ha visto l'intervento di una trentina di studiosi, tutti attivamente impegnati in ricerche in varia misura attinenti al tema della polizia in Italia. Per consentire un proficuo e libero confronto tra i partecipanti si è puntato sulla costruzione di un ambiente amichevole e familiare. In primo luogo si è dunque eliminata la barriera psicologica prodotta dalla collocazione dell'oratore su di un palco, di fronte agli auditori, optando invece per la disposizione dei partecipanti in un ampio tondo, con un microfono collocato nel mezzo e di volta in volta offerto all'oratore di turno. Poi si è puntato sulle caratteristiche della sede: l'Istituto teologico S. Tommaso, che ha ospitato l'incontro, si colloca sulle alture sovrastanti Messina, con un'incomparabile vista sullo stretto, e offre insieme le sale per lo svolgimento dei lavori e le stanze per alloggiare i convegnisti, consentendo con ciò una continuità di dibattito estesa al di là delle sedute di lavoro. L'affettuosa ospitalità di padre Loparo, rettore dell'Istituto, unita all'eccellente e genuina cucina dei padri salesiani, ha poi fatto il resto, inducendo l'atmosfera rilassata e insieme di grande concentrazione che ha pervaso le giornate dei lavori.

Questi sono stati organizzati in modo da lasciare il più ampio spazio possibile alla libera discussione, vincolata solo dal rispetto delle sette unità tematiche che hanno fatto da indirizzo all'intero incontro. Ogni unità tematica è stata scandita da una introduzione critica, accompagnata da un *paper*, il cui fine primo era appunto quello di individuare un percorso di dibattito, dopodiché a dirigere la discussione era solo l'ordine d'iscrizione a parlare. Il rischio di improvvisazione che inevitabilmente stava dietro una tale organizzazione dei lavori era ampiamente compensato dalla coerenza degli studi di tutti con l'oggetto della discussione.

Le unità tematiche proposte (*Il significato del lemma «polizia»*; *La comparsa di una polizia «moderna»*; *Quali le funzioni di polizia?*; *La normazione di polizia*; *Gli uomini della polizia e l'arruolamento*; *L'immagine*

*della polizia; Proposte e nuovi indirizzi di ricerca*) sono state immaginate in funzione dei percorsi che gli sviluppi attuali degli studi della polizia hanno lasciato intravedere come prevalenti. In particolare si è cercato di trovare un bilanciamento di possibili proposte tra le due grandi aree che hanno fatto da supporto metodologico per gli studi sulla polizia: quella volta all'individuazione dei referenti concettuali della polizia, intesa prevalentemente come fase di passaggio nella costruzione del sistema Stato, capace di definirsi attraverso gli strumenti d'intervento nella regolazione della società di cui lo Stato è andato via via dotandosi (il tutto nel contesto peculiare, dal punto di vista del conformarsi di apparati di governo, degli antichi Stati italiani); l'altra più pragmaticamente indirizzata a ricostruire gli apparati istituzionali e le funzioni operative dietro i quali è andato nel tempo delineandosi il sistema contemporaneo di polizia. Naturalmente una tale impostazione non ha consentito di portare la dovuta attenzione alle scansioni cronologiche, che sono rimaste per così dire confinate all'interno delle unità tematiche sulle quali si concentrava spontaneamente la discussione: questo, a mio modo di vedere, determinando indubbi sbalzi nello sviluppo del discorso, ma senza incidere sulla coerenza degli specifici aspetti affrontati.

Il dibattito è stato interamente registrato e sbobinato, e i testi sono stati infine sottoposti ai singoli relatori, che hanno provveduto ai necessari aggiustamenti formali, al caso aggiungendo l'apparato critico. Il tutto, però, con l'esplicita preghiera che non venissero modificati i concetti espressi e che venisse mantenuto il ben riconoscibile sapore discorsivo della prima stesura. La collaborazione di tutti ha fatto sì che uscisse lo strano prodotto che qui viene presentato. Prodotto certo atipico, nel quale non va cercata né sistematicità né unitarietà; prodotto, però, ricchissimo d'idee e di proposte, pertanto a suo modo stimolante per tutti gli studiosi di cose di polizia.

In chiusura ho voluto arrischiare anche una prima bibliografia sulla storia della polizia in Italia nell'età moderna (allargata, come oggi si tende a fare, sino ai primi del Novecento). La vaghezza dell'oggetto polizia, almeno sino all'Ottocento, ha fatto sì che i criteri di inserimento o meno di numerosi studi siano fortemente soggettivi e discutibili. Ho cercato quanto meno di salvaguardare aspetti oggettivi, quali il periodo cronologico di riferimento e l'afferenza alla storia italiana, mentre ho tralasciato di indicare studi di carattere molto generale, che rimandano a una definizione dell'oggetto polizia che trascende la specificità italiana. Nel momento in cui sono certo dell'incompletezza del lavoro fatto e della sua criticabilità, mi illudo tuttavia che possa positivamente fare da punto di partenza per più articolate e precise ricostruzioni bibliografiche.

Mi resta infine da ringraziare gli amici dell'allora Istituto di storia del diritto e delle istituzioni, oggi Dipartimento di storia e comparazione degli

ordinamenti giuridici e politici dell'Università degli studi di Messina, dove ho avuto la fortuna di condurre per quattro anni la mia attività. In particolare penso al grande aiuto fornitomi da Andrea Romano, continuo produttore di stimoli e di idee e amico di assoluta affidabilità, e da Daniela Novarese, tanto schiva e modesta quanto in realtà preparata, lucida e pronta a sobbarcarsi senza una protesta quantità spaventose di lavoro. Devo moltissimo al loro costante appoggio. Un ringraziamento per gli aspetti operativi del convegno e della successiva elaborazione dei materiali va a Vittoria e Giusy Calabrò, Antonella Cocchiera, Patrizia De Salvo, Enza Pelleriti, Luca Tasso e, non più messinese ma milanese, a Silvia Bobbi.



# La polizia in Italia nell'età moderna



ANDREA ROMANO

### *Presentazione*

Consentitemi un saluto di benvenuto assolutamente non formale, come non è formale la disposizione dei posti in questa sala. Il mio saluto è innanzitutto quello della Facoltà di scienze politiche di Messina, ma è anche quello dell'Istituto di storia del diritto e delle istituzioni: anzi consentitemi di dire che sono particolarmente lieto, come direttore dell'Istituto, di porgervi il benvenuto e di esprimere tutta la mia soddisfazione per questa iniziativa; un particolare ringraziamento va al collega Livio Antonielli che si è adoperato perché potessimo essere tutti qui.

Devo aggiungere il saluto del Rettore dell'Università di Messina e quello del presidente dell'Intercenter, cioè del Centro delle ricerche sociologiche e penali che ha sede a Messina. L'Intercenter è interessato a questo tema perché, ormai da vent'anni, organizza, con base operativa a Messina, i corsi di aggiornamento e approfondimento culturale delle polizie di tutto il mondo.

La mia particolare soddisfazione per questo incontro ha due risvolti: il primo è per l'importanza dell'argomento – non mi risulta che questo sia stato un argomento oggetto di altre iniziative simili. Grande interesse, poi, suscita la formula, una formula completamente nuova: non delle relazioni già confezionate che ognuno viene a leggere, ma una discussione fra esperti su tracce che qualcuno presenta; un dialogo costruito, organizzato, ma un dialogo, un approfondimento che nasce sul campo, realmente un *work in progress*.

Sono sicuro che il clima di questo luogo sarà propizio alla formula: si sposano bene l'ambiente, piuttosto raccolto, familiare, fuori dai clamori della città e dell'Università, e la formula dei lavori.

Grazie a tutti gli intervenuti, grazie in particolare ai colleghi stranieri che si sono gravati del peso di affrontare un viaggio piuttosto duro, grazie a tutti e buon lavoro.



## 1. Il significato del lemma «polizia»

PAOLO PRETO

«Le parole hanno una storia e la storia delle parole aiuta ad interpretare i documenti del passato e i grandi problemi storici»<sup>1</sup>; Lucien Febvre ricorda che «vale sempre la pena di fare la storia di una parola: breve o lungo, monotono o vario, il viaggio è sempre istruttivo» perché i termini, «il cui significato più o meno grossolanamente definito dai vocabolari continua ad evolversi sotto la spinta di esperienze umane ... ci pervengono pregni, per così dire, di tutta la storia che hanno attraversata»<sup>2</sup>. Proverò a tracciare, in breve sintesi, la storia della parola *polizia* nell'Italia moderna; ma farò prima un cenno a questa stessa storia nelle tre principali lingue dell'Europa occidentale: inglese, tedesco, francese. Nell'*Oxford Dictionary*, precisa Pier Luigi Porta,

la voce *police/policy* vi compare nell'accezione di «civil organisation, civilisation» e ancora «civil administration, government», ma anche quale «associazione del primitivo termine greco-latino *politus, polire*: to polish, adorn, refine, cultivate»; detto di cosa o gesto felice, compiuto con garbo, arte; «pulizia», nel senso, ora obsoleto, di politezza, civiltà<sup>3</sup>.

Adam Smith sottolinea che *police*, mutuato dal francese, originariamente derivato dal greco *politèia*, significa «policy, politicks, or the regulation of a government in general», ma nell'uso corrente riguarda «the regu-

<sup>1</sup> P. Preto, *Le parole dello spionaggio*, in «Lingua nostra», a. LVI (1995), n. 4, pp. 97-114.

<sup>2</sup> L. Febvre, *Civiltà: evoluzione di un termine e di un gruppo di idee*, in *Studi su Riforma e Rinascimento e altri scritti su problemi di metodo e di geografia storica*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 385-425.

<sup>3</sup> P.L. Porta, *I fondamenti dell'ordine economico: «policy», «police» e «politeness» nel pensiero scozzese*, in «Filosofia politica», a. II (1988), n. 1, pp. 37-67.

lation of the inferior parts of it», ovvero la *netteté* («to preserve the cleanliness of the roads, streets, etc. and prevent the bad effects of corrupting and putrifying substances»), la sicurezza pubblica («the execution of justice»), l'abbondanza o il buon mercato («cheapness or plenty»)<sup>4</sup>.

Analogo il percorso del termine in tedesco, in sintonia con l'evoluzione del concetto e della realtà della polizia negli Stati tedeschi dell'età moderna; ne ha ricostruito la storia Reiner Schulze, il cui saggio qui seguo e riassumo:

Agli inizi dell'Età moderna, col termine *Policey* si designò in primo luogo «la condizione di buon ordine» di una collettività, in una seconda accezione, il termine indicò «i mezzi e le vie per la produzione di tale condizione», in particolare i provvedimenti dell'autorità, l'introduzione di determinate istituzioni o l'emanazione di ordini. Per estensione di questa seconda accezione, il concetto di polizia venne ad applicarsi anche alle «regole che dovrebbero produrre o mantenere la condizione di buon ordine» ...; al contrario, sembra che alcuni dei primi trattatisti che, fin dall'epoca dell'Umanesimo, si sono occupati in maniera scientifica della *Policey* – soprattutto in una prospettiva teologica oppure nell'ambito della filosofia aristotelica – abbiano avuto più presente il concetto greco di *politèia* e quello latino di *politia* ... Parallelamente a questi significati, si sviluppò un'altra accezione, che per lungo tempo è stata poco presa in considerazione dagli studiosi. In questo ulteriore significato, il concetto veniva riferito alla «grazia» ed alla «cortesia» di individui e popoli. In questo senso, si poté parlare di una città o di una nazione *polite* (*polizierten*)<sup>5</sup>.

Veniamo al francese, lingua dalla quale, come vedremo, anche l'italiano finirà, tra fine Settecento ed inizio Ottocento, per assumere il più corrente significato di polizia; anche in questo caso seguirò la traccia del saggio pubblicato su «Filosofia politica» da Paolo Colombo<sup>6</sup>: il *Dictionnaire de la langue française du seizième siècle* dell'Huguet segnala *police* come «gouvernement, forme de gouvernement d'une cité, d'un État», *policer* (o *policier* o *policeur*) come «organisateur d'un État, législateur», *politie* come «forme d'un gouvernement» e *politien* come «celui qui s'occupe des affaires d'une cité, d'un État, gouverneur»<sup>7</sup>; nel 1728 il *Dictionnaire de la langue française ancienne et moderne* di Pierre Richelet segnala come *police* abbia ormai assunto il significato di «règlement de ville» e sia stata invece soppiantata da

<sup>4</sup> A. Smith, *Lectures on jurisprudence*, in R.L. Meek, D.D. Raphael, P.G. Stein (a cura di), *Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith*, Oxford, Oxford University Press, 1976, p. 331, citato in Porta, *I fondamenti*, cit., p. 41.

<sup>5</sup> R. Schulze, *La «Policey» in Germania*, in «Filosofia politica», a. II (1988), n. 1, pp. 69-104.

<sup>6</sup> P. Colombo, «Police», «ordre public» e «sûreté de l'état»: la trasformazione dell'ordine pubblico in ordine costituzionale, in «Filosofia politica», a. II (1988), n. 1, pp. 105-127.

<sup>7</sup> E. Huguet, *Dictionnaire de la langue française du seizième siècle*, Paris, Didier, 1925-1967, vol. VI, p. 61, citato in Colombo, «Police», cit. p. 108.

*politique* nel senso di «art de gouverner»<sup>8</sup>; in età rivoluzionaria «il termine-concetto di *police* è contraddistinto ... da una molteplicità di accezioni in cui si riflette la difficoltà (ma soprattutto la necessità) di connotarlo in modo univoco», ma Portalis, in un intervento al *Conseil des Anciens*, precisa che

le mot *police* générale peut signifier le maintien de l'ordre, de la surété de la république entière ... Si nous attachons au mot *police* l'acception que l'usage de tous les peuples lui donne, nous entendrons la surveillance de moeurs, des approvvoinnements généraux des cités, la propriété et l'assainissement des lieux publics<sup>9</sup>.

Prima di passare alla storia del lemma in Italia ricordo la definizione del concetto e realtà di polizia nell'Europa moderna: i punti di riferimento sono gli studi di Bussi<sup>10</sup>, Chiappetti<sup>11</sup>, Schiera<sup>12</sup>, Sbriccoli<sup>13</sup>, Mozzarelli<sup>14</sup>, Gregory<sup>15</sup>, Tessitori<sup>16</sup> e soprattutto i vari saggi compresi nel volume *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*<sup>17</sup>. Chiappetti sottolinea che

<sup>8</sup> P. Richelet, *Dictionnaire de la langue française ancienne et moderne*, Lyon, chez M. Duplain, 1728, vol. III, p. 203, citato in Colombo, «*Police*», cit., p. 109.

<sup>9</sup> Colombo, «*Police*», cit., pp. 106-111; cfr. anche D. Marocco Suardi, «*Police*» e pubblica amministrazione nella «*République*» di Jean Bodin, in «*Filosofia politica*», a. II (1988), n. 1, pp. 15-35; R. Cobb, *Polizia e popolo. La protesta popolare in Francia (1789-1820)*, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 34-80; A. Chiappetti, *L'attività di polizia*, Padova, Cedam, 1973, p. 65; e P. Piasenza, *Rapimenti, polizia e rivolta: un conflitto sull'ordine pubblico a Parigi nel 1750*, in «*Quaderni storici*», n.s., n. 64 (1987), pp. 129-151; A. Rigaudière, *Les ordonnances de police en France à la fin du Moyen Age*, in M. Stolleis, K. Härtner (a cura di), *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1996, pp. 97-162; B. Durand, *La notion de Police en France à la fin du Moyen Age*, *ibid.*, pp. 163-212.

<sup>10</sup> E. Bussi, *Principi di governo nello Stato di polizia*, Cagliari, Sarda Fossataro, 1955.

<sup>11</sup> Chiappetti, *L'attività*, cit.; Id., *Polizia: c) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese, Giuffrè, 1985, vol. XXXIV, pp. 120-157.

<sup>12</sup> P. Schiera, *Stato di polizia*, in *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1983 (diretto da N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino), pp. 1141-1144; Id., *Nascita della modernità e scienza della polizia*, in «*Filosofia politica*», a. II (1988), n. 1, pp. 141-147.

<sup>13</sup> M. Sbriccoli, *Polizia: b) Diritto intermedio*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., vol. XXXIV, pp. 111-120.

<sup>14</sup> C. Mozzarelli, *Riflessioni preliminari sul concetto di «polizia»*, in «*Filosofia politica*», a. II (1988), n. 1, pp. 7-14.

<sup>15</sup> F.E.C. Gregory, *Polizia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto dell'enciclopedia italiana, 1996, vol. VI, pp. 659-667.

<sup>16</sup> P. Tessitori, «*Basta che finissa 'sti cani*». *Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1997, pp. 27-90.

<sup>17</sup> Oltre ai contributi già citati sul caso francese e a quelli di P. Napoli (*Polizia d'antico regime: frammenti di un concetto nella Toscana e nel Piemonte del XVII e del XVIII secolo*, in Stolleis, Härtner (a cura di), *Policey im Europa*, cit., pp. 1-54) e di E. Fasano Guarini, (*Gli «ordini di polizia» nell'Italia del '500: il caso toscano*, *ibid.*, pp. 55-95), su Toscana e Piemonte, sono da ricordare quelli di Scholz sulla Spagna (*ibid.*, pp. 213-298), Brauneder sull'Austria (*ibid.*, pp. 299-316), Panek sulla Boemia e Moravia (*ibid.*, pp. 317-332), Weber sulla Slesia (*ibid.*, pp. 333-376), Szabo sull'Ungheria (*ibid.*, pp. 377-406), Malec sulla Polo-

nello stato assoluto il concetto di polizia è strettamente connesso a quello di sovranità; per la precisione esso costituisce il *prius* di quest'ultima, fornendone la giustificazione e perfino la legittimazione e nello stesso tempo il limite. Strettamente collegato a questo è l'altro significato del termine polizia, il quale, traendo origine dal primo, sta ad indicare sia tutta l'organizzazione pubblica – costituita anche dagli organi amministrativi e giudiziari – facente capo al principe, ed anche tutta l'attività legislativa, giudiziaria e amministrativa che l'organizzazione anzidetta esplica per il fine di polizia e per consolidarsi<sup>18</sup>.

Secondo Sbriccoli è il comune cittadino, a carattere oligarchico, teso a «rappresentare il proprio interesse come interesse di tutti i cittadini» e a ripristinare, dopo la parentesi alto-medievale, il «concetto di autorità pubblica», a costruire il concetto di «legalità», di «ordine da mantenere e regole da osservare nel mantenerlo», e quindi a dar forma alla «funzione di polizia, modernamente intesa»: più tardi «l'assolutismo conferisce alla polizia una *potestas inspiciendi suprema* o *ius supremae inspectionis*»<sup>19</sup>. «La identificazione della *funzione di governo* con la *funzione di polizia*, o quella tra amministrazione generale e polizia», osserva ancora Sbriccoli, «viene teorizzata, specie nel XVIII secolo, nella costruzione dottrinale del cosiddetto stato di polizia»<sup>20</sup>; la polizia, precisa Schiera, è un momento centrale nella formazione dello Stato territoriale tedesco, è «l'intero ordinamento interno dello Stato e di conseguenza l'apparato di potere destinato a garantire quest'ultimo»; ma il termine «Stato di polizia»

risale a quegli storici costituzionali tedeschi della metà dell'Ottocento, che muovendo da un impegno politico liberal-borghese corrispondente all'idea costituzionale dello «Stato di diritto», intesero contrapporre a quest'ultimo, come fase antitetica o quanto meno precedente dello sviluppo storico delle forme statali, lo «Stato di polizia»<sup>21</sup>.

E infatti, precisa Gregory,

originariamente ... l'espressione «Stato di polizia» aveva una connotazione positiva, in quanto era usata per contrapporre il sistema di polizia relativamente ben sviluppato della Francia del XVIII secolo ai sistemi meno sviluppati di altri Stati europei, come ad esempio la Gran Bretagna<sup>22</sup>.

nia (*ibid.*, pp. 407-420), Berkvens e von Peteghen sull'Olanda (*ibid.*, pp. 421-456), Schott-Volm sulla Svizzera (*ibid.*, pp. 489-508), Tamm sulla Danimarca (*ibid.*, pp. 509-530), Frohner sulla Svezia (*ibid.*, pp. 531-574), von Friedeburg sull'Inghilterra (*ibid.*, pp. 575-603).

<sup>18</sup> Chiappetti, *L'attività*, cit., p. 53.

<sup>19</sup> Sbriccoli, *Polizia*, cit., pp. 114-116.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>21</sup> Schiera, *Stato di polizia*, cit., pp. 1141-1142.

<sup>22</sup> Gregory, *Polizia*, cit., p. 660.

Una breve storia del termine «polizia» in italiano è stata di recente tracciata da Elena Fasano Guarini<sup>23</sup>: assente nel *Vocabolario degli Accademici della Crusca*, polizia «fino al Settecento resta parola colta, appartenente a linguaggi specifici, percepita dai puristi come un grecismo» e designa «l'organizzazione razionale dell'ordine pubblico ed il governo politico che persegue questo fine»; ma

nel corso del Cinquecento, così come in Francia nel Seicento, «polizia» – talvolta significativamente affiancata a «civiltà» – può indicare anche i costumi, i comportamenti e le pratiche della vita associata conformi ai buoni modelli urbani, così come le norme, che in relazione a questi modelli potevano venire imposte dai governi, e l'attività che a questo fine veniva svolta<sup>24</sup>.

Per tutto il Cinquecento e il Seicento dunque «la parola non ricorre nelle leggi, nei decreti, nei bandi e nelle provvisori promulgati nello Stato di Firenze», anche se «esistono espressioni in qualche misura sostitutive»<sup>25</sup>; nel 1776 il bargello Giuseppe Chelotti precisa che

questo nome di pulizia oltra al significare il filo e amministrazione della giustizia nella prevenzione e previsione de' delitti, involge pur seco l'ascolto delle accuse e lagnanze verbali e la di loro risoluzione, lo che si concilia e si uniforma mirabilmente all'altro nome di economia personale denotante la buona forma di reggere e regolare la condotta delle genti, modificando prudenzialmente le loro azioni e così distraendo, per quanto possibile, gli uomini da quei piccoli inconvenienti che non curati e non corretti nel suo principio, portano poi alla malignità, al vizio, al delitto ed al turbamento della società e del buon governo<sup>26</sup>.

Due anni dopo, nel 1778, nelle *Leggi di Toscana* compilate da Angelo Tavanti «il termine *polizia* viene usato per designare l'insieme delle leggi riguardanti il buon governo della società civile»<sup>27</sup>. In questa accezione il termine compare ancora, ma sempre più raramente, in età napoleonica: nel 1804 Jacopo Maria Paoletti sostiene che

la politica, o sia il governo di polizia, è il sostegno di qualunque società civile sotto qualsiasi denominazione di monarchia, di democrazia, o di aristocrazia ed è la medicina degli stati. Per mezzo di essa si estirpano i vizi, si tengono in freno le passioni, si fa fiorire la virtù e si stabilisce il buon ordine; in conseguenza si dimi-

<sup>23</sup> Fasano Guarini, *Gli «ordini di polizia»*, cit., in particolare le pp. 56, 58-63, 68, 78, 81.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 62-63.

<sup>26</sup> Archivio di Stato di Firenze, *Segreteria di gabinetto*, b. 110, n. 2, 13 ottobre 1776, citato in C. Mangio, *La polizia toscana. Organizzazione e criteri d'intervento (1765-1808)*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 10.

<sup>27</sup> Fasano Guarini, *Gli «ordini di polizia»*, cit., p. 68.

nuiscono i delitti, si risparmiano le leggi penali e si forma la felicità del popolo con la sussistenza, sicurezza della persona, sostanze ed estimazione di ciascheduno individuo<sup>28</sup>.

Ancora nell'accezione di «governo civile», «buon governo» si trova registrato nel 1812<sup>29</sup>, ma è ormai quasi obsoleto; la grande trasformazione del linguaggio politico-amministrativo nel triennio giacobino, magistralmente ricostruita da Erasmo Leso<sup>30</sup>, coinvolge anche un termine così strettamente connesso con le innovazioni delle strutture politiche, giudiziarie, amministrative. Puntualizza Leso:

Nel triennio i due significati fondamentali di «polizia» sembra che comincino a ridursi ad uno. Il senso politico-istituzionale, che è poi quello del greco *politèia*, espresso com'è prevalentemente ormai da concorrenti quali «regime», «forma di governo», «governo» stesso, «sistema» anche, e così via, sembra avviarsi alla scomparsa, lasciando a «polizia» il solo senso poliziesco, difatti attestatissimo e destinato a restare ben presto, nonostante le resistenze puristiche ottocentesche, esclusivo. Questo senso poliziesco, facilmente ricavabile da quello politico-istituzionale (per esempio attraverso l'ipotetica trafila «forma di governo», «buona forma di governo», «forma di governo ben costituita, ben ordinata», «ordine», «attività che lo promuove», «organo che vi sovrintende»); questo senso poliziesco è sostenuto da una larga serie di locuzioni, alcune attestate qui per la prima volta, che realizzano ora l'una, ora l'altra, ora l'una e l'altra insieme delle sue interne accezioni<sup>31</sup>.

Già nel 1828-29 il *Dizionario* del De Marchi registra come ovvio che polizia «è vocabolo, in tal senso («nel significato moderno la voce è un calco sul fr. *police*, attestato in questa accezione dal 1606») universalizzato dalla decorsa Rivoluzione Francese»<sup>32</sup>.

Per cogliere nitidamente il percorso della parola polizia tra Settecento e Ottocento basta consultare il *Dizionario del diritto comune e veneto* del giurista veneziano Marco Ferro (1750-1784), scritto nel 1778-1781, e il celebre *Dizionario della lingua italiana* di Niccolò Tommaseo, edito nel 1871. Ferro elenca cinque oggetti della politica, il terzo dei quali è

<sup>28</sup> J.M. Paoletti, *La politica o sia il governo di polizia*, Firenze, Fantosini, 1804, pp. 3-6 citato in Mangio, *La polizia toscana*, cit., p. 11.

<sup>29</sup> G. Bernardoni, *Elenco di alcune parole oggidì frequentemente in uso, le quali non sono ne' vocabolarj italiani*, Milano, 1812, citato in P. Zolli, *Saggi sulla lingua italiana dell'Ottocento*, Pisa, Pacini, 1974, pp. 128-129.

<sup>30</sup> E. Leso, *Lingua e rivoluzione. Ricerche sul vocabolario politico italiano del triennio rivoluzionario 1796-1799*, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1991.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 319: con un'amplessima gamma di citazioni relative ad altri termini collaterali («poliziotto», «commissario», ecc.).

<sup>32</sup> E. De Marchi, *Dizionario tecnico-etimologico-filologico*, Milano, 1828-29, citato in M. Cortellazzo, P. Zolli, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Bologna, Zanichelli, 1989, vol. 4, p. 950.

stabilire una buona ed esatta polizia ... detta dai greci πολιτεία, la quale riguarda l'interno di una città e di uno Stato, e perciò si definisce l'arte di procurare una vita comoda e tranquilla agli abitanti di un paese, malgrado gli sforzi dell'errore, e le inquietudini dell'amor proprio, e delle passioni ... La storia civile di Venezia dimostra pienamente quanto sia stata a cuore del governo la buona polizia per mantenere la sicurezza, la tranquillità, ed il miglior essere dei sudditi.

Ferro poi elenca undici «oggetti principali della polizia», secondo la classificazione del *Traité de police* di Delamare<sup>33</sup>.

Nel *Dizionario della lingua italiana* Tommaseo alla voce «polizia» registra quattro significati:

1. Dal greco «la vigilanza del magistrato civile, per la quale si prevegono, e si evitano i delitti, e si mantengono le città sicure e tranquille».

2. «Per forma di governo».

3. «Per ordine col quale si governa una città, e sono amministrate le comuni bisogne».

4. I. «Il più comune uso odierno (com. nel linguaggio urbano; ma la maggiore e la migliore parte della nazione ignora cotesto grecismo), denota quella parte di governo che veglia, o fa le viste di vegliare, alla conservazione dell'ordine pubblico, prevenendo o reprimendo non tutti i mali morali né i sociali, ma quelli che minacciano di dare molestia a chi regge».

4. II. «Il magistrato, e i suoi esecutori e strumenti. *Buon governo* era detta in Toscana; *Questura* la dice il Piemonte e ripete l'Italia con infausta unità, confondendo i sensi delle voci lat. *Quaerere*, ricercare, *Quaestus*, rendita, *Questus*, querela». «In Vienna la persona stessa. *Ministro di censura e di polizia*, unità sapiente anche questa». «*Guardie di polizia – La Bassa polizia*, che ne supporrebbe una *Alta*; ma quest'*Alta* sarà la fenice. – *Polizia segreta*; a cui sono addetti anche uomini pubblici e famosi. *Uomo di polizia*».

4. III. «Il luogo ove il magistrato risiede. *Andare alla polizia*».

4. IV. «Le persone. *Ricorrere alla ...*, *Andare alla polizia*»<sup>34</sup>.

La ricostruzione più completa dell'evoluzione storico-linguistica del lemma «polizia» si può ora ritrovare nel *Grande dizionario della lingua ita-*

<sup>33</sup> M. Ferro, *Dizionario del diritto comune e veneto*, Venezia, Andrea Santini, 1847, vol. II/2, pp. 461-463; il *Traité de la police* di Delamare era stato pubblicato ad Amsterdam («aux depens de la Compagnie») nel 1728-1738.

<sup>34</sup> N. Tommaseo, B. Bellini, *Dizionario della lingua italiana*, Torino-Napoli, Utet, 1871, p. 1086. Pochi anni dopo Giulio Rezasco dà sette definizioni di «polizia-pulizia»: «I. Forma di governo. II. Vita pubblica dell'uomo civile. III. Azione illustre per la Repubblica. IV. Cittadinanza. V. Politica. VI. Governo politico: amministrazione politica, stato. VII. Buona polizia, o polizia assolutamente. Quella parte del governo civile, che procura la pace interna e la sicurezza pubblica e privata: politica, buon governo, ed in antico buona guardia e guardia assolutamente» (*Dizionario del linguaggio italiano storico e amministrativo*, Firenze, Le Monnier, 1881, p. 819).

liana di Salvatore Battaglia, che qui riassumo: «Dal tardo latino *politia* ..., attraverso il francese *politie* (nel sec. XIV) soprattutto per i significati moderni, diffusi con la Rivoluzione». Significati e definizioni:

1. «Forma di governo, ordinamento o regime politico ..., per lo più considerata in quanto diretta a soddisfare gli interessi collettivi dei cittadini ...; amministrazione della vita pubblica, attività politica, costituzione dello Stato». 1. a. «In particolare: regime politico fondato sull'auto-governo della comunità, sul rispetto della legge e sulla partecipazione dei cittadini all'esercizio del potere; regime democratico-costituzionale». 1. b. «Traduzione del titolo dell'opera di Platone più nota col titolo di *Repubblica*». 1. c. «Con metonimia: ordinamento giuridico di uno Stato». 1. d. «Insieme di disposizioni legislative che regolano un determinato commercio o attività». 1. e. «Struttura gerarchica di un'istituzione». 1. f. «Facoltà di soprintendere a un'istituzione e all'attività che ne dipende».

2. Disusato: «organizzazione di un ente, di una società, di una categoria in vista di fini specifici di sviluppo, di difesa di interessi, del buon andamento di un'attività, dell'ordinato svolgimento di un'operazione, dell'attuazione di un programma». 2. a. «Costruzione concettuale, sistema organico di idee e di principi».

3. Disusato: «costume o comportamento civile adeguato alle regole della vita associata; civiltà». 3. a. «Ordine pubblico, ordine sociale; normale svolgimento della vita sociale nel rispetto delle leggi e delle istituzioni dello Stato».

4. «L'insieme delle attività svolte dai pubblici poteri ... al fine di tutelare e favorire, mediante misure amministrative, preventive e repressive, l'ordine pubblico, la sicurezza e il benessere della comunità contro i danni e i pericoli che possono derivare dai comportamenti dei singoli (e delle organizzazioni private o minori) che violino o minaccino di violare i divieti e le limitazioni poste dalla legge a tutela di tali valori (e tale termine, nel passaggio dallo Stato patrimoniale allo Stato moderno, cioè nello *Stato di polizia*, durante il secolo XVIII e la prima parte del secolo XIX, venne a designare l'intera attività amministrativa dello Stato, restandone escluse solo quelle materie per cui esistevano apposite, separate organizzazioni e regolamentazioni, come la materia militare, quella finanziaria e quella della giustizia ... 4. a. *Polizia ecclesiastica*: nell'età intermedia, l'attività svolta dal potere centrale per controllare, negli aspetti ritenuti politicamente rilevanti, l'organizzazione e la vita della Chiesa; la legislazione statale in base a cui tale attività veniva svolta».

5. «L'insieme degli organismi dello Stato (e degli enti pubblici locali, in particolare del Comune) preposti alle attività di *polizia di sicurezza* e di *polizia giudiziaria* ...; ciascuno di tali organismi delle eventuali ripartizioni in cui si articolano». 5. a. «Edificio, complesso di uffici, sede di ciascu-

no di tali organismi o ripartizioni. In particolare: questura; commissariato»<sup>35</sup>.

In conclusione, sottolineo ancora una volta l'importanza decisiva del triennio giacobino e dell'età napoleonica per la formazione e la definitiva introduzione nella lingua italiana del termine «polizia» nel significato tutt'oggi prevalente.

### *Discussione*

STEVEN C. HUGHES

La concezione di polizia, l'immagine della polizia, la parola «polizia» è così negativa dopo l'esperienza assolutistica degli Stati preunitari che lo Stato piemontese, proprio per evitare di usare nuovamente questa parola, decide di coniare il termine «Pubblica Sicurezza». Il cardinale Consalvi, quando crea la polizia dello Stato pontificio (1816), la definisce «occhio del principe». Anche i liberali del Quarantotto vogliono lasciarsi alle spalle questa idea negativa della polizia.

Io vorrei sapere quando è stata reintrodotta la parola «polizia», dal momento che oggi la si usa anche per «Pubblica Sicurezza», e la si legge scritta sulla fiancata delle macchine di servizio. Penso che forse ci sia stato un influsso, a livello d'immagine, derivato dalla polizia inglese. Infatti l'immagine settecentesca, e anche preunitaria, della polizia in Italia era di derivazione francese; invece, dopo il 1848, si fa sentire l'influsso, in positivo, della polizia inglese. Allora, forse, è questo influsso del buon *bobby* che probabilmente permette alla polizia italiana, alla Pubblica Sicurezza, di usare di nuovo questo termine.

MONICA CALZOLARI

Elvira Grantaliano ed io abbiamo deciso di intervenire a questo seminario, per far conoscere le ricerche che da diversi anni conduciamo sulla polizia pontificia dell'Ottocento<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> S. Battaglia, *Grande dizionario della lingua italiana*, Torino, Utet, 1986, vol. XIII, pp. 770-773; a questa voce, oltre a numerose testimonianze da testi letterari, storici, giuridici, amministrativi, anche altri significati secondari del lemma.

<sup>36</sup> Funzionarie dell'Archivio di Stato di Roma, Monica Calzolari ed Elvira Grantaliano coordinano il progetto per il riordinamento e l'inventariazione degli archivi della polizia pontificia (1816-1870). Il primo risultato di questo complesso lavoro è l'inventario dei registri del *Protocollo ordinario*, della *Direzione generale di polizia*: M. Calzolari, E. Grantaliano (a cura di), *I. Inventario dei registri*, in Archivio di Stato di Roma, Scuola di Archivi-

Pur non essendoci mai soffermate specificamente sull'aspetto linguistico, lo studio diretto condotto sulle carte ci ha permesso di cogliere la grandissima importanza attribuita alla scelta terminologica nella gestione politica della riforma avviata dal cardinale Consalvi durante la seconda Restaurazione, quando per la prima volta venne istituita una polizia pontificia centralizzata<sup>37</sup>. Nelle numerosissime memorie che vengono prodotte in questo periodo e nelle proposte di riforma si incontrano molte definizioni del termine che fanno riferimento alle varie impostazioni della questione «polizia». Queste definizioni spesso denunciano non solo lo sguardo rivolto al modello francese, ma anche, specialmente da parte del Consalvi, un forte legame con l'accezione tedesca del termine, spiegabile sicuramente con l'influenza esercitata dall'Austria e in particolare dal modello della polizia di Metternich.

I collaboratori di Consalvi mettono al centro del dibattito politico proprio la questione della scelta della terminologia più appropriata per definire le funzioni della nuova istituzione. Attraverso gli attributi – «punitiva», «giudiziaria», «amministrativa», «di Stato» – posti accanto al termine, i riformatori cercano di definire il modello istituzionale di riferimento e, nello stesso tempo, tentano una scomposizione delle funzioni di polizia che, rispetto al modello settecentesco, si presentano come un insieme molto complesso e ampio<sup>38</sup>.

Il Belli, fonte inesauribile di indicazioni sugli usi linguistici della società romana nell'Ottocento, riflette benissimo quanto si trova anche nella vita amministrativa spicciola. Da una parte la contiguità di «polizia» con «politica», che dà luogo all'*equivocatio* tra «politico» nel senso «di polizia» e «politico» in quanto «pertinente alla politica», usata dal poeta a fini ironici e satirici, ma presente anche nel contesto amministrativo per precisare l'effettivo valore del *Rapporto politico*, ossia della serie documentaria in cui si riassumeva l'attività di vigilanza, sorveglianza e prevenzione della polizia, «occhio del principe»<sup>39</sup>. Dall'altra parte il Belli riflette

stica e Paleografia Diplomatica, *La Direzione Generale di Polizia, Protocollo ordinario (1816-1870)*, Roma, Archivio di Stato di Roma, 1997.

<sup>37</sup> L'istituzione della Direzione generale di polizia, preannunciata nel *motu proprio* del 6 luglio 1816, fu notificata il 23 ottobre 1816; cfr. *Collezione di pubbliche disposizioni emanate in seguito al motu proprio di N. S. Papa Pio Settimo in data 6 luglio 1816 sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica*, 4 voll., Roma, R.C.A., 1816-1820, t. I, pp. 104-107; M. Calzolari, *Il cardinale Ercole Consalvi e la riorganizzazione delle forze di polizia nello Stato pontificio*, in «Archivi e cultura», a. XXX n. s. (1997), pp. 133-168, numero dedicato a *Criminalità e polizia nello Stato pontificio (1770-1820)*.

<sup>38</sup> M. Calzolari, E. Grantaliano, *La Polizia pontificia: rapporti tra centro e periferia nello Stato ecclesiastico*, in Ph. Boutry, F. Pitocco, C.M. Travaglini (a cura di), *Roma negli anni di influenza e dominio francese 1798-1814. Rotture, continuità, innovazioni tra fine Settecento e inizio Ottocento*, Atti del convegno Roma maggio 1994, Roma, ESI, 2000, pp. 65-83.

<sup>39</sup> M. Calzolari, *Il nuovo sistema informativo di polizia per la repressione dei delitti poli-*

anche l'etimologia popolare che accostava «polizia» a «pulizia», con un riferimento alla pulizia dell'ambiente, e quindi a un'idea più generale di pulizia della società in senso proprio e in senso morale<sup>40</sup>.

La riflessione terminologica evidenzia, inoltre, anche e soprattutto, la volontà del governo pontificio durante la Restaurazione di adottare un sistema nuovo sostanzialmente ispirato ai modelli d'oltralpe, cercando però di mascherare la riforma attraverso l'uso di una terminologia tradizionale: nei vari provvedimenti legislativi non si userà l'espressione «gendarmeria», ma la gendarmeria di stampo francese ricostruita di fatto si chiamerà invece corpo dei carabinieri<sup>41</sup>; non si istituiranno delle prefetture di polizia, ma si faranno delle direzioni provinciali di polizia; non si creeranno dei commissariati, ma delle presidenze regionali. In conclusione, l'utilizzazione di una determinata terminologia era tutt'altro che casuale, ma rivestiva una valenza strategica e non riguardava solo il livello linguistico popolare, ma anche il livello alto, di governo.

#### ELVIRA GRANTALIANO

Volevo riparlare del rapporto strettissimo che c'è tra terminologia e funzioni e ruolo, perché l'estensione è inevitabile, visto anche il dibattito che, in questi primissimi momenti della costituzione della nuova istituzione, si registra a tutti i livelli. Quanto diciamo emerge chiaramente dalla ricerca diretta sulle carte d'archivio, proprio sulle carte di polizia, sui primi regolamenti.

L'espressione che Hughes ha citato sopra è l'inizio delle istruzioni declaratorie del piano della polizia provinciale, un documento che riflette apparentemente più suggestioni illuministiche che non quei contenuti che noi saremmo portati ad attribuire al termine «polizia».

Mi permetto di leggerne brevemente qualche frase, perché forse rende meglio l'idea:

La polizia governativa di uno Stato è l'occhio del principe. Esso veglia di continuo alla pubblica sicurezza e al bene particolare di ogni individuo e società. Con indefessa vigilanza dispongono i mezzi onde prevenire gli inconvenienti, i disordini e i

*tici (1815-1820)*, in A.L. Bonella, A. Pompeo, M.I. Venzo (a cura di), *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX. Amministrazione, economia, società e cultura*, Roma - Freiburg - Wien, Herder, 1997, pp. 79-98.

<sup>40</sup> Cfr. il sonetto *Gli angeli ribbelli*, in G.G. Belli, *Sonetti*, Milano, Garzanti, 1991, p. 357: «la pulizia pulita».

<sup>41</sup> Cfr. in particolare il paragrafo dedicato al sistema ed ai criteri adottati per la formazione dei due reggimenti del Corpo dei carabinieri in Calzolari, *Il cardinale Ercole Consalvi*, cit.

delitti; con lo zelo, sollecitudine, prudenzial contegno arrestano il corso di quelli cui la vigilanza non ha potuto ovviare; con la moderazione, necessità e decenza ne indagano le cause, ne assumono le primarie verificazioni e prendono quelle misure che si esigono dalle circostanze, e con la dolce persuasione e con l'esempio inducono al miglioramento dei costumi, alla comune tranquillità, alla pubblica obbedienza.

Ora, se è vero che il termine, nel corso dell'esperienza degli Stati preunitari, assume progressivamente una connotazione negativa, tant'è che poi viene sostituito con quello di «Pubblica Sicurezza», è altrettanto vero che nella fase istitutiva c'è una tensione, uno sforzo di attribuire a questa nuova istituzione, invece, una serie di valenze positive, giacché il passato è quello dei birri, dei bargelli, è un passato in cui le parole «birro» e «bargello» suscitavano ripugnanza, per non dire orrore e vergogna. C'è, quindi, uno sforzo da parte di questa nuova istituzione, ed è precisamente l'impostazione consalviana, di rifarsi la faccia e presentarsi in una veste del tutto nuova.

PAOLO PRETO

Sempre Tommaseo dice a proposito di polizia: «*Buon governo* era detta in Toscana, *questura* la dice il Piemonte e ripete l'Italia con infausta unità».

PAOLO NAPOLI

Volevo solo fare alcune puntualizzazioni sulla base della relazione di Preto, che è ricca e offre molti spunti.

Mi occupo essenzialmente di *police*, di polizia francese, nella fase di passaggio tra il XVIII e il XIX secolo, per capire come cambia il modello di governo che, perlomeno per due secoli, la *police* ha interpretato in Francia. Occasionalmente mi è capitato di imbattermi in qualche contesto italiano preunitario, sempre però con l'attenzione vigile a possibili influenze che il modello francese potesse esercitare sulle realtà italiane. Indubbiamente penso che abbia ragione Sbriccoli nel rinvenire nell'età comunale il nucleo originario delle funzioni che, successivamente, si sarebbero nominate «di polizia», ma che certo non venivano etichettate con questo termine all'epoca.

D'altra parte lo studio pionieristico in questo senso mi sembra quello di James Goldschmidt all'inizio del secolo, che già nel titolo, *Das Verwaltungsstrafrecht*<sup>42</sup>, cerca di chiarire l'ambiguità di fondo di queste funzioni,

<sup>42</sup> J. Goldschmidt, *Das Verwaltungsstrafrecht: eine Untersuchung der Grenzgebiete*

una via di mezzo tra l'amministrazione e l'aspetto penale che sembrerebbe essere il nucleo semantico originario da cui nascono quelle sorte di trasgressioni, cosiddette di polizia, che non appartengono certo al diritto criminale classico, costituito di criminali e *maleficia*, così come ce lo ha trasmesso la tradizione del diritto comune. È senz'altro da lì che bisogna partire per ricercare una funzione di polizia e ridare un senso alle contravvenzioni, ai bandi emanati nelle diverse città.

Per quanto riguarda la penetrazione del lemma «polizia» nel linguaggio italiano, mi pare già che il XVII secolo, quantomeno per la realtà piemontese – è giusto fare queste distinzioni tra diverse realtà –, presenti una ricezione piuttosto convinta nel linguaggio delle ordinanze reali del termine «polizia». Ovviamente l'influsso è quello oltremontano: il modello è quello della polizia parigina. È singolare come in questi preamboli – i preamboli sono una sorta di scrigno filologico molto ricco, da cui si può trarre una serie di indicazioni che altrimenti si perderebbero – la parola «polizia» sia sempre abbinata a «politica»; voglio dire che non riesce ad acquisire quell'autonomia semantica che, invece, appartiene all'esperienza classica della *police* francese, autentico «universale» del governo. Si parla sempre, dunque, di ordini, di bandi di polizia e di politica per la città di Torino, ma non si riesce mai a dare al termine «polizia» una propria forza denotativa, come invece accade nella realtà francese.

Un altro elemento che potrebbe essere segnalato, a proposito di vicinanza e di influenze, è la particolare tonalità semantica del termine «polizia» proprio quando è abbinato al concetto del pulire, della nettezza, del far pulizia. Questo non è casuale: mi è sembrato che nel contesto della lingua toscana settecentesca, soprattutto della seconda metà del secolo, il significato «pulizia» imprima una connotazione semantica decisiva al concetto generale di polizia; e, del resto, esso appare già in quello che è forse l'atto legislativo fondatore della polizia moderna francese, l'*Édit* del 1667 con cui Luigi XIV crea il luogotenente di polizia parigino. In quell'editto è impiegata proprio l'espressione «purger la ville», per indicare una delle funzioni di questa nuova carica: «purger la ville» si riferisce a una serie di figure marginali che popolano la *ville*, gli oziosi, i mendicanti, tutti coloro che creano una turbativa alla vita sociale. Si ricorre, quindi, a questa espressione di «purger la ville» che diventa, vista sulla lunga distanza, un modo di esercizio del governo del tutto peculiare, a cui la funzione di polizia sembra associarsi, perlomeno nel contesto toscano.

Tralascio il discorso sull'origine semantica della *police* in Francia e dico semplicemente che anche qui abbiamo, fin dal Medioevo, un primo registro del termine, che indica non i mezzi per ottenere il buon ordine, ben-

*zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Aalen, Scientia, 1969.

si il buon ordine stesso. La *police* è una porzione della realtà, indica sostanzialmente quello che nel *Livre des métiers* di Etienne Boileau attorno al 1260 indicava le corporazioni dei mestieri, quindi tutto ciò che concerneva l'approvvigionamento della comunità cittadina. Dire «*police des métiers*» è quasi una sorta di ridondanza tautologica, perché *police* e *métier* designano entrambi tutto ciò che riguarda l'approvvigionamento della città.

Successivamente si è imposto anche il registro formale del termine, per cui a questa porzione di realtà designata originariamente da *police* si è aggiunta l'accezione governamentale: «rendre la police», «donner la police» a qualche cosa, indica l'esercizio di un potere di governo su qualche cosa. Questi due termini mi sembrano confluire fino al tardo Settecento, quando un sintagma come *État policé* o *société policée* diventa di linguaggio comune, perlomeno a un certo livello.

Volevo solo riferirmi ad un episodio, visto che sono stati citati il Belli, il Cattaneo, per attestare un po' la ricezione che la polizia ha in un certo immaginario letterario (ma l'immaginario del Belli non è mai letterario colto, attinge dalla vita cittadina, dai sentori popolari): alla fine del XIX secolo, in Francia, Flaubert redige un gustosissimo dizionario delle idee comuni, cioè dei luoghi comuni; alla voce *police* si legge: «elle a toujours tort». È quindi rimasta nell'immaginario, anche se a livello di luogo comune – e tuttavia il luogo comune attesta un radicamento dell'immagine della polizia a livello sociale –, questa idea un po' deteriore e un po' temibile della polizia.

GIOVANNA TOSATTI

Vorrei aggiungere due parole di risposta alla domanda di Hughes relativa alla questione terminologica al momento dell'Unità.

Effettivamente nei primi anni dopo l'unificazione la Direzione generale, che poi verrà ben presto abolita (1868), si chiama di Pubblica Sicurezza; poi, per alcuni anni, esisterà una divisione che non avrà una denominazione. Tuttavia il termine «polizia» non scompare dal lessico ufficiale: una prima data significativa in questo senso è il 1880, quando viene costituita, nell'ambito del ministero degli affari esteri, la polizia internazionale (la cui esistenza risale al 1878, nell'ambito del ministero dell'interno) per il controllo all'estero degli italiani (il fondo della polizia internazionale si trova infatti nell'archivio del ministero degli affari esteri).

Per quanto riguarda il ministero dell'interno, la Direzione generale della Pubblica Sicurezza viene ricostituita da Crispi nel 1887, con la sua originaria denominazione; il termine «polizia» rimane comunque nella denominazione delle strutture di livello inferiore, le divisioni, che hanno competenze non tanto in materia di mantenimento dell'ordine pubblico,

quanto di controllo della vita sociale in tutti i suoi aspetti (la struttura principale è la Divisione polizia giudiziaria e amministrativa, poi Polizia amministrativa e sociale).

L'altra variazione significativa si colloca nel periodo fascista, quando quello che prima si chiamava direttore generale della Pubblica Sicurezza, poi intendente di Pubblica Sicurezza, nel 1926 diventa capo della polizia, ruolo che durante il Ventennio sarà di Arturo Bocchini. È questa, come sappiamo, la denominazione che viene utilizzata ancora oggi.

In sostanza, anche durante il periodo liberale il termine «polizia» sopravvive nel lessico dell'amministrazione pubblica, in relazione non solo al problema della repressione dell'opposizione politica, ma anche al più generale aspetto del controllo della vita associata.

#### BERNARDO SORDI

Al di sotto dei significati del lemma «polizia» si celano, come abbiamo appena visto, problematiche di lunga, lunghissima durata: si spazia dalla prima età moderna sino all'età nittiana, ed è quindi abbastanza difficile trovare un filo conduttore unitario per uno spazio temporale così ampio.

Vorrei tornare un momento su di una fase più antica, precedente la svolta giacobino-napoleonica, e proprio dal punto di vista terminologico. Preto ci illustrava il contenuto delle voci di Rezzasco: è abbastanza significativo, mi sembra, che nel dizionario di Rezzasco, che pure presenta una notevole ricchezza di definizioni, ben sei accezioni del termine «polizia» siano ricollegabili a *politèia*, mentre una sola attesti un significato ricollegabile, invece, a polizia di sicurezza. Elena Fasano ci ha recentemente e molto opportunamente ricordato che nell'antico regime italiano il lemma «polizia» è di scarso uso corrente, mentre è quasi del tutto assente nell'esperienza toscana. Si tratta di due testimonianze diverse ma convergenti: nell'esperienza italiana, persiste a lungo una concezione pre-moderna secondo la quale «polizia» è «politica», è «vivere civile», è «ordine della comunità», cui si affianca, senza tappe intermedie e non prima del tornante sette-ottocentesco, il significato contemporaneo di polizia di sicurezza, che presuppone non solo il passaggio definitivo dalla città al territorio (e allo Stato), ma anche e soprattutto l'esistenza di apparati esecutivi e di gestione dell'ordine pubblico, sulla base di acquisizioni ideologiche ed istituzionali incompatibili con la realtà di antico regime.

Credo sia opportuno ricordare un dato peraltro ben noto: che la vicenda linguistico-concettuale delle altre realtà europee presenta scansioni diverse e non conosce questo salto improvviso da *politèia* a «polizia di sicurezza». Altrove, cioè, esistono fasi intermedie di grande intensità, nel corso delle quali e per un arco di tempo notevole, dalla fine del Cinque-

cento e sino alla fine del Settecento, il pensiero politico-giuridico elabora un nuovo campo teorico, nel quale «polizia» non è più soltanto *civiliter vivere*, ma non è neppure, ancora, «polizia di sicurezza».

Si spiega meglio, allora, il problema interpretativo che ha incontrato Elena Fasano confrontandosi con la realtà toscana di antico regime. Esiste qui una «cosa» che altrove, nello stesso torno di tempo, si definisce con la parola *police* o *Policey*, senza con questo pretendere che già circolino quei significati, di molto posteriori, che alludono agli apparati di polizia e alla polizia di sicurezza? La risposta, sul piano strutturale, è una risposta positiva. Anche in Toscana esiste una *police*, nel senso almeno che esistono degli ordini di polizia, ci sono degli affari di polizia, presto si sedimenta anche una legislazione di polizia. Questi affari non sono nuovi, nascono dalle rubriche degli statuti comunali; con il passaggio alla legislazione granducale, si compie una significativa evoluzione verso una maggiore organicità ed unitarietà normativa. Proprio questi affari dimostrano l'esistenza anche in Toscana di un campo regolativo-disciplinante che altrove si tende a far rientrare nell'ambito della *police*.

Se la *cosa* esiste, la *parola* invece non circola e tanto meno si sviluppa una raffigurazione di tipo teorico. Niente di comparabile al capitolo, celebre, del *Traicté des Seigneuries* di Charles Loyseau che, all'inizio del Seicento, non si accontenta più della consueta equiparazione tra *police* e *politèia*, ma scopre un vero e proprio *droit de police*. Qui c'è già una formalizzazione giuridica della *police*. Per Loyseau il termine ha già varcato il confine di pensabilità di una comunità organizzata ed ha assunto un suo preciso significato funzionale. La *police* consiste infatti nel potere di emanare dei «regolamenti particolari per tutti i cittadini di un distretto o di un territorio». La natura di questo potere è identica a quella della legge e dell'ordinanza: oggi diremmo che siamo di fronte ad espressioni di potere materialmente legislativo. Ma Loyseau è attento a coglierne le differenze: qui siamo in presenza di un potere edittale, si emanano «regolamenti particolari», norme dirette a definire situazioni specifiche. Il tessuto normativo non sempre si proietta sull'intero territorio. Proprio per questo la titolarità del potere edittale segue l'articolazione, estremamente complessa e policentrica, anche in Francia, della struttura istituzionale: non solo il principe ed il suo Consiglio ne sono investiti, ma anche i Parlamenti, i giudici inferiori, i giudici signorili, in una parola tutti coloro che risultano titolari di *iusdictio*, scendendo sino ai gradi più bassi della raggiera istituzionale.

Il lemma *police* non si limita comunque a registrare l'esistenza di una serie di affari di polizia: proprio attraverso la scoperta di questa specifica dimensione regolativa, prende il via anche un itinerario concettuale di progressiva definizione dei principali compiti pubblici (del principe ed insieme dei corpi). Proprio all'interno dei campi teorici segnati da *police* in Francia e da *Policey* in Germania, si procederà a registrare e ad inventa-

riare, nell'arco di tempo che intercorre tra la guerra dei Trent'anni e la fine del Settecento, l'incremento dei compiti pubblici.

Gli undici settori che Preto ricordava citati nel manuale di Marco Ferro hanno, nel *Traité de la police* di Delamare, una fonte precisa, e corrispondono esattamente alle undici sezioni in cui il *Traité* è articolato. Questa inventariazione conoscerà in Germania, nel corso del Settecento, i noti approdi scientifici della *Policeywissenschaft*, ma sempre all'interno di un campo teorico, certo ormai distinto dallo spazio semantico della politica, eppure ancora lontano dalle formalizzazioni della polizia di sicurezza.

Si tratta ancora di quella fase intermedia, assente nell'itinerario terminologico italiano, eppure ricchissima e che meriterebbe, sempre in chiave comparativa, di essere avvicinata più analiticamente. Una fase intermedia che puntualmente registra la crescita degli obiettivi di governo, l'espansione di uno spazio che già Domat attribuisce irrevocabilmente al *droit public*, ma che continua ad affidarsi alla tradizionale struttura giustiziale, tipica dell'ordine antico, incrementando quella funzione materialmente regolativa che non richiede ancora apparati esecutivi, amministrazione generale e polizia di sicurezza.

#### MICHAEL BROERS

Per quanto riguarda la terminologia, nel caso piemontese è molto interessante notare che dopo il 1814, nei primi anni della Restaurazione, il termine scelto da Vittorio Emanuele I per la polizia civile fosse «Buon Governo»: si faceva cioè ricorso a un termine toscano. I carabinieri reali, istituiti subito dopo la partenza dei francesi, erano considerati l'arma di forza di questo Buon Governo. Il concetto della polizia piemontese nei primi anni dopo la Restaurazione era molto diverso da quello francese, ma è interessante osservare come dopo due, tre anni, sotto Balbo, le strutture della polizia si fossero rapidamente adeguate al modello francese: i carabinieri reali dipendevano dal ministero degli affari interni, ma dopo due o tre anni sarebbero dipesi dal ministero della guerra.

Questo cambiamento di terminologia è molto importante per l'ideologia della Restaurazione, perché nei documenti, e in genere nelle fonti, si parla sempre di «pulizia». Nel primo regolamento del Buon Governo anche relativamente ai carabinieri si parla del loro dovere, della difesa della religione cattolica, dei buoni costumi per una società «pulita».

Quando con Vittorio Emanuele, prima del '21, si fa riferimento alla polizia, si parla di «pulizia». Le strutture vengono però plasmate rapidamente sul modello francese.

È molto interessante il discorso sul concetto di *police* in Inghilterra. C'era, fino agli anni Settanta di questo secolo, una gendarmeria propria in

Irlanda. È molto interessante che, unitamente alla creazione di questa forza, Robert Peel avesse previsto la creazione di una gendarmeria anche in Inghilterra, ma che il suo segretario degli Interni avesse detto di non aver bisogno di una *police* organizzata in Inghilterra.

Sto lavorando sull'epoca napoleonica ed ho trovato a Parigi una notizia molto interessante: si conserva infatti la corrispondenza della Consulta e anche dei primi prefetti del Dipartimento di Roma. Da queste carte si evince la volontà decisa delle comunità, e in genere delle amministrazioni locali, negli Stati già papali, per la soppressione degli sbirri. I francesi avevano così centralizzato gli sbirri in due corpi e ritirato le famiglie da Roma, dalla Toscana e dal territorio dell'ex Stato di Parma, non per loro volontà ma perché la pressione era venuta dalle comunità, dagli italiani. I francesi avevano infatti previsto un ruolo per le famiglie degli sbirri, ma la pressione locale aveva obbligato a questo cambiamento di indirizzo.

#### CAPITANO PERSICO

In quanto ufficiale di Pubblica Sicurezza, credo di essere l'oggetto delle vostre attenzioni, almeno per quello che rappresento; non posso quindi esimermi dal fare una piccolissima riflessione su quanto avete detto.

È stato interessante questo *excursus* sul tema della polizia: tante cose non le conoscevo, ma le ho apprese questa mattina grazie a Paolo Preto e a tutti quanti voi. Sono stati evidenziati numerosi aspetti, come il mantenimento dell'ordine pubblico – come dicevano i latini, «*ne cives ad arma ruant*» –, l'aspetto della garanzia delle leggi, della pulizia, della legalità; si è quindi visto l'aspetto repressivo, ma è stato anche curato l'aspetto preventivo, quello di servizio nei confronti della collettività. La polizia, dunque, è soggetta alle leggi, avete detto, e non al potere politico di turno; occorre considerare, però, che il «potere politico di turno» è quello che in effetti fa le leggi. Succede allora che la polizia debba fare applicare le leggi che il potere politico esprime in quel momento storico e le leggi non sempre sono leggi di diritto, perché leggi sono state anche quelle antisemite durante il periodo hitleriano, leggi sono quelle della segregazione razziale: leggi che colpiscono i diritti della personalità dell'uomo. La polizia si vede costretta allora ad applicare delle leggi che sono contrarie al diritto puro. Questo può determinare il cosiddetto abuso, un abuso sui diritti fondamentali dell'uomo, ma che, alle volte, la polizia è costretta ad applicare. Ecco perché accade poi che la gente pensi che la polizia sia la *longa manus* del potere, che sia dunque vicina al potere politico e non ai cittadini.

Oggi la polizia vuole porsi in maniera differente, vuole cambiare volto, ma non cambiando il suo nome. Per farlo bisogna cambiare dall'interno e credo che la polizia si debba porre, nei confronti dei cittadini, come

una polizia di servizio e come una polizia educatrice. Per far questo noi sentiamo l'esigenza di avvicinarci maggiormente alle realtà sociali. Il ministero degli interni è stato promotore di incontri con i ragazzi e i docenti delle scuole medie e superiori e con altre realtà per avvicinare ed educare la gente al rispetto della legalità, del diritto, proprio per sentirci più vicino a tutti costoro, in modo che non ci guardino come l'antagonista, lo sbirro, i servi del potere, ma come persone che danno l'esempio di un vivere civile indispensabile per il nostro progresso. Se le leggi non regolassero i rapporti civili, vivremmo infatti nella giungla.



## 2. *La comparsa di una polizia «moderna»*

GIORGIA ALESSI

Alla domanda sul tempo di nascita – in Italia ed in Europa – di una polizia moderna, si può dare una risposta forse riduttiva sul piano della riflessione teorica, ma utilmente efficace sul piano di un primo orientamento cronologico. La polizia moderna nasce quando, all'interno di un consapevole e non frammentario progetto di governo, il disciplinamento materiale del territorio viene sottratto agli apparati ed alle garanzie proprie della giurisdizione ed affidato ad apparati e corpi subalterni separati, distinti da più antiche rappresentanze cittadine e dai residui diritti giurisdizionali di carattere signorile.

Per l'Italia, gli studi relativi alla Toscana medicea e leopoldina<sup>1</sup>, alla Repubblica di Venezia<sup>2</sup>, al Regno di Napoli<sup>3</sup>, al Piemonte<sup>4</sup>, alla Bologna

<sup>1</sup> C. Mangio, *La polizia toscana. Organizzazione e criteri d'intervento (1765-1808)*, Milano, Giuffrè, 1988; P. Napoli, *Polizia d'antico regime: frammenti di un concetto nella Toscana e nel Piemonte del XVII e del XVIII secolo*, in M. Stolleis, K. Härtner (a cura di), *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1996, pp. 1-54; E. Fasano Guarini, *Gli «ordini di polizia» nell'Italia del '500: il caso toscano*, *ibid.*, pp. 55-95; A. Contini, *La città regolata: polizia e amministrazione nella Firenze leopoldina (1777-1782)*, in *Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna*, Atti delle giornate di studio dedicate a Giuseppe Pansini, Firenze, 4-5 dicembre 1992, Roma, Pubblicazioni degli Archivi di Stato 31, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1994, pp. 426-508; G. Alessi, *Le riforme di polizia nell'Italia del Settecento: Granducato di Toscana e Regno di Napoli*, *ibid.*, pp. 404-426; Ead., *Questione giustizia e nuovi modelli processuali fra '700 e '800. Il caso leopoldino*, in L. Berlinguer, F. Colao (a cura di), *La «Leopoldina» nel diritto e nella giustizia in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1989; B. Sordi, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano, Giuffrè, 1991.

<sup>2</sup> P. Tessitori, *«Basta che finissa 'sti cani». Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia, 1997; sempre fondamentale per l'orizzonte della giustizia e del controllo sociale, non solo veneziano, il contributo di G. Cozzi: cito per tutti *Repubblica di Venezia e Stati italiani. Politica e giustizia dal sec. XVI al sec. XVIII*, Torino, Einaudi, 1982, e la recente raccolta di saggi da lui curata *La società ve-*

papale<sup>5</sup>, all'Italia napoleonica e risorgimentale<sup>6</sup> sembrano confermare che il tempo storico di questi nuovi assetti istituzionali – che certo siglano trasformazioni di più lunga durata – va indicato nel periodo compreso tra l'ultimo trentennio del XVIII secolo e la Restaurazione.

Questa linea di risposta un po' perentoria, tutta orientata sul livello istituzionale, può avere il pregio di trar fuori la riflessione sulla polizia da quella sorta di accanimento concettuale o semantico intorno al quale sembra talora impigliarsi, ove l'immane riferimento ai passaggi testuali che accostano *politèia*, politica, polizia rischia di apparire nulla più che un *topos* erudito. Anche perché il quadro complessivo di orientamento concettuale e terminologico sembra saldamente fissato nell'insieme dei saggi, assai importanti, apparsi nel numero monografico della rivista «Filosofia politica» del 1988, dal titolo: *Materiali per un lessico giuridico europeo: «Polizia»*<sup>7</sup>.

Pur munita di buone ragioni, la ricostruzione istituzionale-narrativa lascia però fuori, con troppo disinvolta sicurezza, le tracce suggestive segnate dalla storiografia per ripercorrere i sentieri che congiungono l'invenzione della polizia, come forma «separata» del controllo sociale, ai territori della modernità. Questa relazione, saldamente ricondotta agli sviluppi delle scienze dello Stato e della cameralistica nelle ricerche ormai tradizionali sul modello «Prussia» – messo a fuoco dai tanti contributi di Pierangelo Schiera – o alle accelerazioni e inquietudini della storia urbana e sociale delle capitali europee alla fine dell'antico regime – penso agli studi di Arlette Farge, ma anche al lavoro ormai classico di Richard Cobb –, trova oggi nuove chiavi di lettura.

*neta e il suo diritto. Saggi su questioni matrimoniali, giustizia penale, politica del diritto, sopravvivenza del diritto veneto nell'Ottocento*, Venezia, Marsilio, 2000.

<sup>3</sup> A. De Martino, *Giustizia e polizia a Napoli nella crisi dell'Antico Regime*, in R. De Lorenzo (a cura di), *L'organizzazione dello Stato al tramonto dell'Antico Regime*, Napoli, Morano, 1990, pp. 187-216; B. Marin, *Découpage de l'espace et contrôle du territoire urbain: les quartiers de police à Naples (1779-1815)*, in *Le quartier urbain en Europe (XVI-XX siècles): approches et réalités*, Table ronde internationale organisée à Rome par l'École française, 27-28 settembre 1991, Roma, École française, 1992.

<sup>4</sup> D. Balani, *Il Vicario tra città e Stato. L'ordine pubblico e l'annona nella Torino del Settecento*, Torino, Deputazione subalpina di Storia patria, 1983; Napoli, *Polizia d'antico regime*, cit.

<sup>5</sup> S.C. Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento. The politics of policing in Bologna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

<sup>6</sup> Cfr. J.A. Davis, *Conflict and Control: Law and Order in Nineteenth-Century Italy*, Hampshire and London, Macmillan, 1988; L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna, Il Mulino, 1983; Id., *Tra polizia e militare. la Guardia nazionale nella Repubblica cisalpina*, in A.M. Rao (a cura di), *Esercito e società nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, Napoli, Morano, 1990.

<sup>7</sup> Si tratta del già più volte citato volume di «Filosofia politica», a. II (1988), n. 1.

Le versioni «disciplinanti» della lezione di Oestreich<sup>8</sup>, le risistemazioni antropologiche e discorsive del nesso sapere/potere/diritto indicate nei contributi importanti di Antonio Manuel Hespanha<sup>9</sup>, gli studi d'area anglosassone tendenti a sottolineare il carattere creativo della definizione del crimine: contro i pericoli di astratta teorizzazione di queste posizioni, Clive Emsley, nelle sue numerose, solide ricerche sul concreto intreccio tra amministrazione della giustizia e poteri di polizia entro concrete esperienze istituzionali, ha costantemente richiamato l'attenzione degli studiosi<sup>10</sup>.

Partendo da queste indicazioni diverse, ed incoraggiata dalla funzione provocatoria che penso debba avere questa breve introduzione, azzardo una schematizzazione dei punti di vista da cui credo possa essere «agguantata», con più ampio respiro, la modernità della polizia. Cioè, spiego subito, la modernizzazione delle tecniche di governo; il tramonto della giurisdizione; l'uso delle nascenti scienze sociali e della stessa medicina come strumenti specifici del controllo sociale. Spero che il contributo del dibattito possa controbilanciare l'insopportabile, inevitabile, rigidità della proposta.

Di certo, l'orizzonte della disciplina, del circuito virtuoso attraverso cui le tecniche di governo attivano una comunicazione non episodica e non meramente repressiva tra comando e obbedienza, pare fornire uno sfondo adatto alla decifrazione del fenomeno polizia, soprattutto per quanto attiene al momento iniziale della sua moderna fondazione, quello delle riforme settecentesche. In queste si coglie bene l'esito finale di un progressivo slittamento «dalla giustizia alla disciplina»<sup>11</sup>. L'esempio toscano, con il carico di funzioni anche pedagogiche che i riformatori del granduca affidano alla Magistratura del Buon Governo, nel 1784, rappresenta un utile campione in questa dimensione. Michel Foucault ha ben analizzato, in dimensione europea, il passaggio da un sistema di discontinua esemplarità ad uno di pervasivo, costante disciplinamento di massa. La sponda ottocentesca di questo processo sigla un passaggio ben noto: si affermò allora, infatti, un disegno politico «tendente a spostare l'asse degli equilibri costituzionali sul potere esecutivo e a ridurre di conseguenza

<sup>8</sup> Cfr., per una rapida riflessione sul tema, G. Alessi, *Discipline. I nuovi orizzonti del disciplinamento sociale*, in «Storica», a. II (1996), n. 4, pp. 7-37.

<sup>9</sup> Per le linee di fondo di tale storiografia cfr. ora A.M. Hespanha, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1999, in particolare il cap. IV.

<sup>10</sup> Cfr. anzitutto l'ampio quadro tracciato in *Crime and Society in England, 1750-1900*, London and New York, Longman, 1993: uno strumento molto utile, per seguire gli studi recenti su amministrazione della giustizia e controllo sociale nell'Europa moderna è, da alcuni anni, la rivista «Crime, Histoire et Sociétés. Crime, History & Societies», di cui lo stesso Emsley, insieme a un gruppo di specialisti, fa parte.

<sup>11</sup> L'espressione, com'è noto, è di Hespanha, e costituisce una delle sue chiavi di ricostruzione del passaggio dalla monarchia corporativa di antico regime alla statualità moderna: cfr. *La Gracia del Derecho. Economía de la cultura en la edad moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, cap. VII.

l'influenza del giudiziario»<sup>12</sup>. Il tramonto del giudiziario, del suo strumentario inquisitorio e sapienziale, pose con forza sul tappeto l'esigenza di forme alternative di indagine, di mezzi più celeri di ricognizione – della popolazione e del territorio –, di nuovi saperi<sup>13</sup>.

Qui la costruzione della polizia, il suo farsi moderna, pagò un forte debito al modello militare, alle sue sperimentate tecniche di controllo del territorio, ai criteri di divisibilità e responsabilità dei compiti, di inquadramento, visibilità e dignità dei subalterni. Tutto ciò fu chiarissimo nel Regno di Napoli, ove il processo di militarizzazione della polizia fu evidente anche nei suoi esiti istituzionali<sup>14</sup>, ma certamente, nel passaggio all'età napoleonica, i prestiti che i nuovi assetti istituzionali mutuavano dalle discipline militari riguardarono tutte le aree italiane sottoposte all'influenza francese, e non solo queste.

Del resto la logica della guerra, assieme alle sue tecnologie, fu presente per altri versi negli itinerari moderni della polizia. Proprio nei decenni della sua realizzazione istituzionale separata, attraversati dall'«emergenza» – di volta in volta giacobina, rivoluzionaria, napoleonica, inglese –, la polizia *bienfaisante* dell'utopia settecentesca mutò volto e scopi, volgendosi, come ben ci ha narrato Reiner Schulze<sup>15</sup>, dalla cura complessiva del benessere alla garanzia della sicurezza interna. Non tanto, almeno in Italia, per logiche interne, relative ai riassetti teorici e politici delle funzioni dello Stato, ma per la congiuntura bellica prima, per l'ossessione di ritorni rivoluzionari dopo, durante la Restaurazione. Un impoverimento dei compiti e degli scopi della polizia, un allontanamento dalla sua connotazione urbana – nel doppio senso di «cittadina» e di «civile» – di volta in volta dovuto alle ristrettezze finanziarie, agli assalti popolari o all'emergenza bellica mi pare del resto testimoniato dagli studi sulla polizia in questo periodo storico.

Sul carattere propriamente cittadino che contrassegna la nascita della polizia – apparsa prima come apparato delle grandi capitali europee e sol-

<sup>12</sup> De Martino, *Giustizia e polizia*, cit., p. 187.

<sup>13</sup> Sul numero, come strumento essenziale di governo, cfr. E. Brian, *La mesure de l'État. Administrateurs et géomètres au XVIII siècle*, Paris, Albin Michel, 1994; sul ricorso alla statistica come strumento della polizia cfr. F. Sofia, *I Commissari-Osservatori di Garat. Polizia ed amministrazione agli albori delle statistiche regionali francesi*, in «Clio», a. XXI (1985), n. 1, pp. 77-97; Ead., *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Roma, Bonacci, 1988; sui nuovi strumenti di identificazione degli individui cfr. M. Meriggi, *La cittadinanza di carta*, in «Storica», a. VI (2000), n. 16, pp. 107-120.

<sup>14</sup> Cfr. G. Alessi, *Giustizia e polizia. I. Il controllo di una capitale. Napoli 1779-1803*, Napoli, Jovene, 1992; Ead., «Ad modum belli». *Il governo delle province napoletane tra antiche segreterie e nuovi ministeri (1803-1806)*, in «Frontiera d'Europa», a. 1995, n. 2, pp. 127-178.

