

La polizia sanitaria: dall'emergenza alla gestione della quotidianità

[Seminario di Studi, Messina, 12-13 dicembre 2008]

a cura di
Livio Antonielli

Rubbettino

Indice

Livio Antonielli <i>Introduzione</i>	5
Giuliana Albini <i>Il controllo della sanità: gli ufficiali del ducato di Milano nel XV secolo</i>	7
David Gentilcore <i>Il protomedico e il ciarlatano. Incontro o scontro?</i>	19
Jacques Lorgnier <i>Des ordures à la voirie, un défi de police sanitaire relevé à Lille aux 16^e et 17^e siècles</i>	37
Antoine-Marie Graziani <i>Polizia sanitaria nei presidi della Corsica genovese (secc. XVI-XVIII)</i>	67
Marina Garbellotti <i>Sorvegliare la mobilità, ascoltare le «voci». Misure preventive e repressive dell'Ufficio di sanità di Trento nel Seicento</i>	75
Francesca M. Lo Faro <i>La polizia sanitaria e le scoperte della chimica</i>	93
Livio Antonielli <i>Tra polizia sanitaria e polizia di prossimità: gli anziani di parrocchia nella Milano del Sei-Settecento</i>	107
Maria Soledad Campos Diez <i>De la policía sanitaria en el Antiguo Régimen al orden constitucional</i>	141

Paola Zocchi <i>Le misure di polizia sanitaria del Comune di Milano nell'Ottocento preunitario</i>	161
Enza Pelleriti <i>«Che debba servire all'uso delle contumacie per persone e merci di sospetto rimoto». Note sul Lazzaretto di Messina</i>	177
Christian Lepage <i>Le policier face aux personnes semblant présenter der troubles du comportement psychique (Belgique 1831-1920)</i>	189
Rosamaria Alibrandi <i>Il colera va per mare. Misure di polizia sanitaria in Sicilia nel 1837</i>	197
Marco Soresina <i>I regolamenti comunali d'igiene e i medici poliziotti nell'Italia unita (ca. 1859-1914)</i>	207
Pedro Fernández Santiago <i>Personas con discapacidad intelectual: limitaciones de la capacidad de obrar e Instituciones de carácter tuitivo</i>	221
<i>Discussione</i>	235
<i>Indice degli interventi alla Discussione</i>	265

Discussione

Francesco Di Donato

Quando Livio Antonielli mi telefonò per propormi di presiedere questa discussione, gli chiesi se fosse davvero il caso, dato che non mi sono mai specificamente occupato delle vicende legate al tema della sanità. Mi sono occupato, com'è noto, di magistratura, di conflitti tra poteri dello Stato, dello Stato moderno nella sua veste politica, ma mai di sanità. Pensavo di aver troncato così la questione, ma il professor Antonielli, che è una delle persone più tenaci e caparbie che io conosca, mi ha invece completamente spiazzato – cosa tutt'altro che facile – con il seguente argomento, a cui non ho saputo contrapporre alcunché. Mi ha detto: «È proprio questo che vogliamo: un dibattito condotto da uno studioso che non sia un tecnico specialista dell'argomento, ma che si sia occupato della questione dello Stato a tutto tondo, in modo che si intersechino i saperi». La questione così posta è foucaultiana quanto mai, e dunque non ho potuto dire di no. Sin dai primordi del mio percorso di studioso Michel Foucault e l'interdisciplinarietà, l'intersezione dei saperi, hanno rappresentato la pietra angolare della mia ricerca. Come sappiamo Foucault parla di saperi assoggettati, di archeologia dei saperi, di intersezioni tra le funzioni in rapporto alle culture. Così, sin da quando giovanissimo, a ventisei anni, me ne andai a Parigi a studiare, oltre alla storia, mi interessai di antropologia culturale, filosofia, e seguii i corsi di Jacques Derrida e Claude Lévi-Strauss. Ho dunque ceduto volentieri alla sollecitazione di Livio Antonielli, anche per rivedere alcuni fraterni amici come lui ed Andrea Romano, e gli allievi del dottorato di Messina, a cui sono molto affezionato.

Riflettendo in seguito sul modo di condurre il presente dibattito, mi sono venute in mente molte cose, che ho poi ritrovato nelle relazioni di ieri, tutte di grandissimo interesse. Tra i punti toccati dagli interventi che mi hanno più particolarmente colpito, ne ho selezionati quattro, essenziali, fondendo le mie considerazioni precedenti con quelle ascoltate ieri. Il primo concerne una tematica cara a Denis Richet, il grande storico francese di cui ho avuto

la fortuna di tradurre *Lo spirito delle istituzioni*, nel 1998 per Laterza¹, che ha avuto un grande successo e ben quattro edizioni. In questo libro, proprio citando in nota l'opera di Michel Foucault, Richet tratta del «gran rifiuto degli umili», un tema che è stato toccato da alcune relazioni di ieri, molto a proposito. Consiste nella costruzione degli ospedali, il che inversamente significa che gli umili, i pezzenti, i non abbienti – oggi si direbbe «i diversamente ricchi» – cominciano a un certo punto a essere emarginati, un momento che Foucault individua – e Richet riprende – nel XVII secolo. Anche le relazioni di ieri hanno individuato questo punto di svolta. Tale svolta nell'ambito delle politiche sanitarie dell'Occidente moderno. Ora tale svolta, oltre che misteriosa nelle sue origini, potrebbe apparire politicamente scorretta: non si capisce infatti per quale motivo lo Stato si cominci a occupare di sanità. Le risposte sono molteplici. Quella foucaultiana afferma che il «gran rifiuto degli umili» e le politiche conseguenti cominciano a produrre più problemi di quanti non ne possano risolvere. Il numero di pezzenti è talmente grande che, una volta superata la soglia critica, il gran rifiuto produce più problemi di quelli che si avrebbero lasciando le cose come stanno. Lo Stato è a questo punto costretto a occuparsene. Il disciplinamento sociale di tali gruppi diventa indispensabile alla tenuta delle istituzioni, a fronte delle prime rivolte urbane, quelle studiate da Roland Mousnier, il grande storico che ho avuto la fortuna di annoverare tra i miei maestri. Ricordo come in seguito a tali studi si creò una polemica violentissima con la storiografia marxista, in particolare con la scuola sovietica. Mousnier polemizzò molto coraggiosamente con due storici sovietici, tra cui Boris Porchnev. L'interpretazione di queste rivolte era naturalmente diversa, per la storiografia marxista e per quella di stampo liberale di Mousnier. Rimando a tal proposito al testo da me tradotto nel 2002 per conto della ESI di Napoli, di Roland Mousnier, *La costituzione dello Stato assoluto*², e a quello di Boris Fëdorovič Porchnev, *Rivolte contadine e urbane del «Grand Siècle»*³, anch'esso tradotto. Se si segue il filone foucaultiano, la gestione del «gran rifiuto degli umili» viene invece interpretata come un fenomeno che in una prima fase consiste appunto nel «gran rifiuto» degli indigenti, che «sporcano» con la loro stessa presenza e che in seguito occorre appunto gestire.

Che cosa funziona nella storia? Ce lo spiega molto bene un film di Denis Arcand, grande regista canadese, *Il declino dell'impero americano*, che comincia con una lezione universitaria in cui il professore afferma come

¹ D. Richet, *Lo spirito delle istituzioni. Esperienze costituzionali nella Francia moderna*, Laterza, Roma-Bari 1998, introduzione traduzione di F. Di Donato (1a ediz. *La France moderne: l'esprit des institutions*, Flammarion, Paris 1973).

² R. Mousnier, *La costituzione dello Stato assoluto. Diritto, società, istituzioni in Francia dal Cinquecento al Settecento*, ESI, Napoli 2002.

³ Jaca Book, Milano 1976.

nella storia continuo tre componenti: il numero, il numero e ancora il numero. Quando il numero dei pezzenti inizia a crescere a dismisura e viene accompagnato dal fenomeno dell'inurbamento, la pressione del proletariato nelle città diventa insostenibile. Diventa dunque decisivo occuparsi del problema, per garantire la tenuta delle istituzioni – «borghesi», come direbbe Porchnev, «statuali» come le avrebbe semplicemente definite Mousnier. Un terzo filone di analisi è infine quello individuato non da uno storico, ma da un grande letterato ginevrino, Jean Starobinski. Starobinski scrive un libro che tutti gli storici e tutti i dottorandi di storia dovrebbero leggere, *Il rimedio nel male*⁴. Il capitolo iniziale è dedicato alla parola «civilizzazione», di cui l'autore traccia un'analisi finissima, individuando, tra i vari significati, quello di «polisser», «polir», pulire, che ho sentito riecheggiare ieri in alcune relazioni. Fare pulizia, fare polizia: l'assonanza è evidente. Fidatevi delle parole. Dunque la pulizia delle strade, di cui abbiamo sentito parlare ieri, la pulizia dell'*environnement*, il non inquinare, il gestire i rifiuti, oggi quelli tossici, in passato quelli, ad esempio, del macellaio, com'è stato ben detto ieri in una relazione. La necessità di «pulizia» – delle strade, cioè intesa nella stessa accezione che ancor oggi le diamo –, ad un certo punto, nell'età «classica» del Seicento, nell'ambito della quale Foucault comincia a studiare il fenomeno della follia e di conseguenza tutti i fenomeni a essa storicamente collegati, si trasforma in gestione razionale di polizia. Mi è piaciuta molto in proposito la relazione di Jacques Lorgnier, sulla gestione della città intesa come pulizia, che nello stesso tempo mette in luce proprio questo passaggio, dalla pulizia alla polizia come gestione razionale del territorio. È così che nasce la polizia, in stretto rapporto con la dimensione sanitaria. Il collegamento tra polizia e istituzioni politiche è in questo senso strettissimo, e capisco solo adesso veramente l'importanza di organizzare un convegno sulla storia della polizia legandola strettamente alla storia delle istituzioni, come ha fatto Livio Antonielli. Proprio alla fine della sua relazione di ieri, Antonielli descrive molto bene il passaggio, in età napoleonica, da una polizia che si occupa di pulizia e di sanità, di organizzazione del territorio e della città, a una polizia che diventa polizia del pensiero, dedita al controllo non solo sociale ma anche intellettuale, delle strutture e delle sottostrutture urbane e sociali: un passaggio di grandissimo rilievo che andrebbe studiato in profondità, come non è ancora stato fatto.

