

Ivana Pederzani

Postilla sul Bovara, ministro moderato



Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-2008-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2008

Indice

<i>Introduzione. La «prudente condotta»</i>	7
PARTE PRIMA	
Le ragioni dell'ordine e della tutela	23
I. «Teofilo a Callisto»: Giovanni Bovara da riformatore asburgico a ministro per il Culto della I Repubblica Italiana	25
1. Il sistema giuseppino nel programma politico del Melzi, 25 – 2. L'uomo giusto per Melzi: Bovara tecnico «versatissimo», 30 – 3. Una scelta difficile e contrastata, 36 – 4. La difesa del ministero, 42	
II. Riforma e «pubblica tutela» degli istituti di assistenza e di beneficenza	53
1. Un ministero per il riordino della pubblica beneficenza, 53 – 2. Mali vecchi e nuovi del sistema, 55 – 2.1 I patrimoni pii «divorati dalle spese», 55 – 2.2 «Gli sbilanci» degli ospedali, 58 – 2.3 La «troppo libera facoltà degli amministratori», 60 – 3. Lo Stato e i suoi rimedi, 63 – 3.1 Regole disciplinari e «controllo tutorio», 63 – 3.2 Gli uomini «probi e zelanti», 66	
PARTE SECONDA	
Tra sovranità dello Stato e forza della tradizione	71
I. Il ministro per il Culto e il matrimonio	73
1. Tra modello giuseppino e modello cisalpino, 73 – 2. Il Piano di legge del 1802, 83 – 2.1 Il parroco ufficiale di stato civile. La mediazione tra «le usate e le recenti forme», 86 – 3. Il progetto del 1803: «i riguardi alle opinioni e abitudini religiose», 91 – 3.1 Le reazioni: «un passo in più che non può farsi», 95 – 4. Nuovi disordini dopo il Concordato, 98 – 5. Divorzio o indissolubilità del vincolo?: il dibattito al Consiglio legislativo (aprile 1804), 101 – 6. La secolarizzazione dello stato civile, 109	

II. Il catechismo imperiale del 1806 «non della chiesa ma del governo francese». La traduzione taliana	115
1. Alcune «mutazioni riconosciute opportune» dal ministro Bovara, 115 – 2. Le reazioni dei vescovi nel Regno: i territori delle ex-legazioni, 133	
III. 1810: la soppressione degli ordini religiosi. Il Bovara e il problema dell'educazione superiore femminile	151
1. Dalla «moderata concentrazione» del 1805 al 1810, 151 – 2. Le case religiose «privilegiate», 155 – 3. La laicizzazione dell'insegnamento: un dibattito a più voci, 174 – 4. Il decreto del 29 agosto 1811. Verso un «nuovo generale uniforme regolamento di educazione», 179	
IV. La «vigilanza» sulla formazione del clero. I seminari vescovili da scuole pubbliche a collegi di educazione per i chierici	185
1. La premessa, 185 – 2. Il problema, 188 – 3. La soluzione, 199	
 PARTE TERZA	
Una verifica sul campo	207
I. Parrocchia e comune in bergamasca tra antico regime e Restaurazione	209
1. Parrocchie povere e parrocchie mercenarie alla fine dell'antico regime, 209 – 2. L'età napoleonica e la riforma della chiesa, 246 – 3. Chiesa, società e «antico spirito d'avversione», 257	
 <i>Indice dei nomi</i>	269

Introduzione

La «prudente condotta»

«La leggerezza politica degli intolleranti filosofi»: con queste parole — contenute in una sua *Memoria* del 1803 — il ministro per il Culto della I Repubblica Italiana Giovanni Bovara intendeva polemizzare contro i paradigmi astratti che ispiravano i programmi di certi riformatori del suo tempo pronti a sacrificare a principi filosofici di stampo illuministico tradizioni ampiamente diffuse presso la popolazione locale¹. Egli accennava più direttamente alla materia matrimoniale ma in realtà la sua frase poteva riferirsi assai bene a tutta la prudente moderazione che contraddistinse anche in altri ambiti il suo operato di ministro sia prima che dopo il 1805, anno della proclamazione del Regno d'Italia. Si tratta della conclusione cui è giunto anche il lavoro pubblicato da chi scrive qualche anno fa². Essa trova un'ulteriore e più convincente conferma nella serie di saggi ora raccolti, relativi anch'essi al Bovara ma riguardanti settori della sua attività diversi da quelli approfonditi nel volume monografico dedicato in particolare alla riorganizzazione della chiesa secolare e regolare nei suoi aspetti sia economici che disciplinari.

Varie sono le ipotesi sull'origine di tale linea politica. Da una parte si potrebbe pensare all'influsso dei giansenisti che — come ritiene senz'altro chi considera il futuro ministro seguace del Tamburini, noto giansenista che fu docente a Pavia — egli potrebbe aver avvicinato

¹ *Memoria sopra i riguardi che le leggi civili debbono avere alle opinioni ed abitudini religiose applicati al Progetto di Legge sopra il Contratto Matrimoniale*, inviata a commento del suo precedente Piano del 1802 e allegata a *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al vicepresidente Francesco Melzi d'Eril*, Milano, 28 gennaio 1803, in ASMi, *Popolazione*, p. m., cart. 51.

² I. PEDERZANI, *Un ministero per il Culto. Giovanni Bovara e la riforma della chiesa in età napoleonica*, Milano 2002.

quando, tra 1769 e 1773, insegnò in quella città. C'è da dire che il Bovara manifestò sempre una profonda indifferenza riguardo a tutte le controversie teologiche da lui considerate già nel 1779 «per lo meno come cose inutili»³; tuttavia non si possono negare i suoi contatti con un altro importante giansenista lombardo, Gaetano Giudici — segretario generale del ministero dal 1802 —, che a quelle dispute aveva preso parte attiva negli anni ottanta maturando poi nei confronti delle conquiste più democratiche della rivoluzione quella stessa cautela che contraddistinse anche il futuro ministro napoleonico. Alla luce degli approfondimenti compresi nei contributi qui riuniti sembra però più verosimile attribuirne la «prudente condotta» al permanere in lui di una convinzione confessionale legata alla sua stessa formazione canonistico-sacerdotale che lo portò in più occasioni a mitigare, con una sorta di pragmatico gradualismo, le tendenze “filosofiche” non solo di Napoleone ma ancor prima del giurisdizionalismo giuseppino.

Nella Milano del secondo Settecento il Bovara fu collaboratore degli Asburgo come segretario di governo presso la Giunta economica e presso il Magistrato agli studi. In tale veste fin dal 1774 fu in visita a scuole, collegi di educazione e biblioteche proponendosi di riformare il complesso settore scolastico e in particolare di istituire scuole elementari gratuite e obbligatorie su tutto il territorio dello Stato. Tale operato fece sì che egli acquisisse una profonda conoscenza della situazione pedagogico-didattica della Lombardia del suo tempo, cosa che gli fu poi assai preziosa quando divenne ministro per il Culto e dovette fare i conti con l'ampio ruolo che la chiesa continuava a rivestire in campo educativo. Nel 1773 collaborò alla stesura del Piano di riforma degli studi ecclesiastici della Facoltà teologica di Pavia: nello stesso anno affiancò il Daverio, Regio Economo, nella preparazione dei Piani di consistenza volti a disciplinare sotto vari aspetti la vita interna dei conventi rimasti in vita dopo la prima ondata di soppressioni succedutasi tra 1769 e 1772. In tale occasione ebbe modo ancora di rilevare le funzioni svolte dai religiosi in molteplici settori della vita civile oltre che in quello specifico della scuola. Nel 1775 operò una

³ Vedi il giudizio di Martino Natali sul Bovara in E. CODIGNOLA, *Carteggi di giansenisti liguri*, 3 voll., Firenze 1941-42, I, 1941, pp. 114 -115. Il riferimento nel testo è a A. DE CASTRO, *Milano durante la dominazione napoleonica*, Milano 1880, p. 86. Ma cfr. p. 34 nota 23.

prima soppressione delle confraternite a Cremona, Casalmaggiore e Lodi proponendosi di chiudere solo quelle inutili al servizio delle chiese e ad ogni altro scopo di natura sociale e coi denari ricavati promosse l'apertura di nuove scuole di base: fu ancora in questa circostanza che dovette convincersi della necessità di evitare, con azioni di riforma troppo rigide, non solo «il fremito» della popolazione, cioè i timori della gente, ma anche lo scontro diretto coi vescovi. Egli cercò, infatti, costantemente la collaborazione di questi ultimi dando prova già da allora di un episcopalismo che fu poi una costante anche del suo successivo operare in qualità di ministro.

I più importanti interventi del Bovara si verificarono però a partire dal 1777, quando fu nominato visitatore delle scuole, e poi soprattutto dal 1786, quando divenne membro della Commissione ecclesiastica, costituitasi come è noto a Milano accanto al Consiglio di governo cogli stessi uomini che già facevano parte della Giunta economica. Egli fu a capo in particolare del terzo dipartimento — quello preposto a studi e affari ecclesiastici — e in tale ruolo fu autore di una prima sistemazione parrocchiale nella città di Como. In genere condusse sempre un'accurata analisi delle situazioni sulle quali si proponeva di operare e solo nel 1787 assecondò in modo piuttosto astratto la linea politica giuseppina che sacrificava ai dettami dell'ordine e della ragione ogni concretezza nell'azione di governo: stese, infatti, il famoso articolo 14 dell'editto di Giuseppe II sulle ordinazioni sacerdotali il quale, sotto l'influsso del Pilati — illuminista assai noto per la polemica contro il clero inutile — vietava quelle a titolo di messe, beneficio semplice e patrimonio e più in generale le ammetteva solo se con l'obbligo della cura d'anime. Profondamente preoccupato della drastica riduzione del numero dei sacerdoti che ne derivò, il futuro ministro maturò la convinzione che, per il bene stesso della chiesa, la politica governativa in campo religioso non potesse prescindere dal rispetto di alcune tradizioni ecclesiastiche. Dotato di ampia libertà di azione da Giuseppe II nel quadro del largo potere lasciato ai funzionari sia del Dipartimento d'Italia che del governo milanese più lontano rispetto alla capitale dell'Impero, egli si distinse dunque già sotto gli Asburgo per quella che il Kaunitz aveva definito da subito «prudente condotta» tanto è vero che più tardi anche l'arciduca Ferdinando parlò di lui come «soggetto illuminato e prudente». Insomma già allora fu chiaro a tutti

che il Bovara non era uomo pronto ad adeguarsi passivamente ad ogni sorta di astratto modello⁴. La difficoltà pratica ad operare in un settore tanto delicato come quello della chiesa insieme alla volontà di non colpire antiche abitudini religiose del clero e della gente fecero di lui, sacerdote milanese ma lontano dagli ambienti ecclesiastici più legati a Roma, un giurisdizionalista fermo e al contempo prudente e moderato: da una parte, cioè, egli fu pronto ad assecondare Giuseppe II nella sua volontà di riordinamento della chiesa ma dall'altra, pur nel quadro dello Stato confessionale giuseppino, fu attento a mediarne l'astrettezza onde non «contrariare il genio e l'abitudine popolare» come avrebbe scritto Gaetano Giudici⁵. Il Bovara rinforzò poi tale sua convinzione di fronte alla legislazione rivoluzionaria che, ispirata spesso alla stessa esigenza di razionalità dei riformatori lombardi pur in tutt'altro contesto ideologico, tra 1796 e 1802 riprese perfino la norma giuseppina in materia di ordinazioni e in tal modo rischiò a sua volta di mettere in serio pericolo il regolare andamento della vita pastorale in vaste aree dello Stato.