<sup>15</sup> R. Schulze, *La «Police» in Germania*, in «Filosofia politica», a. II (1988), n. 1, pp. 69-104.

tanto successivamente in provincia – e sulla relazione specifica tra modernità della polizia e nuova geografia del territorio (la divisione in quartieri, l'adozione delle divisioni relative alla parrocchia, l'eliminazione delle antiche magistrature corporative o patrizie, l'apposizione dei numeri civici) non mi soffermo, perché proprio questi elementi, rispetto alla modernità della polizia, mi appaiono più pacificamente acquisiti.

Rifletterei invece, sempre assai schematicamente, lungo la contrapposizione modernizzazione/modernità<sup>16</sup>, sul secondo possibile elemento di discontinuità, cioè quello relativo all'individualismo, e più in generale alla nuova percezione ed identificazione dei soggetti. I decenni di cui discorriamo, in cui si assiste all'organizzazione istituzionale separata della polizia, rappresentano anche un momento di forte accelerazione nella costruzione del soggetto, sia come riferimento dei diritti e delle libertà, sia come oggetto della nuova riflessione – tra antropologia e sociologia – sui vizi e le passioni. Strumentario indispensabile, quest'ultimo, per l'elaborazione teorica delle funzioni di prevenzione della polizia.

Osservazione dei vizi e delle passioni e memorizzazione del dato biografico contrassegnano una assunzione al tempo stesso individualizzata e disumanizzata dei soggetti: vedo qui un altro forte elemento di modernità. La polizia e il suo specifico sapere dovettero fare i conti, nell'orizzonte del primo Ottocento, con le astrattezze del soggetto di diritto e con il carattere generale della cittadinanza: astrazione e generalità andavano ricondotte, per l'opera di controllo e prevenzione, ad opportune differenziazioni. E tuttavia, pur contraddicendolo continuamente, la polizia rifondata si ricollega strettamente all'universo della codificazione, alle sue ossessioni unificatorie: dei soggetti distinti, delle legislazioni frammentate, delle giurisdizioni confuse, delle truppe rabberciate e disorganiche, delle giurisdizioni disseminate e confliggenti. Un'unica giurisdizione, una sola polizia, un unico, specifico codice di polizia: parole d'ordine largamente diffuse nel tempo storico di nascita, in Italia, della polizia moderna.

Se non si intrecciano fortemente questi elementi con l'orizzonte della «modernizzazione», come razionalizzazione degli strumenti di governo, risulta difficile rilevare delle discontinuità rispetto ai fenomeni di accelerazione regolamentare che contrassegnano molte esperienze di governo d'antico regime. L'incremento delle norme di disciplinamento materiale del territorio, dal Cinquecento in poi, analizzato da Marc Raeff per la Prussia – talora con una attribuzione eccessiva di significati ma certo con estrema efficacia analitica – è stato confermato, per i territori di Hessen ed Hessen-Kassel, dalle attente ricerche di Karl Härter e, per la Toscana me-

<sup>16</sup> La contrapposizione in A. Touraine, *Critica della modernità*, Milano, Il Saggiatore, 1993. Ma cfr. anche J. Habermas, *Il discorso filosofico della modernità. Dodici lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 1987.

dicea, da un recente saggio di Elena Fasano, nel medesimo volume sulla polizia<sup>17</sup>.

Questa contrapposizione un po' forzata tra modernizzazione e modernità non rischia di riproporre, in riferimento alla polizia, il vecchio contrasto individualismo/assolutismo? Certo, se si vuole, ma a patto di riconsiderare ambedue con il «disincanto» che la storiografia vi ha proiettato: per l'individualismo, con la costante riflessione sui rischi di manipolazione di un soggetto senza reti, spezzati i circuiti virtuosi dell'opinione pubblica e le antiche identificazioni cetuali; per l'assolutismo, con il richiamo alla struttura transattiva, contrattualistica, in una parola al suo carattere tutt'altro che assoluto.

Ma la tensione di fondo che si profila nella storia della polizia dell'Ottocento è piuttosto un'altra, che qui vorrei sottolineare. Nella sua fondazione moderna, due esigenze contrassegnarono fortemente il nuovo statuto della polizia: quello di costituirsi come controsistema, duttile e pervasivo<sup>18</sup>, rispetto a quello rigido e garantista della giustizia; quello di rendere, nello stesso tempo, visibile e dignitoso il corpo dei subalterni, gli antichi sbirri ora incardinati nel suo corpo istituzionale.

La contraddizione tra queste esigenze esplose subito: la continua moltiplicazione – di nuovo *le* polizie – dei sottosistemi di investigazione e repressione corre lungo tutta l'unificazione italiana<sup>19</sup>, e si accompagna a scivolamenti progressivi dal visibile all'invisibile, dall'esibizione della divisa alla mimetizzazione della spia, dell'infiltrato, dell'agente in borghese. Il volto minaccioso della modernità poliziesca, che assomma, deformandole, le antiche vocazioni alla classificazione antropologica «preventiva», la diffidenza verso le sottigliezze della giurisdizione, la tendenza alla moltiplicazione del proprio corpo, per renderlo invisibile, schiude l'universo, tutto novecentesco, del totalitarismo.

Non è questo certo il luogo per occuparsene, né io possiedo gli strumenti per farlo. Ci si può chiedere, però, se la modernità della polizia porti di necessità, incisa nel codice genetico, la tendenza tumorale a moltiplicarsi in incontrollabili sottosistemi repressivi e invisibili, e la tentazione ricorrente a rendersi irricognoscibile, e perciò «inurbana». Con questo ultimo interrogativo, che lascio alle nostre private riflessioni assai più che al nostro faticoso, ma spero fertile, seminario di studi, ritengo di aver assolto

<sup>17</sup> Cfr. Stolleis, Härtner (a cura di), *Policey in Europa*, cit.

<sup>18</sup> Sul carattere di «controdiritto» degli interventi disciplinari, e di polizia, lontane dal carattere formale e astratto del diritto, Foucault ha scritto pagine fondamentali: cfr. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976, particolarmente pp. 242-247, ma *passim*.

<sup>19</sup> Sugli aspetti antigarantisti del sottosistema di polizia nella storia italiana cfr. L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, Laterza, 1989.

i miei compiti di sintetica e arbitraria introduzione al tema della modernità della polizia.

## *Discussione*

GIORGIA ALESSI

Vorrei aggiungere qualche considerazione alla mia relazione.

Quelli di polizia e modernità sono concetti di grandissima ambiguità. A complicare la faccenda si aggiunge, sullo sfondo, la giustizia, e i rischi di scivolamento sono molto grandi. Rispetto a tali rischi si possono scegliere due diverse vie d'uscita: o quella di essere un po' *tranchant*, come qualcuno mi ha detto, oppure di incamminarsi nelle secche di una navigazione che rischia di non avere sponda. Si può salpare da porti sempre più lontani e si può arrivare, se si vuole, agli assiro-babilonesi. Siccome ognuno sceglie i rischi più congeniali al carattere, io scelgo di essere un po' *tranchant* chiedendovene scusa e naturalmente aspettando da voi opportune correzioni. Enuncio innanzitutto alcuni punti del *paper*, cercando di soffermarmi su cose più problematiche o su cui ho un po' glissato nella scrittura.

Il problema è quello di segnare, nella lunghissima durata della modernizzazione degli strumenti di controllo sociale, possibili discontinuità. Dico nella lunghissima durata degli strumenti di controllo sociale e preferirei però al termine più generico controllo sociale questa frase che Elena Fasano adopera nell'articolo che è stato più volte citato, di «disciplinamento materiale del territorio». È, secondo me, un'espressione utile e inclusiva dei molti aspetti della polizia, soprattutto nell'antico regime; utile e inclusiva perché dà subito un indice definitorio, chiarificatore di quella che è la proiezione spaziale della funzione di polizia.

Quali discontinuità si possono segnare in questa lunghissima vicenda? Io qui, per una volta, non sono d'accordo con Mario Sbriccoli: non è una vicenda che farei cominciare dall'età comunale (come egli fa nella voce *polizia* scritta per l'*Enciclopedia del diritto*), nel suo senso specifico. È chiaro che quando l'organizzazione dell'apparato ha capacità, consenso di poteri, risorse finanziarie che gli permettono di intervenire più massivamente nel disciplinamento materiale del territorio, lì c'è un precipitato, una maggiore densità di intervento. Certo, se il Comune ha momenti di organizzazione forte, in quei momenti c'è un'accelerazione dei compiti di controllo sociale e disciplinamento.

Il compito è quello di vedere se possiamo segnare, in questa vicenda che ricomincia sempre, dei momenti di discontinuità. Il primo che io vedo e che subito propongo, probabilmente per il mio mestiere, è quello che ri-

guarda la giurisdizione. Vedo delle discontinuità laddove la distanza, la differenziazione rispetto agli apparati di giurisdizione si presenta evidente e consapevole. Dunque scelgo i decenni tra Sette e Ottocento perché mi sembra un momento in cui nel dibattito consapevole, non nell'episodico apparire di congiunture o citazioni di testi, si pone, al centro della questione, la distanza, la differenziazione dalla giurisdizione, dai suoi organi, dai suoi metodi, dai suoi saperi soprattutto.

Questo tema discontinuità/mutamento degli apparati e delle funzioni di polizia, segnati dal rapporto con le funzioni e gli apparati della giurisdizione, mi sembra utile, sia pure nella sua relatività, per un altro problema, perché questa discontinuità nella definizione della polizia riguarda anche, come leggevo nel *paper* di Sandra Contini, il tema della rilegittimazione o legittimazione del potere nel rapporto con l'opinione pubblica. Allora il contrasto giurisdizione/polizia riguarda – e si precipita molto in questo passaggio tra Sette e Ottocento – proprio una modalità di rilegittimazione del potere il cui strumentario più importante non è più quello della *iurisdictio*, come era stato nella lunghissima durata. Abbiamo letto moltissime cose sulla *iurisdictio* nel medioevo, sul *iudex rex*, sulla capacità dei giuristi di legittimarsi attraverso la *iurisdictio*. Ora queste nuove forme di legittimazione nel rapporto con l'opinione pubblica passano per questo ampliamento degli spazi di intervento di cui parlava Bernardo Sordi.

Dal discorso di Sordi colgo un altro elemento per cui il tema differenziazione/contrapposizione, polizia/*iurisdictio* o *iurisdictio*/buon governo, può essere utile. Sordi accennava ai poteri regolamentari, quindi all'opposizione legge/regolamento, che è un punto parallelo. L'ampliamento degli spazi di governamentalità, secondo l'espressione che preferisce Napoli, avviene *contro* la *iurisdictio*. Il potere regolamentare si presenta come più duttile, più pervasivo, più appropriato alla rilegittimazione rispetto a quello *jus commune* che portava con sé un carico di garantismo, di formalismo. Differenziazione, quindi, con la *iurisdictio* anche per la portata antiformalistica che il passaggio verso l'orizzonte della polizia tra Sette e Ottocento, secondo me, comporta.

Ma volevo fermarmi un momento soltanto su quel passaggio che ho fatto sul testo a proposito della modernità rispetto all'utilizzazione di categorie concettuali, all'utilizzazione dello strumento semantico, che è sicuramente affascinante e per cui io non ho lo strumentario filologico adatto. Vorrei solo dire che questo tema della modernità, l'intreccio tra modernità e polizia, riguarda anche il nostro modo di guardare alle parole. Allora, in questo senso, credo che intrecciare il termine modernità a polizia significhi anche cancellare dai nostri strumentari quella ricerca un po' «a *thesaurus*» che è tipica della non modernità; cioè nel modo di guardare dei non moderni alla loro storia c'era questa tipica metodologia del *thesaurus*, vale a dire un grande vocabolario, un grande deposito di termini

nello stile dell'enciclopedismo medievale: dalle etimologie di Isidoro di Siviglia in poi.

Direi che, invece – per questo bisogna essere un po' più *tranchant* – le parole vanno ricollegate, quando si tratta di termini di così lunga e devastante durata, a contesti precisi, possibilmente polemici. Cioè all'interno di una polemica e di una falsificazione dei polemizzatori, nel Cinquecento, nel Settecento, nell'Ottocento, è possibile ridare senso a lemmi di così lunga durata. Faccio due esempi che sono venuti dalla discussione di oggi. Se vogliamo cercare l'indizio semantico più caratterizzante del passaggio cui sopra facevo cenno, questo non è tanto *polizia*, ma *economia*, *economico*. Ci sono dei passaggi, sia nell'articolo della Fasano che in quello di Napoli, che lo suggeriscono, ma probabilmente aprire la porta della «discontinuità polizia» tra Settecento e Ottocento attraverso l'aggettivo *economico* è più produttivo che tentare di aprirla ancora attraverso la parola complessiva *polizia* o *politica*. Dico questo perché ancora una volta l'economico si oppone al giurisdizionale, l'abbreviato si oppone all'inquisitorio, la pena mite e immediata si oppone al patibolo, al supplizio di antico regime (per questi passaggi credo che Foucault sia un riferimento ineliminabile). *Economico* è una chiave di lettura, come segno di ciò che si può attuare nel disciplinamento materiale del territorio, rapidamente, senza passaggi troppo garantistici; così come mi pare che nel passaggio ottocentesco l'altra chiave – polizia continua ad essere termine troppo ampio, troppo di lunga durata – sia quella polizia/pubblica sicurezza.

Però vedo anche, nell'insistere sul termine sicurezza, l'universo di Benjamin Constant. L'universo della sicurezza è lo strumento di rilegittimazione dello Stato e del potere. Il potere, dopo la tempesta di passaggio tra Sette e Ottocento, si ridefinisce, si autolegittima a tutti i livelli perché è garante della sicurezza. Pubblica sicurezza, quindi, ha, secondo me, tutte e due le connotazioni: una discontinuità con le parole diffamate dell'antico regime, ma un riferimento all'universo della sicurezza dei beni e, dunque, all'individualismo proprietario anche in qualche modo della prima età liberale.

Su questi primi due elementi di discontinuità mi sentirei relativamente tranquillo, perlomeno sono quelli che maneggio meglio. Vi indico, però – ci sono in parte nella relazione – altri elementi che mi sembra siano importanti, perché l'orizzonte della modernità non è solo l'orizzonte della modernizzazione. Ho usato questa contrapposizione un po' schematica, cioè l'orizzonte in cui gli strumenti di governo, di pervasività del disciplinamento si fanno più incisivi, più precisi, si razionalizzano: l'orizzonte weberiano. Quest'orizzonte importante va però percorso di pari passo a quello della individualizzazione. Ritengo che per cogliere esattamente tutta la discontinuità di questo trapasso debbano indicarsi ambedue i termini. Questa esperienza dell'individualismo proprietario è più chiara nell'esperienza inglese di passaggio. L'esperienza inglese incontra in modo più

evidente l'individualismo proprietario – le balle di cotone nel porto di Londra che vanno difese assolutamente dai ladri e che danno origine alla polizia fluviale di Londra, prima privata – e arriva poi, nel terzo decennio dell'Ottocento, ad una polizia-apparato.

L'esempio europeo, invece, va decifrato meglio, non tanto attraverso la chiave individualistica, quanto attraverso la chiave dell'individualizzazione, con tutti i marchingegni di identificazione del territorio e delle persone. È, quindi, il tempo in cui la modernizzazione passa fortemente attraverso il dar misura al territorio e il dar volto agli individui. Cerco di essere meno astratta. È il tempo dei catasti, è il tempo in cui questo misurare il territorio conosce moltissimi esempi: Torino in modo più precoce, poi Napoli, Firenze; è il tempo del numero civico. Catasto e numero civico danno misura al territorio. Le carte di identità fissano quella «cittadinanza di carta» di cui parla Marco Meriggi. La controprova che questi strumenti di individuazione innestano forti momenti di modernità e discontinuità è data a Napoli: esempio sempre estremo, dove il popolo rompe i numeri civici durante il giacobinismo e poi, quando arrivano i francesi, perché pensa che mettere i numeri civici significhi identificare il nemico ed organizzare la repressione. Ed è anche il tempo delle divise.

Ma il versante modernità, identificazione, rinvia anche all'utilizzazione, nell'universo della repressione, degli strumenti di controllo antropologico; il tempo della passione e dei vizi. Governo e controllo, per divenire moderni, devono classificare, individuare e, soprattutto, considerare sociologicamente le passioni. Gli elementi di modernità individualizzante passano, credo, dall'uso delle scienze sociali legate all'antropologia, all'osservazione degli uomini nella utilizzazione di polizia e di repressione. Ripropongo questa mia concezione, estremamente schematica, che mette insieme i due fili modernizzazione/razionalizzazione degli strumenti di governo, e individualizzazione della popolazione. Su questo sentiero ci si può imbattere nel volto terrorizzante della modernità, laddove il lemma diventa *poliziesco*, lontanissimo ormai dall'universo *bienfaisant* dell'utopia settecentesca.

L'individualizzazione del tipo che ho esposto molto brevemente costituisce il volto di massa dell'individualismo moderno, che ci introduce all'età contemporanea. Se abbiamo sempre accolto, sia pure con molte discussioni, che l'individualismo è uno degli elementi della modernità – io ne sono convinta – allora non c'è dubbio che la rappresentazione di tipo classificatorio, poliziesco, razionalizzante, rappresenti la versione massificata e repressiva di questa storia dell'individualismo, che comincia sempre in questo versante di passaggio che ho indicato. Introduce, quindi, la storia completamente diversa, ma certo importante da seguire, del totalitarismo, di cui ora non ci occupiamo in quanto storia novecentesca, ma che senza dubbio è storia della polizia.

In questo cinquantennio, tra fine Settecento e primo Ottocento, che io continuo a vedere come un periodo di discontinuità e di apparizione della polizia moderna, c'è una grande contraddizione: l'individuazione, e la lotta per l'individuazione, passa fortemente attraverso il tema delle divise e della visibilità degli sbirri. Questo è un tema che credo si incontri in tutte le ricerche che ognuno di noi ha fatto e che si incrocia con quello della gendarmeria. A Napoli l'esempio è molto bello: Medici ad un certo punto vuol costituire la polizia a cavallo, di grande dignità, che vada per le strade di Napoli proprio per lavare la macchia di diffamazione che i birri hanno. Comincia, così, a raccogliere fondi. I napoletani irridono questa polizia; Medici comincia a essere osteggiato da tutta la parte militare e quindi stende una delle più accorate lettere scritte da un uomo di governo di polizia tra quelle che ho letto. In questa lettera Medici dice che avrebbe voluto formare questa polizia a cavallo, ma, nell'impossibilità di rendere veramente rispettabile la polizia, ha pensato di usare i soldi per raccattare degli spioni. Il passaggio, dunque, dal massimo della visibilità/dignità, al massimo della invisibilità/repressività in questa lettera di Medici è bellissimo.

La visibilità/invisibilità, cioè la visibilità dell'intervento, come diceva il nostro amico, in cui la polizia dialoga, si fa riconoscibile fra gli studenti, si propone come elemento di civilizzazione: è la polizia che, avendo accettato questo, poi non può sostenerlo e deve rifarsi segreta per adempiere alle sue funzioni. È uno sdoppiamento già settecentesco: la polizia cioè nasce come sdoppiamento rispetto alla giurisdizione, proprio nel momento in cui questa, dopo la battaglia illuminista, diviene più garantista. Questo, nell'esempio della Toscana, è chiarissimo: Pietro Leopoldo porta a termine la riforma della giustizia criminale dopo che si è assicurato il Buon Governo, gli ispettori, i commissari ecc. C'è un primo processo di sdoppiamento giustizia/polizia, visibilità/invisibilità; questo sdoppiamento si ripresenta, secondo me, nel gioco visibilità/invisibilità, per tutto l'Ottocento e il Novecento, ed è una chiave attraverso la quale possono essere seguite le traiettorie della polizia.

L'esempio napoletano e siciliano rivelano anch'essi con estrema chiarezza gli intrecci tra controllo sociale nel territorio e criminalità. La dimensione transattiva, cioè, e le connivenze, gli intrecci con la criminalità, derivano a Napoli – in Sicilia ne so meno – dalla militarizzazione della polizia, che è un altro dei punti di riferimento della modernità. A Napoli questa polizia militare segna in parte l'origine della camorra. I quartieri della polizia militare sono, cioè, quartieri di immunità; la polizia militare, che dovrebbe occuparsi dei quartieri Reali, del San Carlo, del porto, protegge giochi proibiti e dà armi proibite ai giocatori d'azzardo. C'è un bellissimo rapporto di un poliziotto non militare che afferma di non poter andare al porto perché ci sono i militari. Entro questo triangolo – modello

giurisdizionale, modello militare e polizia – si giocano le discontinuità della polizia di cui ritengo che una chiave sia proprio questa, della visibilità/invisibilità degli strumenti di identificazione.

MARIA SOFIA CORCIULO

Non mi sono mai interessata in maniera organica di polizia, però, giustamente come ha detto l'amico Antonielli, quasi tutti noi che studiamo questi argomenti a carattere istituzionale abbiamo incontrato aspetti polizieschi in studi di altro genere. Scusate, quindi, se non sarò così precisa come mi sembra, e sto apprezzando, voi siate.

La relazione dell'Alessi mi incuriosisce molto perché, a parte talune considerazioni che trovo giustissime, mi pone degli interrogativi che sottopongo alla vostra attenzione, da *naïve* dell'argomento. Certamente per quanto riguarda il Regno di Napoli – io mi sono occupata particolarmente della Terra d'Otranto nel periodo napoleonico, e anche negli anni successivi fino agli anni 1820-1821 in studi più limitati – l'aspetto repressivo è molto interessante, sia negli anni successivi alla fine del decennio napoleonico e sia in quelli successivi alla fine del cosiddetto no-nimestre costituzionale. In questo aspetto, quindi, diciamo repressivo, l'Alessi ha perfettamente ragione quando dice che in realtà poi si sviluppa questa nuova forma poliziesca che consiste nel catalogare, nello schedare – lei non l'ha detto –, ma soprattutto nell'informare: tutto ciò serve infatti per informare. Quindi gli spioni sono quanto mai richiesti e diffusi, come ho potuto verificare anche nei documenti d'archivio che ho consultato relativamente alla provincia della Terra d'Otranto. Non dimentichiamo che questo è il periodo anche della Carboneria, quindi da una parte c'è il segreto delle sette, dall'altra il segreto degli spioni e della polizia segreta.

A parte l'aver trovato suffragato quanto dice l'Alessi sulla necessità di informare, catalogare, volevo aggiungere che, in un saggio che ho scritto sui deputati in Terra d'Otranto al parlamento del 1820 e 1821, si vede che, dopo la fine di questa esperienza costituzionale durata pochissimo – solo nove mesi – i quattro deputati della Terra d'Otranto – erano cinque con un supplente – non solo furono costretti a rifugiarsi a Napoli, dove cercavano di fuggire alle repressioni dei controlli attuati dall'intendente, ma continuamente il ministro della polizia ripeteva e richiedeva all'intendente di Terra d'Otranto l'invio di una documentazione sull'attività dell'unico ex deputato rimasto nella zona. Alcune volte l'intendente si seccava di rispondere al ministro della polizia, perché questo povero ex deputato aveva ottantun'anni, e quindi non poteva che continuamente riferire che costui si occupava solo dei suoi studi e non faceva nulla di parti-

colarmente pericoloso per l'ordine pubblico. Nonostante ciò, ogni due mesi gli veniva ribadito il suo obbligo di inviare delle informazioni su questo ex deputato. In particolare queste informazioni furono richieste allorché, per esempio, nel 1830 scoppiò la rivoluzione in Francia (gli ex deputati, infatti, erano tutte persone che avevano partecipato ai moti del 1799): c'era una linea rossa continua, perlomeno per gran parte delle province del meridione d'Italia, fra coloro che parteciparono all'innalzamento dell'albero della libertà e alle vicende del decennio e poi a quelle costituzionali.

Queste continue richieste rientrano proprio nell'aspetto che l'Alessi ha sottolineato. Vorrei però osservare che l'individualismo che emerge da queste informative veniva poi in qualche modo annacquato dal fatto che la razionalizzazione degli aspetti polizieschi assumeva delle caratteristiche tali per cui ognuna di queste persone (molti erano deputati provenienti dalle varie province del Regno di Napoli) veniva poi inserita in schedature più ampie: si trattava di rei di Stato presunti o reali, a seconda che avessero essi stessi diffuso le idee rivoluzionarie oppure ne avessero tollerato la propagazione. La mia domanda è questa: pur tenendo conto di tutto ciò che lei ha detto, e che mi trova pienamente d'accordo, questa modernizzazione non annulla poi anche questo iniziale individualismo che abbiamo visto così ben esplicito in queste categorie che troveremo anche successivamente?

Per concludere, voglio dire che la polizia era efficientissima e fino al 1842, cioè fino alla morte di questa generazione di rivoluzionari, controllava ogni due mesi questi ex deputati; il ministro della polizia pretendeva di avere notizie dall'intendente – il quale, a sua volta, le chiedeva ai giudici del circondario – degli ex deputati anche quando da Napoli, ormai vecchi, ritornarono nella Terra d'Otranto.

Brevissima domanda a Livio Antonielli: vorrei sapere se in questi studi di polizia si è pensato di esaminare, soprattutto per i primi anni dell'Ottocento, anche l'azione delle commissioni militari. Proprio nella Terra d'Otranto, infatti, mi sono imbattuta in una commissione militare istituita nel 1817, che aveva il compito ufficialmente di reprimere il brigantaggio iniziale già cominciato in Puglia, ma in realtà di far tacere la Carboneria. A capo di questa commissione militare fu, in maniera assolutamente inusuale, posto un irlandese che, ironia della sorte, come il nostro generale Dalla Chiesa, si chiamava Church. Questa commissione ebbe un ruolo più che repressivo, forse politico, o almeno anche politico. Forse sarebbe interessante vedere nelle commissioni militari quanto incise l'aspetto propriamente poliziesco, quanto quello politico e quanto l'interpretazione che ne ha dato la storia.

Vorrei intervenire a proposito del problema delle discontinuità, e anche a proposito della definizione di Giorgia Alessi relativa al periodo precedente alla comparsa di una polizia moderna, come funzione di controllo o disciplinamento del territorio: periodo che appare caratterizzato dalla prevalenza di polizie dipendenti dalla giustizia (o giurisdizionali). La pluralità di giurisdizioni comporta dunque la compresenza e concorrenza di polizie dipendenti da una pluralità di tribunali, e vorrei qui segnalare che accanto ai tribunali laici ci sono anche di quelli ecclesiastici.

Per quanto riguarda il tema della discontinuità, vorrei suggerire che una cesura assai netta rispetto ai corpi di polizia d'antico regime si registra a partire dagli anni Settanta del Settecento anche sul versante dei tribunali ecclesiastici, dei vescovi e dei vicari periferici del Sant'Uffizio; per coglierla e inserirla nel quadro generale occorre incrociare la legislazione di riforma sul versante laico e su quello ecclesiastico. Mi limiterò qui a proporre un incrocio del genere in due casi, che sono tra i più studiati e che personalmente conosco meglio. A Milano e a Firenze, studiando la legislazione di riforma penale e di istituzione della polizia, prima nel 1781-82, e in una seconda fase nel 1786-87, si può giungere a una visione più completa del significato delle riforme giudiziarie incrociandola con la normativa, che non è separata ma che è, secondo me, assolutamente contestuale e connessa, di limitazione, di abolizione o di laicizzazione delle competenze dei tribunali ecclesiastici.

Quanto a Milano, cade nell'aprile 1781 la prima fase di costruzione di una polizia, almeno per il Ducato, con la concentrazione di tutti i poteri di giustizia e polizia nel capitano di giustizia<sup>20</sup>. Segue in giugno l'abolizione della censura, o meglio di quello che ne restava, cioè fondamentalmente la censura teologica, a parte la propaganda antireligiosa e la pornografia. Il 17 ottobre 1781 è promulgato l'Editto di Tolleranza, e ne consegue nel 1782 l'ordine di chiusura del Sant'Uffizio che dà luogo, in particolare, a disposizioni molto interessanti: a Cremona, fin dall'82, si ordina il trasferimento dell'archivio criminale dell'Inquisizione al vescovo di Cremona, mentre per Como si ha direttamente l'ordine di distruzione. Lo stesso vale per Milano dove, peraltro, l'esecuzione dell'ordine di Giuseppe II si avrà

<sup>20</sup> C. Capra, *Il Settecento*, in D. Sella, C. Capra, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, Torino, Utet, 1984, pp. 106, 494, 530: il 9 aprile 1781 si concentrano la giustizia penale e le funzioni di polizia per la provincia di Milano nel capitano di giustizia e nel suo vicario, con 3 uditori e 14 notai criminali, senza interpellare il Senato; l'8 giugno 1781 è abolita la censura (tranne per i libri pornografici e di propaganda anticattolica); il 17 ottobre 1781 si pubblica l'editto di tolleranza; nel 1782 sono soppressi gli ultimi due uffici dell'Inquisizione ancora in attività, a Como e Mantova, e si dà ordine di chiudere e bruciare le carte del Sant'Uffizio di Milano a S. Maria delle Grazie, che però sarà eseguito solo nel 1788.

solo nel 1788; la distruzione di tutte le carte processuali del vicariato del Sant'Ufficio è giustificata da una motivazione molto chiara: si teme l'infamia delle famiglie processate e ci si preoccupa delle vendette<sup>21</sup>. Si era dunque consapevoli del fatto che questo tipo di carte erano una schedatura di polizia politica e ancora si temevano vendette contro gli autori di denunce anonime, trasversali o segrete.

La seconda fase, avviata con l'Editto di riforma dei tribunali del 1786, è quella fondamentale della riforma giudiziaria, e comporta l'abolizione del foro vescovile. Il 30 aprile 1787, con correzioni dell'11 ottobre, è promulgata l'istruzione più importante sulla procedura da seguire per i reati detti «politici» ovvero di polizia, da punire con procedure sommarie o «economiche»<sup>22</sup>, in cui vengono trasferiti anche reati già di competenza dei magistrati ecclesiastici, e procedure sommarie e segrete tipiche dei loro tribunali. Il foro vescovile nessuno sa mai esattamente cosa sia, e si suppone che abbia solo armi spirituali: ma questo non è assolutamente vero, anche se al momento dovete credere a quest'affermazione sulla parola. Infatti aveva a disposizione una polizia ed un armamentario tutt'altro che puramente spirituale. Di sua competenza erano l'imposizione degli obblighi di culto e la repressione dei reati morali e sessuali, che vengono trasferiti dall'istruzione del 1787 nel novero dei nuovi reati detti appunto «politici» o di polizia.

Cade dunque con questa riforma il sistema precedente, che riguardava il controllo degli obblighi di culto, e rendeva sospetto d'eresia chi non an-

<sup>21</sup> L. Fumi, *L'Inquisizione romana e lo Stato di Milano. Saggio di ricerche nell'Archivio di Stato*, in «Archivio Storico Lombardo», s. IV, vol. XIII (1910), pp. 5-8.

<sup>22</sup> Resta inapplicato in Lombardia il *Piano giurisdizionale per la cognizione e punizione dei delitti politici*, perché legato alla mancata promulgazione del codice penale giuseppino del 1787 (S. Cuccia, *La Lombardia alla fine dell'Ancien Régime*, Firenze, La Nuova Italia, 1971, p. 104; C. Capra, *Il «Mosé della Lombardia»: la missione di Carlo Antonio Martini a Milano, 1785-1786*, in C. Mozzarelli, G. Olmi (a cura di), *Il Trentino nel Settecento fra Sacro Romano Impero e antichi stati italiani*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 347-349; e Id., *Il Settecento*, cit., pp. 535-536). È del 30 aprile 1787 l'*Istruzione per li magistrati politici sul modo dell'inquisizione, condanna, ed esecuzione contro i rei di delitto politico* (in Archivio di Stato di Milano (ASMi), *Giustizia punitiva, p.a.*, cart. 3; testo anche in G. Provin, *Una riforma per la Lombardia dei Lumi. Tradizione e novità nella «Norma interinale del processo criminale»*, Milano, Giuffré, 1990, pp. 44-45): in un suo *post scriptum* Kaunitz avverte che l'ufficio di polizia non dovrà aver ingerenza alcuna nella procedura inquisitoriale (ossia nell'inchiesta preliminare) «fuorché l'arresto dei delinquenti già sufficientemente indiziati», da consegnare alla custodia o carcere del giudice competente; e neppure nei delitti di polizia, quanto alla condanna (che spetta all'autorità politica; quanto alla cognizione, spetta ai Magistrati in città, ai giudicanti ordinari locali in campagna): «Credo di dover ciò avvertire per direzione di V.E., affinché soppia contenere ne' suoi confini codesto Ufficio Generale di Polizia, avendomi altresì S.M. in certa occasione mostrato di temere, che [in] detto Ufficio per un zelo malinteso possa dilatare oltre i limiti, o render troppo attiva, e soverchiamente odiosa la sua attività, e che quella de' Subalterni possa in qualche caso degenerare in vessazione».

dava a messa regolarmente; cade tutto un apparato territoriale di denuncia di inconfessi e incomunicati, persone di malavita e mala fama delle parrocchie e quartieri, concubinari, giocatori e meretrici, che era affidato dalla Controriforma ai parroci, coadiuvati dai capi contrada in città, dai consoli e podestà delle ville nel contado. A Mantova, per esempio<sup>23</sup>, alle relazioni semestrali che queste autorità locali dovevano mandare al duca sui reati commessi nel loro territorio comunale, erano tenuti ad allegare gli elenchi compilati dai parroci, cui spettava il controllo dell'ortodossia dei singoli nella forma esterna degli atti di culto, nonché il controllo della buona condotta e buona fama dei parrocchiani. Questo capillare controllo del territorio era fondato sulla confessione obbligatoria pasquale e sulla schedatura dei renitenti agli obblighi di culto mediante gli stati d'anime, seguita dalla pubblicazione dei nomi e dalla scomunica degli inconfessi, minacciati di processo per sospetta eresia: sistema che non conosceva nessuna immunità e fondava il più completo controllo concepibile dei comportamenti e delle coscienze. Tale meccanismo utilizzava un doppio strumentario: le penitenze pubbliche per i peccatori scandalosi, e il sistema segreto dei casi riservati, col passaggio dalla confessione sacramentale al vicario o penitenziere vescovile, per i peccatori «occulti» che confessavano reati morali e sessuali gravi che, se fossero stati divulgati, avrebbero minacciato l'onore delle famiglie; per quanto concerne i reati d'opinione, i penitenti che li confessavano venivano inviati dal parroco al vicario del Sant'Uffizio.

Lo stesso tipo di coincidenza cronologica tra la legislazione di riforma dei tribunali laici ed ecclesiastici, e quindi il fatto che, in molti sensi, la fondazione di una polizia laica sia contestuale all'abolizione di quelli che erano stati gli strumenti di polizia ecclesiastica, si può riscontrare in Toscana, con alcune varianti rispetto al caso lombardo. In Toscana non si dà una dichiarazione esplicita di tolleranza: c'è però, nel progetto di costituzione dell'81, anche la tolleranza per gli acattolici; nel 1782, dopo lo scandalo delle monache di Prato, si promulga anche qui l'editto che abolisce il Sant'Uffizio e che ordina la consegna ai vescovi di tutti gli archivi dei processi criminali. Va sottolineato che non solo le competenze e attività del Sant'Uffizio, ma anche quelle del foro vescovile, che riguardano soprattutto i reati morali e sessuali, vengono progressivamente smantellate, e il tutto poi culmina nell'abolizione dei poteri di polizia ecclesiastica pubblica e segreta, che si attua in Toscana nel 1786-87 con due processi di riforma che corrono strettamente paralleli e connessi: da un lato l'emanazione della Leopoldina e dall'altro il Sinodo di Pistoia. Il Sinodo viene preparato anche da una circolare che abolisce il passaggio dalla confessione al foro segreto vescovile per i reati morali, come casi riservati all'assoluzione del vescovo, e trasferisce le

<sup>23</sup> M.A. Romani, *Criminalità e giustizia nel Ducato di Mantova alla fine del Cinquecento*, in «Rivista storica italiana», a. XCII (1980), pp. 680-706.

competenze per le cause di fede dal Sant'Uffizio al Sinodo dei vescovi. Questo per quanto riguarda il versante ecclesiastico che in Toscana, quindi, viene lasciato, più che in Lombardia, ancora ai giudici vescovili.

Sul versante laico, nella Leopoldina entra una serie di articoli che riformano sia la definizione dei reati morali e religiosi, che risaliva grosso modo al Concilio di Trento, sia la procedura per punirli. Viene trasferita, dai parroci e dai vescovi, al nuovo Ufficio laico di polizia la facoltà di procedere per «vie economiche» contro i peccatori «pubblici e scandalosi», nei reati morali per i quali la «pubblica fama» era stata sufficiente indizio per consentire ai parroci di comminare pene anche senza processo: meretricio e sodomia, adulterio e fornicazione, aborto e concubinato, e insomma la polizia dei costumi in genere, e del costume sessuale in particolare. Tali reati erano stati di competenza del foro esterno vescovile e parrocchiale, denunciati e puniti con penitenze pubbliche, di frusta e bando, confino e pene infamanti, che sono proprio le pene che vengono ora trasferite nell'armamentario di quelle «economiche» a disposizione del presidente del Buon Governo. Ma inoltre, e forse è la cosa più importante, vengono abolite definitivamente anche le sanzioni penali, di multe o ammende, per l'inosservanza degli obblighi di culto, in particolare l'obbligo di confessione pasquale, e vengono depenalizzati molti reati religiosi già perseguiti dal Sant'Uffizio come la bestemmia, la mancanza di rispetto a persone e oggetti di culto, la disobbedienza alle autorità ecclesiastiche, conservando la punibilità solo per i casi più gravi di pubblica empietà, bestemmia ereticale, sacrilegio e propaganda apertamente anticattolica.

Pertanto quando vediamo riemergere, nell'attuazione della riforma della polizia di Pietro Leopoldo, tutta una serie di elementi intrusivi, di ingresso nel segreto delle famiglie, di spirito inquisitorio, di norma interpretati come una sorta di inopinata interferenza della politica nella polizia; o quando vediamo riproposto dal capo della polizia Giusti il ricorso alla denuncia e schedatura degli inconfessi e «scandalosi», di chi non va a messa, di concubini e gente «di mala fama», per cui si cerca di nuovo la collaborazione dei parroci, non ci troviamo di fronte ad una discontinuità come innovazione, crescita della qualità della repressione rispetto ad un sistema precedente meno intrusivo. Il sistema c'era già, ed era quello ecclesiastico, che poteva passare anche dal segreto confessionale. La discontinuità sta semmai in quello che ho detto prima, l'abolizione delle procedure anche più intrusive che dalla Controriforma erano state praticate da entrambi i fori spirituali, dei vescovi e parroci da un lato, del Sant'Uffizio dall'altro. Provengono da quei tribunali e dalle procedure ecclesiastiche molti elementi di continuità che riappaiono soprattutto in Giusti; molto meno in Pietro Leopoldo, che cerca anzi di opporsi a pratiche come quella di tenere segrete le denunce dei mariti contro le mogli, dei parroci contro le donne «di mala fama» che vivono pubblicamente con concubini ecc.; soprat-

tutto, riemerge il tentativo di avere notizie della condotta di tutti i parrochiani attraverso i parroci, e di tornare di nuovo al sistema delle liste dei contumaci al precetto pasquale, da pubblicarsi adesso dal presidente del Buon Governo, cioè dal nuovo ministro di polizia, anziché, come si faceva prima, direttamente dai vescovi.

Questo ritorno del ministero di polizia, soprattutto negli anni Novanta, ai vecchi metodi della polizia ecclesiastica coincide coll'emergere di un'opposizione alle riforme che, secondo me, è di matrice schiettamente clericale ed anti-illuminista, e si dispiegherà poi completamente nel Viva Maria in Toscana, nella reazione antileopoldina. Invece gli elementi intrusivi, quelle forme di penitenze per mala fama, di cartelli infamanti, che sono caratteristici e scandalizzano nella politica di Pietro Leopoldo, sono presi pari pari da una serie di tradizioni che naturalmente non erano solo quelle delle penitenze pubbliche dei vescovi e dei parroci, ma erano anche quelle dei tribunali laici di giustizia criminale e polizia, tant'è che le usavano in particolare gli Otto di Guardia.

A me sembra che anche a Napoli ci sia qualche elemento di laicizzazione della polizia ecclesiastica, benché più debole, perché a Napoli i vescovi avevano maggiori poteri di polizia e sommavano i compiti di delegati del Sant'Uffizio e di giudici per i reati morali. Però la Prammatica, che viene preparata nel '78 -79 e pubblicata, mi pare, nell'80, nomina come informatori dei nuovi giudici di quartiere non solo i capitani di strada e i capodieci, ma anche i parroci. I parroci, secondo me, non vanno eliminati dal quadro perché sono stati considerati dalla Controriforma la rete di base degli informatori di una polizia ecclesiastica, sia pubblica che segreta. La sua abolizione, soprattutto nella variante segreta – che dalla sospesa assoluzione dei parroci nella confessione obbligatoria pasquale conduceva all'obbligo di autodenuncia e denuncia dei complici al Sant'Uffizio, che a Napoli era il foro segreto arcivescovile<sup>24</sup> – a me sembra una discontinuità

<sup>24</sup> Nella casistica delle materie di polizia a Napoli, presentata da G. Alessi (*Giustizia e polizia*, cit.) per il periodo successivo alla legge di polizia del 1778, sono inclusi anche reati di provenienza ecclesiastica: sia cause di foro misto (conoscibili in concorrenza sia dai tribunali laici sia da quelli ecclesiastici, come la bestemmia), sia di esclusiva competenza del foro vescovile; tali erano ad esempio le cause di stupro semplice o seduzione, separazione, concubinato e affini (*ibid.*, pp. 7, 62-68, 159-162). Esse potevano esser trattate dai giudici ecclesiastici nel «foro esterno», quando i reati morali e sessuali erano perseguiti d'ufficio perché pubblici o di scandalo (una definizione di scandalo si trova nei decreti del Concilio di Trento, Sess. XXIV *de ref.* cap.8), oppure nel «foro interno», quando si trattavano in via segreta extragiudiziale dal vicario o dal penitenziere vescovile: in tal caso potevano provenire da suppliche dirette degli interessati, ma anche dal segreto confessionale, come casi riservati per i quali i confessori non erano autorizzati ad assolvere ma dovevano inviare il penitente al giudice vescovile. L'uso del segreto serviva anche qui, proprio come resterà evidente anche negli atti del Reggente della Vicaria Luigi de' Medici, come capo della polizia urbana, a tutelare «l'onore delle famiglie».

fortissima, che è sottovalutata perché in realtà non si sa molto e non si capisce molto di come funzionassero Sant'Uffizio e tribunali vescovili, e si tende a sottovalutarli proprio perché non se ne parla. Però questi funzionavano e c'è una serie di dati che mostrano che erano ancora perfettamente attivi anche in pieno Settecento.

Per quello che riguarda, invece, l'elemento di discontinuità e, in particolare, la progressiva affermazione dell'individualismo, a me sembra che sia cruciale l'eliminazione di una serie di competenze che avevano i parroci nel definire, attraverso i sacramenti, e in particolare il battesimo, i diritti civili e, attraverso la legislazione matrimoniale, i reati morali e sessuali, nonché il compito che essi avevano di tenere i registri di battesimo, di matrimonio e di morte, e di redigere gli stati delle anime: che erano tutti atti giuridici, di definizione congiunta dello stato civile e religioso degli individui, forme particolarmente coattive perché escludevano ogni pluralismo confessionale, limitando i diritti civili ai soli cattolici; e costituivano un tipo di controllo visibile molto più presente sul territorio di quello che si suole pensare.

Le carte d'identità o il processo di individuazione di età francese nascono dalla separazione dello stato civile da quello religioso, laicizzato col trasferimento al comune di quelli che erano stati i compiti di stato civile dei parroci. Si toglie all'autorità ecclesiastica la possibilità di definire come eretico chi è semplicemente valdese, chi è protestante, ecc. È una fase di costruzione laica di una nuova base d'identità, dei diritti del cittadino, di anagrafe, di stato civile, di carte d'identità, affidate ai comuni e non solo alla polizia, che nasce, secondo me, in termini di liberazione, ancora nei termini dell'utopia eudemonistica e *bien faisante* illuministica, e che ha degli aspetti che sono di costruzione attiva del cittadino, ormai distinto dal cattolico definito dal battesimo obbligatorio.

È chiaro poi che c'è anche l'altro aspetto, quello repressivo, che riemerge, né io voglio dire che riemerge solo dalla tradizione inquisitoriale o ecclesiastica, in quanto una parte è in connessione con il nuovo sistema politico e con la repressione dell'opposizione politica. Però volevo segnalare l'importanza di incrociare le fonti di soppressione dei tribunali ecclesiastici con quelle di fondazione di una polizia laica, come punto d'arrivo di una tradizione preesistente, segnale forte di discontinuità, e inizio di una tradizione nuova.

PAOLO PRETO

Vorrei segnalare un episodio relativo al tema segretezza/visibilità. A Venezia, durante la municipalità democratica, Andrea Giuseppe Giuliani, giacobino radicale, propone una riforma della polizia ispirata ai nuovi

principi democratici: dunque basta con gli spioni, i confidenti, le denunce segrete, retaggio della defunta repubblica aristocratica. Ma dopo qualche settimana egli stesso chiede, quasi sommessamente, al Comitato di salute pubblica, fondi segreti per spie e confidenti; qualche funzionario della neonata polizia democratica gli ha spiegato che senza spie e confidenti c'è poca speranza di acchiappare delinquenti.

Non c'è un seguito alla vicenda perché di lì a qualche mese arriva l'Austria e l'episodio è archiviato come esperienza di polizia democratica; ma credo che faccia un po' il paio con quello che si diceva per Napoli. Questo caso, però, va nella direzione opposta, cioè dal riformismo all'idea che il riformismo debba essere temperato con qualche retaggio del sistema antico, altrimenti neppure la polizia democratica riuscirà a porre un freno all'illegalità, come ci fa capire questo esponente dell'ala più avanzata del giacobinismo veneto.

LUCA MANNORI

Mi limito ad aggiungere solo due parole in adesione a ciò che ha già detto Giorgia Alessi. La concezione classica della polizia fatta propria dall'età moderna fino all'ultimo scorcio del Settecento si caratterizza in effetti per la sua perdurante implicazione rispetto alla sfera della *iurisdictio*, cioè al pubblico potere globalmente inteso come potestà di difendere e di rendere esplicito un diritto già iscritto nell'ordine obbiettivo del mondo. La polizia dell'antico regime si distingue appunto dalla polizia «nostra», moderno-contemporanea, nella misura in cui si rappresenta (e viene concretamente esercitata) come un segmento della giurisdizione. La stessa definizione del *droit de police* come potestà di far regolamenti, che troviamo in Charles Loyseau e che talvolta viene addotta a testimonianza di una precoce attitudine «amministrativa» degli apparati protomoderni, non ha niente di volontaristico e di radicalmente innovativo, ma rinvia a uno dei diritti classici da sempre riconosciuti a tutti i titolari di giurisdizione. Secondo la percezione della cultura giuridica d'antico regime, infatti, lo *ius inventum* – quello fondativo dell'ordine, suscettibile di cautelosa modifica da parte del solo legislatore – necessita per sua natura di essere continuamente adattato alle variegata esigenze della vita tramite una specie di diritto «secondo», mutevole e contingente, che fa tutt'uno con il naturale dovere del giudice d'interpretare una norma dai bordi congenitamente sfumati. Ed è per questo che tutta la dottrina di diritto comune concorda, fin dal medioevo, nell'indicare la potestà «edittale» come un corollario inscindibile dello *iudicantis officium*. Chiunque eserciti una giurisdizione, per il fatto stesso di esser chiamato a far osservare il diritto all'interno di un certo spazio di governo, è abilitato – analogamente all'antico *praetor*

romano – a enunciare in via preventiva i criteri secondo i quali svolgerà questa funzione. E ciò senza bisogno di postulare alcuna delega specifica d'autorità da parte del sovrano, giacché un tale *edicere* null'altro è se non una manifestazione tipica della capacità giudicante propria di ogni vero magistrato. Loyseau stesso concorda perfettamente con questa antica impostazione del problema quando – prendendo posizione su una *vexata quaestio* del sistema giudiziario francese – ammette che il *droit de police* non sia appannaggio esclusivo delle magistrature regie, ma spetti anche a tutte le giustizie signorili, le quali lo hanno da sempre legittimamente esercitato come un indefettibile corollario della loro missione giustiziale. Ancora alla fine del Seicento, del resto, questa sostanziale ricomprensione della polizia all'interno dell'area della giurisdizionalità è ben registrata dalla grande sistemazione di Jean Domat. Sia pure – rileva in sostanza Domat nel mappare le funzioni pubbliche sotto la monarchia di Luigi XIV – che i compiti dell'apparato regio abbiano aggiunto in progresso di tempo all'antico esercizio della *justice* la cura della *finance* (cioè della raccolta fiscale) e l'amministrazione della *police*; sia pure che questi compiti si appoggino ora a un sistema di cariche articolatissimo, della cui inedita complessità e ricchezza il giurista è perfettamente consapevole; e sia pure, in particolare, che la specificità della *police* sia stata ormai ampiamente riconosciuta dalla dottrina giuridica come terza, grande tipologia operativa dell'attività pubblica. Ciò nonostante, quando Domat arriva a descrivere i profili funzionali di questo grande organigramma, è obbligato a riconoscere che non si danno cariche di polizia o di finanza a cui non acceda anche l'esercizio di una certa giurisdizione, giacché sarebbe praticamente e concettualmente impossibile far osservare un ordine di finanza o polizia «senza il ministero proprio dell'autorità della giustizia». Un'immagine, questa, perfettamente conforme al vissuto effettivo del sistema di governo francese: nel quale – come ha per esempio ben documentato Philip Payen nei suoi volumi sul Parlamento di Parigi – le più significative produttrici di norme di polizia continuarono a essere fino al termine dell'antico regime le vecchie autorità magistratuali, minacciate forse ma sicuramente non scalzate in questo primato dalle nuove burocrazie commissariali faticosamente create dal potere centrale. Il panorama, in definitiva, cambia solo con la grande crisi di fine Settecento, che archivia una volta per tutte l'idea elementare del potere come giurisdizione, come arbitrato tra interessi contrapposti, come strumento finalizzato alla conservazione di un ordine dato e degli equilibri pluralistici che su di esso si incardinano, per indicare in esso l'espressione di una volontà collettiva e perciò stesso totalizzante. È qui e solo qui che «polizia» si sgancia davvero – finalmente – dall'ambito referenziale della giustizia; ma è anche qui che il concetto perde quella posizione di spicco che aveva mantenuto nell'albero dei saperi per tutto il corso dell'età moderna a favore di un altro lessema – «amministrazione» –

a cui l'età successiva assegnerà il compito di veicolare l'espressione di quel bisogno di «pubblica direzione» che l'antico regime aveva sentito ancora collegato alla radice della *politèia* e che ora invece può essere tranquillamente riscritto nei termini di una semplice attività tecnico-esecutiva del dettato legale.

L'affiorare e il diffondersi dunque del concetto-termini *police-Policey* nel corso del Cinque-Seicento, se per un verso attesta certo il consolidarsi di una sempre più definita vocazione «disciplinante» da parte degli Stati, non prelude in nessun modo al trapasso da una gestione giudiziaria a una gestione esecutiva del potere, né marca il dischiudersi di un uso altrimenti più «moderno» dell'autorità. Anzi, da questo punto di vista credo veda giusto Elena Fasano quando osserva che un'attività di «polizia» sostanzialmente omologa, per esempio, a quella che riceve un così ampio riconoscimento teorico nei principati tedeschi della piena età moderna può essere facilmente rinvenuta anche in ambiti spaziali e temporali a cui la «parola» è ancora completamente estranea (come gli ordinamenti cittadini e regionali italiani a cavallo fra Tre e Cinquecento).

#### ANTONELLO MATTONE

Avevo concordato con Livio Antonielli di fare una «spigolatura» archivistica sull'introduzione della polizia moderna nel Regno di Sardegna: mi sono avvicinato a questo problema da un lato con l'entusiasmo del neofita, dall'altro con il complesso di inferiorità di colui che non ha mai studiato questi problemi; quindi, accanto all'amico Da Passano, che in tale campo è maestro, io così espongo il contenuto di alcune ricerche archivistiche fatte in collaborazione con le dottoresse Alessandra Argiolas e Carla Ferrante dell'Archivio di Stato di Cagliari.

Innanzitutto mi rifaccio a quello che diceva Michael Broers che, come per gli Stati Sabaudi, anche in Sardegna la nascita di una polizia moderna data dal periodo della Restaurazione, con l'istituzione dei carabinieri reali e poi, nel 1843, con la creazione di un vero e proprio corpo di polizia.

Perché questo ritardo rispetto agli altri Stati italiani? In primo luogo perché c'era una lunga persistenza del sistema feudale; quindi possiamo dire che le funzioni di polizia erano decentrate sostanzialmente in due grandi aree: da un lato quella del feudo, dove gli sbirri dipendevano dall'ufficiale di giustizia di ciascun feudo, e dall'altro quella delle città, dove le funzioni di polizia erano delegate al magistrato civico delle città regie.

Tuttavia, guardando le carte, il problema appare molto più complesso, perché al di là della nascita della polizia moderna, come diceva adesso Luca Mannori, si tratta di individuare quelle funzioni che prima venivano esercitate anche senza che operassero corpi preposti a questo scopo. In-

nanzitutto bisogna dire che altre funzioni di polizia erano decentrate ad altre istituzioni dell'amministrazione pubblica, ad esempio all'amministrazione delle torri costiere, che era modellata sul sistema delle torri costiere del Regno di Valencia, e che affidava agli alcaldi delle torri funzioni di polizia sanitaria, cioè di vigilanza su possibili approdi di navi infette. Nel 1720, quando ci fu la peste di Marsiglia, questo sistema di vigilanza bisogna dire che funzionò a perfezione, preservando il Regno da un possibile contagio. Gli alcaldi dovevano anche vigilare sul contrabbando, anche in ciò assolvendo una funzione di controllo, di segnalazione di eventuali esportazioni clandestine di merci e bestiame.

L'altro aspetto è quello che riguarda in qualche modo tutti i controlli fiscali e tributari che venivano esercitati da una magistratura, il procuratore reale, che dal 1720 divenne poi Intendenza generale, su modello piemontese. Al di là degli aspetti delle dogane, dei controlli dei carichi delle navi, l'aspetto più interessante è qui quello della riscossione dei tributi, perché, ad esempio, il donativo reale veniva riscosso da queste figure, che in catalano si chiamavano *veos portans*, che andavano a prelevare le tasse soprattutto dalle famiglie contadine. C'è un documento piuttosto agghiacciante in cui si vede che, siccome alcuni contadini non avevano né soldi né derrate alimentari come corrispettivo per pagare il donativo regio, con un carro gli avevano portato via tutte le tegole della casa. Anche queste figure, quindi, assolvevano per certi versi funzioni simili a quelle di un corpo di finanzieri.

C'erano poi delle forme molto più radicali, erano per certi versi di modello francese: mi riferisco alle *dragonnades* attuate nel 1680, dopo la revoca dell'Editto di Nantes, che venivano fatte per la repressione della criminalità rurale. Nel 1737 un viceré, il marchese di Rivarolo, proprio con i Dragoni aveva fatto sistematici acquarteramenti nei villaggi dove si segnalavano dei malavitosi. Girava con una forca montata su un carro, forca che era stata addobbata con teschi per renderla più temibile. C'è un proverbio sardo che, tradotto, recita: «Che tu possa salire al palazzo di Rivarolo», come forma di maledizione. Il marchese celebrava questi processi economici con un giudice: praticamente sentiva i maggiorenni dei villaggi, dopodiché i latitanti o coloro che venivano segnalati come autori di crimini venivano presi e dopo un processo economico erano immediatamente impiccati.

Il problema era dato dalla forte presenza del contrabbando, che consegnava una parte dell'isola completamente in mano alla criminalità. Il contrabbando era una grossa operazione di tipo internazionale, perché le bestie e le derrate cerealicole dovevano essere concentrate solo in sette porti (legislazione che è stata vigente anche in Sicilia per molto tempo). C'era dunque un incentivo ad esportare clandestinamente le derrate. Queste venivano trasportate in Corsica, dove c'erano degli specialisti, che si chiamavano puntieri, che accendevano dei fuochi e dalla costa corsa ar-

rivavano le navi bonifacine che caricavano il bestiame o le derrate. Livorno era il porto in cui si vendevano in gran parte tutte queste merci.

Il problema era che intorno alla criminalità c'era una vasta organizzazione che accomunava i ladri che rubavano il bestiame, coloro che lo concentravano sulla costa e tutti quelli che si incaricavano dell'esportazione. Ci fu una sorta di battaglia campale, in una zona vicino alla Gallura che si chiama Anglona, tra i Dragoni e questi malviventi, organizzati in una banda di duecento persone. In pratica queste forme di repressione andavano al di là della giustizia feudale, investendo direttamente corpi militari dello Stato, come in questo caso i Dragoni. Nel Seicento le milizie nazionali assolvevano questo ruolo, che era quello di accompagnare i giudici nelle spedizioni fatte nelle zone ad alta criminalità, ove si celebravano sempre processi economici in gran fretta, cui seguivano rapide impiccagioni.

L'altro aspetto interessante è che praticamente – mi rifaccio alla relazione di Preto – anche in Sardegna nasce un tipo di polizia di tipo comunale sull'esperienza dei comuni italiani: alle dipendenze dei podestà e dei consiglieri degli anziani c'erano i bargelli, che si occupavano dell'attività poliziesca all'interno delle mura cittadine. L'istituto però più interessante, che è un istituto per certi versi ancora vigente nelle campagne sarde, era quello previsto negli Statuti di Sassari del 1316, e poi ripreso nella *Carta de logu* d'Arborea, relativo alla nascita di una polizia campestre chiamata alla vigilanza nei confronti dei ladri di bestiame per il reato di abigeato e dei danneggiamenti dei predi, degli orti e delle vigne. Si chiamavano *padrargios* – *padro* è il terreno destinato al pascolo – le compagnie destinate alla vigilanza dei reati dell'abigeato, *vidazzonargios* quelle destinate alla sorveglianza dei coltivi.

Nel 1576 per la prima volta apparve il termine castigliano di *barracel*, che chiaramente derivava dal toscano bargello: praticamente queste compagnie medievali si trasformarono in un corpo, le compagnie barracellari, che sono tuttora attive nel territorio regionale, e operano con un contributo della regione autonoma della Sardegna, sempre per gli stessi scopi, che sono soprattutto quelli della prevenzione dell'abigeato. Nell'Archivio comunale di Alghero si conserva ancora il libro dell'attività del corpo dei barracelli di quel comune; si tratta di un libro molto divertente perché nella copertina ci sono degli occhiali settecenteschi con la scritta in sardo che dice: «apri gli occhi per i ladri». Questa forma di polizia forse affonda le radici nel diritto consuetudinario, che faceva sì che ci fosse una vigilanza delle campagne.

L'altro aspetto era quello di decentrare sui villaggi una serie di funzioni attraverso un istituto che troviamo nei più antichi testi statutarî medievali, l'«incarica», che era di origine bizantina. Praticamente era la responsabilità collettiva del villaggio nel cui territorio veniva commesso un reato. Il maggiore del villaggio doveva provvedere alla ricerca e alla cattura dei

malviventi; in caso contrario doveva pagare un'ammenda in denaro. È un istituto che è rimasto vigente appunto sino alla compilazione, nel 1827, delle Leggi civili e criminali di Carlo Felice, e che ha creato una serie di problemi. Ad esempio, nel parlamento del 1688 un villaggio, Decimomannu, che è vicino a Cagliari, si lamentava che, siccome passavano otto strade nel territorio del villaggio, il numero delle rapine, a causa della presenza di tante vie di comunicazioni, era molto più elevato rispetto a quello dei villaggi circostanti, e quindi chiedeva una riduzione della pena.

Il problema, quindi, è questo: la nascita recente di una polizia moderna, secondo i canoni interpretativi che sono stati esposti nella relazione di Preto e di Giorgia Alessi; ma una serie di funzioni abbastanza articolate, che andrebbero sicuramente studiate e analizzate meglio di questa spigolatura, che affondano le radici nel diritto consuetudinario locale e nella normativa statutaria trecentesca.

#### MONICA CALZOLARI

Mi pare che quanti hanno lavorato su queste tematiche, quanti si sono espressi fino ad adesso, rinvengano le funzioni di polizia in tempi anche molto antichi. Il problema posto dall'introduzione di Giorgia Alessi è quello di individuare cosa ha fatto sì che queste funzioni fossero ad un certo momento organizzate in maniera completamente diversa: cioè quale sia la discontinuità in chiave moderna. Perlomeno questo è uno dei temi che ha interessato noi all'Archivio di Stato di Roma e ci ha spinti ad affrontare questi fondi archivistici.

L'aggiunta che vorrei fare all'elenco di discontinuità che sono state sinora evidenziate dagli interventi che mi hanno preceduto e sulle quali sono in generale d'accordo, potrebbe apparire legata ad un'ottica strettamente archivistica del problema, ma non credo che sia così. Secondo me tra le categorie di modernità va inserita anche quella dell'informazione, cioè l'idea completamente moderna che l'istituzione polizia attua dell'idea di informazione, con un salto di qualità rispetto al motivo e ai metodi della raccolta, conservazione ed uso dei dati. Come tecnici del settore tendiamo a privilegiare questo aspetto, perché le carte ci restituiscono proprio questo messaggio. Quando abbiamo analizzato la differenza con l'organizzazione di antico regime, non l'abbiamo trovata tanto nelle cose che si facevano – per esempio, serie riferite al controllo del territorio della capitale le troviamo nel Tribunale delle strade. Le funzioni di polizia giudiziaria sono registrate nelle relazioni dei birri conservate nei vari fondi dei tribunali; il controllo degli spettacoli, dei girovaghi, delle adunanze di popolo è documentato dalla serie delle licenze rilasciate dall'importantissimo Tribunale del governatore di Roma; ma ciò che cambia veramente è l'organizzazione di

queste funzioni, con specifico riferimento alla centralizzazione e all'accesso all'informazione. Penso che questo aspetto sia molto attinente alla modernità e vada insieme a una serie di altre categorie che Giorgia Alessi ha giustamente individuato. Tra l'altro, è un aspetto che ci permette di comparare le varie polizie, poiché spesso gli strumenti che vengono approntati per soddisfare l'esigenza di informazioni sono simili.

Nel volume *Criminalità, giustizia penale e ordine pubblico nell'Europa moderna*, recentemente uscito presso l'Università di Roma «La Sapienza», appare un articolo di Emsley sulla polizia politica e gli Stati nazionali in Europa nel XIX secolo nel quale si afferma che in Francia furono i rapporti generali, le informazioni generali, le informazioni sullo spirito pubblico gli elementi che caratterizzarono quella polizia<sup>25</sup>. Questo lo abbiamo riscontrato anche noi: una delle serie portanti, principali dell'archivio del Protocollo ordinario della Direzione generale di polizia, è quella dei *Bollettini* e dei *Rapporti politici*.

Questo discorso procede di pari passo con l'altra questione fondamentale, ossia quella della visibilità/invisibilità della polizia. Nella riforma attuata nello Stato pontificio si procede per antitesi: da una parte si illumina, dall'altra si nasconde. Agli ispettori di polizia individuati con una divisa si affiancano gli informatori e le spie: una polizia parallela ed occulta mantenuta dallo Stato con il compito di infiltrarsi, di osservare e di raccogliere notizie in ogni angolo della società<sup>26</sup>. Questa è un'altra caratteristica sovrastrutturale, che individua il carattere di modernità dell'istituzione: l'ambiguità necessaria a fronteggiare e combattere qualcosa di radicalmente nuovo come l'opposizione politica, che amplia enormemente l'esigenza di controllo, in quanto non più mirato a ben definite e circoscritte categorie sociali, ma potenzialmente esteso all'universalità dei sudditi. L'apparato che viene messo in piedi ha lo scopo di raccogliere e centralizzare le informazioni riguardanti anche persone magari all'apparenza insospettabili, ma di cui si riteneva opportuno conoscere i movimenti. A tale scopo il sistema di controllo tende ad organizzarsi su due piani.

Fin dal 1793 nello Stato pontificio, con un provvedimento della Congregazione di Stato, si era tentato di separare le funzioni di polizia investigativa e giudiziaria da quelle di controllo e mantenimento dell'ordine pubblico: la polizia giudiziaria era rimasta affidata ai birri dei vari tribunali, mentre era stata istituita una polizia militare per il controllo del territorio. Questo tentativo di riforma era stato molto osteggiato, perciò dopo il bien-

<sup>25</sup> C. Emsley, *La polizia politica e gli stati nazionali in Europa nel XIX secolo*, in L. Cajani (a cura di), *Criminalità, giustizia penale e ordine pubblico nell'Italia moderna*, Milano, Unicopli, 1997, pp. 199-229.

<sup>26</sup> E. Grantaliano, *Spirito pubblico e difesa dello Stato nell'età della seconda Restaurazione*, in Bonella, Pompeo, Venzo (a cura di), *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX*, cit., pp. 63-78.

nio giacobino la divisione delle funzioni non era stata ripristinata<sup>27</sup>. Solo nel 1816 il progetto abbozzato nel 1793 poté essere attuato con l'istituzione contemporanea dei due corpi: i carabinieri e la polizia. Su questo mi riservo di intervenire quando si parlerà dell'arruolamento, perché a questo proposito è molto evidente, nei metodi seguiti e nei regolamenti dati, il deliberato procedere su due binari. Il discorso sulle informazioni è infatti collegato anche alla ricerca dei mezzi per conseguirle in modo segreto.

MICHAEL BROERS

Ho trovato la relazione di Giorgia Alessi ricchissima di spunti.

Trovo molto interessante la presenza della polizia sul territorio, perché questa presenza era forse il punto chiave secondo il modello francese. La presenza di brigate stabili, cioè collocate in luoghi particolari distribuiti sul territorio, era un punto fisso per esempio per Wirion, che organizzava la gendarmeria nel Nord Italia, in Piemonte e in Liguria. È questo il punto di svolta, il passaggio alla polizia moderna: vale a dire il momento in cui finisce l'utilizzazione delle commissioni militari, finisce l'utilizzazione delle colonne mobili come strumento regolare di polizia, e si ha la diffusione della gendarmeria. Anche nell'Italia centrale, in Toscana, nei dipartimenti romani, e persino nel Regno di Napoli questo era l'obiettivo. Ma nel Mezzogiorno, ed è questo un punto importante per la storia dell'Ottocento, non si è potuto realizzare, determinando conseguenze non secondarie anche sul regno unificato, in cui l'Italia settentrionale era abituata a questa presenza, mentre il Sud e il Centro lo erano molto meno. Forse questa è una considerazione che va tenuta presente.

Secondariamente chiedo un consiglio. La gendarmeria francese prevedeva la regola, mi pare – e lo stesso i carabinieri reali nello Stato postunitario –, che, nell'organizzazione delle compagnie, due terzi dei gendarmi – o dei carabinieri –, fossero stranieri rispetto alle regioni nelle quali erano chiamati a operare. Secondo me, soprattutto per quanto concerne l'epoca francese che ho studiato direttamente, vi è qui forse un legame con il concetto, proposto dalla Alessi, di tensione fra l'individualismo ufficiale, statale e la repressione effettiva nella polizia. Si tratta probabilmente di un problema che riguarda la storia delle mentalità, di una spiegazione del feno-

<sup>27</sup> Su questo punto cfr. L. Londei, *Giovanni Barberi, fiscale generale pontificio tra politica e amministrazione della giustizia nella crisi dell'antico regime*, in M. Sbriccoli, A. Bettolini (a cura di), *Grandi tribunali e rote nell'Italia di antico regime*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 657-683; Id., *Apparati di polizia e ordine pubblico a Roma nella seconda metà del Settecento: una crisi e una svolta*, in «Archivi e Cultura», XXX n.s. (1997), *Criminalità e polizia nello Stato pontificio (1770-1820)*, pp. 9-65.

meno dell'isolamento del carabiniere, del gendarme, straniero rispetto alla comunità locale: ecco a mio parere uno nuovo spazio di ricerca, un suggerimento per esaminare queste tensioni fra individualismo e repressione.

LIVIO ANTONIELLI

Vorrei puntualizzare un altro elemento di discontinuità che, questa volta, è relativo ai corpi di polizia.

Siamo tradizionalmente, e anche in modo esatto, portati a riconoscere il momento della grande frattura e, quindi, del passaggio a una polizia nuova, nel momento francese, quando arrivano delle istituzioni già mediate da una tradizione applicativa dei corpi ben strutturata. Ma nella seconda metà del Settecento si osserva anche in Italia tutta una serie di misure, messe in atto in larga misura dall'autorità statale, che non possono che portare, come conclusione, alla progressiva eliminazione dei tantissimi corpi che, comunque fosse, svolgevano funzioni in qualche maniera di polizia (nel momento in cui intendiamo «polizia» nella valenza di intervento per l'ordine pubblico); come dire che si riscontra in quel periodo una tendenza al prosciugamento di quelle che erano le tradizionali fonti di approvvigionamento economico di alcuni di questi corpi, risorse essenziali per la stessa loro esistenza. Intendo con ciò riferirmi all'eliminazione di tutta una serie di privilegi che molti corpi detenevano: penso per esempio ai corpi del satellizio che, nell'area milanese negli anni Settanta del Settecento, non possono più godere di una gestione in gran parte autonoma delle entrate provenienti dalle esecuzioni commissionate dai tribunali, in quanto vengono introdotte norme precise che disciplinano l'attribuzione delle esecuzioni, le operazioni appunto sulla base delle quali questi uomini traevano in larga misura compenso alla loro azione. Oppure accade che vengano sottratti ad alcuni corpi gli antichi privilegi legati alla loro natura militare o paramilitare, come ad esempio la possibilità di gestire autonomamente una serie di attività economiche. Tipica era, ad esempio, quella di possedere delle privative, i cosiddetti botteghini per la vendita al minuto di tabacco non sottoposto ai dazi doganali. Oppure, più generalmente, penso alla transizione dalle ferme alla gestione diretta della finanza, con la precisa consapevolezza che questo passaggio rappresentava anche una gestione economica diretta dei relativi corpi; oppure ancora, quando si dovevano concedere degli uomini a chi deteneva micro-appalti o a chi gestiva determinate fonti d'entrata di natura fiscale: a questo punto si aveva il diretto intervento dell'apparato statale, che faceva sì che i suoi uomini inseriti negli appalti esercitassero un controllo effettivo sui detentori dell'appalto, impedendo una gestione puramente utilitaristica.

Risponderò soprattutto all'intervento di Elena Brambilla, perché credo, attraverso questo, di poter rispondere anche agli altri interventi o perlomeno poter interloquire con questi. Puntualizzo brevemente e ringrazio Monica Calzolari. Avevo annotato tra i cambiamenti questo rapporto tra modernizzazione, rilegittimazione dei poteri e opinione pubblica come uno degli elementi fondamentali della nuova utilizzazione di flussi d'informazione, che magari hanno tipi di schedatura o classificazione non nuovi, ma che vengono orientati diversamente. Su questo, quindi, sono perfettamente d'accordo.

Più complicate le questioni che ha introdotto l'intervento di Elena Brambilla. Distingueri due parti. L'una riguarda il processo di unificazione rispetto alle pluralità di giurisdizioni dell'antico regime; l'altra, molto più complessa, riguarda il tema continuità/discontinuità dei saperi e il rapporto di questi con la cittadinanza. Il mio problema è solo uno: nel discorso sulla modernizzazione come accelerazione regolamentare o intervento più pervasivo e razionale sul territorio è difficile cogliere elementi di discontinuità, perché – Marc Raeff ce l'ha raccontato per la Prussia, Elena Fasano per la Toscana – se seguiamo questa via dal Cinquecento in poi, e forse prima, non ne usciamo. Un modo per uscirne molto più sicuro è quello di puntare, come diceva Mannori, sulla strada un po' più sicura della giurisdizione, fermarci là per rintracciare elementi di discontinuità. Siccome io non ritengo che si possa mai entrare a parlare dei territori della modernità senza parlare della costruzione della nuova soggettività giuridica e antropologica, che si ha tra Settecento e Ottocento, ho voluto introdurre anche questo aspetto, che è evidentemente molto più problematico e molto più difficile da maneggiare.

Il problema mi derivava dalla provocazione dei «disciplinanti», e da coloro che vanno sempre più indietro, fino al Comune, fino a prima del Comune, fino ai monaci del XII secolo per individuare la modernità disciplinante che, secondo me, invece, se non si incrocia con il soggettivismo, racconta tutto e niente, e può farci risalire ad Adamo ed Eva, senza uscirne. Queste sono state le mie difficoltà e da questo deriva qualche incertezza su discontinuità e continuità.

Per quanto riguarda la pluralità e l'unificazione, anche questa ossessione dell'unificazione fa parte di questo orizzonte: una polizia, un codice, un soggetto giuridico. Dunque l'unificazione riguarda questo nuovo soggettivismo ed è un elemento di discontinuità anche rispetto all'altro fatto, a cui non ho accennato, cioè l'orizzonte municipalistico. A Napoli, non so altrove, il discorso è chiaro: il disegno di Maria Carolina, che poi viene sopraffatto dalla logica militare di Acton, è quello di sottrarre potere alle vecchie municipalità, e con ciò ai suoi vecchi poteri, quali i capodieci, che vengono

progressivamente esautorati, così come viene esautorato – ed è un altro elemento – il fronte aristocratico. Il reggente della Vicaria combatte strenuamente, come capo aristocratico della polizia napoletana, per conservare il controllo sulle questioni d'onore delle famiglie aristocratiche.