Foucault, com'è noto, è morto abbastanza giovane, quando non aveva ancora sessant'anni. Tra i libri che avrebbe voluto scrivere, c'era appunto uno studio che riprendeva alcune «piste» – come amava dire lui – che aveva tracciato durante i corsi tenuti al Collège de France negli anni Settanta,

⁴ J. Starobinski, *Il rimedio nel male. Critica e legittimazione dell'artificio nell'età dei Lumi*, Einaudi, Torino 1990.

e in particolare nell'ambito di quello del 1977, che poi è diventato *Il faut défendre la société*, tradotto due volte in italiano in un'edizione spuria, per conto Delle Grazie e poi della Feltrinelli⁵. Il libro che avrebbe voluto scrivere era proprio sulla polizia. Un suo indiretto allievo, che ho conosciuto molto bene, e con cui ho condiviso un ampio tratto dei miei studi, Paolo Napoli, che ora insegna all'École des Hautes Études, ha evitato l'arresto nell'ambito del processo per l'omicidio di Marta Russo soltanto perché in quel momento era a Berlino con la sua fidanzata di allora, che ora è diventata sua moglie. Solo per caso si è salvato da un arresto, la cui motivazione stava nel fatto che sulla sua porta alla Sapienza era segnalato il suo orario di ricevimento, che casualmente coincideva con il momento dell'omicidio. Scusate questa digressione, che è solo apparentemente fuori tema. Come quest'altra: nell'ambito dello stesso processo, uno dei grandi filoni di indagine che ha portato all'incriminazione di Scattone e Ferraro consisteva nell'aver trovato, come prova, sul loro comodino libri che trattavano di delitti. Alla notizia ho rabbrivito. Sul mio comodino tengo infatti da anni *Delitti esemplari* di Max Aub⁶. Capirete dunque tutta la rilevanza del passaggio messo in luce da Antonielli nella parte finale della sua relazione, come si passa dalla gestione di una polizia «urbana» alla gestione di una polizia «mentale». Per riprendere il filo dei ragionamenti e concludere: il problema di Starobinski è speculare a quello di Foucault. Starobinski ci pone sulla traccia di un tema classico di Norbert Elias, il processo di civilizzazione. Un processo che consiste nella gestione della pulizia-polizia, cioè della sanità, e nell'inglobamento di quello che era stato prima il «gran rifiuto degli umili» in un processo successivo di «istituzionalizzazione degli umili», con la costruzione degli ospedali, dei lazzaretti, di cui ha trattato Enza Pelleriti; di quelle strutture che Foucault avrebbe inserito nell'*episteme*, nella logica del «grande internamento», come carceri, scuole, ospedali, lazzaretti. Una dimensione che rischia di diventare pericolosa. Non abbiamo fatto forse lo stesso con l'università? L'università è diventata oggi una struttura che serve a «parcheggiare» le energie dei giovani. In antico regime il maggiorascato attribuiva titoli e proprietà al solo primogenito, mentre i cadetti partivano militari, convogliandone le energie giovanili nella guerra o nelle crociate. Era anche quella un'operazione di polizia. Si eliminava un problema dalle proprie città e lo si portava altrove, grazie a un elemento ideologico. Si parcheggiano i giovani nelle università sino a un'età matura, quando la mielina comincia a decadere nel nostro corpo e con essa le nostre facoltà intellettive più piene, per meglio gestire il contenzioso sociale che ne potrebbe nascere.

⁵ M. Foucault, *Bisogna difendere la società*, Feltrinelli, Milano 2009.

⁶ Sellerio, Palermo 1982.

A che servono dunque le istituzioni? Sono delle operazioni giuridiche? O piuttosto – e qui varrebbe la pena di riprendere le sollecitazioni di due grandi scrittori siciliani, Sciascia e Camilleri – non sarebbe più appropriato parlare di una «illegalità dei legali» e di un prodotto «criminale» da parte delle istituzioni? Sino a giungere a una criminalizzazione del potere? Io preferirei essere più moderato. Direi che nel processo di istituzionalizzazione dell'Occidente sono presenti entrambi i fenomeni: quello del disciplinamento ai fini di una costruzione organizzata, civilizzata, «policé», educata; e quello del prezzo che si paga per il disciplinamento e la razionalizzazione sociale, cioè dell'internamento, dell'intrappamento, che risponde a una logica sostanzialmente illiberale. C'è un prezzo da pagare, per il disciplinamento sociale e culturale, indispensabile per formare una «mentalità sociale», come direbbe Maravall, che supporta lo Stato, sulla quale lo Stato si costruisce. Su questo punto devo dire che sono abbastanza isolato, non solo nell'ambito della nostra disciplina, la storia delle istituzioni politiche, ma anche nell'ambito della storiografia italiana. Sto conducendo da anni una polemica – e tra pochi mesi uscirà in proposito un mio libro, *La rinascita dello Stato* – perché i nostri colleghi, quando parlano di Stato e di statualità, trattano separatamente la materia, i giuristi in un modo e i sociologi in un altro, ma nessuno riesce a fondere il paradigma giuridico-sociale con quello antropologico-culturale. Lo Stato non è solo istituzione, logica, diritto dell'internamento, una capacità di gestione razionale. Lo Stato è soprattutto un'interazione, come avrebbe detto Mousnier una «solidarietà verticale» tra individui che compongono la società e istituzioni che li governano: è una mentalità sociale, e su questo ha ragione il conservatore Maravall tanto vituperato dalla storiografia di sinistra. È un processo che infine diventa autodisciplinamento. Mi pare un aspetto fondamentale, sul quale vorrei richiamare la vostra attenzione. Il processo di «pulizia-polizia» finisce per comportare necessariamente una consuetudine di autodisciplinamento, senza la quale le istituzioni, le carceri, il diritto nulla potrebbero costruire dal punto di vista dell'istituzionalizzazione e della statualità. È questo il motivo per cui preferisco parlare di statualità, piuttosto che di Stato. È la statualità a essere protagonista, cioè un processo antropologico, che si fa mentale, che diventa un automatismo individuale e sociale. È il motivo per cui in Inghilterra tutti si mettono ordinatamente in coda mentre a Napoli tutti passano con il rosso ai semafori. Non si sono determinate in Italia, tranne che in alcune realtà, le condizioni per l'affermazione antropologico-culturale della statualità. Il processo di disciplinamento sanitario, che è un aspetto fondamentale del più vasto fenomeno del disciplinamento sociale, descritto nelle relazioni di ieri concerne soprattutto le realtà del Settentrione, tranne il caso del lazzeretto di Messina, e probabilmente non è un caso. La Milano del Settecento è già una città in qualche misura europea, che si pone gli stessi problemi di Parigi, anche se poi li risolve un po' meno brillantemente, perché ha meno strumenti, meno risorse. Ritorna ancora una volta la questione del numero: la Francia nel XVIII

secolo è un Paese di venticinque milioni di abitanti, il Ducato di Milano ne ha incomparabilmente di meno. Più abitanti, maggiore capacità di drenaggio fiscale, più soldi, maggiore capacità d'investimento. Quello di istituzionalizzazione è un processo fortemente connesso con quelli di modernizzazione e di civilizzazione, e dunque con lo sviluppo della polizia. Si tratta di elementi inscindibili, purtroppo.

Mi ha infine molto colpito un altro filone d'indagine, per concludere: quello concernente il rapporto tra istituzionalizzazione e civilizzazione, che ovunque – indistintamente in tutta Italia e nel resto dell'Europa, e infatti ne abbiamo sentito parlare nell'interessante relazione della collega spagnola, Maria Soledad Campos Díez – si realizza attraverso un processo parallelo di gestione di tali risorse, una gestione che in ogni realtà viene assicurata da una magistratura. Diventa allora fondamentale lo studio delle magistrature. Le magistrature governano. Governano i processi amministrativi. Il potere politico, pubblico si serve di magistrati. Non solo dei magistrati strutturati dall'alto, come i Parlamenti francesi, le *Cortes* spagnole, le corti di giustizia italiane, ma anche delle magistrature che nascono dal basso, dalle comunità stesse, come nel caso degli Anziani milanesi di cui ha trattato Antonielli. Figure, queste ultime, che sono in seguito legittimate dall'alto ma che nascono dall'organizzazione sociale – che non definirò spontanea, perché è in realtà frutto di un disciplinamento sociale precedente, nel caso di Milano: lo stesso Montesquieu, nel suo viaggio in Italia, rilevò la differenza con Napoli, allora come oggi sommersa di rifiuti. Vorrei proporvi un'altra piccola parentesi. Tempo fa a Digione, dove sono rimasto otto mesi, ho cominciato una ricerca presso la Biblioteca municipale, dove ho trovato una serie completa di sentenze manoscritte, prodotte dal 1501 al 1699 dal Parlamento locale. Dal mio lavoro di censimento statistico-seriale è emerso che, su due secoli di sentenze, il 90% concernevano questioni di pulizia e polizia sanitaria: i cimiteri, le annone, i mercati, le leggi suntuarie, i rifiuti, la produzione dei generi alimentari più importanti, come latte, pane, verdure, l'uso di concimi. L'attività della magistratura più importante del regno di Francia solo nel 10% dei casi consisteva in quelle cause che gli storici del diritto, con la loro enfasi, sottolineano come quelle più rilevanti, quelle criminali, costituzionali, i *lits de justice*. Il 90% della produzione di quegli organi riguardava invece questioni sanitarie, amministrative. La mia intenzione è quindi di intitolare quel futuro saggio *Gouverner la ville à travers la jurisdiction*.