Quando dunque, nel 1802, fu nominato ministro per il Culto egli poteva vantare un'ampia esperienza di governo maturata sotto gli Asburgo: nel delicato momento politico, però, profilandosi un Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, essa costituiva al contempo il suo principale merito e demerito agli occhi rispettivamente dei suoi sostenitori e dei suoi detrattori. È quanto emerge chiaramente nel primo saggio qui raccolto relativo ai dissidi circa la sua nomina. La forza con la quale il vicepresidente della I Repubblica Italiana Francesco Melzi ne sostenne la candidatura contro Napoleone che temeva il suo essere «olonista», e con ciò stesso il suo essere troppo legato agli ambienti del giurisdizionalismo lombardo invisato a Roma, è assai indicativa: essa si spiega, infatti, con la volontà del primo di distaccarsi dalle direttive francesi in materia religiosa in nome di un «ritorno all'antico metodo», vale a dire al metodo giuseppino, puntando

⁴ Si vedano rispettivamente *Lettera del principe Kaunitz al ministro plenipotenziario conte di Firmian*, Vienna 4 gennaio 1776 e *Lettera dell'arciduca Ferdinando a Sua Maestà*, aprile 1777, in C. FOLLI SFREGOLA, *Giovanni Bovara e le riforme scolastiche nella Lombardia austriaca*, in "Archivi di Lecco", V (1982), 3, p. 238 e p. 254.

⁵ *Lettera di Gaetano Giudici al consigliere generale della Polizia*, Milano, 7 luglio 1813, in ASMi, *Culto*, p. m., cart. 2732. Funzioni sacre.

per realizzarlo su chi ne aveva diretta conoscenza⁶. Si trattava in realtà di un sistema in cui lo Stato — uno Stato confessionale per quanto assai tollerante — non solo aveva delimitato in modo chiaro i legittimi confini delle due autorità, civile e religiosa, ma era anche subentrato assai decisamente alla chiesa nel secolare sforzo di riforma interna di quest'ultima: per questo la sua attuazione necessitava di tutta la competenza che solo uomini come il Bovara potevano avere sia per loro formazione che per concreta prassi di governo. Non a caso già nel 1802, anno della sua nomina a ministro, proprio per la sua ampia esperienza in materia, il parere del Bovara fu ripetutamente richiesto dalle autorità milanesi nelle prime fasi delle trattative concordatarie: soprattutto nel corso del dibattito in merito all'articolo XV, quello relativo alle soppressioni degli ordini religiosi, egli ebbe modo di ribadire fermamente la necessità di mantenere monasteri e conventi che, anche a prescindere dagli obblighi specifici della loro regola, svolgessero funzioni di pubblica utilità in campo educativo, pastorale e sociale in genere come egli stesso aveva avuto modo di constatare in più occasioni ai tempi delle riforme asburgiche⁷.

Certo, come si è già ampiamente visto nel lavoro sulla riforma della chiesa sopra citato, a partire dal 1802 e poi via via negli anni il ministro si trovò ad operare in un contesto assai composito e ampliato progressivamente con l'annessione di Veneto, Dalmazia, Marche, Trentino ed Alto Adige, dove la religione cattolica era pur sempre dichiarata religione di Stato. Per amalgamare le diverse tradizioni religiose che esistevano nelle località venute a farne parte occorreva dunque creare un ordine nuovo fondato sulla legge ordinaria e su di un diritto ecclesiastico uniforme che sostituisse i precedenti usi riconosciuti dalla normativa canonica. Per realizzare tale ordine egli aveva a disposizione un apparato ministeriale con forte accentramento di poteri — la rete dei delegati per il culto — e piena autorità di governo nella gestione

⁶ Per la prima citazione vedasi *Lettera del Marescalchi al vicepresidente Melzi*, Parigi, 26 aprile 1802, in *I Carteggi di Francesco Melzi d'Eril duca di Lodi. La vicepresidenza della I Repubblica Italiana*, a cura di C. Zaghi, 9 voll., Milano 1958-1966, I, 1958, p. 24; per la seconda cfr. invece *Lettera dl vicepresidente Francesco Melzi al delegato governativo per gli affari ecclesiastici Giovanni Bovara*, Milano, 15 aprile 1802, in ASMi, *Culto*, p. m., cart. 2935.

⁷ I. PEDERZANI, *Un ministero per il Culto. Giovanni Bovara e la riforma della chiesa in età napoleonica*, cit., pp. 255 ss.

degli affari, cosa che Roma considerava enormemente lesiva dei diritti della chiesa. Da una parte ciò presentava molti vantaggi: primo fra tutti quello di portare a compimento vari programmi sacrificati durante la precedente età delle riforme a causa di un assetto cetuale duro a morire e di poterlo fare verificandone la tenuta su più vasta scala territoriale. Il Bovara credeva, infatti, nell'«intrinseco essenziale diritto di sovranità» — come scrisse nel suo famoso *Rapporto* del 1803 — e nell'azione dello Stato per il rinnovamento della chiesa e la difesa della religione quale elemento di stabilità sociale e di sostegno del principio di autorità⁸.

Proprio la «pubblica felicità della nazione», del resto, e il criterio dell'«utilità sociale» costituirono anche per lui i principali presupposti sul piano ideologico per intervenire, in nome di un rapporto più diretto tra l'individuo e lo Stato, in tutti quei settori sui quali il decreto istitutivo del ministero per il Culto gli conferiva la competenza: tra questi, oltre agli affari ecclesiastici ed alla «disciplina e polizia del clero e delle corporazioni dirette all'esercizio di religione», l'articolo primo elencava gli istituti pii e gli stabilimenti di pubblica beneficenza. Si trattava di un campo che nei secoli dell'antico regime era stato per vari aspetti monopolio dei patriziati locali ma al quale, non a caso, già in pieno Settecento illuministi e riformatori, come il Muratori, avevano volto la loro attenzione auspicando un maggior intervento da parte del governo⁹. L'azione di riordino dei *pia loca* fu attuata dal Bovara tra 1802 e 1807 in nome dei diritti di tutela del suo ministero dopo un'ampia ricognizione della situazione vigente — sulla quale si sofferma minuziosamente il secondo dei saggi qui presentati: essa conferma in lui la tempra del tecnico versatile ed esperto capace di uniformare con mano ferma la varietà delle preesistenti tradizioni. Ed anche in questo delicato settore il mezzo per eliminare i consueti abusi, che si intrecciavano intorno alle ampie maglie di discrezionalità dei ceti dirigenti locali, fu da lui individuato nella realizzazione di un nuovo ordine sociale: egli puntò, infatti, sul ruolo di uomini «probi e

⁸ *Rapporto sopra le operazioni del ministero per il Culto*, Milano, 30 settembre 1803, in ASMi, *Culto*, p. m., cart. 38, capp. XXX, XXXI, XXXIII.

⁹ Si veda dunque per questo aspetto relativamente al Muratori C. Mozzarelli, *Introduzione*, in Aa.Vv., *La generosità e la memoria. I luoghi pii elemosinieri di Milano e i loro benefattori attraverso i secoli*, a cura di I. Riboli, M. G. Bascapè, S. Reborà, Milano 1995, p. 13.

zelanti», gli stessi che l'ordinamento napoleonico metteva in primo piano in molti ambiti della vita associata, dalle amministrazioni locali alle parrocchie di patronato popolare per la scelta del pastore¹⁰.

Il Bovara non credeva però ad un procedere astratto e indifferente alle tradizioni vigenti nelle singole realtà locali, consapevole per sua diretta e precedente esperienza delle difficoltà pratiche a realizzare nei fatti rigide affermazioni di principio e convinto invece della necessità di mediare dove possibile tra teoria e prassi: per questo egli perseguì un'azione politica duttile e capace di molte cautele operative e cercò di moderare tramite una serie di deroghe l'impatto della normativa quando era troppo generale ed astratta. Accanto alle ragioni dell'ordine e della tutela, accanto a quelle della razionalità e della statualità egli seppe valutare le esigenze della chiesa e dei fedeli: si trattava di esigenze fondate spesso su antiche tradizioni religiose e radicati usi canonistici e fu per questo che, in qualità di ministro, fu disponibile ad ascoltare il parere dei parroci e dei diocesani e ad operare talora anche nel rispetto della mentalità, luogo privilegiato della lunga durata e delle resistenze al nuovo. Ciò fu evidente già negli anni della Repubblica Italiana quando ebbe modo di scontrarsi talora perfino col Melzi, un uomo che si guadagnò addirittura l'epiteto di «*scolaire de Voltaire*» per i suoi propositi ispirati spesso a ragioni filosofiche non meno astratte di quelle di Giuseppe II¹¹.

Ma fu soprattutto a partire dal 1805, di fronte alla forza prorompente del dispotismo napoleonico, che il Bovara confermò e accentuò il suo ruolo di sapiente mediatore tra sovranità dello Stato e forza della tradizione. E poté farlo grazie all'autonomia di azione che continuò a godere anche sotto il Regno. Si pensi a questo proposito che con Melzi avevano operato nello *staff* di governo della Repubblica Italiana antichi membri del patriziato lombardo con alla spalle una non indifferente esperienza di governo: si trattava di tecnocrati esperti abituati a servire lo Stato con fedeltà e competenza fin dall'età delle riforme settecentesche e nella cui vicenda si rispecchiava talora anche la trasfor-

¹⁰ Vedi in tal senso I. PEDERZANI, *Tra Antico Regime e Restaurazione. Profili di storia costituzionale e sociale in area lombarda tra Sette e Ottocento*, Roma 2008.