È invece tutto da ripensare l'altro elemento che introduceva Elena Brambilla: la schedatura, il nuovo soggettivismo, i nuovi saperi come elemento più affascinante di discontinuità, ma anche più problematico. Ma questi nuovi saperi sono davvero nuovi o sono l'assunzione di vecchi strumenti? La faccenda mi pare molto complicata, però gli elementi di individuazione sono anche elementi legati alla cittadinanza, all'esercizio ufficiale per niente segreto e repressivo della cittadinanza. Lascio cadere alcune delle mie possibili, confuse riflessioni. Questo fatto dei saperi – del sapere militare, delle tecnologie dei militari assunte dalla polizia, ma anche del sapere ecclesiastico, il primo sapere anagrafico (è infatti quello che prima e meglio di tutti ha schedato vivi, morti, matrimoni, ecc.) – rappresenta una continuità con l'antico regime? In parte sì, però c'è uno spostamento; cioè questo sapere inquisitorio, segreto, diventa invece in qualche modo un sapere assunto come sapere ufficiale dello Stato; alcuni metodi diventano saperi e tecnologie ufficiali dello Stato.

In questa assunzione, però, c'è uno spostamento dal piano della giustizia a quello della polizia: il sapere inquisitoriale che viene sempre più rifiutato dall'ambito della giustizia perché ci sono state le riforme, viene in qualche modo spostato a livello della polizia: avviene quindi uno spostamento dei saperi, oltre che nella direzione opinione pubblica/rilegittimazione/saperi, anche nel senso di spostarli dalla giustizia – che è garantista, che deve essere controllata, che è ufficiale – alla polizia, che è sistema parallelo.

Sul tema della cittadinanza credo che dovremmo ritornare, perché l'ambiguità della polizia, secondo me, è massima. Da una parte il documento di identificazione è il presupposto di una cittadinanza eguale per tutti, dall'altra sussistono, affidati ancora una volta al sistema di polizia, forti elementi di schedatura dei marginali: vagabondi, ammoniti, prostitute.

GIOVANNA TOSATTI

Nello Stato unitario questo aspetto della modernizzazione trova applicazione nell'amministrazione della Pubblica Sicurezza. A me pare che nei primissimi anni dopo l'unificazione avvenga un tentativo di costruire strutture abbastanza ampie e importanti rispetto alle piccole dimensioni dell'amministrazione di quegli anni, costituita da poco più di duecento impiegati a livello centrale: esiste infatti la Direzione generale della Pubblica Sicurezza, che ha una solida struttura con due divisioni, cinque sezioni, e ben sessantacinque impiegati. Sussistono comunque ancora note-

voli incertezze, se pensiamo che per tutto il periodo della Destra, fino al 1876, si susseguono otto direttori generali – chiamiamoli così, anche se nel 1868 la Direzione generale della Pubblica Sicurezza verrà soppressa – di cui ben quattro scelti tra i magistrati. Ben presto, comunque, la Direzione generale, come quasi tutte quelle del ministero dell'interno, verrà soppressa, e resteranno solo le divisioni, o addirittura, nel periodo 1868-1880, un'unica divisione comprendente due sezioni con diciannove, venti impiegati: dunque una struttura di dimensioni assai limitate, ma considerata evidentemente sufficiente per uno Stato liberale.

Nel 1880 penso si possa individuare un momento di ulteriore modernizzazione, se vogliamo chiamarlo così: anche in questo caso siamo ad un livello prevalentemente organizzativo, pratico. Questo momento coincide forse con la concomitanza di diversi fattori; in primo luogo la comparsa di una figura di particolare rilievo, che riesce a pilotare, come avviene frequentemente in presenza di personalità eminenti, una fuga in avanti: si tratta di Giovanni Bolis, che sarà direttore generale nel periodo fra il 1879 e il 1883, anno in cui per motivi di salute dovrà lasciare il suo incarico nell'amministrazione. In secondo luogo in quegli anni cominciano a farsi sentire gli anarchici, che si renderanno colpevoli di attentati contro varie personalità anche straniere, come il presidente francese Carnot, Elisabetta d'Austria, e che culmineranno con l'assassinio del re d'Italia.

Nello stesso tempo, grazie a rapporti più stretti con le polizie di altri paesi, cominciano a diffondersi i metodi della polizia scientifica: si possono utilizzare strumenti che fino a quel momento non erano stati impiegati, come la fotografia segnaletica o i metodi inventati dal francese Bertillon per le misurazioni somatiche, che permettono schedature di tipo scientifico dei pregiudicati, in funzione preventiva. È vero che questi metodi nuovi nascono all'estero – per esempio quello delle impronte digitali è dell'inglese Galton –, ma è anche vero che sarà la scuola di polizia scientifica italiana che porterà a grandi progressi in questo settore.

Bolis prenderà una serie di provvedimenti ad ampio raggio agli inizi degli anni Ottanta, ovvero la riorganizzazione degli uffici di Pubblica Sicurezza, l'organizzazione del servizio per la vigilanza dei pregiudicati e l'istituzione di registri biografici delle persone sospette presso gli uffici locali di Pubblica Sicurezza, la creazione del ruolo di agente ausiliario per le investigazioni. La figura dell'agente ausiliario, ripresa e valorizzata da Crispi, tende a sostituire lo spione, il confidente e dovrebbe essere specializzata e impiegata soltanto nel servizio informativo, supporto insostituibile all'attività della polizia; il sistema funziona per alcuni anni, poi, alla caduta dell'ultimo governo crispino, la figura dell'agente ausiliario viene abolita. Un ruolo importante ai fini dell'impostazione della politica in materia di ordine pubblico assume, negli anni di fine Ottocento, anche l'ampio ricorso alla statistica: non si deve dimenticare che questi

sono gli anni in cui in Italia la statistica decolla grazie all'impegno e alle capacità di Luigi Bodio, personaggio assai vicino a Crispi, e viene innalzata ad altissimi livelli; di particolare utilità per la polizia sono le statistiche dei reati sui pregiudicati e sui minorenni o sugli scioperi. A Roma viene istituito un corso pratico di perfezionamento per gli impiegati di Pubblica Sicurezza, che si avvia nel 1883 e che durerà solo un anno; ma sappiamo che l'idea di formare un corpo specializzato verrà ripresa all'inizio del nuovo secolo da Salvatore Ottolenghi, con la creazione della Scuola di polizia scientifica.

Infine inizia di fatto, nonostante la mancata approvazione del progetto di legge di Depretis, il servizio delle ispezioni, che rappresenta un'opportunità ulteriore di incrementare il rapporto centro/periferia in ambedue le direzioni: guidare, informare e controllare la periferia e ricevere informazioni dirette dalle varie parti d'Italia.

Il progresso e la modernizzazione derivarono anche dall'impegno di molte figure che, diversamente da Giovanni Bolis, non ebbero un rilievo corrispondente alla loro influenza. Fra questi si può ricordare Antonio Santagostino, questore a Napoli e a Milano negli anni crispini, incaricato di importanti ispezioni e della preparazione di diversi progetti di riforma in materia di pubblica sicurezza; finora è stato possibile rintracciare solo pochi elementi per ricostruirne la biografia, ma Santagostino appare in alcuni scritti, per esempio in quello di Marius – dietro tale pseudonimo si celava forse un funzionario di polizia – sulla pubblica sicurezza<sup>28</sup>, come una figura di grande rilievo, stretto collaboratore e uomo di fiducia di Crispi.

Si tratta di una serie di elementi e convergenze che aiutano in questo periodo a far decollare il sistema della pubblica sicurezza nell'Amministrazione centrale, aiutandolo ad espandersi anche in periferia.

<sup>28</sup> Marius, *La pubblica sicurezza in Italia*, Milano, Carlo Aliprandi, s.d.

### 3. *Quali le funzioni di polizia?*

SANDRA CONTINI

Rispondendo a una precisa richiesta di Livio Antonielli vorrei con queste note introduttive cercare di porre alcune questioni che mi sono state sollecitate da una storiografia «poliziesca» che a livello europeo, ma recentemente anche da noi, ha assunto caratteri torrenziali.

Già l'inquadramento della questione (quali le funzioni di polizia? e, immediatamente dopo, quando e dove?) invece di evocare un quadro rassicurante, e concreto, di fronte ai larghi e sfuggenti interrogativi delle possibili definizioni semantico-concettuali, ci porta immediatamente a fare i conti quantomeno con due ordini di questioni: la prima è se sia legittimo parlare di polizia per aree temporali precedenti ad un uso specifico del lemma, cosa che ci riporta al punto di partenza (la definizione semantico-concettuale); la seconda, conseguente, è se le funzioni siano una cartina di tornasole utile a definire, perlomeno per gli Stati italiani prima del Settecento maturo, una rete di operazioni normative o esecutive mosse da una pluralità di centri istituzionali e di scopi sociali che solo con un procedimento di copertura concettuale *a posteriori* possiamo vedere come inerenti all'area semantica di ciò che nel Settecento inizia a configurare lo «spazio funzionale della polizia».

In sintesi mi pare si possa notare, nella recente storiografia italiana, la tendenza ad allargare il raggio d'interesse nei confronti delle polizie. Intorno a un Settecento *delle polizie* che viene sempre più indagato (ho usato il plurale perché, come cercherò di porre in questione, esistono, anche per l'area italiana, marcate differenze legate ai contesti, ma anche, e soprattutto, alle cronologie) si affacciano le sporgenze del prima e del dopo. Da una parte vediamo il lungo tragitto dei sistemi di regolazione sociale dell'antico regime in cui, come emerge bene da ricerche recenti ed in particolare dalle importanti considerazioni di Elena Fasano, è difficile reperire, per la realtà degli Stati italiani, tracce funzionali e definizioni semanti-

che che si addensino intorno ad un centro concettuale forte (quale quello della *Policey* di area tedesca o della *police* francese). Dall'altro estremo, vediamo le polizie ottocentesche in cui più marcata ed omogenea appare la concezione, ormai, della polizia come rigido apparato di investigazione e di prevenzione diretto ad attuare gli ordini del potere politico e a garantire la sicurezza dei cittadini<sup>1</sup>; una polizia, quella ottocentesca, che tende ad assumere una sua marcata oggettualità fatta di «aspetti funzionali e organizzativi», risposta non sempre efficace a concrete emergenze sociali e di ordine pubblico<sup>2</sup>. Al centro di questi due estremi vi è il Settecento, lungo momento in cui in Italia sembra consumarsi una straordinaria ed accelerata vicenda: quella della sperimentazione, in particolare nell'area del riformismo italiano della seconda metà del secolo, di una concezione larga della *Policey*, o meglio di «buon governo», che si fa concreta organizzazione di nuove reti istituzionali ed espressione normativa di ben precise finalità e funzioni amministrative, che contrastano con le pratiche sociali e il tessuto giurisdizionale precedente. Ma, subito dopo, lo stesso secolo assiste allo sgretolarsi di questa utopica volontà di regolazione, che si incaglia nelle secche di una sempre più larga opposizione politica. Un'opposizione che è sì reazione all'intrusività delle nuove pratiche politiche, ma anche difesa contro le nuove regole delle pubbliche autorità e dei sovrani (regole certamente dettate da una volontà «equitativa» e sorrette dal continuo riferimento al «pubblico bene» e all'«interesse comune», ma a cui non era estranea una invadente matrice paternalistico autoritaria); difesa dei modi attraverso cui la società aveva fino ad allora concorso a riprodurre i propri interessi ed equilibri sociali ed economici, nonché la propria composita identità relazionale, religiosa e culturale.

I tentativi di una polizia a matrice larga, di importazione concettuale cameralistica, tramontano rapidamente a fine secolo, dopo le rotture della

<sup>1</sup> Cfr. gli interventi di Schiera e Mozzarelli in C. Mozzarelli (a cura di), *Materiali per un lessico politico europeo: «Polizia»*, in «Filosofia politica», II (1988), n. 1; C. Mangio, *La polizia toscana. Organizzazione e criteri d'intervento (1765-1808)*, Milano, Giuffrè, 1988; G. Alessi, *Giustizia e polizia. I. Il controllo di una capitale. Napoli 1779-1803*, Napoli, Jovene, 1992; L. Antonielli, *Il primo arruolamento nella Gendarmeria italiana: le cause di un insuccesso*, in G.L. Fontana, A. Lazzarini (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, Milano-Roma-Bari, Cariplo-Laterza, 1992, pp. 504-538; P. Napoli, *Polizia d'antico regime: frammenti di un concetto nella Toscana e nel Piemonte del XVII e del XVIII secolo*, in M. Stolleis, K. Härtner (a cura di), *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1996, pp. 1-54.

<sup>2</sup> Cfr. L. Antonielli, *I capitani delle guardie milanesi. Tra onore e illeciti guadagni nella Milano del Settecento*, in R. Ceschi, G. Vigo (a cura di), *Tra Lombardia e Ticino. Studi in memoria di Bruno Caizzi*, Bellinzona, Casagrande, 1995, pp. 89-108; Id., *Una ricerca sulla polizia nel Ducato di Milano (secoli XVII-XVIII)*, in «Le Carte e la Storia», a. I (1995), n. 2, pp. 29-34; S. Hughes, *Poliziotti, carabinieri, e «policemens»: il bobby inglese nella polizia italiana*, in «Le Carte e la Storia», a. II (1996), n. 2, pp. 22-31.

Rivoluzione francese; la polizia assume i contorni di un sistema di regole per il mantenimento dell'ordine: «cessa di essere l'orizzonte e la condizione della politica per diventare esclusivamente il risultato, dimostrato, della sicurezza dei cittadini»<sup>3</sup>.

Data per possibile questa tripartizione – di un Settecento in cui sembra ingrossarsi una nozione concreta di polizia a base larga, da cui si possono vedere sporgere un prima ed un dopo –, cerchiamo di scomporre il quadro. Cerchiamo di delineare i confini entro cui inquadrare le funzioni delle polizie degli Stati italiani presetteccenteschi, per lo meno per quanto ho potuto vedere e verificare. Quali sono stati gli approcci al problema polizia e sue funzioni?<sup>4</sup>.

1. *Stati italiani presetteccenteschi*. Mi sembra che anche per l'età «pre-poliziesca» si sia recentemente affermato, da parte della storiografia italiana, un notevole interesse. Il problema non è certo inventarsi una nozione più o meno larga di polizia per una fase in cui essa non si dà nei nostri contesti, quanto quello di confrontarsi con la realtà di fatto dei modi di organizzarsi delle risposte sociali e politiche ai problemi della amministrazione e dell'ordine sociale, nei vari contesti degli Stati italiani di antico regime, nello sforzo evidente di entrare in contatto con problematiche storiografiche di ampio respiro comparativo europeo. Mentre l'idea di un disciplinamento come pratica autoritaria ed unilaterale di assoggettamento che prepara la genesi di uno «Stato moderno» weberiano, a definizione giuspubblicistica, lascia, nelle più recenti ricerche, il campo a modelli molto più larghi, in cui prima ancora che la genesi dello Stato moderno si indaga, attraverso l'interiorizzazione delle pratiche sociali, la fisionomia stessa dell'uomo moderno nei suoi orientamenti psicologici, culturali e religiosi<sup>5</sup>, anche lo spazio riservato alle ricerche sulla polizia, in alcuni indirizzi, tende ad orientarsi non tanto allo studio degli strumenti concreti, alle reti istituzionali ed alle pratiche repressive, quanto al modo di modellarsi, nell'età moderna e nei vari contesti, della pratica disciplinante che passava attraverso l'emanazione di norme. Ovviamente il modello di riferimento resta il lungo andamento delle ricerche sulle pratiche di disciplinamento normativo negli Stati territoriali tedeschi, dove precoce appare, quanto-

<sup>3</sup> Cfr. Mozzarelli (a cura di), *Materiali*, cit.; R. Schulze, *La «Policey» in Germania*, in «Filosofia politica», a. II (1988), n. 1, pp. 69-104; L. Ornaghi, *Scienza della politica*, Milano, Jaca Book, 1993.

<sup>4</sup> Lascero' volutamente da parte gli studi che puntano, piuttosto che sulle pratiche concrete, sull'area lessico-concettuale in quanto sono stati già oggetto di considerazione da parte di altri.

<sup>5</sup> P. Prodi (a cura di), *Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra Medioevo ed età moderna*, Bologna, Il Mulino, 1994; G. Alessi, *Discipline. I nuovi orizzonti del disciplinamento sociale*, in «Storica», a. II (1996), n. 4, pp. 7-37.

meno sul terreno concettuale, la definizione di una *Policey* come pratica di governo e di amministrazione. Essenziale espressione, soprattutto negli Stati di area protestante, di una precoce e ampia copertura normativa che si esprimeva nei *Polizeiordnungen*, che andava dal controllo sulle pratiche religiose e devozionali al controllo sui commerci, dall'ordine pubblico ai comportamenti morali, dall'educazione all'approvvigionamento ecc. Quanto queste pratiche normative confluissero nella concreta realizzazione, nel tempo, di un ben ordinato Stato di polizia, è cosa della quale si discute molto oggi, tante sono le vischiosità e le insidie di un modello univocamente inteso di razionalizzazione a base normativa.

Alla base della ricostruzione degli «ordini di polizia» compiuta da Elena Fasano per la Toscana del Cinquecento, sta, appunto, una volontà di confronto storiografico. I risultati della ricerca marcano le analogie ma anche le differenze e le specificità: anche nel caso della Toscana si ricostruisce un «flusso intenso» di provvedimenti che regolavano ogni aspetto della vita sociale, che possono in certo modo avvicinarsi alle *Polizeiordnungen*, ma anche si evidenzia, a più riprese, come questo flusso intenso abbia «andamento discontinuo» e non sia riconducibile a un'unica area politico-semantic. Il dato immediato successivo è quello della frammentazione dei centri giurisdizionali e di potere da cui parte questo flusso. Pur in presenza di un forte impulso legislativo da parte del potere del principe, le norme vengono emanate da centri politici e giurisdizionali diversi (il principe, le magistrature, le comunità, le città, ecc.). La frammentazione, anche se regolata, delle norme corrisponde ad una frammentazione delle reti istituzionali, a quel pluralismo che era «radicata eredità di forme di potere cittadino e corporative»<sup>6</sup>. Quindi per dirla in parole piane, mentre non esiste un'idea di *Policey* in Toscana prima del Settecento delle riforme, non esiste neppure un centro unico di produzione delle norme di disciplinamento, come non esistono reti centrali e organizzate che ne permettano il controllo e l'applicazione. Ma il quadro è tuttavia in movimento, il «flotto» degli ordini, che è riferibile a una netta volontà politica centrale, tende ad allargare nel tempo la sua natura e risponde a una evoluzione e a una diversa dislocazione degli equilibri politici e sociali, indicando una sempre più controllata e ampia funzione di amministrazione. Un «flotto» fatto, come ci ha ricordato oggi Sordi, di regolamenti particolari e di norme secondarie, che finirono per dar forma a quello che Fasano definisce il «disciplinamento materiale del territorio».

<sup>6</sup> E. Fasano Guarini, *Gli «ordini di polizia» nell'Italia del '500: il caso toscano*, in Stolleis, Härtner (a cura di), *Policey im Europa*, cit., pp. 55-95; L. Mannori, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, Giuffrè, 1994.

Se il concetto di polizia con cui dialoga (ché non mi pare lo scelga mai compiutamente) Elena Fasano è a base larga (polizia/amministrazione), l'approccio di Livio Antonielli è, mi pare, quasi rovesciato. Invece che alle definizioni concettuali ed alle definizioni normative, di difficile individuazione in un'età, quella degli Stati presettecenteschi, «nella quale la polizia in quanto tale non esisteva», la sua attenzione da anni si è concentrata nell'esame ravvicinato delle funzioni relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla prevenzione e combattimento del crimine: gli uomini, le istituzioni, i corpi diversi incaricati di queste funzioni (birri, guardie, strutture militari, paramilitari). L'indicazione è insomma, anche in questo caso, quella di affiancare allo studio sul lessico politico e sui modelli teorici, indagini tese a sondare a fondo le molte e non univoche chiavi di lettura del fenomeno delle polizie presettecentesche. Ne emerge un quadro a mosaico di corpi giudiziari e militari che si dividono, in modo non scontato e lineare, le competenze di ordine pubblico. Un quadro che, se rimanda a quell'intreccio di pratiche illecite sempre legate all'esercizio di una giustizia che si pagava nell'esercizio delle funzioni – gli emolumenti, grande serbatoio di iniquità legalizzata<sup>7</sup> –, ci permette anche di capire come, non diversamente da quanto avveniva nella Parigi presettecentesca studiata da Piasenza, o nella Napoli di Giorgia Alessi, o nella Venezia di Preto e Tessitori, o di nuovo in Toscana, la rete degli esecutori, o birri, o sbirri, o guardie, facesse capo ad una pluralità di centri politici e giurisdizionali. Che è come dire, in accordo con Elena Fasano, che si conferma la orizzontalità, anche organizzativa, di un sistema policentrico e particolaristico: di nuovo l'evidenziazione e, caso mai, l'enfatizzazione, dato che lo sguardo parte dal basso, di una struttura corporata della società «incapace di esprimere una capacità di riforma in mancanza di un profondo rivolgimento istituzionale dell'intero sistema». Si tratta di due approcci importanti, quindi, a una polizia/amministrazione e a una polizia/pratica e di esercizio repressivo negli Stati italiani presettecenteschi.

E qui vorrei permettermi una riflessione: se sia lecito rintracciare, partendo a ritroso dal Settecento, una terza anima del sistema politico presettecentesco, operante negli Stati italiani di antico regime, quello della polizia come controllo politico, spionaggio politico. Un'area di intervento anche questa che non si definisce come funzione di polizia, e quindi con nuove valenze, nel tardo Settecento (nella polizia leopoldina ad esempio, che vede il nascere di uno specifico settore destinato al controllo politico, o nella polizia di Giuseppe II), ma che costituisce una diffusa e radicata pratica del potere politico anche in antico regime, collegata ad altre referenze

<sup>7</sup> Cfr. F. Chabod, *Usi e abusi nell'amministrazione dello Stato di Milano a mezzo il Cinquecento*, in *Studi in onore di Gioacchino Volpe*, Firenze, Sansoni, 1958, vol. I, pp. 93-194.

del potere sovrano, nelle zone immediate della sua discrezionalità, nello spazio franco della ragion di Stato; quindi forse più afferente (anche nella sua informale ed extraistituzionale rete) all'area della politica che non della polizia (per la distinzione fra politica come controllo della sicurezza dello Stato e polizia come garante del benessere dello Stato e degli abitanti)<sup>8</sup>.

Ovviamente per polizie politiche e spionaggio è immediato il riferimento al recente vasto studio di Preto su Venezia<sup>9</sup>, che indaga in una prospettiva di lungo periodo il concreto esercizio dello spionaggio politico, le sue reti istituzionali. Quello di Preto è lo studio di una straordinaria continuità: pur con le trasformazioni, resiste uno zoccolo duro, che è politico e istituzionale, fatto di magistrati politici al vertice del governo della Repubblica (come il Consiglio dei dieci o gli Inquisitori di Stato) e di una rete oleata di informazione cui è affidato, grazie a un esercito di spie graduate, il controllo sulla opinione interna ed esterna. Una sete di notizie percorre i lunghi secoli della storia veneziana e sembra costituirne un *leitmotiv*, una sete che alimenta la macchina dello spionaggio e controspionaggio politico tesa a eliminare i potenziali attacchi al regime dominante e le congiure politiche interne ed esterne. Un sistema di spie che tende ad allargarsi piuttosto che a restringersi nel tempo. Una pratica larga, una sorta di *topos* ricorrente nel Settecento, cui però, e questo è anche un dato di rilievo, non sembra facesse riflesso una cospicua e organizzata attività repressiva: conoscere più per schivare, per prevenire, che per punire.

Se ci spostiamo in altri contesti – penso alla Toscana di fine Seicento – non mi pare che fenomeni analoghi, largamente attestati uno o due secoli prima, resistano, con lo stesso rinnovato vigore che a Venezia (ma le ricerche di lungo periodo mancano). Diversamente da quanto avviene in altri grandi Stati europei<sup>10</sup>, in cui le armi della polizia politica e dello spionaggio si affinano, negli assestati regimi politici dinastico territoriali italiani, dell'area non spagnola, non si sente, perlomeno allo stato delle ricerche che ho potuto vedere, un peso forte del controllo politico, della polizia politica interna. Anche la matrice fazioso-politica della giustizia penale, utile a piegare con strumenti arbitrari l'opposizione, sembra poco alla volta rientrare nei canali ordinari della giustizia penale controllata dal principe<sup>11</sup>. Chiarire perché dopo l'epoca dei complotti e delle

<sup>8</sup> Vedi J.H.G. Justi, *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*, Göttingen, Wittwe Vandenhoeck, 1759.

<sup>9</sup> P. Preto, *I servizi segreti di Venezia*, Milano, Il Saggiatore, 1994.

<sup>10</sup> Vedi P. Bély, *Espions et ambassadeurs au temps de Louis XIV*, Paris, Fayard, 1990, sui sistemi di spionaggio politico in Francia nel primo Settecento.

<sup>11</sup> Per la Toscana, cfr. G. Antonelli, *La magistratura degli Otto di Guardia a Firenze*, in «Archivio Storico Italiano», CXII (1954), pp. 3-39; J. K. Brackett, *The Otto di Guardia e Balìa: crime and its control in Florence, 1537-1609*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; Fasano Guarini, *Gli «ordini di polizia»*, cit.

congiure, fra Quattro e Seicento<sup>12</sup>, i regimi che avevano largamente usato una polizia politica di parte a sostegno del sistema di potere se ne servano in apparenza meno, è un problema. Certamente erano superati i tempi nei quali le giovani dinastie territoriali italiane avevano giocato la propria fortuna in un regime di incertezza, quando le grandi e mobili catene di *patronage* europeo avevano messo continuamente in forse gli equilibri di potere interno ed era, la polizia politica, pratica partigiana indispensabile della messa in osservazione di ogni moto interno ed esterno delle opposizioni. La stabilizzazione europea e la solidità dei regimi italiani, dopo la pace di Westfalia del 1648, sono dati certi, ma lo sono anche la capacità di questi sistemi di potere di abbassare il tono dell'imperio, di patteggiare, di governare con il compromesso e il consenso delle classi dirigenti territoriali<sup>13</sup>, di usare in modo sempre più continuo gli strumenti controllati della giustizia penale ordinaria. Sta in questo passaggio all'ordinaria stabilità dei regimi<sup>14</sup> la causa dell'interruzione del flusso di controllo e di informazione di quell'impropria e informale polizia politica?

Bisogna aspettare l'arrivo delle nuove dinastie nel Settecento, per vedersi riaccendere con vigore, durante le guerre di successione, un uso clandestino e generalizzato di strumenti occulti di polizia politica segreta, che garantissero, con sistemi ispettivo-repressivi, la stabilità dei nuovi regimi italiani minacciata dalla massiccia presenza di aderenti a partiti antidinastici collegati alle azioni militari del fronte avverso. Questo avvenne nella Napoli borbonica con le repressioni contro il partito filo asburgico avviate, negli anni Quaranta, dalla «giunta degli inconfidenti»<sup>15</sup>, ma anche a Milano, dove la repressione divenne molto dura dopo la riconquista asburgica del 1746<sup>16</sup>; ma forme più occulte, ma non meno efficaci, di una informale polizia politica segreta si sperimentarono, per

<sup>12</sup> Cfr. *Complots et conjurations dans l'Europe moderne*, Actes du Colloque international organisé par l'École française de Rome, Roma 30 septembre – 2 octobre 1993, sous la direction de Y.M. Bercé et E. Fasano Guarini, Roma, École Française de Rome, 1996. Per l'Italia, cfr.: Fasano Guarini, *Gli «ordini di polizia»*, cit., per Firenze; G. Signorotto, *Milano spagnola. Guerra, istituzioni, uomini di governo (1635-1660)*, Sansoni, Firenze, 1996, per Milano.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> J.C. Waquet, *Le Grand-Duché de Toscane sous les derniers Médicis. Essai sur le système des finances et la stabilité des institutions dans les anciens états italiens*, Roma, École Française de Rome, 1990.

<sup>15</sup> A.M. Rao, *Il riformismo borbonico a Napoli*, in *Storia della società italiana*, vol. XII, *Il secolo dei Lumi e delle riforme*, Milano, Teti, 1989, pp. 215-290.

<sup>16</sup> A. Annoni, *Lo Stato di Milano nella politica europea della prima metà del secolo XVIII*, in *Storia di Milano*, Milano, Fondazione Treccani degli Alfieri, 1959, vol. XII; C. Capra, *Il Settecento*, in D. Sella, C. Capra, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, Torino, Utet, 1984.

tutto il corso della guerra di successione, anche nella Firenze lorenese<sup>17</sup>. Ma è soprattutto nel dilagare di una polizia riformata, nel clima della grande utopia riformistica del secondo Settecento prima, e poi nel clima della Rivoluzione francese, che si passa a un uso generale della polizia politica come pratica onnipresente e intrusiva, con i propri canali e i propri sistemi, che tende a farsi strumento del controllo sulla pubblica opinione; che si fa sentire di nuovo la morsa forte del controllo della polizia politica sulla società (dalla Toscana di Pietro Leopoldo, alla Lombardia di Giuseppe II).

2. *Le polizie del Settecento*. Nel Settecento si assiste anche nel contesto italiano a un tentativo generalizzato, ma con modalità e tempi diversi, di dar risposte concrete ai problemi di ordine pubblico e di controllo di una popolazione in crescita soprattutto nelle città (e il modello impiegato è la *police* di Parigi); ma, più in generale, si fa anche strada il bisogno di trovare giustificazioni e legittimazioni teoriche<sup>18</sup> a quella volontà di controllo e regolazione, che era strumento di un più vasto progetto di rifondazione e rilegittimazione costituzionale su base eudemonistica della sovranità, che attingeva a una larga nozione di polizia/amministrazione, così come era stata riconsiderata e articolata dalla tarda cameralistica (da Justi a Sonnenfels). In ritardo rispetto alla definizione pratico-concettuale di altre aree, poco alla volta si definisce, anche in area italiana, una nozione di polizia in cui si articolano e crescono funzioni sempre più ampie, allo svincolo come sono le pratiche e le nozioni di polizia di molti passaggi nodo del secolo, quali la riforma della giustizia, il crescere del controllo sui poveri e le nuove definizioni della devianza sociale, il passaggio dal primato del punire ai nuovi modi della prevenzione, l'occupazione laica di spazi di disciplinamento prima occupati dalla polizia ecclesiastica<sup>19</sup>.

Lo sviluppo delle ricerche, notevole negli ultimi anni, permette di introdurre alcune possibili distinzioni sia cronologiche che geografiche e politiche. Senza nessuna pretesa di completezza soffermiamoci prima sulle cronologie.

<sup>17</sup> A. Contini, *Corpo, genere, punibilità negli ordinamenti di polizia alla fine del XVIII secolo*, paper presentato al Convegno Nazionale delle storiche italiane *Corpi e storia. Pratiche. Diritti. Simboli*, svoltosi a Venezia nel febbraio 2000, ora in «Genesis», n. 1, 2000.

<sup>18</sup> P. Schiera, *Lo Stato moderno e il rapporto disciplinamento/legittimazione*, in *Sulla Modernità*, Milano, Franco Angeli, 1985.

<sup>19</sup> D. Frigo, *Principe, giudici, giustizia: mutamenti dottrinali e vicende istituzionali fra Sei e Settecento*, in *Illuminismo e dottrine penali*, Atti del convegno «La Leopoldina», vol. X, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 3-38; E. Brambilla, *Libertà filosofica e giuseppinismo. Tramonto delle corporazioni e ascesa degli studi scientifici in Lombardia, 1780-1796*, in G. Barsanti, V. Becagli, R. Pasta (a cura di), *La politica della scienza. Toscana e Stati italiani nel tardo Settecento*, Firenze, Olschki, 1996, pp. 393-433.

L'uso del lessico è ovunque tardo: a lungo c'è indistinzione e sovrapposizione fra *politia* e *politica*. Par tuttavia accertato che l'esperienza della *police* francese sia alla base dell'istituzione di organizzazione urbana di polizia più precoce in Italia: la creazione del «sovrintendente generale della politica e *politia* di Torino» nel 1679 con compiti molto vicini a quelli della *police* parigina (controllo della sanità e sicurezza, approvvigionamento della città). Alla nuova regolata città corrisponde, su modello ancora parigino – un secolo prima delle esperienze che saranno poi di Firenze (1777), Napoli (1779), Venezia (nella breve parentesi democratica del 1797) –, la suddivisione della città in quartieri, ognuno dei quali presieduto da un assessore per gli abusi del commercio e da un commissario cantoniero per la tutela e il controllo dei poveri e delinquenti<sup>20</sup>. «Bisogno, sicurezza, vantaggio» i tre scopi dichiarati e che rimandano appunto al largo spettro della *police* francese. Scopi che staranno alle spalle anche della lunga evoluzione del ruolo del vicario di Torino che vedrà crescere le sue funzioni di polizia nel corso del secolo<sup>21</sup>. Rispetto a questa precocità piemontese (non mi pare infatti che le nuove compartimentazioni del satellite milanese del 1753 possano riferirsi ad una nuova e organica riforma della polizia milanese), per il resto degli Stati italiani bisogna superare la metà Settecento per vedere nascere, significativamente in contemporanea, una polizia definita sia concettualmente che istituzionalmente.

Non è il caso di ripercorrere qui le tappe del processo di affermazione di una nuova polizia in Toscana, già analizzate analiticamente in due lavori recenti<sup>22</sup>. Solo qualche nota: nella normativa il termine polizia, nel senso estensivo, viene impiegato per la prima volta in due editti sul vagabondaggio del 1765, ancora in età di Reggenza, ma la svolta decisiva è con Pietro Leopoldo. La spinta sembra nascere dal vertice stesso degli apparati repressivi, forse incapaci di far fronte, con un esecutivo insufficiente e senza una rete controllabile di referenti, alla crescita della domanda di informazione e regolazione che proveniva dal vertice politico. In un progetto del 1771 l'auditore fiscale avanza un progetto di «pulizia» per Firenze, in cui si punta tutto, piuttosto che sugli elementi inerenti la migliore amministrazione della città su modello francese, sul controllo politico e delle opinioni e sui comportamenti degli uomini di apparato («penetrare l'interno dei sudditi, co-

<sup>20</sup> Napoli, *Polizia d'antico regime*, cit.

<sup>21</sup> D. Balani, *Il Vicario tra città e Stato. L'ordine pubblico e l'annona nella Torino del Settecento*, Torino, Deputazione subalpina di Storia patria, 1983.

<sup>22</sup> Mangio, *La polizia toscana*, cit.; A. Contini, *La città regolata: polizia e amministrazione nella Firenze leopoldina (1777-1782)*, in *Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna*, Atti delle giornate di studio dedicate a Giuseppe Pansini, Firenze, 4-5 dicembre 1992, Roma, Pubblicazioni degli Archivi di Stato 31, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1994, pp. 426-508.

noscere i giudizi che dal volgo si formano ..., il carattere delle persone, i loro vizi, il contegno dei ministri delle segreterie e dei dicasteri, le cabale, i maneggi dei prepotenti», schedare le famiglie, controllare le opinioni, i modi di vita sregolati<sup>23</sup>); un progetto in cui la polizia comincia a svelare questo volto inedito tipico di questa età di accelerazioni di nuove legittimazioni sociali: contrappeso inevitabile e contraddittorio dello stesso procedere riformistico, e della messa in forse di interessi sociali ed economici precedenti. La polizia viene, agli esordi della sua sperimentazione, percepita come il necessario rinforzo dell'occhio vigile e sospettoso dei vertici politici sugli umori della pubblica opinione: una pubblica opinione che viene registrando, nelle sue reazioni, il tasso di ricezione di un progetto complessivo di riforme che sta coinvolgendo in pieno le istituzioni fiorentine e con esse gli equilibri sociali e di potere precedenti<sup>24</sup>. Non è un caso che Leopoldo decidesse di affrontare il tema del «riordino» di Firenze e dell'istituzione di una nuova polizia, solo dopo un vasto episodio di rivolte cittadine, nel 1774, in cui molti intravidero anche una reazione alla libertà frumentaria, una rivolta che coinvolse, l'uno contro l'altro, anche i due corpi incaricati del controllo sull'ordine pubblico della città (il corpo delle guardie del bargello e i soldati del forte di Belvedere<sup>25</sup>). Dopo un lungo lavoro, in stretto contatto con i vertici dell'esecutivo e dell'apparato repressivo, e con largo materiale sulle esperienze delle altre polizie – il modello era soprattutto Parigi –, con un assimilato bagaglio di letture della tarda cameralistica e precedenti incontri con funzionari a Vienna, si giunse alla riforma del maggio 1777<sup>26</sup>.

Negli ordini e nelle istruzioni di quell'anno la polizia si presenta con un corpo composito, articolato in due funzioni essenziali: il controllo dell'ordine sociale cittadino, attraverso la creazione di quattro commissari di polizia cui si aggancia anche l'esecutivo di giustizia, e il controllo sull'opinione pubblica attraverso la creazione di una rete di informatori e spie che faceva capo a un ispettore di polizia. I compiti dei commissari di quartiere sono amplissimi: essi sono investiti della messa in osservazione di tutti i comportamenti degli abitanti, di competenze di piccola giurisdizione che vengono strappate ad altri magistrati, di delicati compiti di mediazione e ricomposizione dei micro-conflitti sociali, di una larga serie di compiti di amministrazione (sanità, controllo sulle partorienti, classificazione e controllo della mendicizia, prostituzione, vagabondi, accattoni, giovani riotto-

<sup>23</sup> S. Landi, *Editoria e potere in Toscana in età lorenese (1737-1790): Il regime assolutistico delle stampe*, Tesi di dottorato, Firenze, Istituto Universitario Europeo, 1995.

<sup>24</sup> Contini, *La città regolata*, cit.

<sup>25</sup> I. Tognarini, F. Mineccia, *Tumulti urbani nella Toscana di Pietro Leopoldo*, in L. Berlinguer, F. Colao (a cura di), *Criminalità e società in età moderna*, Atti del convegno «La Leopoldina», vol. XII, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 167-228.

<sup>26</sup> Mangio, *La polizia toscana*, cit.

si, incendi, illuminazione, pulizia delle strade, igiene, ecc.). Accanto a queste funzioni micro-giurisdizionali, investigative e amministrative, si attiva, significativamente in parallelo, il canale della polizia politica nella figura dell'ispettore di polizia incaricato, usando anche mezzi e canali segreti, appunto di vegliare sulla formazione e il controllo dell'opinione pubblica (viene eletto Chelotti che era già al vertice dell'esecutivo, come bargello di Firenze, in continuità, anche nei grandi momenti di trasformazione, della titolarità del vertice dell'apparato repressivo, che è stata notata spesso, ad esempio dalla Tessitori per la Venezia repubblicana del 1797). Anche in questo caso quindi, come diceva Giorgia Alessi, in termini più generali, si ha grande visibilità della polizia/amministrazione e massima invisibilità di quella segreta.

È il caso di sottolineare che la necessità di rafforzare i sistemi di informazione, per favorire una canalizzazione rapida delle stesse informazioni verso il sovrano, costituisce, qui come altrove, una finalità essenziale del nuovo sistema di polizia. In questo senso i commissari sono una sorta di sonda posta all'interno del corpo sociale, prima ancora che per correggere, per conoscere i comportamenti dello stesso corpo sociale, così come l'ispettore è lo strumento occhiuto sulla condotta dei funzionari e più in generale sull'opinione pubblica. Il modello resta quello paternalistico, presente con chiarezza nella coeva trattatistica sul principe (dal Duguet al Bielfeld, al Sonnenfels). In questo senso le finalità informative delle nuove strutture di polizia palesano fili di continuità rispetto ad un orientamento conoscitivo che fu tipico di Pietro Leopoldo fin dall'inizio del suo regno.

Gli anni immediatamente successivi videro un progressivo slittamento verso i commissari di rilevanti compiti amministrativi cittadini, che vennero sottratti a precedenti magistrati cittadini in quello che si palesò come momento importante di un più largo progetto di rifondazione costituzionale: in particolare si tentò di far confluire verso la polizia il controllo complessivo sul modo di funzionare di quella fittissima rete di luoghi pii e ospedali cui era affidato il controllo sulla povertà. Nel 1782 venne creata, in sordina, una Casa di correzione, per la correzione economica e la rieducazione di quel vasto mondo di sospetti e devianti che diventa oggetto di una attenzione generale e ossessiva. Insomma la riforma di polizia ridisegna una geografia degli spazi giurisdizionali e sociali nuovi<sup>27</sup>. L'edificio si completa con la creazione, nel 1784, della Presidenza del Buon Governo (versione italiana della *Polizei*), dipartimento centrale di polizia, con compiti amplissimi e la cui giurisdizione si estendeva all'intero Granducato, cui furono sottoposti non solo gli esecutori di giustizia, i bargelli, ma anche tutti i giurisdicenti dello Stato, anch'essi investiti, attraverso un'istru-

<sup>27</sup> Per Milano, si veda, più avanti, l'intervento di Giovanni Liva.

zione assai precisa del 1781, di incombenze di polizia molto simili a quelle dei commissari di quartiere di Firenze.

Finito il riordino della polizia parte la discussione che condurrà alla grande legge criminale del novembre 1786, che va sotto il titolo di *Leopoldina*, e che noi ben conosciamo attraverso i numerosi volumi del Convegno di Siena, organizzato da Berlinguer e Colao (1986). Alla fine del suo regno toscano, rimettendo mano a un ampio progetto di costituzione, si fa, quasi dolorosamente, insistente in Pietro Leopoldo la necessità di attenuare gli strumenti segreti e intrusivi della polizia a favore del pieno dispiegarsi dei grandi elementi «garantisti» della Leopoldina.

In sintesi, cosa dire della ampia e polivalente gamma di funzioni della polizia leopoldina?

a) La polizia è l'altra faccia della riforma della giustizia penale, di quella progressiva emancipazione dell'esecutivo dalla giurisdizione, di quello spostamento generale dell'asse della giustizia dalla punizione alla prevenzione; della razionalizzazione penale e della presa in carico, per dirla foucaultianamente, della microfisica regolante del potere.

b) La riforma di polizia è strumento della definizione di nuovi equilibri costituzionali e di nuove finalità sociali nell'ottica dell'eudemonismo del periodo, in questo senso strumento pervasivo ed efficace di controllo sulla penetrazione delle nuove regole sociali, ma anche strumento superabile in prospettiva nell'affermazione più piena dei nuovi principi garantisti.

c) La polizia è in Toscana, come lo sarà nella Lombardia giuseppina, un potente strumento di livellazione: rompe con il rispetto della regolazione a base patrizio-cittadina, si contrappone agli arbitri dei potenti. Cerca di imporre nuove regole amministrative e di sovrintendere secondo logiche equitative alla regolazione dei rapporti sociali cittadini.

d) La polizia diventa un mezzo nuovo di controllo della morale, dei comportamenti, della disciplina familiare e quindi soprattutto un nuovo strumento di regolazione della vita e dei comportamenti delle donne, dimostrando un volto certamente autoritario, ma divenendo anche spesso, come emerge da recenti studi, il tramite per la ricerca di nuove spinte e legittimazioni da parte delle stesse donne: un luogo in cui sperimentare, così come era avvenuto altrove, un rapporto con le istituzioni che ne tutelasse, in modo diverso rispetto al passato, diritti e strategie individuali<sup>28</sup>.

e) Anche in Toscana la polizia del principe e le sue procedure giudiziarie economiche sono il frutto di una più generale laicizzazione della giustizia. In questo senso mi sembra importante accogliere il richiamo, fatto di

<sup>28</sup> A. Farge, M. Foucault, *Les desordres des familles. Lettres de cachet des Archives de la Bastille*, Paris, Gallimard, 1982; Contini, *Corpo, genere, punibilità negli ordinamenti di polizia*, cit.

recente da Elena Brambilla in alcuni saggi fondamentali<sup>29</sup>, a vedere e giudicare insieme, nel formulare un giudizio sulle «intrusive e arbitrarie» polizie riformate, le due facce: quella laica e quella ecclesiastica. Anche in Toscana si ha infatti una progressiva riduzione della giurisdizione ecclesiastica, che non solo sottrae al controllo ecclesiastico la censura, facendone un branca della polizia laica<sup>30</sup>, ma che giunge fino all'abolizione del Tribunale del Sant'Uffizio e dei relativi vicariati foranei, nel 1782. Anche in questo caso sarà da indagare a fondo come passi alla regola della nuova polizia «economica» dello Stato tutta quella casistica di reati morali e sessuali, che prima passava nella categoria dei casi riservati o di foro misto dei tribunali vescovili ed inquisitoriali<sup>31</sup>.

Si tratta di temi amplissimi, di straordinario rilievo che portano ad interrogarci – dopo i risultati della grande ricerca di Proserpi sulle modalità di lungo periodo del disciplinamento della Chiesa cattolica in Italia<sup>32</sup> – sull'incidenza, a livello di pratiche sociali e di impatto sulle coscienze, della frattura culturale e antropologica conseguente al passaggio dalla sfera ecclesiastica a quella pubblica di una gran parte del controllo sulla disciplina morale e sui costumi. Considerazioni che forse ci portano anche a interrogarci su come e quanto questo passaggio forzato di pratiche sociali e religiose da un campo all'altro (dalle pratiche religiose dei tribunali interni ed esterni alla più oggettiva ed esteriore pratica del disciplinamento pubblico), tipico di questa età (basti pensare a quel provvedimento generalizzato in tutta l'area Asburgo dell'abolizione delle compagnie religiose e delle congregazioni, e alle nuove regole pubbliche di regolazione della povertà e della devozione) non abbia leso profonde interiorizzazioni a livello di coscienza collettiva e anche per questo sia stato avvertito, soprattutto a livello popolare, come intrusivo e arbitrario e spesso oggetto di proteste scoperte (si pensi al caso delle rivolte antiannonarie e antigianseniste toscane).

Rispetto all'area del riformismo illuminato di marca asburgica, scorre in parallelo l'esperienza napoletana, che è stata largamente ricostruita da Giorgia Alessi<sup>33</sup>. Anche in questo caso troviamo molti parallelismi: una

<sup>29</sup> E. Brambilla, *Giuristi, teologi e giustizia ecclesiastica dal '500 alla fine del '700*, in M.L. Betri, A. Pastore (a cura di), *Avvocati, medici, ingegneri. Alle origini delle professioni moderne*, Bologna, Clueb, 1997.

<sup>30</sup> S. Landi, *Il governo delle opinioni. Censura e formazione del consenso nella Toscana del Settecento*, Bologna, Il Mulino, 2000.

<sup>31</sup> Anche se il tema meriterà di essere largamente ripreso: si veda intanto un saggio interessante di L. Maccabruni, *Dall'inquisizione alla polizia: superstizioni, stregonerie e sortilegi in Toscana negli anni della Restaurazione*, in *Stregonerie e streghe nell'Europa Moderna*, Convegno internazionale di Studi, Pisa, Pacini, 1996.

<sup>32</sup> A. Proserpi, *Il tribunale delle coscienze. Inquisitori, confessori, missionari*, Torino, Einaudi, 1996.

<sup>33</sup> G. Alessi, *Le riforme di polizia nell'Italia del Settecento: Granducato di Toscana e*

nuova rete compartimentata cittadina (1779), un nuovo emanciparsi dalla giurisdizione, un'amplissima copertura di compiti di controllo sociale («il contrabbando, il buon costume, la decenza delle strade ... tutti gli aspetti legati a quella scienza del buon governo, che nutriva in tutta l'Europa del tempo le riflessioni sulla polizia come attività in larga misura coincidente con l'amministrazione»). Ma forse una minore incidenza intrusiva della polizia politica e controllo sulla pubblica opinione, in presenza di un meno radicale progetto di riforme. Anche in questo caso ho qualche domanda da rivolgere a Giorgia Alessi. Come funziona, e se funziona, la pratica di amministrazione della nuova polizia? E ancora, è possibile verificare se, e quanto, Maria Carolina non abbia, dialogando con i membri dell'apparato e con il marito, importato dalla corte di Vienna e dall'esperienza politica dei fratelli i nuovi modelli di polizia? Insomma, in termini più generali, esiste una comune volontà di impostare nei diversi governi territoriali da parte dei fratelli Asburgo un indirizzo per molti tratti comune di polizia di buon governo?

Passando al caso milanese, per quanto ho potuto vedere, un progetto complessivo di polizia si afferma soltanto con Giuseppe II. Lascio campo agli amici milanesi, che ovviamente ne fanno molto più di me. Pongo solo due osservazioni, che sono anche due domande. Mi pare di aver capito che a Milano non si proceda mai a una riforma su scala cittadina (nuova compartimentazione e riforma complessiva e organica degli apparati e delle reti). C'è una sorta di rovesciamento rispetto al caso fiorentino. In Toscana le riforme di polizia partono dalla città per estendersi al territorio e per investire solo alla fine gli apparati di vertice; in Lombardia le nuove strutture di polizia si attivano dall'alto, seguendo le linee di quel grandioso ridisegnarsi politico istituzionale complessivo voluto da Giuseppe per la monarchia. Più in generale vale, anche in questo caso, l'immagine della Toscana laboratorio sperimentale di un progetto politico orizzontale che si costruisce in rapporto e in collaborazione con le classi di governo, da parte di un sovrano residente, che forse suggerisce modelli in questo campo alla stessa monarchia del fratello? E, per la Lombardia, vale anche per la polizia l'immagine di quella grandiosa «rivoluzione dall'alto, senza contrattazione e senza consenso» di cui ha ancora parlato a proposito di Giuseppe II Elena Brambilla? E nello specifico: come funzionano le congregazioni municipali di polizia create nel 1786? In che rapporto entrarono con le strutture di controllo urbano precedente, come si articolavano le loro funzioni? Quanto e in che maniera la povertà viene assorbita anche qui in un progetto di polizia?

*Regno di Napoli, in Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna, Atti delle giornate di studio dedicate a Giuseppe Pansini, Firenze, 4-5 dicembre 1992, Roma, Pubblicazioni degli Archivi di Stato 31, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1994, pp. 404-426; Ead., Giustizia e polizia, cit.*

Più domande che suggerimenti, dunque. Solo una constatazione. Pur nelle asimmetrie e nelle differenze di modello (anche la riforma penale è, lo sappiamo, assolutamente diversa!), mi sembra invece comune alle due realtà la larga area di scontento e di opposizione creata dalle nuove polizie delle riforme. L'intero sistema di polizia, che appunto è macroscopicamente ingrossato dalle finalità riformistiche, diventa rapidamente oggetto di larvate o scoperte polemiche e opposizioni politiche (penso a Verri e Beccaria in Lombardia, a Gianni Seratti, Pelli, ecc. in Toscana). Si crea cioè, a Firenze come a Milano, come ovviamente a Vienna<sup>34</sup>, un blocco «garantista» che conosce al proprio interno alleanze fra i riformatori illuminati e retrogradi difensori dello *status quo*. Una opposizione che mi pare non priva di ambiguità e che mi sembra si muova fra enunciazioni «preliberali» di difesa della certezza del diritto, dei canali ordinari della giustizia (in questa fase di revisione dei fondamenti del diritto e dei modi del punire), contro lo strapotere e i mezzi arbitrari della nuova polizia da un canto, e dall'altro per la difesa, certo meno esplicita, più vischiosa, più articolata, comune a molti interessi attaccati dalle riforme, dei modi attraverso cui la società aveva fino ad allora concorso a riprodurre i propri interessi ed equilibri sociali ed economici, nonché la propria composita identità.

Nell'un caso come nell'altro le opposizioni usciranno decisamente allo scoperto dopo lo scoppio della Rivoluzione francese e condurranno Leopoldo, ormai a Vienna, a ridefinire in termini anche costituzionali (non è un caso, insieme a Sonnenfels) il peso della polizia politica nei domini della monarchia ereditata dal fratello Giuseppe e Ferdinando di Toscana (sul trono dal 1791), sotto l'urgere di una opposizione «garantista» sempre più forte; a ridurre drasticamente alla sola attività investigativa le facoltà economiche ed investigative di una polizia largamente ridimensionata anche nelle sue reti istituzionali.

Con la Rivoluzione si assiste a un processo di atrofia dello spazio largo, regolativo e amministrativo delle polizie: fra la Rivoluzione e l'età napoleonica si consuma «la perdita di spessore della dimensione civile, urbana, amministrativa dell'attività di polizia, sempre più diretta – per scelte politiche, emergenze rivoluzionarie o logiche di guerra – a preservare la sicurezza interna dello Stato»<sup>35</sup>. Il caso veneziano, studiato da Tessitori<sup>36</sup>, è un caso-paradosso. La penetrazione nella Venezia democratica del 1797 delle pratiche e di una rete organizzativa urbana di una polizia a largo rag-

<sup>34</sup> Capra, *Il Settecento*, cit.; S. Cuccia, *La Lombardia alla fine dell'Ancien régime*, Firenze, La Nuova Italia, 1971; E. Wangemann, *From Joseph II to the jacobin trials*, Oxford, Oxford University Press, 1969.

<sup>35</sup> Alessi, *Discipline. I nuovi orizzonti*, cit.

<sup>36</sup> P. Tessitori, «Basta che finissa 'sti cani». *Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1997.

gio, che altrove si era già ridimensionata, appare una sorta di attardato, e in questo senso interessantissimo, strumentario di composite funzioni amministrativo-ispettivo-politiche che voleva servire, dopo la lunga vicenda della continuità allora interrotta della Repubblica Serenissima, a ridefinire, anche in questo caso, in modo imperativo, i nuovi equilibri sociali e di potere. Anche qui l'insofferenza e l'opposizione popolare segnano, in una fase di drammatici trapassi, l'accidentato percorso disciplinatorio della polizia. L'arrivo austriaco, invocato e atteso, pone fine a questa attardata sperimentazione di polizia.

Per le polizie ottocentesche vorrei rimandare ad altri la discussione, non avendo competenza diretta in materia: la grande frattura di modelli della Rivoluzione segna una fase di non ritorno<sup>37</sup>. Le dinastie restaurate si trovano a fare i conti da una parte con una strumentazione repressiva ereditata dai francesi, che usano largamente, incorrendo in una forte opposizione e senza ottenere i risultati di ordine pubblico desiderati; dall'altra con una pressione sempre più forte, proveniente dalle *élites*, di trovare sistemi di polizia più a base bassa, partecipativa, umana, sul modello inglese, che sono nella sostanza avversati dal potere politico, in quanto maggiormente sganciati dal modello imperativo e autoritario dell'esecutivo. Ovunque poi si rinforzano e formalizzano apparati di polizia specifici (i corpi di gendarmeria, i carabinieri), anche se il processo di militarizzazione delle forze esecutive di polizia si era già avviato, come sappiamo, nel tardo Settecento<sup>38</sup>. Da un certo momento in poi, sotto la pressione dell'opposizione politica, le funzioni di amministrazione e di buon governo della vecchia polizia confluiscono nei nuovi apparati amministrativi centrali e vengono separati dall'esecutivo di polizia: in Toscana nel 1847, dopo un grave contrasto fra la squadra dei birri e la guardia civica (che Leopoldo era stato costretto a concedere nel settembre 1847), insieme con la sbirraglia viene abolito anche il potente e odiato dipartimento del Buon Governo, le cui competenze confluiranno nel 1848 nella Direzione di polizia inserita nel neo istituito ministero dell'interno. La storia delle alterne e interrotte vicende e progettazioni delle guardie civiche nelle varie città italiane e la contrattazione fra le resistenze del potere centrale e le spinte della classe dirigente risorgimentale, così efficacemente studiate da Hughes in rapporto a un giudizio sul Risorgimento a Bologna, andrebbe largamente ripresa, mi pare, per altre realtà.

<sup>37</sup> Cfr. per la bibliografia i saggi di Antonielli e Hughes sopra citati; per la Toscana, i vecchi studi di Giorgetti.

<sup>38</sup> Balani, *Il Vicario tra città e Stato*, cit.; Alessi, *Giustizia e polizia*, cit.; A. M. Rao, *Esercito e società a Napoli nelle riforme del secondo Settecento*, in «Rivista Italiana di studi napoleonici», XXV, 1988; Ead. (a cura di), *Esercito e società nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, Napoli, Morano, 1990.

## Discussione

BERNARDO SORDI

Volevo intervenire prima sulla relazione di Giorgia Alessi; lo faccio adesso su sollecitazione delle riflessioni di Sandra Contini. E semplicemente per comunicare una mia impressione. Si tende ancora molto di frequente a leggere la vicenda istituzionale tedesca come una vicenda di forte, accentuata, modernizzazione istituzionale. Il modello tipologico dello Stato di polizia è ancora oggi un modello ingombrante, specialmente per noi giuristi che continuiamo ad essere tributari degli approdi sistematici di fine Ottocento e di inizio Novecento, che su quei modelli erano costruiti. Se si rileggono i lavori degli storici di quel periodo, Otto Hintze su tutti, il quadro diventa invece assai più mosso, sfaccettato, meno unitario. È indubbio però che le modellizzazioni ottocentesche – penso in particolare a quelle dei cultori delle scienze dello Stato – hanno assunto una pregnanza che travalica i risultati dell'analisi storiografica. Se mettiamo in funzione la griglia usata da Giorgia Alessi – una griglia che a me sembra convincente non solo per definire quando nasce una polizia moderna, ma anche quando nasce un'amministrazione moderna – ci accorgiamo comunque che tempi e modi corrono, in questa fase di fine Settecento, su linee strettamente parallele. Soltanto quando si è individuato uno spazio da assegnare all'amministrazione – uno spazio che copre esattamente tutti quei compiti che sino ad un attimo prima si erano, invece, riuniti, nel termine generale di *police* o di *Policey*, in cui sicurezza, ordine, benessere procedevano insieme – si può definire, reciprocamente, anche uno spazio da assegnare alla polizia di sicurezza.

La situazione tedesca presenta le stesse identiche scansioni, soltanto che queste si delineano con qualche decennio di ritardo sulle fratture rivoluzionarie francesi. Certo, colpisce, sin dal Settecento, l'enfasi di una letteratura di polizia che non ha pari per quantità e qualità. E colpisce pure l'enfasi normativa – penso alla raccolta delle ordinanze di polizia prussiane di Mylius – che rivela un intervento regolativo assai più ramificato e martellante rispetto a quello che risulta dalle nostre raccolte normative settecentesche. Si possono fare però anche scoperte in qualche modo sorprendenti. Basta, ad esempio, prendere in mano il testo del *Codice generale territoriale prussiano* del 1794, che ha alle spalle una incubazione e una fase di preparazione molto lunga, per vedere dispiegarsi un progetto disciplinante ampio e dettagliato. Anche rispetto alla declinazione francese della *police*, spiccano l'incremento popolazionistico come obiettivo fondamentale dell'intervento di governo; il progetto di educazione (*Bildung*) che coinvolge il territorio e la società corporata; la politica annonaria, non più strettamente frumentaria; la guida del processo economico in funzio-

ne anche, se non soprattutto, delle esigenze di prelievo dello Stato fiscal-militare. Quello stesso progetto, che richiede una precisa conoscenza del territorio, l'impiego dei nuovi saperi statistici e di aritmetica politica, che pochi anni prima Justi aveva descritto minutamente nei suoi *Grundsätze* e che, anche all'indomani dell'entrata in vigore del codice, troverà analitiche illustrazioni nella letteratura di *Policeyrecht*.

Sorprende invece che nel codice – un codice che è fra i più ricchi di definizioni, da quella celebre di *società* a quella di *fisco*, e dove tutte le istituzioni più importanti sono definite – manchi, a fianco del progetto regolativo che vi dicevo, una definizione di *Policey*, che risulta priva di una propria, autonoma, classificazione, salvo quella di *Policeygerichtsbarkeit*, di giurisdizione di polizia.

Può apparire soltanto un dato formale, ma che trova ampie conferme nella letteratura del tempo (e in storiografia, da ultimo, nelle pagine di Raeff): l'esecuzione delle ordinanze di polizia segue le tecniche giustiziali tipiche dell'intero ordine antico. Emerge così la forza della dimensione corporativa – una dimensione preindividualistica, dunque, ancora al di sotto della condizione indicata da Giorgia Alessi – rispetto all'assenza, pressoché totale, di un apparato statale che si faccia carico, in via esecutiva, della realizzazione dei roboanti compiti della *Policey*. È inutile ricordare il ruolo strategico che le Chiese territoriali giocano nella realizzazione del progetto educativo. Ma più in generale è tutto il modello regolativo che si affida all'intelaiatura tradizionale dei corpi e risulta inscindibile dalla società corporata.

Suonerebbe anacronistico, quindi, parlare di polizia in senso moderno per la Prussia settecentesca, perché un apparato dello Stato che eserciti questa funzione per il territorio semplicemente non esiste. Alla letteratura tedesca di polizia, le *maréchaussées* sembrano istituzioni di stupefacente modernità, proprio perché persiste una estrema difficoltà del potere del principe di accedere a un integrale controllo del territorio. Manca qui la peculiarità francese, comunque la si voglia vedere nel periodo della monarchia amministrativa, di approdare dal centro alla periferia. Ed è ben noto dagli studi di Koselleck che molte modernizzazioni istituzionali in Prussia verranno soltanto all'indomani della sconfitta di Jena e sulla scorta dei modelli amministrativi napoleonici. La storiografia più recente, anche se ancora per ambiti territoriali specifici, ha iniziato a verificare anche per la Germania questa difficoltà settecentesca di formazione di apparati esecutivi di polizia, che sono tornati a essere questione e fenomeno tipicamente ottocentesco. Rispetto a qualche anno fa è dunque più facile trovare, nella letteratura recente, considerazioni critiche sul carattere mitologico del modello dello Stato di polizia. Considerazioni che consentono di ricondurre anche il modello tedesco, che pure possiede una sua precisa individualità, per la ragguardevole dimensione normativa delle ordinanze e

per la peculiare scientificizzazione del campo teorico della *Policey*, alla sua vera dimensione di antico regime.

GIOVANNI LIVA

Il mio intervento va un po' indietro rispetto al periodo intorno al quale si sono indirizzate le precedenti relazioni, nel senso che mi riferirò ad alcune problematiche relative ai decenni a cavallo fra i secoli XVI e XVII. Devo, inoltre, precisare che io non mi sono mai direttamente occupato di studi sulla polizia, bensì di ricerche concernenti differenti aspetti dell'amministrazione della giustizia penale nello Stato di Milano in età moderna<sup>39</sup>. Sebbene il mio odierno contributo non riguardi, quindi, la storia e l'organizzazione della polizia, tuttavia è evidente che le ricerche che ho condotto su alcuni aspetti endemici della criminalità nella società di antico regime hanno presupposto l'analisi delle diverse forme con le quali lo Stato tentava di reprimere, o quantomeno di contenere, certi fenomeni delinquenziali. E ciò si manifestava sia con l'approntamento di alcuni corpi o soggetti (definiti di prepolizia o, a partire dall'Ottocento, di bassa polizia<sup>40</sup>), sia con la promulgazione e l'applicazione di leggi e norme.

In relazione alla creazione da parte dello Stato di corpi di prepolizia adibiti alla repressione delle diverse forme di criminalità, mi sembra centrale l'osservazione di Antonielli, per il quale

se è vero che in antico regime non era ben chiara la nozione di polizia, è altrettanto vero che era precisa la consapevolezza da parte dei governanti di dover fronteggiare, con i mezzi di cui si disponeva, emergenze di ordine pubblico e diffuse condizioni di criminalità. Paradossalmente, se non esisteva la polizia in quanto tale, era però presentissimo l'oggetto contro cui la polizia si sarebbe dovuta rivolgere<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Mi permetto di rimandare in particolare a G. Liva, *Criminalità e giustizia nel Ducato di Milano tra Cinque e Seicento (1570-1630)*, in Archivio di Stato di Milano (a cura di), *Aspetti della società lombarda in età spagnola*, Como, New Press, 1985; Id., *Il controllo e la repressione degli «oziosi e vagabondi»: la legislazione in età spagnola*, in D. Zardin (a cura di), *La città e i poveri. Milano e le terre lombarde dal Rinascimento all'età spagnola*, Milano, Jaca Book, 1995; Id., *Questioni di ordine pubblico nello Stato di Milano alla fine del Seicento: le riflessioni del Capitano di Giustizia Giovanni Battista Belcredi*, in E. Brambilla, G. Muto (a cura di), *La Lombardia spagnola. Nuovi indirizzi di ricerca*, Milano, Unicopli, 1997.

<sup>40</sup> Cfr. L. Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano tra antico regime ed età napoleonica. Appunti per una ricerca*, in E. Granito, M. Schivino, G. Foscari (a cura di), *Il Principato Citeriore tra ancien régime e conquista francese: il mutamento di una realtà periferica del Regno di Napoli*, Salerno, Archivio di Stato di Salerno-Amministrazione provinciale di Salerno, 1993, pp. 103-133, p. 104.

<sup>41</sup> Antonielli, *Una ricerca sulla polizia nel Ducato di Milano*, cit., p. 30.

A proposito delle varie forme di prepolizia o bassa polizia, oggetto di puntuali lavori da parte dello stesso<sup>42</sup> – quali i satellizi di città e di campagna, le guardie di finanza, i presentini alle porte della città, le milizie civiche, i commissari e capitani del divieto, gli uomini d'arme, alcuni reparti dell'esercito come i dragoni e gli ussari a cavallo, la guardia svizzera –, vorrei soffermarmi su un aspetto che mi pare sia stato un po' meno approfondito, cioè quello relativo al problema degli abusi e delle estorsioni praticate dagli investigatori durante le cosiddette «cavalcate» fuori città, e posti in essere anche dal satellizio di campagna, nel periodo che va tra la fine del Cinquecento e la prima metà del Seicento. Questioni sulle quali si misurarono gli interventi di molti governatori, anche perché strettamente legate al problema del finanziamento dei corpi di polizia nella società d'antico regime<sup>43</sup>.

Durante il periodo spagnolo, qualora il capitano di giustizia<sup>44</sup> non fosse riuscito a risolvere un certo reato compiuto nel contado, si attivava la seguente procedura. Alcuni investigatori cittadini (il giudice, i notai del criminale, il bargello e gli sbirri) venivano mandati sul luogo del delitto per indagare ed effettuare una ricognizione dell'accaduto, compreso l'esame dei morti e dei feriti, e si trattenevano in loco fino alla soluzione del caso. Si deve rilevare che gli abitanti spesso temevano più gli investigatori che i banditi, sia per il fatto che tutte le ingenti spese per il mantenimento degli stessi erano a carico della comunità, sia a causa dei comportamenti violenti non di rado tenuti dai funzionari<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Tra i numerosi e puntuali lavori di Antonielli mi riferisco in particolare a Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano*, cit.; e Id., *Una ricerca sulla polizia nel Ducato di Milano*, cit.

<sup>43</sup> Sull'attività degli esecutori di giustizia a Milano e sulle modalità del loro finanziamento si veda Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano*, cit., pp. 108-117.

<sup>44</sup> Le competenze del capitano di giustizia – alla cui giurisdizione appartenevano tutte le cause criminali relative a Milano e al territorio circostante per dieci miglia, salvo i luoghi infeudati, nonché le cause criminali in tutto lo Stato, relative ai reati per cui era prevista la pena capitale e la confisca dei beni, nel caso in cui avesse preceduto il magistrato competente nella zona del delitto – erano regolate dalle *Constitutiones Domini Mediolanensis* (a cura di G. Verri, Mediolani, in Regia Curia sumptibus Joseph Richini Malatestae Regii Typographi, MDCCXLVII, *De Officio Capitanei Justitiae*, pp. 37-38), e dagli *Ordines excellentissimi Senatus Mediolani ab anno MCDXC, usque ad annum MDCXXXIX* (Mediolani, in Regia Curia sumptibus Joseph Richini Malatestae Regii Typographi, MDCCXLIII, ordinanze 1590 gennaio 26, p. 136; 1617 luglio 6, p. 226; 1686 agosto 22, p. 426; 1704 dicembre 16, p. 496). Qualche notizia su tale carica si trova anche in M. Bendsicoli, *Politica, amministrazione e religione nell'età dei Borromei*, in *Storia di Milano*, Milano, Fondazione Treccani degli Alfieri, 1957, v. XI, pp. 93-94; A. Visconti, *La pubblica amministrazione dello Stato Milanese durante il predominio straniero (1541-1796)*, Roma, Athenaeum, 1913, pp. 305 e sgg.

<sup>45</sup> Cfr. M.A. Romani, *Criminalità e giustizia nel Ducato di Mantova alla fine del Cinquecento*, in «Rivista Storica Italiana», a. XCII (1980), fasc. III-IV, p. 691, dove si sottolinea che la sola presenza di tali funzionari era «spesso in grado di vincere certe resistenze,

In un memoriale, presentato nel 1605 dagli agenti di alcune comunità lombarde – tra cui Bassignana nel Pavese e Casalpusterlengo nel Lodigiano –, si osservava che «contro ogni termine di ragione ed equità [qualora fosse accaduto un delitto più o meno grave nel territorio] subito gli ufficiali della città [riuscivano] fuori con notari, servitori e birri, con carrozze e cavalcate a far la visita e a pigliare informazioni»<sup>46</sup>. Il risultato, si lamentava nella supplica, era che la schiera di funzionari arrivati dalla città per un'inchiesta «in una due o più giornate davano di spesa cibaria, nollì di carrozze, cavalli et salarij, le trecento, quattrocento e molte volte seicento lire a comunità»<sup>47</sup>. Veniva quindi ribadito che tali spese esorbitanti non solo erano intollerabili, ma crescevano di giorno in giorno,

poiché i giudici [e gli sbirri], non contenti della prima visita, sotto diversi pretesti di formar processi torna[va]no di novo in detti luoghi, et di novo riscot[evan]o le spese, onde ne av[veniva] che, per un sol delitto, due e più volte i poveri contadini [erano] gravati, per non dir castigati, dei delitti altrui<sup>48</sup>.

E si insisteva, ancora, che gli abitanti, in relazione a tali dispendiose e frequenti visite, «non osa[va]no resistergli perché rappresenta[va]no la giustizia»<sup>49</sup>. I supplicanti chiedevano pertanto alle autorità di intervenire opportunamente, stabilendo che non si gravassero più le comunità con tali ingenti spese, e suggerendo che le stesse si «riscot[esser]o nei beni dei rei»<sup>50</sup>, cioè finanziando le uscite per l'amministrazione della giustizia con il ricavato dei beni sequestrati ai colpevoli dei delitti; circostanza questa piuttosto consueta nella società di antico regime. La risposta del re Filippo III a tale supplica fu l'immediato ordine di restituzione del denaro estorto alle comunità danneggiate<sup>51</sup>.

Le lamentele dei comuni in relazione alle spese per le «cavalcate» dovevano essere certamente assai frequenti; infatti, due anni dopo, nell'ottobre del 1607, il governatore Don Pedro Enriquez de Acevedo Conte di Fuentes, ribadendo l'illegalità delle pretese dei funzionari in ispezione nelle comunità, confermava la vigenza dei precedenti ordini del Senato sulla delicata materia<sup>52</sup>.

di indurre taluni a parlare», pur di far allontanare il più presto possibile gli investigatori dalla comunità.

<sup>46</sup> Archivio di Stato di Milano (d'ora innanzi ASMi), *Giustizia punitiva, p.a.*, cart. 48, Ordine di Filippo III che riporta tale memoriale, 1605 luglio 1.

<sup>47</sup> *Ibid.*, memoriale s. d. [1605].

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> *Ibidem.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, 1605 luglio 1.

<sup>52</sup> *Ibid.*, 1607 ottobre 16.

In un'anonima relazione coeva, forse con un po' troppo ottimismo visti i precedenti, si rilevava che la spesa per le «cavalcate» non sarebbe stata così grave per il fisco perché erano

rari i casi nei quali non vi [fosse] o reo o attore habili al pagare, et se non si scuopr[ivan]o i rei al principio, si scuopr[ivan]o nel procedere, et quando non vi [fossero], et così ven[isse] il caso di pagare la cavalcata col danaro delle condemnationi, non sar[ebbe] neanco molta la spesa, restringendola alla cibaria solamente, et nolo de cavalli, escludendo ogni altra pretensione de mercede o salario et restringendo anco il numero delle persone che [avessero] da cavalcare, atteso che molti offitiali conduc[evan]o seco gente soverchia<sup>53</sup>.

Anche il successivo governatore Fernandez de Velasco, contestabile di Castiglia e Leon, dovette misurarsi, nel 1611, con la spinosa questione, tanto da incaricare il presidente del Senato Giacomo Mainoldi, l'avvocato fiscale Agostino Squarciafico e il presidente del Magistrato ordinario Emanuele del Pozzo di approntare una normativa in merito. Due anni dopo, nel 1613, cambiato nel frattempo il governatore, e deceduto il Mainoldo, i due alti funzionari riuniti in un'apposita giunta presentarono a Giovanni Hurtado de Mendoza, marchese de Hinojosa, nuovo governatore, le loro conclusioni. Queste prevedevano che qualora si fossero trovati i rei dei delitti su cui si era indagato, questi avrebbero dovuto pagare tutte le spese sostenute durante le «cavalcate». Nel caso, poi, che i rei fossero stati nullatenenti, sarebbe stato il comune ad accollarsi le spese, esclusivamente di vitto e alloggio, nonché per il fabbisogno dei cavalli, «solo nei casi per i quali in virtù dei statuti o gride [fossero] tenuti i comuni a seguitar i delinquenti o proveder che non si commett[esser]o delitti nel loro territorio»<sup>54</sup>. Nella relazione della giunta, infine, si dichiarava che gli abitanti delle terre dove non fossero in vigore tali ordinanze, non sarebbero stati tenuti ad alcun rimborso. È evidente che tali disposizioni, come è facile intuire, non sarebbero state di semplice applicazione e avrebbero provocato infinite contestazioni e controversie in merito a chi effettivamente avrebbe dovuto accollarsi dette spese. In tutti i casi si ribadiva comunque che né «gli attuari né altri ufficiali [potessero] pretendere né accettar altra cosa sotto pretesto d'honorario od altro»<sup>55</sup>; che sarebbero dovuti uscire solo per casi gravi; e, soprattutto, che dovevano evitare di portare con sé più funzionari del necessario.

I membri della giunta, probabilmente consapevoli delle menzionate difficoltà, concludevano la loro relazione osservando che, ovviamente, «non essendo conveniente che si tralasci il servizio pubblico della giusti-

<sup>53</sup> *Ibid.*, s.d., segnata «cap. 10».