Per concludere, l'aspetto che più mi ha colpito di questo nostro convegno e che porterò gelosamente con me è la seguente riflessione: al fondo, così come non ci si libera della metafisica con un bicchier d'acqua – come dice Heidegger in uno dei passaggi più semplici ed al contempo drammatici di *Sein un Zeit*⁷ –, non ci si libera del potere giudiziario. È di grande attualità

⁷ Halle 1927.

la questione della separazione delle carriere: ieri sera, alla televisione, il presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati spiegava, in proposito, che la magistratura italiana è integerrima e come rappresenti in quanto tale una garanzia per tutti i cittadini; che la separazione delle carriere sarebbe un grave scandalo e che rappresenterebbe un passo indietro in termini di civiltà. Non si capisce come mai, dato che la separazione è vigente in tutti gli altri Paesi, l'unico Paese civile sarebbe l'Italia. Ho scritto un saggio⁸ in memoria di quel grande studioso che fu Adriano Cavanna, dove ho rilevato con un parallelo filologico che il potere magistratuale di ieri si ripropone quasi alla lettera, con le stesse parole che ancora oggi i magistrati utilizzano. È un potere nascosto, di cui non ci si libera. Anche quando nasce dal basso, dalla comunità, anche quando si occupa di problemi «ministeriali», intesi nell'antico significato di *ministerium*, di servizio verso la comunità, il processo di statalizzazione non riesce a fare a meno del potere magistratuale. Sarebbe forse opportuno che noi ci ponessimo una volta per tutte il seguente problema: come risolvere la concentrazione enorme di poteri che è la magistratura, che è sì al servizio dei cittadini ma che è anche tale, tanto da rendere occulto il potere, così come è anche emerso da molte relazioni. Come vedete, ho voluto offrirvi degli spunti ad ampio raggio. Vi ringrazio e lascio quindi la parola ai presenti.

Livio Antonielli

Nell'attesa che ci si iscriva a parlare, vorrei fare qualche rapida osservazione. Ho avuto la sensazione, in questo convegno in cui la polizia è riportata alla sanità, di trovarmi di fronte a un ritorno alle origini. La polizia ha cominciato a essere studiata in modo compiuto quando ci si è posti il problema di cosa fosse. Si sono quindi analizzati sia il lemma «polizia», sia le sue primitive funzioni, che sono stati descritti dalla storiografia come un ventaglio estremamente allargato di significati e di attività. Così appaiono le competenze di polizia alla Nicolas Delamare, ad esempio, una polizia che si occupa di tutto, intesa come amministrazione. A partire da qui si è poi studiato quali siano stati i percorsi di specializzazione, di selezione delle funzioni, che progressivamente hanno definito le pratiche e i saperi di polizia.

In questa sede, con lo studio della polizia sanitaria, siamo di nuovo proiettati, necessariamente, nella dimensione della polizia «onnivora», non identificabile in settori specializzati, cioè sui problemi concreti che la società locale, dal medioevo in avanti, si poneva come primari per gestire il vivere

⁸ F. Di Donato, *La «machine à faire lois». Funzione giurisdizionale e funzione d'indirizzo politico nella prospettiva storiografica di Adriano Cavanna*, in A. Padoa Schioppa, G. Di Renzo Villata, G.P. Massetto (a cura di), *Amicitiae pignus. Studi in ricordo di Adriano Cavanna*, Giuffrè, Milano 2003, 3 tomi, t. I, pp. 805-830.

organizzato. L'elemento che mi ha colpito, partendo necessariamente da tale base, nel corso di molte relazioni, è che la dimensione della polizia onnivora, nell'ambito della sanità, non ha subito, se non in maniera parziale, tale processo di affinamento in direzione di una polizia come oggi la intendiamo, suddivisa in varie branche specializzate. Al limite si è notato che una polizia sanitaria gestita dallo Stato non c'era proprio, né venne nemmeno creata: si utilizzava per necessità sanitarie, quando serviva, la polizia in quanto tale, non una sua componente specializzata, o se lo era, lo era solo in qualche suo micro ramo, non certo in una dimensione più ampia. Si è invece notato come la polizia sanitaria sia rimasta in gran parte «agganciata» alle amministrazioni locali. Se i grandi problemi di polizia potevano essere assunti a livello di amministrazione centrale, dal Sette e Ottocento in avanti, la parte strettamente organizzativa di tali problemi, che richiedeva in continuazione risposte specifiche e flessibili sul territorio, è rimasta invece affidata al livello municipale, locale, di intervento.

Francesco Di Donato

Scusa se ti interrompo, vorrei fare in proposito una domanda. Questo avviene solo in Italia o anche in Francia e in Inghilterra?

Livio Antonielli

A mio giudizio, anche in Francia e in Inghilterra; è un processo che si può in qualche misura generalizzare, anche se poi metteremo in luce le mille eccezioni. E questo perché nell'ambito sanitario continuano a essere presenti i problemi quotidiani, che non possono essere proposti come questioni d'ordine generale da inquadrare in un grande piano legislativo a livello centrale, ma che occorre affrontare su un piano di concreto intervento «porta a porta». Quando si tratta di vaccinazione, ad esempio. Sono eccezioni, a mio parere, i casi come quello attuale napoletano in cui la pulizia delle strade diventa un fatto d'ordine politico nazionale, perché sono coinvolti interessi di tale portata, di gestione del territorio, dei rifiuti, da trascendere le capacità e le possibilità di intervento insite nella realtà istituzionale locale. Eccezioni, appunto, che confermano la regola. In realtà, il sistema dei micro interventi di sanità, di pulizia del territorio, devono giocarsi sul piano locale.

Accanto alle soluzioni ed ai piani di carattere generale promananti dal centro, propri soprattutto dello Stato liberale, che pretende di imporre alla società la sua organizzazione, hanno continuato a restare attive le competenze locali, indipendentemente da come è stata organizzata l'amministrazione locale, se a struttura verticistica, ultimo anello della catena di comando dal

centro, o come espressione dal basso. Tutto ciò ci è apparso in modo chiaro seguendo gli operatori che concretamente si muovono in questo spazio d'intervento. Da questa polizia «generalista» non abbiamo visto nascere la polizia di Stato, i poliziotti, i gendarmi, ma la polizia municipale, i vigili urbani, che continuano tutt'oggi a mantenere competenze allargate. La polizia municipale non si occupa solo di ordine pubblico, ma anche di contravvenzioni nei mercati, di consegna dei certificati elettorali, di sostegno agli interventi degli ufficiali giudiziari, di controllo del traffico; di una serie di micro funzioni che incidono concretamente sul vivere quotidiano, e che toccano un ventaglio di materie assai largo, proprio come accadeva in antico regime. Mi ha molto colpito la relazione di Pedro Fernández Santiago quando ha rilevato nel loro aspetto contingente, da sociologo, quali siano i «buchi», le carenze nelle attuali competenze della polizia locale. Mi è piaciuta la sua analisi, giocata non sul piano ideologico delle soluzioni generali che tutto devono affrontare e risolvere, ma su quello micro quotidiano, della necessità di vaccinare tutti gli individui; la sua relazione ha ben messo in luce quali enormi difficoltà debba affrontare la polizia municipale a fronte delle persone afflitte da incapacità mentale e quali violenze nascano nei confronti di queste ultime a causa della mancanza di un intervento adeguato e di specifici regolamenti in materia. Anche in questo caso si tratta di una polizia locale che deve affrontare di tutto, come accadeva con la polizia preposta al buon ordine amministrativo di antico regime, che di tutto si occupava.

Simona Mori

Vorrei innanzitutto ringraziare tanto gli organizzatori del convegno che i relatori, perché mi pare che ci abbiano fornito numerosi spunti, da punti di vista assai diversi. Ho compreso la centralità del tema sanitario, che forse andrebbe sottolineata maggiormente nell'ambito della crescita della funzione di polizia. Particolarmente indovinato mi pare il titolo, che gioca proprio sul binomio dell'emergenza e della quotidianità. Il tema dell'emergenza mi pare di grande attualità, anche nell'ambito della storiografia politica e istituzionale, e di importanza centrale. L'emergenza in ambito sanitario è, mi sembra, un fattore di trasformazione delle istituzioni, delle tecniche, delle procedure. Alcuni interventi hanno sottolineato quanto l'emergenza sanitaria, tramite l'uso delle «bollette», ad esempio, stimoli precocemente l'uso delle scritture, come quello di Giuliana Albini, dunque già a partire dall'età medievale. Anche la relazione di Marina Garbellotti ha sottolineato come l'emergenza sanitaria faccia nascere una nuova cultura di governo, che da principio non è affatto necessariamente vincente, dato che si deve confrontare con un retaggio antico assai radicato: una cultura nuova, benché a nostri occhi elementare, che si avvale delle tecniche di riconoscimento degli individui,

del disciplinamento della mobilità. L'emergenza giustifica inoltre il ricorso a interventi di carattere imperativo. Come diceva poco fa Livio Antonielli, io vedrei in tutto ciò una sorta di polarizzazione. Da un lato alcuni interventi hanno invece sottolineato quanto l'emergenza sanitaria stimoli la centralizzazione e richieda un protagonismo dei poteri pubblici. L'abbiamo visto per il caso di Milano e per quello della Corsica, trattato da Antoine Graziani, tra i quali ho riscontrato forti analogie. D'altra parte l'emergenza sanitaria incide sempre sul territorio, rendendo necessaria una capillare presenza delle istituzioni, per cui mi pare che i due aspetti, la spinta alla centralizzazione e la necessità di essere capillarmente presenti, interagiscano fortemente tra loro. Ed è proprio questa interazione a stimolare l'integrazione verticale di cui ha parlato prima Francesco Di Donato e che fa nascere lo Stato.

Altri aspetti sembrano invece entrare in conflitto con questa tendenza. Così il retaggio della società cetuale, molto presente ma confliggente con essa, che si oppone all'ideologia sanitaria, che si confronta con essa in modo sempre vario e con esiti abbastanza imprevedibili. Un altro problema che la crescita della polizia sanitaria si trova ad affrontare è la disomogeneità del territorio. La polizia sanitaria nasce nelle città; ma i problemi sanitari non sono confinati nelle mura urbane e richiedono invece la capacità di coprire per intero il territorio, dove tuttavia troviamo comunità che non dispongono delle stesse strutture di cui dispongono le città. Un interrogativo che mi sono posta è se le istituzioni come gli Anziani di parrocchia, ad esempio, siano altrettanto attive nelle comunità rurali e periferiche.

Livio Antonielli

Direi che, con altri nomi, sono ben presenti.

Simona Mori

In questo caso sarebbe interessante vedere come la funzione sanitaria possa declinarsi in un ambito più piccolo, meno difeso, meno circoscritto. Abbiamo inoltre visto come le ragioni della sanità, che nei momenti di emergenza epidemica sono assolutamente prioritarie, si scontrino con altre ragioni come quelle economiche, come è stato ben sottolineato dalle relazioni di Enza Pelleriti e di Rosamaria Alibrandi: un cordone sanitario prolungato nel tempo confligge con le esigenze commerciali. Ancora una volta gli esiti di questo confronto non sono prevedibili.