¹¹ Per il giudizio del Codronchi sul Melzi si rimanda a C. ZAGHI, *Potere, chiesa e società*, Napoli 1984, p. 535.

mazione di famosi illuministi in funzionari¹²: Trivulzi al ministero della Guerra era l'unico *homo novus* ai vertici di governo ma era comunque un giovane rampollo del patriziato milanese; Prina, invece, alle Finanze, proveniva dal Regno Sabauda; Veneri al Tesoro era originario del ducato di Modena e Reggio come il conte Testi agli Esteri; Spannocchi alla Giustizia, senese, ricoprì la carica di presidente del Tribunale d'Appello a Milano nel 1797; Luigi Villa all'Interno fu giudice d'Appello e procuratore generale a Milano fin dal 1792 e infine Lambertenghi, segretario del Dipartimento d'Italia a Vienna, nel 1802 divenne membro del Consiglio legislativo. Proprio per questo motivo è facile comprendere come mai il discreto margine di autonomia concessa dalla Francia alla I Repubblica Italiana si ridusse col 1805 che coincise con l'allontanamento di buona parte della classe dirigente repubblicana¹³. Da questo momento in poi funzionari, come il valtellinese Guicciardi, il bolognese Marescalchi o il reggiano Paradisi, che sostituirono i precedenti uomini di governo, non seppero con altrettanta forza contrastare la politica napoleonica. A partire dal 1805, come è ben noto, si verificò una sorta di imbrigliamento della fantasia istituzionale degli italiani e il peso della volontà unificatrice di Napoleone si fece più evidente sul piano delle istituzioni politiche e amministrative¹⁴. Non a caso una certa libertà d'azione ebbe modo di mantenersi ancora nel campo della politica ecclesiastica dove continuava ad

¹² Il riferimento è a C. CAPRA, *Giovanni Ristori da illuminista a funzionario (1755-1830)*, Firenze 1968. Su questo tema vedi anche N. DEL BIANCO, *Francesco Melzi, la grande occasione perduta. Gli albori dell'indipendenza nell'Italia napoleonica*, Milano 2002, e per l'erosione dei margini di manovra dei militari francesi che il Melzi ed il ministro della Guerra cercarono di operare cfr. AA.VV., *L'Affaire Ceroni. Ordine militare e cospirazione politica nella Milano di Bonaparte*, a cura di S. Levati, Milano 2005.

¹³ Per un inquadramento storico generale sul Regno Italico oltre a M. ROBERTI, *Milano capitale napoleonica. La formazione di uno Stato moderno. 1796-1814*, 3 voll., Milano 1946-47, cfr. C. ZAGHI, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, vol. XVIII/1. *Storia d'Italia*, diretta da G. Galasso, Torino 1989; A. PILLEPICH, *Milano capitale napoléonienne. 1800-1814*, Paris 2001.

¹⁴ Oltre J. GODECHOT, *Originalité et imitation dans les institutions de l'époque napoléonienne*, in "Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea", XXIII-XXIV (1971-72), pp. 391 ss. e più di recente P. AIMO, *L'Italia napoleonica. L'amministrazione come amministrazione dello Stato*, ora in ID., *Il centro e circonfenza*, Milano 2005, p. 67 nonché AA.VV., *Les influences du "model" napoléonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays*, a cura dell'Institut international des sciences administratives, Bruxelles 1995.

operare un uomo come il Bovara: e questo nel quadro di un'intesa con Napoleone che, istauratasi nel 1805 per così dire all'ombra di un Concordato col pontefice senz'altro violato, continuò tra i due negli anni successivi indipendentemente dal conflitto dell'imperatore con la Santa Sede.

Ciò fu assai evidente in materia beneficiale, materia che per la sua valenza economica e patrimoniale presentava assai forti legami con la realtà sociale e politica del tempo e nella quale specie dopo il 1805 Napoleone presentò propositi eversivi molto più radicali dello stesso Giuseppe II¹⁵. A partire soprattutto dagli anni del Regno l'imperatore manifestò, infatti, con chiarezza la volontà di secolarizzare tutto il sistema beneficiale in linea con quanto era già avvenuto in Francia. Ma — come si è visto chiaramente nella monografia di chi scrive — il Bovara appoggiò il programma di eversione della proprietà ecclesiastica solo nella misura in cui esso metteva «la chiesa inutile a sostegno della chiesa utile»¹⁶, indifferente ad ogni altro interesse legato alle cosiddette ragioni della finanza o a quelle della proprietà privata e dell'Erario cui erano sensibili altri uomini di governo da Prina, ministro delle Finanze, al principe Eugenio. Soprattutto dopo il 1805 in più di un'occasione il ministro per il Culto si oppose alle dure critiche che nel lungo *iter* da Milano a Parigi alcuni progetti di legge subivano sia da parte del principe Eugenio che dell'Aldini e dello stesso Napoleone e spesso — come fu per le concentrazioni parrocchiali o per la soppressione di conventi e monasteri — nell'attuazione pratica del provvedimento, talora dettato o modificato da Parigi, riuscì a far trionfare i suoi propositi ispirati alle esigenze della chiesa e/o dei fedeli.

Tale sua politica di mediazione — effetto contemporaneamente della sua competenza canonistica e della sua autonomia di azione — fu assai viva anche negli ambiti della sua attività di governo messi in luce nei saggi qui raccolti, i quali sono per questo un'occasione ulteriore per meditare sul ruolo della classe dirigente italiana in età napo-

¹⁵ Cfr. il quadro generale di C. CAPRA, *Il Settecento*, in D. SELLA, C. CAPRA, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, vol. XI. *Storia d'Italia*, diretta da G. Galasso, Torino 1984.

¹⁶ La citazione è tratta dalla *Lettera dell'I. R. Incaricato della prefettura del dipartimento del Serio alla R. C. Reggenza Provvisoria di Governo*, Bergamo, 12 ottobre 1815, in ASMi, *Culto*, p. m., cart. 227. Ma vedi I. PEDERZANI, *Un ministero per il Culto. Giovanni Bovara e la riforma della chiesa in età napoleonica*, cit., pp. 235 ss.

leonica. Inoltre, isolandoli per così dire sotto un riflettore dal campo più ristretto, tali saggi costituiscono un osservatorio privilegiato per illuminare i motivi che stanno alla base della «prudente condotta» del Bovara. Indubbiamente la volontà di conciliare sovranità statale e rispetto delle tradizioni ecclesiastiche fu evidente nel campo del catechismo. Il ministro si mostrò subito favorevole in linea di principio al testo d'oltralpe del 1806 imposto nel Regno l'anno successivo: con la sua forte valenza ideologico-politica tale testo confermava la concezione della fede quale *instrumentum regni* ma soprattutto il Bovara lo riteneva completo, ben ordinato e capace di garantire «uniformità di sistema» all'intero paese come egli desiderava. Tale accettazione non fu però mero asservimento alla volontà dell'imperatore: anche in questo campo, infatti, riemergeva l'antica esperienza del riformatore al servizio dello Stato confessionale asburgico. Basti pensare che già nel 1775, ai tempi della polemica agitata in Lombardia contro i molti catechismi quivi esistenti, era stato proprio il Bovara a prendere posizione a favore di un catechismo unico, un catechismo con un solido impianto morale e pratico che ne evidenziasse soprattutto il prevalente ruolo sociale e di controllo sulla dottrina cristiana e sulla formazione religiosa e uniforme dei sudditi¹⁷. Il Bovara accettò dunque il testo francese, in cui ritrovava le caratteristiche da lui desiderate, ma propose con successo di inserire nella versione italiana di esso alcune «mutazioni opportune attesa la diversità della situazione italiana rispetto all'Impero francese»; si trattava in primo luogo di varie pratiche in uso nella diocesi milanese, dove il testo tradotto stava per avere diffusione, quali il digiuno previsto nel periodo dell'avvento ambrosiano. Ma soprattutto si trattava di alcuni precetti generali della chiesa cattolica, consacrati dal concilio di Trento, che mancavano nel catechismo francese poiché essi erano stati recepiti oltralpe solo da alcuni sinodi locali e pertanto non erano comuni a tutte le diocesi di Francia. Il ministro non riuscì invece con altrettanto successo a convincere il viceré Eugenio della necessità di un'approvazione preliminare dello scritto da parte degli alti prelati del Regno che avrebbero dovuto diffonderlo

¹⁷ Il Consigliere Giovanni Bovara propone il catechismo rettificato anche a norma delle osservazioni dei rispettivi vescovi diocesani, Consulta 28 marzo 1788, in ASMi, *Studi*, p. a., cart. 209.

nelle loro diocesi; ma in ogni caso la richiesta fu assai indicativa della sua volontà di mediazione nei confronti dell'episcopato del tempo.

Nel campo della materia matrimoniale, campo delle cosiddette materie miste foriere di tante tensioni nel corso delle trattative concordatarie, il Bovara si trovava di fronte ad una varietà di usi e opinioni incompatibili con quel sistema uniforme che egli voleva realizzare. In particolare lo Stato comprendeva a quel tempo territori saldamente ancorati alle più antiche tradizioni ecclesiastiche tridentine e altri in cui la costituzione sul matrimonio del 1784 aveva introdotto alcune novità di rilievo nel quadro del modello giuseppino caratterizzato da un'ampia tolleranza religiosa. Vi si era aggiunta poi, nella cornice di un ben diverso contesto dei rapporti stato-chiesa — quello di uno Stato laico ed estraneo nei confronti di ogni credo di fede —, la lezione franco-cisalpina del matrimonio civile obbligatorio. Proprio in questo campo, dunque, «l'intrinsico diritto di sovranità» in cui il Bovara tanto fidava poteva servire da valida guida all'azione uniformatrice di governo: egli credeva nella distinzione tra sacramento e contratto che era stata la grande novità del matrimonio giuseppino e aveva permesso allo Stato di legiferare in materia; ma credeva anche nell'importanza dei registri di stato civile quali elementi costitutivi degli effetti civili del vincolo. Discostandosi dalla normativa cisalpina il ministro continuava però a voler riconoscere al parroco un ruolo importante in merito alle pratiche di registrazione del contratto-sacramento in alternativa ai membri della municipalità. E in questo riconoscimento non c'era solo la volontà di non scuotere le coscienze della gente, non c'era solo l'eco della sua formazione sacerdotale e canonistica, rinsaldata al contatto con l'esperienza del giurisdizionalismo asburgico: c'era invece anche l'impossibilità pratica di fare a meno di strutture e uomini del vecchio ordine di cose in una fase assai delicata della storia del paese¹⁸.