<sup>54</sup> *Ibid.*, 1613 luglio 9.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

zia, all'ora sarebbe espediente necessario comandar all'essattore delle condanne spettanti al Regio Fisco in Milano e nel Ducato, et alli referendarij delle città, che sempre a richiesta dei giudicenti gli debbano dar per tal effetto denari del fisco senza alcuna tergiversazione»<sup>56</sup> per coprire comunque le spese delle «cavalcate», qualora non si fossero reperiti i denari con le modalità ora descritte.

Accanto agli abusi appena illustrati dei funzionari e sbirri cittadini in missione fuori porta, altrettanti e simili venivano compiuti dal satellizio di campagna. Questo era composto da esecutori di giustizia che svolgevano compiti analoghi a quelli dei satellizi cittadini e «univano a compiti di messi per notifica di atti ed esecutori di sentenze civili, anche compiti di esecutori criminali, e quindi erano utilizzati per arresti e in genere per operazioni repressive e preventive contro la delinquenza»<sup>57</sup>. Da un memoriale presentato, nel 1583, al governatore Don Carlo d'Aragona, Duca di Terranova, si apprende che «li barricelli di campagna [...] quando cavalcano o per condur galeoti, o per altre occasioni, alloggiavano a tutte spese delle povere comunità senza pagamento alcuno, la qual spesa in un solo anno si trova importare a più de millecento scudi»<sup>58</sup>; spese per rimborsi che, peraltro, erano già state vietate in una precedente ordinanza, di cui si chiedeva l'osservanza, emessa un decennio prima dal capitano di giustizia Camillo Cattaneo Vaiano, e confermata dal suo successore Paolo Fossa. Chiedendo alle autorità di intervenire, i supplicanti ricordavano che i barricelli adducevano come scusa per tali rimborsi il fatto che non fossero «pagati de suoi stipendi, et che porta[va]no servizio et quiete al Stato mentre cavalca[va]no»<sup>59</sup>. Si rivendicava, quindi, l'applicazione con risolutezza della norma prevista dai libri dei *Diutili*, la quale stabiliva che i membri del satellizio, nella visita che ogni anno per legge compivano nelle località del Ducato, avessero dalle comunità solamente «fieno o paglia per i cavalli e letto per dormire per un giorno et una notte»<sup>60</sup>. Il governatore, esaminato il memoriale unitamente al Consiglio segreto, ordinò al capitano di giustizia di intimare al barricello e ai fanti del satellizio di astenersi dal chiedere rimborsi per spese di vitto o altro, salvo quelle appena ricordate, con minaccia di pagamento di una penale di 500 scudi d'oro ciascuno in caso si fossero verificati altri abusi; e inoltre di evitare di gravare le comunità con la richiesta di cavalli o di turni di servizio di guardia ai prigionieri che conducevano con sé.

La scarsissima, per non dire nulla, osservanza di questa disposizione, che confermava il radicato e diffusissimo problema di tali abusi, è provata

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano*, cit., p. 106.

<sup>58</sup> ASMi, *Uffici giudiziari, p.a.*, cart. 203, 1583 agosto 26 [a stampa].

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

da un'ordinanza del Magistrato ordinario del 1590, nella quale, per far fronte a nuove proteste delle comunità, si minacciava di trattenere dagli stipendi dei barricelli la somma delle spese avute per il loro mantenimento, e si esortavano i sindaci dei comuni a compilare una nota spese a stampa di cui si forniva apposito modello («Forma delle fedè che hanno da fare le comunità»)<sup>61</sup>. I sindaci in un loro memoriale avevano sottolineato una certa furbizia dei barricelli, che «usavano un'arte per riuscire con l'intento loro, perché si guardano d'alloggiare nelle terre grosse, ove gli è proibita l'estorsione, et alloggiano solamente nelle picciole ville et cassinaggi, dove i poveretti non ponno ostargli»<sup>62</sup>.

Ma il problema era ben lungi dal trovare una soluzione. Circa cinquant'anni dopo, nel 1641, dopo il probabile ripetersi di analoghi abusi, più volte vietati in periodiche disposizioni legislative, il capitano di giustizia Luca Pernigotti, rispondendo a un'istanza del governatore, lo rassicurava elencando alcune misure da lui prese in merito, volte a meglio disciplinare il comportamento dei barricelli: questi si sarebbero dovuti autofinanziare con il denaro ricavato dai rei catturati; avrebbero dovuto uscire dalla città solamente per fondati motivi legati alla ricerca di banditi o ladri; e, infine, che «all'occorrenza di alloggiamenti, quali una volta l'anno gli occorre fare in alcuna terra, si portino con mansuetudine et col meno danno che sia possibile, havendoli minacciato castigo severo quando facciano il contrario»<sup>63</sup>. Tuttavia il capitano di giustizia non poteva esimersi dal rilevare che esistevano spesso ritardi nell'erogazione delle paghe degli sbirri stessi (crediti di 3.000 scudi in due anni e mezzo), tanto che

il prohibir al baricello, qual è quasi sempre in continuo moto, che assolutamente non alloggi non essendo pagato, non potrà né egli né la compagnia sostenersi, onde converrà o che rinunziano, o che fugano, cosa qual saria di estremo danno alla giustizia et in conseguenza al publico<sup>64</sup>.

Alla metà del secolo XVII il ripetersi di tali episodi divenne endemico. Infatti, nel 1653, il ragionato Buteri presentava al senatore Andrea Alfieri un'accurata relazione, sollecitata da quest'ultimo, in cui il funzionario avrebbe dovuto riferire notizie circa «gli aggravati fatti a ciascuna d'esse comunità in questa materia, con la quantità del denaro estorto, et distinzione de' tempi, luoghi e qualità delle estorsioni»<sup>65</sup>. Alla relazione era allegato un corposo fascicolo concernente il «Ristretto del contenuto

<sup>61</sup> *Ibid.*, 1590 dicembre 10.

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, 1641 giugno 15.

<sup>64</sup> *Ibid.*, 1641 giugno 15. Sui crediti dei barricelli e, più in generale, sul sistema di finanziamento degli stessi, cfr. Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano*, cit., pp. 109 e sgg.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 1653 ottobre 8.

nelle fedi»<sup>66</sup> presentate da 733 comunità del Ducato di Milano (595), del Principato di Pavia e dei contadi di Lodi, Novara e Como (in totale 138), in cui erano state sommate le note di spesa relative al mantenimento dei barricelli di campagna. Il ragionato considerava che, dopo aver detratto le spese realmente necessarie al fabbisogno, l'aggravio per le comunità, relativo agli anni 1650-1652 e a sette mesi del 1653, ammontava alla rilevante somma di 76.556 scudi. Sottolineato che, tra l'altro, non tutte le comunità dello Stato avevano presentato tale nota di spesa – che quindi si sarebbe potuta aggravare ancora di più, peccando per difetto – il funzionario scendeva nel dettaglio menzionando quelli che erano, a suo parere, i più gravi e violenti comportamenti attuati dagli sbirri. Gli abusi andavano dal dichiarare, mentendo, di avere alloggiato contemporaneamente in dieci località diverse, al chiedere contribuzioni «senza ne anco smontar da cavallo»<sup>67</sup>; dal pretendere arbitrari rimborsi, all'effettuare vere e proprie «ruberie di galline, caponi, lenzuola, panni et altro»<sup>68</sup>; dal «far capo in una terra, distribuire la truppa nelle circonvicine [comunità], ricavando da ciascuna di quelle, et in uno stesso giorno sotto titolo di alloggiamento, danari per tutta la truppa intiera»<sup>69</sup>, al sequestrare, a coloro che si opponevano a tali violenze, le bestie destinate al lavoro campestre durante la stagione della semina; dal farsi pagare due volte sia dalle comunità che dai rei arrestati, al minacciare, ingiuriare, percuotere e addirittura legare i funzionari locali.

La relazione del ragionato Buteri, unitamente ad altri documenti, sarebbe poi stata presentata dal senatore Alfieri, appositamente delegato dal governatore<sup>70</sup> ad istruire un'inchiesta in merito, durante una giunta dei togati del Consiglio segreto dell'inizio del 1654, con la quale si diede la via ad una vera e propria causa contro un barricello, a quel tempo deceduto, e contro il suo luogotenente<sup>71</sup>. Infatti, il governatore Don Luigi de Benavides Carillo marchese di Caracena, accertate le gravissime responsabilità dei due

per le grandi estorsioni che si suppone fecero nelle loro uscite a molte terre dello Stato, a titolo del loro offitio, [ordinò] (giaché il baricello è morto) di procedere contro le sue sigurtà et la di lui heredità e beni, et contro il tenente [...] con

<sup>66</sup> Il «Ristretto» è *ibid.* Un riassunto sintetico dei denari estorti si trova anche *ibid.*, 1653 agosto 28.

<sup>67</sup> *Ibid.*, 1653 novembre 25.

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> *Ibid.* La conferma di tale delega si trova sul documento 1654 settembre 11, scritto sul retro del memoriale delle terre di Gravedona, Dongo e consiglio di Rumo, che denunciava le solite estorsioni avvenute nella zona di Bellano e della Valsassina.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 1654 gennaio 8.

tutta la brevità possibile [...] acciò si possa dare alli dannificati ogni maggior satisfazione<sup>72</sup>.

E per tentare di evitare che il problema si ripetesse e perché «restasse frenato il corso di questi abusi e troncato il filo di [tali] mali»<sup>73</sup>, si incaricava il capitano di giustizia

d'invigilare e stare con la dovuta attenzione per levare questi gastì, segnalando al barricello, quando [fosse uscito] di suo ordine, li transiti in patente firmata di sua mano, tanto per l'andare quanto per il ritorno, con espressione dei giorni in caso di non essere pagato dalle parti e [dai] delinquenti, poiché non rest[asse] a suo arbitrio il correre il Paese et estorquere le contribuzioni<sup>74</sup>.

Nel caso poi in cui il barricello non fosse uscito per conto del capitano di giustizia, «ma per purgare il Paese de malviventi e facinorosi, vada seco un notaro di nostra satisfazione, che abbia cura dei procedimenti di detto barricello et non permetta [abusi], per non havere egli da darne conto»<sup>75</sup>. Lo stesso capitano di giustizia avrebbe dovuto quindi applicare grande attenzione «alla cura di questo morbo [con] quei mezzi che ci pareranno più adeguati al respiro dovuto a questa provincia in tutti li tempi, ma nei presenti particolarmente, mentre ella è da tante avverse influenze inquietata»<sup>76</sup>.

Se, nell'ultimo caso considerato, gli abusi e le concussioni attuate dal barricello, poi deceduto, avevano superato certamente ogni immaginabile limite per l'ingente quantità di denaro estorto, tanto da attivare un'inchiesta sollecitata dalle più alte sfere dello Stato, alla quale erano seguite alcune puntuali decisioni del governatore marchese di Caracena, tuttavia è possibile supporre che la piaga degli abusi e delle estorsioni delle «cavalcate» e del satellizio di campagna fosse ben lontana da una soluzione soddisfacente. E ciò è confermato dal fatto che tale problema era intrinsecamente legato, come si intuisce, a quello del finanziamento da parte dello Stato dei corpi di prepolizia e alla conseguente reale efficacia di quelli nella lotta contro la delinquenza che, nella società di antico regime, veniva comunque affrontata con scarsità di denaro e di mezzi. Inoltre accadeva che, a causa dei frequenti ritardi dello Stato nel pagamento dei componenti del satellizio<sup>77</sup> – molto spesso dipendenti dalla riscossione di pene

<sup>72</sup> *Ibid.*, 1654 gennaio 15.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> *Ibidem.* Si veda a questo proposito anche il documento [1654] intitolato *Rimedi che si propongono per levare le estorsioni et concussioni si fanno alle terre dillo Stato dal baricello di campagna*.

<sup>75</sup> *Ibid.*, 1654 gennaio 21 [a stampa].

<sup>76</sup> *Ibid.*, 1654 agosto 12 [a stampa].

<sup>77</sup> Si veda in ASMi, *Uffici giudiziari, p.a.*, cart. 205 la documentazione relativa ai recla-

pecuniarie, a volte arbitrariamente riscosse in prima persona dai baricelli – «gran parte dell'impegno lavorativo [del satellizio stesso] fosse speso in attività che univano alta redditività e basso pericolo»<sup>78</sup>. E si deve quindi constatare come fosse

molto difficile ottenere dai fanti la cattura di individui dai quali era facile immaginare che non sarebbe stato possibile trarre un diretto vantaggio: vale a dire dei nullatenenti, dai quali sarebbe stato impossibile farsi pagare quanto corrispondente al premio per l'arresto<sup>79</sup>.

Infine si deve ricordare che i fenomeni di concussione, sui quali mi sono soffermato, non facevano che aggravare ancora di più il già difficile rapporto tra la popolazione e il satellizio, di cui ovviamente ci si fidava molto poco e che era quindi completamente isolato dalla comunità<sup>80</sup>.

#### MICHAEL BROERS

Due punti distinti e abbastanza brevi. Ho parlato della precocità della polizia piemontese *d'ancien régime*, con le lotte che ne conseguono, documentate dal libro importantissimo di Donatella Balani<sup>81</sup>. Occorre dire, però, che questa polizia organizzata, queste strutture di polizia, erano strettamente confinate nell'ambito della città di Torino, perché in Piemonte – è molto strana, questa immagine, di una specie di Prussia meridionale – in genere in campagna e in periferia non c'era una presenza specifica di polizia. Dunque non c'erano sbirri nel Piemonte, ma c'erano solo i governatori militari e l'esercito regolare in città e qualche soldato di giustizia nella capitale provinciale, cioè nei capoluoghi degli intendenti. Questo è molto strano per uno Stato assoluto, che in questo caso opera in modo ben diverso dalla Francia, senza una *maréchaussée*.

Sono stato colpito dal discorso di Sandra Contini sulla presenza delle spie, e dal collegamento di queste con le strutture della polizia. Quando Wirion in Piemonte ha cominciato il suo lavoro per impiantare la prima

mi presentati da alcuni bargelli di campagna, unitamente alla loro truppa, per ottenere il rimborso di ingenti crediti dovuti dalla Regia Camera: 1616 settembre 3, Cesare Natali, scudi 900; 1656 febbraio 26, Carlo Pasquino lire 6.729; 1667 luglio 28, Ambrogio Lazzate, lire 9.506; 1669 giugno 12, Carlo Marino, lire 10.836.

<sup>78</sup> Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano*, cit., p. 114.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 108-117. Si veda, per esempio, la supplica presentata dal podestà di Alessandria Pier Antonio Visdomini in cui, descrivendo un assalto di banditi, sottolineava come quelli fossero «provisti di ogni sorte d'armi, et pel contrario li birri [fossero] pochi, et codardi per natura»; ASMi, *Comuni*, cart. 3, 1569 marzo 6.

<sup>81</sup> Balani, *Il Vicario tra città e Stato*, cit.

gendarmeria in Italia dopo l'annessione del Piemonte alla Francia, ha detto chiaramente che non voleva utilizzare le spie in collegamento con la gendarmeria. Per la polizia amministrativa certamente era necessario, ma, ritornando forse al discorso dell'Alessi, al concetto di due tipi di polizia, la presenza pubblica era cosa diversa da questa presenza segreta. Ciò era molto chiaro per Wirion nella prima fase della costruzione della gendarmeria in Italia ed è molto interessante che questa tradizione francese si riproponesse per i carabinieri reali in Piemonte dopo la Restaurazione. La ragione più importante, mi pare – le fonti per la Restaurazione in Piemonte non sono sempre chiare –, era che i carabinieri reali dipendevano dal ministero della guerra, non dal ministero degli affari interni; i comandanti stessi dei carabinieri reali si dispiacevano di stare sotto questa tutela, di essere collegati al Buon Governo e alla polizia amministrativa. Per questa ragione, dunque, preferivano che il corpo della polizia segreta fosse a parte, mentre il loro era un corpo visibile, onorevole agli occhi del pubblico. Questa tradizione mi pare sia rapidamente penetrata sia nella gendarmeria francese sia nei carabinieri piemontesi nei primi anni della Restaurazione.

PAOLO NAPOLI

Volevo ricollegarmi a un passaggio della relazione di Sandra Contini a proposito dell'economia, il che mi permette anche di ricollegarmi ad alcune osservazioni di Sordi. Mi pare che questo episodio delle rivolte, che sembrerebbe quasi in controtendenza rispetto alle rivolte di analogo tenore svoltesi in Francia nello stesso periodo, abbia spinto a riformare lo stesso corpo di polizia. Qui tocchiamo un nodo nevralgico per quanto riguarda il modello di polizia classico nel momento in cui è messo in crisi, o meglio, questo lo vediamo in maniera chiara e visibile nel caso francese, quando avviene lo scontro tra due tipi di razionalità, la razionalità di polizia e la razionalità dell'economia.

Si parlava prima di nuovi saperi che entrano in concorrenza e che quindi scompaginano il quadro classico della struttura della polizia, perlomeno di un certo modello di polizia che senz'altro è stato dominante come quella francese. Ebbene, mi pare che l'antagonista della polizia, da un punto di vista della razionalità pratica di governo, sia proprio l'economia. Tutto questo è molto visibile anche nei rapporti esistenti tra gli economisti, tra i fisiocratici francesi e gli economisti toscani; penso soprattutto a una figura come quella di Turgot, che ha promosso tutta una serie di riforme, come la liberalizzazione del commercio frumentario, l'abolizione delle corporazioni, che hanno spiazzato due dei perni tradizionali su cui si reggeva il potere di polizia. Vorrei citare a questo proposito il modo di

considerare il concetto di mercato secondo l'ottica della polizia e secondo l'ottica dell'economia. Capisco la diffidenza degli storici per un discorso che tende un po' alla concettualizzazione, all'astrazione del modello, però io cerco di avvicinarmi alla polizia secondo gli strumenti che mi sono familiari. Nel modello fisiocratico francese, nel modello di Turgot, c'è una messa in questione del ruolo della polizia nei confronti del mercato sotto tre punti di vista. Innanzitutto sotto quello dell'essenza del mercato stesso: per la polizia il mercato è uno spazio di visibilità – e ritorniamo con ciò a una delle categorie evocate più spesso –, nel senso che è una frazione del territorio cittadino che deve essere sotto sorveglianza costante, dal momento della sua apertura a quello della chiusura; ma che è anche un luogo della giustizia, il famoso *iustum pretium* delle merci di derivazione medievale, che la polizia cerca di assicurare contrastando le oscillazioni e le sperequazioni e, soprattutto, le speculazioni dei cosiddetti accaparratori. La polizia concepisce perciò il mercato come un luogo della visibilità e della giustizia. L'economia non guarda al mercato come a un luogo fisico, a una porzione del paesaggio urbano, bensì come a un campo di leggibilità, nel quale si forma l'interdipendenza sociale attraverso l'offerta e la domanda. Non c'è realmente bisogno di un mercato come luogo fisico specifico del territorio urbano, ovunque può essere mercato, ciò che è importante è la sua funzione. Ovviamente proponendo un modello di mercato così astratto, si sottrae alla polizia uno dei suoi nevralgici centri di potere.

Un secondo elemento, in cui vengono a collidere le due strategie tra il modello di polizia e il modello dell'economia, è la cosiddetta strategia in caso di carestia: la *disette* in Francia è una categoria della politica, prima di essere una sciagura che attanaglia il ventre. Nei casi di carestia come agisce la logica di polizia e come agisce il modello dell'economia? La risposta classica della polizia è l'editto che calмира i prezzi: prezzi bloccati per evitare sperequazioni, garantire il più possibile a tutta la popolazione il fabbisogno di base. Il modello dell'economia, documentabile attraverso una serie di provvedimenti promossi da Turgot quando diventa controllore generale delle finanze, è quello di creare una sorta di cordone sanitario attorno al mercato: il mercato non deve essere il luogo dell'intervento, non serve ricorrere a una superficiale terapia sintomatica, che agisce direttamente sui prezzi quando salgono; il modello economico tende proprio a prevenire questo intervento diretto, sintomatico laddove si manifesta il male, e cerca di elaborare una sorta di strategia alternativa, che potremmo definire sistematica, fatta di incentivi del governo ai produttori, in maniera da agevolare l'offerta sul mercato e ripristinare così un più basso livello dei prezzi.

Un terzo elemento che differenzia il modello economico dal modello poliziesco è l'approccio teorico al mercato. Per la polizia nel mercato tutto deve essere certo, tutto deve essere conosciuto: quantità delle merci, prezzi che dall'inizio alla fine delle transazioni debbono rimanere invariabili. Tutto ciò

che non è conosciuto è un pericolo. Per il modello economico proprio l'incertezza è una virtù: i prezzi e le quantità delle merci sono variabili determinate di volta in volta dagli interessi dei commercianti. Perciò l'incertezza di fondo – è un po' l'idea d'invisibilità di Adam Smith, ovviamente – è la virtù che rende possibile il miglioramento. Mi pare che attorno al modello dell'economia, attorno al pensiero dell'economia e al luogo fisico del mercato si sviluppi una strategia che oggettivamente indebolisce il paradigma poliziesco classico, almeno in Francia. Questo mi consente di ricollegarmi all'accento che faceva Sordi. Mi sembra che proprio la situazione francese si caratterizzi per questa incidenza fondamentale della questione annonaria: la costruzione del mercato e del fabbisogno a opera dei regolamenti di polizia è il terreno decisivo sul quale la polizia si gioca una parte del proprio futuro, cosa che probabilmente la differenzia da altre realtà europee.

Un ultimo rilievo lo farò proprio per concordare con Sordi sul grave *handicap* della letteratura poliziesca ottocentesca; una letteratura che a partire dalla dicotomia *Polizeistaat-Rechtsstaat* di Otto Mayer in poi ha pesato molto sulle categorie interpretative e ancora molto pesa su questo paradigma invadente della *sozial Disziplinierung*, di cui francamente non se ne può più, in quanto dà facile gioco a tutta una storiografia, pienamente legittima e giustificata nei risultati cui arriva, ma che dice tutto di una normativa che nella prassi non trova riscontro. Tra gli storici tedeschi mi pare che stia maturando una reazione salutare, che mette in crisi proprio il modello della *sozial Disziplinierung* e un'applicazione un po' troppo disinvolta di certe categorie weberiane. L'*Allgemeines Landrecht* del 1794 in Prussia aveva tentato di decomporre il modello tradizionale di una polizia che fagocita la società, in una polizia un po' più ristretta, un po' più astemia: *Sicherheit, Ordnung, Ruhe*, sicurezza, ordine e tranquillità sono i tre obiettivi della polizia; tutto ciò che riguarda il benessere va lasciato da parte. In realtà le cose non sono andate così fino alla fine del XIX secolo. Solo una sentenza del supremo tribunale amministrativo prussiano del 1882 stabilirà che la polizia deve occuparsi solo di sicurezza pubblica: altri agenti sono preposti a realizzare il benessere della comunità.

ELVIRA GRANTALIANO

Avrei moltissime cose da dire, anche partendo dall'intervento di Giorgia Alessi. Volevo ricondurre il discorso delle funzioni di polizia sui documenti archivistici, in quanto supporto di tutto quanto è stato fin qui detto, unitamente anche alla normativa inerente alla polizia. Naturalmente mi riferisco alla polizia romana e alla polizia pontificia, perché è quella che il nostro gruppo sta studiando da anni.

In particolare ho approfondito le tematiche legate al controllo sociale, al controllo della pubblica opinione e anche del privato dei cittadini. È un

po' difficile per me sintetizzare, anche perché si rischia di saltare un po' da un argomento all'altro. Comunque, tornando al discorso che faceva l'Alessi sulle contraddizioni visibilità/invisibilità, volevo fare qualche osservazione sulla riservatezza, che è connotato duplice, ma è anche positiva nelle leggi di istituzione, in quanto, dopo un'eredità negativa come quella dei birri, la riservatezza nelle lettere – anch'esse connotate, guarda caso, come riservate o riservatissime – in cui si parla della strutturazione delle nuove istituzioni, si fa riferimento appunto alla necessità di contatti riservati tra vertice e altri elementi di questa struttura *in fieri*. Quindi l'affidabilità della funzione della polizia passa anche attraverso la riservatezza delle informazioni, che inizialmente non sono spionaggio, poi lo saranno (c'è il discorso dell'informatore o dello spione); però di fondo è la costruzione di un sistema informativo che ha elementi di notevole modernità.

C'è anche una connotazione positiva rispetto a questo tema che poi si cerca di accentuare attraverso vari aspetti, per esempio il discorso della divisa, che mi sono trovata ad approfondire recentemente: è importante perché la divisa identifica chi la porta come appartenente a un corpo, a una struttura chiaramente individuabile. Da una parte, quindi, c'è il discorso del controllo sempre più accentuato, dall'altra c'è anche una riconoscibilità da parte del cittadino, e c'è un po' lo sforzo di condurre il cittadino a riconoscere in chi porta una determinata divisa un suo difensore, anche se questa è forse un'affermazione un po' forte; si tende in ogni caso a formalizzare in qualche modo il rapporto tra il cittadino e lo Stato.

Questo vale sia a livello pratico che teorico, perché nei fatti l'istituzione cerca di dare di se stessa l'immagine migliore. C'è però anche l'altra faccia della medaglia, in evidente contraddizione: noi abbiamo un profluvio di carte e di lettere in cui si parla del ruolo positivo della polizia e del suo rapporto con i cittadini, poi nei fatti sappiamo che accanto a uomini di provata onorabilità ci sono pure ex birri che riescono a farsi inserire nei ranghi e nei ruoli della polizia. C'è questa duplicità che accompagna tutto il percorso della polizia e attraverso questo percorso ci si imbatte nella categoria del controllo sullo spirito pubblico, come dire pubblica opinione: spirito pubblico è una categoria complessa, legata al controllo del pubblico, del sociale e anche del privato. È interessante cogliere l'articolazione della normativa in questo campo, perché dopo la legge istitutiva della polizia, la legge del '16, abbiamo due regolamenti successivi, uno del '16 e uno del '17, in cui le funzioni di polizia vengono minuziosamente definite e al primo dipartimento spetta la direzione dello spirito pubblico. È questo un concetto molto complesso: pubblica opinione, tranquillità, atteggiamento dei cittadini nei confronti del potere, ma anche interesse per ciò che pensa la gente. C'è un supporto preciso, dato proprio dalle carte, neanche tanto dalla normativa pubblicata ottocentesca e successiva, ma proprio dalle carte. L'articolazione delle funzioni, quindi, si coglie molto

bene studiando proprio la documentazione, dalla quale sono emersi anche dei titolari di classificazione di cui preferirei parlare successivamente. Tenevo a precisare questo rapporto molto stretto, che poi è un rapporto concreto, tra la documentazione e le funzioni.

STEVEN C. HUGHES

Abbiamo sentito di tutte queste funzioni, nel Settecento, proprie di diversi corpi, gruppi, organizzazioni; poi, a un tratto, con i francesi abbiamo un'istituzione particolare che le deve ricoprire tutte. Ciò significa che questa istituzione deve espletare un numero straordinario di compiti che, anche se ben organizzati, comportano un'organizzazione con enormi responsabilità. Queste responsabilità sono veramente importanti per capire il ruolo della polizia nell'Ottocento. In questo caso volevo però accennare solo a un articolo che ho scritto molti anni fa per una rivista in inglese poco conosciuta, in cui ho fatto un sondaggio quantitativo dei protocolli della polizia<sup>82</sup>.

Questi protocolli presentano tutti gli argomenti riscontrabili nella documentazione della polizia; li ho articolati per corrispondenze, analizzando cioè chi ha chiesto qualcosa alla polizia, e per soggetti, che erano soggetti amministrativi: carità, moralità privata, famiglia, polizia religiosa, ordine pubblico, delitto, prevenzione, polizia politica, investigazione degli stessi ufficiali. Ho preso in esame il 1823, il 1843 e il 1863 (dunque anche il periodo posteriore all'Unità, per vedere cosa accadeva). La cosa più importante emersa è forse che, benché la polizia fosse mal vista e avesse un'immagine piuttosto terribile anche nell'Ottocento, tante persone le si rivolgevano ugualmente, per chiedere aiuto a causa di problemi familiari (con il marito, con la moglie o con giovani discoli). Ho scelto sei settimane per ogni anno: nel 1823, 72 persone sono andate alla polizia per ragioni familiari; nel 1843, 73 persone hanno fatto lo stesso, cioè un numero quasi uguale. In un anno, cioè, in una città come Bologna, di 60.000 abitanti, mille volte la gente è andata alla polizia per chiedere un aiuto di qualche tipo. Questo è un fatto straordinario, a mio parere.

L'altro elemento significativo è che ancora nell'Italia unita sussisteva questa funzione della polizia nei confronti dei privati; in misura forse un po' più ridotta, tuttavia pur sempre rilevante. Va peraltro segnalato che dopo l'Unità era più marcata la presenza di una polizia politica rispetto al periodo precedente, e la ragione è abbastanza chiara. Durante il regime pontificio non vi era attività politica, se non a livello del principe o del le-

<sup>82</sup> S.C. Hughes, *Probing the Police in the Past: An Italian Case Study*, in «Criminal Justice Review», 1988, pp. 21-40.

gato, mentre per il resto era proibita; la polizia politica in sé, dunque, non esisteva. Dopo l'Unità si praticava apertamente l'attività politica, per cui vi fu l'immediata necessità di creare una polizia per controllare le organizzazioni dei lavoratori, o diverse altre organizzazioni politiche; la polizia poteva facilmente inviare un agente a sentire, a vedere, a controllare quello che succedeva.

C'è un discorso molto importante da fare sulla polizia preventiva, soprattutto relativamente all'Ottocento. Di solito si parlava di polizia preventiva in Italia nel senso francese, cioè di polizia chiamata a controllare la gente sospetta, sottoposta ad ammonizione, vale a dire il precetto in uso nello Stato pontificio, o al domicilio coatto, dopo l'Unità. È la concezione di prevenire i delitti mettendo i sospetti sotto sorveglianza prima che compiano atti indebiti. Ma vi era anche un'altra concezione di polizia preventiva, quella inglese, per la quale vediamo apparire la divisa: si trattava di dislocare agenti in divisa nelle strade, ben visibili, a prevenzione di atti criminali che si volevano disincentivare attraverso la sola presenza. Mi sembra importante rilevare che in Italia ad affermarsi fu solo un sistema preventivo alla francese.

Un'ultima considerazione riguardo a spirito pubblico e informazione. Soprattutto sotto il regime pontificio possiamo riscontrare un paradosso molto interessante: vengono infatti proibite tutte le forme di discussione, e la censura è completa, in particolare su giornali e riviste. Per sapere cosa pensi la gente occorre dunque creare una polizia per controllare lo spirito pubblico, un problema fondamentale per tutti i regimi totalitari o assolutistici. In questo consiste il paradosso: reprimere l'informazione e poi doversi attrezzare per scoprire cosa pensasse la gente.

GIORGIA ALESSI

Un altro mito europeo, in particolare italiano, al di là di quello del poliziotto inglese, riguarda proprio la gendarmeria. A Napoli questo fatto è chiarissimo: c'è la gendarmeria come polizia alta, e come immagine rinnovata e nobile di controllo sociale, in un duplice senso. Medici, agente della Vicaria, quindi capo della polizia, quando giovane va a Torino e poi a Parigi, incontra la *maréchaussée*; questa immagine che lo ha accolto, giovanissimo, al suo arrivo a Parigi, lo segue durante tutta la sua carriera.

C'è però un progetto molto più importante, napoletano, meno conosciuto, che ha studiato Anna Maria Rao, in cui la nobiltà napoletana si inserisce in questo momento di crisi ancora una volta attraverso il mito della *maréchaussée*, cioè proponendo che i nobili d'arme si rilegittimino attraverso funzioni di polizia alta, con a capo un nobile.

Vi è da fare un'osservazione anche a proposito di ciò che diceva Napoli. Non è vero che respingo le concettualizzazioni: il rapporto tra poli-

zia e mercato è un rapporto bello, però rifiuterei questa netta divisione tra pensiero economico e pensiero poliziesco. Semmai contrapporrei a un pensiero economico una logica di burocratizzazione: la polizia spionaggio è sempre un'altra cosa. La polizia sul mercato gioca un ruolo ambiguo, ed è giusto dire che la logica mercantile-economica è in qualche modo diversa: però il gioco liberale, la contraddizione dell'età liberale, è continuamente quella di dire che il mercato non ci può essere se la polizia non assicura le precondizioni necessarie. Questo discorso spunta oggi anche in contributi di sociologi importanti: quando Diego Gambetta scrive il libro sulla mafia in Sicilia<sup>83</sup>, ci dice che possiamo sviluppare un mercato tanto ampio da riuscire a scalzare la mafia; però gli imprenditori ci dicono che non vengono perché le regole di mercato non sono giocabili se non viene purificato il terreno dello scambio, attraverso la polizia che libera il territorio dal delitto. La relazione è molto ambigua, non è univoca. D'altra parte il tema dei beni, mercato, individualismo proprietario torna, anche qui in modo non univoco, ma interessantissimo, nell'esempio inglese. Un'altra ossessione europea molto diffusa è quella intorno alla quale nasce la polizia, l'ossessione del furto. Il reggente di polizia napoletano Dalla Rossa chiede che il reato classico di furto diventi un reato di polizia. La polizia da una parte è contro la logica economica, il libero scambio, perché è repressiva, interventista, dall'altra ha anche la funzione di caricarsi delle condizioni del mercato.

Il fatto, accennato da Sordi, che ci possa essere una *sozial Disziplinierung* senza *Polizei* mi sembra di estremo interesse.

#### BERNARDO SORDI

Soltanto una parola su questo rapporto tra polizia e mercato, a sottolinearne alcune contiguità. Siamo partiti stamattina dalla citazione che Preto ha fatto di un passo di Adam Smith, che recepiva un momento particolare della storia del Luogotenente della polizia di Parigi: le parole pronunciate dal presidente del parlamento di Parigi all'atto dell'investitura, nel 1697, di D'Argenson alla carica di Luogotenente. Ma che il fondatore dell'economia classica si occupi di *police* non deve sorprendere. Se si prende in mano la *History of economic analysis*<sup>84</sup>, ci si accorge che anche Schumpeter tratta nello stesso capitolo sia Justi sia Smith. Ma c'è un altro dato che accresce la complessità dei rapporti tra polizia e mercato. Nella vicenda tedesca il termine «polizia» resiste a lungo, anche in pieno Ottocento,

<sup>83</sup> D. Gambetta, *La mafia siciliana: un'industria della protezione privata*, Torino, Einaudi, 1992.

<sup>84</sup> J.A. Schumpeter, *History of economic analysis*, London, Allen & Unwin, 1954.

con il suo antico campo semantico e con il suo spazio disciplinare. Si pensi a Robert von Mohl e alla sua *Scienza di polizia secondo i principi del Rechtsstaat*. Soltanto all'interno dell'antica categoria si avvierà il processo di modernizzazione individualistica e diventerà visibile anche il problema dell'economia e della libertà del mercato.

SANDRA CONTINI

Una parola sul tema economia/polizia/mercato, sollevato da Napoli, che mi sembra molto importante. Per quanto riguarda la Toscana leopoldina è una cosa rovesciata rispetto a Parigi, nel senso che si sente nel maturo Settecento il bisogno di una polizia come regolamentazione su base nuova della città, una polizia quindi anticorporativa, antigiusdizionale, nel momento in cui viene varato un grande progetto di liberalizzazione (si ricordi che la libertà del commercio dei grani viene varata fra il 1766 e il 1775, negli anni immediatamente precedenti la riforma di polizia). Non mi sembra in sostanza valere l'opposizione, valida nel caso della polizia parigina, fra polizia e libertà del mercato. Questo perché in realtà le funzioni di polizia, che a Parigi si vedono precocemente attratte (già dal XVII secolo) all'interno di un'orbita larga, che è quella della *police*, in Toscana erano state esercitate, prima delle riforme settecentesche, da una serie estesa di magistrati, di giurisdizioni diverse, fra cui, ad esempio, il Tribunale dell'Abbondanza, che è la magistratura principale in questo ambito. Abolito il sistema vincolistico-annonario da Pietro Leopoldo sotto la dimostrata influenza teorica del *laissez faire* fisiocratico, progressivamente viene smantellato anche l'apparato giurisdizionale, viene contemporaneamente liberalizzato il mercato. Si crea quindi questo doppio regime, da una parte la nuova libertà, dall'altra un sistema che ha perso le sue regole. Si costruisce successivamente una nuova polizia, che se ricalca in alcune sue figure istituzionali il modello parigino, tende a porsi come obiettivo non la limitazione della libertà del mercato, ma, all'inverso, la sua protezione. Insomma una polizia che, quasi paradossalmente, protegge le riforme. Si inventano allora le polizie segrete, si inventa un sistema di controllo sull'opinione che è esplicitato nel 1777: un sistema di controllo su come vengono recepite le riforme e anche soprattutto la «riforma della libertà». È quindi questo quasi un paradosso, ma può avere un valore più generale, nel senso che la polizia definisce a seconda delle aree, dei momenti, cose molte diverse. Quindi questo rovesciamento di prospettive ci fa capire come una contestualizzazione sia sempre necessaria. Questo non significa che poi non si debba procedere, come si sta facendo, a quadri comparativi: mi pare anzi molto stimolante, indispensabile.

Mi riferisco di nuovo a Sordi a proposito di Mohl. Effettivamente Mohl nella seconda edizione de *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* del 1844 sostiene sì che occorre integrare le funzioni di polizia all'interno dello Stato di diritto, ma al contempo afferma che si può immaginare uno Stato senza la funzione della giustizia, mentre è inconcepibile che uno Stato possa vivere per cinque minuti senza polizia. Giustizia e polizia ritornano così come due categorie complementari e allo stesso tempo alternative; si tratta di una divaricazione propria alla dottrina tedesca, con un'accentuazione per l'aspetto poliziesco abbastanza singolare e che non si ritrova nell'esperienza contemporanea francese e, credo, nemmeno nei primi teorici del diritto amministrativo italiano, da Romagnosi in poi.

#### 4. *La normazione di polizia*

MAURA PICCIALUTI

Seguendo nelle relazioni ascoltate sinora il filo conduttore della modernizzazione della polizia, appare chiaramente che si possono rintracciare momenti diversi lungo l'arco della storia moderna, e all'inizio della storia contemporanea, in cui si sono verificate grandi trasformazioni che hanno sicuramente condotto gli apparati di polizia a delle svolte, a delle riorganizzazioni. Una di queste è sicuramente il periodo napoleonico, con tutto il portato innovativo nel campo dell'amministrazione e della giustizia databile dalla Rivoluzione francese in poi.

Per poter parlare in modo moderno della funzione della sicurezza pubblica e della polizia, noi ravvisiamo solitamente due premesse storiche: l'esistenza di un codice penale, nello specifico e, quindi, una distinzione tra il potere giudiziario della magistratura e l'attività governativa cui è demandato il controllo sull'ordine pubblico. L'altro requisito è quello della riconoscibilità di una struttura passabilmente organizzata e, direi, nella storia d'Italia, immancabilmente centralizzata secondo un modello generalmente ravvisabile in quello francese<sup>1</sup>. Infatti, come abbiamo imparato dal bel libro e anche dall'articolo comparso su «Le Carte e la Storia» di Steven C. Hughes, il modello del *bobby* inglese, della prima polizia municipale cittadina tendenzialmente disarmata, in Italia non ha attecchito, salvo che per circostanze congiunturali in due o tre momenti, riconducibili, grosso modo, al periodo quarantottesco, ma senza mai poter mettere radici consistenti<sup>2</sup>. Per quello che riguarda la grossa differenza tra *ancien régime* e pe-

<sup>1</sup> Sulla persistenza del modello napoleonico nella legislazione e nell'organizzazione della polizia del Regno di Sardegna nel corso della Restaurazione vedi E. Mongiano, *La segreteria degli interni e la polizia*, in *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nel Regno di Sardegna*, Atti del Convegno, Torino 21-24 ottobre 1991, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, 1997, pp. 105-119.

<sup>2</sup> S.C. Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento. The politics of policing in Bolo-*

riodo successivo, nell'Ottocento sicuramente c'è un'abissale mutazione per quanto riguarda l'esercizio giurisdizionale, giudiziario sui reati, rispetto al Settecento, e ancor più all'età preilluministica (che, per esempio, si prolunga com'è noto per decenni nello Stato pontificio). Per l'*ancien régime* abbiamo una sovrapposizione di poteri, che sono quelli di polizia e quelli della magistratura penale, che perseguono comportamenti che non vengono indicati ancora autonomamente e specificatamente come reati, ma sono passibili di punizioni affidate alla polizia e alla magistratura.

L'esistenza di un codice di diritto penale venne auspicata da Cesare Beccaria e da altri giuristi, e realizzata solo da alcuni sovrani illuminati<sup>3</sup>. Nello specifico dell'Italia, soltanto il *Code pénal* napoleonico del 1810 diede luogo a un apparato giudiziario uniforme e conseguentemente a uno di polizia, omogeneo pur nelle sue diverse applicazioni nei vari territori italiani a vario titolo annessi o gravitanti intorno all'impero. Una certa uniformazione degli apparati di giustizia criminale fu dovuta all'introduzione del codice penale francese nei diversi Stati in età napoleonica<sup>4</sup>.

Per tutto l'Ottocento nei diversi Stati italiani possiamo registrare oscillazioni e incertezze nelle diverse legislazioni, che riecheggiano un altro elemento caratteristico dell'antico regime, cioè l'espansione di attività poliziesche di controllo dei cittadini, secondo un'interpretazione assai ampia, onnicomprensiva, del concetto di ordine pubblico, che risale a sua volta all'idea di Stato assoluto e riformatore, teorizzato incisivamente nella Germania settecentesca<sup>5</sup>.

Dopo il 1848 si verifica in quasi contemporaneità l'emanazione di testi normativi sulla polizia nei diversi Stati italiani pochi anni prima dell'Unificazione, tutti cronologicamente situati in quello che gli storici del Risorgi-

*gna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; Id., *Poliziotti, carabinieri, e «police-mens»: il bobby inglese nella polizia italiana*, in «Le Carte e la Storia», a. II (1996), n. 2, pp. 22-31.

<sup>3</sup> G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 462-483, e pp. 515-523.

<sup>4</sup> «I Codici furono anche estesi a tutti i Paesi in cui, direttamente o indirettamente, dominava la Francia, e quindi anche in Italia, dove pure, subito dopo la venuta dei francesi, s'erano avuti tentativi di formazione di codici originali»; il codice penale fu introdotto nel Regno italico nel 1811, come nel Principato di Lucca; nel Regno di Napoli nel 1812, analogamente a quanto avvenne nei dipartimenti annessi all'Impero in Piemonte, Toscana e negli Stati Romani. M. Viora, *Consolidazioni e codificazioni. Contributo alla storia della codificazione*, Torino, Giappichelli, 1967, pp. 44-45. Cfr. G. Astuti, *Il «Code Napoléon» in Italia e la sua influenza sui codici degli Stati italiani successori*, in «Annali di Storia del Diritto», a. XIV-XVII (1970-1973), pp. 1-87; C. Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Bari, Laterza, 1979.

<sup>5</sup> Sul *Polizeistaat* vedi G. Astuti, *La formazione della Stato moderno*, Torino, Giappichelli, 1957, pp. 293-302; P. Schiera, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Il Cameraalismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, Giuffrè, 1968.

mento hanno chiamato decennio di preparazione. Un arco di tempo nel quale si concretizzarono vari progetti di leggi e regolamenti di polizia, fra i quali ricordiamo le due leggi del Regno di Sardegna del 25 febbraio 1852 e dell'8 luglio 1854; il *Regolamento di polizia* pubblicato in via sperimentale in Toscana il 22 ottobre 1849, superato dal *Regolamento di polizia punitiva* del 20 giugno 1853; il *Regolamento di polizia per gli Stati Estensi* del 12 febbraio 1854, e infine *Regolamento di polizia de' domini della Santa Sede*, pubblicato il 17 marzo 1850<sup>6</sup>.

Tralasciato, in ogni caso, il modello municipale e disarmato della polizia inglese – che appare però fugacemente in sporadici episodi nel 1848, con la formazione locale di guardie civiche – lo schema di riferimento legislativo nella normazione di polizia degli Stati preunitari rimane, come in tutto il campo del diritto penale, quello francese, con l'eccezione del Lombardo-Veneto dove, con le Regie Patenti del 24 aprile e del 31 maggio 1815, era stato introdotto il *Codice delle gravi trasgressioni politiche* del 1804, e dove il potere esecutivo ebbe ampi poteri rispetto a quello giudiziario, che a sua volta fu caratterizzato da grande efficienza nel perseguire reati politici.

Sarebbero in ogni caso da confrontare contenuti e strutture organizzative delle diverse polizie – almeno per quel che traspare dalle leggi – nei diversi Stati preunitari<sup>7</sup>, un tema parzialmente indagato nel LII Congresso di Storia del Risorgimento italiano del 1984, dedicato ad *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*<sup>8</sup>: ci sono grandi differenze, ma anche somiglianze, dovute a una certa circolazione di idee e a una certa riconoscibilità e identità della cultura giuridica e amministrativa italiane.

<sup>6</sup> Sarebbe troppo lungo soffermarsi sulla descrizione di codici penali nei diversi Stati italiani, emanati più o meno a imitazione del modello napoleonico. Ricordiamo quello del Regno delle Due Sicilie, promulgato nel 1819, quello del Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla nel 1821, il codice penale Albertino del 1839, completato dal codice di procedura penale del 1847, quelli penale e processuale penale del Ducato di Modena emanati nel 1855, quello penale di Leopoldo II di Toscana del 1853, e un «Regolamento dei delitti e delle pene» promulgato per lo Stato pontificio da Gregorio XVI nel 1832. Vedi Ghisalberti, *Unità nazionale*, cit., pp. 229-250. Del tutto differente l'impostazione criminalistica in Austria – e conseguentemente nel Lombardo-Veneto –, ove il codice di Francesco I del 1803-1804 comprendeva unitariamente diritto e procedura penali.

<sup>7</sup> G. De Rosa, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto italiano*, Torino, Unione Tipografica Editrice, 1895-1902, vol. IX, parte III, pp. 360-383; M. Sbriccoli, *Polizia: b) Diritto intermedio*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese, Giuffrè, 1985, vol. XXXIV, pp. 111-120 e A. Chiappetti, *Polizia (Diritto pubblico)*, *ibid.*, in particolare alle pp. 120-129.

<sup>8</sup> *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*, Atti del LII Congresso di Storia del Risorgimento italiano, Pescara, 7-10 ottobre 1984, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1986.

Per arrivare rapidamente al punto centrale di questa breve esposizione che riguarda l'Unificazione vedremo subito come lo stampo piemontese si sovrappone alle diversità esistenti, convogliando tutto l'assetto della polizia in un'unica matrice<sup>9</sup>.

Ci si può pertanto rapidamente soffermare sulla prima legge operativa nel Regno di Sardegna dopo la proclamazione dello Statuto, dato che nella legislazione italiana postunitaria è ben visibile una forte continuità con l'assetto legislativo preunitario, assai più che per altri Stati italiani, come ha opportunamente rilevato Pene Vidari in un suo contributo che resta basilare sul tema da svolgere in questa sede<sup>10</sup>. Dopo la concessione dello Statuto infatti «proprio in base a questa divisione dei poteri, si disse, amministrazione della giustizia e poteri di polizia non potevano istituzionalmente convivere»<sup>11</sup>.

La legge del 26 febbraio 1852, n. 1339, è prevalentemente un'elencazione di soggetti considerati tendenzialmente pericolosi come categoria: gli oziosi (artt. 1-2), i vagabondi (art. 3), i commercianti ambulanti (artt. 6-12), gli inquilini (artt. 13-17), i ladri di campagna (artt. 18-31). Il contenuto preventivo di tali disposizioni si risolve in concreto in restrizioni della libertà personale attuate da autorità amministrative, prima e indipendentemente da processi o condanne penali<sup>12</sup>. Nel testo non ci sono norme organizzative, rimandate ad altre regolamentazioni. L'identificazione di intere categorie di persone come sospette o sospettabili era prevista nel codice penale del 1839, ma risale più indietro nel tempo, attraversando a ritroso la legislazione napoleonica, fino a modalità proprie dell'*ancien régime*.

Sono note le misure di sicurezza applicabili agli oziosi e vagabondi: la «sottomissione» prevista nella legge del 1852, che diventerà «ammorizzazione» in quella del 1854, con le relative conseguenze in termini di restrizione della libertà personale, sia pur deliberate in presenza di un giudice. E qui siamo su un tema di confine fra l'ordine pubblico e la pubblica assistenza, tema del quale mi sono a lungo occupata: sul terreno dell'emarginazione sociale l'attività repressiva di tipo amministrativo si esplica immediatamente con finalità di prevenzione, ma ha come con-

<sup>9</sup> I precedenti piemontesi della normazione postunitaria vengono rapidamente esposti da G. Renato, *Gli ordinamenti della Pubblica Sicurezza*, in «Amministrazione civile. Rivista mensile di studi e politica amministrativa», nn. 47-51 (1961), pp. 331-370, in particolare alle pp. 335-339.

<sup>10</sup> G.S. Pene Vidari, *Il Regno di Sardegna*, in *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*, Atti del LII Congresso di Storia del Risorgimento italiano, Pescara, 7-10 ottobre 1984, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1986, pp. 43-89.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>12</sup> La legge era stata preceduta dal R.D. 30 settembre 1848 e da due progetti governativi del 1850 e del 1851; cfr. L. Vigna, V. Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, Torino, 1852, vol. V, pp. 425-426.

trappeso tutto l'apparato caritativo-assistenziale, a sua volta religioso e laico, che conduce tendenzialmente gli stessi soggetti verso l'internamento, non necessariamente coattivo<sup>13</sup>. Si è parlato in questo convegno molte volte di Foucault con riferimenti abbastanza espliciti a *Sorvegliare e punire*: sicuramente Foucault ha messo a fuoco in maniera indimenticabile questo doppio regime, che riguardava i poveri in quanto sospetti, in quanto pericolosi, descrivendone le modalità d'internamento. Quella di creare grandi ospizi, come l'albergo dei poveri a Napoli, il S. Michele a Roma, è una mentalità che caratterizza il periodo dello Stato assoluto, e che non rimane esclusiva di quel periodo perché lascia tracce consistenti che possiamo ritrovare nei periodi seguenti, certamente per tutto il XIX secolo<sup>14</sup>.

La successiva legge dell'8 luglio 1854, n. 6, per il Regno di Sardegna è stata propriamente letta da Pene Vidari come più dettagliata della precedente, parzialmente limitante i poteri di polizia rispetto alla libertà del singolo, e più garantista nel chiamare in causa a più riprese la presenza giurisdizionale della magistratura<sup>15</sup>. Si direbbe però che ci sia anche un allargamento del potere di sorveglianza – nel capo IV, «Consegna delle persone» – che si estende dagli oziosi e vagabondi ai lavoratori, tramite l'obbligo del datore di lavoro di comunicare alla polizia l'elenco dei dipendenti, che è stata vista come segnale odioso dell'esercizio d'un potere repressivo nei confronti delle classi lavoratrici, considerate in blocco come pericolose<sup>16</sup>.

La legge Rattazzi del 13 novembre 1859, n. 3720, dalla quale deriverà senza troppe modifiche quella del 1865, stabiliva all'art. 1 che

l'amministrazione di pubblica sicurezza è affidata al ministro dell'interno e sotto l'immediata sua dipendenza viene esercitata per ordine gerarchico dai governatori, dagli intendenti, dai questori, dagli ispettori, dai delegati ed applicati di pubblica sicurezza ed occorrendo anche dai sindaci.

<sup>13</sup> Cfr. M. Piccialuti, *Opere pie e beneficenza pubblica: aspetti della legislazione piemontese da Carlo Alberto all'Unificazione amministrativa*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1980, pp. 963-1051; Ead., *La carità come metodo di governo. Istituzioni caritative a Roma dal pontificato di Innocenzo XII a quello di Benedetto XIV*, Torino, Giapichelli, 1994.

<sup>14</sup> Vedi per esempio l'ormai classico volume di L. Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié de XIXe siècle*, Paris, Plon, 1958, trad. it.: *Classi lavoratrici e classi pericolose a Parigi nella rivoluzione industriale*, Bari, Laterza, 1976.

<sup>15</sup> Pene Vidari, *Il Regno di Sardegna*, cit., p. 69.

<sup>16</sup> A. Bravo, *Polizia*, in F. Levi, U. Levra, N. Tranfaglia (a cura di), *Il mondo contemporaneo*, in *Storia d'Italia*, Firenze, La Nuova Italia, 1987, vol. II, pp. 885-895.

Le questure erano previste (art. 2) nelle città capoluogo di provincia con popolazione superiore ai 60.000 abitanti.

Le attribuzioni e i doveri di ufficiali e agenti di Pubblica Sicurezza erano «vegliare all'osservanza delle leggi ed al mantenimento del pubblico ordine e specialmente a prevenire i reati, ed a far opera per sovvenire a pubblici e privati infortuni e per comporre pubblici e privati dissidi». Alla fine del testo legislativo vi è l'importante richiamo ai carabinieri reali che affiancano gli «ufficiali di pubblica sicurezza» nell'esecuzione delle norme contenute nella stessa legge, precisandosi in tal modo le due perduranti componenti del concetto di forza pubblica in Italia. In più fanno parte della forza pubblica le guardie municipali, campestri e forestali, e i cantonieri.

Nella sostanza i poteri di polizia vengono rafforzati in questa legge promulgata, con i pieni poteri dell'esecutivo, alla vigilia dell'unità nazionale. Basta scorre i titoli: cap. 3, «Vigilanze sugli alberghi, osterie, caffè»; cap. 4, «Dei libretti e consegna degli operai e dei forestieri»; cap. 5, «Delle professioni e negozi ambulanti»; cap. 6, «Dei venditori di stampati, scritti, incisioni e simili»; cap. 7, «Commercio di libri e stampe»; cap. 8, «Degli spettacoli e trattenimenti pubblici»; cap. 9, «Dei viandanti»; cap. 10, «Delle professioni insalubri»; cap. 11, «Degli assembramenti»; cap. 12, «Degli oziosi e vagabondi»; cap. 13, «Dei ladri di campagna e del pascolo abusivo»; cap. 14, «Dei mendicanti»; cap. 15, «Disposizioni speciali per alcune categorie di persone sospette»; cap. 16, «Dei condannati alla speciale sorveglianza della polizia». Da ricordare il titolo II, «Delle pene», in cui vengono previste le sanzioni amministrative alle contravvenzioni, sia pecuniarie sia reclusive.

Per tutti questi motivi questa legge è stata studiata e vista dai giuristi, in special modo dai cultori di diritto pubblico e dai costituzionalisti, come il luogo in cui venivano comprese le libertà costituzionali (personale, domiciliare, di corrispondenza, di manifestazione del pensiero, di spostamento, di associazione). Se n'è data, quindi, da parte dei giuristi, un'interpretazione decisamente negativa; anzi, si è tenuto a sottolineare come vi sia stata una sorta di regresso nella legislazione piemontese da quella più antica a quella via via più recente<sup>17</sup>. Una tendenza che ha scavalcato l'Unificazione, tanto che le leggi postunitarie sembrano ancor più restrittive della libertà di quelle che erano le leggi sarde.

Se paragoniamo però la legge sabauda del 1859 con i progetti di legge quarantotteschi per lo Stato pontificio, ritroviamo fattispecie assai simili, oggetto dell'attività di polizia: «adunamenti di popolo; associazioni di cittadini; persone soggette a disposizioni di sorveglianza; spettacoli; profes-

<sup>17</sup> G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 227-244; P. Barile (a cura di), *La sicurezza pubblica*, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 12-21.

sioni, arti e mestieri soggetti a particolare vigilanza; strade, luoghi abitati e campagne relativamente alla sicurezza dei cittadini»<sup>18</sup>. Un segnale della circolazione di idee e di una comune matrice delle norme nella cultura giuridica del tempo, anche della più progressista.

La prima legge italiana sulla sicurezza pubblica fa parte della legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, 20 marzo 1865, n. 2248, come allegato B, subito dopo la legge comunale e provinciale (all. A), e prima della legge sulla sanità pubblica (all. C), della legge sul Consiglio di Stato (all. D), della legge sul contenzioso amministrativo (all. E), della legge sui lavori pubblici (all. F). La sua collocazione è indice della centralità dell'ordine pubblico nel contesto dell'Unificazione, dell'importanza fondativa rispetto allo Stato di funzioni di prevenzione, informazione e repressione nella società ottocentesca italiana.

Rispetto alla precedente legge del 1859 un'introduzione di rilievo fu quella del domicilio coatto, da applicarsi agli oziosi e vagabondi già ammoniti (artt. 77-83). Mutuato dalla legge del 15 agosto 1863, n. 1409, per la repressione del brigantaggio, il domicilio coatto verrà poi ripreso ed esteso nelle possibilità d'applicazione nella legge crispina del 1889. Esula comunque da questo rapido quadro l'analisi delle leggi speciali, come appunto la cosiddetta legge Pica, appena ricordata, come di tutte le disposizioni eccezionali che autorizzarono l'impiego dell'esercito in appoggio alla forza pubblica in circostanze di estrema gravità per l'ordine pubblico.

Le vicende burocratiche delle funzioni di pubblica sicurezza nell'ambito del ministero dell'interno sembrano a prima vista assai oscillanti: nel marzo 1861 abbiamo una Divisione di Pubblica Sicurezza; nell'ottobre una Direzione generale, soppressa però nel gennaio 1863 (le competenze passarono a due divisioni dipendenti dal Segretariato generale); nell'ottobre 1864 viene ripristinata la Direzione generale, che dal luglio 1866 diventa la Direzione superiore di Pubblica Sicurezza, soppressa poi nell'aprile 1868; nell'ottobre 1880 un prefetto è preposto alla Direzione dei servizi di Pubblica Sicurezza, servizi attribuiti a due divisioni; la Direzione generale di Pubblica Sicurezza viene definitivamente costituita nel luglio del 1887.

Ma, al di là di incertezze d'intitolazione e di oscillazioni organizzatorie, rimane il fatto che il ministero dell'interno è nell'Italia liberale il fulcro del potere governativo e in primo luogo il ministero di polizia e della polizia. Alle sue dipendenze c'è la Direzione generale delle carceri e gli uffici (di diverso grado) con competenza sulle Opere Pie – vale a dire sull'assistenza e la pubblica beneficenza. Ha una Direzione generale di Sanità ed è

<sup>18</sup> G. Santoncini, *Ordine pubblico e polizia nella crisi dello Stato pontificio (1848-1850)*, Milano, Giuffrè, 1981.

il ministero che presiede in maniera spiccatissima alla sorveglianza sul sociale, su tutto quello che riguarda la società e le sue possibilità combinatorie di aggregazione e anche di trasgressione. Rispecchia pienamente un indirizzo metodologico e culturale radicato nel Piemonte preunitario, del quale è testimone il trattato di Petitti di Roreto<sup>19</sup>. Ma – come ho già accennato – l'accostamento dei mezzi «di soccorso e di punizione pubblica» corre continuamente nei diversi Stati preunitari fin dalle prime elaborazioni teoriche, degli anni Trenta, sui «rimedi al pauperismo».

Le attribuzioni del ministero dell'interno postunitario comprovano quindi la centralità delle funzioni relative all'ordine pubblico, visto sotto diverse angolazioni in un'ottica autoritaria e centralistica, peraltro già presente nelle legislazioni preunitarie. Nel contempo l'inserimento della legge sulla pubblica sicurezza nel contesto legislativo dell'unificazione amministrativa è segno ormai irreversibile della scelta della centralizzazione dello Stato, rispetto alle note istanze decentratrici, a quel punto già superate.

L'attenzione degli storici contemporaneisti si è finora concentrata maggiormente sullo studio della classe operaia, e più in generale delle classi considerate pericolose, oggetto e obiettivo dell'attività di polizia, piuttosto che sulle strutture organizzative della Pubblica Sicurezza nell'Ottocento.

La continuità fra norme preunitarie piemontesi e norme italiane è molto forte nel campo della polizia, centro nodale del potere governativo; ma sarebbe anche da approfondire una certa linea di continuità «orizzontale» con gli assetti istituzionali degli altri Stati italiani. Dal libro sui progetti relativi alla pubblica sicurezza negli anni di passaggio dello Stato pontificio verso la Repubblica Romana, della Santoncini, si può vedere infatti che in zone anche progressiste dell'opinione pubblica e in periodi particolari di trasformazione istituzionale, la tipologia della pericolosità era quasi sempre la stessa, ancora una volta identificabile negli oziosi, vagabondi, mendicanti.

Se si pensa che, malgrado il vigore della carta costituzionale dal 1848, le leggi piemontesi emanate nel 1852, nel 1854, nel 1859, nel 1865 e quindi nel 1889 sono fortemente restrittive delle libertà personali che chiamiamo costituzionali, si ha oggi in primo luogo un'impressione di grande distanza dalla mentalità che caratterizza questi problemi. Come dire, nella mentalità giuridica postunitaria si scorge ancora una volta una grande continuità con l'età precedente, a proposito di comportamenti pericolosi e della loro repressione.

<sup>19</sup> C.I. Petitti Di Roreto, *Saggio sul buon governo della mendicizia, degli istituti di beneficenza e delle carceri*, Torino, Bocca, 1837, 2 voll.

## Discussione

MARIO DA PASSANO

Secondo me, se ci si occupa della normazione di polizia – mi riferisco in particolare all'Ottocento –, si può correre il rischio di ricostruire le vicende legislative, gli sviluppi delle norme sull'organizzazione e l'attività delle forze di polizia come qualcosa di autonomo, di staccato dal contesto. Questo può portare, per fare un paragone restando in tema, a risultati come quelli delle «colonne volanti» della Sardegna settecentesca, che ricordava Mattone: arriva il marchese di Rivarolo con il suo carrettone con tanto di forca montata sopra e per qualche tempo l'ordine è ristabilito, ma presto tutto torna come prima. Si rischia cioè di compiere un'operazione superficiale, che non aiuta la comprensione dei termini reali del problema, di perdere di vista il senso complessivo delle cose; invece le norme sulla polizia vanno studiate in stretta correlazione con le vicende della codificazione penale, di cui costituiscono un inevitabile completamento, e se ne può cogliere il significato vero soltanto analizzando contestualmente i due complessi normativi.

Anch'io credo, come è stato ricordato più volte e come è persino ovvio, che il momento centrale sia la Rivoluzione francese; e, anche da questo punto di vista, l'assunto appare evidente, se si prende in considerazione, per esempio, l'attività legislativa dell'Assemblea costituente. Questa prepara il codice penale dopo aver riformato radicalmente l'ordinamento giudiziario, per usare termini moderni, e la procedura penale; contemporaneamente all'approvazione del codice penale, che contiene innovazioni di grande rilievo, ma che si occupa solo di crimini, i costituenti approntano un «codice rurale», il cui secondo titolo si occupa della polizia nelle campagne (l'approvazione di queste due leggi è del settembre del '91); e prima ancora, nel luglio, preparano la legge di polizia municipale e correzionale, che si occupa dei delitti, delle contravvenzioni e della prevenzione, suscitando fra l'altro l'opposizione della Sinistra – di Robespierre, per esempio, ma anche di altri, come Chabroud –, che non senza ragione vi vede seri pericoli per le libertà personali. Questi due aspetti sono, quindi, strettamente connessi già in questo momento, e sono legati a una serie di problemi che sono quelli della classificazione e della gerarchizzazione dei comportamenti da sanzionare, o comunque da colpire in qualche modo, e dei mezzi più idonei per punire e prevenire i reati: la tripartizione napoleonica (crimini, delitti, contravvenzioni) ha le sue origini proprio in questo complesso di leggi<sup>20</sup>. E le diverse soluzioni che si possono dare a tali

<sup>20</sup> Cfr. in proposito M. Da Passano, *Emendare o intimidire? La codificazione del diritto*.

questioni porteranno poi a differenti scelte legislative negli Stati italiani preunitari, poiché nella maggior parte dei casi si segue il modello francese della tripartizione e in altri quello austriaco della bipartizione (delitti e trasgressioni di polizia).

Nel corso dell'Ottocento la distinzione fra queste due sfere, quella del diritto penale e quella delle norme di polizia, si precisa ed è enunciata chiaramente, almeno in astratto: da un lato la repressione penale si occupa di atti (od omissioni) non conformisti che si reputa opportuno sanzionare penalmente, mentre al suo livello più basso si trovano i reati minori, le contravvenzioni (di polizia), alle quali si applicano le pene più lievi, ma pur sempre irrogate da un giudice; dall'altro c'è la prevenzione, la polizia vera e propria, si colpiscono cioè con misure amministrative *praeter delictum*, o meglio *ante delictum*, atteggiamenti e gruppi di persone che in genere tengono quegli atteggiamenti, o si presume che li tengano (gli zingari, i nullatenenti oziosi, i vagabondi, i recidivi), al fine di evitare la probabile commissione di veri reati. In pratica le cose stanno un po' diversamente: basta pensare a tutta la polemica sul domicilio coatto, ritenuto dagli oppositori una vera e propria pena, irrogata però da organi amministrativi e non giurisdizionali, con tutto quel che ne consegue, per esempio, sul piano delle garanzie.

Solo mettendo assieme questi due elementi si coglie quindi il senso complessivo: come hanno ricordato anche Sandra Contini e Giorgia Alessi, non a caso, nella Toscana di fine Settecento, la Leopoldina vede la luce contemporaneamente alle riforme della polizia. Possiamo anche aggiungere, per fare un altro esempio, che l'Italia di fine Ottocento ha (finalmente) un codice penale, quello Zanardelli, unitario e soprattutto, come scrive Mario Sbriccoli, «un codice liberale ed aperto, tecnicamente innovatore e culturalmente avanzato», pur essendo un paese che liberale «lo era ben poco»; contemporaneamente però ha anche una «legge di pubblica sicurezza, informata ai principi del sospetto, illiberale e classista, [che] sorreggeva l'azione di una polizia abituata alla più grande noncuranza per i diritti dei cittadini»<sup>21</sup>.

MONICA CALZOLARI

Finora abbiamo parlato dei contenuti della normativa. Un altro aspetto interessante è anche quello della gerarchia tra le norme, un aspetto di

*to penale in Francia e in Italia durante la Rivoluzione e l'Impero*, Torino, Giappichelli, 2000.

<sup>21</sup> M. Sbriccoli, *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia unita*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 189 e sgg.

cui ci siamo interessate per quanto riguarda la polizia pontificia, anche perché nel caso pontificio abbiamo, fino agli anni Trenta, una polizia che si muove in assenza assoluta di codificazione. È la polizia stessa a determinare spesso proprie norme e si deve aspettare il 1831 per avere un primo codice di procedura penale.

In questo quadro risulta interessante ricercare la fonte della norma seguita dalla polizia e come questa norma si sviluppi all'interno di una gerarchia di norme; un altro aspetto importante è anche lo sviluppo del potere della Segreteria di Stato, che proprio nel periodo della prima Restaurazione e attraverso la seconda acquisisce autonomia e un ruolo politico fondamentale nell'ambito e in funzione del quale opera proprio la Direzione di polizia.

Una parte delle norme generali che guideranno l'operato della polizia saranno dettate dal segretario di Stato, ma esse saranno affiancate e completate da una serie di regolamenti, circolari, istruzioni che determineranno la struttura dell'organizzazione e le procedure di intervento. A tale scopo si individua nei regolamenti la figura dell'assessore di polizia come il responsabile dello studio e della redazione delle leggi di polizia da cui, a cascata, discende una normativa minore fatta di circolari, di ordini, di istruzioni particolari, la cui diffusione nel territorio dello Stato e la cui sedimentazione determina un'unificazione pratica del diritto, ancorché partendo da singoli aspetti del controllo della vita sociale. La ricerca da noi avviata mira a raccogliere, confrontare e organizzare i dati relativi a questa attività legislativa e presenta non poche difficoltà, perché deve essere condotta direttamente sulle carte, dal momento che nel *Bollettino ufficiale*, che incominciò a essere pubblicato proprio nella seconda Restaurazione, erano raccolti soltanto gli editti e i regolamenti, mentre le concrete applicazioni possono essere studiate soltanto nel carteggio intercorso tra centro e periferia.

Nel nostro progetto questo indirizzo di indagine dovrebbe dar luogo a strumenti anche di facile circolazione come la pubblicazione di tabelle di norme, la costituzione di *data base* che permettano di avviare un discorso di comparazione a partire da alcune leggi-quadro generali. Per fare un esempio, si può considerare la questione delle carte di residenza. Il controllo dei forestieri e anche dei movimenti degli statisti in questa fase storica crea grossi problemi, e le esigenze del controllo di polizia si scontrano con le esigenze del mercato. Nello Stato pontificio si apre un dibattito notevole, anche con risvolti politici tra conservatori e progressisti, riguardo al problema delle migrazioni di lavoratori tra la campagna e la città. I nuovi e più restrittivi regolamenti di polizia confliggono con usi, costumi e necessità della popolazione, e sono proprio gli zelanti che intervengono affinché i campagnoli non debbano pagare la tassa per avere la carta di residenza in città. Nasce così tra centro e periferia una fitta corrispondenza

per definire le procedure e identificare le eccezioni rispetto alle norme del controllo. È molto interessante scendere a questi livelli di applicazione della normativa per avere anche un'idea più concreta e meno schematica del concreto dispiegarsi della dialettica tra esigenze di ordine e di controllo e diritti soggettivi.

ELVIRA GRANTALIANO

Qualche precisazione su questo discorso della normativa, anche per quanto riguarda le licenze di vendita, le patenti o anche le tasse riferite ai residenti e riferite agli stranieri: ad esempio agli stranieri erano applicate tariffe maggiorate. C'era dunque un atteggiamento diversificato, interessante da studiare perché presenta degli aspetti sconcertanti, addirittura un'interpretazione del lavoro degli stranieri, dei non residenti, in chiave negativa; tutto questo, peraltro, è legato a condizioni particolari dello Stato pontificio.

Per quello che riguarda l'incidenza delle leggi, sono rispecchiate in maniera specifica in un tipo di documentazione, che noi abbiamo definito «rubriche particolari», dove appunto sono riportate tutte le categorie considerate oggetto di particolare attenzione: quelle relative a devianti, oziosi, vagabondi, ma anche a donne di malaffare, e poi, per quanto riguarda l'aspetto della funzione giudiziaria, che è importantissimo, a carcerati, esiliati, precettati. Cito naturalmente a memoria. Ognuna di queste categorie ha un preciso riscontro normativo e quindi va tenuta presente.

Per quello che può interessare un altro ambito, un ambito di competenze diverse in cui pure si esercitava la funzione di polizia, c'è una serie di normative che non sono propriamente riportate né nella legge istitutiva né nelle leggi successive, e neppure nel regolamento del 1850; ad esempio la competenza sulla tutela, sulla sorveglianza dei monumenti pubblici e materiali considerati artistici o di valore. Questo tipo di sorveglianza si esercitava a vari livelli, ma si coglie leggendo le carte, dal momento che troviamo normative specifiche, per esempio, di tutela di monumenti pubblici; sorveglianza, attenzione, repressione contro il vandalismo li troviamo prevalentemente in altri regolamenti. Per esempio, nelle norme che concernono la pubblica sicurezza, c'è un regolamento delle guardie di Pubblica Sicurezza, praticamente coevo al regolamento del '50 della Direzione generale di polizia, dove troviamo norme specifiche sulla tutela dei monumenti pubblici; però nei fatti è la polizia a occuparsi di eventi di questo genere, come anche del recupero di oggetti d'arte rubati. Ci sono dei casi interessantissimi in cui la polizia è incaricata di inseguire dei ladri attraverso tutta l'Europa perché c'è stato un furto di oggetti artistici. È un po' una lettura trasversale delle carte, da cui poi si colgono contemporaneamente sia l'aspetto

normativo sia l'aspetto specifico delle competenze: c'è un'integrazione di questi due aspetti che è abbastanza complesso cogliere e studiare; diciamo che è una ricerca in corso di cui daremo conto successivamente.

STEVEN C. HUGHES

Io vorrei segnalare solo due cose, forse adatte per future ricerche, utili anche per studiosi o studenti che devono fare tesi di laurea.

Ho trovato nell'Archivio di Stato di Roma la domanda che Bernetti, negli anni Trenta dell'Ottocento, aveva inviato alle altre polizie d'Italia per chiedere sia il regolamento sia il progetto del personale delle polizie degli altri Stati italiani. Questi avevano risposto inviando il relativo materiale. Il tutto è conservato presso l'Archivio di Stato di Roma e, per quello che ne so, nessuno ha mai approfondito questa fonte, che mi sembra preziosa per operare confronti tra gli Stati preunitari.

La seconda considerazione riguarda la normativa: Giovanni Bolis, direttore della Pubblica Sicurezza, ha scritto un libro incredibile, di mille pagine, intitolato *La polizia e le classi pericolose della società*<sup>22</sup>. Per quello che so, nessuno ha mai studiato neanche questo testo, che è una *summa* dei pregiudizi, delle concezioni che la polizia aveva di queste classi.

Per concludere, una domanda sulla concezione della polizia preventiva. A Bologna vi è un questore di ferro negli anni Sessanta, Pinna, che ha, secondo un detto bolognese, messo un terzo della popolazione bolognese sotto precetto, sotto ammonizione, negli anni '61, '62 e '63. Questo Pinna, a Bologna, per distruggere un'associazione di malfattori, che forse esisteva o forse no, aveva messo duecento persone in carcere. In seguito a ciò l'avevano trasferito a Palermo, ma qui aveva deciso di fare la stessa cosa e aveva provato a mettere un quarto della popolazione sotto precetto, sotto ammonizione: ne era seguita la ribellione del 1866. Dunque, quanto meno la scintilla di questa rivolta era stata provocata dalla pressione della polizia: mentre a Bologna questa pressione aveva avuto grande successo, a Palermo si era determinata una rivolta. Questo contrasto mi sembra molto interessante. Non ne ho mai letto molto, solo qualche riga qua e là, ma mi pare un argomento degno di studio.