Un'altra ragione che mi pare non sia stata direttamente trattata nelle relazioni di ieri, anche perché è questione in gran parte assente nelle vicende storiche, ma che è stata sottolineata in diversi interventi, è quella

soggettiva. Come ha ben detto Maria Soledad Campos Díez, la salute è un diritto soggettivo. Sarebbe interessante vedere come le ragioni dell'individuo e delle comunità si possano opporre a quelle dei poteri pubblici. Nella società per ceti, abbiamo visto come le ragioni dell'aristocratico debbano confrontarsi con quelle del potere pubblico, della guardia posta ai confini, nel caso della relazione di Marina Garbellotti. Anche Giuliana Albini aveva accennato al fatto che le comunità reagivano ai precetti e alle ordinanze di governo animosamente. Un ultimo punto che mi pare interessante e che è emerso in alcune relazioni, molto presente nel libro di Paola Zocchi⁹, è il rapporto tra saperi tecnici e potere amministrativo: un tema al quale, come storici delle istituzioni, dovremmo guardare dal punto di vista dell'esercizio del potere. L'emergere di questi saperi tecnici è lento, il loro protagonismo comincia alla fine del Settecento, come abbiamo visto dalla relazione di Francesca Lo Faro, e solo nel tardo Ottocento saranno pienamente al centro dell'attenzione, come ci ha ben mostrato la relazione sui regolamenti comunali di Marco Soresina.

Francesco Di Donato

Gli iscritti a parlare sono molti, ma prima di dar loro la parola, vorrei intervenire su quanto appena detto da Simona Mori, a mio giudizio di grande importanza e stimolo. Non potendo per ragioni di spazio riprendere tutte le suggestioni, mi limiterò a quella che mi preme maggiormente, la questione della disomogeneità del territorio. È vero che la disomogeneità del territorio esiste, ma è proprio questo che distingue uno Stato dalle strutture di potere che non lo sono: la capacità di ridurre il molteplice all'uno; di compiere un'operazione politica imprimendo una direzione ben precisa, facendo una scelta, operando quella che Max Weber chiamava «la scelta delle possibilità». Tra le varie possibilità, il processo di statalizzazione è quello che imprime una e una sola scelta. Non ha vita chi non sceglie una vita, diceva Pier Paolo Pasolini. Non ha politica chi non sceglie una politica. Tutto ciò è di grandissima importanza anche per un altro motivo. In Italia è in corso un dibattito storiografico molto acceso sulla questione della disomogeneità del territorio, che alcuni, tra cui Maurizio Fioravanti, considerano l'effervescenza del territorio, sino a farne un'entità dialetticamente intesa contro la statualità. La disomogeneità del territorio diventa manifestazione delle capacità del territorio, ovvero la disgregazione diventa fattore positivo, per essere più chiaro e

⁹ P. Zocchi, *Il comune e la salute. Amministrazione municipale e igiene pubblica a Milano (1814-1859)*, FrancoAngeli, Milano 2006.

brutale. Io vorrei invece precisare che, sì, è vero, esiste la disomogeneità del territorio, ed essa ovviamente, nell'ambito della questione sanitaria, assume caratteristiche di grande interesse, e diversificate, appunto, soprattutto per quanto concerne la gestione da parte delle magistrature che se ne occupano. È anche vero, però, che la capacità del processo di istituzionalizzazione è proprio quella di gestire queste disomogeneità: lo Stato ha fatto sentire la sua presenza, il processo di civilizzazione e di disciplinamento ha avuto maggiore successo non dove non c'era disomogeneità. È proprio nella capacità di imprimere una scelta, ad esempio nel campo della polizia sanitaria, che possiamo toccare con mano la capacità di uno Stato di essere tale, di produrre istituzioni razionali in grado di imporre una politica al territorio. Mi premeva sottolineare quest'aspetto proprio perché in Italia esiste un filone storiografico che fa della disomogeneità del territorio un alibi per giustificare una feroce antistatualità. La posizione di Simona Mori mi pare invece molto più affine alla mia, tale da intendere tale disomogeneità in maniera affatto diversa da Fioravanti, ma piuttosto come un aspetto negativo. Tale aspetto negativo diventa invece un elemento positivo se e solo se gestito dalla statualità.

Leonida Tedoldi

Non mi addentro in tale discussione, per il momento, che ho già avuto modo di affrontare, benché su altri versanti, con Francesco Di Donato, ma mi limiterò ad alcune osservazioni sulle relazioni. Mi sembra che il tema dell'omogeneizzazione sia emerso chiaramente, in molti interventi di ieri oltre a quello di Livio Antonielli. Sulla disomogeneità del territorio ha già risposto Di Donato, e dunque non aggiungo altro. Vi sono state, però, nelle relazioni, anche alcune mancanze, visto lo «stato dell'arte» attuale. Una di queste è certo stata provocata dalla mancanza di fonti. È a mio parere molto importante studiare a fondo come l'esercizio della polizia sanitaria si espliciti sul territorio. Ieri si son fatte molte analisi sulle magistrature e sulle loro funzioni, ma occorre aver chiaro che un conto sono i regolamenti e un conto è il loro rispetto, ed è proprio su questo punto che si giocano e si scontrano molti e diversi interessi. Che si chiami ordinanza o *real cedula*, il punto fondamentale è se una norma non viene applicata o viene applicata male. Nell'ambito dell'analisi sui processi si comprende meglio il gioco delle parti, in modo da capire quali siano le emersioni dal basso e la forza che esercita il potere dall'alto.

Anche per quanto concerne le piste individuate da Di Donato, peraltro molto frequentate dalla storiografia, il problema è che manca o è carente una documentazione adeguata che consenta di trovare solide conferme per capire se l'intuizione è valida oppure no. Pulizia delle strade e pulizia del

pensiero, per riprendere Di Donato, vanno a mio parere di pari passo. I *justice of peace* inglesi sono giudici che si occupano anche della pulizia delle strade, nonostante la peculiarità del caso inglese. Esiste una tradizione fortissima che lega polizia, polizia sanitaria e magistratura, come credo. Ma manca poi la possibilità fattiva di rispondere alle sollecitazioni di Di Donato con studi e analisi corroborati da fonti. Mancano al momento ancora alcuni tasselli, che solo indagini in profondità sulla documentazione giudiziaria potranno fornire: sempre che si trovino le fonti.

Altra questione di rilievo, a mio parere, che vi pongo per stimolare il dibattito, è che più che il passaggio dall'emergenza al governo – dato che l'emergenza è parte stessa del governo – mi pare che conti quello dall'emergenza alla prevenzione. È la prevenzione il punto di svolta saliente del processo, più che la gestione. Durante tutto l'antico regime la prevenzione è il fattore mancante e comincerà a concretizzarsi, come sottolineava prima Simona Mori, nel momento in cui emergerà il diritto soggettivo. Solo da quel momento si innescherà un meccanismo che condurrà a questa soluzione. Si tratta a mio giudizio di un passaggio di straordinaria importanza, che sarà in grado di mettere poi in atto il processo delineato da Livio Antonielli prima, a proposito dell'intervento di Pedro Fernández Santiago, che in sostanza ha parlato di diritti. Dunque, ciò che manca in antico regime è, anche, il principio della prevenzione. Ricordo di aver studiato, da neofita inesperto, i problemi posti alle istituzioni di una città portuale di antico regime molto grande, Malaga. Tutto in quel caso era legato ossessivamente all'idea di emergenza, dato che in un porto ogni nave in arrivo rappresentava un potenziale pericolo, come sottolineano anche gli storici che ne hanno analizzato le vicende. L'emergenza innesca tutta una serie di interventi a cui si accavallano altre situazioni di emergenza, senza alcuna possibilità di previsione. Mi pare che gli interventi di ieri sull'Ottocento abbiamo ben messo in luce tale aspetto.

Un altro tema a mio giudizio di grande importanza, per concludere, è quello della polizia di frontiera, che è anche polizia sanitaria. Ricordo il caso di un mio collega, allievo come me di Marco Meriggi, a Trieste, che la mattina studiava e il pomeriggio lavorava in frontiera, selezionando i bovini che arrivavano dalla Slovenia. I suoi racconti testimoniavano che sulla frontiera di Trieste si giocavano interessi di grande portata, legati soprattutto a questioni sanitarie, dato che occorreva decidere cosa far passare e cosa no.

Livio Antonielli

Vorrei intervenire un attimo in proposito. La gestione della quotidianità rappresenta l'esecuzione, in cui si produce anche la prevenzione, che ne è un aspetto.

Mi pare che l'amico Tedoldi sia in definitiva più foucaultiano di me, sulla questione pulizia delle strade/pulizia del pensiero. Effettivamente, Foucault l'avrebbe proprio pensata così, mentre io conservo qualche perplessità in merito. Dopo aver ascoltato la relazione di Livio Antonielli, e in particolare la sua parte conclusiva, mi pare che la giusta interpretazione dovrebbe essere la seguente: pulizia delle strade e pulizia del pensiero vanno di pari passo a partire dalla svolta post rivoluzionaria. Mi viene in proposito in mente questo paradosso: nell'Italia senza Stato di antico regime, l'Inquisizione fa una politica in cui la repressione non è lo strumento del disciplinamento sociale ai fini dell'organizzazione di una mentalità e di una realtà statale. Fa una politica repressiva punto e basta, ai fini di quello che un grande storico italiano, Adriano Prosperi, chiama il «tribunale della coscienza». In Francia, in Inghilterra e persino in Spagna, invece, le cose vanno diversamente. In Spagna l'Inquisizione ha un ruolo pubblico importante ma diverso perché comunque si innesta in un processo statale. Soprattutto in Francia, che è il Paese dove la statualità ha raggiunto il massimo di omogeneità e di coerenze, non è certamente possibile, già nel Cinque-Seicento, parlare di identificazione tra la gestione del territorio, intesa come pulizia delle strade e come intervento sanitario, e pulizia del pensiero: i trattatisti di quel tempo, come Bodin e Loyseau, hanno potuto scrivere le loro opere liberamente. Sarebbe opportuno, come ho già proposto ai giovani dottorandi per le loro ricerche future, fare uno studio di storia della cultura comparata tra la trattatistica prodotta nella Francia moderna e quella italiana. Mentre in Francia Bodin scriveva la sua monumentale codificazione del diritto pubblico, e Loyseau la sua grande codificazione della società attraverso l'organigramma degli uffici e delle dignità, in Italia avevamo Torquato Accetto e Botero, i post machiavelliani, il pensiero gesuitico. Quello che ha fatto Tenenti per lo Stato, la comparazione semantica tra il termine italiano usato nelle varie realtà regionali e quello francese, si potrebbe fare per la trattatistica politica. Sarà solo con Bonaparte che si affermerà un sistema verticistico, come ha detto Livio Antonielli, che porterà alla coincidenza tra pulizia delle strade e pulizia del pensiero, e basterebbe vedere cosa ha fatto Hausmann con lo sventramento di Parigi per la realizzazione dei grandi *boulevards*. L'ordine pubblico diventa effettivamente un modo di pensare. Per completare questa comparazione tra letteratura e storia, aggiungo che la reazione culturale all'imperialismo fu fenomenale e si è riversata nella grande stagione letteraria ottocentesca rappresentata da Guy de Maupassant, dal naturalismo di Zola, da Flaubert. La reazione al disciplinamento sociale porta cioè a Madame Bovary. Il disciplinamento sociale che comporta il controllo moralistico dell'individuo del Secondo Impero conduce all'esaltazione del *ménage à trois*, celebrato da Maupassant.