La riforma della chiesa in età napoleonica si poneva in un momento difficile dell'evoluzione dello Stato moderno, quello in cui in virtù di un nuovo concetto di sovranità esso era portato per così dire a riassumere in sé i molteplici compiti tradizionalmente svolti dal clero oltre

¹⁸ Pienamente in sintonia col saggio qui raccolto è l'accurato contributo di E. BRAMBILLA, *Giuseppinsimo, tolleranza e libertà religiosa in un progetto di legge sul matrimonio di Giovanni Bovara (1802-1806)*, in AA.VV., *Con la ragione e col cuore. Studi dedicati a Carlo Cappa*, a cura di S. Levati, M. Meriggi, Milano 2008, pp. 481 ss.

che dai ceti dirigenti locali: la scuola, l'assistenza, la sanità, le strade ma anche la tutela della religione ed il controllo della formazione del clero e della cura pastorale nel suo complesso. Tale riforma imponeva dunque allo Stato di subentrare alla chiesa in tutti quei settori nei quali monache e frati erano da secoli impegnati per il soddisfacimento degli interessi collettivi. A vari livelli e con diverse modalità dopo gli Asburgo anche Napoleone si propose di far fronte a tale impegno ma il processo fu lungo e irto di resistenze e difficoltà e ciò costrinse spesso a puntare ancora sul preesistente ordinamento. Non solo. Diritti e privilegi in vigore nel vasto panorama corporativo e particolaristico dell'antico regime e nell'Europa del diritto comune — e previsti da una normativa legata all'esistenza di varie fonti giuridiche — furono sostituiti in età napoleonica da una legge che applicò anche all'organizzazione ecclesiastica il medesimo modulo organizzativo e funzionale. Con la astratta rigidità che ne derivò il nuovo Stato non sempre riuscì a realizzare i suoi propositi finendo per far risaltare al confronto i vantaggi del precedente ordine socio-costituzionale: pur con tutte le sue carenze ed i suoi gravi disordini, vi si era riusciti, infatti, nei secoli a risolvere di volta in volta tanti complessi e molteplici problemi compresi quelli legati alla gestione del sacro. Per questo il Bovara si vide costretto più di una volta a procedere con deroghe al provvedimento generale nelle quali sembrava quasi rispuntare la normativa del caso per caso sotto quella generale ormai appannaggio dell'età dei codici.

Ciò fu evidente nel 1810, ad esempio, in merito al problema delle case religiose femminili da conservare. Il tema delle soppressioni ecclesiastiche è stato già ampiamente affrontato da chi scrive nel precedente lavoro più volte menzionato in questa sede¹⁹: basti solo qui ricordare che — a differenza della Francia dove già nel 1792 erano stati soppressi quasi tutti gli ordini regolari — nel 1805 il Bovara attuò una concentrazione degli stessi che egli medesimo definì poi «moderata». In mancanza di strutture alternative in campo scolastico essa teneva conto in primo luogo dell'ampio ruolo svolto dai religiosi nell'ambito dell'istruzione elementare e superiore; ma il Bovara non sottovalutò neppure quello da essi rivestito nei settori della formazione del clero,

¹⁹ I. PEDERZANI, *Un ministero per il Culto. Giovanni Bovara e la riforma della chiesa in età napoleonica*, cit., pp. 249 ss.

della predicazione e delle confessioni nei centri urbani come pure della cura pastorale che i regolari svolgevano nelle parrocchie isolate dei monti affiancandosi ai parroci o sostituendoli nelle più elementari funzioni di culto. Nel 1810, come si sa, la scure del decreto soppressivo del Bonaparte si abbatté su tutti gli ordini religiosi — compresi quelli dediti all'insegnamento — ma il Bovara riuscì ancora una volta a moderarne gli effetti forte di quella autonomia che gli veniva concessa nella scelta delle case da conservare. Quando, nel 1810, tutte le corporazioni furono chiuse il decreto di soppressione contemplò, infatti, una riserva per quelle femminili che già nel 1805 erano state mantenute proprio per il loro impegno nel campo dell'educazione e per le quali, a distanza di qualche anno, il governo si proponeva di operare una più attenta disanima incaricandone il ministro per il Culto. Si trattava di una novantina di case sulle quali il Bovara cominciò a svolgere una serie di inchieste e ricognizioni di cui il saggio qui presentato rende ragione: ne emerge il quadro assai variegato dell'intensa attività educativa ancora svolta a quel tempo nelle diverse località del Regno non solo da monache di clausura salesiane, da orsoline, da terziarie coi voti semplici o solo parziali ma anche dalle numerose «religiose senza vincolo» che vivevano in comune dedicandosi alla formazione delle educande. Mentre, infatti, nel settore maschile dal 1807 erano stati istituiti licei-convitto — sorta di alternativa laica ai collegi-convitto religiosi — non esisteva ancora nello Stato napoleonico italiano un'adeguata organizzazione degli studi superiori femminili e questo contribuì ad evitare il totale adeguamento al modello d'oltralpe: sostenuto dal direttore generale della Pubblica Istruzione Scopoli il Bovara salvò dalla secolarizzazione le case religiose più prestigiose del Regno facendo valere le ragioni della cosiddetta “tutela” contro quelle del Prina, che per motivi finanziari voleva laicizzarle tutte, o contro quelle del principe Eugenio, che manifestava tutta la sua diffidenza verso ogni forma di educazione monastica²⁰.

²⁰ Vedi da ultimo su queste tematiche anche AA.VV., *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, a cura di E. Brambilla, C. Capra, A. Scotti, Milano 2008, in particolare pp. 431 ss.; E. BRAMBILLA, *Licei e Collegi ecclesiastici tra chiesa e stato: la formazione di un sistema scolastico «nazionale» in età napoleonica (1802-1814)*, in AA.VV., *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale. 1802-1814*, a cura di A. Bianchi Robbiati, Milano 2006, pp. 122 ss.

Come i saggi precedenti anche quello sui seminari vescovili evidenzia assai bene le motivazioni del prudente operato del Bovara: il modello francese recepito nel Regno tra 1810 e 1811 comportava, infatti, una netta separazione degli studenti laici dai futuri chierici trasformando i seminari vescovili da scuole pubbliche aperte a tutti, quali erano stati nei secoli, a collegi di educazione per chierici. Ebbene, previo parere dello Scopoli, Bovara applicò senz'altro la legge di riforma che trasferiva all'Italia questa impostazione segregativa prevedendo però un'esplicita riserva per quelle località — come Feltre, Chioggia, Comacchio e Rovigo — dove non esistevano né ginnasi né scuole pubbliche di italiano o di retorica e i corsi del seminario dovevano continuare a restare aperti ai laici quale unica preziosa risorsa educativa per la popolazione locale. Ancora una volta la deroga al provvedimento generale faceva rivivere una normativa che, contro l'astrattezza della legge, la sovranità dello Stato, le forme della sua amministrazione, teneva conto di antichi usi e reali necessità del paese e per questo puntava molto sulla collaborazione e sui suggerimenti dei vescovi.

Tutti i saggi qui presentati confermano nella politica del Bovara le linee di un episcopalismo che fu evidente pur all'interno di un ambivalente rapporto di collaborazione-resistenza cogli ordinari del Regno. Da una parte, infatti, egli mirava a restringere il più possibile la sfera di autonomia dei vescovi nel momento stesso in cui veniva per più versi a sostenerne il ruolo quali massime autorità all'interno della diocesi coinvolgendoli in vari modi nella sua azione di riforma e mettendo in atto una politica di favori che, coronata da una serie di riconoscimenti di natura economica, avrebbe dovuto guadagnare al governo la stima e la collaborazione dell'alto clero. L'analisi delle lettere pastorali con le quali i vari prelati del Regno presentarono il nuovo testo del catechismo ai fedeli offre un ampio quadro delle reazioni da esso suscitate in sede locale: essa dimostra che tali reazioni erano condizionate spesso dalla personalità dei singoli ordinari alcuni dei quali, come quello di Mantova monsignor Giovan Battista Pergen, avevano già partecipato in prima persona alla polemica agitata nella Lombardia asburgica rifiutandosi di collaborare col Pozzobonelli, arcivescovo di Milano, nella stesura del compendio del catechismo romano. Più in generale in tutti i saggi qui considerati i vescovi ci appaiono favorevoli a quanto disposto dal Bovara nella misura in cui quest'ultimo fu pronto

ad accoglierne suggerimenti e richieste in virtù di un'impostazione altamente collaborativa tra potere civile e potere religioso. Insieme alle considerazioni di opportunità pratica e di rispetto delle tradizioni locali è questa del dialogo coi vescovi l'altra importante conclusione che la lettura unitaria dei saggi qui riuniti permette di confermare.

La terza parte del volume comprende infine un contributo su *Parrocchia e comune in bergamasca tra antico regime e Restaurazione* che abbiamo inserito nella raccolta proprio perché si cala in un preciso contesto locale e fa toccare con mano le ragioni della prudenza politica del Bovara: come si diceva esse consistevano in buona parte anche nell'impossibilità pratica ad applicare rigidamente le nuove leggi in un sistema in cui tutti i molteplici assetti di potere erano interconnessi tra loro e per molti versi ancora condizionati dagli equilibri costituzionali dell'antico regime. Si trattava di un problema di lunga durata che rese assai problematica la modernizzazione in vaste zone del paese e non trovò soluzione neppure nella successiva età della Restaurazione. Proprio la debolezza economica della montagna bergamasca, infatti, ricostruita minuziosamente grazie alla ricognizione della struttura beneficiale della diocesi, rese assai difficile porre fine ai tradizionali monopoli in materia di provviste beneficali e di *ius nominandi*, ma anche ai disordini disciplinari legati all'ampia diffusione di contratti a termine coi parroci, come si proponeva di fare il ministro Bovara. Così in deroga alla normativa generale quest'ultimo si vide costretto a lasciare ampi poteri di nomina nelle mani dei capifamiglia, come era stato nell'antico regime, invece di sostituirli, come prevedeva la legge, cogli estimati contribuenti depositari del diritto di rappresentanza all'interno del nuovo comune censitario.