GIUSEPPE ASTUTO

Intervengo su sollecitazione di questo ultimo intervento del collega Hughes. A me pare che venga riproposto in questo intervento il problema

<sup>22</sup> G. Bolis, *La polizia e le classi pericolose della società*, Bologna, Zanichelli, 1871.

di collegare le norme generali, che sono state ricostruite dall'intervento introduttivo, con la formazione e la pratica dei questori a livello provinciale. Mi sembra che, pur avendo un quadro generale sulle normative, poi non conosciamo, a livello locale, come questi funzionari lavorino, quali funzioni svolgano. Su questo credo che la storiografia amministrativa sia a zero: abbiamo qualcosa sui prefetti, non abbiamo niente sui questori. Se partiamo dal questore Pinna, di cui parlava Hughes, dato che conosco un po' la Sicilia, mi pare naturale che a Bologna quell'operazione riuscisse e a Palermo no. A Palermo non riesce perché la Sicilia all'indomani dell'Unificazione è all'opposizione; la Sicilia, come dice Giarrizzo, «fa paura all'Italia» perché, una volta adottata la scelta moderata ed essendo il Mezzogiorno, e la Sicilia in particolare, i protagonisti del Risorgimento, da Crispi a tutti gli altri, essendo esponenti della democrazia e essendo stati posti ai margini della direzione politica del paese, è naturale che questa operazione non potesse riuscire.

Proseguiamo con l'intervento di Giorgia Alessi, relativo a come si articola questo Stato. Esiste una società meridionale senza Stato, come tutta la storiografia fino a oggi, riproponendo la questione meridionale, ha fatto? Dobbiamo superare questa concezione e vedere come, in effetti, lo Stato si articola all'interno della realtà meridionale. Io sono perfettamente convinto che le istituzioni centralizzate, a partire da alcuni grandi prefetti siciliani, abbiano avuto un impulso di modernizzazione per il Mezzogiorno. Però è anche vero che sul terreno dell'ordine pubblico e della polizia ci sia stata una carenza notevole. Nel momento in cui l'obiettivo principale dello Stato centralizzato e dei moderati è quello di reprimere il dissenso politico, il movimento internazionalista, ecc., non si fa altro che delegare alla polizia, alla questura – che deve prevalentemente reprimere il movimento politico –, alla mafia il controllo della microcriminalità. Ecco che negli anni Settanta esplose il problema del questore Albanese: il procuratore Raiani, rendendosi conto che in effetti il questore, a cui viene delegato il controllo della criminalità, è colluso con la mafia, si dimette da procuratore generale, si fa eleggere deputato e solleva il problema in parlamento. Altro problema è il rapporto tra questore e prefetti: è un altro capitolo perché, se da una parte il questore dipende dalla Direzione generale, è anche vero che, a livello periferico, il questore dipende dal prefetto. Per esempio possiamo andare a vedere gli ultimi dieci anni della situazione a Palermo, in cui si crea questo grande conflitto tra prefetti di spessore notevole, come Cavasola, prefetto di Roma, mandato a Palermo da Crispi, che si scontra con un questore, Lucchesi, colluso con i mafiosi, ma che Crispi non si sente di spostare perché un uomo tristo, che sa tutto, in possesso di tutte le informazioni e che passa indenne non solo con il prefetto Cavasola, ma con De Seta e Codronchi, viceré della Sicilia.

Lucchesi resta per dieci anni a Palermo perché l'uomo, che ha tutte quelle informazioni invisibili ai collegamenti (chiude e riapre il processo Palizzolo), può fare tutto, può restare a Palermo per svolgere tutte queste funzioni. Io ritengo che queste considerazioni, fatte su linee generali, debbano essere calate nel concreto per capire meglio la realtà del Nord, del Centro e del Mezzogiorno.

MAURA PICCIALUTI

Volevo riprendere due punti. A proposito di quanto diceva giustamente Da Passano, direi che le norme di polizia si pongono proprio a livello concettuale come un continuo e perpetuo contrappunto a quanto stabilisce via via il codice penale di quello Stato e di quel periodo per definire appunto i delitti. Non era, quindi, assolutamente nelle mie intenzioni di non sottolineare in qualche modo la priorità di una legislazione penale, tant'è che all'inizio avevo ricordato come premessa concettuale ed effettiva per la strutturazione di una polizia con caratteri che riscontriamo nell'Ottocento, prima e dopo l'Unificazione, l'esistenza di un codice penale, che in Italia era stato per la prima volta un'esperienza generalizzata con il *Code pénal* napoleonico in tutti gli Stati che, con diversi assetti e situazioni amministrative, facevano parte del sistema attuato da Napoleone in Europa.

A proposito di fonti e di gerarchia delle fonti, un punto che mi sembra importante da sottolineare e da ricordare, anche se un po' ovvio, è che ogni struttura – nel caso specifico ricorrente oggi è il ministero dell'interno – dà a se stessa una serie di circolari, regolamenti, ordini, disposizioni, che si pongono a un livello ancora inferiore rispetto a quello che può essere una raccolta di leggi sulla polizia: possono essere disposizioni semplicemente interne, ma non per questo meno illuminanti per lo storico per ricostruire la storia delle istituzioni<sup>23</sup>.

Rispetto all'ultimo intervento volevo aggiungere che certamente è stata fatta poco la storia dei funzionari di polizia e anche di quelle strutture di polizia periferiche che sono le questure. Sarebbe una storia da praticare anche perché, si badi bene, all'Archivio centrale dello Stato è carente purtroppo la documentazione del ministero degli interni immediatamente successiva all'Unificazione. Abbiamo sì una raccolta di circolari – e ritorniamo al discorso delle norme, dell'inserimento della normazione a diver-

<sup>23</sup> «Per sapere come effettivamente si tutelò l'ordine pubblico» occorre «prendere in esame anche i regolamenti, le istruzioni, le circolari e altri documenti»; A. Berselli, *Amministrazione e ordine pubblico dopo l'Unità*, in *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia*, cit., pp. 165-213, p. 175.

si livelli in una struttura legislativa o regolamentativa del settore –, però questa raccolta di circolari è discontinua (gli anni sono: 1863, '64, '68, '69, '70), presenta lacune e la quantità delle carte conservate non è paragonabile con quanto ci rimane, invece, per periodi diversi, successivi, e per il fascismo. Studiare le carte delle questure, che sono conservate nei diversi Archivi di Stato, avrebbe anche una funzione complementare rispetto a questa carenza nella documentazione.

SANDRA CONTINI

Mi aveva stimolato l'intervento di Hughes sui punti di rottura. Rispetto al quadro normativo che ho sentito riproposto adesso, credo che sia importante anche vedere il momento della rottura. Si parlava di prevenzione, di intrusività, di pressione politica sulla società, ma mi sembra interessantissimo, anche dalle cose che ha scritto lo stesso Hughes, studiare il momento delle svolte: quando queste operazioni di disciplinamento complessivo, che si esprimono in norme, in quantità di produzione amministrativa, risultano diventare, per la loro intrusività, intollerabili; e quindi quando si creano delle risposte che possono essere, come nel caso di Bologna, risposte alternative, ed esprimersi nel tentativo, da parte delle classi dirigenti, di riprendere in carico le ragioni del controllo e del disciplinamento, di creare un'alternativa «civile» e diretta dalle classi dirigenti, sul modello inglese, alla polizia dei vertici politici.

## 5. *Gli uomini della polizia e l'arruolamento*

LIVIO ANTONIELLI

Studiando l'arruolamento nelle forze di polizia al momento dell'unificazione italiana, Steven C. Hughes ricorda quanto ancora pesasse l'immagine dello sbirro nel connotare in modo marcatamente negativo gli uomini della polizia<sup>1</sup>. Odio diffuso non solo presso le classi inferiori, ma anche nei ceti socialmente più elevati, e caratteristico dell'Italia, non avendo riscontri in questa forma negli altri paesi industrializzati.

Senza entrare nel merito dell'ultima affermazione, confermabile nel caso anglosassone ma un po' meno, ad esempio, in altri contesti europei continentali<sup>2</sup>, resta comunque la verità dell'ostilità radicata verso gli uomini armati che in antico regime erano conosciuti come «sbirri», «birri», «sgherri», «satelliti», «birruarii», «zaffi», e ancora con altre dizioni locali, intendendosi con ciò, nella *vulgata* generale, in primo luogo gli esecutori di giustizia, ma anche, per estensione, quelli che oggi definiremmo guardie di finanza.

È molto vasta la letteratura che descrive il comportamento abietto di questi armati, «varietà sativa di delinquenza congenita», come li definisce con espressione forte Gigi Corazzol<sup>3</sup>. Uomini che ovunque operassero ve-

<sup>1</sup> S.C. Hughes, *La continuità del personale di polizia negli anni dell'unificazione nazionale italiana*, in «Clio», 1990, n. 2, pp. 337-364, p. 338.

<sup>2</sup> Solo a titolo d'esempio si può ricordare che David Bayley (*The Police and Political Development in Europe*, in Ch. Tilly (a cura di), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 328-379) propone un quadro sinottico, invero un po' avventuroso, nel quale, comparando i casi inglese, francese, tedesco e italiano, propone un giudizio del «Role Behavior and Image» delle polizie, sostenendo, relativamente al «Perceived Character», che se la polizia italiana è «Feared, Corrupt, Quixotic», quella francese è «Distrusted, Unapproachable, Efficient» e quella tedesca «Authoritarian, Unapproachable, Honest». Solo per curiosità, la valutazione data alla polizia inglese è invece di «Trustworthy, Approachable, Respected» (p. 341).

<sup>3</sup> G. Corazzol, *Cineografo di banditi su sfondo di monti. Feltre 1634-1642*, Milano-Feltre, Edizioni Unicopli-Libreria Pilotta editrice, 1997, p. 101.

nivano marginalizzati dal consesso sociale, costretti a vivere e ad abitare tra di loro, sorta di appestati guardati insieme con sospetto e timore. Basti al proposito qualche esempio: nel 1779 a Milano il Magistrato camerale lamentava in una sua consulta il frequente rifiuto da parte degli ospedali ad accogliere e curare le guardie di finanza ferite<sup>4</sup>; nel 1780, sempre a Milano, in una supplica due mogli di presentini alle porte della città confessavano l'assoluta impossibilità di trovare un altro lavoro per chi avesse anche solo per breve tempo svolto un tale basso incarico<sup>5</sup>. Testimoniando al processo contro il marito, Maria Antonia Da Schio, di Chioggia, dichiarava che costui «dopo l'onorato esercizio del mare, ... prese l'obbrobriosa risoluzione di fare lo sbirro, e lo fece per molto tempo»<sup>6</sup>. A Venezia i quartieri di S. Angelo Raffaele e di S. Nicolò, dove risiedevano in prevalenza gli uomini delle famiglie di giustizia, erano considerati una sorta di ghetto<sup>7</sup>. Anche per epoche precedenti, come per la Roma descritta da Blastenbrei, lo stato di emarginazione degli sbirri non era certo diverso, se è vero che abitavano ai margini dell'abitato e nei quartieri peggiori della città, e che addirittura le prostitute reputavano sconveniente fare compagnia fissa con questi uomini<sup>8</sup>. Questo solo per citare qualche caso di facile impatto, ma gli episodi di emarginazione riferibili sarebbero praticamente infiniti.

La spiegazione più immediata di un tale stato di cose viene normalmente trovata nell'atteggiamento mantenuto da questi uomini durante il servizio. Anche in questo caso le fonti archivistiche sono ricche di situazioni attestanti prevaricazioni e violenze di vario genere, e tutti gli studiosi che si sono occupati degli sbirri non hanno mancato di fare riferimento alle loro brutalità. Con frequenza troviamo citate le pagine nelle quali Tommaso Garzoni, a fine Cinquecento, descriveva le malefatte di questi uomini, i cui vizi «passano la misura da ogni parte ... le parole scorrette, le dissoluzioni compite, le furbarie perfette, e tutte le furfanterie del mondo hanno fatto un chaos in loro»<sup>9</sup>. Tognarini e Mineccia, con riferimento alla

<sup>4</sup> ASMi, *Finanze, p.a.*, cart. 29, consulta del 12 aprile 1779.

<sup>5</sup> La supplica, senza data ma del 1780, è scritta dalle mogli di due presentini dimessi dall'incarico per essere stati scoperti addormentati durante il servizio (*ibid.*, cart. 77).

<sup>6</sup> Per l'esattezza fece lo sbirro nelle barche dei dazieri: cfr. F. Meneghetti Casarin, *I vagabondi la società e lo Stato nella Repubblica di Venezia alla fine del Settecento*, Roma, Jouvence, 1984, p. 258.

<sup>7</sup> Cfr. P. Tessitori, «Basta che finissa 'sti cani». *Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1997, p. 57.

<sup>8</sup> Cfr. P. Blastenbrei, *La quadratura del cerchio. Il bargello di Roma nella crisi sociale tardocinquecentesca*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», 1994, n. 1, pp. 5-37, pp. 17-18.

<sup>9</sup> T. Garzoni, *La Piazza universale di tutte le professioni del mondo*, ed. Venetia, 1628, *De birri, o zaffi, ovvero agozini. Discorso CLIII*, pp. 393-395. Ampi passaggi del fosco quadro che Garzoni dà degli esecutori sono in Tessitori, «Basta che finissa 'sti cani», cit., pp. 42-44, e in E. Basaglia, *Il controllo della criminalità nella Repubblica di Venezia. Il secolo*

Toscana del secondo Settecento, evidenziano come sulla base dello spoglio di fonti giudiziarie «le denunce di abusi di ogni genere, «mangerie», violenze, sopraffazioni, [fossero] all'ordine del giorno in tutto il Granducato, nelle città come nelle campagne»<sup>10</sup>. Nella Milano del 1735 il giudice dei dazi lamentava «l'inobidienza del barigello del Pretorio, e de fanti ..., congiunto all'oppressioni, e concussioni, che giornalmente si commettevano ..., senza speranza d'emendazione»<sup>11</sup>.

Da qui discendeva, oltre all'emarginazione di cui si è detto, il rapporto fortemente conflittuale tra gli sbirri e tutte le fasce della popolazione. Se il comportamento usuale della gente, di qualsiasi estrazione sociale fosse, era quello di evitare, per quanto possibile, l'incontro e il contatto con gli esecutori, con frequenza si registravano però episodi in cui l'insoddisfazione del corpo sociale verso questi armati sfociava in azioni di aperto conflitto. Blastenbrei descrive con dovizia di particolari, nella Roma del Cinquecento, le tensioni e gli scontri anche fisici tra sbirri e cittadini di tutte le fasce sociali, soffermandosi in particolare sugli incidenti che spesso si determinavano tra sbirri e militari e tra sbirri e studenti dei collegi<sup>12</sup>. Caratteristici di quel periodo erano poi i conflitti armati, col tempo peraltro destinati a ridursi, che contrapponevano sbirri e membri delle casate aristocratiche: lo stesso Blastenbrei racconta che le forme di controllo del territorio (le cosiddette franchigie intorno ai palazzi signorili) erano così esasperate che era sufficiente, a un delinquente in fuga davanti agli sbirri, gridare vicino alla casa di un grande signore il nome del padrone per provocare l'intervento armato degli abitanti del palazzo<sup>13</sup>. Tognarini e Mineccia si diffondono nella descrizione dei frequenti conflitti tra esecutori di giustizia e militari, culminati nei gravi fatti di sangue di Firenze (1774), Siena (1779) e Arezzo (1782)<sup>14</sup>. Carlo Mangio ricorda a sua

XVI: *un momento di passaggio, in Venezia e la Terraferma attraverso le relazioni dei Rettori*, Atti del convegno, Trieste, 23-24 ottobre 1980, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 65-78, p. 65.

<sup>10</sup> I. Tognarini, F. Mineccia, *Tumulti urbani nella Toscana di Pietro Leopoldo*, in L. Berlinguer, F. Colao (a cura di), *Criminalità e società in età moderna*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 167-228, p. 182. Gli stessi autori segnalano di avere contato, in una sola filza di protocolli di «negozi criminali» del fondo della *Regia Consulta*, dell'Archivio di Stato di Firenze, relativi ai primi anni Settanta del Settecento, oltre venti casi di violenze gravi perpetrate da membri delle famiglie di giustizia (*ibid.*).

<sup>11</sup> ASMi, *Uffici giudiziari, p.a.*, cart. 201: lettera del giudice dei dazi, Parravicino, al Magistrato straordinario, in data 8 giugno 1735.

<sup>12</sup> Blastenbrei, *La quadratura del cerchio*, cit., pp. 16-18. Assalti di militari agli sbirri sono ricordati anche da Giorgia Alessi per la Napoli del 1793 (*Giustizia e polizia. I. Il controllo di una capitale. Napoli 1779-1803*, Napoli, Jovene, 1992, pp. 86-89).

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 19-20. Sulle tensioni tra sbirri e aristocratici cfr. anche, con riferimento a Bologna, S.C. Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento. The politics of policing in Bologna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 13-14.

<sup>14</sup> Tognarini, Mineccia, *Tumulti urbani nella Toscana di Pietro Leopoldo*, cit., pp. 182-184.

volta la sommossa del 9 maggio 1774 a Firenze, quando i soldati di guarnigione a Forte Belvedere assediarono gli sbirri nel palazzo del bargello, spalleggiati dalla popolazione cittadina<sup>15</sup>. Furio Bianco, studiando il contrabbando nel Friuli del Settecento, cita gli innumerevoli casi di villaggi che si rivoltavano contro le squadre degli spadaccini della ferma, arrivando a contare in poco più di un ventennio sollevazioni popolari contro gli sbirri in 43 villaggi; addirittura era facile che le campane a martello venissero fatte suonare al loro avvicinarsi e che la popolazione locale li affrontasse in armi<sup>16</sup>.

Il risentimento e il disprezzo verso gli esecutori di giustizia era dunque così diffuso e generalizzato che, per fare un esempio, uno dei primi argomenti all'ordine del giorno dell'assemblea dei Juniori della prima Repubblica Cisalpina, nel 1797, fu appunto la loro eliminazione istituzionale<sup>17</sup>. Analogo provvedimento, anche se destinato a un successivo ripensamento, venne preso nel 1816 nello Stato della Chiesa della Restaurazione dal cardinale Consalvi<sup>18</sup>. E anche questi sono solo due esempi tra i tanti che si potrebbero fare.

Gli abusi e i comportamenti illeciti cui si è fatto cenno stavano certo alla base delle tensioni e dei risentimenti tra la popolazione e gli sbirri, nonché dell'emarginazione di cui questi uomini erano oggetto. In effetti la maggior parte degli studi tendono a sposare questo evidente rapporto causa-effetto. Se si passa però dal piano dei comportamenti a quello dei compiti, non si possono sottovalutare altri aspetti importanti che convergono a determinare tale situazione. In primo luogo va rimarcato che la parte forse più consistente dell'attività degli esecutori di giustizia era volta

<sup>15</sup> C. Mangio, *La polizia toscana. Organizzazione e criteri d'intervento*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 32-33.

<sup>16</sup> F. Bianco, *Sbirri, contrabbandieri e le «rie sette di malfattori» nel Settecento friulano*, in A. Pastore, P. Sorcinelli (a cura di), *Emarginazione, criminalità e devianza in Italia fra Seicento e Novecento. Problemi e indicazioni di ricerca*, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 51-75, pp. 62-63. Uno specifico episodio del genere è descritto anche in F. Bianco, *1511 la «crudel zobia grassa». Rivolte contadine e faide nobiliari in Friuli tra Quattrocento e Cinquecento*, Pordenone, Edizioni Biblioteca dell'immagine, 1995, p. 66.

<sup>17</sup> In una delle sue prime sedute, l'8 frimale dell'anno VI (28 novembre 1797), il Gran Consiglio della Repubblica Cisalpina aveva decisa d'un colpo l'abolizione di tutte le guardie composte di sbirri e sgherri, perché formate «di gente infesta alla società, satelliti un tempo del dispotismo, immorali, perversi» (intervento di Antonio Sabatti, cit. in L. Antonielli, *Tra polizia e militare: la guardia nazionale della Repubblica cisalpina*, in A. M. Rao (a cura di), *Esercito e società nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, Napoli, Morano editore, 1990, pp. 57-125, p. 73). La delibera del Gran Consiglio era stata successivamente bloccata dall'altro ramo del Corpo legislativo, i Seniori.

<sup>18</sup> Cfr. M. Calzolari, *Il cardinale Ercole Consalvi e la riorganizzazione delle forze di polizia nello Stato pontificio durante la Restaurazione*, in «Archivi e cultura», 1997, pp. 133-168, pp. 141-142; Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento*, cit., p. 37.

a soddisfare richieste provenienti dalla giustizia civile piuttosto che da quella criminale. In parte erano gli sbirri stessi a spingere in questa direzione, perché le esecuzioni nel civile consentivano in genere compensi più consistenti ed erano nel complesso meno pericolose. A Milano si era cercato di ovviare a una situazione di questo tipo costringendo obbligatoriamente, nel 1753, la maggior parte degli sbirri in servizio nella città a operare a vantaggio del criminale; provvedimento destinato a essere annullato soltanto l'anno dopo, per i gravi contraccolpi che la sua attuazione aveva determinato nella complessiva organizzazione degli esecutori<sup>19</sup>. In buona misura, però, il prevalere dell'attività nel civile era collegata alla forte richiesta di esecuzioni in tale ambito da parte dei tribunali. Blastenbrei porta in particolare l'attenzione sulla frequenza e sul portato destabilizzante che in antico regime avevano le sentenze relative a debiti: in particolare i pignoramenti rappresentavano uno degli atti che più spesso mettevano a contatto gli esecutori con le fasce deboli della società, ed era in queste operazioni che gli sbirri, muniti di autorizzazione per penetrare nelle abitazioni, riuscivano a dare il peggio di se stessi, trovando il modo di estorcere ai malcapitati cittadini quanto reputavano necessario a compensare la fatica dell'esecuzione<sup>20</sup>. Anche spostandosi due secoli più avanti e in un'area del tutto diversa, la Milano di metà Settecento, la situazione non era diversa, se è vero che le autorità di governo reputavano urgente provvedere a che

barigello, tenenti e fanti non eccedino il confine del giusto col farsi pagare oltre la tassa . . . , e con la scusa, o pretesto del tempo perduto fare dell'estorsioni, come siegue frequentemente, che per la pretensione d'aspettare, che le parti, a pregiudizio delle quali si deve fare l'esecuzione, ricerchino, e trovino il depositario, li anziani, e li birri si fanno lecito farsi dare oltre la tassa del loro atto esecutivo grosse, eccedenti ricognizioni a titolo appunto del tempo, ch'hanno perduto, o per dir meglio impiegato in tanto nell'osterie a spese de poveri, contro i quali è diretta l'esecuzione<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. il nuovo piano per il satellizio del 21 settembre 1753, in ASMi, *Uffici giudiziari, p.a.*, cart. 201. Sulla questione cfr. L. Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano tra antico regime ed età napoleonica. Appunti per una ricerca*, in E. Granito, M. Schivino, G. Foscari (a cura di), *Il Principato Citeriore tra ancien régime e conquista francese: il mutamento di una realtà periferica del Regno di Napoli*, Salerno, Archivio di Stato di Salerno – Amministrazione provinciale di Salerno, 1993, pp. 103-133, pp. 120-122.

<sup>20</sup> Cfr. Blastenbrei, *La quadratura del cerchio*, cit., pp. 15-16. In particolare l'autore sottolinea come si documentino con frequenza tentativi di eseguire un mandato scaduto, di comparire senza un mandato, o di rifiutare la presentazione del mandato stesso, come pure i peculati dei pegni e delle ammende e la riscossione ingiustificata di emolumenti nel caso di restituzione dei pegni.

<sup>21</sup> Consulta del capitano di giustizia dal titolo *Rilievi per il satellizio urbano*, senza data ma del 1753, in ASMi, *Uffici giudiziari, p.a.*, cart. 201.

L'impiego frequente degli sbirri in operazioni di questo tipo, in una sorta di spietata guerra tra poveri, doveva naturalmente colpire con forza l'immaginario della popolazione, che percepiva questi soggetti alla stregua di crudeli e ingiusti profittatori, impegnati a trarre vantaggio personale dal privilegio loro concesso di eseguire sentenze e ingiunzioni dei tribunali, provvedimenti, questi ultimi, già di per sé avvertiti come ingiusti e oppressivi.

La circostanza poi che nelle esecuzioni penali questi uomini operassero contro la delinquenza comune, con ciò impegnandosi in operazioni di cui era universalmente percepita la necessità, non era cosa sufficiente a ridimensionare l'ostilità che li circondava. Del resto la stessa valutazione dell'atto delinquenziale presentava differenze significative tra la fascia alta rappresentata dai governi e dalla cultura giuridica e la fascia bassa nella quale si può inserire la parte numericamente più consistente della popolazione. Si pensi solo al contrabbando, di cui appena si è detto, alla cui repressione agivano i vari armati delle ferme, in tutto e per tutto assimilati agli esecutori di giustizia nel sentire diffuso, che come è noto era per molte aree una delle risorse economiche di maggiore rilevanza. Bianco descrive la sequela di rivolte e linciaggi contro le squadre della Ferma tabacchi e del Partito del sale nelle valli del Friuli<sup>22</sup>: episodi, anche questi, facilmente generalizzabili.

Dunque è sul piano dei compiti attribuiti a questi uomini che troviamo forti elementi di contrapposizione con la società, tanto più marcati quanto più l'autorità che in un modo o nell'altro costoro rappresentavano non era ancora stata accettata o – si potrebbe dire – elaborata da ampie fasce sociali. Gli episodi appena indicati di conflitto con le fasce sociali basse rimandano dunque alle forme di rifiuto di nuove imposte e gabelle, che rompevano con le consuetudini e gli usi locali, che così estesamente caratterizzavano la società di antico regime. Contrapposizioni d'altra natura, ma ugualmente incisive, anche se sempre meno individuabili dopo il Seicento, erano quelle che inducevano le aristocrazie a riconoscere in questi uomini l'espressione di un'autorità «altra», statale o cittadina che fosse, che minava il proprio potere.

I due piani, da una parte quello delle funzioni, dall'altra quello della scorrettezza dei comportamenti, si erano dunque sommati e sul lungo periodo avevano radicato questa immagine a tutto tondo in negativo degli esecutori. Immagine sulla quale convergevano più i toni del disprezzo che non quelli del timore. Non che gli sbirri non fossero temuti: questo avveniva però quando si era costretti a confrontarsi con loro da singoli o in pic-

<sup>22</sup> F. Bianco, *Contadini, sbirri e contrabbandieri nel Friuli del Settecento. Le comunità di villaggio tra conservazione e rivolta (Valcellina e Valcovera)*, Pordenone, Edizioni Biblioteca dell'Immagine, 1990, pp. 115-120.

coli gruppi; quando l'opposizione era più massiccia e agguerrita erano loro a defilarsi. Elena Fasano, con riferimento al ducato fiorentino del Cinquecento, disegna in modo chiaro la strutturale debolezza delle famiglie di giustizia:

capaci forse di far fronte a compiti di normale amministrazione nelle zone più tranquille del ducato, dove i «popoli» erano «obbedienti» e la criminalità costituita soprattutto da liti o risse, furti, frodi e contrabbando minuto, capaci di operare dove in qualche misura li aiutavano gli equilibri economico-sociali o la prossimità della città, podestà e bargelli rivelavano tutta la loro inadeguatezza ogniquale volta si trovavano davanti a difficoltà più ragguardevoli, a crisi più acute<sup>23</sup>.

Dietro questa debolezza si riconosce il vero problema che stava alla base della «povera» consistenza delle forze di polizia nell'Italia d'antico regime, e cioè l'incapacità da parte dei governi di farsi davvero carico della questione della sicurezza pubblica intesa nella sua generalità, al di là dunque di specifici aspetti di protezione individuale. La tendenza a demandare le competenze in materia a organi diversi, sia pubblici che privati, faceva infatti sì che la pur diffusa percezione delle emergenze dell'ordine pubblico non potesse tradursi nell'adozione di strumenti adeguati<sup>24</sup>. Colpisce come resti valido sul lungo periodo, ed estendibile ben al di là del Ducato di Milano, quanto scritto da Chittolini per il Quattrocento a proposito degli ufficiali sforzeschi, il cui ruolo era sempre in precario equilibrio tra il compito istituzionale di rappresentare un'autorità superiore della quale si dovevano fare rispettare gli ordini e la strutturale fragilità, che li obbligava a mediare costantemente con i poteri locali per vedere legittimato il proprio ruolo. Funzione burocratica, la loro, sempre in bilico tra l'accettazione e la non accettazione da parte dei poteri locali, che pretendevano comunque di contrapporre una propria volontà a quella della burocrazia, della quale, in caso di contrasto di intenti, si metteva in dubbio l'effettiva capacità di rappresentare l'autorità del principe, che in sé restava indiscutibile<sup>25</sup>. Naturalmente uno dei lati deboli di questi ufficiali, su cui si esercitava l'atto di contropotere minandone indirettamente l'autorità, era rappresentato dalle loro *familiae*, vale a dire il piccolo corpo

<sup>23</sup> E. Fasano Guarini, *Considerazioni su giustizia Stato e società nel Ducato di Toscana del Cinquecento*, in S. Bertelli, N. Rubinstein, C.H. Smyth (a cura di), *Florence and Venice: comparisons and relations*, v. II: *Cinquecento*, pp. 135-168, p. 153. Per un altro esempio, Giorgia Alessi descrive la mancanza di forza e autorità dei birri della Vicaria nella Napoli degli anni Ottanta del Settecento (*Giustizia e polizia*, cit., pp. 36-37).

<sup>24</sup> Un giudizio deciso in questo senso, facendo riferimento allo Stato della Chiesa, è espresso da Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento*, cit., p. 27.

<sup>25</sup> Cfr. G. Chittolini, *L'onore dell'ufficiale*, in «Quaderni milanesi», 1989, n. 17/18, pp. 3-53, in particolare pp. 30-32. Su questi temi si potrebbero naturalmente richiamare i molti spunti di Federico Chabod.

armato di esecutori: su questi uomini, che dovevano sempre essere forniti, almeno in parte, dalle comunità, potevano concentrarsi varie forme di boicottaggio (scelta di soggetti inabili, mancato pagamento degli stipendi ecc.)<sup>26</sup>, come pure si potevano scatenare vendette e rappresaglie. Per interposta persona quello che veniva colpito era l'onore dell'ufficiale, e tramite questo la stessa autorità superiore.

Certamente è molto discutibile proporre paragoni su situazioni relative a periodi cronologicamente tanto distanti. Ma se, restando al caso milanese, un podestà o un commissario sforzesco era cosa diversa da un pretore settecentesco, gli esecutori dell'uno e dell'altro erano cosa assai simile, sorta di anello ultimo e debole di un sistema di potere «altro», oggetto attaccabile con relativa facilità nel momento della contrapposizione, i cui connotati di alterità sociale, di insopportabilità, di disprezzo erano alla fin fine utili mezzi per rendere più agevole e costante la contrapposizione.

Non era dunque solo il prodotto degli abusi e del cattivo comportamento la pessima fama che indiscutibilmente schiacciava gli esecutori in ogni parte d'Italia. Ma qualsivoglia fosse la ragione profonda che determinava il fenomeno, ciò che conta è che il disprezzo che circondava questi uomini era tale da non lasciare spazio a considerazioni articolate, da non consentire distinzioni caso per caso. Tutto era sottoposto all'oppressione unificante di un giudizio senza riserve, sia da parte dei contemporanei, sia da parte degli studiosi che di questi uomini si sono occupati.

Eppure la situazione non era così desolantemente omogenea. Soprattutto su due piani sarebbe necessaria un'analisi più articolata. Sul primo di questi non è qui il caso di soffermarsi, per cui basti qualche osservazione: il giudizio inappellabilmente negativo non ha consentito di analizzare alcuni interessanti aspetti della professionalità di questi uomini, che, valutati senza prevenzioni, sarebbero tali da farli apparire non solo e sempre unicamente volti alla ricerca del proprio tornaconto personale attraverso abusi e malversazioni. Se ad esempio si osservano i rapporti compilati sul finire del Settecento da un bargello tra i tanti attivi nella campagna cremonese, si nota bene la precisa consapevolezza dell'uomo di essere chiamato a svolgere in primo luogo compiti di polizia preventiva, al fine di anticipare, e con ciò scongiurare, il verificarsi di disordini o di atti criminali. Che poi quest'uomo e le sue guardie adottassero nell'esercizio delle loro funzioni – come è concesso immaginare – comportamenti poco corretti (certo non verificabili nei rapporti), è cosa che può interessarci relativamente poco a fronte della riconoscibile consapevolezza professionale di quale dovesse essere il comportamento in servizio più utile all'interesse della collettività<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. Chittolini, *L'onore dell'ufficiale*, cit., pp. 17-18.

<sup>27</sup> Cfr. in particolare i libri decadari del capo squadra Talleri trasmessi alla pretura di

L'altro aspetto che rimane mortificato da questo appiattimento in negativo del giudizio sugli esecutori di giustizia è quello relativo alla diversa tipologia degli uomini in rapporto ai diversi corpi in cui erano inquadrati. Si è già accennato come dietro alla prevalente identificazione degli esecutori di giustizia come forza di polizia nell'Italia d'antico regime<sup>28</sup> si celi un equivoco di non poco conto. Infatti se guardiamo ai compiti che nella società d'antico regime, valutando con occhi odierni, si possono assimilare a funzioni di polizia<sup>29</sup>, scopriamo subito che questi non erano affatto attribuiti *in toto* alle famiglie degli esecutori di giustizia. Certo, gli sbirri erano chiamati a incarichi ben caratterizzati e molto vicini, almeno per quella parte che non riguarda le esecuzioni nel civile, alle attività per la conservazione dell'ordine e della sicurezza, oggi senza dubbio intese come mansioni prime della polizia. Tuttavia molti compiti erano esercitati in contemporanea con altri corpi, spesso in clima di aspra conflittualità, e altri compiti ancora erano specificamente attribuiti ad apparati diversi dagli esecutori di giustizia. Con ciò si vuole dire che se gli esecutori di giustizia erano in effetti la parte più consistente degli uomini armati che svolgevano compiti latamente assimilabili a quelli di polizia, ed era inoltre la sola componente incaricata di mansioni investigative e istruttorie in relazione con l'apparato giudiziario, vi erano però altri uomini, inquadrati diversamente, che concorrevano a svolgere alcuni di questi compiti. Naturalmente la situazione si presentava in modo assai diverso a seconda dello Stato italiano cui si faccia riferimento, e non si può certo qui disegnare una mappa articolata di queste competenze. Limitandoci a qualche esempio relativo allo Stato di Milano<sup>30</sup>, una sovrapposizione difficilmente districabile di compiti accomunava nello scorcio finale del Settecento il satellizio agli uo-

Cremona tra 1798 e 1799, in Archivio di Stato di Cremona, *Tribunale di Cremona, Pretura di Cremona*, b. 1.

<sup>28</sup> Ad esempio non mostra alcuna titubanza a tracciare un parallelo del genere Clive Emsley nel suo *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, in particolare pp. 149-150. Emsley puntualizza che gli «sbirri were, perhaps, the worst example of policing before the police», *ibid.*, p. 150.

<sup>29</sup> Dunque in un senso che non ha nulla a che vedere con gli aspetti teorici del problema, vale a dire con i differenti significati che il termine polizia, e conseguentemente le attività di polizia, hanno assunto nelle diverse epoche. Carlo Mangio ha suggerito di procedere a ritroso, portando l'attenzione su quelle attività di polizia che sono più in linea con il modo di intendere odierno, «anche se non coincidenti – per difetto – con la «polizia» come era allora intesa» (C. Mangio, *Riforma di polizia e ordine pubblico negli ultimi anni del principato Leopoldino*, in L. Berlinguer (a cura di), *La «Leopoldina». Criminalità e giustizia criminale nelle riforme del Settecento europeo*, preprint, Siena, Università degli studi di Siena, 1986, vol. I, pp. 839-999, p. 841).

<sup>30</sup> Per un rapido esame dei differenti corpi con funzioni di polizia attivi nello Stato di Milano tra Seicento e Settecento cfr. Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano*, cit., *passim*.

mini d'armi, sorta di milizia di campagna organizzata e controllata dal governo, costituita nel 1770 attraverso la concessione del porto d'armi gratuito ad alcuni residenti, selezionati con qualche cura nei singoli comuni rurali. Frequenti sovrapposizioni si avevano poi tra esecutori di giustizia e uomini delle ferme, prima, e della finanza, poi, dagli anni Settanta del Settecento<sup>31</sup>. Appariva spesso difficile la delimitazione delle competenze anche tra esecutori di giustizia, uomini delle ferme e uomini del divieto, incaricati, questi ultimi, delle materie annonarie. Per quanto concerne poi alcuni incarichi volti al mantenimento dell'ordine pubblico all'interno delle città, come per esempio le guardie ai teatri o il controllo durante cerimonie civili e religiose, gli esecutori di giustizia ne erano totalmente esclusi, mentre operavano numerosi piccoli corpi in costante conflitto tra loro per il conferimento degli incarichi più lucrosi<sup>32</sup>.

Anche allargando lo sguardo ad altre realtà, il panorama, pur in presenza di differenti articolazioni, è pur sempre quello di una molteplicità di corpi attivi sul territorio: relativamente a Bologna Hughes ci dice che a difesa dell'ordine pubblico e a prevenzione del crimine agivano corpi di sbirri dipendenti sia dal legato sia dal Senato, che in caso di necessità veniva attivata la milizia civica, che vi erano 30 guardie svizzere dipendenti dal legato, cui dal 1780 si aggiunse un corpo armato installato dal Boncompagni, che di notte le strade cittadine erano pattugliate dal piccolo corpo dei «soldati di Manin» e che in campagna agivano pattuglie di varia tipologia e dipendenza<sup>33</sup>. Per Venezia nel Seicento Basaglia ci dice che varie magistrature disponevano di uomini armati, dal Consiglio dei dieci all'Avogaria di Comun, ai Signori di notte, ai Cinque alla pace, ai Tre Provveditori sopra il quieto et pacifico viver<sup>34</sup>. Per la Napoli del Settecento Giorgia Alessi sottolinea che

accanto ai birri ... ed ai deputati, compaiono ..., quali custodi della tranquillità notturna della capitale, molte altre figure ...: i granatieri presi in prestito dalle piazze militari; i capitani di strada, i capodieci ed i rappresentanti di bottegai e mercanti scelti e controllati dall'eletto del popolo; i soldati<sup>35</sup>.

La stessa Alessi ci dice poi del problema derivante dal «continuo moltiplicarsi dei «patentati» di minori magistrature, delegati o amministrato-

<sup>31</sup> Al proposito cfr. L. Antonielli, *Dalla ferma mista all'intendenza generale di finanza in Lombardia: dal punto di vista delle guardie*, in L. Antonielli, C. Capra, M. Infelise (a cura di), *Per Marino Berengo. Studi degli allievi*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 577-604.

<sup>32</sup> Cfr. L. Antonielli, *Guardia del corpo o guardia di polizia? La Guardia svizzera di Milano*, in M.L. Betri, D. Bigazzi (a cura di), *Ricerche di storia in onore di Franco Della Peruta*, Milano, Franco Angeli, 1996, vol. I: *Politica e istituzioni*, pp. 40-64.

<sup>33</sup> Cfr. Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento*, cit., p. 12.

<sup>34</sup> Cfr. Basaglia, *Il controllo della criminalità nella Repubblica di Venezia*, cit., p. 69.

<sup>35</sup> Alessi, *Giustizia e polizia*, cit., p. 39.

ri, autorizzati a portare le armi ed assistiti dallo scudo giurisdizionale protettivo delle istituzioni di appartenenza»<sup>36</sup>.

A dispetto di questa articolazione in corpi di diversa dipendenza, competenze, arruolamento, organizzazione interna, gli studi che si sono occupati della composizione delle forze di polizia in antico regime hanno preferito – come si è detto – portare l'attenzione soprattutto sugli esecutori di giustizia, cioè sulla parte in luogo del tutto. In tal modo, descrivendo da che tipo di uomini fosse composta la polizia d'antico regime, gli studi hanno in genere proiettato su un piano più vasto la figura dell'esecutore di giustizia. Di questi uomini si è scritto che erano raccolti dalle fasce marginali della popolazione, in ambienti addirittura più periferici di quelli che alimentavano gli eserciti. Paola Tessitori, che si è soffermata su questi aspetti<sup>37</sup>, ha scritto che le fatiche, i rischi e il basso salario indirizzavano alla professione soltanto soggetti dalle particolari inclinazioni personali o storie occasionali. Da qui il rinvio a tipologie ben determinate: uomini spinti dalla miseria, alla quale però si accompagnava anche una predisposizione individuale alla violenza; oppure – in questo caso richiamando valutazioni di Furio Bianco – persone dedite al crimine, che approfittavano delle disposizioni premiali per cancellare i propri debiti con la giustizia mettendosi dalla sua parte<sup>38</sup>. Ancora Bianco, parlando degli spadaccini della ferma del sale, sostiene che questi sbirri venivano reclutati tra la folla di coloro che abitualmente vivevano alla giornata e di espedienti, ai quali si aggiungevano disertori ed evasi dalle prigioni<sup>39</sup>: dunque, quando gli sbirri non venivano direttamente dalla malavita erano comunque soggetti che non se ne discostavano molto, pronti a copiarne i comportamenti alla prima difficoltà, quale per esempio la mancanza di lavoro. Altro elemento messo in luce è la frequente trasmissione familiare del lavoro di sbirro, verificabile soprattutto attraverso i cognomi: è questa una circostanza assai bene riconoscibile anche in area lombarda, dove all'interno delle singole famiglie di giustizia appare frequentissimo il ripetersi degli stessi cognomi, e dove anche tra bargelli e tenenti sono denunciati con frequenza casi di legami familiari<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 74-75.

<sup>37</sup> Cfr. Tessitori, «*Basta che finissa 'sti cani*», cit., pp. 53-57.

<sup>38</sup> Bianco ricorda in particolare il caso di Bartolomeo Accorsi, già condannato per omicidio, che fu poi nel 1758 dagli impresari posto a capo di tutto l'apparato repressivo della ferma e autorizzato a formare una squadra di sbirri scelti a suo insindacabile giudizio (Bianco, *Contadini, sbirri e contrabbandieri*, cit., p. 103 e pp. 129-132).

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>40</sup> In un memoriale anonimo senza data, ma del 1753 (ASMi, *Uffici giudiziari*, p.a., cart. 201), si denuncia il fatto che i bargelli sono «tutti stretti parenti [e che] hanno con finti pretesti fatto admetere per lor tenenti chi il nipote chi il fratello e chi il figlio». In una consulta del 25 agosto 1753 il capitano di giustizia Carlo M. Recalcati osserva come in genere

Proprio questo aspetto dei collegamenti familiari suggerirebbe una maggiore prudenza nel valutare gli uomini di giustizia come uniformemente provenienti dalle fasce più marginali, per non dire addirittura dagli ambienti della stessa delinquenza. Ciò non tanto perché si sostenga che gli esecutori di giustizia fossero migliori di quanto già detto, ma in quanto sembra che due elementi forse trascurati vadano messi debitamente in rilievo. Il primo riguarda la figura dei bargelli, di solito assimilati, quanto a estrazione, ai loro sottoposti: costoro erano invece persone con qualche istruzione, in grado di leggere e scrivere, chiamati a trattare con personalità di governo e da queste sempre conosciuti, il più delle volte, responsabili dell'arruolamento degli esecutori loro sottoposti («modellini in scala dei capitani di ventura», li definisce Corazzol<sup>41</sup>): persone, dunque, da non confondere con i bassi esecutori anche quando, soprattutto nei piccoli centri e nelle campagne dove le squadre erano ridotte a poche unità, erano costrette a farsi carico degli stessi compiti operativi dei loro uomini, annacquando in tal modo la loro funzione di comando<sup>42</sup>. In secondo luogo non va trascurato il peso dell'organizzazione corporativa del mestiere (ben riconoscibile, pur in assenza di qualsiasi formalizzazione<sup>43</sup>), che creava percorsi di trasmissione dell'attività che superavano il piano della semplice riproposizione familiare del mestiere, con tutto quello che ciò comportava in termini di mantenimento sul lungo periodo di saperi e di comportamenti. Certi atteggiamenti che rendevano odiosi questi uomini

«a ciascun bargello, debbano destinarsi que comuni, che sono a loro benevisi, o congiunti di parentela» (*ibid.*). Per quanto riguarda la frequente presenza di cognomi uguali all'interno delle singole famiglie di giustizia anticipo qui il risultato di una rilevazione prosopografica che vado conducendo sugli esecutori di giustizia attivi nello Stato di Milano. Per la Toscana vale la pena ricordare il caso ben noto di Giuseppe Chelotti, bargello e poi ispettore di Pietro Leopoldo, il cui nonno e padre erano stati bargelli a Parma, e i cui due fratelli operavano anch'essi all'interno di famiglie di giustizia (cfr. B.M. Cecchini, *L'«infame» Chelotti, bargello fiorentino. Abusi e prevaricazioni di un funzionario di polizia nella Toscana leopoldina (1772-1783)*, in «Rassegna storica toscana», 1992, n. 1, pp. 43-63, p. 46).

<sup>41</sup> Corazzol, *Cineografo di banditi su sfondo di monti*, cit., p. 104.

<sup>42</sup> Va inoltre rimarcato che sotto la stessa dizione di bargelli si riconoscevano nei diversi centri italiani persone di qualità e potere ben diversi. Si pensi ad esempio al bargello toscano Giuseppe Chelotti, uomo famigerato quanto si vuole, ma che da semplice bargello in Livorno e poi in Firenze era entrato in rapporto diretto col granduca Pietro Leopoldo, che nel 1777, con l'entrata in vigore del Nuovo Piano di polizia, l'aveva fatto ispettore per la città di Firenze, dotandolo di notevoli poteri (cfr. Cecchini, *L'«infame» Chelotti, bargello fiorentino*, cit., pp. 46-51; Mangio, *La polizia toscana*, cit., p. 47).

<sup>43</sup> Pur restando su un piano certamente di livello più basso, e anche organizzativamente più indefinito, di quello descritto da Lodovica Braidà per il microcosmo dei mestieri del libro, vale tuttavia anche per le «famiglie armate» la possibilità di vederle inserite nel novero delle «organizzazioni che utilizzano ogni elemento del linguaggio corporativo senza però legittimare ufficialmente la loro esistenza» (L. Braidà, *Il commercio delle idee. Editoria e circolazione del libro nella Torino del Settecento*, Firenze, Olschki, 1995, p. 16).

non erano dunque tanto il portato di un vissuto di marginalità o di una propensione naturale alla violenza, bensì il prodotto dell'assimilazione di un modello professionale che di per sé comportava, per ottenere la remunerazione materiale dell'attività svolta, anche l'adozione di comportamenti confliggenti col corpo sociale, e dunque il perdurare di un'alterità da questo dai caratteri paraistituzionali.

Se già queste considerazioni suggeriscono qualche cautela nel valutare in modo piattamente uniforme i cosiddetti sbirri, cioè gli esecutori di giustizia e le guardie delle ferme o della finanza, la prudenza appare ancor più indispensabile se si riflette alla molteplicità e varietà dei corpi chiamati a svolgere quelle che potremmo definire funzioni di polizia. Questo sistema parcellizzato di apparati armati aveva infatti conseguenze, oltre che sull'efficacia del servizio reso, anche sulla tipologia degli uomini che vi operavano: a corpi armati diversi corrispondevano spesso figure sociali diverse, come pure funzioni diverse. In altre parole, a seconda degli incarichi che erano chiamati a gestire, come pure a seconda di altre variabili quali la forma dei compensi o l'autorità da cui dipendevano, vi erano corpi connotati, quanto a composizione, in modo differente. Lasciando da parte casi estremi come quelli delle guardie nobili, reparti d'*élite* con compiti essenzialmente di rappresentanza, era proprio l'incrocio tra l'autorità che delegava i compiti e i vantaggi economici che derivavano dalle funzioni attribuite a determinare la composizione interna dei vari corpi. Spesso erano pertanto delle variabili all'apparenza di scarso rilievo a determinare la fisionomia di lungo periodo di alcuni corpi. Per chiarire meglio la cosa valga qualche esempio: nella Parigi studiata da Jean Chagniot è interessante il caso del piccolo corpo delle Guardie e arcieri dell'Hôtel de Ville, circa 280 uomini attivi per lungo tempo sino alla Rivoluzione, la cui caratterizzazione sociale doveva disegnarsi nell'incrocio tra la tipologia dei compiti attribuiti al corpo e alcuni privilegi via via conseguiti. Queste Gardes de la Ville – come erano in genere chiamate – dal 1690 erano ufficialmente proprietarie della loro carica; questa, peraltro, aveva continuato a comportare l'espletamento di una reale attività, benché non gravosa e continuativa (dovevano in primo luogo scortare i carichi di grano destinati alla capitale), senza che fosse concesso che si introducessero pratiche di aggiramento del servizio quali la sostituzione, come pure che la proprietà si traducesse in una sinecura. Per contro, con gli anni, la Garde de la Ville era riuscita a ottenere alcuni privilegi, sorta di integrazione al modesto stipendio attribuito: tra questi vi era l'esenzione dal dazio d'entrata in Parigi per alcuni prodotti, tra i quali il vino. Il corpo aveva finito così per riempirsi di vinaioli della *banlieue*, che alternavano la pratica di coltivatori e commercianti con quella di guardie armate<sup>44</sup>. Casi della

<sup>44</sup> Cfr. J. Chagniot, *Paris et l'armée au XVIIIe siècle: étude politique et sociale*, Paris, Économica, 1985, pp. 85-94.

stessa tipologia sono documentati anche per l'Italia: la Guardia svizzera di Milano, formalmente guardia del corpo del governatore ma in genere in altre faccende affaccendata, viveva prevalentemente delle mercedi che i soldati conseguivano con alcuni servizi di guardia che il loro comandante otteneva in via esclusiva, quali guardie ai teatri o all'occasione di cerimonie civili e religiose. A comporre il corpo erano così confluiti in prevalenza piccoli artigiani, che affiancavano all'usuale professione quella di armato. La distanza tra gli uomini della Guardia svizzera e gli sbirri ci è testimoniata da un episodio settecentesco: quando giunse notizia al comandante che un suo uomo frequentava la figlia di un armato della ferma, questi non esitò ad affermare che trovava «assolutamente indecente, che un soldato di una guardia facesse un'alleanza con simil sorte di gente»<sup>45</sup>. Per richiamare un altro esempio, gli Uomini d'arme operativi nelle campagne lombarde a partire dal 1770, i cui buoni risultati nella persecuzione del crimine furono più volte richiamati dalle autorità<sup>46</sup>, erano formati in prevalenza da piccoli artigiani dei comuni di campagna, che trovavano il loro utile nell'intraprendere questa seconda, rischiosa, attività in cambio della concessione gratuita del porto d'arme.

Senza soffermarsi su altri esempi, vale comunque la considerazione che la concessione di privilegi e di prerogative era strumento usato continuamente dall'autorità per affrontare molti problemi di ordine pubblico, nonché situazioni congiunturali, attribuendo con ciò a corpi para-professionali numerosi incarichi di polizia. Perduravano dunque sistemi la cui origine prima stava nei tradizionali, sempre operativamente deboli, ma in antico regime mai del tutto abbandonati, tentativi di coinvolgere direttamente la popolazione nella difesa dal crimine: penso alla mobilitazione della popolazione di campagna contro i banditi al suono delle campane a martello<sup>47</sup>, o all'organizzazione di guardie civiche col metodo dei turni di servizio obbligatori, o ad altre forme ancora sino alla creazione delle guardie nazionali negli anni rivoluzionari e napoleonici.

Dunque a queste differenti tipologie di corpo faceva riscontro un'altrettanto evidente diversità nella qualità degli uomini: non solo le infime

<sup>45</sup> Passo citato in Antonielli, *Guardia del corpo o guardia di polizia*, cit., p. 49.

<sup>46</sup> Cfr. ad esempio la grida data il 29 novembre 1771 dall'arciduca Ferdinando, che riconosceva che gli Uomini d'arme avevano «molto contribuito a purgare lo Stato dai malviventi» (ASMi, *Uffici giudiziari*, p.a., cart. 108a).

<sup>47</sup> Sull'efficacia di questo metodo valgono le affermazioni di Remigio Fuentes, segretario della Cancelleria segreta dello Stato di Milano, che nel 1769 scriveva: «quando si suona la campana, non v'ha chi accorra, che, per mera curiosità, alle finestre, sulle porte, oziosi, scioperati, inermi senza moto, e senza voglia di accorrere al pubblico danno, all'ordine di governo di inseguimento, ed arresto de' ladri, sicché cade inutile affatto questo veicolo alla pubblica difesa» (cit. in G. Solavaggione, *Brigantaggio e contrabbando nella campagna lombarda del Settecento*, in «Nuova rivista storica», 1970, I, pp. 23-49 e II, pp. 374-419; per la citazione I, p. 43).

fasce della società, più o meno occasionali fiancheggiatrici del crimine, erano annoverabili come quelle che fornivano gli «uomini della polizia», ma anche soggetti stabilmente occupati in attività artigianali cittadine, nel commercio o nell'agricoltura, erano chiamati a svolgere, a volte con continuità a volte occasionalmente, compiti accostabili a quelli di polizia. Di questo panorama variegato gli sbirri rappresentavano dunque solo una componente, sebbene quantitativamente rilevante e professionalmente meglio definita di altre, certo più in linea, almeno per quanto riguarda l'Italia, per fare da punto di riferimento per la successiva organizzazione della moderna polizia. A ben guardare qualche distinzione andrebbe portata anche all'interno della stessa fascia degli sbirri: appare infatti eccessivo appiattare sotto un'unica valutazione tipologica gli uomini appartenenti alle corti di giustizia e quelli dipendenti dalle ferme o dalla finanza (normalmente accomunati sotto la medesima definizione spregiativa di sbirro), in quanto la sensazione è che sia riscontrabile uno scarso interscambio di uomini tra i due settori<sup>48</sup>, benché in effetti vi fossero spesso collegamenti operativi tra loro<sup>49</sup>.

Nel momento in cui si dà dunque per acquisito il piano della diversità, per meglio procedere sarebbe opportuno tenere sempre presenti alcuni fattori di grande importanza nel condizionare la composizione dei corpi: riconoscere a chi competesse la nomina degli uomini e il controllo sugli stessi; valutare come e da chi gli uomini fossero pagati ed equipaggiati. Entrambi questi elementi erano infatti decisivi nel condizionare la natura dei singoli corpi, la loro composizione e la stessa durata nel tempo.

Relativamente a quest'ultimo punto diventava condizionante anche un fattore che potremmo definire «politico». Infatti l'attribuzione o la cancellazione di alcuni privilegi o prerogative poteva decretare la scomparsa di un corpo o comunque una sua sostanziale modificazione: ad esempio nel Milanese l'apparato degli esecutori di giustizia entrò in una grave crisi a seguito dell'istituzione nel 1765 del Supremo Consiglio di economia, che sottrasse gran parte delle competenze al Magistrato camerale, con ciò facendo saltare il consolidato meccanismo di attribuzione di esecuzioni nel civile e nel mercimoniale a questi uomini, e dunque determinando un tracollo delle loro entrate<sup>50</sup>. Ancora si può ricordare il caso del corpo degli Uomini d'arme attivo nel Milanese, che si dichiarava «già in essere sino al tempo de' Duchi di Milano, e della Maestà di Carlo V, e

<sup>48</sup> L'analisi prosopografica che vado conducendo sugli uomini armati con funzioni assimilabili a quelle di polizia, attivi nel Sei-Settecento nello Stato di Milano, allo stato attuale della ricerca lascia intravedere un modestissimo interscambio tra esecutori di giustizia e uomini delle ferme e della finanza.

<sup>49</sup> Erano molto frequenti le disposizioni perché all'occorrenza gli esecutori dessero una mano alle guardie di finanza e viceversa.

<sup>50</sup> Cfr. al proposito Antonielli, *La polizia nello Stato di Milano*, cit., pp. 123-124.

suoi successori»<sup>51</sup>, ma che in realtà aveva trovato una sua stabile conformazione nel Seicento, polarizzandosi dietro la reiterata conferma di alcuni privilegi, quali il porto d'armi e l'esenzione dalla tassa personale, tant'è che si dava «l'absurdo, che ne segue dalli migliori abitanti, che senza lor gran scommodo potendo pagar li carichi personali vadino studiando forme indirette per isfugir il pagamento con procurare d'assentarsi per Huomini d'arme»<sup>52</sup>. Sarà per l'appunto nell'intento di uscire dall'equivoco, che spingeva soggetti di varia estrazione sociale ad arruolarsi «per il risparmio de detti carichi, e non già per zelo di servire attualmente à S.M., essendo tutte queste persone à quali non torna conto di abbandonare il loro traffico di bottega, casa, e famiglia»<sup>53</sup>, che nel 1720 si imporrà l'abolizione del corpo.

Nello stesso modo l'intervento sul sistema di proprietà delle cariche o di trasmissione delle stesse poteva modificare radicalmente la composizione interna dei vari corpi. Sulla medesima lunghezza d'onda, la disponibilità o meno dell'autorità superiore a farsi carico dei costi, senza rimettere il finanziamento di questi a forme di gestione privatistica della carica, era fattore decisivo per poter orientare l'arruolamento e vincolare la scelta degli uomini all'adozione di criteri di qualità. In questa direzione si può collocare l'opzione della completa militarizzazione dei corpi, come ad esempio fu fatto nel 1787 da Giuseppe II a Milano con l'attivazione di un Ufficio di polizia affidato a Girolamo Carli, i cui uomini armati erano direttamente prelevati tra militari austriaci: scelta che in quanto a modello fu vista anche con favore, tant'è che lo stesso Pietro Verri, che ebbe parole durissime sul comportamento tenuto da questa polizia, giudicava però eccellente l'idea di «porre a custodia della città non più le infami persone degli sbirri, ma onorati soldati»<sup>54</sup>. Nella stagione napoleonica il modello della polizia militare avrebbe trovato definitiva consacrazione con l'attivazione della gendarmeria.

Se nel contesto italiano l'immagine dello sbirro ha resistito più a lungo che altrove, è certo dipeso dalla capillare diffusione del modello organiz-

<sup>51</sup> Così scrive la Giunta di governo, a firma Piero Visconti, al principe Eugenio di Savoia, in data 6 luglio 1710, in ASMi, *Uffici giudiziari, p.a.*, cart. 108a.

<sup>52</sup> Consulta del Magistrato ordinario del 17 ottobre 1693, *ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Cit. di Verri ripresa in F. Cusani, *Storia di Milano dalle origini ai nostri giorni*, vol. IV, Milano, Albertari, 1867, p. 100. Dopo questa affermazione favorevole al modello di una polizia formata da soldati professionisti, Verri proseguiva definendo questi uomini «una ciurma di mercenarii scartati dai reggimenti e armati di bastoni [venuti] dalla Germania come in un paese conquistato»; P. Verri, *Memoria cronologica dei cambiamenti pubblici dello Stato di Milano*, in C. Casati (a cura di), *Lettere e scritti inediti di Pietro e di Alessandro Verri*, 4 voll., Milano, Galli, 1879-1881, v. IV, p. 375, citato in Capra, *Il Settecento*, cit., p. 536.

zativo incentrato sulla stipula di contratti di natura privatistica con singoli bargelli-arruolatori, e sulla lunga permanenza, sino a fine Settecento e oltre, di forme di compenso che lasciavano ampio spazio alla dimensione dell'autofinanziamento. Ne conseguiva un basso processo di statalizzazione di questi apparati, che avrebbero dunque mantenuto assai a lungo un carattere almeno in parte privatistico, con un basso livello di assimilazione, da parte degli stessi responsabili della cosa pubblica, della necessità di addossare interamente alle casse statali il mantenimento dell'ordine e la difesa dei cittadini.

Quanto fossero radicati tali schemi lo dimostra la faticosa assimilazione di modelli in cui il carico delle spese per stipendi ed equipaggiamento fosse interamente riversato sull'autorità che organizzava e utilizzava i corpi di polizia. In effetti al proposito non si hanno dati univoci: Giorgia Alessi, descrivendo la costituzione nel 1791 a Napoli di una Cassa di polizia, voluta da Luigi Medici, evidenzia come con questa si progettasse di pagare gli esecutori, provvedendo anche al loro vestiario<sup>55</sup> (peraltro senza che sia poi chiaro in che misura questa determinazione abbia avuto applicazione). In teoria dovrebbe muovere nella stessa direzione anche l'esempio, di pochi anni più tardo, offertoci dalla trasposizione in territorio italiano di un modello di polizia organizzativamente avanzato quale la gendarmeria francese, ma in effetti qui le cose andarono diversamente. Ufficialmente questo corpo dipendeva direttamente dallo Stato (era corpo militare utilizzabile dal ministero dell'interno) e sulle casse del Tesoro gravavano stipendi, equipaggiamento e alloggio. Ciò aveva reso possibile l'applicazione di una serie di criteri selettivi nell'arruolamento, così da disporre di uomini in possesso di determinati requisiti fisici, culturali e morali, vale a dire un minimo di altezza, minimi e massimi d'età, alfabetismo e un passato privo di gravi mancanze<sup>56</sup>. Se però si va a vedere come tale modello fu recepito nella Repubblica Italiana del 1802, salta immediata-

<sup>55</sup> Cfr. G. Alessi, *Giustizia e polizia*, cit., p. 79.

<sup>56</sup> La gendarmeria era stata formalmente introdotta per volontà francese nella seconda Repubblica Cisalpina con la legge del 1° ventoso a. IX (20 febbraio 1801), che ripeteva la legge francese del 28 germinale a. VI (17 aprile 1798). L'attivazione del corpo aveva però avuto luogo solo successivamente, con la Repubblica Italiana del vicepresidente Melzi, sulla base però della precedente legge, che all'art. 13 del titolo III prevedeva per i gendarmi da arruolarsi un'età compresa tra i 25 e i 35 anni, un'altezza minima di 5 piedi e 4 pollici francesi (m 1,73), la capacità di leggere e scrivere e la presentazione di un certificato di buoni costumi rilasciato dalla municipalità di residenza e un certificato del Tribunale criminale che dimostrasse l'assenza di condanne a carico (cfr. L. Antonielli, *Il primo arruolamento nella gendarmeria italiana: le cause di un insuccesso*, in G.L. Fontana, A. Lazarini (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, Milano-Roma-Bari, Cariplo-Laterza, 1992, pp. 504-538, p. 509). Va da sé che questi criteri in gran parte non furono poi rispettati.

mente all'occhio la difficoltà dei governanti italici nel valutare l'opportunità di farsi carico *in toto* delle spese (in particolare le spese per l'equipaggiamento erano state lasciate in buona parte a carico degli arruolati<sup>57</sup>). Era questo chiaramente il retaggio di una tradizione che non aveva conosciuto, prima della gendarmeria, l'organizzazione di apparati di polizia complessi come il *Guet* parigino o la *Maréchaussée*<sup>58</sup>. Questa difficoltà doveva immediatamente riflettersi sulla qualità degli uomini arruolati e sulla possibilità di ottenere il pieno rispetto dei criteri selettivi teoricamente previsti. Il tutto, si badi bene, in sostanziale contrasto con la convinzione diffusa presso i governanti che fosse necessario sopra ogni altra cosa attivare un corpo di polizia che per le sue caratteristiche non presentasse alcun elemento che la popolazione potesse interpretare come segno di continuità con gli esecutori di giustizia.

Negli anni della Restaurazione e poi con lo Stato nazionale la percezione, tra le altre cose, del dissenso politico come fatto d'ordine pubblico doveva determinare il prevalere del modello centralizzato di polizia, con pieno addossamento allo Stato dei costi e della responsabilità organizzativa, benché qua e là restassero sacche delle vecchie polizie. È in questo periodo che si realizza dunque l'accostamento del sistema organizzativo e di reclutamento al modello centroeuropeo, segnatamente al caso francese. Questo, però, senza che potesse essere del tutto superata l'immagine marcatamente negativa della polizia quale si era radicata in un lungo arco di tempo, frutto del fenomeno, qui più volte evidenziato, dell'assimilazione della polizia in primo luogo agli esecutori di giustizia<sup>59</sup>.

Un altro aspetto di grande importanza è quello relativo alla quantità degli uomini impiegati nei corpi di polizia. Le notizie al proposito sono facilmente acquisibili dal momento in cui, con l'età napoleonica, si assiste al conformarsi di corpi ben strutturati, con piante regolari e continui controlli sugli effettivi. Per l'antico regime le notizie sono invece del tutto nebulese: non solo non si hanno dati certi sulla quantità degli uomini in servizio, ma neppure si è pervenuti a definire quali corpi si possano computare come corpi di polizia e quali no. Le notizie più precise si hanno, anche in questo caso, a proposito degli esecutori di giustizia, cioè gli sbirri,

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 516 sgg.

<sup>58</sup> Jacques Lorgnier ricostruisce in modo analitico i sistemi di pagamento e di approvvigionamento di generi e mezzi relativi a questo corpo di polizia. Emerge in modo nitido come nel Settecento, in parallelo con la completa militarizzazione del corpo, si adottassero sistemi avanzati di gestione amministrativa del corpo (cfr. J. Lorgnier, *Maréchaussée, histoire d'une révolution judiciaire et administrative*, 2 tomi, Paris, L'Harmattan, 1994, in particolare t. I, *Les juges bottés*, pp. 169 sgg.; ma numerosi dati interessanti sono forniti anche altrove).

<sup>59</sup> Sostiene con forza questa tesi Steven Hughes: cfr. ad esempio *La continuità del personale di polizia negli anni dell'unificazione italiana*, cit., p. 358.

ma i dati di cui si ha contezza spesso non distinguono in modo chiaro a chi si faccia riferimento: a volte sotto la dizione di sbirro si comprendono altri corpi paralleli agli esecutori di giustizia, col risultato di inquinare e rendere illeggibile il dato quantitativo. Per fare un esempio, Silvia Mantini ci dice che nella sola città di Firenze per il servizio di vigilanza notturna c'erano 600 guardie, che prestavano servizio a rotazione 300 per volta, affiancate dalle guardie del podestà, del capitano e dell'esecutore, e che anche le Arti fiorentine avevano le loro guardie di notte<sup>60</sup>: un dato del genere, di per sé utile, non consente però di districarsi nel ginepraio dei diversi corpi dalle varie competenze. Dove invece i dati espressi sono più nitidi, come detto, prevale il riferimento al corpo di solito più strutturato, quello degli esecutori. Si tratta però sempre, nei numerosissimi studi che forniscono qualche notizia in questa direzione, di dati espressi in modo episodico, senza mai un tentativo di ricostruzione sistematica e su di un arco di tempo sufficientemente esteso della quantità degli uomini a disposizione. Pertanto, dal momento che non ha particolare significato riportare qui i dati numerici di cui si ha conoscenza, si può semplicemente annotare che le città italiane per le quali si dispone delle notizie più certe sono Firenze, Roma, Milano e Venezia; per contro, la sola grande città italiana nella quale si ha la sensazione che le squadre di esecutori fossero particolarmente ridotte è Torino (non a caso il centro nel quale era più che altrove strutturato e presente l'apparato militare). Si sa poi che gli esecutori operavano in piccole famiglie, in genere composte da tre a dieci persone, dislocate di solito nei centri ove erano presenti giudici di primo grado. Nei centri più importanti la consistenza era ovviamente maggiore, con la presenza di famiglie più strutturate, per quanto anche qui frammentate in rapporto agli organismi giurisdizionali operanti. La consistenza numerica degli esecutori attivi nelle campagne era minore che in città: uno o due commissari con le relative squadre di campagna si aggiungevano ai bargelli con piccole famiglie dislocati in alcuni centri minori. A costoro erano in alcuni casi da aggiungersi gli uomini al servizio degli eventuali tribunali feudali.

Detto questo, resta tuttavia la consapevolezza che nell'Italia d'antico regime vi erano anche molti altri uomini armati ai quali erano demandate funzioni più o meno facilmente assimilabili a quelle di polizia, cioè mantenimento dell'ordine pubblico, prevenzione del crimine, ricerca dei rei e simili; il tutto in molti casi in rapporto di stretta dipendenza e collaborazione con l'autorità giudiziaria, in altri casi in un contesto marcatamente privatistico, ma non per questo da trascurare se quello che interessa è il piano dei compiti svolti. Senza dubbio è in questa direzione che la ricerca

<sup>60</sup> Cfr. S. Mantini, *Notte in città, notte in campagna tra medioevo ed età moderna*, in M. Sbriccoli (a cura di), *La notte. Ordine, sicurezza e disciplinamento in età moderna*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991, pp. 30-45, p. 31.

deve muovere, ricostruendo quantitativamente e per funzioni i vari corpi<sup>61</sup> che rimandino a questa tipologia, per arrivare da un lato a capire in che misura, e con che ragione, si possa parlare, come spesso si fa, di assenza della polizia in antico regime, e per meglio capire poi quali di queste posizioni possano a ragione, e non invece con forzature, essere considerate come parte di una sia pure ancora parcellizzata e non bene definita polizia.

## Discussione

IRENE FOSI

Prima di fare qualche osservazione relativa al periodo e al contesto di cui mi sono occupata, vale a dire lo Stato pontificio, e in particolare Roma, nel Cinque-Seicento, sebbene non proprio nell'ottica della polizia, o quanto meno nell'accezione ampia di questa che nella discussione odierna si è venuta delineando, volevo partire da due osservazioni, di cui una, di carattere generale, su quanto è stato detto finora. Mi sembra che non sia stato sottolineato a sufficienza l'aspetto della continuità, mentre si è forse insistito un po' troppo sul problema moderno/non moderno. Ogni periodizzazione è ovviamente una scelta: io andrei un po' cauta sul problema della modernizzazione. Bisogna intendere, intanto, cosa questa significa; io sarei più portata a rintracciare gli elementi di continuità che, a mio parere, perdurano molto a lungo, al di là dei momenti di cesura che sono stati, forse, un po' troppo enfatizzati.

Vorrei aggiungere un'altra osservazione sulla situazione dello Stato pontificio nel Cinque-Seicento. Che cosa eredita dalla Chiesa, dalla polizia ecclesiastica, dal sistema inquisitoriale, la polizia *tout-court*? Questo è, a mio avviso, un dato importante perché, se ci riferiamo in particolare alla situazione di Roma – non solo come capitale di uno Stato territoriale ormai consolidato nel Cinque e Seicento, ma anche come centro della cattolicità – vediamo che è impossibile avanzare una netta distinzione tra laico ed ecclesiastico.

Non mi voglio soffermare su di una descrizione dei molteplici tribunali che esistevano a Roma – per non parlare di quelli periferici dello Stato pontificio – e delle intersezioni tra tutti questi tribunali, della sovrapposizione di giurisdizioni e degli intrecci che si rilevano nei relativi corpi di polizia – chiamiamoli sbirri, *executores* o altro. Non si ha di fronte soltan-

<sup>61</sup> Da intendere anche in modo improprio, cioè senza necessario riferimento a un sistema di organizzazione militare, ma facendo riferimento in alcuni casi a una tipologia professionale, come potevano ad esempio essere i campari.

to, quindi, un problema di divisione del territorio, ma anche un problema di definizione delle giurisdizioni. I reati di foro misto, ad esempio, che a Roma erano di competenza di diversi tribunali, pongono problemi cruciali, perché un'ampia serie di crimini – stupri, sodomia, bigamia, blasfemia, sacrilegio, solo per citarne alcuni, – erano perseguiti dal Tribunale del governatore, massimo organismo giudicante *in criminalibus*, diretta emanazione del potere e della volontà papale. Su di essi, però, pretendevano ed esercitavano giurisdizione anche il vicario, che è il tribunale diocesano, e il Sant'Uffizio. C'era, quindi, tutta una competenza assolutamente indefinita e indefinibile. Così, nel controllo del territorio, si assiste a una sovrapposizione perché, attraverso figure sfuggenti ed equivoche come le spie, gli *spiones*, gli amici della corte, i vari tribunali venivano a sapere i nomi di chi era stato condotto nelle carceri e subito si premuravano di ottenerne l'extradizione.

In questi casi si creava un conflitto anche dal punto di vista delle giurisdizioni: ho trovato documentazione su un conflitto fra il Tribunale del Sant'Uffizio e il Tribunale del governatore, che avviarono un contenzioso perché si era venuto a sapere che un tale, carcerato in Tor di Nona, deteneva libri proibiti. Il Tribunale del Sant'Uffizio esigeva il suo trasferimento nelle proprie carceri, ma il governatore non intendeva concederla, ritenendo tale capitolazione lesiva della propria giurisdizione. Ora, se per esempio, come è stato sottolineato nel fondamentale studio di Prospero<sup>62</sup>, è abbastanza chiaro quello che succedeva fra il tribunale dell'Inquisizione e i tribunali vescovili e quelli laici negli altri Stati italiani, per lo Stato pontificio e soprattutto per la città di Roma, la situazione è estremamente più complessa ed intricata.

Questo problema dovrebbe far ripensare anche allo sforzo che la capitale di uno Stato, lo Stato pontificio, e insieme della cattolicità, affrontò perché il suo governo si mostrasse come esempio di buon governo. Proprio nel concetto di buon governo, direi, rientra tutto ciò che si è detto finora della polizia di antico regime. Come potremo altrimenti definire queste realtà che c'erano, ma non erano polizia, quali, appunto, l'idea di buon governo, la volontà di controllo capillare di tutta una serie di manifestazioni, di far fronte ad esigenze, che spaziavano dall'Annona, al controllo sulla criminalità e sul pensiero?