Penso che le questioni siano molteplici. A proposito di quanto appena detto, è importante a mio parere guardare al contempo alla normativa e alla sua applicazione pratica. Lo studio della normativa è fondamentale, perché ci dà una serie di riferimenti indispensabili. Nella maggior parte dei casi i governatori della Corsica, quando si insediano, emettono gride generali in gran parte ripetitive. La cosa è tanto più evidente, agli occhi degli studiosi, dato che sono state raccolte in fondi ordinati per materie e non cronologicamente. Si vede così con chiarezza come le disposizioni vengano reiterate ogni due anni; fatto che non dimostra affatto che esse vengano applicate, altrimenti non ci sarebbe bisogno di reitarle. Ma non dimostra nemmeno che esse non vengano applicate. Occorre fare attenzione, io credo. E credo che l'unica soluzione per avere una risposta sia quella di tornare ad analizzare l'ambito dell'applicazione pratica. Occorre quindi interrogare le carte processuali, quando ve ne sono Zola e so bene che non è affatto sempre così Zola per vedere ciò che accade effettivamente. Mi sono occupato tempo fa del fenomeno del banditismo, ad esempio. Quando ci si occupa di questo tema ci si rende conto che la legge funziona un po' sì e un po' no. Penso al caso della disposizione dello scambio «tête pour tête», in base al quale si offre la testa di un bandito al posto di quella di un altro, principio che trova le sue origini nelle tradizioni consuetudinarie dei «maquis», delle organizzazioni di briganti alla macchia. È un sistema che funziona molto bene. A partire dal 1555 vi è una legge che dice che il bandito può uscire dalla latitanza nel momento in cui ha procurato alle autorità la testa di un altro bandito. In seguito si vede tale disposizione evolvere. L'evoluzione della legge dimostra come la norma possa evolvere perché la pratica fa sì che evolva. Occorre dunque non arrestare l'analisi sul piano della sola normativa. Nella mia relazione di ieri ho fatto molta attenzione a scegliere le gride che avevano il carattere della particolarità, sia quelle che marcavano un momento di cambiamento sia quelle che concernevano un ambito specifico di intervento e non generale. Le gride generali hanno infatti il difetto di non essere illuminanti, in questo senso.

Il secondo punto che vorrei toccare concerne il rapporto tra la città e la regione circostante. È vero che abbiamo scelto quasi tutti di occuparci di città, e questo perché è a partire dall'ambito urbano che le disposizioni essenziali prendono corpo. Innanzitutto perché occorre saper leggere e scrivere, per produrre delle norme, com'è stato rilevato ieri da ben tre relazioni. La norma appartiene all'ambito della scrittura, una dimensione che grosso modo in antico regime era prerogativa solo di alcune comunità. Un aspetto, questo, in cui rientra perfettamente il peculiare caso della Corsica. La Corsica è un'isola aperta e al contempo chiusa: aperta

al nord e chiusa al sud. Al nord, nella regione di Capo Corso, abbiamo la viticoltura, che alimenta il commercio con le marine romane e toscane. Qui il livello d'istruzione è assai elevato, inferiore solo a quello dei fiorentini dello stesso periodo. Ma qual è il rapporto delle autorità con questa popolazione? Ci si rende conto come il governatore non abbia fiducia nei *capocorsiens*, e si affidi a gente di Bastia per imporre loro la legge. Nonostante il livello d'istruzione elevato, se la legge è calata dall'alto, è gente di città, di Bastia, che deve portare la «buona novella», come i *missi dominici*, nelle comunità di Capo Corso. È dunque importante, a mio parere, focalizzare la nostra attenzione su questi due punti: la questione del rapporto tra normativa e sua applicazione, essenziale per non limitarsi a fare della semplice storia del diritto; avere attenzione per ciò che avviene nelle campagne, nei piccoli comuni, in conseguenza delle epidemie, che inducono le città a intervenire in periferia, e ad apportare cambiamenti nei regolamenti municipali.

Francesco Di Donato

Grazie ad Antoine Graziani. Gli interventi dei più giovani studiosi, che a mio parere hanno pienamente ragione sul piano metodologico, dimostrano quanto grande sia ancora la distanza tra la storiografia francese e quella italiana. Ricordo un libro uscito in Francia, *Normes et transgressions au XVIII^e siècle*¹⁰, a mio parere formidabile, che ho letto con la più grande attenzione. Io stesso, durante le mie ricerche a Digione, ho potuto notare che la maggior parte dei casi che avevo selezionato concernevano delle ripetizioni inaudite, leggi che venivano reiterate almeno ogni anno e mezzo o due anni. Normalmente ciò significava che la legge non era rispettata. La più ripetuta di tutte era una legge che, colpendo i trasgressori con pene assai dure, proibiva il gioco dei dadi nelle taverne dopo il calar del sole. Si era infatti constatato che il gioco dei dadi provocava dispute accanite, che spesso sfociavano in omicidi o compromettevano gravemente l'ordine pubblico. Ma nonostante la reiterazione della legge, tutti continuavano a giocare a dadi. Altra giustificazione che venivano riportata, e che trovo di grande interesse, era che occorreva interdire le visite nelle taverne durante la notte perché erano frequentate da mercanti in viaggio da una fiera all'altra, e questo per impedire che la gente conoscesse le notizie provenienti da altre località. Il tutto veniva giustificato con la retorica della famiglia: meglio rimanere presso il proprio focolare domestico, la notte, ecc. La legge venne reiterata per quasi due secoli, quasi inalterata.

¹⁰ A cura di Pierre Dubois, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, Paris 2002.

Avrei alcune osservazioni in merito alle relazioni di ieri e agli interventi di oggi. Userò un linguaggio in apparenza foucaultiano, ma mi limiterò al linguaggio, dato che foucaultiano non sono. La mia esperienza di studio concerne soprattutto l'Otto e il Novecento ed è a questo periodo che farò riferimento. La polizia sanitaria si occupa quasi esclusivamente, sino alla seconda metà del Novecento, di prevenzione. Per fortuna, mi verrebbe da aggiungere. Prima di tutto perché il tentativo di omogeneizzazione sociale, cioè la creazione di uno Stato passa anche attraverso norme comuni che regolamentano i rapporti tra le persone. E poi perché l'altro settore di intervento della polizia sanitaria riguarderebbe il corpo – ed è qui che il linguaggio diventa un po' foucaultiano – che, per fortuna, difficilmente, allora come ora, può integralmente sottostare alla disciplina della legge e al controllo della polizia. La disciplina poliziesca della cura arriva molto tardi, quando si afferma, anche nelle costituzioni, il diritto a essere curati. Tra Otto e Novecento, inoltre, la polizia sanitaria comprende un altro potere, montante, che finalmente approda a delle realizzazioni: il potere di una scienza, l'igiene. Come emerge nei lavori parlamentari, nelle riviste di settore, in parallelo all'affermarsi di scienze ausiliarie dell'igiene come la microbiologia, a partire dagli anni Settanta dell'Ottocento e per tutto il Novecento, è evidente che se gli scienziati fossero stati loro la polizia sanitaria il controllo sul corpo e su ogni funzione corporale sarebbe stato totalmente pervasivo. A questo giacobinismo della scienza, un salutare liberismo dello Stato, nel mio caso quello italiano postunitario, pone un piccolo freno. La polizia sanitaria – o meglio l'aspetto sanitario delle funzioni di polizia – tenta di limitare l'invasione della scienza igienica e medica.

Riguardo all'effervescenza del territorio come la intende Fioravanti, non so se sia un valore o un disvalore. Sicuramente è un dato di fatto, e dunque è uno degli elementi di costruzione dello Stato. Mi riferisco alla costruzione della legislazione e della polizia sanitaria. I regolamenti sanitari, quando sono applicabili e applicati, sono un esempio di effervescenza della periferia, di una memoria di più antiche pratiche regolamentari che riescono a travasarsi nello *specimen* ministeriale e centrale. Ed è in questi casi, grazie a tale travaso, che la regolamentazione funziona. Quando invece un comune di montagna decide di normare anche la destinazione d'uso dei locali soggetti all'alta marea, significa che si è deciso di trascurare completamente l'apporto dell'«effervescenza del territorio»; si parte cioè dal presupposto che la norma è inapplicabile.

Ne approfitto per toccare il tema dell'applicazione della norma, riallacciandomi a quanto appena detto da Antoine Graziani. Laddove vi è una periferia effervescente, vi è maggiore possibilità che le norme siano effettivamente applicabili, perché vi sono all'interno delle stesse fattori già interio-

rizzati dalla cultura locale. Con questo non voglio generalizzare affermando che le periferie debbano essere necessariamente non disciplinate per poter costruire norme applicabili. L'applicazione della norma va tuttavia valutata soprattutto a livello locale, dove necessariamente interagisce con altre culture precedenti, secolari, fortemente strutturate sul piano regolamentare. E penso all'influenza che la Chiesa e le varie confessioni religiose possono avere in quel contesto, tanto più sulle norme sanitarie ed in particolare su quelle che concernono il corpo.