Insomma i saggi qui raccolti autorizzano alcune significative conferme sul significato dell'età napoleonica in Italia, a partire dall'autonomia della classe politica da Parigi, un'autonomia che è senz'altro da collegare alla competenza di governo maturata da buona parte di essa nel precedente periodo asburgico. Il caso del Bovara, uomo legato alle radici del riformismo lombardo, depone dunque ancora una volta per la continuità storica tra Settecento riformatore ed età napoleonica²¹; e

²¹ Su tale continuità cfr. già le considerazioni di Lucia Sebastiani citata alla successiva nota 87 di p. 52.

depone anche in un certo senso per le origine autoctone del Risorgimento italiano riportabili anch'esse alla presenza, almeno nella Milano di inizio Ottocento, di una classe dirigente sufficientemente preparata a governare, capace di scelte autonome e per questo non pienamente tributaria del governo francese.

Il saggio «*Teofilo a Callisto*»: *Giovanni Bovara da riformatore asburgico a ministro per il Culto della I Repubblica Italiana* è stato pubblicato nel volume miscelaneo curato da N. Raponi dal titolo *Ottocento romantico e civile. Studi in memoria di E. Passerin d'Entrevès*, Milano 1993, pp. 27-55.

L'articolo su *Riordinamento e «pubblica tutela» degli istituti di assistenza e di beneficenza* costituisce la relazione ad un convegno (Milano 10-12 aprile 1997), i cui atti sono stati pubblicati in Aa.Vv., *Cultura, religione e trasformazione sociale*, a cura di M. Bona Castellotti, E. Bressan, C. Fornasieri, P. Vismara, Milano 2001, pp. 217-232.

Il contributo *Il catechismo imperiale del 1806 «non della chiesa ma del governo francese»: la traduzione italiana*, è anch'esso la relazione al convegno internazionale (Milano 13-16 novembre 2002), i cui atti sono stati pubblicati nel volume Aa.Vv., *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale. 1802-1814*, a cura di A. Bianchi Robbiati, Milano 2006, pp. 631-668.

Il brano su *Il ministro per il Culto Giovanni Bovara e il matrimonio* è tratto da "Nuova Rivista Storica", LXXXVIII (2004), III, pp. 759-798.

I due articoli dal titolo il primo *1810: la soppressione degli ordini religiosi. Il Bovara e il problema dell'educazione superiore femminile* ed il secondo *La «vigilanza» sulla formazione del clero. I seminari vescovili da scuole pubbliche a collegi di educazione per i chierici* sono comparsi entrambi sugli "Annali dell'istituto di storia moderna e contemporanea", rispettivamente IV (1998), pp. 97-120 e VIII (2002), pp. 263-277.

L'ultimo testo infine dedicato a *Parrocchia e comune in bergamasca tra antico regime e Restaurazione* è la relazione svolta al convegno organizzato a Bergamo tra 5 e 6 marzo 1996 dall'Istituto delle Suore Orsoline di Maria Vergine Immacolata di Gandino (Bg). Essa è stata pubblicata negli Atti di tale convegno in AaVv., *Chiesa e società a Bergamo nell'Ottocento*, a cura di G. Zanchi, Milano 1998, pp. 37-103.

PARTE PRIMA

Le ragioni dell'ordine e della tutela

II

Riforma e «pubblica tutela» degli istituti di assistenza e di beneficenza

1. Un ministero per il riordino della pubblica beneficenza

«Il ministro per il Culto è incaricato degli affari ecclesiastici, della disciplina e polizia del clero, delle corporazioni dirette all'esercizio di religione, degli istituti pii e degli stabilimenti di pubblica beneficenza»: nel momento in cui, all'emanazione del decreto sulle attribuzioni del ministero per il Culto del 23 giugno 1802, di cui si è citato l'articolo primo, la pubblica beneficenza diveniva oggetto specifico di competenza di un ministero della Repubblica Italiana non potevano esserci circostanze migliori per realizzare una riforma del settore¹. Innanzitutto l'uomo, Giovanni Bovara, che aveva ottenuto piene funzioni di ministro dal 1 maggio di quell'anno: non a caso egli aveva per così dire aderito a quell'ideale della «pubblica felicità» in nome del quale in pieno Settecento già il Muratori aveva sollecitato «chi governa il popolo» a riservare una particolare attenzione ai luoghi pii e all'amministrazione delle loro rendite. Proprio la «pubblica felicità della nazione» e il criterio dell'«utilità sociale» costituivano in realtà anche per il Bovara i principali presupposti sul piano ideologico per intervenire, in nome di un rapporto più diretto tra l'individuo e lo Stato, in un campo che era stato nei secoli tradizionale roccaforte dell'iniziativa privata e del patriziato locale². Da questo punto di vista egli si colle-

¹ *Decreto che fissa gli attributi del ministero per il Culto*, n. 43, 23 giugno 1802, in "Bollettino delle Leggi", 1802, p. 124.

² Si veda dunque quanto detto sul Muratori da C. MOZZARELLI, *Introduzione*, in Aa.Vv., *La generosità e la memoria. I luoghi pii elemosinieri di Milano e i loro benefattori attraverso i secoli*, a cura di I. Riboli, M. G. Bascapè, S. Rebola, Milano 1995, p. 13.

gava strettamente alla tradizione del giurisdizionalismo lombardo, cui avrebbe fatto esplicita menzione già nel corso dei primi dibattiti concordatari del 1802, proprio per giustificare la creazione di un ministero che annoverava tra le sue incombenze la giurisdizione e la tutela sui *pia loca*³.

Nel giugno 1802, infatti, un apposito ministero per il Culto aveva sostituito la preesistente Delegazione per gli affari ecclesiastici, «tronco mutilo e informe» alle dipendenze del ministero dell'Interno e sprovvista di effettiva capacità di azione: al nuovo ufficio erano venuti pertanto a far capo, quale «centro comune di direzione», oltre ai cosiddetti «affari di religione» anche quelli di beneficenza già di competenza dell'Economato generale dei beni nazionali e in particolare essi erano stati affidati alla seconda delle tre sezioni ministeriali⁴. Si trattava di una struttura di vertice, di un'organizzazione burocratica moderna che non solo, come avrebbe scritto il Bovara, era «concertata e composta in modo da poter agire con successo e da corrispondere alla aspettazione e al bisogno» ma si radicava sul territorio attraverso uffici coordinati e subordinati: col tramite dei delegati per il culto, infatti, istituiti nel successivo settembre esso avrebbe potuto operare con unità di intenti e celerità di azione negli «oggetti suoi propri» e realizzare appieno quella «cura e vigilanza del governo» sugli istituti pii prevista tra i suoi specifici compiti⁵. Si concludeva in tal modo la prima fase di un lungo processo di assestamento amministrativo iniziato nella Lombardia asburgica qualche decennio prima e precisamente quando, nel 1786, l'assistenza e la beneficenza erano state assegnate alla Commissione delle pie fondazioni facente parte direttamente del governo e l'imperatore Giuseppe II ne aveva approfittato per operare più radicali interventi in merito sia al controllo contabile sui luoghi pii che alla

³ C. ZAGHI, *Potere, chiesa e società*, Napoli 1984, pp. 501-595 e in particolare pp. 568 e 589.

⁴ *Rapporto sopra le operazioni del ministero per il Culto dalla sua istituzione fino all'attuale convocazione del Corpo Legislativo*, 30 settembre 1803 (da ora *Rapporto*, 1803), ff. 4 bis v. e ss., in ASMi, *Culto*, p. m., cart. 38; *Decreto per l'organizzazione del ministero per il Culto*, n. 42, 23 giugno 1802, *Decreto di riorganizzazione dell'Economato dei Beni nazionali in seguito alla creazione del Ministero per il Culto*, n. 16, 16 giugno 1802, entrambi in "Bollettino delle Leggi", 1802, p. 122 e p. 115.

⁵ *Rapporto*, 1803, f. 5 bis v.; *Decreto che stabilisce i delegati per l'amministrazione dei benefici vacanti*, n. 92, 23 settembre 1802 e *Istruzioni per i delegati del Ministero per il Culto*, in "Bollettino delle Leggi", 1802, pp. 370-371.

nomina di regi funzionari rispetto a quanto previsto dai tradizionali capitoli d'amministrazione⁶.

Fu come si sa parentesi di breve durata. Nel 1807 la beneficenza divenne di competenza del ministero dell'Interno, ma il sistema realizzato dal Bovara non fu abbandonato: esso rappresentava l'estensione al settore assistenziale dell'azione di tutela già attuata con successo dallo Stato e dal suo ministro in altri ambiti della vita civile e religiosa, dai comuni alle parrocchie, le confraternite e le fabbricerie e preludeva per molti versi alla successiva legislazione dell'età liberale.