Il problema del reclutamento del personale deputato a mantenere l'ordine si inserisce poi nel quadro più generale del governo della giustizia che, per tutto il Cinquecento, fu segnato dalla volontà di risistemare e di riformare. Riforma significava, nel linguaggio di antico regime, riorganizzazione, razionalizzazione della normativa precedente, adattandola, senza

<sup>62</sup> A. Prospero, *Il tribunale delle coscienze. Inquisitori, confessori, missionari*, Torino, Einaudi, 1996.

stravolgerla, alle mutate esigenze. In un momento fortemente caratterizzato dallo spirito tridentino, si assiste anche alla ridefinizione dei compiti di chi amministrava la giustizia a tutti i livelli. Fondamentale appare dunque la ridefinizione dell'*officium*. Se prendiamo, ad esempio, le normative emanate in materia giudiziaria da Pio IV e, soprattutto, la riforma dei tribunali di Paolo V del 1612, vediamo che, oltre alla ridefinizione delle competenze dei vari tribunali romani, un'attenzione particolare era rivolta alle funzioni di chi esercitava la giustizia, dai giudici fino ai notai, ai bargelli e ai birri. Questi erano i segmenti tra il sovrano e i sudditi, i traduttori della legge e dello *ius*. Il mal governo che derivava dai loro abusi e dalle malversazioni si rifletteva immediatamente sull'immagine negativa di quella che, invece, doveva essere l'immagine positiva della giustizia sovrana. C'era una particolare attenzione allora, da parte dei sovrani, e, in questo caso del sovrano-pontefice, a riformare, a rimodellare proprio questo ufficio, questa funzione essenziale, liminale e particolarmente delicata, perché rappresentava un indefinito confine fra delinquenza e legalità. Ovviamente il tentativo, spesso, non riusciva. Ma per quali motivi? I problemi erano quelli del reclutamento, del pagamento, della retribuzione insufficiente, con largo margine per valersi degli incerti. Alla correzione degli abusi sono tutte dedicate queste istanze di «riforma». Non mancavano le denunce – mi riferisco a quello che diceva Liva sulle cavalcate – ed era continua l'insistenza per far conoscere quanto veniva perpetrato nel territorio, perché l'abuso di coloro che dovevano controllare il territorio si rifletteva, in sostanza, in un continuo danno per le comunità.

Si trattava degli stessi abusi compiuti dai soldati quando, nel tardo Cinquecento, nello Stato pontificio si verificò la forte ondata di banditismo estirpata, o comunque ridotta, con la militarizzazione e con l'intervento armato, e soprattutto con la possibilità di usufruire di una legge premiale che permetteva a chi denunciava i compagni banditi l'inserimento nelle file della giustizia ed il ritorno nella legalità. Si trattò di una scelta importante, perché dette il via ad un continuo passaggio tra legalità e illegalità, comunque autorizzato dal sovrano proprio per reprimere le forme più esasperate di banditismo e di criminalità collettiva. Per il controllo del territorio esisteva poi una pluralità indecifrabile e indefinibile di possibilità e di strumenti. In questa frammentazione dobbiamo tenere conto della presenza e del ruolo della feudalità, che aveva una funzione decisiva nell'alimentare questo passaggio continuo fra legale e illegale: gli stessi sbirri di campagna, infatti, inviati a controllare il territorio, erano soggetti poi al ricatto della feudalità nella repressione del banditismo o di altre forme di devianza.

Vorrei ritornare su un punto, quello della retribuzione. Non è solo un problema che condizionava le forze di polizia, gli sbirri e originava, di conseguenza, la malversazione, l'abuso e la corruzione, aspetti contro i

quali si scontrano i tentativi di riforme. È fondamentale riconoscere la contraddizione insita nel concetto di servizio. Per tutto l'antico regime questo concetto è infatti attraversato da un equivoco: il servizio dava onore, quindi la retribuzione non assumeva un peso determinante perché, svolgendo bene il proprio compito, se ne traeva onore e prestigio. Dobbiamo tuttavia ritenere che, nel caso delle forze cosiddette di polizia, lo svolgimento delle loro mansioni non desse un particolare onore, ma anzi piuttosto disonore. Sarebbe interessante approfondire per quale motivo fosse così disonorevole svolgere compiti di polizia e perché, anche in seguito, si sia conservata questa immagine negativa dello sbirro.

Si è detto, ed è stato rilevato da più interventi, che fra Cinque e Seicento assistiamo alla circolazione di una molteplicità di proposte e di «istruzioni» per attuare il cosiddetto buon governo e molte di esse riguardano specificamente il governo della giustizia. È interessante, ad esempio, un documento, che si colloca all'inizio delle riforme tardo seicentesche, cioè la stagione innocenziana delle riforme, che ebbe come sbocco la ristrutturazione della normativa e delle competenze dei tribunali romani. Nel documento si denunciavano tutti gli abusi, ormai ben noti, perpetrati degli sbirri, e si sosteneva anche che, per ovviare a questa forma di depravazione dei corpi di polizia, sarebbe stato necessario che tali cariche fossero affidate alla nobiltà. Un'affermazione paradossale, ma che ha una sua logica: *nobilitas nobilitat* e, inoltre, si presumeva – forse con troppo ottimismo – che chi era nobile fosse anche ricco e non avesse bisogno di arricchirsi, compiendo malversazioni. Ovviamente si tratta di un paradosso, che deve essere collocato nel tentativo di modificare all'origine, attraverso una forzata nobilitazione, un corpo che non aveva in sé alcuna possibilità di trovare una propria «via di nobilitazione».

Vorrei sottolineare solo alcuni aspetti delle fonti che ci permettono di analizzare il reclutamento di questi corpi di polizia. Una fonte è rappresentata dalle relazioni dei birri: queste, sebbene mediate da una stesura notarile, come quasi sempre le fonti giudiziarie, mostrano una forte elasticità nel reclutamento e quindi nel numero dei componenti questi corpi, a seconda delle esigenze contingenti, dei momenti di necessità, della situazione di ordine o di disordine. Per quanto riguarda poi la provenienza dei componenti dei corpi di birri, prevalgono le zone dello Stato pontificio da sempre riserva di militari, come la Marca e l'Umbria, zone tradizionalmente serbatoio di soldati e di criminali. Studiando il banditismo, mi sono accorta che anche la maggior parte dei soggetti proveniva dalla Marca e dall'Umbria: costantemente si avverte come fosse assai fragile il confine fra legalità ed illegalità per chi viveva in una situazione economica precaria e ai limiti della sussistenza. Ci sono altre notizie abbastanza interessanti relative al reclutamento: il bargello di Roma, ad esempio, era nominato direttamente con breve dal papa e c'erano molte richieste ed una costante

pressione per ottenere, attraverso i legami di *patronage* curiali, tale nomina, perché, a differenza di altre, era considerata nobilitante forse perché si trattava di un posto fisso, utile dunque a sanare situazioni di disoccupazione militare createsi a seguito della fine delle guerre. Analizzando le suppliche inoltrate da chi aspirava a entrare nei ranghi della polizia, non si delinea, in esse, un'immagine negativa, perché chi si proponeva si autodefiniva forte, severo, leale, e menzionava tutte le precedenti occasioni che potevano mettere in rilievo i meriti di servizio e la fedeltà alla persona del sovrano-pontefice.

GIORGIA ALESSI

Avendo presentato un quadro così esemplare per contrapposizione sul sistema di giustizia di antico regime, da cui le discontinuità vengono, direi, con ancora maggiore precisione confermate, introducevi una perplessità sulle discontinuità.

IRENE FOSI

Nel quadro che hai fatto mi è sembrato, se ho seguito bene, si sia sottolineato molto enfaticamente il problema della modernizzazione.

GIORGIA ALESSI

Dalla tua relazione gli elementi di modernizzazione – su cui non sono d'accordo, e per questo introduco la nozione di modernità – sarebbero risaltati senza bisogno di specifica puntualizzazione, in quanto hai anche messo l'accento su un sistema segnato da volgarità dei subalterni, da mancanza di soldo, da presenza della feudalità, da pluralità di corpi. Confermi un quadro fortissimo di discontinuità, molto più delle relazioni che finora ci sono state presentate. Non capisco la perplessità sulle discontinuità, che tu di fatto confermi.

IRENE FOSI

Probabilmente diciamo la stessa cosa da due punti di vista diversi.

Io ho proposto di essere un po' più cauti sul discorso di modernità e non modernità, continuità e discontinuità. Per esempio, nella lettera di Consalvi che ha letto Elvira Grantaliano, si parla dell'occhio del sovrano,

di una serie di elementi che non riesco a vedere come novità, in quanto tutta la teoria e la pubblicistica dal Cinquecento in poi ha parlato della sovranità del buon governo. Vorrei vedere piuttosto un evolversi molto graduale, che si proietta fino a Ottocento inoltrato; la cesura primo-ottocentesca, secondo me, andrebbe molto sfumata. Non sono una specialista del periodo: però, ricollegandomi a quanto si è osservato, mi sembrerebbe forse necessario sfumare un po' di più questa dicotomia fra prima e dopo. Ci sono degli elementi di continuità anche perché il ceto dirigente sul quale si innesta questo cambiamento è spesso lo stesso, come hanno dimostrato alcune ricerche sulla Roma di primo Ottocento. La coesistenza non vuol dire eliminazione, rottura, anche se poi bisogna pur vedere in che modo avviene il superamento di questa coesistenza di due modelli. Ogni periodizzazione è ovviamente frutto di interpretazione e di scelta: io comunque non porrei una partizione così forte all'inizio dell'Ottocento.

ELENA BRAMBILLA

Credo che nel dibattito sinora sviluppatosi ci siano in realtà dei punti di discussione che non sono dovuti ai fatti, ma al tipo di specializzazione e di periodizzazione che ognuno si è dato. Secondo me, nello Stato pontificio non è in effetti il caso di parlare troppo di discontinuità, perché in realtà non ha conosciuto una grande discontinuità. La rottura è evidentissima nel Regno italico e nella Cisalpina, dove c'è stata un'esperienza lunga di governo franco-napoleonico o dove c'è stato, fin dal 1796, un trapasso al modello francese. Lì si può cominciare a parlare di modernizzazione. Ma nello Stato pontificio l'occhio del principe non è un occhio di buon governo illuministico. Bisogna distinguere dove i modelli sono applicabili e dove no: ciò non toglie che il modello serva, nel senso che impone di riflettere sui casi in cui si può utilizzare per l'applicazione e dove, invece, non è applicabile.

Volevo aggiungere un'altra osservazione. Qui a discutere c'è un gruppo di storici *tout-court*, non specialisti nel senso delle più chiare definizioni che sono proposte dagli storici del diritto, e un gruppo di storici del diritto. Questo scambio di metodi, secondo me, è una cosa utilissima, molto feconda, che però ogni tanto è esposta al rischio che si finisca per parlare senza comunicare; l'utilità dei modelli astratti si verifica nell'applicazione, nel vedere se i modelli di cui si discute siano applicabili e in che misura.

Senza entrare negli aspetti più astratti di questi modelli, un'avvertenza a non estendere senza adattamenti all'Italia il modello tedesco di *Well-ordered Police State* può venirci da una lettera di Kaunitz del 1788, che osserva che non esistono in Italia quei poteri di superiorità locale (dei signori-castellani) che esistono invece in Austria e Germania, e occorre quindi

adattare il metodo di procedura austriaco «alle circostanze particolari di Lombardia». Qui sarà difficile affidare i poteri d'inchiesta e d'arresto alle preture feudali, e si dovranno concentrare le polizie in città<sup>63</sup>. I poteri di regolamentazione del cosiddetto Stato di polizia, che hanno così interessato gli storici del diritto, non sono insomma un modello applicabile all'Italia; e del resto, secondo me sono dei poteri che non sono neanche riconoscibili in tutta la Germania. Sono piuttosto tipici della Prussia, dove il principe è padrone di tutti i beni camerali, e i sudditi di cui regola così minutamente ogni aspetto della vita sono i servi della gleba dei suoi beni camerali. Evidentemente, è più adatto all'Italia il modello francese, ma anche questo non senza adattamenti, perché noi non avevamo né le signorie di castello tedesche né i Parlamenti francesi. Insomma, difficilmente possiamo trasferire i modelli senza chiederci in che misura siano adatti alle realtà storiche cui li applichiamo. Senza questi accorgimenti, il dialogo tra discipline rischierebbe di diventare un dialogo tra sordi; con queste avvertenze è estremamente utile perché, secondo me, impone di considerare l'insieme, il sistema dei discorsi con cui si devono fare i conti per servirsi del linguaggio storico; in sostanza, impone il metodo comparativo. Io, per esempio, in questa discussione mi sono chiarita le idee sul fatto che quella su cui volevo intervenire è una prepolizia, mentre di una polizia in senso proprio si può parlare solo dal 1800. Poi però mi chiedo come siano, nei nuovi regolamenti dei codici di polizia, trattati certi reati; penso in particolare ai reati morali: è vero che la materia è specifica dei nuovi codici e della nuova polizia, oppure ci potremmo ritrovare dentro certe vecchie figure di reato, che non provengono dalla polizia laica ma ecclesiastica?

ALFREDO VIGGIANO

In merito anche a quanto detto negli ultimi due interventi, volevo fare una puntualizzazione su questo tema continuità/discontinuità e specificità degli Stati regionali, partendo da un libro recente, citato da Livio Antonielli,

<sup>63</sup> Un punto importante – l'assenza di poteri di regolamento e polizia ai castellani e signori locali, come in Austria e Germania – è colto da Kaunitz quando invia per la discussione, il 2 ottobre 1788 (S. Cuccia, *La Lombardia alla fine dell'Ancien Régime*, Firenze, La Nuova Italia, 1971, p. 105), il metodo di procedura austriaco, da adattare «alle circostanze particolari della Lombardia», affidando all'esecutivo «l'arresto [e] la verifica sommaria dell'accusa» (l'inchiesta preliminare): «Questa massima richiederà una matura discussione rispetto alla Lombardia, ove non esistono superiorità locali nel modo come qui in Germania ... Sarà quindi forse necessario ed anche più utile di lasciare le accennate incombenze preparatorie presso le preture regie e feudali, già delegate per gli oggetti di polizia e pubblica sicurezza». Ma la discussione va per le lunghe e il 14 dicembre 1789 si sospende il progetto di concentrare in città i tribunali criminali.

quello di Gigi Corazzol, che si occupa di repressioni del crimine in una zona periferica dello Stato veneto quale quella feltrina submontana<sup>64</sup>.

Corazzol afferma che la presenza di quei birri, di quelle esigue forze di repressione, è l'unico referente, l'unica immagine che le comunità rurali hanno dello Stato, è l'unica conoscenza delle istituzioni statali e quindi della costituzione veneta che i locali possono conoscere. In un altro libro citato da Livio Antonielli, quello di Furio Bianco<sup>65</sup>, c'è un'insistenza reiterata su questa immagine terrificata dello sbirro, dello zaffo, del bargello, che ovviamente non attraversa la pubblicistica ufficiale, ma che ritorna in processi penali, in suppliche alle istituzioni centrali, ecc.

Io credo che una valutazione dei problemi evocati da Antonielli sia comprensibile soltanto se inserita all'interno della struttura in realtà costituzionale politica degli Stati regionali d'antico regime. E come sia possibile leggere la vicenda di questi Stati proprio attraverso la funzione e l'attività rappresentate da questa nebulosa complessa, che è costituita dalle forze di polizia, diciamo in questa accezione più debole di cui ha parlato Livio Antonielli.

Vorrei spiegarmi con tre brevi esempi. Si parla, a partire dagli studi di Ventura e di Cozzi – risalenti a venticinque, trent'anni fa – di questa natura dualistica della costituzione dello Stato veneto, in cui permangono e si affiancano le leggi del principe e le statuizioni locali, in cui, quindi, di fatto, all'interno della cornice dello Stato veneto, c'è una carenza di legittimità e di legittimazione dell'una e dell'altra parte. Questo si vede anche se studiamo il personale e le funzioni di polizia. Si potrebbero fare molteplici esempi; io vorrei soffermare l'attenzione su tre, che potrebbero anche rappresentare un momento di comparazione con la realtà di altri Stati regionali. Pensiamo, ad esempio, al momento, citato più volte oggi, delle cavalcate o della visione del cadavere in comunità rurali, e a chi ha il diritto di eseguire questa funzione, il che non è per nulla scontato. Anche qui, all'interno dello Stato veneto, c'è un'ambiguità di fondo che non è risolta. È il vicario della corte pretoria, l'assessore al seguito del rettore veneziano, diciamo una sorta di embrionale funzionario al servizio del principe, oppure è il capitano del divieto che, invece, è di nomina del Consiglio civico? Questo è un momento di forte conflittualità tra città – Verona, Vicenza e Padova – e corti pretorie, corti dei rettori veneziani, lungo tutto l'arco dell'età moderna.

Un altro aspetto è il problema dell'indebitamento rurale e dei pignoramenti dei beni rurali. Anche qui si riproduce – e non vi cito i nomi delle istituzioni perché perderei tempo – lo stesso tipo di conflittualità. Pensiamo anche a come potrebbe essere letto, in quest'ottica, per così dire, patti-

<sup>64</sup> Corazzol, *Cineografo di banditi su sfondo di monti*, cit.

<sup>65</sup> F. Bianco, *Contadini, sbirri e contrabbandieri*, cit.

zia, di legittimazione continua di poteri, anche l'uso del bando che viene inteso molto spesso come strumento di accentramento e imposizione della volontà del principe, che infrange una serie di tutele e di solidarietà parentali, di lignaggio, ecc.; bando che invece viene letto, da un'altra storiografia, come completo abbandono, dismissione di una volontà sovrana e di delega totale ai corpi di potere locale del potere di punire. Questa struttura dualistica irrisolta permane per tutta la vicenda dello Stato veneto, nonostante una diversa vocazione, che poi ha lo stesso ambito cronologico di quanto avviene nello Stato pontificio tra gli anni Ottanta del Cinquecento e gli anni Venti del Seicento: c'è il tentativo di ridefinire le funzioni, i poteri, i margini di autonomia ecc., ma poi di fatto la vicenda dello Stato veneto in qualche modo riassorbe questo tentativo, questa cesura, per ritornare, a mio giudizio, alla struttura patrizia e di costruzione dello Stato tipicamente quattrocentesca. Questa non è soltanto un'ipotesi un po' provocatoria che voglio avanzare, ma attraversa anche la riflessione degli stessi amministratori veneziani. Se leggiamo gli unici due trattati che ci sono sul governo del dominio che i patrizi veneziani stendono – e significativamente lo fanno non per i domini di terra, ma per quelli marittimi, la Dalmazia, l'Albania, le isole greche (anche se poi con continui riferimenti alla realtà territoriale padana) –, a partire da questi vediamo che l'idea di legittimazione del retore, e in fondo dell'intero apparato veneziano, è proprio quella di un ritorno alla fonte quattrocentesca o al modello di Contarini, quindi primo-cinquecentesco. Pensiamo, ad esempio, che, a proposito di una questione di ordine pubblico, la soluzione adottata da due trattatisti, Giacomo Nani e Boldù – due personaggi di un certo rilievo nella storia politica del tardo Settecento – ai problemi dell'ordine pubblico (banditismo, omicidi, furti) è quella di un ritorno alla responsabilità collettiva delle comunità. Anche Mannori ne parla nel suo libro sul sovrano tutore<sup>66</sup>, ed è anche questa una riproposizione del modello quattrocentesco di cui ho parlato.

Se tutto questo è vero, perché c'è questa enfasi critica rispetto a una struttura che numericamente è poco quantificabile? Sono d'accordo, comunque, con Livio Antonielli nel pensare che sia estremamente esile. E credo che si inserisca a questo livello il problema delle continuità e delle discontinuità tra Stato d'antico regime, Stato repubblicano ed età successiva; che poi in Veneto è una vicenda complessa, perché dal 1798 al 1805 c'è la prima dominazione austriaca, poi il periodo napoleonico che copre circa otto anni e mezzo, quindi la Restaurazione e la costituzione del Lombardo-Veneto. Voglio dire che quell'idea di una forza di polizia intrusiva e odiosa può essere forse un fenomeno meno spontaneo, ingenuo, concernente comunità che non vogliono recepire degli elementi di intrusione

<sup>66</sup> L. Mannori, *Il sovrano tutore: pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici, secc. XVI-XVIII*, Milano, Giuffrè, 1994.

che vengono dall'esterno; ma può essere anche un modo di porsi di fronte ai poteri dei corpi locali più forti. Può essere, quindi, un modo di legittimare l'opposizione contro la costruzione di uno Stato territoriale che tende a erodere degli ambiti di intervento e di gestione delle risorse locali che sono detenute dai corpi urbani soprattutto. Questo potrebbe anche spiegare perché, a mio giudizio, almeno da ricerche parziali che sto conducendo, fino a tutti gli anni Trenta di fatto permanga all'interno degli ex domini veneti – come vengono definiti sia dai governanti francesi che da quelli austriaci – un modello debole di polizia, che si inserisce all'interno di questa cornice ampia di patteggiamento che i corpi locali tendono ancora a mantenere nei confronti di un potere centrale, di un'autorità centrale.

MICHAEL BROERS

Sono molto attratto da questo concetto continuità/discontinuità, perché ho scritto un libro, qualche anno fa, sull'impero napoleonico<sup>67</sup>, nel quale sostengo la tesi che ci fossero due imperi napoleonici: l'impero del centro, costituito dalla Francia e, in Italia, dal Piemonte, dalla Liguria, forse dal Regno d'Italia; e l'impero della frontiera, della periferia, costituito dal centro Italia e dal Mezzogiorno.

Il modello della polizia costituisce per l'Italia, in questo periodo, un caso evidente di discontinuità: questa specie di legame, di relazione sfuggente tra legale ed illegale, che abbiamo sentito descrivere, era impensabile per i francesi, per lo Stato napoleonico. Occorre creare nella campagna una presenza permanente e sicura di polizia perché, se forse nell'antico regime lo Stato era piuttosto ben armato, lo era soprattutto in città, non in campagna. Per corrispondere ai bisogni di uno Stato nuovo e diverso ecco dunque la gendarmeria, e dopo, nell'Italia postunitaria, i carabinieri reali.

Questo, secondo me, è un elemento di discontinuità specificamente riferibile alla polizia. La sola soluzione di questo problema sarebbe stata alla fine, nei dipartimenti riuniti all'impero, quella dello straniero: per esempio, i due terzi del corpo della gendarmeria erano sempre francesi, l'altro terzo piemontese o genovese, mentre non c'erano gendarmi toscani, romani o parmensi. Dopo l'Unità fondamentalmente sarebbe stata adottata la stessa soluzione: lo straniero in campagna. Ecco una discontinuità importante del modello.

Sono invece d'accordo sulla continuità per lo Stato pontificio e per la Toscana – non so invece per il Mezzogiorno –, perché l'occupazione francese è stata breve ed effimera: come detto, era questo l'impero della periferia.

<sup>67</sup> M. Broers, *Europe under Napoleon, 1799-1815*, London-New York-Sidney-Auckland, Arnold, 1996.

A questo punto avremmo forse bisogno di una ricerca sulla Restaurazione, perché questo è un periodo di discontinuità per il Centro e il Sud, mentre al Nord è diverso.

MONICA CALZOLARI

È evidente che non si è mai voluto negare che lo Stato pontificio nel XIX secolo si trovasse indietro di 50-70 anni rispetto ad altre realtà, anche italiane. Non è un caso che il direttore di polizia, Tiberio Pacca, quando deve citare un modello nelle sue memorie del 1816, citi il barone Jacob Friedrich von Bielefeld, un teorico dello Stato di polizia della metà del XVIII secolo: quello è per lui ufficialmente il testo di riferimento.

Però la discontinuità c'è rispetto al modo di pensare queste riforme, anche se a livello sociale, finanziario, l'arretratezza dello Stato decreterà la sconfitta del progetto di Consalvi. Ciò non significa tuttavia che nell'ambito della polizia il senso del cambiamento non si avverta. Ad esempio nell'approccio alla questione del reclutamento dei carabinieri, attraverso il quale si cerca di dare una risposta a problemi posti dall'antica organizzazione giudiziaria. Si cercano di stabilire e di rispettare requisiti rigorosi che garantiscano la funzione di rappresentanza dell'autorità sul territorio. Sono requisiti molto precisi, legati all'età e all'alfabetizzazione. In particolare il requisito della capacità di leggere e scrivere è qualcosa di notevole in sé, anche se poi occorre verificare quale sia stato il livello reale di applicazione. Un altro elemento nuovo e importante è l'attribuzione degli stipendi e l'abolizione degli «incerti»: ai carabinieri sono fissati stipendi superiori a quelli stabiliti per tutti gli altri corpi militari e superiori naturalmente a quelli dei poliziotti, equiparati, da questo punto di vista, ai custodi carcerari.

Che lo Stato pontificio fosse arretrato e non sia riuscito a realizzare un salto verso la modernità è scontato ed è dimostrato dalle vicende dell'unificazione italiana. Ma fermarsi a questo è riduttivo e molto negativo. Infatti la ricerca sull'Ottocento dello Stato pontificio è ancora molto carente e lacunosa. Il senso di questo tipo di indagine è verificare l'importanza dei progressi anche soltanto a livello di impostazione teorica della riforma, e analizzare le cause della loro mancata attuazione nella fase esecutiva. Ad esempio, il programma di trasformazione dei birri in guardie campestri al servizio delle comunità, in attuazione di una moderna idea di prevenzione e vigilanza sulla vita sociale, fallisce perché, in assenza di un rinnovamento della struttura finanziaria dello Stato, nessuna delle comunità era nelle condizioni di sostenere una nuova spesa come quella del mantenimento di queste guardie. Ma poiché il problema di reintegrare gli ex birri nell'amministrazione sussisteva, essi vennero riassorbiti nel sistema carcerario oppure andarono a ingrossare le file del banditismo.

Da una parte, quindi, sostengo l'importanza degli elementi di discontinuità anche se con ciò, non mi nascondo che la stessa polizia rimane arretrata anche a causa del ritardo nel processo di codificazione. Ad ogni modo il salto rispetto alla situazione d'antico regime si sente e come istituzione la polizia pontificia nei successivi cinquant'anni si affermerà e si radicherà nella vita sociale con caratteristiche molto simili a quelle degli altri Stati. Ad esempio, è sorprendente come divisa, regolamenti interni, categorie di individui, mezzi e procedure utilizzate nello Stato pontificio siano identici a quelli che si riscontrano negli altri Stati italiani. Discontinuità, dunque, ma non in senso lato, bensì riscontrabile soprattutto nelle funzioni e nelle forme di organizzazione.

STEVEN C. HUGHES

Mi sembra che questa concezione di corporazione degli sbirri, che mi sfuggiva prima, spieghi molte cose. Quando Consalvi volle abolire la sbirraglia nello Stato pontificio disse che era necessario inviare in missione un solo sbirro al giorno, e che non si potevano fare operare tutti gli sbirri insieme, perché poi questi agivano a mo' di bande: bisognava dunque spedirli un giorno qui, un altro là, sempre in posti diversi.

C'era la volontà, da parte di Consalvi, di nobilitare la polizia, creando un corpo per la Presidenza regionale a Roma; l'idea era quella di rifarsi a un esempio del Seicento, col che si sarebbero avuti dei nobili come poliziotti. Questo tentativo, per quello che so, è fallito, benché fosse lungimirante. Infatti a Bologna, negli anni Quaranta, le *élites* della città volevano essere presidenti regionali, e avere lo stesso privilegio che avevano i nobili a Roma.

Questo, mi sembra, concentra tutta l'attenzione sul problema continuità/discontinuità. La Rivoluzione francese ha tratto il potere di polizia, politico, amministrativo, dai nobili nella periferia; si è poi creato il sistema su modello francese, che però ha mostrato di non funzionare. Questo è il problema: ci si impadronì di poteri di polizia preesistenti. Sono d'accordo sul fatto che l'immagine dello sbirro venga dalla concorrenza di altri fattori; era tuttavia proprio quello il problema fondamentale dello Stato pontificio: le *élites* avevano perso il potere poliziesco, ma non potevano contare sulla nuova polizia. Si fece allora una rivoluzione in nome dell'ordine. Questo potrebbe aiutare a spiegare il Risorgimento.

In tutte queste discussioni mi sembra che si parli non solo del periodo preunitario, ma anche prefrancese. Dobbiamo poter disporre di studi sull'arruolamento anche dopo l'Unità, elemento fondamentale per spiegare l'immagine della polizia in Italia. Questo lavoro è in effetti tutto da fare.

Mi spiace che le mie osservazioni vengano solo rapportate allo Stato pontificio. Non voglio fare riferimento solo a questo caso, bensì al problema in generale, di periodizzazione, di concettualizzazione. È inutile che mi si risponda ogni volta richiamando il Consalvi, che, si sa, è certo rappresentasse qualcosa di nuovo. Del resto la forza dello Stato si misura dalla possibilità di applicare una certa risoluzione o no.

In effetti, quando ho posto il problema moderno/non moderno, continuità/discontinuità, mi riferivo a un problema più generale, che mi è sembrato di cogliere in molti interventi: una sorta di enfattizzazione di certe rotture che, a mio avviso, vanno invece sfumate e ricollegate alle diverse realtà degli Stati preunitari e, quindi, alla loro evoluzione successiva. È chiaro poi che ognuno di noi rapporta questo discorso alle realtà dei propri studi specifici, ma il problema è generale, teorico, concerne moderno/non moderno, antico regime e modernità. Probabilmente, quindi, va ripensato in sede di categorie interpretative, come del resto mi sembra opportuno sottolineare con forza il discorso del policentrismo degli Stati preunitari, che incarna queste diverse funzioni di polizia, che io definirei di buon governo, che poi si codificano in altre soluzioni successivamente, spesso con grande sforzo, mantenendo continuità, oppure con traumatiche rotture, a seconda dei contesti dei singoli Stati.

L'altro problema, con il quale avevo aperto il mio intervento, quello, per esempio, delle interferenze e dell'eredità del diritto canonico – riguardo sia ai reati, alle procedure, ma anche, in senso più ampio, alla mentalità giuridica – meriterebbe una riflessione molto più approfondita, non soltanto per i domini papali o per Roma, dove appunto la dicotomia laico/ecclesiastico non è proponibile, ma anche in altri contesti statuali.

SANDRA CONTINI

Questo tema continuità/discontinuità è un tema, ovviamente, che chiama tutti in campo. Io credo che la discontinuità e le fratture ci siano, ma che evidenziarle dipenda molto dal taglio storiografico. Credo che se si guarda alla società, alle politiche familiari, alle strategie dei gruppi, alle pratiche sociali, alle reti del *patronage* nel lungo periodo (così come si sta facendo, con importanti risultati) si ha l'impressione di una continuità maggiore; ma se si guarda al rapporto tra pratiche sociali e capacità d'incidenza sulla realtà, attraverso gli strumenti generali della politica, le cose sono diverse. Credo poi che ci siano aree diverse, come ho detto per esempio per il Settecento. C'è il Settecento delle riforme – che poi è, per molti versi, il Settecento dell'area asburgica – percorso dalla penetrazione di

modelli che vengono da fuori (il modello cameralistico, ma anche la fisiocrazia), dove non c'è continuità per niente, mentre c'è uno sforzo potente di trasformazione con degli effetti di ridisciplinamento che vengono rigettati dalla società, nei suoi alti strati. E poi ci sono aree in cui le trasformazioni sono meno forti. Se uno guarda al piano della continuità sociale, della capacità di reazione delle *élites*, e si ritorna a Hughes, forse c'è continuità, nel senso che il rapporto tra sovranità e società è sempre complesso, e tende continuamente a riproporre riadattamenti fra classi dominanti e potere sovrano. Anche in Toscana c'è una continuità straordinaria se si guarda alla classe dirigente, dal Cinquecento al Novecento; ma questa non è tutta la realtà, perché in effetti ci sono discontinuità molto forti, di cui la prima è il riformismo, che cerca nuovi interlocutori politici, che incide sul piano degli equilibri costituzionali tradizionali, che sceglie gli individui piuttosto che i corpi: un riformismo in taluni casi importato, rielaborato, che procede con sistemi e pratiche completamente diversi rispetto alle pratiche di gestione degli interessi delle aristocrazie e dei patriziati. Questa è già discontinuità; poi c'è una rottura, certamente molto più radicale, che è la Rivoluzione francese.



## 6. *L'immagine della polizia*

STEVEN C. HUGHES

Sembra che l'immagine negativa della polizia fosse molto diffusa in Italia; inoltre, rileggendo una recensione a un libro dell'Alessi, mi sono ricordato che anche lei aveva evidenziato la mala fama degli sbirri a Napoli. D'altra parte mi sembra anche molto suggestiva la mancanza degli sbirri in Piemonte, fatta notare da Broers, e mi chiedo subito: se non c'erano gli sbirri, chi c'era? Ma la mancanza degli sbirri in Piemonte, e forse anche la mancanza della tradizione negativa, odiosa, della polizia in Piemonte, mi sembra un fatto molto significativo, anche se non capisco esattamente il perché. È interessante che fra tutte le regioni d'Italia ci sia questa eccezione della mancanza della sbirraglia in Piemonte.

Alcuni anni fa ho pubblicato un saggio dal titolo *Fear and Loathing in Bologna and Rome*<sup>1</sup>, in cui ho esaminato l'immagine della polizia negli Stati papali durante il Sei e il Settecento. Come si vede, già dal titolo questa immagine era completamente negativa. Ero stato colpito in particolare da testimonianze come quella del giurista Giovanni Rainaldo, che dipinse gli sbirri dell'epoca «ignoranti, vili, superbi, voraci, avari, pertinaci, protervi e arroganti, bugiardi, avidi e fraudolenti»<sup>2</sup>. Molti altri commentatori paragonarono gli sbirri ai briganti e ai banditi e, nel 1793, Giuseppe Gorani descrisse quelli di Bologna come «quasi tutti uomini infami e corrotti»<sup>3</sup>. Persino gli stessi governi papali dovettero ammettere che gli esecutori dei loro ordini erano «indiscreti e naturalmente disposti a far male agli altri»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> S.C. Hughes, *Fear and Loathing in Bologna and Rome: the Papal Police in Perspective*, in «Journal of Social History», 1987, n. 21, pp. 97-116.

<sup>2</sup> Citato in G. Pisano, *I «birri» a Roma nel Seicento ed un progetto di riforma del loro ordinamento sotto il Pontificato di Innocenzo XI*, in «Roma», X, 1932, pp. 543-556, p. 546.

<sup>3</sup> G. Gorani, *Mémoires secrets et critiques des cours, des gouvènements et des moeurs des principaux États de l'Italie*, Parigi, 1793, vol. II, p. 462.

<sup>4</sup> Cfr. *Bando generale del Cardinale Benedetto Giustiniano*, Bologna, 1608, p. 13.

Come saprete senz'altro, il termine «sbirresco» divenne sinonimo di «cru- dele, venale, vessatorio», e penso che tale sia ancora. Allora capiamo bene perché c'era un'immagine così negativa di questi sbirri.

Però dobbiamo chiederci perché gli Stati d'*ancien régime* non abbiano fatto niente per cambiare questa situazione fino alla metà del Settecento. Perché gli sbirri rimanevano senza che si facesse un vero tentativo, uno sforzo di cambiare questo sistema così corrotto e chiaramente così vile? Ci sono diversi motivi. Primo, ci si trovava in un sistema di giustizia che contava più su una rigorosa e sanguinosa repressione della criminalità piuttosto che sulla prevenzione. Questo vuol dire che scoprire i criminali era cosa più importante della prevenzione e gli sbirri erano i più adatti al compito. Prima del 1801 c'è stata una riforma della polizia negli Stati papali, con la quale sono stati trasferiti diversi compiti propri degli sbirri ai militari. Dopo otto anni di questa esperienza si è deciso di ricreare un corpo di sbirri, perché i soldati non erano bravi a scoprire i criminali. Perché invece erano più abili gli sbirri? Perché essendo spesso in contatto con criminali, o comunque con gente di bassa estrazione sociale, potevano ottenere informazioni utili per scoprire i responsabili di delitti e per recuperare oggetti rubati. In secondo luogo, non si sentiva il bisogno di una riforma della sbirraglia perché le classi agiate e potenti godevano già della protezione di loro agenti e serventi, per non dire dei «bravi». Il terzo motivo, forse il più importante, è che il miglioramento dell'efficienza della polizia era contrastato dal potere delle gerarchie in concorrenza con il governo papale, principalmente dai nobili, dai cardinali, per non parlare degli ambasciatori stranieri a Roma, che non avrebbero tollerato un'organizzazione della forza pubblica ben regolata e disciplinata, capace di sostenere adeguatamente le pretese assolutistiche del papa.

Mi sembra molto importante quello che ci ha spiegato Livio Antonielli nella introduzione alla sezione «Gli uomini della polizia e l'arruolamento», cioè che c'erano diversi corpi (campari, guardie campestri) che davano luogo fra l'altro a forme di potere politico premoderno. Era questo un sistema decentralizzato di potere in cui l'abilità di creare la polizia, di avere guardie, di disporre della forza, era cosa importantissima. Per questo non si evidenzia un vero impegno per riformare il sistema fino alla seconda metà del Settecento.

C'è però un altro motivo, che mi sembra importante. Questa immagine così negativa della polizia era dovuta anche a una ragione più interessante dal punto di vista di questo seminario, cioè al fatto che diverse funzioni della sbirraglia erano considerate detestabili e ripugnanti, cosicché solo individui in condizioni di forte degrado morale e sociale si sarebbero abbassati ad eseguirle. Fra queste figuravano naturalmente le varie torture minori, dal cavalletto alla corda, ma anche azioni che oggi non sembrano particolarmente spregevoli, come legare, perquisire o trasportare prigio-

nieri. Questi compiti erano considerati così disgustosi che un bargello, Niccola Manzotti, autore nel 1771 di un manuale di istruzioni per la forza pubblica, affermò che un buon bargello non avrebbe dovuto prendere mai parte alla loro esecuzione per non perdere il rispetto del popolo e degli stessi suoi uomini. Addirittura avvertì i suoi colleghi bargelli di non portare neanche corde, ceppi, catene ed oggetti simili per non dover condividere il marchio dello sbirro<sup>5</sup>. Questa tradizione negativa, questi pregiudizi durarono a lungo. Nel 1814, con la restaurazione del regime papale a Bologna, il governo, benché avesse mantenuto la nuova gendarmeria introdotta dai francesi, ritenne necessario costituire anche una squadra di sbirri per eseguire quei compiti odiosi, considerati non degni di un corpo militare. Leggendo *I Promessi sposi*, se ricordate la scena dove Renzo è catturato dagli sbirri del vecchio regime, tutta l'azione si concentra sul fatto che lo legano in una maniera che sembrava quasi una tortura, con le mani dietro. Mi sembra importante studiare questa visione negativa di compiti che facevano parte integrale del lavoro della polizia, non soltanto in una prospettiva antropologica, ma soprattutto perché aiuta a spiegarci la continuità dell'odio accanito contro la polizia che si manifestò in diversi momenti durante l'Ottocento.

Ma, prima di parlare di ciò, vorrei fare una prima domanda ai partecipanti al seminario, che spero servirà di base per ulteriori discussioni. Era universale questa immagine, totalmente negativa, dello sbirro negli Stati italiani di antico regime? Certo il lavoro di Carlo Mangio sulla Toscana e quello di Furio Bianco sul Veneto ci indicano che anche in questi paesi gli sbirri erano odiati e disprezzati, sebbene forse un po' meno che negli Stati del papa; ma per il resto d'Italia ci mancano, per quel che ne so, informazioni dettagliate, che ci permettano di dire che questo era un fenomeno panitaliano<sup>6</sup>.

Anche se non possiamo provare questo universale odio per lo sbirro prima del periodo francese, mi sembra che si possa affermare che durante il Risorgimento l'immagine della polizia in molti Stati preunitari era comunque pessima. Cosa che ci dicono non solo gli scritti del tempo ma, ancor più, le azioni popolari che allora, molto spesso, hanno trovato nella polizia un bersaglio ideale su cui sfogare la propria rabbia, frustrazione e voglia di violenza. Basti pensare alla squadra di Maria Teresa Testa di Lana che nel 1848 trucidò molti sbirri borbonici a Palermo e che, quando il go-

<sup>5</sup> N. Manzotti, *Il bargello istruito da Niccola Manzotti*, Loreto, Federico Sartori stampatore di santa Casa, 1771, pp. 139-150.

<sup>6</sup> C. Mangio, *La polizia toscana. Organizzazione e criteri d'intervento (1765-1808)*, Milano, Giuffrè, 1988, e F. Bianco, *Sbirri, contrabbandieri e le «rie sette dei malfattori» nel '700 friulano*, in A. Pastore, P. Sorcinelli (a cura di), *Emarginazione, criminalità e devianza in Italia fra Seicento e Novecento. Problemi e indicazioni di ricerca*, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 51-75.

verno rivoluzionario fece arrestare, per proteggerli, i poliziotti sopravvissuti, assediò il carcere di Sant'Anna per averli fra le mani<sup>7</sup>. Simili violenze ebbero luogo anche a Bologna quando, l'8 agosto 1848, dopo la cacciata degli austriaci, il popolo armato andò in cerca degli agenti di polizia, che furono poi massacrati nelle strade<sup>8</sup>. Anche a Napoli si videro fatti analoghi nel giugno del 1860 quando, dopo che Francesco II annunciò la concessione di una costituzione, vi fu una spontanea sommossa popolare<sup>9</sup>. Tutti gli uffici dei commissari furono saccheggianti mentre, secondo il Villamarina, «la polizia fu dovunque attaccata, cacciata e vittimizzata dalla furia popolare». In Lombardia l'odio del popolo per la polizia, sebbene non sfociasse in frequenti atti di violenza, era così noto che, nel '59, la commissione incaricata di gestire l'annessione della regione al Piemonte<sup>10</sup> si vide costretta a licenziare «tutti i capi della polizia sia nel centro del governo che nelle provincie», aggiungendo che «a questi non si può accordar nulla, poiché sarebbe un vero insulto alla pubblica opinione». Così forte era infatti l'odio per la polizia nell'epoca del Risorgimento che, come ho sostenuto altrove, il tasso di continuità del personale di polizia durante gli anni dell'unificazione fu più basso esattamente nelle zone in cui ci fu maggior partecipazione popolare, e che la disgregazione delle vecchie forze di polizia «fu più estesa laddove le passioni del popolo poterono trovare più facile sfogo»<sup>11</sup>.

Se valutiamo insieme agli antichi pregiudizi contro certi atti polizieschi considerati «vili», come il legare i prigionieri, anche la ripugnanza secolare verso lo sbirro, oltre al chiaro odio per le polizie degli antichi regimi, possiamo capire meglio il senso di frustrazione degli impiegati della nuova amministrazione di Pubblica Sicurezza, che si sentirono sempre, fin dall'inizio, malvisti dalla maggioranza degli italiani, e non soltanto dai ceti popolari. Molte volte nei discorsi parlamentari abbiamo sentito che questo problema dell'immagine pubblica della polizia in Italia era il risultato degli antichi regimi, della vecchia polizia dei vecchi regimi assolutistici. Molte volte abbiamo letto queste cose e abbiamo sostenuto che si trattasse di una scusa: penso tuttavia che si debba guardare un po' più da vicino anche a questo problema, perché in effetti c'era una tradizione profondamente radicata di questa immagine negativa, certo parte importante della stessa immagine negativa ancora viva dopo l'Unità.

<sup>7</sup> B. Cook, *Crime, Women and Philosophy in Risorgimento Italy*, in *Selected Papers from the Consortium on Revolutionary Europe*, Talahassee, Florida University, 1994, pp. 86-87.

<sup>8</sup> Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento The politics of policing in Bologna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, cit., p. 185.

<sup>9</sup> Sull'episodio vedi S.C. Hughes, *La continuità del personale della polizia negli anni dell'unificazione nazionale italiana*, in «Clio», 1990, n. 2, pp. 337-364, p. 351.

<sup>10</sup> La cosiddetta Commissione Giulini. Vedi *ibid.*, pp. 346-348.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 358.

Si fecero comunque diversi tentativi per cambiare le cose, per riformare la Pubblica Sicurezza e guadagnare un'immagine più positiva di fronte al pubblico. Ho notato quasi una mania per la polizia scientifica alla fine del secolo, forse più marcata in Italia che negli altri paesi europei. Naturalmente la politica repressiva del nuovo governo, che utilizzava tanti strumenti preventivi, come l'ammonizione o il domicilio coatto, contro le «classi pericolose»<sup>12</sup>, non aiutava molto a migliorare la sua immagine, anche se nelle discussioni parlamentari, nei libri e nelle riviste specializzate, quali il *Manuale del funzionario di pubblica sicurezza*, si avverte un certo desiderio di trovare un mezzo per elevare la polizia davanti agli occhi del popolo italiano o, per lo meno, davanti a quelli delle «classi non pericolose»<sup>13</sup>.

Ed era in parte a causa di questa profonda avversione per la polizia, che continuava ad essere odiata, o almeno disprezzata, che furono fatti tanti tentativi per riorganizzare la Pubblica Sicurezza dopo l'Unità. Ciò spiega anche il successo del progetto di polizia scientifica formulato da Lombroso e da Ottolenghi, che promise di ridefinire il ruolo del poliziotto, qualificandolo come un esperto tecnico, e permettere così all'istituzione di sottrarsi al vecchio ed infamante marchio di «sbirraglia». Si ha però l'impressione che questi numerosi tentativi siano falliti e che, in generale, l'immagine della Pubblica Sicurezza sia rimasta sostanzialmente negativa. Colpisce infatti la carenza, nell'Italia liberale, almeno per quanto ne so, di immagini positive di poliziotti, anche privati. Nei molti romanzi polizieschi pubblicati in Italia non si trovano protagonisti italiani, ma solo anglosassoni o francesi. Insomma la polizia italiana non pare essere mai stata capace di produrre eroi nell'immaginario del paese.

Mi sembra, invece, che il corpo dei carabinieri abbia sempre goduto di una reputazione migliore. Cosa che, in parte, deriva da una radicata convinzione, risalente a prima dell'Unità, che la polizia militare fosse presumibilmente più disciplinata e meglio organizzata, e perciò meno portata a quegli abusi per cui gli sbirri erano famosi. Come già abbiamo visto, la figura del militare era associata a un senso di onore che mancava completamente nella concezione tradizionale dell'agente di polizia. Ugualmente importante mi sembra il fatto che dopo l'Unità il corpo dei carabinieri avesse capito l'importanza non soltanto di mantenere un forte *esprit de corps* al suo interno, ma anche la necessità di costruire una propria immagine pubblica positiva facendo ricorso a diversi strumenti, dai caroselli dei

<sup>12</sup> Mi sembra piuttosto rilevante già il semplice titolo che Giovanni Bolis, futuro direttore dell'amministrazione di Pubblica Sicurezza, scelse per il suo lunghissimo, e sfortunatamente poco studiato, libro *La polizia e le classi pericolose della società*, Bologna, Zanichelli, 1871.

<sup>13</sup> A questo esteso stato d'animo dobbiamo anche l'ampia diffusione in Italia del mito del *bobby* inglese. Vedi il mio S.C. Hughes, *Poliziotti, carabinieri, e «policemens»: il bobby inglese nella polizia italiana*, in «Le Carte e la Storia», a. II (1996), n. 2, pp. 22-31.

suoi cavalieri ai concerti delle bande musicali, ma soprattutto curando un'abbondante produzione editoriale.

Per cambiare questa immagine negativa delle guardie di città nel 1892 è stata emanata una nuova legge, un progetto di Crispi, che rappresenta un tentativo di rendere le guardie di Pubblica Sicurezza più militari. Sono state introdotte possibilità di facile trasferimento dall'esercito alle guardie di città, si sono create brigate disciplinari per le guardie di città, si è tentato di trasformare le guardie di città nei carabinieri, per godere della migliore reputazione di questi ultimi. Cartoline, calendari, agende, come pure opere di divulgazione storica sono servite a esaltare il prestigio dell'Arma, mettendo in risalto l'eroismo, il coraggio sotto il fuoco, ma anche il senso del dovere, la disciplina, la fedeltà dei carabinieri, «usi a ubbidir tacendo e tacendo a morir».

Certo per l'Arma era più facile che non per la Pubblica Sicurezza dare di sé una visione positiva, ma resta il fatto che i comandi dei carabinieri compresero piuttosto rapidamente il valore di queste forme di propaganda. Sarebbe interessante appurare quando è stato costruito il Museo dei carabinieri a Roma o quando e perché la ditta Galliano ha deciso di mettere la figura di un carabiniere sull'etichetta della sua bottiglia di liquore.

Per completare il quadro, mi piacerebbe sapere perché e quando sono venute fuori le barzellette sui carabinieri. In Italia è una cosa naturale, ma per una persona che viene dalla tradizione anglosassone è incredibile. Anche in America ci sono barzellette di questo tipo, ma sono prese di mira le minoranze etniche. I carabinieri sono più efficienti dei poliziotti, e chi ha un problema va dai carabinieri. Siamo dunque di fronte ad un paradosso incredibile: i carabinieri sono stupidi, ma sono efficienti. Nella storia della polizia italiana c'è l'idea che la furbizia è abusiva, l'abilità di fare certe cose è pericolosa.

Queste, in conclusione, sono le mie riflessioni sull'immagine della polizia nell'Italia unita, raccolte con una lettura non sistematica delle varie fonti disponibili. Ma c'è ancora molto da fare al proposito. In Italia ci sono più poliziotti di ogni altro paese europeo, considerando le guardie di Pubblica Sicurezza, i finanzieri e i carabinieri. In un recente libro, intitolato *The Italian Police and the Rise of Fascism: a Case Study of the Provincia of Bologna, 1897-1925*<sup>14</sup>, Jonathan Dunnage attribuisce una parte del successo del fascismo ai problemi della polizia, soprattutto alla concorrenza storica tra carabinieri e agenti della Pubblica Sicurezza. Vorrei sentire da voi cosa ne pensate.

<sup>14</sup> J. Dunnage, *The Italian Police and the Rise of Fascism: a Case Study of the Provincia of Bologna, 1897-1925*, London, Praeger, 1997.

## *Discussione*

LIVIO ANTONIELLI

Due brevi considerazioni sulla bella introduzione di Hughes. Relativamente agli sbirri io ho proprio la sensazione che fossero, di fatto, una sorta di corpo, ma oserei dire di più. Erano una specie di «intoccabili», svolgevano cioè una serie di funzioni che automaticamente li emarginavano dalla società. Ci sono moltissimi esempi in merito. Giustamente Hughes ha richiamato due delle attività che assolutamente li escludevano dal contesto sociale: la prima era una delle attività principali in una società che non conosceva il carcere modernamente inteso, ovvero il trasporto di detenuti da una parte all'altra, per i più vari motivi, anche a causa di conflitti fra tribunali, ecc.; l'altra era l'attività di pignoramento e sequestro, che comportava l'intrusione nelle case e il prelievo di forza di effetti personali. Nei momenti in cui si cominciò a prendere coscienza della necessità di cambiare il meccanismo – penso soprattutto al Settecento – si rese fondamentale un'operazione di distacco, da questa sorta di ambito degli «intoccabili», di una parte di uomini che si pensava poi di utilizzare anche per altri scopi. Questo processo, già ben riconoscibile in alcuni momenti costitutivi dello Stato moderno, allorché esigenze irrinunciabili quali l'organizzazione finanziaria o il prelievo delle imposte si sono rivelate fondamentali nel dare forma ad appositi apparati amministrativi, si ripropone in qualche misura anche nel caso degli sbirri. Infatti le prime tra le guardie sulle quali lo Stato comincia a portare l'attenzione sono proprio quelle della finanza. Ho trovato alcune relazioni interessanti nelle quali si discuteva sull'opportunità di non inserire mai nella fascia bassa delle guardie di finanza uomini di qualche valore, che si immaginava di poter utilizzare in circostanze successive per operazioni più complesse e specializzate, quali quelle dei capi-guida. Infatti se un uomo aveva svolto anche per pochi giorni la funzione di guardia, diventava automaticamente irrecuperabile ad altre funzioni, quasi fosse marchiato d'infamia. Nel Settecento vi era piena consapevolezza di ciò, per cui è in questo contesto che si innestano i meccanismi tendenti a un ricambio d'immagine, a una modifica dei criteri di reclutamento delle guardie armate.

Si potrebbero ricordare molti episodi, spesso divertenti, indicativi della marginalità di questi uomini. Ne voglio qui citare uno relativo a Milano: nell'intento di razionalizzare la dislocazione in area urbana degli uomini del satellizio per rendere più efficiente il servizio – dato che costoro vivevano nelle rispettive case in differenti zone cittadine –, si decise di sistemarli in specifici quartieri urbani in funzione della zona di servizio. Dopo varie ricerche si riuscì infine ad affittare per una «famiglia» di sbirri – quattro nuclei familiari – appartamenti contigui nell'ambito della stesso

condominio. Dopo meno di un mese pervenne all'amministrazione un'accorata lettera del proprietario del condominio, responsabile dell'incauta scelta, che segnalava come tutti gli inquilini dello stabile avessero immediatamente lasciato i rispettivi appartamenti, andando a vivere altrove, pur di sottrarsi all'insopportabile promiscuità. Nel condominio erano dunque rimaste ad abitare solo le quattro famiglie degli sbirri<sup>15</sup>.

Quanto alla mancanza, in Italia, di un'immagine in positivo della polizia, è difficile dire se questa affondi davvero le proprie radici nell'antica emarginazione di tali uomini. In effetti, seppure mediato attraverso la produzione di film e *fiction* estera, in particolare americana, è ricco l'elenco di poliziotti-eroi positivi adottati con facilità e immediatezza dal pubblico italiano, e non da poco tempo. Di recente, poi, si è avuta anche una produzione nostrana di serie di buon successo con protagonisti positivi nella veste di poliziotti. Se dalla *fiction* si passa alla letteratura, è il successo dei cosiddetti «gialli» a presentarci con frequenza immagini in positivo della polizia. Naturalmente è difficile dire quanto questa dimensione sia in grado di interagire col piano della realtà, però è certo che su piani diversi possono convivere le barzellette derisorie sui carabinieri ricordate da Hughes e i poliziotti-eroi di largo successo popolare.

Va poi anche detto che, considerando l'immagine dei corpi di polizia attivi oggi in Italia, questa non appare sempre così negativa. Hughes accennava alla considerazione di cui godono i carabinieri in quanto a efficienza tecnica, ma si può aggiungere che anche la polizia municipale, corpo che più degli altri per le funzioni che ricopre ricorda lo spirito della polizia d'antico regime, mantiene con i cittadini un rapporto che è senza dubbio meno distante e più di collaborazione rispetto agli altri corpi.

Al di là di queste distinzioni da caso a caso, resta il problema dell'origine del rapporto complessivamente difficile tra gli italiani e le loro polizie. Rimandare tutto al perdurante effetto della mala considerazione degli sbirri d'antico regime mi pare forse semplicistico. Quanto meno bisognerebbe ripensare al ruolo giocato dalla polizia nelle fasi più acute dello scontro di classe otto-novecentesco.

MICHAEL BROERS

La questione dell'assenza degli sbirri in Piemonte è molto interessante, ma è anche molto strana. In Piemonte non siamo di fronte a una tradizione poliziesca più corretta, più disciplinata rispetto altri Stati italiani; qui vi è anzi la completa assenza del concetto stesso di polizia al di fuori della città di Tori-

<sup>15</sup> Lettera del 1 settembre 1760 al capitano di giustizia, in ASMi, *Uffici giudiziari*, p.a., cart. 201.

no. È una situazione che ricorda quella inglese del Settecento: la polizia, lo sbirro non c'era; per cui o vi era l'esercito, o non vi era niente. Questo mi pare molto strano. Quando, giovane ricercatore, ho presentato i risultati della mia ricerca in Inghilterra, il mio professore mi ha detto che nel caso del Piemonte si era assai più vicini all'Inghilterra che alla Francia: o la milizia o nulla.

Secondo me, anche se non lo posso affermare categoricamente, l'elemento alla base del successo dell'istituzione della gendarmeria nei dipartimenti piemontesi sotto Napoleone è stata proprio questa assenza di una tradizione. In Piemonte la gendarmeria era cosa completamente sconosciuta, senza una preistoria di sbirri, e questo ha facilitato la sua assimilazione. La gendarmeria ovviamente aveva incontrato la resistenza dei contadini per l'odiosità della coscrizione o per la lotta contro il banditismo, molto importante nel Sud del Piemonte ai confini con la Liguria per tutto il Settecento. Dopo un certo periodo di tempo, tre o quattro anni, la presenza della gendarmeria non era certo popolare, ma era giudicata comunque come necessaria dai piemontesi. Ho trovato un esempio: in una piccola cittadina della provincia, Pinerolo, c'era stato uno scontro piuttosto duro, una specie di rissa, tra una brigata della gendarmeria e un gruppo di locali a causa di un ballo campestre. A seguito dell'incidente il ministro della guerra, da Parigi, aveva domandato al sindaco se preferisse il trasferimento della brigata in un'altra sede; la comunità aveva però rifiutato, dichiarando di avere bisogno della presenza della gendarmeria; si sarebbe forse potuto sostituire qualche persona, destituire due o tre gendarmi, ma la brigata no. Certo, questa è microstoria, ma l'esempio resta importante.

Io sono irlandese e in Irlanda abbiamo una gendarmeria fondata nell'Ottocento da Robert Peel. Io sono figlio e nipote di gendarmi, ho vissuto la vita della caserma. Adesso la gendarmeria irlandese è scomparsa, a seguito di una riforma degli anni Settanta, ma ricordo il dibattito in casa al momento della riforma; ricordo quando mio padre ha detto di essere più o meno d'accordo con la riforma, e ricordo le parole di mio zio, molto simili a quelle dette ieri dal capitano della polizia, Persico:

Non siamo un servizio urbano, siamo altro, siamo rappresentanti dello Stato, della cosa pubblica. Siamo staccati dalla comunità perché questo è il solo mezzo per servire meglio la comunità. Ecco dunque la caserma. Ma l'altra parte dell'immagine vuole riproporre il *bobby* inglese, senza cintura, senza stivali, senza armi. Questa non è una carriera per noi uomini, non siamo i servizi sociali, non siamo spie, siamo un corpo dell'esercito inglese.

IRENE FOSI

Torno un po' indietro dopo queste immagini personali, ma molto belle. Volevo fare alcune osservazioni e anche alcune domande sul problema

dell'immagine. Fra le relazioni relative al governo della giustizia, alle riforme possibili di questi apparati che si ponevano come tramite fra il sovrano e i sudditi, dovevano comunicare e, soprattutto, attuare il buon governo, quando si incontrano testi più specifici sulla sbirraglia, si fa riferimento normalmente a un'immagine negativa che deriva dalla classicità, ripresa anche dal termine stesso, cioè *lictiores*, *birruari*, *executores*. Mi sono chiesta – non saprei dare una risposta e forse gli storici del diritto potrebbero aiutarmi – se già nella classicità ci fosse stata questa immagine negativa o se fosse stata successivamente giustificata con le funzioni che i *lictiores* avevano, quelle di legare e percuotere i condannati.

Venendo al periodo di cui mi sono occupata, il Cinque e Seicento, questa immagine negativa che ha a che fare con l'esecuzione capitale, con le torture e che appartiene a questi corpi così malfamati, sembra in contrasto con quella positiva delle confraternite destinate, invece, alla redenzione del condannato, in particolare quelle di S. Giovanni Decollato e dei Disciplinati. Vediamo come il sangue, in un caso, sia degradante e si attribuisca dunque una valenza negativa a chi ha a che fare con la dannazione del corpo; dall'altro lato, questa immagine viene completamente trasformata in un'immagine ed in un valore positivo in chi si dedica alla conversione ultima e in chi accompagna i condannati: il sangue, in questo caso, redime, nobilita, grazie alla funzione caritativa che si esplica nell'accompagnare il condannato al supplizio.

Quanto alle reazioni popolari, cui ha accennato anche Hughes, ci sono episodi che testimoniano, durante il Cinque-Seicento, nella Roma papale così divisa in segmenti di differenti giurisdizioni e segnata da immunità e privilegi, come assalti e tumulti non accadano solo a livello popolare, ma provengano soprattutto dai ceti privilegiati e dalla nobiltà. In un famoso tumulto scoppiato negli anni Sessanta del Cinquecento gli sbirri furono letteralmente fatti a pezzi perché si erano permessi di arrestare alcuni seguaci degli Orsini. Lo scontro fazione, quindi, dimostra come ci fosse competizione nella gestione del privilegio e nel controllo del territorio: un controllo che, fuori dalle mura urbane, si rivelava alquanto significativo nel territorio stesso dominato dalla feudalità. Queste stesse frizioni, che si manifestavano anche in modo molto sanguinoso all'interno delle mura urbane, trovavano spazio anche nei diversi territori dello Stato, dove il controllo era delegato alle grandi famiglie feudali; quindi, quel contatto liminale con le cosiddette forze dell'ordine, caratterizzato da un continuo passaggio da una parte all'altra, era assolutamente costante e condizionante.

Mi volevo riferire al problema del furto, del pignoramento, dei sequestri, emerso sia ieri dalle osservazioni di Liva sia oggi da quelle di Antonielli. Questa immagine negativa si potrebbe forse spiegare anche in senso antropologico: esprimeva la paura della sottrazione di beni in quella che vie-

ne definita la società dai beni limitati, e l'odio nei confronti di chi si intrometteva in una società segnata dalla limitazione delle risorse vitali, e che quindi, attingendo alla stessa fonte, immediatamente diventava concorrenziale e negativo. Un'ultima osservazione, sempre relativa a questa immagine che non emerge soltanto a livello basso, dalle suppliche, dai memoriali, dalle denunce di queste «cavalcate», ma anche dalla trattatistica giuridica. Anche leggendo Farinacci infatti si trovano osservazioni sulla sbirraglia, sul malcostume, così come proposte per modificare tali comportamenti.

È interessante vedere come questa immagine negativa di chi operava nella pratica quotidiana della giustizia, rigidamente codificata, un'immagine che attraversa diversi secoli, contrasti con l'immagine alta della giustizia propagandata dal sovrano, proposta a diversi livelli, dall'iconografia alla trattatistica, dalle monete a tutta una serie di *pamphlets* che esaltavano la funzione di governo e di governo della giustizia, legittimante e intrinseca alla stessa sovranità. Essa contrasta con l'immagine negativa degli *executores*, non soltanto della sbirraglia, ma anche dei ranghi inferiori di chi era chiamato ad amministrare la giustizia. Emerge costante un'ambivalenza: da un lato l'immagine della giustizia alta, propugnata dalle fonti che la sostengono e, dall'altra, la realtà di questa giustizia, che si traduce in un'immagine dai contorni piuttosto negativi.

SIMONA TIECCO

Studio non la polizia, ma le milizie provinciali in un contesto decentrato e periferico e, partendo dalla mia esperienza di studi, volevo relativizzare il mito della buona accoglienza e della buona fama dei carabinieri. In realtà decentrate, quali quelle della provincia di Terra di Bari che sto studiando relativamente alle milizie, i carabinieri, nel decennio napoleonico e durante la Restaurazione, sono oggetto di rappresaglia da parte della popolazione per la funzione fondamentale che devono svolgere nella leva, nella coscrizione. In relazione a questo aspetto, a questa funzione, che poi sostanzialmente può essere di supplenza delle forze armate, in realtà periferiche si determina il tracollo della buona immagine, in quanto questo corpo rappresenta lo Stato in uno dei suoi aspetti peggiori di quel periodo; lo stesso non accade per le milizie che io analizzo, perché le milizie sono reclutate *in loco* e quindi, spesso e volentieri, il padrone della terra che il contadino lavora è l'incarnazione del potere, sebbene anche questi militi, al pari degli sbirri, abbiano degli incarichi istituzionali spiacevoli. Non dimentichiamoci che le milizie vengono incaricate, insieme alla gendarmeria e alle compagnie provinciali, di piantonare le case dei disertori, dei refrattari, dei renitenti alla leva: non è molto piacevole per dei vicini di casa piantonare le case dei refrattari. In relazione, quindi, alla coscrizione

e alla leva c'è un tracollo dell'immagine dei carabinieri, almeno per quanto riguarda i contesti provinciali nei quali delle forze armate vere e proprie non possono adempiere da sole allo svolgimento di simili, veramente abietti e meschini, oneri istituzionali.

Nel decennio napoleonico, sempre partendo dalla mia esperienza, la riqualificazione dei corpi con funzioni di polizia, quali appunto le milizie civili, passa attraverso la propaganda. Visibilità significa sì deterrenza, ma è anche propaganda: deterrenza, e anche prevenzione, perché presidiano i picchetti d'onore e, tornando alla coscrizione, sono loro spesso i responsabili del picchetto degli archivi e dei libri di leva. Ma visibilità anche in quanto propaganda, nella quale sono maestri i napoleonidi, attraverso riviste, codificazione precisa del cerimoniale per l'attribuzione di medaglie, onori, tutte cose che devono essere pubblicizzate al massimo grado *in loco*. Una chicca: è carino vedere come spesso questi uomini non abbiano le armi ma i tamburi o le trombette. Le bande dei carabinieri, per esempio, che hanno un'importanza notevole, vengono spacciate come deterrente di briganti, ma in realtà devono svolgere funzioni ben diverse all'interno del loro contesto sociale, in primo luogo un'azione di propaganda da parte delle istituzioni centrali.

Una annotazione per non lasciare cadere le osservazioni sulle barzellette sui carabinieri, che penso abbiano origini abbastanza note. Non dimentichiamoci infatti che la gendarmeria come requisito richiedeva il saper leggere e scrivere: da allora ne è stata fatta di strada, all'epoca era ben diversa l'estrazione sociale dei carabinieri rispetto a oggi. Studi recenti sulla composizione attuale dei carabinieri denotano come possano non essere del tutto estranee matrici razziste in queste barzellette, perché spesso i carabinieri sono di origine meridionale.

GIOVANNI LIVA

Intervengo su due questioni.

La prima si ricollega al mio intervento di ieri e si può così formulare. Come mai le autorità dello Stato di Milano – ma ho ragione di credere analogamente anche quelle degli altri Stati italiani – sembrano essere, malgrado reiterati tentativi, così impotenti di fronte agli abusi e alla corruzione dei barricelli, degli sbirri, dei funzionari mandati ad investigare nelle «cavalcate»? E ponendo tale domanda ho naturalmente ben presente la totale incapacità dello Stato d'antico regime di contenere e combattere gli endemici fenomeni criminali che si manifestavano nelle loro più varie forme, oggetto di severi e spietati ma mai risolutivi interventi in un sistema basato sulla repressione militare e non certo sulla prevenzione.

Non ho una risposta certa, però posso avanzare un paio di osservazioni. Una, già accennata ieri, fa riferimento alla cronica mancanza di denaro e di mezzi per affrontare la criminalità e la delinquenza, conseguente al tentativo di far sì che gli oneri per l'amministrazione della giustizia e le spese per organizzare i corpi di prepolizia per la repressione sul territorio fossero coperte attraverso confische, pene pecuniarie o altri introiti particolari. Ma di fronte ai ritardi dello Stato in materia di pagamenti, sembra essere quasi scontato per uno sbirro non pagato o mal retribuito – in una società intrisa di illegalità e di corruzione a tutti i livelli – rivalersi sulle comunità ispezionate, rubando o gonfiando le spese, o direttamente sui beni degli arrestati, senza aspettare le decisioni e le mediazioni dell'autorità centrale. L'altra osservazione, ulteriore testimonianza dell'impotenza dello Stato in relazione alla criminalità, è relativa alla scelta, piuttosto diffusa nella società d'antico regime, di affidare ai privati e alle comunità un primo livello di controllo, di difesa e spesso anche di offesa nei confronti dei banditi, anche se non è semplice valutare fino a che punto tale strategia fosse pianificata, o piuttosto subita, a causa delle gravi contingenze che si verificavano. Infatti, durante tutto il periodo spagnolo, ma anche nella seguente età austriaca, vennero ripetutamente promulgate numerose grida e norme – differenti nell'enunciazione, ma sostanzialmente analoghe nelle disposizioni e nella filosofia che le sottendeva – relative all'obbligo di tenere nelle comunità uomini sui campanili per vigilare sugli assalti dei delinquenti; all'ordine di inseguire armati i banditi; al permesso di ucciderli impunemente qualora fossero stati colti in flagrante; alla facoltà di detenere e usare armi vietate in situazioni di violenza endemica, quali le zone di confine particolarmente soggette al banditismo; all'obbligo per osti e tavernieri di notificare coloro che soggiornavano nelle loro locande, e per i barcajoli di registrare quelli che trasportavano; alla possibilità di incassare premi e taglie per chi collaborava alla cattura di ricercati. E ancora andrebbe menzionato l'invito alla delazione e la possibilità, qualora un reo si pentisse – ma purché non fosse il capobanda –, di diventare barricello, oltre ad avere premi e facoltà di liberare un detenuto<sup>16</sup>. Un'altra norma severissima, che è stata ricordata ieri, era stata ripetutamente enunciata nello Stato di Milano, anche se, peraltro, era stata poco applicata. Mi riferisco alla legge che introduceva il principio della responsabilità oggettiva delle comunità. Essa prevedeva, infatti, che qualora non si riuscisse a scoprire gli autori di un delitto avvenuto nel territorio comunale, e si fosse dimostrato che i membri della comunità non erano stati sufficientemente attivi nel perseguire gli assalitori, gli abitanti

<sup>16</sup> In relazione a tutte queste disposizioni mi permetto di rimandare a G. Liva, *Questioni di ordine pubblico nello Stato di Milano alla fine del Seicento: le riflessioni del Capitano di Giustizia Giovanni Battista Belcredi*, in E. Brambilla, G. Muto (a cura di), *La Lombardia spagnola. Nuovi indirizzi di ricerca*, Milano, Unicopli, 1997.

avrebbero dovuto risarcire i derubati dei danni provocati dai banditi stessi<sup>17</sup>. Inoltre, un'estensione di tale norma prevedeva che

siano obbligati li padri e fratelli de malfattori se ve ne saranno, e non essendovene li parenti più congiunti, ovvero, essendovene ma poveri, et inhabili a poter risarcire li danni, sia tenuta [a tale rimborso] la comunità del luogo, nel quale, o suo territorio sarà commesso il delitto<sup>18</sup>.

Mi sembra di poter affermare che man mano che si va avanti negli anni e che si manifestano sempre di più, nella seconda metà del secolo XVIII e soprattutto nel periodo napoleonico, con l'istituzione della gendarmeria, l'esigenza e la consapevolezza di un miglioramento e di una maggiore centralizzazione, come qualità e quantità, dei corpi di polizia sul territorio, queste norme ora ricordate risultino sempre meno applicate.

Quanto alla seconda questione, intervengo in relazione a quello che diceva poco fa Irene Fosi sulla confraternita di S. Giovanni Decollato di Roma, che operava anche a Milano<sup>19</sup>. Innanzitutto vorrei ricordare che mentre in origine gli uomini che entravano a farne parte erano nella stragrande maggioranza di origine popolare, in seguito, anche per impulso di Carlo Borromeo, vi s'impegnarono sempre più patrizi, nobili e, addirittura, nel 1598, ne divennero soci protettori il governatore Don Carlo d'Aragona duca di Terranova e lo stesso re di Spagna<sup>20</sup>. In merito poi all'azione condotta rispetto ai condannati a morte, è sicuramente vero che nell'assistenza ai rei i confratelli esercitavano una sorta di carità cristiana e umana con intenti di redenzione. Tuttavia non si deve assolutamente dimenticare che l'intervento era però sempre collegato a una sforzo volto a ottenere il pentimento del presunto colpevole. L'idea era quella di assisterlo, di consolarlo, però sempre a condizione che si pentisse. Ma alcune rare volte quest'opera di convinzione non andava a buon fine; in questi casi di mancato pentimento, il confortatore poteva cambiare completamente atteggiamento.

Alla Biblioteca Ambrosiana di Milano, unitamente ai registri della confraternita di S. Giovanni Decollato relativi ai condannati a morte dal 1471 al 1768<sup>21</sup>, è conservata una *Memoria per li confortatori* – probabilmente in

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 276-277.

<sup>18</sup> ASMi, *Giustizia punitiva, p.a.*, cart. 14, grida 1648 maggio 9.

<sup>19</sup> Sull'attività di tale confraternita a Milano mi permetto di rimandare a G. Liva, *Aspetti dell'applicazione della pena di morte a Milano in epoca spagnola*, in «Archivio Storico Lombardo», 1989, pp. 149-205. Sull'argomento esecuzioni capitali e confraternite si veda il puntuale studio di A. Prospero, *Il sangue e l'anima. Ricerche sulle compagnie di giustizia in Italia*, in «Quaderni Storici», 1982, n. 51.

<sup>20</sup> Si veda ASMi, *Fondo di religione*, cart. 577, 1654, *Capituli et ordini della nobilissima congregazione di S. Giovanni Decollato*.

<sup>21</sup> Biblioteca Ambrosiana Milano (d'ora innanzi BAM), *Sentenze capitali raccolte dal*

uso anche a Roma e a Firenze, dove pure la confraternita agiva – composta da venti paragrafi, che è una sorta di piccolo manuale per tentare di superare «la durezza in ridursi a morire christianamente e l'ostinazione ch'alcuna volta si trova ne' condannati a morte»<sup>22</sup>. Essa ci offre uno spaccato puntuale del livello delle pressioni psicologiche a cui giungevano i confratelli di S. Giovanni Decollato, in un crescendo di minacce che aveva una regia ben studiata. Nei venti punti della *Memoria per li confortatori*, infatti, viene descritto un articolato sistema di pressioni psicologiche, via via sempre più gravi, dirette a provocare il pentimento del condannato: si minaccia di non dare sepoltura al cadavere e di fargli un funerale «senza croce, senza lumi, senza preci, senza sacerdote, e giusto come una bestia»<sup>23</sup>; di descriverlo sui libri della confraternita come non pentito e quindi da additare alla famiglia e alla comunità. Oltre agli insulti, si prospettava al condannato il taglio dei capelli, cosa ritenuta, allora, probabilmente molto umiliante; infine, pur di convincerlo a pentirsi, si arrivava a far entrare nel confortatorio il boia con l'armamentario di corde, di ferraglie, insomma, di tutti gli strumenti di tortura, che cominciava a malmenarlo, gli metteva la corda al collo, e minacciava di prolungare le sue sofferenze, dopo l'esecuzione, lasciandolo morire fra gli stenti fino a notte. Non c'è alcun dubbio sul fatto che tale *Memoria* fosse patrimonio delle Confraternite e che fosse divenuta pratica effettiva; cosa del resto confermata da molte testimonianze.