Chiara Lucrezio Monticelli

Vorrei riallacciarmi a quanto detto da Livio Antonielli sullo statuto un po' sfilacciato di questa polizia sanitaria. Mi riferisco all'*excursus* da lui delineato, che prevede innanzitutto l'interrogarsi su cosa sia la polizia sanitaria, poi il chiedersi che cosa faccia e soprattutto a chi competano le funzioni di polizia sanitaria, per capire quale tipo di risposte istituzionali vengano date al problema del controllo sanitario. A mio avviso è importante sottolineare il rilievo che ha avuto in proposito il periodo della Restaurazione, di transizione, che Paola Zocchi ha individuato nel suo intervento e al quale accennava Livio Antonielli alla fine della sua relazione. Dopo le pratiche diffuse di controllo sanitario di antico regime, tematizzate nel corso del Settecento nella nozione di polizia medica, dopo la rottura rivoluzionaria, la Restaurazione è il momento in cui si afferma una nuova polizia moderna, centralizzata, statale, a cui si affidano le competenze di polizia sanitaria. Mi riferisco in particolare al caso di studio che meglio conosco, quello dello Stato pontificio con le sue peculiarità. In antico regime siamo di fronte a una grande fluidità delle competenze tra le varie magistrature in campo sanitario, ad eccezione dei momenti di grande emergenza, come la peste di metà Seicento; e solo nel corso dell'Ottocento, in particolare nel 1834, in concomitanza con l'epidemia di colera rievocata ieri per la Sicilia, nasce una congregazione specifica per la sanità. Nell'esperienza dello Stato pontificio il momento di svolta fondamentale è segnato dall'arrivo dei francesi. Il codice di polizia sanitaria napoleonico del 1806 diventa punto di riferimento per la riorganizzazione della polizia sanitaria durante la Restaurazione.

Non mi sono occupata nello specifico della polizia sanitaria, ma studiando la Direzione generale di polizia nel 1816 mi sono imbattuta in una coincidenza, anche cronologica, che propongo come semplice spunto di riflessione, perché è questione che devo ancora approfondire. Proprio quell'anno, quando la Segreteria di Stato, cardine della nuova architettura istituzionale dello Stato pontificio, istituisce un corpo di polizia statale, la Direzione generale appunto, si realizzano due eventi: uno è un momento di emergenza, la diffusione della peste in Dalmazia, per cui ai confini si creano dei cordoni

sanitari per fronteggiare il suo dilagare sulla costa adriatica; mentre, nei carteggi interni della nascente Direzione generale di polizia, si assiste allo sviluppo di un dibattito in merito alla promulgazione di un regolamento per impedire la propagazione del contagio fisico e in particolare della tisi. È evidente come tali interventi, la gestione ordinaria dell'emergenza alle frontiere e la progettazione della prevenzione, coincidano con la nascita della Direzione generale. Di lì a poco la polizia sanitaria diventerà un segmento della polizia amministrativa, uno dei settori in cui sarà strutturata la Direzione generale. Ho portato quest'esempio per sollevare alcune questioni a mio parere cruciali non solo in questo specifico caso, ma che hanno anche una valenza più ampia. Da un lato la dialettica tra emergenza e quotidianità. Dall'altro la dialettica tra gestione del territorio interno e quella delle frontiere, che si ricollega al rapporto tra centro e periferia, che nello Stato pontificio è peculiare, dato che a capo della Direzione generale è posto il Segretario di Stato, che è al contempo a capo del tribunale della Sacra consulta che sarà il supremo tribunale di sanità. Da ultimo, un altro elemento che emerge nell'esempio riportato, ma anche in altri interventi ascoltati ieri, è il seguente: se da questa dimensione centrale, statale, si passa alla gestione ordinaria della sanità, oltre all'intervento delle magistrature locali e dei nuovi poliziotti della Direzione generale, assume una rilevanza anche l'intervento dei parroci, le autorità ecclesiastiche locali. Nel regolamento sanitario a cui ho fatto cenno, per affrontare i problemi legati al contagio della tisi, così come i poliziotti vengono chiamati per allestire il procedimento delle fumigazioni all'interno delle abitazioni, i parroci sono incaricati di funzioni di identificazione e certificazione sia anagrafica che reddituale degli abitanti coinvolti nel contagio. Siamo di fronte all'evoluzione delle pratiche di identificazione e di certificazione di cui abbiamo sentito trattare ieri. Si tratta di elementi che pongono lo stesso problema che poneva, nella sua introduzione al dibattito, Francesco Di Donato. Cioè se queste polizie sanitarie, così come la polizia in generale, si pongano in un orizzonte urbano o più strettamente statale. In ogni caso, occorre tenere conto di tale dialettica, come dimostra il fatto che ci siamo costantemente trasferiti da un orizzonte all'altro, durante il convegno, da una gestione urbana a una gestione statale ancora in larga parte incompiuta, come rilevava Antonielli, ma che nel corso della Restaurazione assume una declinazione specifica.

Federico Lucarini

«Madame Bovary sono io», scriveva Flaubert. Ma l'autore francese ci ha anche insegnato, nel *Dizionario dei luoghi comuni*, che la realtà è sempre meno piacevole dell'idea che noi abbiamo deciso di farcene. Lascio a voi decidere se l'accento vada posto sull'idea o sul plurale «noi». Dal canto mio

preferisco pormi una domanda più diretta. Che cos'è, al termine di queste due giornate di laboratorio informale, la politica sanitaria?

Non è soltanto – come ha giustamente sottolineato ieri Pedro Fernández Santiago – una pratica che avrebbe potuto essere inclusa in un concetto, in una definizione, ma anche ciò che ha ripetuto testé Antoine Graziani, cioè le pratiche e le cose che portano alle parole. Per quanto mi riguarda, credo che non possa assolutamente essere elusa la griglia di interpretazione comparativa, come potrebbe ben insegnarci il sociologo belga Armand Mattelart¹¹. Gli Anziani evocati dal contributo di Livio Antonielli sono grosso modo paragonabili a quella figure che il Senato berlinese designava a essere degni d'onore, profilandone un quadro giuridico a cui corrispondeva un ben preciso prestigio sociale, sulla base del criterio della residenzialità – l'*Hausbesitzerprivileg* – nel loro caso superiore ai nove anni, durante il passaggio settecentesco dall'antico al nuovo regime, un po' come accadeva per la stessa corporazione dei «colombini». Sempre per citare il caso tedesco, che è stato un po' trascurato, e che forse competeva a me rievocare, le parole sono – e non così in fondo – anche le cose: il *die Daseinfürsorge*, la cura di ciò che è, lo «stato delle cose» – per riprendere il titolo di una pellicola firmata da Wim Wenders – ciò che è presente sul campo, ciò che bisogna fare.

Ciò che ad esempio deve fare l'Unione europea oggi in tema di diritti delle donne, dei minori, dei non abili, interventi che competerebbero allo Stato italiano, ammesso che quest'ultimo esista, come direbbe il collega Francesco di Donato. Dietro a tale locuzione – *Daseinfürsorge* – o a quella decisamente più conosciuta di *Sozialpolitik* stava la creazione sistematica di un impero federale, di uffici del lavoro, a partire dalla metà degli anni Ottanta dell'Ottocento, con Bismarck; uffici che si occupavano non solo delle controversie, ma soprattutto del collocamento e che erogavano sussidi, in base a requisiti variabili, in ogni *Land*, ad esempio alle madri per l'allattamento (il primo caso in Europa, a quel che mi risulta). A tale politica di intervento appartiene anche la creazione dei *Kindergarten*, degli asili d'infanzia, e di molte altre iniziative.

Occorrerebbe confrontare la legislazione tedesca per i poveri con quello che la Francia fa per i mendicanti, o il Belgio di cui ci ha parlato Christian Lepage. Che è proprio quanto ha tentato di fare Michel Foucault, a mio parere con ottimi risultati, nel suo libro sugli anormali¹², nelle sue splendide lezioni tenute al Collège de France. Come pure sarebbe indispensabile fare una comparazione tra il testo unico della legge Crispi del 31 dicembre 1888, poi incorporata in quella del 1889, e la legge comunale e provinciale francese del 4 aprile 1884, per vedere come le cose e le parole si combinano, si declinano, si contaminano. Bisognerebbe

¹¹ A. Mattelart, *L'invention de la communication*, La Découverte, Paris 1994

¹² M. Foucault, *Gli anormali*, Feltrinelli, Milano 2000.

altresì istituire un confronto tra gli uffici del lavoro tedeschi e quelli italiani, che invece non funzionavano, a eccezione del solo caso di Brescia, a quel che mi risulta. È stato detto che non si deve mai raccontare la propria vita perché essa è fatta anche della vita degli altri, e niente ci autorizza a parlare della vita altrui. Al contrario noi dobbiamo condurre le nostre ricerche in modo da tener conto dei concetti ma radicandoli nei fatti, nelle cose, nella carne viva dell'esistenza storica e tutto ciò possibilmente in chiave comparata.

Alessandro Buono

Gli interventi che mi hanno preceduto hanno ovviamente in gran parte già anticipato le domande che volevo rivolgervi. Mi ha molto interessato il tema della «lente di genere» proposta da Pedro Fernández Santiago, che a mio parere sarebbe di grande interesse anche per analizzare le vicende della polizia sanitaria. Non conosco tutta la storiografia in merito e mi chiedevo se esistano studi che, toccando il tema del corpo in funzione della polizia sanitaria, lo analizzino attraverso tale lente. Riguardo al rilevante ruolo che ha la città, mi chiedevo inoltre quali siano le differenze tra l'Europa occidentale e quella orientale, cioè tra aree fortemente urbanizzate e di antichissima urbanizzazione e aree che lo sono ben meno. Un altro tema interessante, trattato soprattutto da Marina Garbellotti, è quello dei confini. Mi chiedevo dunque se sul lungo periodo, e mi riferisco anche all'intervento di Giuliana Albini, il controllo della sanità porti a una definizione più certa dei confini: se cioè dall'emergenza scaturisca una loro fissazione, se a partire dal controllo sanitario lo Stato impari a definire meglio il suo territorio, acquisendo di quest'ultimo una concezione nuova, nel passaggio tra Sei e Settecento a una nuova «governamentalizzazione» del territorio.