2. Mali vecchi e nuovi del sistema

2.1 I patrimoni pii «divorati dalle spese»

Era stato proprio il Bovara a rilevare la difficile situazione in cui versava la pubblica beneficenza nel momento in cui era stato chiamato ad operarvi in qualità di ministro per il Culto. In particolare già nel suo *Rapporto* del settembre 1803 egli aveva insistito sulla «varietà e dissonanza de' sistemi» vigenti e successivamente, in una lunga lettera dell'agosto 1805 al viceré Eugenio, aveva ricordato che, prima della costituzione del suo ministero, esistevano «stabilimenti di beneficenza infinitamente vari e dispersi e tutti locali»; più in particolare aveva precisato che «la forma della loro amministrazione (era) abbandonata o alle antiche usanze o a leggi poco considerate del primo triennio ci-

⁶ Sulle tappe fondamentali di tale processo cfr. M. G. BASCAPÈ, *Oltre la Giunta delle pie fondazioni. Giuseppe II e la riforma del sistema assistenziale della Lombardia austriaca. Prime ricerche (1784-1786)*, in "Annali di storia moderna e contemporanea", I (1995), pp. 201-235; I. RIBOLI, *I luoghi pii elemosinieri di Milano e i loro benefattori*, in Aa.Vv., *La generosità e la memoria*, a cura di I. Riboli, M. G. Bascapè, S. Reborà, cit., pp. 17-36. Più in generale sul riformismo settecentesco in campo assistenziale cfr. A. ANNONI, *Assistenza e beneficenza nell'età delle riforme*, in Aa.Vv., *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, a cura di A. De Maddalena, E. Rotelli, G. Barbarisi, 3 voll., Bologna, 1982, III, pp. 897-990; E. BRESSAN, *Chiesa milanese e assistenza nell'età delle Riforme*, in Aa.Vv., *Ricerche sulla Chiesa di Milano nel Settecento*, a cura di A. Acerbi, M. Marcocchi, Milano, 1988, pp. 150-179; E. BRESSAN, *Istituzioni ecclesiastiche e istituzioni assistenziali nell'età delle Riforme*, in Aa.Vv., *Dalla carità all'assistenza. Orfani, vecchi e poveri a Milano tra Settecento e Ottocento*, a cura di C. Cenedella, Milano, 1993, pp. 35-47.

salpino»⁷. Con tali parole egli aveva voluto riferirsi alla complessa struttura del tessuto assistenziale e alla varietà di iniziative caritative laiche ed ecclesiastiche, private e pubbliche, cresciute nei secoli in tutto lo Stato intorno ad ordini religiosi, confraternite, fraglie professionali e corporazioni di arti e mestieri, quali ospedali, orfanotrofi, monti di pietà, conservatori; senza parlare della miriade di altre istituzioni, talora piccole e persino piccolissime, radicate nel corpo vivo della società d'antico regime e connotate tutte da svariate finalità pie e di mutua assistenza, quali l'elemosina ai poveri, il sostegno ad ammalati e carcerati, le opere funerarie, la distribuzione di cibo e, nel caso dei monti di pietà e frumentari, il prestito su pegno o la somministrazione di sementi ai contadini bisognosi nei momenti di maggiore difficoltà⁸. In città come in campagna tali istituzioni erano divenute campo di libera azione dei ceti dirigenti locali e intorno ad esse si era intessuta una fitta rete di interessi di parte che era stato sempre più difficile estirpare.

Già nel 1803, ad esempio, lo stesso Bovara aveva fatto notare non solo «l'esaurimento di tanti patrimoni» ma addirittura «l'impossibilità di conoscere lo stato confuso degli stabilimenti medesimi» e, passando ad illustrare gli «abusi numerosi e di vario tipo» ed i «disordini intrinseci di molte amministrazioni», li aveva attribuiti in primo luogo alla cattiva gestione patrimoniale e al fatto che molti enti pii non avevano neppure l'uso di predisporre un «rendimento dei conti ed un bilanciamento regolare dell'attivo col passivo»⁹. Si trattava di una situazione

⁷ *Rapporto*, 1803, cit., f. 4 bis v. e *Lettera del ministro per il culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 50.

⁸ A. PASTORE, *Strutture assistenziali fra Chiesa e Stati nell'Italia della controriforma*, in Aa.Vv., *Storia d'Italia, Annali 9. La Chiesa e il potere politico*, a cura di G. Chittolini, G. Miccoli, Torino 1986, pp. 435-465; Aa.Vv., *Timore e carità. I poveri nell'Italia moderna*, a cura di G. Politi, M. Rosa, F. Della Peruta, Cremona 1982; M. ROSA, *Chiesa, idee sui poveri e assistenza in Italia dal Cinque al Settecento*, in "Società e Storia", III (1980), 10, pp. 775-806; D. MENOZZI, *Chiesa, poveri, società nell'età moderna e contemporanea*, Brescia, 1980; E. BRESSAN, *Azione caritativa e sociale nell'età moderna e contemporanea*, in Aa.Vv. *Chiesa e società. Appunti per una storia delle diocesi lombarde*, a cura di A. Caprioli, A. Rimoldi, L. Vaccaro, Brescia 1986, pp. 293-304; Aa.Vv., *La città e i poveri. Milano e le terre lombarde dal Rinascimento all'età spagnola*, a cura di D. Zardin, Milano 1995; Aa.Vv., *Politica, vita religiosa, carità. Milano nel primo Settecento*, a cura di M. Bona Castellotti, E. Bressan, P. Vismara, Milano 1997.

⁹ *Rapporto*, 1803, cit., f. 14 v.

comune pressoché a tutti i territori venuti a far parte del nuovo ordinamento per quanto avessero storia e tradizioni diverse anche dal punto di vista assistenziale: occorreva pertanto risanarla o estendendovi la normativa già applicata nella Lombardia austriaca o emanandone una nuova a rimedio di antichi e più recenti disordini. In particolare, come era emerso anche nel corso di precedenti inchieste, lo stato finanziario dei *pia loca* era quasi sempre assai critico nonostante il possesso di ingenti patrimoni¹⁰. Ne aveva spiegate chiaramente le cause il commissario straordinario del potere esecutivo nel dipartimento del Serio Francesco Ticozzi quando, riferendosi alla Misericordia Maggiore di Bergamo, uno dei principali enti assistenziali cittadini e primo «estimato» del territorio, aveva notato che gran parte dei suoi beni erano per così dire «divorati dalle spese di amministrazione»¹¹.

Più in generale il Bovara aveva riassunto la situazione complessiva del Regno in un passo centrale della sua lettera-rapporto del 1805 al viceré Eugenio, in cui aveva enumerato le principali voci passive che gravavano sulle rendite dei luoghi pii: «L'imposta prediale alla quale sono sottoposti gli stabili dei luoghi pii posti al livello de' patrimoni privati», poi «interessi de' capitali dove [...] la sostanza sia aggravata di debiti [...], riparazioni alle case ed agli edifici di campagna per l'abitazione de' contadini e per la cultura de' fondi» e ancora «salari agli agenti, cassieri, ragionati, impiegati in genere i quali sono più molti negli ospedali, nelle case di ricovero, negli orfanotrofi [...] e finalmente le spese per liti ed escussioni giudiziarie»; seguivano «le prestazioni delle quali sono onerati per le diverse disposizioni testamentarie dai fondatori o benefattori [...], pensioni vitalizie in favore di chiamati, legati di messe e altre funzioni o spese di culto»¹². Questa ultima voce in particolare, vale a dire le «prestazioni pie», comprendeva una gran quantità di oneri addossati dal testatore all'ente, a parti-

¹⁰ Sull'inchiesta del 1796 promossa dall'Agenzia militare della Lombardia come su quella avviata dal ministero dell'Interno nel 1802, cfr. E. BRESSAN, *L'assistenza pubblica dalla Cisalpina al Regno*, in Aa.Vv., *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, a cura di G. L. Fontana, A. Lazzarini, Milano 1992, pp. 576-596; ID., *Povertà e assistenza in Lombardia nell'età napoleonica*, Milano-Roma-Bari 1985.

¹¹ *Lettera del commissario straordinario del potere esecutivo nel Dipartimento del Serio Francesco Ticozzi al vicepresidente Melzi*, Bergamo, 6 marzo 1802, in ASMi, *Melzi*, cart. 34.

¹² *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 50.

re dalle elemosine fino alla distribuzione di panno e pane ai poveri e alle doti per le fanciulle indigenti in età da marito. Il *Prospetto generale delle rendite e degli oneri degli stabilimenti di beneficenza esistenti nei vari Dipartimenti del Regno*, redatto nel 1808 all'indomani dell'attivazione delle Congregazioni di carità dal capo della Ragioneria generale delle pie fondazioni sulla base delle varie tabelle dipartimentali, offre dati interessanti sia in merito alle rendite patrimoniali dei vari orfanotrofi, enti elemosinieri ed ospedali al netto delle spese, sia in merito alle somme complessivamente erogate per far fronte a quegli «obblighi perpetui» che costituivano in molti casi veri e propri «oggetti eterogenei al principale loro istituto»: si trattava di ambiti lontani dallo scopo propriamente sanitario, medico o assistenziale dell'ente pio ma, come aveva scritto il Bovara, dovevano in ogni caso considerarsi obblighi «egualmente necessari e legittimi»¹³.

2.2 «Gli sbilanci» degli ospedali

Sempre nella sua lettera-rapporto al viceré del 1805, facendo il punto sulla situazione finanziaria degli oltre 600 luoghi pii, oggetto della grandiosa inchiesta di quell'anno, il ministro per il Culto aveva scritto: «gli ospedali sono in generale i più sbilanciati, per cui molti hanno diminuito i letti, altri saranno costretti a diminuirli, gli orfanotrofi hanno sostanze tenui in proporzione al bisogno ed accolgono un numero limitato di allievi, egualmente le case di ricovero»¹⁴. Il più

¹³ Si veda il *Prospetto sommario delle rendite, pesi de' stabilimenti di pubblica beneficenza esistenti nel Regno d'Italia esclusi li Dipartimenti di nuova aggregazione divisi nei quattro principali istituti* (1808), in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 50. Tale *Prospetto* era stato inviato insieme alle singole tabelle dipartimentali al Bovara con la precisazione che esse erano «meramente dimostrative del verosimile stato economico». Lo si veda pertanto allegato alla *Lettera del ragionato generale Cellina al ministro per il Culto*, Milano, 30 aprile 1808, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 50. Per la prima citazione nel testo riferita alle parole del Belinzaghi, capo della III sezione del ministero per il Culto e direttore della contabilità (cui il Bovara aveva chiesto lumi sopra alcuni quesiti rivoltigli dal viceré Eugenio il 12 luglio 1805 dopo il suo primo *Rapporto* del 27 giugno 1805) cfr. *Risposta ai quesiti contenuti nella unita lettera tradotta dal francese*, s. a., in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 50; per la seconda cfr. invece *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, Ivi.

¹⁴ *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.; sull'inchiesta del 1805 cfr. E. BRESSAN, *L'assistenza pubblica dalla Cisalpina al Regno*, cit., p. 581.

preoccupante era dunque a suo avviso indubbiamente il quadro degli enti ospedalieri. Riflettendo sulle conseguenze talora disastrose di una serie di concause che proprio alla fine del Settecento ne avevano minato le già precarie sostanze — aumento dei prezzi, fine delle antiche esenzioni fiscali, sospensione del pagamento degli interessi da parte dei principali monti cittadini — il Bovara era giunto in altra sede a prospettare addirittura la riduzione dei posti letto: «Si sono date prima d'ora varie provvidenze di riforma per togliere lo sbilancio e fatti tutti gli sperimenti dove le riforme non bastino, si è adottato per massima che si debbano limitare le piazze», aveva concluso con amarezza e rassegnazione¹⁵. Così era stato fatto. Una drastica riduzione delle spese più elevate era stata sufficiente sia a raggiungere in soli tre anni il pareggio di bilancio, come nel caso dell'Ospedale Maggiore di Lodi o di quello degli Infermi di Sant'Anna di Ferrara, sia a colmare i passivi di maggiore entità come nel caso degli Infermi ed Esposti di Imola, degli Infermi di Reggio e infine dell'Ospedale Maggiore di Como dove si era proceduto appunto col «battere il sentiero dell'economia»¹⁶. Molte altre volte però, quando non erano bastati i tagli sugli oneri d'amministrazione, si era dovuto ridurre il numero degli assistiti, compresi molti esposti «esseri innocenti che la miseria condanna a morte»¹⁷.