In un mio studio di alcuni anni fa, nell'esaminare trecentosedici casi di esecuzioni capitali, avvenute a Milano a cavallo fra Cinque e Seicento – periodo di grande incidenza dei fenomeni criminali e quindi, specularmente, in cui si verificò il maggior numero di condanne a morte eseguite – ho potuto constatare come in soli quattro casi i rei non si fossero pentiti<sup>24</sup>. Mi sembra un dato che fa riflettere e che conferma quanto sopra si diceva.

IRENE FOSI

A Roma esisteva, fra Medioevo ed Età moderna, una pluralità di confraternite: mi riferivo in particolare a quella di S. Giovanni Decollato, fondata alla fine del Quattrocento da esponenti della «nazione» fiorentina. Però il conforto dei condannati a morte a Roma era in genere delegato ad

*P. F. Benvenuto da Milano Min. Oss. Riformato della Provincia Milanese*, Milano, 1773, vv. I-IV (1471-1768). Su tale fonte si veda anche G.P. Massetto, *Un magistrato e una città nella Lombardia spagnola. Giulio Claro pretore a Cremona*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 365.

<sup>22</sup> Questa *Memoria* che si trova in BAM, *Sentenze capitali*, cit., v. I, è stata esaminata anche da I. Mereu, *La pena di morte a Milano nel secolo di Beccaria*, Vicenza, Neri Pozza, 1988.

<sup>23</sup> Punto 9 della *Memoria*, in BAM, *Sentenze...*, cit., v. I.

<sup>24</sup> Si veda Liva, *Aspetti dell'applicazione della pena di morte*, cit., p. 183.

altre compagnie: infatti i membri di S. Giovanni Decollato accompagnavano il condannato e ne raccoglievano la testa (alla sede della confraternita si può ancora vedere il cesto), mentre la preparazione era, invece, in mano ad altri sodalizi, studiati da Paglia nel suo *La pietà dei carcerati*. Diciamo, quindi, che i due momenti erano scissi, sebbene ci fosse ovviamente tutto un rituale di preghiere di conversione e di accompagnamento; non mi risulta tuttavia che tali pratiche fossero codificate, almeno alla luce della documentazione esistente, estremamente frammentata e in parte inconsultabile, che non consente di sapere cosa avvenisse in realtà. Nello statuto della confraternita non era prevista una particolare pressione per ottenere la conversione, compito principale, invece, di altre compagnie laicali.

#### VITTORIO SCIUTI RUSSI

Due osservazioni, una sulla tortura della corda e l'altra sul corpo e l'anima. Il caso di Renzo, legato nella cattura in modo molto stretto, evidenzia un'afflizione aggiuntiva. Nei trattati di diritto penale, la tortura della corda è cosa differente. Com'è noto, il condannato veniva interrogato per mezz'ora appeso e alzato di pochi centimetri da terra; se non confessava, veniva innalzato per mezzo dell'argano di alcuni metri e stratonato, con intervalli, per tre volte: era la procedura prevista dal diritto comune.

Per quanto riguarda il rapporto corpo-anima, il confortatore godeva, ovviamente, di un'immagine pubblica positiva; gli storici hanno ritrovato – è il caso napoletano indicato da Giovanni Romeo<sup>25</sup> – come gli uomini della Compagnia dei Bianchi fossero di fatto le spie più informate e attente per conoscere i complici del delitto e per acquisire notizie di altri reati. Si realizzava, in tal modo, una strettissima collaborazione tra inquisitori e magistrati da una parte, Compagnia dei Bianchi e confortatori, dall'altra. Il «discarico» della coscienza costringeva, inoltre, i solerti membri della Compagnia a prestare attenzione a ogni eventuale preoccupazione e dubbio del condannato, il quale doveva ben morire. Com'era precisato nelle Costituzioni, il compito istituzionale della Compagnia dei Bianchi di Palermo consisteva nel prestare «aiuto e ausilio a quelli poveretti i quali per la giustizia sonno condannati alla morte, considerato che per li passati tempi erano questi andati alla morte senza consiglio et ricordo alcuno, ... di sorte che lo più delle volte si dubitava dello loro esito»<sup>26</sup>. Queste compagnie, la cui nascita possiamo porre intorno alla prima metà del XVI se-

<sup>25</sup> G. Romeo, *Aspettando il boia: condannati a morte, confortatori e inquisitori nella Napoli della Controriforma*, Firenze, Sansoni, 1993.

<sup>26</sup> *Capitoli et costituzioni della Confraternita et devota Compagnia de' Bianchi*, Palermo, 1542.

colo, godettero nelle città in cui operarono del grande consenso delle *élites* locali poiché «mai mansueti agnelli come quelli [i condannati a morte] andarno alla morte disposti verso del Signore»<sup>27</sup>.

Il condannato doveva pentirsi della sua colpa, ma soprattutto doveva, col suo pentimento, accettare come giusta la condanna che lo colpiva. Si spiega così l'atroce accanimento sul corpo dei condannati per salvare la loro anima. La volontà di recuperare alla felicità eterna la persona da impiccare raggiungeva livelli raccapriccianti di parossismo, anche questi raccontati da Giovanni Romeo: a coloro che non volevano convertirsi sul luogo del patibolo si bruciavano le piante dei piedi, quasi un anticipo delle fiamme eterne. I documenti narrano un caso tremendo in cui l'impiccato fu sospeso quasi fino al soffocamento; poi fu calato a terra e gli si chiese se voleva pentirsi e, al suo rifiuto, nuovamente riappeso; soltanto dopo il terzo tentativo (anche questo fallito) di salvare la sua anima, gli fu concesso lo strappo finale.

Per persuadere alla buona morte, i manuali dei confortatori facevano ampi riferimenti alla passione di Gesù; si doveva esortare il condannato a soffrire la sua pena riflettendo sul sublime sacrificio di Cristo. I manuali, però – come pone bene in luce Romeo – dimenticavano un particolare non del tutto irrilevante, l'assoluta innocenza di Cristo.

#### MARIO DA PASSANO

Sulla cattiva fama e l'impopolarità degli sbirri c'è un episodio curioso, che vale come ulteriore testimonianza. Nel 1817 nel Granducato di Toscana Ferdinando III pubblica un *motu proprio* con cui decide che le esecuzioni capitali si eseguiranno con la decapitazione; nel proemio viene spiegato che la scelta è dettata da ragioni umanitarie, essendo questo il metodo più indolore per il giustiziando. In realtà, come emerge dai lavori preparatori della legge, le ragioni vere sono ben altre: il boia di Firenze, un tal Luigi Landi, ha una scarsa professionalità e non sa impiccare bene; dopo aver assunto le opportune informazioni a Roma e a Parma, è stata constatata la difficoltà di trovare qualche boia ancora esperto nell'uso della forca e comunque si andrebbe incontro a una spesa eccessiva, per cui questo sistema viene scartato. Si sviluppa così una lunga discussione e alla fine si decide di ricorrere alla decapitazione con la ghigliottina, operazione così semplice che anche il Landi «non può non essere abbastanza capace» di compierla. Nel dibattito due membri della Consulta hanno fatto anche la proposta di fucilare i condannati, ipotesi già avanzata e scartata in occa-

<sup>27</sup> Ivi.

sione della discussione sulla legge contro i furti violenti, che viene respinta però dal Consiglio di Stato «per non urtare il Militare, e principalmente perché si renderebbero sempre più odiosi gli sbirri in aumento a quel discredito che hanno nel pubblico»<sup>28</sup>.

Con la relazione di Hughes abbiamo, almeno in parte, abbandonato l'età moderna, per passare a quella contemporanea. In proposito vorrei osservare che, se può esser vero che in generale i carabinieri godono di una certa popolarità per tutta una serie di ragioni indicate da Hughes, ci sono però anche momenti segnati da una loro forte impopolarità: per esempio la prima guerra mondiale, quando i compiti di polizia militare (fra cui rientrano attività particolarmente odiose, come lo spionaggio all'interno dei reparti) vengono svolti appunto dai carabinieri, a cui sono anche affidate le fucilazioni di soldati disertori o presunti tali; al riguardo si possono ricordare, nella vasta memorialistica e nella letteratura, le pagine di Emilio Lussu in *Un anno sull'altipiano*, o quelle di Curzio Malaparte in *La rivolta dei santi maledetti*, oppure ancora le considerazioni e la documentazione contenute nel volume sui processi contro i militari di Forcella e Monticone<sup>29</sup>.

Infine, sul rapporto e le differenze fra polizia e carabinieri, vorrei segnalare che in un libro di Angelo D'Orsi, pubblicato ormai molti anni fa, veniva avanzata una tesi suggestiva, anche se molto ideologica<sup>30</sup>. Egli sosteneva infatti che storicamente si è venuto a creare un dualismo che «si può esplicitare ... come ricalcante quello stato-governo; ma ciò non solo e non tanto istituzionalmente, quanto sostanzialmente»: i carabinieri sarebbero «la forza attiva della conservazione per eccellenza, del mantenimento eterno dello *status quo ante*, dell'immobilismo sociale e della cristallizzazione politica», caratterizzata da una «vocazione non alla conservazione rigida degli equilibri del potere, ma piuttosto alla conservazione – ora d'attacco, ora di difesa – dell'autorità (che non sempre coincide con il governo)»; mentre la polizia, «organismo dotato di possibilità di assorbimento e di aggiornamento, in ragione, essenzialmente, del fatto che in essa, diversamente dai carabinieri, sono gli uomini a prevalere sull'organizzazione», tende a schierarsi piuttosto con l'esecutivo in carica; e ciò spiegherebbe, ad esempio, il diverso e contrapposto atteggiamento dei due corpi armati nei fatti del luglio 1960 e nel progettato tentativo autoritario del luglio 1964.

<sup>28</sup> M. Da Passano, *La pena di morte nel Granducato di Toscana (1786-1860)*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», a. XXVI (1996), fasc. 1, p. 62 sgg.

<sup>29</sup> E. Forcella, A. Monticone, *Plotone di esecuzione. I processi della prima guerra mondiale*, Bari, Laterza, 1968.

<sup>30</sup> A. D'Orsi, *Il potere repressivo. La polizia. Le forze dell'ordine italiane*, Milano, Feltrinelli, 1972.

Dopo l'occupazione napoleonica nello Stato pontificio il problema della birraglia «infame» è sentito come una vera emergenza politica, soprattutto relativamente a un'esigenza di maggior garantismo nelle esecuzioni di giustizia. Si interviene, quindi, precisamente su questo fronte, separando la funzione di controllo dell'ordine pubblico da quella investigativa e affidando la prima ai carabinieri e la seconda alla polizia. Mi permetto di leggere alcune righe del regolamento e di un manualetto pubblicato contemporaneamente a questo per l'istruzione dei carabinieri. È interessante osservare come soltanto riguardo al corpo dei carabinieri – e non riguardo alla polizia – al momento dell'istituzione si sia sentita l'esigenza di un intervento specifico, di carattere pedagogico, volto a garantirne l'immagine. La lettura di questi testi restituisce in positivo il ritratto dell'infame birro di antico regime che il governo intendeva sopprimere. Nel regolamento del corpo dei carabinieri pontifici si legge:

Cautele contro gli arresti illegali, atti arbitrari: Nessun ufficiale o carabiniere potrà arrestare un cittadino senza la debita autorizzazione. Qualunque individuo del corpo condurrà o riterrà un arrestato nel luogo di non legale detenzione sarà giudicato reo. Sono delitti tutti gli oltraggi, derisioni, sevizie, maltrattamenti usati agli individui in arresto o in detenzione.

Ai carabinieri da questo momento in poi saranno affidate tutte le traduzioni dei condannati ai luoghi di pena.

Un'altra operetta «molto utile e interessante alla *moralità e funzioni giornaliera del carabiniere*», secondo la definizione della stessa Congregazione militare che poi la distribuisce a tutti gli arruolati, è il *Manuale del carabiniere*, che ogni carabiniere era tenuto a conservare ed esibire settimanalmente all'ispezione. Non esiste un analogo testo dedicato al poliziotto.

Nel *Manuale* si afferma, per esempio:

La subordinazione è la base, il perno su cui si basa un corpo militare ben disciplinato. Senza questa tutto riesce confusione e disordine. Dovrà perciò il carabiniere di grado inferiore ubbidire e rispettare il suo superiore. Carabinieri, non vi lasciate mai sedurre da un vile interesse, rifiutate qualunque regalo: chi può soffrire di ricevere può col tempo cambiare anche l'onore. Quando il carabiniere si trova in pattuglia e perlustrazione nelle grandi strade, scortando i prigionieri e per qual altro siasi servizio, non perturberà mai, specialmente di notte, i cittadini che pacifici riposano nelle loro case. Egli non si farà somministrare cosa alcuna a viva forza, o esigendo gratis vino o commestibili nemmeno nelle osterie. Deve altresì essere puntuale a ogni pagamento e non rimanere iscritto sui libri dei caffettieri, mercanti, albergatori. Quando esce nel quartiere deve avere la sua uniforme, che sarà propria, decente.

Si parla inoltre del vestiario, della pettinatura:

Chi non ha cura dell'esterno, è trascurato e negligente nell'abbigliamento, mostra di non avere alcuna sorta di amor proprio.

Poi si passa all'esame della condotta personale nei confronti della moglie, della famiglia e prescrive che il carabiniere non abbia nessun contatto con la popolazione presso la quale svolge il proprio servizio. In realtà il carabiniere nello Stato pontificio non è uno straniero, però non è mai assegnato al suo luogo nativo. Sul primo arruolamento dei carabinieri ho condotto una ricerca completa. Nella provincia di prima ricupera, non esistendo più la gendarmeria francese, nei carabinieri vennero arruolati individui provenienti dal Corpo scelto dei Dragoni pontifici, mentre nelle province di seconda ricupera tutta la gendarmeria del Regno italico fu riassorbita nei carabinieri. Per quanto concerne gli ufficiali, furono privilegiati i reduci delle campagne napoleoniche, e tra questi specialmente coloro che vantavano azioni meritevoli e i reduci dalla Russia. Ciò testimonia l'attenzione al prestigio e alla professionalità delle persone che dovevano essere arruolate. Al contrario, nella polizia, in assenza di analoghi criteri, furono ammessi tutti gli ex bargelli e molti ex birri con il grado di ispettori e commissari.

#### PAOLO NAPOLI

Volevo riferirmi al problema dell'immagine, o meglio dell'immaginario della polizia. Si è detto prima come un certo tipo di letteratura, quella del giallo, abbia plasmato la figura del poliziotto, influenzando la percezione dell'istituzione anche in tempi attuali. Mi pare che in effetti la letteratura giochi un ruolo non secondario all'inizio dell'Ottocento, in particolare in Francia dove abbiamo tutta una produzione, quella di Balzac, in cui la figura della polizia, e soprattutto di un certo modo di intendere la polizia, viene quasi esaltata. All'inizio dell'Ottocento con Balzac abbiamo per la polizia quello che all'inizio del Settecento era stato Delamare, ovviamente con finalità completamente diverse. Balzac celebra il modello del poliziotto che si riconverte da ex galeotto e diventa un abile investigatore: Vidoc, Vautrin, e tutta una serie di personaggi, la cui bravura in realtà, la cui capacità non è tanto del poliziotto in quanto tale, ma deriva dai suoi trascorsi di delinquente. Viene esaltato un certo modello che diventerà dominante nella rappresentazione del poliziotto, a fianco dell'altra immagine, derivata da Fouché, della polizia politica. Esistono queste due grandi tipologie: la polizia politica e quella di destrezza, di abilità, d'intelligenza investigativa, che stendono un velo d'oblio sulla tradizione della polizia d'*ancien régime*, sostanzialmente la polizia amministrativa. Questo è im-

portante, perché opere come quelle di Balzac non rimangono solo in un ambito ristretto e selezionato della popolazione, ma conoscono una certa diffusione e impongono perciò una precisa immagine della polizia.

Penso che tale aspetto sia determinante per la trasformazione dell'immagine della polizia nei tempi moderni, tanto è vero che si è colti un po' di sorpresa quando a volte riemergono tratti della polizia d'antico regime che non siamo più abituati a percepire perché sfuggono alla nostra comprensione, condizionata dal modello balzachiano. Quando si dice, come sottolineava prima Antonielli, che la polizia municipale svolge compiti che un tempo erano quelli d'*ancien régime*, di una certa forma amministrativa della vita quotidiana, si è colti da stupore dinanzi ad alcuni episodi della vita quotidiana che ci proiettano di colpo nel passato. Qualche anno fa mi è capitato di assistere a degli agenti francesi che giustificavano il loro intervento in un caso di schiamazzo notturno con la frase seguente: «on fait du social», facciamo del sociale; ma se qualcuno querela, aggiungevano, allora non siamo più nel «sociale», bensì nel «penale». Sono frasi che avevano sicuramente appreso nelle scuole di polizia, che si erano sentiti ripetere chissà quante volte. È importante però capire come già in questa autorappresentazione degli agenti emerga tutta l'ambiguità della funzione di polizia, del suo tratto ibrido, soprattutto se lo si osserva da un punto di visto giuridico. È sempre stato un problema catalogare la polizia in termini di diritto, e il fatto stesso che questi poliziotti pretendessero di svolgere funzioni sociali e, al contempo, funzioni penali, fa capire ancora come la polizia si alloghi in una plaga non definita del diritto pubblico e della politica in senso lato.

MICHAEL BROERS

Abbiamo parlato dell'immagine della polizia, soprattutto dei carabinieri, in Italia. Recentemente ho trovato nell'Archivio di Stato di Torino quattro lettere risalenti agli anni Venti dell'Ottocento: una è dell'ambasciatore di Spagna, una dell'ambasciatore del Portogallo, la terza dell'ambasciatore di Prussia, l'ultima di Robert Peel. Sono richieste di informazioni sui regolamenti dei carabinieri reali. Questa istituzione mi pare importante anche nell'ottica europea.

IRENE FOSI

Solo un brevissimo cenno a proposito di questa ambiguità che coinvolge, secondo me, non solo la polizia, ma anche i carabinieri stessi. Volevo richiamare l'immagine, che proviene dalla nostra infanzia, dei carabinieri di Pinocchio. Visto che sono state citate a più livelli esemplificazioni

letterarie, mi sembra che Pinocchio al meglio ricordi e inquadri l'immagine della legalità, ma anche della repressione, e colga questa duplicità dell'azione repressiva e dei compiti del nuovo Stato unitario incarnato dai carabinieri. Mi ha colpito, come è stato notato su un quotidiano, la differenza fra due esperienze letterarie, quella di Collodi nella Toscana di fine Ottocento e quella americana di Mark Twain: come venga punita la figura di Pinocchio, perché troppo intraprendente e sia esaltata invece l'altra – quella di Tom Sawyer – proprio per l'intraprendenza dello spirito del ragazzo americano, che esprime, nel suo inquieto comportamento, lo spirito stesso della nazione.

MAURA PICCIALUTI

Volevo tornare sul punto degli sbirri e sulla polizia nella tarda età moderna. Parlo della Roma del Settecento, in cui l'immagine della capitale della carità era di gran lunga prevalente su qualunque altra. Nel 1744 venne pubblicata una descrizione del nuovo ripartimento dei rioni di Roma, motivata – si diceva chiaramente proprio nell'introduzione – dal fatto che era insorta una grandissima confusione nella ripartizione territoriale della città in strade e piazze. Questo dava luogo non solo a interventi malfermi e maldestri della polizia cittadina, ma anche a scontri tra sbirri, che si verificavano particolarmente in periodi di sede vacante (sappiamo che tra la morte di un papa e l'elezione di un altro c'era sempre il momento di massimo disordine a livello di strutture cittadine). Questo provvedimento di tipo amministrativo, cioè la compilazione della nuova descrizione dei rioni, fu affidata a Bernardino Bernardini, un caporione: una di quelle magistrature di Campidoglio la cui nomina sarà affidata ai *Nobiles romani*, con la Bolla *Urbem Romam* del 1746 di Benedetto XIV, lo stesso pontefice regnante.

La descrizione del 1744 poneva in rilievo la territorialità dell'*Urbs*, in quanto venne stampata con allegata la nuova pianta del Nolli che è la prima pianta topografica di Roma orientata in modo moderno lungo l'asse Nord-Sud. Pochissimi anni dopo, in previsione del giubileo dell'anno santo del 1750, venne pubblicata, ancora una volta con Benedetto XIV regnante, ma questa volta a nome del governatore di Roma che, come sappiamo, era anche il capo della polizia, una raccolta di bandi penali contenenti moltissime indicazioni di polizia. Quella del governatore era una magistratura che noi definiremmo mista, in quanto era giudice criminale e nello stesso tempo civile per cause di minore entità, e giudice d'appello per le cause civili di secondo grado; era nello stesso tempo un personaggio inserito anche nella struttura centrale di governo perché al vertice, con funzioni vicarie, della Camera apostolica. Con questo *Bando Generale concernente il Governo di Roma e del suo distretto*, del 1747, si cercava in

qualche modo di superare – in una raccolta continua ed ordinata in centocinquantanove articoli –, una delle deficienze tipiche del governo pontificio in materia di ordine pubblico, quella della riproposizione continua di provvedimenti, apparentemente severissimi, che però venivano disattesi, tanto che v'era la necessità di reiterarli in continuazione; di conseguenza venivano superati gli uni dagli altri al cambio d'ogni governatore<sup>31</sup>. Non possiamo certo dire che i nuovi indirizzi illuministici abbiano influito nella composizione di questa raccolta, ma essa si presenta comunque con un carattere di maggiore razionalità rispetto ai bandi generali precedenti, riportando accanto ai comportamenti vietati la pena prevista, oppure il relativo provvedimento di polizia. Era dunque un testo che metteva un po' d'ordine in questo terreno di confine tra diritto penale e pubblica sicurezza. Manca a tutt'oggi un'analisi di questi testi caratterizzati da un'embrionale sistematicità, che li ponga a confronto con la disposizione di reati e pene, di comportamenti trasgressivi e misure coercitive in altri contesti legislativi coevi. Rimane comunque il fatto che tale *Bando Generale* dovette aver vigore sino al periodo francese di fine secolo, non essendosi rinvenute altre similari raccolte legislative durante i pontificati dei successivi pontefici settecenteschi.

Un'ultima osservazione su questi bandi, pubblicati nel 1747, che si collega in qualche modo a quanto detto sopra sulla pericolosità. Le norme riguardanti oziosi e vagabondi contengono pene assai severe, fino a quella del remo sulle navi della flotta pontificia prevista per gli accattoni sani e senza lavoro, da applicarsi senza processo, o la frusta per le strade della città alle donne sorprese a elemosinare<sup>32</sup>. Tanta severità contrasta con la diffusissima tendenza alla carità, all'accoglienza di poveri, ammalati, reietti, tendenza istituzionalizzata in Roma nella presenza d'un numero altissimo di ospedali e ospizi, e in una pratica elemosiniera che coinvolgeva organi di curia come ordini religiosi, privati nobili e benestanti, confraternite.

La risposta a tale contraddizione si può ricercare in un'ipotesi: istituti caritativi diversi richiedono il requisito della residenza in città per i possibili assistiti, i vecchi da accogliere nell'Ospizio Apostolico del S. Michele, gli orfani da accettare a S. Maria in Aquiro e le orfane ai SS. Quattro coronati, le ragazze da dotare da parte dell'istituto della SS. Annunziata. Rimangono fuori gli sconosciuti, stranieri o zingari, ritenuti pericolosi. Mentre i poveri romani, registrati nelle parrocchie, conosciuti dai curati, educati presso le scuole della Dottrina Cristiana rappresentano una realtà

<sup>31</sup> Vedi M. Piccialuti, *La carità come metodo di governo. Istituzioni caritative a Roma dal pontificato di Innocenzo XII a quello di Benedetto XIV*, Torino, Giappichelli, 1994, cit., pp. 209-221. Ai bandi generali accenna brevemente V. La Mantia, *Storia della legislazione italiana*, Torino, 1884, vol. I (*Roma e lo Stato romano*), pp. 517-518.

<sup>32</sup> *Bando generale*, cit., artt. 139 e 140.

accettata, integrata in un ordine sociale che li rispetta e li onora nel nome del Signore.

GIORGIA ALESSI

Mi dispiace tornare sull'antico regime, visto che dovremmo invece andare un po' più avanti. Questi scivolamenti fascinosi sulle rappresentazioni, che sono sempre importanti, sottraggono alcune ragioni materiali, secondo me, di questo discredito dei birri d'antico regime su cui forse, prima di chiudere questa sezione, potremmo tornare.

Secondo me il discredito dei birri deriva anche da concezioni molto radicate e culturalmente strutturali. Il lavoro manuale è ignobile durante tutto l'antico regime, e acquista nobilitazione lentamente; coloro che lavorano con le mani e fanno mestieri vili vengono molto spesso esclusi da molti ambiti, quindi la logica che il lavoro manuale escluda è logica diffusa. Naturalmente il lavoro dei birri è il lavoro più ignobile tra i vili lavori manuali: questa è una struttura fondamentale e portante dell'antico regime; non ha a che vedere solo con gli elementi culturali e di rappresentazione.

Un secondo elemento che vorrei evidenziare è forse costituzionalmente più importante. Capisco Paolo Napoli che parla di polizia amministrativa per la Francia durante l'antico regime, ma non ne parlerei assolutamente per l'Italia, perché l'elemento su cui ci siamo soffermati, polizia/polizie, pluralismo delle polizie/unificazione della polizia, che è un elemento di passaggio, si riflette anche in questo, nel senso che l'intervento di un corpo di birri, meno che mai nell'antico regime, rappresenta in qualche modo l'intervento generale. Siccome le polizie sono costituite da un insieme di corpi, l'intervento della polizia rappresenta l'intrusione prepotente di un corpo nemico su un altro corpo nemico. Quando arriva l'armigero del signore da un altro signore, non è la polizia, è il prepotente armato, sono corpi, fazioni. Il disarmo della polizia a Napoli e in campagna è una tappa fondamentale, perché nel primo Ottocento la contraddizione del governo borbonico sta nel disarmare gli armigeri dei baroni senza assumersi le spese delle nuove squadre. È una contraddizione che a Napoli è incredibile: si disarmano gli armigeri dei signori e poi questi chiedono di portare le pistole avanti cavallo. Fazioni, armi, armigeri dei signori, delle corporazioni: sono parti, il carattere fazioso dell'antico regime si riflette nella sua polizia.

Sul condannato a morte e i Bianchi, il problema è anche della giustizia laica perché una delle funzioni dei Bianchi, almeno per quello che ho visto a Palermo, è di rivalorizzare la giustizia del giudice. In questi manuali dei Bianchi c'è l'ipotesi del condannato a morte che sa che il giudice ha sbagliato, è innocente: allora come riaffermare la giustizia del re e farlo con-

vertire e farlo pubblicamente riaffermare? Gli si dice: tu avrai fatto altri peccati. La giustizia frammentaria va in queste occasioni solamente riconfermata e i Bianchi – non ho studiato altre compagnie – hanno la funzione non solo di riconfermare l'ortodossia cattolica, ma di riconfermare ufficialmente che la giustizia del re, anche se ingiusta, alla fine ha una sua funzione. La condanna a morte sbagliata deve essere, quindi, pubblicamente riaccettata e riconfermata.

STEVEN C. HUGHES

Volevo solo rispondere a due o tre punti.

Trovo interessante accostare la guardia municipale al *bobby*, anche perché, come ho scritto nell'articolo già citato apparso in «Le carte e la storia», il modello delle guardie municipali a Bologna – ma penso anche altrove – era proprio la polizia inglese. Minghetti, infatti, aveva progettato la polizia municipale di Bologna usando Londra come esempio e aveva progetti fantastici: fare una statistica della popolazione e avere esattamente la stessa percentuale di guardie municipali di Londra. La storia delle guardie municipali è tutta da scrivere perché appaiono soprattutto dopo l'Unità, e sono gli impulsi locali a introdurre qualcosa di nuovo sul piano della polizia, usando quasi sempre – secondo me, ma non posso provarlo –, fatta eccezione per Bologna, la polizia di Londra come esempio.

Come ha detto molto intelligentemente Irene Fosi, se possiamo affermare che c'erano queste fazioni di polizia nell'antico regime, allora come mai gli sbirri sono il bersaglio particolare di tutti? Mi sembra, perché rappresentavano il potere centrale. Quando ho scritto l'articolo sugli sbirri, mi sono chiesto quando è nata l'immagine orribile del bargello. Io l'ho trovata nel Cinquecento, mentre prima, per quanto ne so, non si riscontra questa immagine negativa. Per Bologna almeno ho una citazione dello storico bolognese Bossi che, intorno al 1326, affermava che l'ufficio del bargello non era orribile, non era inqualificabile agli occhi dei bolognesi. Il bargello era una persona d'onore nell'ottica medievale. Con l'inizio del potere centrale pontificio, che prese a incidere sui poteri locali, i bargelli e gli sbirri divennero un pericolo per l'autonomia locale delle *élites*, degli aristocratici, almeno nel caso di Bologna. Ecco allora dove trova principio l'affermazione di questa immagine negativa. Non so se sia vero anche per il resto d'Italia. Però l'immagine medievale della polizia, prima dello Stato moderno, è argomento da studiare, perché doveva essere abbastanza diversa.

Anche l'immagine dei carabinieri era negativa. In effetti è impossibile che un corpo cui sono attribuiti questi compiti possa essere percepito po-

sitivamente, anche se questo è un argomento tutto da studiare. Anche nel caso dei carabinieri vale comunque la considerazione che non era il comportamento scorretto di questo o di quello a determinare l'immagine in negativo, bensì era il fatto che costoro rappresentavano lo Stato, il potere dello Stato. I carabinieri in particolare erano odiati perché rappresentavano troppo efficacemente lo Stato.

Richiamando alcune cose dette prima, sempre in relazione alle cause della cattiva fama degli sbirri, capisco la corda, ma mi ha colpito come Manzoni utilizzi nei *Promessi sposi* l'atto di legare per dipingere questi satelliti come persone infami. L'immagine del boia mi sembra molto forte, non solo in Italia, ma in tutta Europa: sappiamo che era pericoloso per il boia fare male il suo lavoro, tant'è che si possono trovare casi di rivolte contro il boia e gli sbirri quando le esecuzioni non venivano fatte a dovere.

Per quanto riguarda l'idea di far pagare gli sbirri ai feudatari, è interessante che anche Consalvi abbia detto che i feudatari dello Stato pontificio potevano mantenere gli sbirri, però dovevano pagare quello che lui stabiliva. A quel punto tutti i feudatari, per quello che so, hanno deciso di rinunciare agli sbirri.

## 7. *Proposte e nuovi indirizzi di ricerca*

MICHAEL BROERS

Nella storiografia italiana recente si vanno evidenziando indirizzi che consentono una presenza dello studio della polizia in grado di aprire prospettive più ampie di conoscenza della società italiana in epoca moderna. Intendo qui dapprima presentare in chiave generale gli indirizzi attuali della ricerca, per poi passare a immaginare dove la ricerca sulla polizia possa condurci.

1. *Centro e periferia*. Mi pare che l'interesse che viene portato dagli studiosi di storia italiana al rapporto centro-periferia sia cosa di cui si avvertiva da tempo la necessità. Il nesso del rapporto tra le forme del potere e le comunità è centrale nella vicenda dello Stato italiano, e rappresenta un filo rosso che percorre l'antico regime, l'età rivoluzionaria e napoleonica, la Restaurazione e il periodo postunitario. Mi sembra, forse, il punto centrale della storia moderna. In tale prospettiva la polizia può anche essere considerata come lo strumento-chiave nel processo di una conquista interna condotta – il più delle volte senza successo – dallo Stato. Il mutamento dei mezzi nelle istituzioni di polizia operato dai francesi con l'introduzione della *gendarmérie* si può considerare come il momento di accelerazione di questo processo.

Il concetto centro-periferia lascia anche trasparire un aspetto del carattere della società, che necessitava della presenza forte dello Stato arbitro e, ovviamente, della sua polizia. Si tratta anche di ridimensionare la nostra definizione di polizia, e gli strumenti della sua applicazione.

2. *La polizia e il controllo della società*. Il controllo della periferia si osserva non solo secondo modalità strettamente politico-istituzionali, vale a dire la lotta preunitaria contro il sistema signorile o contro il sempre presente campanilismo da parte dello Stato centralizzato. Si tratta anche di una serie di processi di «acculturazione» della periferia italiana, che si di-

stinguono nettamente l'uno dall'altro da un punto di vista ideologico, ma che nondimeno condividono la stessa aspirazione oppressiva, cioè un cambiamento profondo della società rurale e della vita culturale delle periferie.

La polizia statale appare in un certo senso erede delle missioni della Controriforma del Sei e del Settecento, ciò per la comune preoccupazione per l'opera di «pacificazione degli animi» nelle campagne e nei borghi, e forse per la comune percezione della periferia come al di fuori di ogni contesto culturale moderno, sempre minacciata dalle sue rudi passioni che rendono fievole l'influenza di ogni tipo di «civiltà». Soprattutto è una mentalità poliziesco-statale quella che si fissa sulla concezione che la civiltà – sia laica sia religiosa – arrivi dal centro alla periferia. In quest'ottica la polizia si inserisce in una tradizione più antica dello stesso Stato moderno.

3. *Il processo di polizia nella società periferica.* Il problema concreto per qualsiasi penetrazione esterna nella periferia sta nell'acquisizione di informazioni precise su questa società chiusa, ostile all'intrusione poliziesca. Qui la storia della polizia, nell'ottica sociale ed istituzionale, assume la foggia della denuncia, piuttosto che del silenzio collettivo. Le fonti ci presentano l'incontro dello Stato con la società periferica come un succedersi di denunce e controdenunce, fattore di per sé evidente dell'importanza della vendetta come momento essenziale della vita collettiva, nonché come legame con lo Stato. Il problema per la polizia, e per lo studioso, non sta dunque nell'assenza di informazioni, invero ricchissime di dati, ma nella loro veridicità. In tal modo la polizia moderna e secolare diviene, forse, erede anche dell'Inquisizione controriformista, in quanto strumento di giustizia imparziale e obiettiva dal punto di vista del centro, strumento potenziale di vendetta dal punto di vista della società locale. Sovente, e con ragione, la ricerca sulle operazioni di polizia a livello locale si concentra sulle difficoltà che la polizia incontrava per arrivare a conoscere le comunità che era chiamata ad amministrare. Le fonti ci suggeriscono però un diverso approccio di ricerca: il desiderio di molti particolari e comunità di servirsi del potere superiore o esterno per compiere le proprie vendette interne.

Il punto chiave di riferimento per indirizzi possibili di ricerca sulla polizia si colloca, secondo me, soprattutto nello studio della polizia nelle sue relazioni con le comunità e con la cultura della periferia, e in secondo luogo nel processo di «acculturazione» operato dal centro tramite la polizia. Il tutto offre una base di partenza per uno studio di polizia – se non proprio della polizia nel senso istituzionale – che includa anche una specie di preistoria poliziesca dell'Inquisizione e le missioni della Controriforma. In tal modo si rafforzerà, in senso positivo, l'importanza chiave della polizia per la storia d'Italia.

Interpretando sicuramente il pensiero di tutti, voglio vivamente ringraziare Livio Antonielli per l'organizzazione di questo incontro stimolante, molto importante.

Poiché sono l'ultimo relatore, ho un doppio dovere: innanzitutto quello di presentare le mie idee per iniziative nuove che possano animare la nostra ricerca futura; in secondo luogo mi pare logico di dover proporre una sintesi delle discussioni di questi giorni, anche se certo non sarà facile. Sono arrivato a questa conclusione solo ieri sera, quindi chiedo scusa se presenterò le mie considerazioni in modo disordinato. In effetti avevo in precedenza preparato una relazione, ma ieri sera ho quasi completamente ripensato il mio intervento.

Ho creato tre categorie generali cui ancorare questo argomento della polizia: in primo luogo il concetto di centro e di periferia, che per la storia italiana è estremamente importante, una sorta di filo rosso; in secondo luogo, la questione del controllo della società, dei mezzi di polizia, anche dei mezzi politici; in terzo luogo la presenza della polizia nella società, soprattutto in periferia. Trovo importanti questi tre temi come punti di partenza. Comunque occorre aggiungere altre due categorie, cioè la storia, cosiddetta sociologica, della mentalità e della sociabilità interna alla polizia, soprattutto relativamente ai carabinieri e, per finire, il tema continuità/discontinuità. È opportuno approdare a questo punto finale affrontando i periodi che sembrano più importanti per questo argomento.

Comincio con il concetto di centro e periferia. Torno subito sull'argomento di Livio Antonielli, che trovo molto interessante. Per quanto concerne la polizia d'*ancien régime*, c'erano sì corpi diversi, ma nell'insieme quella che si aveva era una presenza di polizia. Questo aspetto è molto interessante, ma la parte più cospicua della ricerca su questo argomento mi sembra concentrata sulla città, sull'ambiente urbano, mentre al di fuori di questo l'immagine dello sbirro si appanna, certo anche perché in periferia vi erano molti meno sbirri. In quest'ottica prende corpo l'importanza del periodo francese, dell'innovazione rappresentata dall'istituzione della gendarmeria, e poi dei carabinieri Reali, in quanto questi sono corpi preposti ad un'attività di polizia in periferia, in campagna. Questo, secondo me, è un elemento di novità nella storia dello Stato in Italia: non tanto per il principio in sé della presenza in periferia, dal momento che anche qui operavano gli sbirri, ma perché la creazione della gendarmeria è fondata su una distribuzione chiara, diffusa e razionale del corpo sul territorio. Va peraltro puntualizzato che queste osservazioni sul periodo francese e sulla presenza dello Stato sul territorio, in particolare in periferia, valgono piuttosto per il Nord Italia che per il Mezzogiorno.

Qualche considerazione bisogna farla anche sul discorso di Giorgia Alessi, sul tema delle differenze tra le polizie, la polizia segreta e la polizia aperta, i carabinieri. Lo Stato, è chiaro, preferiva sempre questo secondo

tipo di polizia in periferia: la presenza dei carabinieri, dei gendarmi in campagna diventava una forma di mediazione, e anche una specie di propaganda. Come ho detto ieri, per assolvere a tale compito, per fare anche questa propaganda, occorreva lo straniero: non era possibile il reclutamento di questo tipo di corpo a livello locale. Lo Stato moderno, scientifico, e soprattutto codificato, aveva bisogno di una presenza mediata, ma anche di un sistema di informazioni neutrali e obiettive; dunque faceva ricorso allo straniero. Una presenza di questo tipo, di uomini isolati dal contesto sociale, aveva, secondo me, lo scopo di creare una rete di informazione con un buon livello di obiettività e di metterla a disposizione dello Stato. È un processo che si disegna con i carabinieri, cosiddetti tedeschi, in Sicilia, ma occorrerebbe studiare anche l'esperienza dei carabinieri meridionali al Nord, cosa ancora tutta da fare.

La polizia aperta, i carabinieri, la gendarmeria sono, come accennavo, anche un mezzo di mediazione, i mediatori tra il centro, lo Stato, e la periferia, la comunità locale. E non si tratta di mediatori di tipo interattivo, in quanto costoro fungono sempre da esempio, sono mediatori esemplari delle virtù ufficiali della parte pubblica, dello Stato civile. Secondo me occorre studiare questa politica della polizia, soprattutto della polizia militare, come mediatore tra centro e periferia. Ma è anche necessario studiare le reazioni che ha provocato questa politica di inserimento, di diffusione della polizia, non solo come forza di repressione, ma come mediatore della civiltà pubblica, soprattutto dopo l'Unità.

Passo poi alla questione del controllo della società, soprattutto in periferia. Perché lo Stato ha sentito il bisogno di un mediatore tra centro e periferia, tra lo stesso Stato e la società? Perché a lungo il centro ha coltivato l'idea di una periferia selvaggia, al di fuori della civiltà, dove la civiltà stessa era sempre debole. Ecco secondo me un altro filo rosso per la storia italiana, ecco il legame tra il Borromeo e il Crispi, tra Pietro Leopoldo e Napoleone. Sono due livelli distinti, sulla base dei quali penso si potrebbero integrare le ricerche di Prosperi, di Rosa, di Biondi, ecc., con quelle sull'epoca propriamente moderna.

Quanto agli strumenti di controllo, già analizzati da Elena Brambilla ieri, trovo questa prospettiva molto importante per l'avvenire della ricerca su questo argomento. Sono stato colpito, leggendo il lavoro di Prosperi e il lavoro di Châtellier sulle missioni popolari<sup>1</sup>, dalla considerazione secondo cui, per questi studiosi, la Controriforma è una questione aperta, non tanto una forma di dittatura, ma una specie di missione, di propaganda d'*élites* intellettuali verso la periferia, che hanno avviato il lavoro in città, nell'ambiente urbano, per poi procedere, tra fine Seicento e primo Settecento, alla

<sup>1</sup> L. Châtellier, *La religion des pauvres: les missions rurales en Europe et la formation du catholicisme moderne*, Paris, Aubier, 1993.

conquista della periferia, proponendo un'immagine, secondo me, simile al cuore dello Stato postunitario e sicuramente dello Stato napoleonico, soprattutto in Italia. Si evidenzia questo concetto di controllo da parte del centro, anche con propri agenti, del corpo sociale delle comunità locali. Ecco delinearci dunque la visione del Borromeo, per esempio, che prevede di controllare i preti, i parroci, per cambiare il ruolo del prete verso la comunità. Può sembrare un'affermazione provocatoria, ma forse c'è qualche corrispondenza tra il parroco pre-tridentino e lo sbirro, ed egualmente forse c'è un legame tra il concetto del prete post-tridentino e il carabiniere, in genere isolato, separato dalla comunità, sottoposto alla disciplina del centro, ma operativo in periferia. Andando più sullo specifico, trovo una significativa analogia tra la mentalità e il modo di lavorare della Santa Inquisizione e dell'alta polizia napoleonica in Italia. Quando ho lavorato, per esempio, sugli archivi dell'epoca francese, ho trovato che il modo di acquisire la denuncia di chi arrivava nelle comunità di periferia da parte dell'autorità francese era molto prossimo a quanto descritto da Brian Pullan nel suo studio sull'Inquisizione<sup>2</sup>, come pure da altri studiosi italiani. Questa capacità investigativa, questa funzione di raccogliere le informazioni sulla periferia e questa lontananza dal piano delle vendette tipico della società della periferia costituiscono la componente pratica e concreta di quegli strumenti di controllo che hanno, secondo me, una preistoria in Italia: lo Stato, infatti, prima di Napoleone, e forse prima dell'Unità, era piuttosto fragile in Italia, ma la Chiesa era una presenza diffusa, non potente nel senso repressivo, ma influente e con un sistema di controllo molto simile a quello che poi avrebbe avuto lo Stato verso la sua periferia.

Passo ora al livello più soggettivo, relativo alla mentalità del centro, alla mentalità ufficiale dello Stato, cioè al piano della cultura e delle politiche delle *élites* nei confronti della periferia. Torno ancora rapidamente a quanto scritto da Prospero e da Châtellier. A quell'epoca, per gli uomini della Controriforma, si era di fronte a una specie di missione verso la periferia, verso una periferia percepita, come detto sopra, come una montagna selvaggia, isolata, pervasa dall'eresia, segnata dalle pratiche della vendetta, caratterizzata dall'assenza del senso dello Stato, o di una vita pubblica come intesa nello Stato postunitario. Colpiscono, in questo senso, gli scritti dei missionari gesuiti del Cinque e Seicento rievocati da Prospero, che si possono accostare alle parole degli ufficiali francesi dell'epoca napoleonica, dei prefetti, dei gendarmi, dei commissari di polizia dell'impero napoleonico, soprattutto quando descrivono la società della periferia. Mi ricordo poi del primo libro italiano che ho letto da giovane, *Cristo si è fermato ad Eboli*, che pure ci fornisce dati interessanti. Oppure ancora

<sup>2</sup> B. Pullan, *Gli ebrei d'Europa e l'Inquisizione a Venezia dal 1550 al 1670*, Roma, Il Veltro, 1985.

penso all'opera di un grande missionario del Settecento, Liguori, che parlava sempre della necessità, per ottenere la pacificazione delle anime, anche del lavoro dello Stato sulla periferia.

Passo adesso al terzo punto, la presenza della polizia nella società della periferia. Per questo faccio rapidamente riferimento alla mia attuale ricerca, che mi pare possa essere interessante riprendere nell'ottica più ampia della storia italiana. Abbiamo parlato ieri, e soprattutto stamattina, di questo problema dell'inserimento dello Stato, della polizia, nelle comunità locali. Abbiamo evidenziato l'aspetto repressivo, che soprattutto in Sicilia è assai bene studiato, nelle forme di resistenza aperta, di aggressione, sia sorda che passiva, allo Stato e alla sua polizia. Ma nello stesso tempo credo sia necessario accennare a un altro aspetto dei rapporti fra polizia e popolazione, ben presente nelle fonti archivistiche, cioè la denuncia. Le cartelle sono piene di questo genere di materiale: denunce pubbliche, denunce anonime ecc. Secondo me è importante questo aspetto del rapporto polizia/società, perché implica la richiesta da parte della comunità locale dell'intervento dello Stato, per affari che sono personali e privati, ma che in periferia hanno un carattere collettivo. Oltre a questa dimensione ne va poi tenuta presente un'altra, egualmente ricca di potenziali spunti di ricerca. Alludo agli spazi entro i quali si possono sviluppare forme di cooperazione tra la sfera pubblica e la sfera privata. Ad esempio, se vogliamo affrontare la questione sopra ricordata del confronto con quel livello culturale locale fatto di vendette, faide, fazioni, rivalità, bisogna vedere se compito dello Stato debba essere quello di rapportarsi con tali atteggiamenti, perché questa è la volontà popolare, individuale, personale della gente, dunque dello Stato reale, oppure se debba tenere la stessa condotta dell'impero francese e ignorare questo genere di informazioni per conservare le mani pulite. Abbiamo qui, nello studio delle denunce, un collegamento con l'Inquisizione, perché gli inquisitori hanno sempre evitato questa specie di denunce, hanno sempre cercato di non mescolarsi in questi affari considerati selvaggi. Si crea dunque un argomento di ricerca importante, in uno spazio forse impreveduto del rapporto polizia/società. In particolare sarebbe interessante vedere affrontato questo aspetto negli anni della Restaurazione, perché è un'epoca in cui lo Stato si ritira un po' dalla società per mancanza di mezzi, di denaro, e anche di volontà, mentre, per contro, i governi erano più disposti a investigare sulle denunce, e forse erano anche più vicini ai bisogni della popolazione rispetto al liberismo secco e all'individualismo impersonale dello Stato moderno. Ho cominciato a esaminare questo soggetto nell'ottica piemontese, e ho riscontrato, per esempio, una volontà dello Stato sabauda, dopo la Restaurazione, di intervenire negli affari personali, soprattutto della borghesia provinciale, per vicende sessuali, matrimoniali ecc.: attenzione che non era pensabile sotto i francesi, e forse neppure più tardi sotto lo Stato liberale. È una via forse da esplorare.

Passo a un problema distinto dal centro del mio discorso. Ho parlato e abbiamo parlato molto della necessità di studiare i rapporti tra la polizia e la comunità, la società. Ma, secondo me, occorre anche studiare più direttamente la cultura propria della polizia, la mentalità, la sociabilità, soprattutto dei carabinieri. Occorre studiare, forse, le reazioni della polizia, dei carabinieri di fronte alla società locale, cioè la loro vita privata, aspetto particolarmente importante per il periodo postunitario. Io tale aspetto l'ho un po' studiato relativamente all'epoca francese, ma mi pare più importante aprire questa via di studio per l'epoca postunitaria. L'immagine del carabiniere come straniero di fronte alla comunità locale è ben conosciuta per la parte popolare; ma che pensa il carabiniere, isolato nella caserma, della società?

Passo ora al tema importantissimo che abbiamo evidenziato della continuità/discontinuità nella storia della polizia. Occorre fare riferimento, secondo me, anche alla preistoria della polizia, cioè allo studio della Controriforma come mezzo di controllo sociale: ecco il vero filo rosso per dare avvio allo studio della polizia e per la storia della mentalità dello Stato, delle *élites* verso la polizia, nella direzione di un uso più ampio e articolato di questa polizia, non più analizzata esclusivamente come forza repressiva. C'è dunque un'altra storia che, secondo me, si avvia con la Controriforma. In secondo luogo bisogna ripensare e ridimensionare la nostra idea della fine del Settecento come fase, da un punto di vista teorico, di avvio di un processo di modernizzazione. Infatti nella prospettiva del potere del centro sulla periferia, nell'ottica del controllo della società e del processo di acculturazione cominciato dalla Controriforma, mi pare che la storia locale, la storia concreta della fine del Settecento in Italia, si discosti dall'indirizzo interpretativo tradizionale. Effettivamente è possibile che la fine del Settecento non rappresentasse tanto l'inizio di qualcosa, ma piuttosto un pericoloso vuoto di potere tra centro e periferia, un momento storico di cambiamento in cui la Chiesa aveva perso parte della sua influenza ed efficacia nei confronti della periferia, nella società, almeno in rapporto al suo peso nel primo Settecento o a fine Seicento. Periodo nel quale, dall'altra parte, anche lo Stato difettava di un proprio potere forte, soprattutto nelle campagne, anche se per quanto riguarda la città le cose stavano in modo diverso, e in questo sono d'accordo con Livio Antonielli.

Occorre ricordare, soprattutto nella prospettiva di quanto scritto da Osvaldo Raggio e da Daniele Ortalli, che tutti gli Stati italiani di fine Settecento non erano Stati riformatori. Ma anche negli Stati che avevano una volontà riformatrice permaneva una grande distanza nell'ambito della realtà poliziesca tra il controllo concreto dell'ordine pubblico nella periferia e la vita intellettuale dei togati al centro (a questo proposito il lavoro di Ortalli sullo Stato parmense è molto importante). Abbiamo dunque bisogno di studi locali per quest'epoca, in quanto se è vero che la produzione

legislativa è stata ampiamente studiata, è ancora tutta da approfondire l'analisi della realtà periferica. Secondo Raggio alla fine del Settecento esisteva questo vuoto di potere, che sarebbe stato colmato da Napoleone, ma soltanto per un breve periodo, come ha detto qualche collega. Ecco dunque un altro problema: la presenza francese e l'influenza del periodo francese è fortissima al Nord, meno forte al Centro, meno ancora nel Mezzogiorno. Si tratta di un dato ormai abbastanza scontato, perché l'impatto dell'occupazione francese è adesso ben conosciuto. Questo consente ora di avviare lo studio della Restaurazione, periodo più lungo ma meno conosciuto dell'epoca francese. Posso aggiungere che gli archivi, le fonti della Restaurazione sono per la maggior parte ben organizzate. Abbiamo dunque bisogno di studi del tipo di quelli di Hughes, soprattutto per quest'epoca, ed è possibile farli.

Per concludere un'ultima considerazione. Dopo una giornata e mezza di lavoro mi pare indiscutibile l'importanza del nostro oggetto d'indagine per la storia italiana, perché si tratta di un approccio storiografico abbastanza innovativo. È importante ricordare sempre la sua posizione centrale per una conoscenza ampia e vera dei problemi del passato e – come abbiamo ascoltato ieri – di oggi.

Infine una parentesi. Se nel mio discorso ho fatto riferimento alla parte puramente storica della ricerca e delle prospettive di ricerca, tralasciando la parte più concettuale del lavoro, quella basata sulla storia e filosofia del diritto, è perché provengo da una tradizione intellettuale, culturale meno raffinata della vostra e perché ho cercato di evidenziare gli spazi lasciati scoperti dal nostro dibattito. Secondo me in Italia avete una ricchissima tradizione di storia intellettuale, una capacità di affrontare e capire la storia in maniera concettuale che per un anglosassone è quasi impossibile. Ho un'ammirazione per questo genere di ricerca, ma io sono fuori dalla vostra cultura intellettuale. Con tutto ciò torno in Inghilterra soddisfatto per la vivacità di questo incontro sulla polizia.

### *Discussione*

ELENA BRAMBILLA

Volevo rapidamente riprendere alcuni temi a cui ho accennato ieri. Ieri ho suggerito che per capire meglio la nascita della polizia, a fine Settecento, si dovrebbe metterla in relazione non solo con il movimento di codificazione e di riforma dei tribunali laici, ma anche con l'abolizione del Sant'Uffizio e dei tribunali ecclesiastici. Oggi vorrei aggiungere qualche precisazione su come funzionasse il sistema precedente e che tipo di procedure e contenuti potesse lasciare in eredità ai codici di

polizia. Per questo, secondo me, si devono abbandonare una serie di abitudini mentali inconse o presupposti riduttivi. Il presupposto implicito, quando si parla di tribunali ecclesiastici, è che in fondo i vescovi non avessero una giurisdizione coattiva, perché avevano solo armi spirituali. L'immagine che la Chiesa – la più grande propagandista di immagini, altro che i carabinieri – è riuscita a lasciare di sé nella storiografia è che applicasse solo pene spirituali, è un'immagine benefica e «pastorale», opposta a quella della polizia. Ma si tratta di presupposti, secondo me, da correggere. I tribunali ecclesiastici, dunque non solo il Sant'Uffizio, ma molto prima anche il foro vescovile, erano la vera base di un sistema di polizia religiosa attiva a partire dalla Controriforma. Il carattere coattivo del foro vescovile aveva due fondamenti. Uno era il battesimo, che era obbligatorio, ed escludeva quindi che si potesse scegliere la confessione religiosa, obbligando tutti ad appartenere dalla nascita a una parrocchia su basi territoriali: obbligava quindi anche a dipendere dal tribunale vescovile cui era soggetta la parrocchia, per le materie giudiziarie e i reati che dipendevano dai sacramenti (stato civile, matrimonio, reati morali ed economici, come l'usura). L'altro fondamento era rappresentato dalla legislazione canonica, che era sì distinta da quella civile, ma era ricevuta da tutti gli Stati italiani e faceva parte del sistema del diritto comune: per il Regno di Napoli, come feudo papale, la Curia romana sosteneva addirittura che le leggi del papa dovevano avervi vigore *ipso facto* e che l'*exequatur* del principe era illegittimo. Solo in certi periodi si determinarono conflitti, ma sempre marginali: se ad esempio ci basiamo per la storia della Controriforma su Giannone, abbiamo una falsa idea di quello che era il rapporto tra leggi civili e legislazione canonica nei periodi normali, perché Giannone cerca di evidenziare solo i casi di conflitto e di usarli come precedente per scardinare il sistema corrente.

In via generale e di principio, il vescovo era giudice naturale nel vasto campo delle cause di stato civile e dei reati morali e sessuali, in quanto aveva giurisdizione territoriale e obbligatoria, derivata dal battesimo, su tutti i battezzati delle parrocchie in cui era divisa la diocesi; e in base alla legislazione canonica, la sua attività giudiziaria era fondata non su una separazione, ma su una spartizione di competenze coi tribunali laici. Ciò che decidevano i tribunali ecclesiastici valeva anche nei tribunali laici e viceversa, salvo qualche attrito di confine periodizzabile e localizzabile. È inutile dire che anche i vescovi avevano i loro sbirri come gli altri tribunali. Ancora, per esempio, con il Concordato del 1741 si fissavano da sei a dieci gli sbirri o famigli dei vescovi nel Viceregno di Napoli, e a questi si aggiungevano i chierici selvaggi, cioè una sorta di sbirraglia baronale, al servizio del vescovo come barone. Per quello che riguarda il Sant'Uffizio, quello di Modena ad esempio, ancora in pieno Settecento aveva un personale dalle

cento alle centoquaranta persone, compresi sbirri e famigli, che erano esecutori esattamente come quelli dei tribunali laici.

Ma, oltre a questo, c'era il fatto che la legislazione tridentina era recepita come legge dello Stato da tutti gli antichi Stati italiani, e quindi anche parroci, pievani e vicari foranei potevano dare ordini alla polizia, come si vede da studi sui vicari del Sant'Uffizio come quelli di Biondi, Prosperi, ecc.<sup>3</sup>. Dove era ricevuta la norma per cui la bestemmia ereticale era un reato, bastava che il pievano sentisse uno bestemmiare e chiamava lo sbirro per farlo arrestare; non era neppure necessario che chiedesse il permesso al ministro di giustizia, come nel rito anglosassone *de excommunicato capiendo*, che limitava realmente i poteri d'arresto dei vescovi: pievani, vicari e vescovi italiani davano ordini agli sbirri, perché erano autorità integrate completamente nel sistema dei giudici dello Stato.

Un altro luogo comune da sfatare è che parroci e vescovi non avessero poteri d'arresto e di giustizia penale, perché disponevano solo della scomunica, che si pensa sia un'arma solo spirituale. In realtà, la scomunica non è una pena, è semplicemente una procedura di citazione in giudizio; ma il modo in cui funziona confonde le idee, perché dal momento in cui è disobbedita opera come il bando in contumacia, ossia contiene anche elementi automatici di pena, in quanto sospende i diritti civili conferiti con il battesimo: cioè costringe a comparire con una serie di inabilità. Le pene ecclesiastiche sono altre, e sono fondamentalmente pene infamanti. La prima è la penitenza pubblica, come, per esempio, nel Mezzogiorno, lo «strascino» per bestemmia ereticale: il reo deve passare la lingua per terra dall'ingresso della chiesa fino all'altare maggiore. Nel 1730-1740 a una donna, semplicemente per aver detto: «Dio mi ha dato tre figli e tre se li è pigliati», bestemmiando così contro la Provvidenza divina, viene imposta la pena dello strascino. In Trentino gli Statuti criminali di Trento, principato vescovile, stabilivano per la bestemmia ereticale la mitria, lo stare davanti alla chiesa per un'intera giornata con un cartello infamante. Anche questo è testimoniato ancora in pieno Settecento, e altre testimonianze non sono difficili da trovare.

<sup>3</sup> A. Biondi, *Lunga durata e microarticolazione nel territorio di un Ufficio dell'Inquisizione: il «Sacro Tribunale» a Modena (1292-1785)*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», a. VIII (1982), pp. 73-90; A. Prosperi, *Vicari dell'Inquisizione fiorentina alla metà del Seicento. Note d'Archivio*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», a. VIII (1982), pp. 275-304; S. Peyronel Rambaldi, *Podestà e inquisitori nella montagna modenese. Riorganizzazione inquisitoriale e resistenze locali (1570-1590)*, in *L'inquisizione romana in Italia nell'età moderna. Archivi, problemi di metodo e nuove ricerche*, Roma, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1991, pp. 203-232; A. Turchini, *Inquisitori e pastori. Considerazioni su popolazione romagnola, articolazione territoriale, competenza dell'Inquisizione faentina all'inizio del Seicento*, Cesena, Società Editrice «Il Ponte Vecchio», 1994; C. Righi, *L'Inquisizione ecclesiastica a Modena nel '700*, in A. Biondi (a cura di), *Formazione e controllo dell'opinione pubblica a Modena nel '700*, Modena, Mucchi, 1986, pp. 51-95.

Inoltre, da Leone X al Concilio di Trento i vescovi acquistarono tutta una serie di nuovi strumenti di polizia: il precetto penale, le ammende di restituzione e soddisfazione, il confino, la frusta, il bando, tutte pene ordinariamente inflitte dai vescovi e testimoniate da Giannone<sup>4</sup>. Il precetto penale era un obbligo di obbedire ai mandati del parroco o del vescovo su impegno notarile e deposito di garanzia: lo stesso precetto appare ancora usato dalla nuova polizia toscana, che subentra ai parroci, oltre che agli Otto di Guardia, quando dà il precetto di «non conversando» alle donne di malafama o fa frustare le meretrici e poi, se non correggono il loro comportamento, le punisce per vie economiche col confino o l'esilio. Si trattava di un metodo già normalmente applicato da tutti i vescovi della Controriforma.

Tutto questo riguarda solo il processo ecclesiastico di foro esterno; ma la cosa più impressionante è che in qualche modo sia uscito dalla memoria storica quello che era un altro sistema di polizia ecclesiastica, non esterno o pubblico ma segreto, il processo di foro interno, strutturalmente collegato alla confessione mediante il sistema dei «casi riservati». Questo sistema era basato sul fatto che erano definiti come peccati capitali o mortali, nel *corpus* canonico, tutta una serie di reati definiti dalla sanzione di una scomunica, detta *de jure* ossia legislativa (da non confondere con la scomunica processuale o giudiziaria), e riservati all'assoluzione del vescovo o del papa, a esclusione del semplice parroco. Tra fine Quattrocento e Concilio tridentino, e soprattutto con il movimento osservante, si stabilisce che il parroco in questi casi, riservati all'assoluzione del vescovo o del papa, non possa assolvere il penitente in confessione sacramentale, anche se il peccato è occulto, ma debba rinviarlo al vicario vescovile o a un confessore con facoltà d'assoluzione speciali o privilegiate, ricevute o dal vescovo o dal papa, che può assolvere anche in questi casi riservati. Questo significa che il foro sacramentale si divide in due parti, il foro della confessione e un foro extragiudiziale segreto, del penitenziere o vicario vescovi-

<sup>4</sup> P. Giannone, *Storia civile del Regno di Napoli*, Milano, Borroni & Scotti, 1846, vol. V, libro XXXIII, cap. III, pp. 42-43: «Intollerabile è quello che si legge in molti decreti, per vedersi allargata fuori de' termini d'una potestà spirituale la facoltà data a' vescovi di procedere contro a' laici a pene pecuniarie ed a prese di corpo ... Si dà parimente nella sess. XXV a' vescovi (affinché non diano subito di piglio alle scomuniche) potestà di valersi della medesima pena e di multe pecuniarie, col costringimento ancora delle persone de' rei, indifferentemente a' cherici ed a' laici, o per propri o per alieni esecutori; come se volendo imprigionare i laici, non manchi loro la potestà di farlo, ma sovente quando non possa riuscir ad essi co' propri esecutori, manchi loro il bargello, e perciò debbano ricorrere a' magistrati per la esecuzione e ministero della cattura. Parimente nella sess. XXIV alla concubina che passato l'anno, durando nella scomunica, non lascia il concubinato, si vuole che i vescovi possano sfrattarla dalla terra o diocesi, e solamente se sarà di bisogno possano invocar il braccio secolare, poiché se loro verrà in acconcio di farlo coll'opera de' propri esecutori, bene starà, in caso contrario si valeranno, per l'esecuzione dello sfratto, del ministero secolare».

le, detto foro della coscienza: questi due fori segreti sono chiamati insieme *forum poli* per distinguerli dal foro esterno o *forum fori*, come spiegano chiaramente i canonisti del Seicento. Così con il sistema dei casi riservati il vescovo riesce ad entrare in una serie di peccati occulti e segreti che nel foro esterno non si potrebbero punire e che vengono puniti con la commutazione della penitenza pubblica in segreta. Chi, per esempio, doveva abbandonare l'amante lo poteva fare in segreto, per salvare l'onore, rinchiodandola in un conservatorio per convertite e pagando una retta segreta; chi aveva violato o stuprato una donna che avesse onore doveva riparare mandandola nel conservatorio per convertite o pagando una dote in segreto; chi aveva un figlio illegittimo e lo voleva dare agli esposti, doveva anche pagare una retta segreta all'ospedale, pena cui era costretto dal confessore, che rifiutava di assolverlo nella confessione obbligatoria pasquale, escludendolo dalla comunione finché non fosse stata concordata una retta segreta tra il genitore illegittimo e i deputati dell'ospedale che accoglieva il bambino esposto.

Questo sistema si estende poi anche ai reati mentali ossia d'opinione: nel 1550 un doppio indulto di Giulio III stabilisce che agli eretici che si presentino all'inquisitore o al vescovo, inviati dal loro confessore – che deve rifiutare l'assoluzione nel caso riservato d'eresia – sia concessa la grazia di un'abiura segreta pre-processuale, a condizione che denuncino i complici. Quindi la confessione diventa un veicolo sistematico di delazione per convogliare ai giudici di fede le denunce dei complici, anche dei più stretti parenti e amici, per ottenere la grazia dell'abiura segreta: in questo modo si stabilisce un sistema strutturale di collegamento tra confessione e delazione ai vicari del Sant'Uffizio, oppure ai vescovi là dove hanno anche competenza sull'eresia, come nel Viceregno napoletano – il che comunque non toglie che i vescovi continuino a essere competenti anche per i reati morali. Nella Controriforma ci sono dunque tre procedure di giustizia ecclesiastica: una segreta, relativa all'eresia, in cui i cosiddetti *sponse comparentes* ricevono la grazia di evitare il processo come sospetti d'eresia, se vanno dall'Inquisitore mandati dal parroco su confessione sacramentale, per fare l'abiura privata e denunciare i complici: questo, a chi si presenta spontaneamente, consente di evitare il processo. Se non basta questo, c'è l'incoraggiamento alle delazioni anonime per cui sono a disposizione le cassette per le delazioni (a Milano in Duomo e in varie chiese, oltre che nel convento dei domenicani). Chi non si presenta per l'abiura segreta e la delazione, ma è stato denunciato dalle delazioni altrui, deve poi affrontare la seconda procedura, tutto il processo inquisitorio di diritto romano e abiurare pubblicamente; se rifiuta di abiurare pubblicamente viene mandato al rogo: quindi il rogo è solo la punta dell'*iceberg* del sistema. Come si mantiene questo sistema? controllando la confessione pasquale, con quel vero e proprio censimento di polizia che è affidato ai par-

roci con la redazione degli stati d'anime: chi risulta inconfesso è denunciato al vescovo e scomunicato, e chi resta scomunicato per più di un anno è minacciato di processo del Sant'Uffizio come sospetto d'eresia. Quindi il precetto coattivo di confessione pasquale è la base su cui poggiano le visite, le schedature dei parroci, i biglietti di confessione che attestano l'assolvimento dell'obbligo pasquale (ci sono dei casi riservati incentrati sui falsi biglietti di confessione), e chi è inconfesso senza il permesso del parroco, e lo è per più di un anno e un giorno, è sospetto di eresia e quindi può essere processato dal Sant'Uffizio. Questo chiude il circolo e, secondo me, fa vedere che il sistema non è volontario ma coattivo, un vero e proprio sistema di polizia ecclesiastica prima della polizia moderna.

Per i reati morali, infine, vale una doppia procedura: se i peccati sono pubblici, che vuol dire notori o di scandalo, allora vi è la penitenza pubblica, che è più o meno quella che ho descritto sopra; se invece il peccato è occulto vi è il foro segreto detto «della coscienza», cioè del vicario spirituale o penitenziere vescovile. Nel concreto questa doppia procedura, pubblica per i peccatori scandalosi o notorii, privata o segreta per chi ammette il peccato riservato in confessione e viene quindi inviato dal vescovo, si applica secondo un doppio *standard*, distinguendo nobili e plebei: un peccato pubblico che sia commesso da un nobile si può risolvere in altra maniera che con la penitenza pubblica e disonorante inflitta ai plebei, in quanto costui, invece che andare dal parroco, che ha la giurisdizione obbligatoria e che potrebbe costringerlo alla penitenza pubblica oltre che a ripudiare l'amante, può andare da un confessore privilegiato con facoltà di assolverlo anche dai riservati e di trattare in segreto la sistemazione della concubina, privilegiando il principio della difesa dell'onore; questo darà luogo a un particolare tipo di penitenza segreta, cosicché il nobile darà la *cautio de satisfacendo*, manterrà l'amante ripudiata o la moglie con cui ha litigato alle Convertite, ma il tutto in segreto, per salvare l'onore.

Invece per chi è bestemmiautore pubblico, per colei che dice in pubblico che Dio le ha tolto i figli, o per chi comunque non ha un onore da difendere, vale la penitenza pubblica. Nei casi in cui lo scandalo pubblico sia particolarmente grave e infamante, allora si può avere anche il processo penale nei tribunali civili: entriamo nei reati del cosiddetto foro misto. Il foro misto stabilisce che entrambi i tribunali siano competenti, sia quello laico che quello ecclesiastico, secondo il principio romanistico di prevenzione: è competente il giudice che apre l'inchiesta per primo. Ma le procedure riguardano casi diversi: ad esempio, nell'infanticidio, il giudice laico si muove *ex officio* solo se si è trovato il feto come corpo del reato, il giudice ecclesiastico invece anche se c'è il sospetto o la «fama», ad esempio se i vicini sospettano che la morte di un neonato, che potrebbe essere naturale, sia dovuta a maleficio o stregoneria.

Il grosso del sistema giudiziario ecclesiastico è dunque flessibile, perché consente di avere due canali distinti per gli *honoratiores* e per gli *humiliores* (una distinzione che viene dal diritto romano), uno per chi ha l'onore, che consente di passare attraverso la confessione al «padre spirituale» e le penitenze segrete, l'altro per chi non ce l'ha, e quando è considerato reo di un peccato «scandaloso» o è di «cattiva fama» può esser punito dal parroco «per vie economiche», ossia senza processo, con la penitenza pubblica e disonorante, la frusta e il bando. Su questo piano, secondo me, è rivelatrice la comparazione tra il significato ben diverso del termine «scandalo» nel sistema italiano e in quello francese: in Francia tra il 1539 e il 1551 molti dei delitti ecclesiastici vengono laicizzati, anzitutto quello di eresia, ma anche la lesa maestà e una buona parte dei reati morali; e qui *escandal public* significa la sommossa, la predicazione che dà origine alla manifestazione pubblica, il *riot*; mentre in Italia «scandalo pubblico» è quello di chi ha l'amante e invece di tenerla in segreto, nella *garçonnière*, la esibisce pubblicamente con scandalo e disonore della famiglia; ed è appunto contro costoro che può intervenire il confessore e, in giudizio segreto di seconda istanza, il vescovo. Opera così tutta una rete di solidarietà patrizia, perché anche i vescovi sono patrizi, di modo che i peccatori siano costretti ad abbandonare l'amante o liberarsi del figlio illegittimo, ma solo utilizzando tecniche riparatrici che evitano lo scandalo, quali il conservatorio, il mantenimento segreto dell'esposto, tutte le vie, come dire, «pettorali».

Per concludere ritornando ai temi del mio primo intervento, con gli editti di tolleranza, le norme analoghe che sono incluse nella Leopoldina in Toscana, la soppressione del valore legale degli atti e sentenze dei tribunali ecclesiastici, salta, come giustamente ha affermato Broers, tutto il vecchio sistema di controllo degli obblighi di culto, e con questo si crea un vuoto effettivo: le riforme di polizia degli anni Ottanta vanno viste anche in relazione all'esigenza di intervenire in questo vuoto, creato dalla fine della Chiesa giudiziaria e della vigenza del diritto canonico, escluso dalle nuove codificazioni. La frequenza ai riti del culto cattolico da obbligatoria diviene volontaria, cessano le competenze dei tribunali vescovili sulla polizia dei costumi e i reati morali, si verifica un ampio e quasi prerivoluzionario movimento di liberalizzazione delle opinioni e dei comportamenti: le autorità e il clero vedono con terrore già esplodere l'irreligione, l'ateismo, denunciano spaventati che gli studenti universitari non vanno più a messa. La crisi e il panico che ne segue discendono dal fatto che è proprio la nuova legislazione di riforma giudiziaria e di tolleranza a impedire che si possano ancora imporre gli obblighi di culto; e tra questi l'obbligo di confessione e comunione pasquale, su cui era fondato l'antico sistema, secondo me un po' mostruoso, di capillare controllo ecclesiastico dei reati morali e d'opinione introdotto dalla Controriforma, compresa l'abitudine

alla delazione iscritta nel sistema confessione-casi riservati. Non a caso Beccaria, in *Dei delitti e delle pene*, accanto ai delitti criminali, e a quelli «politici» o di polizia, inseriva una terza categoria di reati, non di trasgressione alla legge ma di danno alla società: tra questi significativamente metteva i disordini pubblici provocati dai predicatori fanatici, che aizzavano le folle e contro i quali bisognava intervenire con il silenzio dei templi, con il disciplinamento della pietà popolare ecc. Possiamo leggerci già il ruolo di parroci e predicatori nel sollevare le folle contro le riforme quando toccano la religione, dal Viva Maria ai moti sanfedisti e antifrancesi.

Il fatto che tutto ciò sia uscito dalla nostra coscienza storica è cosa che colpisce: solo di recente si è cominciato di nuovo a riconoscere il ruolo della confessione e dei casi riservati entro una vera e propria polizia segreta e giudiziaria ecclesiastica<sup>5</sup>. Con le riforme degli anni Ottanta i reati morali trapassano dalle vie riservate ed «economiche» dei casi riservati, dei confessori e dei giudici ecclesiastici nei codici di polizia; suggeritori di questo trapasso sono i giansenisti, che sono grandi nemici dei casi riservati, perché si tratta dei casi in cui il confessore gesuita e lassista consente al suo penitente nobile di passare per le vie segrete e salvare l'onore, transigendo sul peccato: accetta ad esempio che si impegni solo per il futuro a fare ammenda di riparazione segreta per seduzione, o che non abbandoni subito l'amante ma prometta di farlo, o che ripari solo in fine di vita ai peccati d'usura, restituendo gli interessi con un legato per l'anima, e così via. I giansenisti invece, che sono rigoristi, vogliono ritornare alle penitenze pubbliche, a un rigore puritano un po' alla maniera di Borromeo, e vogliono anche che le penitenze siano uguali per nobili e plebei.