Silvia Bobbi

Innanzitutto vorrei rispondere subito alla prima domanda di Alessandro Buono, sulla storia di genere nell'ambito della polizia sanitaria. Ricordo infatti il bellissimo intervento dell'anno scorso sulla regolamentazione della prostituzione in età postunitaria di Enza Pelleriti¹³, che trattava proprio di polizia sanitaria e del controllo del corpo delle meretrici. Arrivo invece buona ultima anch'io sulle questioni che volevo mettere in rilievo in merito all'effettività della normativa di cui si è discusso, cioè sulla pratica della norma, sui risultati effettivi conseguiti

¹³ E. Pelleriti, *Una specie di abbietto mestiere. Polizia sanitaria e prostituzione nella Sicilia dell'Ottocento*, in L. Antonielli (a cura di), *La polizia del lavoro: il definirsi di un ambito di controllo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 151-163.

nella realtà sociale. È una banalità, ma la difficoltà di analizzare l'effettività della normativa dipende ovviamente dalle fonti. È molto facile studiare regolamenti, elenchi e reiterazioni di norme e regole, ma è assai più difficile rinvenire fonti di origine magari privata, epistolari, cronachistiche e quant'altro, che ci raccontino come stavano effettivamente le cose. La reiterazione della stessa normativa, come nelle gride di manzoniana memoria, ci dà molte più informazioni sul permanere dei problemi nel tempo, per esempio nel campo dell'annona o della pulizia delle strade, che sulla loro risoluzione effettiva.

Un altro aspetto che volevo rilevare è che è stata forse un po' assente nelle relazioni di ieri, soprattutto in occasione del sessantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, un'analisi più approfondita – che hanno svolto solo Christian Lepage e Pedro Fernández Santiago – del momento di passaggio degli individui da oggetto degli interventi legislativi e materiali della polizia sanitaria a soggetto di diritti: un momento cruciale che a mio parere poteva avere maggiore spazio.

Francesco Di Donato

Prima di dare finalmente la parola ad Andrea Romano, avrei una telegrafica domanda per David Gentilcore. Il fenomeno dei ciarlatani è tipicamente italiano, proprio della pseudo-modernità in cui è calata la nostra penisola in antico regime, in assenza del disciplinamento sociale da parte dello Stato, o è invece un fenomeno europeo di carattere più generale? Mi interesserebbe sapere se un fenomeno del genere prende piede anche in Inghilterra o in Francia. Infine, l'attualità del tema scelto da Livio Antonielli per questo convegno è esemplificata da questo libro di Olivier Beaud dedicato all'*affaire* del sangue contaminato¹⁴, faccenda di grande attualità anch'essa, nell'ambito della quale si sono date per così dire «convegno» tutte le tematiche da noi affrontate per l'antico regime: il disciplinamento sociale, la capacità di acquisire informazioni da parte del potere in virtù della risposta disciplinante. Molto spesso il potere non acquisisce informazioni a causa di una serie di difetti nella filiera preposta alla trasmissione delle informazioni al centro. I ministri incriminati nell'ambito dell'*affaire* suddetto si sono difesi affermando di non essere al corrente di ciò che succedeva. Il che rimanda all'antico problema, già presente per il diritto greco e romano, dell'*ignorantia legis*, anche se in questo caso siamo all'ignoranza dei fatti stessi, o meglio alla loro distorsione. Senza un buon controllo dell'informazione non c'è disciplinamento sociale. Il controllo dell'informazione è peraltro un altro aspetto del disciplinamento

¹⁴ O. Beaud, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, P.U.F., Paris 1999.

politico di cui è protagonista lo Stato. Lo dico affettuosamente a Tedoldi: più manca lo Stato, e cioè meno informazioni possiamo ottenere, meno lo Stato può attivare una risposta politicamente efficace.

Andrea Romano

Mi scuso se la mia presenza al convegno è stata discontinua, a causa delle vicende di questi giorni che non mi hanno consentito di assentarmi presso le altre sedi istituzionali. Avrei voluto invece seguire tutti i lavori, perché mi interessavano in modo particolare. Le mie osservazioni potranno dunque concernere questioni già trattate in precedenza. La prima riguarda il rapporto centro-periferia, problema antichissimo nell'ambito delle politiche sanitarie. Diverso è il livello di interesse per la sanità, in periferia ed al centro. Più lo Stato, o meglio la monarchia per quanto concerne il medioevo, è assoluto, più le politiche sanitarie sono presenti. Vorrei portare l'esempio di Federico II e dello Stato svevo. Nelle Costituzioni di Federico vediamo delineato un modello, che poi sarà lo stesso dell'età moderna, su due livelli: una magistratura municipale, gli *acatapani*, che si occupa del controllo dei mercati, delle merci, dei farmaci in ambito locale; un livello centrale d'intervento, che si preoccupa che gli scarichi delle concerie siano distanti dai centri abitati o che non si abbandonino le carogne degli animali morti all'aria aperta, ad esempio. Abbiamo dunque un livello statale di intervento, proprio del monarca con i suoi ufficiali, e quello delle amministrazioni cittadine, con le loro peculiari legislazioni statutarie, norme che ogni città pone a salvaguardia del suo territorio, dei suoi mercati, ecc. A questa osservazione ne consegue un'altra, a cui si è accennato prima, ma che forse meriterebbe un maggiore approfondimento. Vi è un momento di passaggio, nella storia della sanità, legato a uno snodo cruciale della storia giuridica e politica europea: la nascita delle costituzioni. La costituzione siciliana del 1812 impone l'obbligo della vaccinazione, privando dei diritti politici chi non vaccina i suoi figli, ad esempio. In questo caso abbiamo uno Stato che interviene in maniera pervasiva sulla salute dell'individuo, ponendo un obbligo che si lega direttamente al tema del diritto alla salute. Il diritto alla salute diventa costituzionale nell'Ottocento, un fatto di grande rilievo, perché darà inizio all'elaborazione dei diritti sociali e alle politiche conseguenti che saranno operanti sino ai nostri giorni. L'altro problema che andrebbe approfondito è quello del diritto alla salute considerato nell'ambito dei diritti individuali, un tema che è oggi di grande attualità: si può essere costretti alla vaccinazione in quanto individui al fine di preservare il bene comune della salute pubblica? La nostra attuale legislazione prevede alcuni obblighi di legge in merito alla vaccinazione, mentre molti individui la rifiutano per motivi ideologici o religiosi. Attuale è anche il problema del rapporto tra legislazione statale e

locale, ad esempio nel caso dei NAS, il corpo di polizia sanitaria nazionale, in rapporto alla polizia sanitaria cittadina, che sono i vigili addetti all'anona. Come vedete, la strutturazione su due livelli dell'intervento sanitario, ciascuna portatrice di politiche diverse, è questione di lunghissimo periodo.

Antoine Graziani

Vorrei intervenire brevemente sulla questione dei confini. Penso che le isole rappresentino un elemento importante in tale ambito, perché comportano aperture e obbligazioni diverse dagli altri generi di territorio. Ritengo dunque che una riflessione approfondita sul tema delle frontiere, allargata al peculiare caso delle isole, presenterebbe problemi affatto specifici.

Fabio Spuria

Premetto che non mi sono mai occupato direttamente del tema della polizia sanitaria. Incidentalmente mi è tuttavia capitato di imbattermi in alcuni organi che promanavano da un'autorità cittadina, il Senato di Messina del Seicento, e che rispecchiano e confermano quanto appena detto da Andrea Romano sul duplice livello del controllo. Un controllo che in questo secolo non è e non può essere veramente preventivo, anche per la carenza di conoscenze scientifiche, ma che si configura essenzialmente come emergenziale. Oltre all'Ufficio del Protomedico, che viene richiesto con privilegio sin dal 1422 dalla città, vi è infatti un Consiglio di sanità, stabile ed eletto annualmente, che svolge un'attività essenzialmente consultiva in qualità di organo sussidiario del Senato, controllato dall'aristocrazia senatoria. La sua attività rivela un carattere emergenziale. Fra quelli citati in un manoscritto del 1673, lo troviamo associato a un altro organo consultivo promanante dal Senato, il Consiglio frumentario. Sanità e approvvigionamento alimentare sono materie emergenziali, in una realtà portuale e urbana, tra loro strettamente connesse, a cui si cerca di far fronte non tanto per porre rimedio alla fame e alle epidemie in sé, quanto in funzione del controllo dell'ordine sociale. La prevenzione è diretta a evitare le spiacevoli conseguenze dei disordini, delle rivolte di cui è costellato tutto il XVII secolo.

David Gentilcore

La mia risposta alla domanda di Francesco Di Donato, se il fenomeno dei ciarlatani sia tipicamente italiano, è sì. Tipicamente italiana è anche la regolamentazione del fenomeno. Occorrerebbe poi definire meglio il termine «ciarlatano». I venditori di medicinali nelle pubbliche piazze esistono fin

dall'antichità, infatti. Nel 1632 a un vice protomedico romano, davanti alla Camera apostolica, dove compariva per un processo di corruzione, venne chiesto cosa intendesse per «ciarlatani» e la sua risposta fu: coloro che vendono medicinali usando intrattenimenti e buffonerie. Questa è per me quindi la definizione sulla cui base operare l'analisi, che diventerà anche la categoria di riferimento per i protomedici del tempo. La definizione comporta il mescolare medicina e spettacolo, come la commedia dell'arte, le marionette e quant'altro è stato esperito dai ciarlatani. I ciarlatani sono anche capocomici, ed è in questo contesto che nasce la figura di Arlecchino. È un fenomeno che sarà esportato negli altri Paesi europei, e ne è spia proprio il termine stesso, la cui radice in tutte le lingue è quella italiana. In Inghilterra abbiamo in un primo momento il plurale «charlatanos», ma poi si imporrà, a partire dal francese, «charlatan». Sia il fenomeno che la regolamentazione da parte delle autorità hanno dunque un'origine tutta italiana.