Eppure ancora a distanza di tre anni dalla citata testimonianza del Bovara, la situazione nel Regno non era affatto soddisfacente. Stando al già menzionato *Prospetto generale* del 1808 i passivi più gravi si riferivano solo poche volte a case d'albergo o ad orfanotrofi: essi riguardavano, infatti, soprattutto gli ospedali a partire da quelli dei dipartimenti dell'Olona, del Mella, del Reno e del Rubicone dove i co-

¹⁵ Avvertenze, in *Stato generale degli spedali esistenti nel Regno d'Italia pel ricovero degli infermi, pazzi ed esposti desunto dagli stati particolari formati dalle rispettive amministrazioni*, allegato alla *Lettera del ministro per il Culto al segretario di Stato*, Milano, settembre 1805, in ASMi, Aldini, cart. 61.

¹⁶ *Stato generale degli spedali esistenti nel Regno d'Italia...*, 1805, cit., e *Prospetti generali de' stabilimenti di pubblica beneficenza esclusi i monti di Pietà* (1808), ai vari dipartimenti citati, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 50. Per la citazione nel testo si veda il *Rapporto riservato al vicepresidente della Repubblica Italiana dell'ingegnere Ferranti amministratore del civico Spedale Maggiore di Como diretto ad ottenere delle utili provvidenze per la sussistenza e benessere dello stesso luogo pio*, Como, 5 giugno 1802, in ASMi, *Melzi*, cart. 11.

¹⁷ *Circolare del ministro per il Culto ai prefetti*, Milano, 25 gennaio 1805, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 94.

siddetti «sbilanci» raggiungevano le cifre più elevate¹⁸. Certo non mancavano felici eccezioni: ad esempio erano in attivo non solo grossi ospedali — come il Maggiore di Pavia, seguito da quelli di Santa Maria delle Croci in Ravenna, degli Esposti di Bologna detto anche dei Bastardini, degli Infermi ed Esposti di Cesena, degli Esposti di Crema o delle Donne di Brescia, oltre naturalmente a quelli di Lodi e di Ferrara di cui già si è detto —, ma anche altri di minore e media grandezza: tra questi ricordiamo quelli di Caravaggio, Gandino, Treviglio, Melzo, Vimercate, Monza, Cervia, Lugo di Romagna, alcuni dei quali erogavano anche elemosine e medicinali per indigenti e provvedevano alle doti per le fanciulle povere¹⁹. «Spareggi assai gravi» si registravano tuttavia ancora negli ospedali sia di importanti città, come Vigevano, Crema e Varese, che di capoluoghi dipartimentali oberati da tutta una serie di oneri: i cosiddetti «pesi fissi e spese affette alle rendite» ad esempio coprivano da soli oltre la metà delle rendite lorde nei casi dell'Ospedale Civico di Brescia, dell'Ospedale Grande detto della Vita e della Morte di Bologna e dell'Ospedale Maggiore di Cremona,²⁰. Il caso più clamoroso si riferiva senza dubbio all'Ospedale Maggiore di Milano che, nonostante le sue ampie proprietà ed un'entrata annua lorda di quasi 1.700.000 lire, nel 1808 era ancora in deficit per circa 941.000 lire²¹.

2.3 La «troppo libera facoltà degli amministratori»

Già nel 1803 il Bovara aveva dichiarato che i mali del sistema erano dovuti in massima parte alla «troppo libera facoltà degli amministratori» la quale si traduceva in molti casi in una vera e propria de-

¹⁸ Si vedano i *Prospetti generali de' stabilimenti di pubblica beneficenza esclusi i Monti di Pietà* (1808), cit., e il *Prospetto sommario delle rendite...*, (1808), cit.

¹⁹ Si vedano i *Prospetti generali de' Stabilimenti...*, (1808), cit.

²⁰ *Ibidem*

²¹ Dal *Prospetto* del 1808 risultava, infatti, un totale di oneri fissi per oltre 973.000 lire ed un avanzo netto di oltre 735.000 lire con le quali si doveva far fronte alle principali voci di uscita: l'Ospedale doveva infatti a quel tempo provvedere al mantenimento di 1.644 malati, 2.902 esposti, 520 pazzi e ancora erogava oltre 153.000 lire per l'assistenza domiciliare ai malati poveri e 16.000 lire per le doti: si trattava di una spesa totale annua di oltre 1.677.000 di lire che, detratto l'avanzo di 735.000 lire di cui si è detto, portava lo «sbilancio» a 941.000 lire. *Prospetto de' stabilimenti di pubblica beneficenza esistenti nel Dipartimento dell'Olonia esclusi i Monti di Pietà*, 1808, cit.

precabile «indisciplinata audacia»; due anni dopo, nel 1805, egli aveva sottolineato che molto spesso era il disinteresse e l'inerzia di costoro a renderli incapaci di «custodire e far prosperare questi patrimoni»²². Ma anche dal punto di vista degli amministratori il quadro che gli si presentava era per la verità molto variegato e complesso: «Vi sono dei casi che il fondatore ha disposto qualche legato all'amministrazione chiamandovi persone di famiglia o altre meritevoli di graziosa contemplazione», aveva spiegato ad esempio lo stesso ministro al viceré riferendosi ad enti come il Luogo pio dei Poveri Putti di Desio amministrato da sei deputati nominati «giusta la mente del testatore»²³. Talora si trattava invece di veri e propri corpi pubblici «chiamati da testatori» ad amministrare le rendite pie, come aveva specificato il Bovara scrivendo sempre al viceré: egli si riferiva a tutte quelle istituzioni caritative che soprattutto nelle campagne, anche dopo la parentesi cisalpina, avevano continuato a dipendere dagli organi dell'amministrazione locale, consigli comunali, municipalità, o a volte anche alcuni «soggetti (da esse) nominati» che erano titolari dei lasciti devoti e provvedevano a distribuirne le entrate a favore dei poveri: erano questi, tra gli altri, i casi degli ospedali di Adria, di Caravaggio, di Medicina o ancora della Casa di riposo dei Poveri Vecchi di San Giuseppe in Bologna²⁴. Altre volte vi avevano un ruolo predominante i parroci che ne derivavano in tal modo «qualche ricompensa in aumento alla tenue loro congrua»²⁵: bisogna ricordare, infatti, a questo proposito che molti ecclesiastici, allontanatisi nel precedente periodo giacobino, si erano reinsediati nelle amministrazioni pie a seguito del Concordato

²² *Rapporto*, 1803, cit., f. 14 bis v. e f. 28 bis v.; *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.

²³ *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit; *Risposta della Deputazione del Luogo pio de' Poveri Putti di Desio ai quesiti proposti dalla Commissione sugli stabilimenti di pubblica beneficenza con sua circolare 19 marzo p. p.*, Desio, 22 maggio 1802, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 50.

²⁴ Oltre alle annotazioni generali (nella *Lettera del ministro per il culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.), per tutte queste notizie cfr. *Osservazioni*, in *Stato generale degli spedali esistenti nel Regno d'Italia...*, 1805, cit, e *Osservazioni*, in *Stato generale delle case di ricovero esistenti nel Regno d'Italia per i poveri vecchi ed incurabili di ambo i sessi*, allegato alla *Lettera del ministro per il Culto al segretario di Stato*, Milano, settembre 1805, cit.

²⁵ *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.

tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana del 1803. In altri casi ancora vi avevano parte attiva, quali patroni, esponenti di rinomate famiglie del posto come i Corelli, i Beccari, gli Avogadro i quali controllavano rispettivamente l'Ospedale di Fusignano in Romagna, quello dei Pellegrini di Gropello nel Novarese o il Pio Luogo delle Orfane di Santa Lucia in Novara²⁶. Esistevano poi luoghi pii governati da confraternite o consorzi di operai ed artigiani di umile origine, come i «cinque calzolai chiamati dai fondatori che erano calzolai» dell'Ospedale di San Giuliano a Novara: si trattava di gente perlopiù impreparata e responsabile di una serie di disordini quali aveva potuto constatare personalmente lo stesso Bovara qualche decennio prima in qualità di regio visitatore delle scuole della Lombardia austriaca²⁷.

Nella maggior parte dei casi però all'alba del secolo XIX i luoghi pii erano amministrati da corpi collegiali esponenti del patriziato o più in generale dei ceti dirigenti locali: costoro costituivano vere e proprie deputazioni composte «più o meno in numero secondo il bisogno e secondo le antiche costumanze», vale a dire da un numero diverso di membri a seconda dei casi, da un minimo di due o tre a perlopiù cinque o sette fino a un massimo di otto o nove²⁸. Differente era la durata delle loro cariche: alcune continuavano per un periodo di due o tre anni dopo il quale «si cangiavano, altre si conservavano alla perpetuità»²⁹. Tutti gli amministratori nominavano a loro piacimento impiegati subalterni e salariati. Nessuno di loro, infine, veniva regolarmente retribuito e anche questo fatto era al contempo causa ed effetto di una

²⁶ Osservazioni, in *Stato generale degli ospedali esistenti nel Regno d'Italia...*, 1805, cit.; *Elenco degli istituti di pubblica beneficenza nel Dipartimento dell'Agogna*, allegato alla *Lettera del prefetto del Dipartimento dell'Agogna al ministro dell'Interno*, Novara, 31 marzo 1808, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 50.

²⁷ Osservazioni, in *Stato generale degli spedali esistenti nel Regno d'Italia*, 1805, cit. Sulla presenza in Lombardia di orfanotrofi e ospedali diretti da confraternite di operai cfr. C. FOLLI SFREGOLA, *Giovanni Bovara e le riforme scolastiche nella Lombardia austriaca*, in "Archivi di Lecco", V (1982), 3, p. 268.