Se si rilegge Beccaria tenendo presente anche questo campo di polizia ecclesiastica, col suo doppio *standard* di procedure e pene, pubbliche per i plebei, segrete e discrete per gli *honoratiore*s, credo che si possano capire meglio anche alcune delle sue distinzioni e posizioni. Beccaria distingueva dai delitti criminali ordinari contro i privati, ossia contro la loro vita, i beni, la proprietà, i delitti che definiva «politici» o di polizia, e che potremmo tradurre con reati contro la morale e la famiglia; vi aggiungeva anche l'onore, e qui apriva un capitolo molto complesso relativo appunto all'onore delle famiglie. Beccaria accetta che le pene siano eguali per nobili e plebei negli ordinari delitti criminali; ma anche lui manifesta perplessità di fronte alla nuova polizia che, sia nelle riforme giuseppine che in quelle leopoldine, anche nel caso dei reati morali, «politici» o di polizia vuole perseguire i nobili e le persone d'onore allo stesso modo e con le stesse pene pubbliche e infamanti sin allora inflitte solo ai plebei. Ritengo che qui giochi proprio

<sup>5</sup> A. Prosperi, *Il tribunale delle coscienze. Inquisitori, confessori, missionari*, Torino, Einaudi, 1996; E. Brambilla, *Alle origini del Sant'Uffizio. Penitenza, confessione e giustizia spirituale dal medioevo al XVI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2000.

il ricordo della tradizione ecclesiastica precedente, delle vie discrete e riservate che avevano usato i confessori gesuiti e i penitenzieri vescovili con le «persone d'onore». Quando la nuova polizia comincia ad indagare sui reati morali o «privati» della nobiltà, procedendo senza riguardi come già facevano i parroci e i vescovi contro concubine e meretrici, bestemmiatori e altri plebei considerati «peccatori pubblici» e di «malafama», l'opposizione, su questo punto, diventa fortissima. Ed è proprio su questo punto che la «prepolizia» delle riforme illuminate cade, non travolta dall'opposizione popolare, bensì da quella dei nobili, in grado di suscitare e portare con sé anche l'opposizione popolare: il che, sia detto per inciso, mostra come le posizioni garantiste potessero essere a volte sostenute solo dai nobili. Di fatto dunque Beccaria non si contraddice quando gli viene chiesto, nel 1790, se bisognasse riformare o no la polizia perché troppo intrusiva; la sua risposta è che bisognava badare alla condizione delle persone, perché una persona che ha un onore da difendere, chi è ricco, facoltoso o nobile, non può essere assoggettato alle stesse pene dei plebei.

Come mai il sistema di polizia ecclesiastica che ho cercato sommariamente di descrivere non ha sollevato maggiori opposizioni? Questo è qualcosa a cui non so del tutto rispondere. Una prima risposta probabilmente sta nella flessibilità del sistema per i reati morali, cioè nel fatto che per chi aveva un onore da difendere c'era sempre la possibilità di operare una transazione segreta che salvasse l'onore. È molto più importante il gesuita lassista che non il giansenista rigorista. Per contro a livello popolare il sistema era repressivo al massimo grado; però operava in parallelo con la religione devozionale e taumaturgica, convivendo con il sistema fondamentalmente politeista dei santuari dei miracoli e dei voti di guarigione, che era consolatorio; e in più va messa in conto la libertà di predicazione di cui godevano preti e frati. A mio avviso, essa fu di grande importanza, anche per spiegare i moti sanfedisti, e legò strettamente, non tanto ai parroci, quanto ai frati, soprattutto le popolazioni meridionali<sup>6</sup>.

Forse varrebbe la pena di esaminare la normativa di polizia della fine del Settecento e dell'Ottocento per vedere se sia davvero così uniforme e ripetitiva, o se invece non vi siano variazioni importanti proprio in quelle figure di reato, in particolare i reati morali, che vi entrano dal diritto canonico e non dalla legislazione penale. Ad esempio, risale al diritto canonico la classificazione dello stupro tra i reati morali, e solo nel corso del Sette-

<sup>6</sup> Vedi ad esempio G. Alessi, *Giustizia e polizia. I. Il controllo di una capitale, Napoli 1779-1803*, Napoli, Jovene, 1992, pp. 95-96 e nota 5, per la lettera di Maria Carolina del 1799 che delinea il programma per riconquistare Napoli ai Borboni: «entusiasmando li sacerdoti buoni, li missionarj, l'anime oneste con tutti i mezzi della predicazione, parole, con denaro, acquavite, con la statua del nostro glorioso Protettore, con fare comprendere al volgo le mogli, figlie disonorate, la Religione calpestata».

cento si cominciò a distinguere tra stupro semplice (seduzione di vergine) e stupro con violenza. Ma anche quest'ultimo continuò a essere classificato solo come reato contro la morale e non contro la persona, e l'aggravamento di specie è stato finalmente introdotto solo pochi anni fa e non senza lunghe opposizioni. Già il Codice Leopoldino riprendeva questo reato dal diritto canonico, e in particolare, accoglieva la norma che imponeva, anziché il matrimonio riparatore, la rifusione dei danni alla stuprata (che significa sedotta e abbandonata), ma la correggeva vietando di chiudere il processo facendo grazia al seduttore, «quietata la stuprata» colla rifusione dei danni in forma di dote: la giustizia pubblica o «terza» non ammette più la sospensione dell'azione penale per «pace privata», e introduce il principio dell'obbligatorietà della pena.

Venendo a tempi più recenti, mi chiedo se il tradizionale voto di sinistra che è durato sino ad oggi (o al massimo ieri) in alcune regioni italiane non derivi anche da una reazione di lungo periodo alle forme più pesanti e di più lunga durata che vi aveva assunto il «governo dei preti», coi suoi tribunali e strumenti di polizia: se cioè all'origine del voto rosso non vi sia stata anche una reazione anticlericale, che pare riconoscibile soprattutto negli antichi Stati di origine cittadina e non feudale-baronale, come i ducati emiliani, la Toscana, l'Umbria nell'ex Stato pontificio. Esiste anche un anticlericalismo popolare, e forse la presenza di un voto rosso si può collegare a queste tradizioni di anticlericalismo popolare. In tal caso avremmo una risposta alla domanda che mi sono posta sopra: avremmo cioè, entro una storia di lungo periodo, gli elementi di un'opposizione di fondo al sistema di polizia ecclesiastica che ho cercato di presentare in breve. E tuttavia per riconoscere quest'opposizione occorre aver presenti non solo gli aspetti attivi, missionari e di acculturazione dell'azione del clero, ma anche il ruolo di forte coercizione e di polizia svolto dall'apparato giudiziario ecclesiastico.

ALFREDO VIGGIANO

Avrei molte osservazioni da fare rispetto alla relazione così densa di Broers. Dichiaro subito che sono d'accordo su molte cose, ma ho anche dei dissensi da esprimere.

A proposito del rapporto tra centro e periferia, una delle cose che mi sembrano perfino ovvie – però vale la pena di ribadire che è una mia impressione, come semineofita degli studi dell'età che va dalla fine dell'*ancien régime* alla Restaurazione, e come invece proveniente da studi che si occupano della società quattro-cinquecentesca – è che non sia stata chiarita, all'interno della storiografia napoleonica e della Restaurazione, la categoria di centro e periferia, ma che questa diade appaia piuttosto recepita così come era stata creata, imposta da chi l'aveva elaborata ideologica-

mente per legittimare il proprio regime. Credo, cioè, che si diano per scontate troppe cose, ad esempio che il problema da indagare sia quello del rapporto tra una costruzione gerarchica e gli atteggiamenti e il modo con cui questa costruzione viene recepita da diversi strati sociali. Faccio un esempio: quando si parla di organizzazione ecclesiastica, giudiziaria, di organizzazione del sistema fiscale, di organizzazione del sistema comunitario, si dà assolutamente per scontato che ci sia una logica che parte da un ministero che fa capo a una precisa disciplina e che questa logica poi venga declinata in modo tutto sommato perspicuo e cosciente da una serie di funzionari dall'alto al basso, e che quindi il problema sia di capire quali ambiti vengano colpiti, raggiunti da questo sistema e come questi ambiti reagiscano di fronte a quest'ultimo. Io credo che, per quanto sia certamente una buona via da seguire, questa possa anche costituire, in base anche alla mia esperienza, una sorta di tautologia o di motivo fuorviante per capire in realtà come, a livello periferico, si impianti nel lungo periodo – che va tra caduta, per noi, della Repubblica di Venezia, per altri degli antichi regimi, all'età della Restaurazione – la costituzione del potere. Su questo vorrei svolgere un paio di osservazioni.

Se studiamo la conflittualità a livello locale e il tipo di controllo a livello locale su un periodo che va dal 1800 al 1820, almeno per i dipartimenti che rientrano nel vecchio dominio veneto – quindi dipartimenti consistenti come quello di Treviso, di Vicenza, di Padova, di Verona, di Udine ecc. –, notiamo una pluralità di funzioni, di ceti, di istituzioni, che hanno compiti di controllo che non sono ancora del tutto chiariti, e che in qualche modo confliggono tra di loro. Potrei fare degli esempi, ma non vorrei dilungarmi. Penso, ad esempio, alla questione, veramente di fondamentale importanza per la legittimazione dell'autorità napoleonica, che è costituita dalla dipartimentazione, dalla costituzione di comuni, non tanto di prima e seconda, quanto di comuni di terza classe, quella sorta di nebulosa giurisdizionale, istituzionale che negli Stati d'antico regime non era stata normata, non aveva subito un inquadramento di natura giuridica, istituzionale ecc. Qui vediamo che a livello di questo ambito, sia nel momento regolativo dei conflitti, sia dal tipo di istanze che sorgono dai notabilità locali, possono intervenire di volta in volta gli ingegneri, i cancellieri del censo, possono intervenire i giudici di pace, direttamente le prefetture, può intervenire il delegato di polizia, in una confusione e sovrapposizione di funzioni e atteggiamenti, di pratiche, che sembra riprodurre in realtà quel caotico affastellarsi e quella possibilità di accedere a una molteplicità di magistrature di origini diverse che era tipico della società di antico regime. Di fatto questo tipo di struttura viene scardinata solo intorno agli anni Trenta dell'Ottocento quando, con l'istituzione dei cancellieri del censo, questo tipo di attribuzioni e le modalità del controllo su questo tipo di conflitti vengono chiariti.

Io direi che l'attenzione, più che su una riproposizione un po' stantia del rapporto centro-periferia, debba puntarsi su alcuni temi fondamentali. Innanzitutto la natura dei notabili locali: ciò significa non dare per scontato che esistano delle comunità, ma che in realtà, all'interno di queste comunità, anche di quelle minori, esistano delle tensioni, dei conflitti, delle strategie di legittimazione che non sono per nulla definite in questo periodo, cosa che i processi di cui siamo in possesso dimostrano in modo perspicuo e perfino eccessivo.

Oppure si può passare al sistema di informazione, che viene dato per scontato faccia capo alla polizia; pensiamo invece ad alcuni casi clamorosi, come le rivolte del 1809, così importanti per il Regno d'Italia. Se andiamo a vedere l'importante raccolta Scopoli, conservata a Verona, notiamo che le notizie che raggiungono il ministero a proposito della tipologia delle rivolte e della responsabilità delle rivolte non sono redatte dai funzionari di polizia, ma dai parroci locali. La stessa inchiesta sui costumi e sugli usi delle popolazioni, tanto usata in maniera acritica da molti sociologi, dà per scontato che anche quel tipo di mediazione degli usi locali venga fatta dal corpo ecclesiastico, dai parroci, con qualche dissenso dei docenti dei nuovi licei a cui era stato delegato il compito di raccolta, ma che di fatto risultano minoritari in questa traduzione degli usi locali, che è sì strumentale nel trasmettere un'idea di popoli selvaggi e da acculturare, ma che in realtà è forzata e prodotta all'interno di un corpo specifico. Quindi il problema è quello della costituzione di corpi particolari, della costruzione di ideologie di corpi particolari, che in qualche modo attraversa e sottostà alle norme che sono rappresentate dai codici. Faccio un altro esempio a proposito di quanto né i bollettini delle leggi né le rappresentazioni ufficiali del potere, ci trasmettono: un caso che mi sembra tra i più interessanti è quello relativo alla costruzione di questi corpi professionali e del conflitto al loro interno e che tra questi si instaura, che è costituito dall'ordine emanato dal ministro della giustizia – una cosa secondo me da studiare – tra 1809 e 1810, e che raggiunge tutti i presidenti di Corte d'appello del Regno d'Italia, perché vengano raccolte le sentenze e i casi più significativi che i tribunali, sia d'appello che le corti pedane o di primo grado, hanno emanato, in qualche modo per fare chiarezza nei punti e nelle fattispecie che restano ancora oscuri rispetto all'emanazione del codice. Questa è già una contraddizione rispetto alla valenza matematica, taumaturgica del codice: in qualche modo le sentenze tornano a integrare la legislazione, così come era in tante realtà di antico regime. I casi qui raccolti presentano una valenza generale, simbolica, tipologica, vogliono essere esemplari sia di un modo di procedere delle corti locali, sia del modo di rappresentare la propria autorità delle corti d'appello; ma, come le raccolte delle sentenze dei casi celebri d'antico regime, vogliono avere anche una sorta di valenza esemplare, scolastica, educativa, non solo nei confronti dei giudici, ma

pure nei confronti di fasce più ampie di utenti. Tra questi casi ve ne è uno in particolare interessante che riguarda proprio la diserzione, e la discussione su questo da parte della Corte d'appello è proprio sulla validità o no di una latitudinaria interpretazione di regolamenti da parte della polizia rispetto, invece, a un addolcimento delle pene, che è proprio del potere giudiziario. Naturalmente questo implica un problema complesso di rapporti tra magistratura, tra perdita di potere della *iurisdictio* (ieri se ne è parlato ampiamente), ma mostra anche come le cose siano ancora estremamente fluide in questo periodo.

Un altro punto che mi sembra molto importante è quello dell'uso della polizia non soltanto come momento repressivo, di imposizione, ma quasi come momento irenico, di pacificazione all'interno di questo conflitto tra i corpi. Se andiamo a prendere la documentazione del periodo di trapasso tra età napoleonica ed età della Restaurazione, vediamo come in realtà il conflitto interno al corpo giudiziario, al corpo degli amministratori, dei cancellieri del censo ecc., sia amplissimo; la contrazione di posti pubblici, tipica dell'impatto della Restaurazione, soprattutto nel settore giudiziario, induce a una conflittualità intensissima all'interno delle singole corti di giustizia, con conseguenti accuse, ad esempio, di giacobinismo, di appartenenza alla massoneria tra i giudici della stessa corte. E chi è che depotenzia questo tipo di accusa politica dei corpi particolari rispetto all'autorità centrale? I rapporti di polizia. La polizia, quindi, non ha soltanto un compito vagamente informativo o di maggior trasparenza, ma ha anche il compito di assorbimento dei conflitti all'interno di corpi costituiti, che poi in realtà è una caratteristica della Restaurazione. Si ritiene che nella Restaurazione la polizia abbia questo compito repressivo nei confronti dell'amministrazione ordinaria, e ciò in parte è sicuramente vero, sebbene vada ancora studiato; ma secondo me si riconosce bene anche questa funzione, insieme deterrente e di suggerimento alla conciliazione, all'interno di una struttura ancora fortemente instabile, tipica almeno della prima Restaurazione fino al 1830-1835. Se andiamo a vedere, per esempio, l'inchiesta fatta da Mazzetti, giudice importante che viene incaricato, tra 1820 e 1821, di un'indagine che riguarda tutto il settore della giurisdizione, dagli alunni dei tribunali ai custodi delle carceri, ai presidenti delle corti d'appello, possiamo vedere in concreto come anche l'ideologia di questi funzionari si rapportasse in merito a questi problemi.

Qualche considerazione per finire sulla figura della parrocchia e del parroco in età napoleonica, e nelle realtà territoriali che conosco meglio. Qui l'immagine del parroco mi sembra più che controriformistica, mi sembra che risenta di un modello francese gallicano o possa essere assimilata a quello che Pietro Leopoldo con il Sinodo di Pistoia intendeva, cioè una funzione insieme informativa, di controllo pubblico, un'acculturazione progressiva della figura dell'ecclesiastico ecc.; ma parlare di

parroco, secondo me, e di realtà parrocchiale come contrapposta a un mondo civile, a un mondo laico, credo che sia un altro punto su cui è necessario fare chiarezza. Il nodo del conflitto – basta vedere molti interventi del Consiglio di Stato – non è tanto tra la figura ecclesiastica e la sua funzione e un potere civile non ben dislocato: in realtà il conflitto è tra le fabbricerie, tra gli oratori gestiti da alcune famiglie laiche, e altre famiglie laiche che potevano detenere o ambivano a detenere il potere politico, e quindi ad occupare la carica di sindaco. Carica, quest'ultima, che comincia a diventare una carica funzionariale, ma questo non è ancora chiaro, perché ci sono dei dibattiti e dei carteggi molto interessanti che partono da alcune province tutt'altro che marginali, cioè le province centrali della Terraferma veneta e della Lombardia. Il sindaco è espressione di un notabilato locale, quindi di interessi ancora radicati, oppure rappresenta l'autorità centrale? Nel 1810 e 1811, all'interno di alcune province venete, questo non è ancora per nulla chiaro, per cui il problema ecclesiastico e della funzione del parroco non è quello di una contrapposizione Stato/Chiesa, ma è anche qui quello della conformazione del potere locale. Ovviamente tali fonti sono in gran parte ancora da studiare, ma credo che queste siano le tracce da seguire, più che il rapporto centro e periferia e più che l'eredità controversa della cultura e delle pratiche della Controriforma.

#### ANTONELLO MATTONE

Tre perplessità e una postilla. Innanzitutto mi sembra che occorra evitare ogni confusione tra il foro ecclesiastico e quello laico. Sono due ordinamenti distinti nell'età moderna, con proprie cognizioni e con proprie giurisdizioni. È evidente che ci sono delle interferenze. Il diritto d'asilo, per esempio, è quella più eclatante, che è alla base, già dal Seicento, di un progressivo conflitto tra Stato e Chiesa per la riaffermazione della propria giurisdizione. È evidente che, nel Settecento, più gli organismi dello Stato e anche la sua funzione centralizzatrice si accentuano, più emerge quel grande dibattito, che coinvolge tutti gli Stati europei, del giurisdizionalismo. Già questo è un punto che va tenuto presente.

Poi, su certi reati morali, basta leggere gli statuti medievali e moderni, sia urbani che territoriali, per vedere che bestemmia, stupro, violenza carnale, ratto a fine di libidine, sodomia e bestialità sono puniti in quasi tutti gli statuti del tempo. Addirittura c'è la pratica, diffusissima sempre nel diritto statutario, di bruciare il cadavere del suicida, di punire il corpo di chi ha commesso questo reato. Praticamente, quindi, passiamo in un terreno che non è più quello della polizia, ma quello dei tribunali ecclesiastici, dei tribunali laici e del diritto processuale penale, cioè un campo diverso,

molto più complesso, che quello strettamente attinente agli aspetti della repressione, che è oggetto di questo seminario.

Secondo punto. È tutto da dimostrare il fatto che il sistema inquisitoriale moderno, e in particolare anche le funzioni di polizia, derivino dalla cultura e dalla pratica – insisto soprattutto *dalla pratica* – della Chiesa cattolica della Controriforma. Foucault è una bella lettura, però poi bisogna chiaramente non tanto vedere quelli che sono i sistemi repressivi in astratto, quanto consultare leggi, bandi, i testi delle costituzioni tridentine per vedere e per stabilire qual è il momento in cui questo sistema inquisitoriale cattolico viene assunto a livello civile e tradotto in sistema repressivo. L'aspetto che colpisce è che è opportuno distinguere: una cosa è il Sant'Uffizio romano, un'altra è l'Inquisizione spagnola, che ha facoltà di cognizione non solo negli aspetti ereticali – mariani, arabi non convertiti, rinnegati che diventavano pirati insieme ai barbareschi – ma anche nel campo morale: sodomia, pedofilia ecc. È evidente che l'Inquisizione era un tribunale statale, un braccio dello Stato spagnolo, anche se poi, vedendo la storia del Regno di Sicilia, si vede come i conflitti tra il viceré e l'Inquisizione restassero marcati per tutto il Cinquecento e il Seicento. Il problema, quindi, è molto più complesso e la suggestione di un'eredità di questo modello culturale va misurata con quella che è la documentazione effettiva.

Terzo punto: il problema del controllo delle coscienze e della censura. Sino a che punto lo Stato è in grado di controllare nell'età moderna le coscienze individuali? Sino a che punto c'è la penetrazione di questo controllo nella circolazione delle idee e anche quanto circolano le idee? Infatti si tratta chiaramente spesso di dati quantitativi abbastanza modesti, che riguardano la produzione editoriale, la circolazione del libro, la consistenza delle biblioteche, la circolazione delle idee eterodosse, anche la stessa circolazione dei lumi. Ma che peso effettivo aveva in effetti tutto ciò? Mostrare uno Stato occhiuto, sempre partecipe e vigile nei confronti della circolazione delle idee, rischia dunque di essere fuorviante.

La postilla è questa: anche nei confronti del diritto penale dell'età moderna noi dobbiamo avvicinarci immedesimandoci nella mentalità del tempo, non con gli occhi di oggi inzuppati di garantismo. Il problema è sempre quello della funzione che un certo tipo di sistema repressivo aveva nella società di quel periodo. Se poi vogliamo rabbrivire per determinate cose, andiamo negli Stati Uniti dove i *media* ci hanno offerto l'immagine di un'esecuzione col marito della vittima che si è goduto lo spettacolo della detenuta che veniva giustiziata: dunque, in qualche modo, la riproposizione nell'America liberale della vecchia legge medievale del taglione, della compensazione, che è alla base di un principio penalistico da tutti rigettato.

Torno al periodo contemporaneo. Rispetto alle proposte di ricerca ancora da fare, mi riallaccio alla proposta di Broers sullo studio della mentalità: Broers parlava dei carabinieri, io farò piuttosto riferimento alla polizia. Dal momento che presso l'Archivio centrale dello Stato, per l'amministrazione centrale, sono disponibili ben poche fonti per lo studio della polizia in età liberale, fatta eccezione per una serie di relazioni di ispezioni, che iniziano dal 1876 ma diventano più numerose verso la fine dell'Ottocento, si potrebbe utilizzare una fonte a stampa assai interessante, ossia il *Manuale del funzionario di pubblica sicurezza*, creato e diretto da Carlo Astengo – alto funzionario del ministero dell'interno – e pubblicato ininterrottamente per cinquant'anni dal 1863 al 1912. Astengo curò la pubblicazione di due manuali, il più noto dei quali è quello destinato agli amministratori comunali e provinciali. Un altro testo da studiare è *I crepuscoli della polizia*, scritto dal questore Emilio Saracini, che racconta la storia della Pubblica Sicurezza dall'interno: Saracini afferma che il manuale di Astengo fu scritto per ispirazione e consiglio di Peruzzi, ministro dell'interno, e di Spaventa, all'epoca segretario generale; la pubblicazione viene anche raccomandata ai prefetti con una circolare. Il manuale è interessante non solo perché riporta normative, circolari e giurisprudenza, ma anche perché è ricco di interventi dei funzionari e dei delegati di Pubblica Sicurezza: si presta, quindi, a uno studio della loro mentalità, del loro modo di affrontare i problemi. Sullo stesso piano si possono mettere anche alcuni volumi di memorie dei funzionari di Pubblica Sicurezza.

L'altro spunto che vorrei riprendere, già accennato ieri e sicuramente interessante per la storiografia italiana, è la proposta di studiare il livello dirigente della polizia. Per gli anni preunitari si è parlato molto dei corpi di polizia, ma credo che per il periodo contemporaneo si debba cominciare dal livello dirigente, dai questori. È stato sottolineato ieri che non esistono ricerche su questo tema: si potrebbe iniziare a colmare la lacuna realizzando un repertorio (sul modello di quello di Mario Missori per i prefetti<sup>7</sup>), contenente se non le biografie, almeno i nomi e i dati essenziali concernenti i questori.

Naturalmente anche le fonti archivistiche, se attentamente scandagliate, si rivelano ricche di prospettive. Nel corso delle mie ricerche ho incontrato qualche rapido accenno, ad esempio, relativamente alla scelta dei questori: Berselli, in un suo studio, scrive che Nicola Amore, quando era direttore della Pubblica Sicurezza, chiese a un suo amico di segnalargli nomi di magistrati, procuratori del re, che fossero adatti a ricoprire la cari-

<sup>7</sup> M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Bulzoni, 1978.

ca di questore<sup>8</sup>. In un altro caso, in una relazione a Crispi di Luigi Berti, direttore generale della Pubblica Sicurezza, viene sottolineata la necessità di procedere a uno spostamento di prefetti, e si propone una lista di questori candidabili. È, a mio parere, assolutamente fondamentale, oltre che lo studio delle situazioni locali, l'analisi dei rapporti tra prefetti e questori, del grado di autonomia di questi ultimi, delle scelte operate sulla base delle loro caratteristiche, dello svolgimento delle loro carriere; una fonte primaria può essere costituita dai fascicoli personali dei questori (e dei delegati di Pubblica Sicurezza, a capo degli uffici di Pubblica Sicurezza nelle città meno importanti) conservati presso l'Archivio centrale.

SANDRA CONTINI

Questa riflessione fatta da Broers all'interno dell'alveo del potere dell'assolutismo illuminato mi sembra molto importante. Forse una delle indicazioni più importanti emerse oggi, in termini generali, mi pare quella di indagare lo slittamento da un'area all'altra, dalla sfera religiosa alla sfera pubblica, di questo progetto complessivo di regolamentazione. In questo senso la polizia occupa nel Settecento spazi lasciati vuoti dal potere ecclesiastico, o quantomeno resi tali da un'attiva operazione politica di laicizzazione condotta dai vertici del potere politico<sup>9</sup>; si tenta in sostanza, all'interno dell'alveo del potere dell'assolutismo illuminato, di porsi l'obiettivo di creare una nuova interiorizzazione di valori morali, controllati dal potere civile, di creare altre legittimazioni al disciplinamento. D'altra parte, un'altra cosa che mi sembra importante nelle cose dette da Broers è anche aver posto l'attenzione non soltanto sul momento normativo di questi progetti – là dove c'è un forte progetto complessivo, penso alla Lombardia e alla Toscana – ma anche di aver ricordato le reazioni, cioè l'impatto che questa forzato slittamento dalla sfera ecclesiastica a quella laica produsse. Elena Brambilla diceva che in realtà la reazione non è stata poi così forte: io penso che forse esplicitamente le reazioni non coinvolsero direttamente la polizia e i suoi strumenti istituzionali; ma che se uno studia complessivamente, per esempio nel caso toscano, tutto lo scivolamento forzato di queste pratiche di disciplinamento da un'area all'altra, e la pone

<sup>8</sup> A. Berselli, *Amministrazione e ordine pubblico dopo l'Unità*, in *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*, Atti del LII Congresso di Storia del Risorgimento italiano, Pescara, 7-10 ottobre 1984, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1986, pp. 165-213, p. 183.

<sup>9</sup> Vedi i lavori di Prospero, e le considerazioni di Elena Brambilla già citati; ora anche Landi, *Il governo delle opinioni. Censura e formazione del consenso nella Toscana del Settecento*, Bologna, Il Mulino, 2000.

all'interno di un unico grande serbatoio di polizia di Buon Governo (penso anche all'abolizione delle compagnie religiose, delle congregazioni, al ridisegnarsi dei modi della devozione o ai tentativi di farlo, che sono profonde regole di interiorizzazione sociale), allora mi sembra che le reazioni ci siano state, eccome. Reazioni che vanno riviste, ristudiate certamente, ma che sembrano tuttavia molto profonde. E questi temi sono, di nuovo, esempio di fratture forti già nel Settecento, non certo di continuità, perlomeno in queste aree.

STEVEN C. HUGHES

Secondo me c'è moltissimo da fare sulla polizia, soprattutto per l'Ottocento: per il Settecento, per quello che ho visto, avete fatto delle cose incredibili, mentre invece per l'Ottocento c'è un vuoto enorme, soprattutto per il periodo postunitario. Non sappiamo niente dei vigili urbani, se non in modo frammentario, mentre oggi è un'istituzione diffusa. Neppure riguardo alla guardia di Pubblica Sicurezza sappiamo niente: arruolamento, funzioni, rapporti con il popolo; ma anche e soprattutto l'arruolamento, da dove vengono e che formazione hanno, l'educazione, che tipo di addestramento c'è.

Per i carabinieri disponiamo solo dell'immagine pubblica, di quanto essi dicono di se stessi. Per il resto non sappiamo nulla se non che si dice che siano sempre meridionali, e non so se sia vero. Se non mi sbaglio, documenti che consentirebbero una tale analisi esistono, presso l'Archivio centrale dello Stato o in archivi provinciali.

Uno dei problemi più frequenti per la polizia, almeno a stare a quello che si diceva all'epoca, è il trasloco costante dei buoni poliziotti. Un questore, un commissario, una guardia molto bravi venivano trasferiti frequentemente, perché il loro esempio si diffondesse, e questa pratica era oggetto di continue lagnanze. Peraltro anche questo aspetto è tutto da studiare; a tale proposito si potrebbero usare gli almanacchi generali del Regno, che io ho usato per studiare la continuità e la cui attendibilità è stata provata da Pietro Saraceno.

Per non parlare poi dei pompieri, di cui non si sa nulla. Nel regime pontificio costoro erano più poliziotti che pompieri: portavano, infatti, sciabole e spade, e la loro funzione primaria era quella di evitare il saccheggio dopo il fuoco, non di combattere il fuoco.

Abbiamo dunque tutta una storia da scrivere, partendo, secondo me, da un livello locale. Mi sembra che possa essere un tema interessante per delle tesi di laurea. Bisogna cominciare a costituire un quadro generale della polizia a diversi livelli, in diversi luoghi.



## Bibliografia

- V. ADAMI, *Gli alabardieri del palazzo ducale di Milano*, in “Archivio storico lombardo”, 1923, pp. 181-188.
- V. ADAMI, *L'attività della Guardia nazionale milanese durante la Repubblica cisalpina*, in “Città di Milano”, 1925, pp. 7-8.
- G. ALESSI, “*Ad modum belli*”. *Il governo delle province napoletane tra antiche segreterie e nuovi ministeri (1803-1806)*, in “Frontiere d'Europa”, 1995, n. 2, pp. 127-178.
- G. ALESSI, *Discipline. I nuovi orizzonti del disciplinamento sociale*, in “Storica”, 1996, n. 4, pp. 7-37.
- G. ALESSI, *Giustizia e polizia. I. Il controllo di una capitale, Napoli 1779-1803*, Napoli, Jovene, 1992.
- G. ALESSI, *Polizia e spirito pubblico tra il 1848 e il 1860. Un'ipotesi di ricerca*, in “Bollettino del XIX secolo”, 2000, n. 6, pp. 141-147.
- G. ALESSI, *Questione giustizia e nuovi modelli processuali fra '700 e '800. Il caso leopoldino*, in L. Berlinguer, F. Colao (a cura di), *La Leopoldina nel diritto e nella giustizia in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 151-187.
- G. ALESSI, *Le riforme di polizia nell'Italia del Settecento: Granducato di Toscana e Regno di Napoli*, in *Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna*, Atti delle giornate di studio dedicate a Giuseppe Pansini, Firenze, 4-5 dicembre 1992, Roma, Pubblicazioni degli Archivi di Stato 31, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1994, pp. 404-426.
- Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*, Atti del LII Congresso di storia del Risorgimento italiano, Pescara, 7-10 novembre 1984, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1986.
- L. ANTONIELLI, *I capitani delle guardie milanesi. Tra onore e illeciti guadagni nella Milano del Settecento*, in *Tra Lombardia e Ticino. Studi in memoria di Bruno Caizzi*, Bellinzona, Edizioni Casagrande, 1995, pp. 89-108.
- L. ANTONIELLI, *Dalla ferma mista all'intendenza generale di finanza in Lombardia: dal punto di vista delle guardie*, in L. Antonielli, C. Capra, M. Infelise (a cura di), *Per Marino Berengo. Studi degli allievi*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 577-604.
- L. ANTONIELLI, *Guardia del corpo o guardia di polizia? La Guardia svizzera di Milano*, in M.L. Betri, D. Bigazzi (a cura di), *Ricerche di storia in onore di Franco Della Peruta*, Milano, Franco Angeli, 1996, vol. I: *Politica e istituzioni*, pp. 40-64.
- L. ANTONIELLI, *La guardia nazionale di Pavia: i primi anni (1796-1799)*, in “Annali di storia pavese”, 1992, n. 21, pp. 21-52.

- L. ANTONIELLI, *La partecipazione della polizia alla sicurezza integrale: un nuovo modo di pensare alla sicurezza*, in *Integrazione tra polizia e società: rapporti con l'autorità giudiziaria*, Messina, Grafo Editor, s.d. (ma 1999), pp. 281-291.
- L. ANTONIELLI, *La polizia nello Stato di Milano tra antico regime ed età napoleonica. Appunti per una ricerca*, in E. Granito, M. Schivino, G. Foscarì (a cura di), *Il Principato Citeriore tra ancien régime e conquista francese: il mutamento di una realtà periferica del Regno di Napoli*, Salerno, Archivio di Stato di Salerno – Amministrazione provinciale di Salerno, 1993, pp. 103-133.
- L. ANTONIELLI, *Il primo arruolamento nella gendarmeria italiana: le cause di un insuccesso*, in G.L. Fontana, A. Lazzarini (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Roma-Bari, Cariplo-Laterza, 1992, pp. 504-538.
- L. ANTONIELLI, *Una ricerca sulla polizia nel Ducato di Milano (secoli XVII-XVIII)*, in “Le Carte e la Storia”, a. I (1995), n. 2, pp. 29-34.
- L. ANTONIELLI, *Tra polizia e militare: la guardia nazionale della Repubblica cisalpina*, in A.M. Rao (a cura di), *Esercito e società nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, Napoli, Morano editore, 1990, pp. 57-125.
- L. ANTONIELLI, *Vino e polizia: il caso della Milano d'antico regime*, in M. Da Paszano, A. Mattone, F. Mele, P.F. Simbula (a cura di), *La vite e il vino. Storia e diritto (secoli XI-XIX)*, Roma, Carocci, 2000, v. II, pp. 1053-1069.
- A. AQUARONE, *Aspetti legislativi della Restaurazione in Toscana*, in “Rassegna storica del Risorgimento”, a. XLIII (1956), n. 1, pp. 12-13, 26-29.
- R. ARTESI, *La Guardia nazionale a Milano e in Italia (1796-1877)*, Milano, Rara, 1993.
- R. BACH JENSEN, *Liberty and Order: the Theory and Practice of Italian Public Security Policy, 1848 to the Crisis of the 1890s*, New York, Garland, 1991.
- D.H. BAILEY, *The Police and Political Development in Europe*, in Ch. Tilly (a cura di), *The Formation of National States in West Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 328-389.
- D. BALANI, *Il Vicario tra città e Stato. L'ordine pubblico e l'annona nella Torino del Settecento*, Torino, Deputazione Subalpina di Storia patria, 1987.
- G.M. BALDI, *La Guardia civica*, in “Nuova Antologia”, 1969, pp. 453-464.
- A. BARBATO, G. FASSONE, *Origini e storia del corpo dei Vigili urbani di Milano*, Milano, Greco & Greco editori, 1990.
- U. BARENGO, *I Carabinieri reali*, in P. Maravigna (a cura di), *Un secolo di progresso italiano nelle scienze militari, 1839-1939*, Roma, Società italiana per il progresso delle scienze, 1940, pp. 39-46.
- M.F. BARONI, *Gli ufficiali delle strade e la loro giurisdizione in Milano nell'anno 1497*, in “Nuova rivista storica”, 1968, pp. 427-431.
- E. BASAGLIA, *Aspetti della giustizia penale nel Settecento: una critica alla concessione dell'impunità agli uccisori dei banditi*, in “Atti dell'Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti”, t. CXXXVIII (1979-1980), pp. 1-16.
- E. BASAGLIA, *Il controllo della criminalità nella Repubblica di Venezia. Il secolo XVI: un momento di passaggio*, in *Venezia e la Terraferma attraverso le relazioni dei Rettori*. Atti del convegno, Trieste, 23-24 ottobre 1980, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 65-78.
- E. BASAGLIA, *Giustizia criminale e organizzazione dell'autorità centrale. La Repubblica di Venezia e la questione delle taglie in denaro (secoli XVI-XVII)*, in G.

- Cozzi (a cura di), *Stato, società e giustizia nella Repubblica veneta (sec. XV-XVIII)*, vol. II, Roma, Jouvence, 1985, pp. 191-220.
- M. BATTAGLIA, *L'ufficiale di pubblica sicurezza nella storia d'Italia: ricostruzione storico-domatica*, Roma, Babuino, 1963.
- M. BATTAGLINI, *L'amministrazione della giustizia nella Repubblica napoletana*, in "Rassegna storica del Risorgimento", 1985, f. II, pp. 147-170.
- Y.M. BERCÉ, *Société et police dans l'Ombrie napoléonienne*, in "Annales historiques de la Révolution française", 1975, n. 2, pp. 231-252.
- M. BERENGO, *Appunti sulla polizia austro-veneta agli inizi della Restaurazione*, in M.L. Betri, D. Bigazzi (a cura di), *Ricerche di storia in onore di Franco Della Peruta*, cit., vol. I, pp. 136-146.
- F. BIANCO, *Contadini, sbirri e contrabbandieri nel Friuli del Settecento. Le comunità di villaggio tra conservazione e rivolta (Valcellina e Valcovera)*, Pordenone, Edizioni Biblioteca dell'Immagine, 1990.
- F. BIANCO, *Sbirri, contrabbandieri e le "rie sette di malfattori" nel Settecento friulano*, in A. Pastore, P. Sorcinelli (a cura di), *Emarginazione, criminalità e devianza in Italia fra Seicento e Novecento. Problemi e indicazioni di ricerca*, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 51-75.
- P. BLASTENBREI, *Kriminalität in Rom, 1560-1585*, Tübingen, Max Niemeyer Verlag, 1995.
- P. BLASTENBREI, *La quadratura del cerchio: il bargello di Roma nella crisi sociale tardocinquecentesca*, in "Dimensioni e problemi della ricerca storica", 1994, n. 1, pp. 5-37.
- G. BOLIS, *La polizia e le classi pericolose della società: studi dell'avv. Giovanni Bolis*, Bologna, Zanichelli, 1871.
- J.K. BRACKETT, *The Otto di Guardia e Balìa: Crime and its Control in Florence, 1537-1609*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- E. BRAMBILLA, *Libertà filosofica e giuseppinismo. Tramonto delle corporazioni e ascesa degli studi scientifici in Lombardia, 1780-1796*, in G. Barsanti, V. Becagli, R. Pasta (a cura di), *La politica della scienza. Toscana e Stati italiani nel tardo Settecento*, Firenze, Olschki, 1996, pp. 393-433.
- P. BRIANTE, *Esercito e polizie*, in U. Levra (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Torino, Carocci, 1999, pp. 223-240.
- M. BROERS, *La gendarmerie et le maintien de l'ordre public dans l'Italie napoléonienne, 1800-1814. Institutions françaises et société baroque: la culture et la police*, in X. Rousseaux, M.S. Dupont-Bouchat, C. Vael (a cura di), *Révolutions et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales (1780-1830) / Revolutions and Criminal Justice. French Models and National Traditions (1780-1830)*, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1999, pp. 179-187.
- M. BROERS, *Noble Romans and Regenerated Citizens: the Morality of Conscription in Napoleonic Italy*, in "War in History", 2001, 8, pp. 249-270.
- M. BROERS, *L'ordine pubblico nella prima Restaurazione*, in *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna*, Atti del Convegno, Torino 21-24 ottobre 1991, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali-Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997, pp. 135-164.
- M. BROERS, *Policing Piedmont: "The Well Ordered" Italian Police State in the Age of Revolution, 1789-1821*, in "Criminal Justice History", 1994, pp. 39-57.

- M. BROERS, *The Police and the Padroni: Italian Notabili, French Gendarmes and the Origins of the Centralized State in Napoleonic Italy*, in "European History Quarterly", 1996, n. 3, pp. 331-353.
- L. CAJANI, *La criminalità romana nelle statistiche napoleoniche*, in L. Cajani (a cura di), *Criminalità e polizia nello Stato pontificio (1770-1820)*, "Archivi e cultura", 1997, pp. 103-132.
- A. CALDARELLA, *La Guardia nazionale in Sicilia nel 1848*, in E. Di Carlo, G. Falzone (a cura di), *Atti del congresso di studi storici sul '48 siciliano*, 12-15 gennaio 1948, Palermo, A. Priulla tipografia, 1950, pp. 279-308.
- M. CALZOLARI, *Il cardinale Ercole Consalvi e la riorganizzazione delle forze di polizia nello Stato pontificio durante la Restaurazione*, in "Archivi e cultura", 1997, pp. 133-168.
- M. CALZOLARI, *La censura nella Roma pontificia dell'Ottocento: il ruolo predominante della Direzione generale di polizia*, in *La musica a Roma attraverso le fonti d'archivio*, Atti del Convegno internazionale, Roma 4-7 giugno 1992, Lucca, Libreria musicale italiana editrice, 1994, pp. 287-297.
- M. CALZOLARI, *Il nuovo sistema informativo di polizia per la repressione dei delitti politici (1815-1820)*, in A.L. Bonella, A. Pompeo, M.I. Venzo (a cura di), *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX. Amministrazione, economia, società e cultura*, Roma-Freiburg-Wien, Herder, 1997, pp. 79-98.
- M. CALZOLARI, E. GRANTALIANO (a cura di), *I. Inventario dei registri*, in Archivio di Stato di Roma, Scuola di archivistica e paleografia diplomatica, *La Direzione generale di polizia. Protocollo ordinario (1816-1870)*, Roma, Archivio di Stato di Roma, 1997.
- M. CALZOLARI, E. GRANTALIANO, *La legislazione di polizia nello Stato pontificio*, in *I regolamenti penali di papa Gregorio XVI per lo Stato pontificio (1832)*, a cura di S. Vinciguerra, Padova, CEDAM, 1998, pp. CCXXVII-CCLVII.
- M. CALZOLARI, E. GRANTALIANO, *La Polizia pontificia: rapporti tra centro e periferia nello Stato ecclesiastico*, in Ph. Boutry, F. Pitocco, C.M. Travaglini (a cura di), *Roma negli anni di influenza e dominio francese 1798-1814. Rotture, continuità, innovazioni tra fine Settecento e inizio Ottocento*, Roma, ESI, 2000, pp. 65-83.
- R. CANOSA, *Alle origini delle polizie politiche: gli inquisitori di Stato a Venezia e a Genova*, Milano, Sugarco, 1989.
- R. CANOSA, *Storia della criminalità in Italia, 1845-1945*, Torino, Einaudi, 1991.
- N. CAPITINI MACCABRUNI, *52° Congresso nazionale dell'Istituto per la storia del Risorgimento italiano*, in "Rassegna storica toscana", 1986, n. 1, pp. 118-123.
- C. CAPRA, *Il "Mosé della Lombardia". La missione di Carlo Antonio Martini a Milano, 1785-1786*, in C. Mozzezzelli, G. Olmi (a cura di), *Il Trentino nel Settecento fra Sacro Romano Impero e antichi Stati italiani*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 323-351.
- C. CAPRA, M.T. CISERANI, *Criminalità e repressione della criminalità in Lombardia nell'età delle riforme: appunti per una ricerca*, in L. Berlinguer, F. Colao (a cura di), *Criminalità e società in età moderna*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 1-23.
- P. CAUSARANO, *"Il Palladio delle libertà": la Guardia nazionale nell'Ottocento. Il caso di Firenze durante l'Unificazione*, in "Passato e presente", 1991, n. 27, pp. 35-67.

- B.M. CECCHINI, *L'“infame” Chelotti, bargello fiorentino. Abusi e prevaricazioni di un funzionario di polizia nella Toscana leopoldina (1772-1783)*, in “Rassegna storica toscana”, 1992, n. 1, pp. 43-63.
- A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia. Aspetti storici e dogmatici*, Padova, Cedam, 1973.
- G. CHITTOLINI, *L'onore dell'ufficiale*, in “Quaderni milanesi”, 1989, n. 17/18, pp. 3-53.
- F. COLAO, *“Post tenebras spero lucem”. La giustizia criminale senese nell'età delle riforme leopoldine*, Milano, Giuffrè, 1989.
- R.O. COLLIN, *Italy: a Tale of Two Police Forces*, in “History Today”, 1999, n. 9, pp. 27-33.
- E. CONTI, *Carte della polizia nell'Archivio di Stato di Firenze: 1871-1898*, in “Movimento operaio: rivista di storia e bibliografia”, 1952, n. 3, pp. 486-522.
- F. CONTI, *Le guardie civiche*, in *Le riforme del 1847 negli Stati italiani*, Atti del Convegno di studi, in “Rassegna storica toscana”, 1999, n. 2, pp. 327-345.
- G. CONTI, *Il mito della “nazione armata”*, in “Storia contemporanea”, 1990, pp. 1149-1195.
- A. CONTINI, *La città regolata: polizia e amministrazione nella Firenze leopoldina (1777-1782)*, in *Atti delle giornate di studio dedicate a Giuseppe Pansini. Firenze, 4-5 dicembre 1992*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali-Ufficio centrale per i beni archivistici, 1994, pp. 426-508.
- A. CONTINI, *Corpi, genere e punibilità negli ordinamenti di polizia del tardo Settecento a Firenze*, in N.M. Filippini, T. Plebani, A. Scattigno (a cura di), *Corpi e storia*, Roma, Viella, 2002, pp. 39-67.
- N. CORTESE, *Corpi e scuole militari dell'esercito napoletano dal 1806 al 1815*, in “Rassegna storica napoletana”, 1933, n. 4, pp. 19-57.
- G. COZZI, *Religione, moralità e giustizia a Venezia: vicende della magistratura degli Esecutori contro la bestemmia (secoli XVI-XVII)*, in G. Cozzi, *La società veneta e il suo diritto. Saggi su questioni matrimoniali, giustizia penale, politica del diritto, sopravvivenza del diritto veneto nell'Ottocento*, Venezia, Fondazione Cini - Marsilio, 2000, pp. 65-148.
- P. CROCIANI, *Sullo stendardo dei Cacciatori volontari di Firenze*, in “Il Risorgimento”, 1987, n. 2, pp. 143-148.
- E. CROUZET-PAVAN, *Police des moeurs, société et politique à Venise à la fin du moyen âge*, in “Revue historique”, 1980, n. 536, pp. 241-288.
- E. CROUZET-PAVAN, *Potere politico e spazio sociale: il controllo della notte a Venezia nei secoli XIII-XV*, in M. Sbriccoli (a cura di), *La notte. Ordine, sicurezza e disciplinamento in età moderna*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991, pp. 46-66.
- E. CROUZET-PAVAN, *Violence, société et pouvoir à Venise (XIVème-XVème siècles): forme et évolution des rituels urbains*, “MEFRM”, 1984, n. 2, pp. 903-936.
- A. CURTI, *Alta polizia, censura e spirito pubblico nei Ducati Parmensi (1816-1829)*, in “Rassegna storica del Risorgimento”, 1922, f. 3, pp. 399-590.
- E. DALLA ROSA, *Le Milizie del Seicento nello Stato di Milano*, Milano, Vita e pensiero, 1991.
- A. D'ANCONA, *Spigolature nell'archivio della polizia austriaca di Milano*, Palermo, Sellerio, 1977.
- J.A. DAVIS, *Conflict and Control: Law and Order in Nineteenth-Century Italy*, London, Macmillan education, 1988 [traduz.: *Legge e ordine: autorità e conflitti nell'Italia dell'Ottocento*, Milano, Franco Angeli, 1989].

- L.A. DE BIASE, *Carabinieri contro briganti e banditi, 1814-1934*, Roma, Museo storico dell'arma dei Carabinieri, 1995.
- N. DEL RE, *Il governatore di Borgo*, in "Studi romani", a. XI (1963), pp. 13-29.
- A. DE MARTINO, *Giustizia e polizia a Napoli nella crisi dell'antico regime: il codice di polizia*, in R. De Lorenzo (a cura di), *L'organizzazione dello Stato al tramonto dell'antico regime*, Napoli, Morano editore, 1990, pp. 187-216.
- R. DENICOTTI (a cura di), *Delle vicende dell'Arma dei Carabinieri Reali in un secolo dalla fondazione del corpo*, Roma, Tipografia Unione Editrice, 1914.
- P. DE RICCARDIS, *Una Guardia nazionale inquinata: primo esame delle fonti archivistiche per Napoli e provincia, 1861-1870*, in "Quaderni dell'Istituto universitario orientale. Dipartimento di scienze sociali", II, 1988, n. 2, pp. 191-204.
- R. DEROSAS, *Moralità e giustizia a Venezia nel Cinque-Seicento. Gli Esecutori contro la bestemmia*, in G. Cozzi (a cura di), *Stato, società e giustizia nella Repubblica veneta (sec. XV-XVIII)*, I vol., Roma, Jouvence, 1980, pp. 431-528.
- E. DE ROSSI, *Il corpo dei Reali Carabinieri nei rivolgimenti politici del 1821*, in "Rivista storica del Risorgimento italiano", 5, 1912, pp. 1-48.
- M. DE SENA, O. SCAFFARDI, V. PEZZOLET *et al.*, *I Carabinieri, 1814-1980*, Roma, Ente editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 1980.
- P. DI BARI, *La polizia nel Cinquecento e nel Seicento*, in D. Palazzo (a cura di), *Dizionario enciclopedico di polizia*, 5 voll., Latina, Bucalo, 1976-1980, v. I, pp. 57-83.
- J. DICKIE, *A World at War: the Italian Army and Brigandage, 1860-70*, in "History Workshop Journal", 1992, n. 33, pp. 1-24.
- P. DI PAOLO, *Dalla cronaca alla leggenda. I Carabinieri nelle illustrazioni dei periodici popolari italiani*, Roma, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 1990.
- P. DI TERLIZZI, *Quando frammenti di storia si ricompongono. Alle radici culturali e formative dell'Arma dei Carabinieri*, Bari, Levante editori, 1991.
- M. DI SIVO, *Una storia "riservata". Il fondo cosiddetto della Commissione speciale per la repressione del brigantaggio (1814-1840)*, in A.L. Bonella, A. Pompeo, M.I. Venzo (a cura di), *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX. Amministrazione, economia, società e cultura*, Roma-Freiburg, Herder, 1997, pp. 99-118.
- E. DONATI, *Crisi di sussistenza, epidemia e strutture di controllo nella Toscana della Restaurazione*, in "Ricerche storiche", 1988, n. 1, pp. 52-77.
- A. D'ORSI, *La Polizia*, Milano, Feltrinelli, 1972.
- J. DUNNAGE, *The Italian Police and the Rise of Fascism. A Case Study of the Province of Bologna, 1897-1925*, London, Praeger, 1997.
- J. DUNNAGE, *Law and Order in Giolittian Italy: A Case Study of the Province of Bologna*, in "European History Quarterly", 1995, n. 3, pp. 381-408.
- C. EMSLEY, *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- C. EMSLEY, *La polizia politica e gli Stati nazionali in Europa nel XIX secolo*, in L. Cajani (a cura di), *Criminalità, giustizia penale e ordine pubblico nell'Europa moderna*, Milano, Unicopli, 1997, pp. 199-229.
- C. EMSLEY, *A Typology of Nineteenth-Century Police*, in "Crime, Histoire & Sociétés", 1999, n. 1, pp. 29-44.

- E. FASANO GUARINI, *Considerazioni su giustizia Stato e società nel Ducato di Toscana del Cinquecento*, in S. Bertelli, N. Rubinstein, C.H. Smyth (a cura di), *Florence and Venice: comparisons and relations*, vol. II: *Cinquecento*, pp. 135-168.
- E. FASANO GUARINI, *Gli "ordini di polizia" nell'Italia del Cinquecento: il caso toscano*, in M. Stolleis, K. Härter (a cura di), *Policey in Europa der frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 1996, pp. 55-95.
- C. FELLONI, *Amministrazione cittadina e controllo dell'ordine pubblico a Torino tra Sette e Ottocento*, in "Studi storici", 1990, n. 2, pp. 555-568.
- G. FENZI, *Il Granducato di Toscana fra reazione e rivoluzione nei primi anni dopo il congresso di Vienna*, in "Ricerche storiche", 1981, nn. 2-3, pp. 383-404.
- R. FEOLA, *Aspetti della giurisdizione delegata nel Regno di Napoli: il Tribunale di Campagna*, in "Archivio storico per le province napoletane", 1974, pp. 23-71.
- L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, Laterza, 1989.
- U. FERRERI, *Carabinieri*, Torino, Superga società editrice, 1953.
- G. FIUME, *Le bande armate in Sicilia (1819-1849). Violenza e organizzazione del potere*, Palermo, Annali della Facoltà di lettere e filosofia dell'Università di Palermo, 1984.
- G. FIUME, *Bandits, Violence and the Organization of Power in Sicily in the Early Nineteenth Century*, in A. Davis, P. Ginsborg (a cura di), *Society and Politics in the Age of the Risorgimento*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- G. FIUME, *Il controllo di polizia sul costume pubblico nella Sicilia di primo Ottocento*, in G. Botti, L. Guidi, L. Valenzi (a cura di), *Povertà e beneficenza tra Rivoluzione e Restaurazione*, Napoli, Morano, 1990, pp. 197-206.
- E. FRANCA, *Le baionette intelligenti. La Guardia nazionale nell'Italia liberale (1848-1876)*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- E. FRANCA, *Profilo di un'istituzione liberale: la Guardia nazionale in Italia (1848-1876)*, in "Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica", 1993, pp. 107-134.
- E. FRANCA, *Tra ordine pubblico e rivoluzione nazionale: il dibattito sulla Guardia civica in Toscana (1847-1849)*, in M. Meriggi, P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 89-112.
- D. FRIGO, *Principe, giudici, giustizia: mutamenti dottrinali e vicende istituzionali fra Sei e Settecento*, in L. Berlinguer, F. Colao (a cura di), *Illuminismo e dottrine penali*, La "Leopoldina" X, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 3-38.
- G. GALUPPINI, *Le Capitanerie di porto nel cinquantenario della costituzione in corpo militare*, in "Rivista marittima", 1973, n. 9, pp. 69-94.
- M. GIBSON, *Medici e poliziotti: il regolamento Cavour*, in "Memoria: Rivista di storia delle donne", 1986, pp. 90-100.
- M. GOTTARDI, *L'Austria a Venezia. Società e istituzioni nella prima dominazione austriaca, 1798-1806*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- A. GRAB, *State Power, Brigandage and Rural Resistance in Napoleonic Italy*, in "European History Quarterly", 1995, n. 1, pp. 39-70.
- E. GRANTALIANO, *Spirito pubblico e difesa dello Stato nell'età della seconda Restaurazione*, in A.L. Bonella, A. Pompeo, M.I. Venzo (a cura di), *Roma fra la*

- Restaurazione e l'elezione di Pio IX. Amministrazione, economia, società e cultura*, Roma-Freiburg, Herder, 1997, pp. 63-78.
- F.E.C. GREGORY, *Polizia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1996, vol. VI, pp. 659-667.
- F. GRISI, *Storia dei Carabinieri. Imprese, battaglie, uomini e protagonisti: i due secoli della Benemerita al servizio della gente*, Casale Monferrato, Edizioni Piemme, 1996.
- C. GUARNIERI, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995.
- S.C. HUGHES, *La continuità del personale di polizia negli anni dell'unificazione nazionale italiana*, in "Clio", 1990, n. 2, pp. 337-364.
- S.C. HUGHES, *Crime, Disorder and the Risorgimento. The Politics of Policing in Bologna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- S.C. HUGHES, *Fear and Loathing in Bologna and Rome: the Papal Police in Perspective*, in "Journal of Social History", 1987, n. 21, pp. 97-116.
- S.C. HUGHES, *Per le origini delle pattuglie cittadine*, in "Rassegna storica del Risorgimento", 1984, f. II, pp. 170-172.
- S.C. HUGHES, *Poliziotti, Carabinieri e "Policemens": il bobby inglese nella polizia italiana*, in "Le Carte e la storia", 1996, n. 2, pp. 22-31.
- S.C. HUGHES, *Probing the Police in the Past: An Italian Case Study*, in "Criminal Justice History", 1988, pp. 21-40.
- S.C. HUGHES, *The Theory and Practice of Ozio in Italian Policing: Bologna and Beyond*, in "Criminal Justice History", 1985, pp. 89-103.
- V. ILARI, *Gli antenati della Gendarmeria pontificia: il Battaglione de' Corsi e poi de' Soldati in luogo de' Corsi (1603-1798)*, in "Memorie storiche militari", Roma, 1983, pp. 751-800.
- The Italian Customs and Excise Police*, in "Italy: Documents and Notes", 1974, nn. 5-6, pp. 445-460.
- R.B. JENSEN, *Police Reform and Social Reform: Italy from the Crisis of the 1890s to the Giolittian Era*, in "Criminal Justice History", 1989, pp. 179-200.
- S. JOPPI, *Lucciole a Verona. Prostitute e polizia nell'Ottocento*, Verona, Bonato & Castagna, 1996.
- L. LACCHÉ, *Latrocinium. Giustizia, scienza penale e repressione del banditismo in antico regime*, Milano, Giuffré, 1988.
- R. LAMBRUSCHINI, *Ordinamento municipale della polizia*, in Id., *Scritti politici e di istruzione pubblica*, a cura di A. Gambero, Firenze, 1937, pp. 87-88.
- S. LANDI, *Il governo delle opinioni. Censura e formazione del consenso nella Toscana del Settecento*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- D. LAVEN, *Law and order in Habsburg Venetia, 1814-1835*, in "Historical Journal", 1996, n. 2, pp. 383-403.
- A. LENCI, *La polizia municipale: tradizione storica della vigilanza urbana in Padova*, Padova, Cedam, 1998.
- U. LEVRA, *L'altro volto di Torino risorgimentale 1814-1848*, Torino, Istituto della Storia del Risorgimento italiano, 1988.
- G. LIVA, *Il controllo e la repressione degli "oziosi e vagabondi": la legislazione in età spagnola*, in *La città e i poveri. Milano e le terre lombarde dal Rinascimento all'età spagnola*, a cura di D. Zardin, Milano, Jaca Book, 1995, pp. 291-332.

- 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, New Press, 1987, pp. 167-208.
- G. LIVA, *Questioni di ordine pubblico nello Stato di Milano alla fine del Seicento: le riflessioni del capitano di giustizia Giovanni Battista Belcredi*, in *La Lombardia spagnola. Nuovi indirizzi di ricerca*, a cura di E. Brambilla, G. Muto, Milano, Unicopli, 1997, pp. 263-282.
- L. LONDEI, *Apparati di polizia e ordine pubblico a Roma nella seconda metà del Settecento: una crisi e una svolta*, in "Archivi e cultura", 1997, *Criminalità e polizia nello Stato pontificio (1770-1820)*, pp. 9-65.
- L. LONDEI, *Giovanni Barberi fiscale generale pontificio tra politica e amministrazione della giustizia nella crisi dell'antico regime*, in M. Sbriccoli, A. Bettoni (a cura di), *Grandi tribunali e Rote nell'Italia di antico regime*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 657-683.
- C. MANGIO, *La polizia toscana. Organizzazione e criteri d'intervento*, Milano, Giuffrè, 1988.
- C. MANGIO, *Riforma di polizia e ordine pubblico negli ultimi anni del principato Leopoldino*, in *La "Leopoldina". Criminalità e giustizia criminale nelle riforme del Settecento europeo*, a cura di L. Berlinguer, preprint, Siena, Università degli studi di Siena, 1986, vol. I, pp. 839-999.
- B. MARIN, *Décapage de l'espace et contrôle du territoire urbain: les quartiers de police à Naples (1779-1815)*, in *Le quartier urbain en Europe (XVI-XX siècles)*, Table ronde internationale organisée à Rome par l'École française, 27-28 settembre 1991, "Mefrim", 1993, t. 105-2, pp. 349-374.
- R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale: regime eccezionale e leggi per la repressione dei reati di brigantaggio, 1861-1865*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- M. MARTULLO, *Il fondo "Segreteria e Ministero di polizia" nell'Archivio di Stato di Napoli*, in "Rassegna degli Archivi di Stato", 1973, nn. 2-3, pp. 491-495.
- V. MASELLIS, *La polizia nel Settecento*, in D. Palazzo (a cura di), *Dizionario enciclopedico di polizia*, 5 voll., Latina, Bucalo, 1976-1980, v. I, pp. 84-108.
- P. MASSA, *Arti e milizia: un esempio genovese della fine del XVIII secolo*, in *Studi in onore di Gino Barbieri. Problemi e metodi di storia ed economia*, Salerno, Ipem edizioni, 1983, vol. II, pp. 1011-1031.
- G.P. MASSETTO, *Un magistrato e una città nella Lombardia spagnola. Giulio Claro pretore a Cremona*, Milano, Giuffrè, 1985.
- G.P. MASSETTO, *Osservazioni sull'attività giudiziaria del Senato milanese nell'età del Beccaria*, in A. De Maddalena, E. Rotelli, G. Barbarisi (a cura di), *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, Bologna, Il Mulino, 1982, vol. III, pp. 721-741.
- G.P. MASSETTO, *Saggi di storia del diritto penale lombardo (secc. XVI-XVIII)*, Milano, Led, 1984.
- F. MENEGHETTI CASARIN, *I vagabondi la società e lo Stato nella Repubblica di Venezia alla fine del Settecento*, Roma, Jouvence, 1984.
- L. MINETTI, *la Guardia nazionale di Piacenza nel 1848*, in "Studi piacentini. Rivista dell'Istituto storico della Resistenza di Piacenza", 1990, n. 7, pp. 41-61.
- E. MONGIANO, *Police et politique à Nice dans les fonds des Archives d'État de Turin (1814-1860)*, in *Nice au XIXème siècle. Mutations institutionnelles et*

- changements de souveraineté. Actes du colloque organisé par le Centre d'Histoire du Droit du Laboratoire de Recherches juridiques économiques et politiques sur les transformations des activités de l'État*, Nice, Centre d'Histoire du Droit, 1985, pp. 149-163.
- E. MONGIANO, *La Segreteria degli interni e la polizia*, in *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna*, Atti del Convegno, Torino 21-24 ottobre 1991, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali-Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997, pp. 105-119.
- B. MONTALE, *Giacomo Balbi Pivera e la guardia civica di Genova (marzo-settembre 1848)*, in "Rassegna storica del Risorgimento", 1967, f. IV, pp. 548-593.
- B. MONTALE, *Polizia e ordine pubblico nel Ducato di Parma*, in "Padania. Storia, cultura, istituzioni", 1988, n. 4, pp. 135-156, ora anche in Id., *Parma nel Risorgimento. Istituzioni e società (1814-1859)*, Milano, Franco Angeli, 1993, al capitolo *Polizia e ordine pubblico*, pp. 51-78.
- A. MONTI, *I Carabinieri nella storia d'Italia*, Torino, Edizioni palatine di R. Pezzani, 1947.
- C. MOZZARELLI, *Riflessioni preliminari sul concetto di "polizia"*, in "Filosofia politica", 1988, n. 1, pp. 7-14.
- M. MURAT, *Il Carabiniere: storia del corpo – Avvenimenti dell'arma*, Piacenza, Edizioni Apuana, 1935.
- G. OLIVA, *Storia dei Carabinieri dal 1814 a oggi*, Milano, Mondadori, 2002.
- P. NAPOLI, "Police": *la conceptualisation d'un modèle juridico-politique sous l'ancien régime*, in "Droits", 1995, pp. 151-160.
- P. NAPOLI, *Polizia d'antico regime: frammenti di un concetto nella Toscana e nel Piemonte del XVII e XVIII secolo*, in M. Stolleis, K. Härtner (a cura di), *Policey im Europa der frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1996, pp. 1-54.
- V. ODDONE, *Controllo sociale e ordine pubblico: la polizia nell'Ottocento*, in *La scienza e la colpa. Crimini criminali criminologi: un volto dell'Ottocento*, a cura di U. Levra, Milano, Electa, 1985, pp. 221-225.
- V. ODDONE, *Le origini della polizia scientifica*, in *La scienza e la colpa. Crimini criminali criminologi: un volto dell'Ottocento*, a cura di U. Levra, Milano, Electa, 1985, p. 226.
- G. OLIVA, *Storia dei Carabinieri. Immagine e autorappresentazione dell'Arma, 1814-1992*, Milano, Leonardo, 1992.
- S. PALIDDA, *Polizia postmoderna: etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000.
- M. PALLINI, L. SALVESTRINI, *La guardia civica di Pescia. Fatti e personaggi (1847-1849)*, Pescia, Amministrazione comunale, 1986.
- G. PANSERI, *La nascita della polizia medica: l'organizzazione sanitaria nei vari Stati italiani*, in G. Micheli (a cura di), *Storia d'Italia. Annali, 3: Scienza e tecnica nella cultura e nella società dal Rinascimento a oggi*, Torino, Einaudi, 1980, pp. 157-196.
- F. PASANISI, *La polizia nel secolo XIX*, in D. Palazzo (a cura di), *Dizionario enciclopedico di polizia*, 5 voll., Latina, Bucalo, 1976-1980, v. I, pp. 109-131.
- F. PASANISI, *Principali personaggi di polizia a Napoli sotto i francesi ed i Borboni*, Viterbo, Tipografia Agnesotti, 1959.

- A. PASTORE, *Crimine e giustizia in tempo di peste nell'Europa moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1991.
- E. PAVAN, *Police des mœurs, société et politique à Venise à la fin du moyen âge*, in "Revue historique", n. 536 (1980), fasc. 4, pp. 268-286.
- L. PEZZOLO, *L'archibugio e l'aratro. Considerazioni e problemi per una storia delle milizie rurali venete nei secoli XVI e XVII*, in "Studi veneziani", 1983, pp. 59-79.
- R. PILATI, *Delitti e ordine pubblico durante il decennio francese: gli atti della Gran Corte criminale di Napoli*, in "Archivio storico delle province napoletane", 1984, pp. 389-419.
- G. PISANO, *I "birri" a Roma nel Seicento e un progetto di riforma del loro ordinamento sotto il pontificato di Innocenzo XI*, in "Roma", 1932, pp. 543-556.
- I. POLVERINI FOSI, *La società violenta. Il banditismo dello Stato pontificio nella seconda metà del Cinquecento*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1985.
- C. POVOLO, *Aspetti e problemi dell'amministrazione della giustizia penale nella Repubblica di Venezia, secoli XVI-XVII*, in G. Cozzi (a cura di), *Stato società e giustizia nella Repubblica Veneta (sec. XV-XVIII)*, Roma, Jouvence, 1980, vol. I, pp. 153-258.
- P. PRETO, *I servizi segreti di Venezia*, Milano, Il Saggiatore, 1994.
- S. PUGLIA, *Conflittualità, controllo, mediazione in un quartiere di Roma intorno al 1848*, in "Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso – Issoco", VII, 1983-84, pp. 225-244.
- A.M. RAO, *Esercito e società a Napoli nelle riforme del secondo Settecento*, in "Rivista italiana di studi napoleonici", 1988, n. 1 (n.s.), pp. 93-159.
- G. RATTI, *All'origine della Legione delle truppe leggere: il problema della polizia tributaria e doganale in Piemonte nel secolo XVIII*, in "Rivista della Guardia di finanza", 1976, 3, pp. 208-210.
- E. RE, *La guardia civica*, in "Il Risorgimento", 1950, I-IV, pp. 431-433.
- A.J. REINERMAN, *The Failure of Popular Counter-revolution in Risorgimento Italy: the Case of the Centurions, 1831-1847*, in "The Historical Journal", 1991, 34, pp. 21-41.
- L. RIALI, *Liberal Policy and the Control of Public Order in Western Sicily 1860-1862*, in "Historical Journal", 1992, n. 2, pp. 345-368.
- L. RIALI, *Sicily and the Unification of Italy: Liberal Policy and Local Power, 1859-1866*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- M. RIZZO, *Istituzioni militari e strutture socio-economiche in una città di antico regime: la milizia urbana a Pavia nell'età spagnola*, in "Cheiron", 1995, n. 23, pp. 157-185.
- M.A. ROMANI, *Criminalità e giustizia nel Ducato di Mantova alla fine del Cinquecento*, in "Rivista Storica Italiana", 1980, fasc. III-IV, pp. 680-706.
- G. SANTONCINI, *Il groviglio giurisdizionale dello Stato ecclesiastico prima dell'occupazione francese*, in "Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento", XX, 1994, pp. 82-102.
- G. SANTONCINI, *Ordine pubblico e polizia nella crisi dello Stato pontificio (1848-1850)*, Milano, Giuffrè, 1981.
- G. SANTONCINI, *Sovranità e giustizia nella Restaurazione pontificia. La riforma dell'amministrazione della giustizia criminale nei lavori preparatori del Motu Proprio del 1816*, Torino, Giappichelli, 1996.
- E. SARACINI, *I crepuscoli della polizia*, Napoli, Siem, 1922.

- M. SBRICCOLI, *Nox quia nocet. I giuristi, l'ordine e la normalizzazione dell'immaginario*, in M. Sbriccoli (a cura di), *La notte. Ordine, sicurezza e disciplinamento in età moderna*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991, pp. 9-19.
- M. SBRICCOLI, voce *Polizia: b) Diritto intermedio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Milano, 1985, pp. 111-120.
- G. SCARAMELLA, *Spirito pubblico, società segrete e polizia a Livorno dal 1815 al 1821*, Roma, Soc. Ed. Dante Alighieri, 1901.
- M. SIMONDI, *Classi povere e strategie del controllo sociale nel Granducato di Toscana (1765-1790)*, Firenze, Dipartimento statistico dell'Università degli studi di Firenze, 1983.
- B. SORDI, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano, Giuffrè, 1991.
- B. SORDI, *Police/Policy. Linguaggi comuni e difformi sentieri istituzionali nel passaggio dalla polizia di antico regime all'amministrazione moderna*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 1997, n. 26, pp. 625-651.
- E. STANZANI, *Corpo delle pattuglie cittadine, 1820-1961: cenni storici e documenti dell'unico corpo civile con mansioni di P. S. in Italia*, Rocca S. Casciano, Tip. F. Cappelli, 1962.
- D. TARANTINI, *La maniera forte, elogio della polizia. Storia del potere politico in Italia: 1860-1975*, Verona, Bertani, 1975.
- D. TARANTINI, *La maniera forte: dall'Unità a Crispi*, in "Comunità", 1971, n. 165, pp. 101-188.
- P. TESSITORI, "Basta che finisca 'sti cani". *Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Venezia, Istituto Veneto di scienze lettere ed arti, 1997.
- S. TIECCO, *Ordine pubblico e controllo sociale in Capitanata tra Rivoluzione e prima Restaurazione*, in S. Russo (a cura di), *La Capitanata nel 1799*, Atti del convegno, Foggia, Palazzo Dogana 4 dicembre 1999, Foggia, Claudio Grenzi, 2000, pp. 83-111.
- S. TIECCO, *Società civile e gendarmeria a Napoli nella prima metà dell'Ottocento*, in "Società e storia", a. XXIV (2001), n. 91, pp. 135-151.
- G. TOCCI, *Dallo "stato" dei Landi allo stato dei Farnese: amministratori e funzionari a Bardi fra Cinque e Settecento*, in A. Barbero, G. Tocci, *Amministrazione e giustizia nell'Italia del nord fra Trecento e Settecento: casi di studio*, a cura di L. Marini, Bologna, Patron, 1994, pp. 41-77.
- I. TOGNARINI, F. MINECCIA, *Tumulti urbani nella Toscana di Pietro Leopoldo*, in L. Berlinguer, F. Colao (a cura di), *Criminalità e società in età moderna*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 167-228.
- G. TOSATTI, *La repressione del dissenso politico tra l'età liberale e il fascismo: l'organizzazione della polizia*, in "Studi storici", 1997, n. 1, pp. 217-255.
- L. VALENTE, *La polizia urbana a Milano*, Milano, Quaderni della "Città di Milano", 1960.
- P. VERRI, *La polizia militare attraverso i tempi*, Roma, Comando dell'arma dei Carabinieri, 1975.
- P. VERRI, *1880: reclutamento dei Carabinieri e loro impiego come forza combattente in una memoria del generale Cosenz*, in "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri", 6, 1972, pp. 1-16.
- G. VIOLA, *Polizia, 1860-1977: cronache e documenti della repressione in Italia*, Verona-Roma, Bertani-Stampa alternativa, 1978.

## *Indice dei partecipanti e degli interventi*

- G. Alessi: 33, 39, 61, 97, 140, 174  
L. Antonielli: 5, 60, 117, 157  
G. Astuto: 113  
E. Brambilla: 46, 141, 184  
M. Broers: 29, 59, 91, 145, 158, 171, 177  
M. Calzolari: 18, 57, 110, 146, 169  
S. Contini: 65, 99, 116, 148, 200  
M.S. Corciulo: 44  
M. Da Passano: 109, 167  
I. Fosi: 136, 140, 148, 159, 165, 171  
E. Grantaliano: 23, 94, 112  
S.C. Hughes: 21, 96, 113, 147, 151, 175, 201  
G. Liva: 83, 162  
L. Mannori: 52  
A. Mattone: 54, 197  
P. Napoli: 24, 92, 100, 170  
C. Persico: 30  
M. Piccialuti: 101, 115, 172  
P. Preto: 13, 24, 51  
A. Romano: 11  
V. Sciuti Russi: 166  
B. Sordi: 27, 81, 98  
S. Tiecco: 161  
G. Tosatti: 26, 62, 199  
A. Viggiano: 142, 193



## Indice

<i>Introduzione</i> , di Livio Antonielli	p.	5
La polizia in Italia nell'età moderna		9
<i>Presentazione</i> , di Andrea Romano		11
1. <i>Il significato del lemma «polizia»</i> , di Paolo Preto		13
Discussione		21
2. <i>La comparsa di una polizia «moderna»</i> , di Giorgia Alessi		33
Discussione		39
3. <i>Quali le funzioni di polizia?</i> , di Sandra Contini		65
Discussione		81
4. <i>La normazione di polizia</i> , di Maura Piccialuti		101
Discussione		109
5. <i>Gli uomini della polizia e l'arruolamento</i> , di Livio Antonielli		117
Discussione		136
6. <i>L'immagine della polizia</i> , di Steven Hughes		151
Discussione		157
7. <i>Proposte e nuovi indirizzi di ricerca</i> , di Michael Broers		177
Discussione		184
<i>Bibliografia</i>		203

Finito di stampare nel mese di novembre 2002  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto di Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)