Francesco Di Donato

Ciò che mi ha particolarmente colpito nella relazione di David Gentilcore è proprio l'aspetto della regolamentazione, in cui ho ritrovato un concetto che in Italia è stato divulgato da uno storico delle dottrine politiche, Gianfranco Borrelli. Borrelli ha pubblicato una quindicina di anni fa con il Mulino un libro intitolato *Ragion di Stato e Leviatano*, il cui sottotitolo, come spesso accade ben più significativo, è: *Conservazione e scambio alle origini della modernità politica*¹⁵. Lo scambio di cui si tratta è quello tra il potere statale forte, il Leviatano, che concede protezione, sicurezza, organizzazione, in cambio del consenso. Ma come rileva Borrelli, tale scambio in Italia non si attua. Dalla relazione di David Gentilcore ho tratto conferma che questo meccanismo di scambio descritto come tipico di una modernità politica, in Italia non avviene. Si attua invece uno scambio che io chiamo della «mediazione al ribasso»: io ti do un po', tu mi dai un po', nessuno è contento ma tutti son felici. Se dal caso di specie affrontato ci spostiamo su di un orizzonte più ampio di interpretazione dello sviluppo politico europeo, vedo un'ennesima conferma al fatto che in Italia la statualità non si afferma. Si affermano piuttosto forme di micro statualità che determinano uno scambio al ribasso, e non lo scambio che determina la modernità politica, tra quei soggetti che Machiavelli definisce il Leone e la Volpe. Nel caso specifico, anche i ciarlatani hanno in fondo il diritto di esistere, per le autorità. La regolamentazione è conseguente: si fa in modo che alcuni ciarlatani più importanti diventino addirittura i «commissari di concorso» alla ciarlataneria.

¹⁵ Il Mulino, Bologna 1993.

Avrei una domanda per Andrea Romano, a partire dalle osservazioni di questa discussione. Io mi occupo del presente e l'analisi della pratica applicazione delle norme è nel mio caso fondamentale. A me, quando si parla di salute e di politiche e polizia sanitarie, la prima cosa che mi viene in mente è che la polizia è una funzione fondamentalmente repressiva. Vero è che ha anche una funzione preventiva, di controllo, e molte altre. Credo che la politica sanitaria sia il complesso di tutte queste funzioni. Attualmente viviamo in un mondo che economicamente sta subendo un processo di cambiamento, in cui la globalizzazione è un fenomeno centrale. In questo momento storico in cui tutto sta cambiando, quando analizzo nel mio ambito di sapere il fenomeno sociale della salute, in cui si è radicato il consumo degli stupefacenti, o il fenomeno dell'incapacità, lo faccio considerando soprattutto i fattori economici. Mi chiedo cioè fino a che punto lo Stato intervenga come forma di controllo per non rischiare che la popolazione si sollevi, fino a che punto sia portatore di un modello di salute pubblica credibile, che le numerose norme realizzano effettivamente; fino a che punto si applichino norme nel mio Paese, la Spagna, in armonia con la Dichiarazione internazionale dei diritti umani, che dichiara che la salute è un bene di tutti. Quando parlo di salute in ambito sociologico, mi riferisco alla salute in Occidente, non a quella del mondo globale. La domanda per Andrea Romano dunque è la seguente: non potrebbe essere fondamentale per il nostro mondo globalizzato una costituzione di costituzioni, una costituzione che sviluppi la politica sanitaria e la applichi a vantaggio di tutti indistintamente?

Andrea Romano

Rispondo subito. Questa costituzione esiste già, è l'Organizzazione mondiale della sanità. Quest'ultima, con tutti i limiti che ben conosciamo, ha proprio tale struttura: è una sorta di costituzione delle costituzioni che si interessa del problema sanitario in ambito mondiale. È vero che la preoccupazione prioritaria dello Stato è rappresentata dai problemi economici e dalla tutela dell'ordine pubblico interno. Mi trovavo la settimana scorsa in Sardegna e gli amici, che sanno quanto mi piaccia il prosciutto di cinghiale, mi hanno avvisato di non comprarne perché all'aeroporto mi avrebbero bloccato e sequestrato i salumi, per via dei casi di peste suina verificatisi nell'isola. In questo caso la preoccupazione non è solo per la salute dei cittadini, ma anche, e forse soprattutto, quella economica, al fine di impedire la diffusione dell'infezione. Lo Stato deve sempre far fronte ai problemi economici, a quelli inerenti l'ordine pubblico interno, e infine anche a quelli legati alla salute del cittadino, perché lo Stato investe nella salute e un'epide-

mia ha dei costi sociali. Al di fuori delle politiche statali deve però esistere anche una politica della salute come affermazione di diritti dell'individuo, diritti riconosciuti da quasi tutte le costituzioni vigenti, per attuare i quali esiste appunto l'Organizzazione mondiale della sanità. Con gli scopi degli organismi internazionali si scontrano tuttavia gli interessi dei singoli Stati. Il dibattito che si sta attualmente sviluppando in seno all'Europa sul problema dell'inquinamento atmosferico offre un esempio emblematico, in questo senso. A fronte dell'interesse generale per la salvaguardia dell'atmosfera del pianeta troviamo gli interessi dei singoli Stati, come quello italiano, che ad esempio rifiuta l'adozione di alcune misure perché lesive degli interessi economici degli imprenditori. Dietro al problema economico c'è inoltre la questione del consenso, e anche con questa si scontrano gli interessi più generali dell'umanità.

Marco Soresina

Ricollegandomi alla risposta di David Gentilcore, vorrei spostare la questione in età contemporanea, per proporvi la seguente considerazione. In fondo il ciarlatano è un industriale farmaceutico. La mancata regolamentazione dei farmaci per gran parte dell'età contemporanea è tema di grande interesse, perché è al crocevia di due questioni: quella della libertà di commercio e degli interessi economici a essa connessi; quella della regolamentazione della pubblicità, che all'inizio del Novecento si pone nel momento in cui risorge un protomedicato. A chiedere di vietare la pubblicità sono gli ordini dei medici, che tra il 1904 e il 1911 si propongono al legislatore come l'organo collegiale che deve governare la polizia sanitaria nei confronti dell'industria farmaceutica; industria già avviata verso la modernità, che all'epoca produce già alcuni medicinali che tutt'ora consumiamo, come l'acido acetilsalicilico, o le acque minerali, trattate come medicamenti. Si tratta dunque di un'attività di polizia sanitaria che non compete a una polizia specializzata. Tutt'oggi tale controllo preventivo compete in gran parte all'Organizzazione mondiale della sanità, che tuttavia non pone limiti adeguati e anzi permette quasi tutto all'industria farmaceutica, mentre gli Stati intervengono successivamente con misure legislative assai più cogenti.

Livio Antonielli

Relativamente al problema sollevato da Antoine Graziani nel suo primo intervento, mi pare che tutti possiamo concordare sul fatto che una cosa è la regolamentazione di una data materia ed altra è invece l'applicazione normativa. È stato tuttavia anche portato l'esempio, da Silvia Bobbi, di

come i regolamenti reiterati siano una dimostrazione della loro mancata applicazione. È indubbiamente il modo più semplice per spiegare la reiterazione dei provvedimenti. Ma il problema può essere posto anche in questa maniera: non è affatto detto che i regolamenti che non venivano reiterati venissero rispettati più dei primi. In un'epoca in cui la comunicazione avveniva attraverso canali assai più limitati di quelli odierni, il reiterare ogni due o tre anni una disposizione indica soprattutto quali fossero i provvedimenti ritenuti più importanti dalle autorità. E infatti i regolamenti più ripetuti concernevano il porto d'armi, i provvedimenti sanitari, quelli intorno ai quali si giocava tutto il sistema di potere in ambito locale nel suo rapporto diretto con la società.

Andrea Romano

Avendo studiato personalmente tale aspetto, confermo senz'altro quest'osservazione. Il fatto che un provvedimento venga reiterato significa due cose: la prima, che l'oggetto di cui si dispone la regolamentazione permane di attualità, perché se così non fosse, diventerebbe semplicemente desueto, scomparendo dalla normativa; la seconda, che il provvedimento precedente non ha ottenuto la piena efficacia, che l'obiettivo che con esso ci si poneva non è stato pienamente raggiunto. In questo caso il nuovo legislatore che sopraggiunge, constatato che permangono le stesse motivazioni e che ci si pone lo stesso obiettivo, reitera il provvedimento. È importante essere consapevoli di ciò. C'è una resistenza all'applicazione, ma la materia regolamentata continua ad essere considerata rilevante.

Federico Lucarini

Vorrei mettere in rilievo che nella realtà di Prato, che ho studiato, a partire dallo sviluppo dell'industria tessile e di tutte le attività produttive e commerciali collaterali, ciò che colpisce è la trasformazione dell'ospedale, delle sue finalità. Non serve più gli scopi delle nascenti piccole e medie industrie, che mai saranno grandi a Prato, affinché le classi povere diventino laboriose e cessino di diventare pericolose. L'ospedale non è più un ricovero per i malati di vario tipo, epidemici, pandemici o che hanno subito un infortunio nei primi opifici. Diventa invece un laboratorio che forma il lavoratore specializzato in un ben preciso mestiere. E questo non accade nel Novecento, ma già negli anni Settanta dell'Ottocento. La stessa cosa accade anche altrove, come dimostrano studi analoghi sul caso lombardo, come quelli di Annalucia Forti Messina, ad esempio, o il volume della collana della Cariplo di Giorgio Cosmacini sul Pio

Albergo Trivulzio¹⁶. Si vede molto bene come tutto si appunti intorno allo sviluppo dell'industria farmaceutica, come accade soprattutto in Germania, con il brevetto dell'acido acetilsalicilico, che tutt'oggi porta il nome di un'industria tedesca, la Bayer.

Livio Antonielli

Bene, vista l'ora direi che dobbiamo porre termine anche a questo nostro undicesimo incontro sulla storia della polizia. Vorrei quindi ringraziare tutti i partecipanti, e in particolar modo coloro che mi hanno aiutato, come sempre, a organizzare quest'evento, in queste strutture che hanno così ben favorito il nostro lavoro. Un grazie speciale è innanzitutto per Andrea Romano e per le persone che fanno capo al Dipartimento di Storia e Comparazione degli Ordinamenti Giuridici e Politici dell'Università di Messina, con cui l'amicizia e la collaborazione durano ormai da molto più di un decennio.

¹⁶ G. Cosmacini, C. Cenedella, *I vecchi e la cura. Storia del Pio albergo Trivulzio*, Laterza, Roma-Bari 1994.

Indice degli interventi alla Discussione

Antonielli Livio, 241, 242, 244, 247, 261, 263
Bobbi Silvia, 255
Buono Alessandro, 255
Di Donato Francesco, 235, 242, 245, 248, 250, 256, 259
Gentilcore David, 258
Graziani Antoine, 249, 258
Lucarini Federico, 253, 262
Lucrezio Monticelli Chiara, 252
Mori Simona, 243, 244
Romano Andrea, 257, 260, 262
Santiago Pedro Fernández, 260
Soresina Marco, 251, 261
Spuria Fabio, 258
Tedoldi Leonida, 246