²⁸ Osservazioni, in *Stato generale degli spedali esistenti nel Regno d'Italia...*, 1805, cit.; Osservazioni, in *Stato generale delle case di ricovero esistenti nel Regno d'Italia...*, 1805, cit.; Osservazioni, in *Stato generale degli orfanotrofi esistenti nel Regno d'Italia*, allegato alla *Lettera del ministro per il Culto al segretario di Stato*, Milano, settembre 1805, cit.; per la citazione nel testo si veda la *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.

²⁹ *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.

piena autonomia gestionale che, se da una parte poteva generare malversazioni e irregolarità di vario tipo, dall'altra permetteva spesso di far fronte ai più disparati problemi finanziari: «L'amministrazione di cui si parla non vuole responsabilità e piuttosto che uniformarsi rinuncia alle incombenze relative», aveva denunciato ad esempio nell'ottobre 1802 il viceprefetto di Lodi al Bovara riferendo le dure reazioni degli amministratori dell'Ospedale militare cittadino di fronte al tentativo di colpire alcune loro forme di «impudenza» che si traducevano talora in veri e propri abusi³⁰.

3. Lo Stato e i suoi rimedi

3.1 Regole disciplinari e «controllo tutorio»

Per rimediare ai disordini che riguardavano un po'tutti i *pia loca* del Regno il Bovara aveva ritenuto indispensabile per prima cosa «escludere la soverchia divenuta dispotica delle rappresentanze comunali e rendere vigorosa l'influenza del governo», vale a dire realizzare appieno il controllo dello Stato eliminando il potere attribuito alle municipalità in età cisalpina: proprio in età cisalpina, infatti, si era cercato di aggirare gli effetti della valenza pubblicistica e statutale del nuovo sistema di governo nel suo complesso appunto con il coinvolgimento dei poteri locali nel settore dei luoghi pii e in tal modo si era finito spesso col far sì che i «corpi municipali resi assoluti e indipendenti amministrassero dispoticamente»³¹. Già nel dicembre 1802, dunque, in risposta ad alcuni dubbi del prefetto dell'Olona in merito ai poteri della municipalità di Pavia, il ministro per il Culto gli aveva chiaramente spiegato che essendo «variata la nostra forma amministrativa» anche la pubblica assistenza doveva essere inquadrata nel nuovo ordinamento e sottoposta alla cura e vigilanza diretta del prefetto, come era stato

³⁰ Lettera del viceprefetto di Lodi al ministro per il Culto, Lodi, 24 ottobre 1802, in ASMi, Melzi, cart. 11.

³¹ Lettera del ministro per il Culto al viceré Eugenio, Milano, 12 agosto 1805, cit. Per la prima citazione nel testo vedi *Rapporto*, 1803, f. 13 v. Per la politica nei confronti dei luoghi pii in età cisalpina cfr. E. BRESSAN, *L'assistenza pubblica dalla Cisalpina al Regno*, cit., pp. 576-596.

stabilito in modo esplicito dalle «istruzioni provvisorie ai prefetti e viceprefetti» del maggio di quello stesso anno³²; con la circolare ministeriale del 15 giugno 1803 il Bovara aveva poi attribuito direttamente al suo ministero sia le nomine degli amministratori degli enti pii sia il controllo dei bilanci: aveva disposto, infatti, che questi dovevano essere compilati *in loco* alla presenza dei delegati per il culto e poi inviati-gli col tramite delle prefetture «dalle quali come a centro debbono passare a questo ministero». In tal modo egli aveva tolto alle municipalità anche quella minima forma di ingerenza che esse avevano pur sempre mantenuto anche dopo il 1801 potendo proporre i nomi dei vari candidati, come prevedevano appunto le «istruzioni» di quell'anno³³. Il successivo 3 agosto, infine, era stato emanato un decreto contenente una serie di disposizioni «per la migliore amministrazione economica e più esatta tutela» degli enti di assistenza e beneficenza: accanto alle solite norme per la razionalizzazione dei criteri di gestione e di spesa già praticate «con successo» nella Lombardia giuseppina e in parte ribadite anche nelle *Istruzioni* cisalpine del 1801, vi figurava l'obbligo per tali enti di inviare ogni anno i bilanci consuntivi al ministero al fine che questo potesse di fatto operare quella «controleria» che era stata uno dei risultati più difficilmente perseguibili anche nell'età delle riforme³⁴.

³² Già le *Istruzioni* del 1801 avevano previsto il controllo delle autorità dipartimentali e municipali sugli stabilimenti di culto, beneficenza e pubblica istruzione e sui loro amministratori e in particolare avevano affidato la nomina di questi ultimi alle prime, mantenendo però la possibilità di una proposta di nomi da parte delle seconde. Le *Istruzioni provvisorie* ai prefetti e viceprefetti del maggio 1802 invece all'art. 33 avevano posto tra le varie incombenze di questi ultimi la «cura degli ospedali, luoghi pii, orfanotrofi, istituti elemosinieri ed altri stabilimenti di pietà o pubblica beneficenza». Cfr. *Istruzioni per l'economica amministrazione di qualsivoglia corporazione, stabilimento di culto, beneficenza e di pubblica istruzione*, 25 termidoro a. IX (13 agosto 1801), in ASMi, *Luoghi pii*, p. a., cart. 3, e *Istruzioni provvisorie per le prefetture e viceprefetture*, Milano, anno I (1802). Per la citazione nel testo si veda la *Dichiarazione di massima alla Prefettura dell'Olonà*, allegata alla *Lettera del ministro per il Culto alla Commissione legale nazionale*, Milano, 5 aprile 1803, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 1.

³³ *Circolare del ministro per il Culto ai prefetti portante le dichiarazioni e providenze relative all'ingerenza delle municipalità nell'amministrazione degli stabilimenti di culto e di pubblica beneficenza*, n. 59, 15 giugno 1803, in "Foglio Ufficiale", 1803, pp. 129-132. Per la citazione nel testo si veda invece la *Dichiarazione di massima alla Prefettura dell'Olonà* allegata alla *Lettera del ministro per il Culto alla Commissione legale nazionale*, Milano, 5 aprile 1803, cit.

³⁴ *Decreto portante il regolamento provvisorio per l'amministrazione e tutela de' beni adetti ad istituti di religione e beneficenza*, n. 63, 3 agosto 1803, in "Bollettino delle Leggi",

Ma tutto ciò non bastava. Già nel giugno del 1804, infatti, il Bovara aveva lamentato che «la novità e l'imbarazzo» ritardavano la prevista raccolta dei bilanci specie in quei «dipartimenti non avvezzi alla disciplina dei rendiconti annuali»: «Non sarà meraviglia che uno statuto il quale offende l'interesse di molti [...] e imbriglia il dispotismo degli amministratori particolari, che prescrive delle norme severe per le spese, per gli affitti, pei rendiconti abbia incontrato ed incontri degli ostacoli», aveva scritto al vicepresidente Melzi.

Successivamente nel 1805, cercando di spiegare la causa di tanti ritardi nell'esecuzione del decreto del 3 agosto 1803, il Bovara aveva precisato che numerosi erano ovunque gli individui restii ad inviargli notizie proprio perché «mettendolo alla portata di rimediare agli abusi (esse) avrebbero provocate delle misure pregiudicevoli agli interessi privati»; «la riorganizzazione non è finora compiuta [...], gli ostacoli sono molti, le pragmatiche troppo recenti e non bene intese da tutti», aveva concluso sconsolato e ancora due anni dopo, nel 1807, aveva collegato le maggiori difficoltà di azione alla presenza di tanti «stabilimenti così molti, così vari, così diversamente disposti dalla originaria istituzione derivata dalla volontà libera e talvolta capricciosa de' donatori o testatori»³⁵.

Certo qualche progresso era stato compiuto e questo — aveva scritto il Bovara — lo si era dovuto principalmente alla «riorganizzazione e cambiamento di molti corpi amministrativi», attuati ad opera delle stesse autorità di governo soprattutto dopo i comizi di Lione del 1802 e la costituzione della I Repubblica Italiana³⁶. Ciò lo aveva convinto che la riforma degli enti pii dipendeva strettamente dal reperimento di uomini capaci di garantire tutta la loro disinteressata disponibilità nel-

1803, pp. 172-176. Per la citazione nel testo si veda il *Rapporto...*, 1803, cit., f. 13 v. Sul controllo contabile dei *pia loca* da parte della Ragionateria delle pie fondazioni, ufficio di contabilità della Commissione delle pie fondazioni in età absurgica, cfr. *Obblighi incumbenti alla Ragionateria delle pie fondazioni*, allegati alla *Lettera della Ragionateria delle pie fondazioni all'Agenzia militare della Lombardia*, Milano, 23 luglio 1796, in ASMi, *Luoghi pii*, p. a., cart. 3.

³⁵ *Lettera del ministro per il Culto al vicepresidente della Repubblica Italiana Francesco Melzi*, Milano, 21 giugno 1804, in ASMi, *Melzi*, cart. 11; *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit; *Rapporto generale del ministro per il Culto in esecuzione del decreto 4 maggio 1807 di S.A.I.*, 31 agosto 1807, f. 5, in ASMi, *Culto*, p. m., cart. 38.

³⁶ *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.

la gestione di essi. Ma procedere lungo questo cammino non era impresa facile: «mancano i mezzi e gli uomini per attivare il nuovo sistema» aveva scritto ad esempio già nel 1805 al viceré riferendosi in particolare alle difficoltà di introdurre un metodo di rendiconto contabile ancora poco conosciuto nel Regno³⁷.

3.2 *Gli uomini «probi e zelanti»*

Proprio per questo aveva preso corpo nel 1807 l'idea di attivare le congregazioni di carità, organismi già previsti dal Concordato del 1803 in cui riunire tutti gli istituti pii affini in un'unica amministrazione su base comunale controllata sia dalle prefetture sia dal ministero. In tal modo il Bovara aveva pensato si potessero più facilmente individuare un numero sufficiente di «uomini probi e zelanti i quali si proferiscano a questa gratuita gestione» e — come aveva ribadito ancora nel 1807 — «rendere attivi individui non pagati che si prestano per puro zelo»³⁸. Un *Rapporto* inviato il successivo aprile 1808 al ministro dell'Interno dal consigliere di Stato Nicolò Erizzo, membro di antica e illustre famiglia veneta inserito nei quadri dell'amministrazione napoleonica quale ispettore generale di Pubblica Beneficenza, chiarisce assai bene i criteri che avevano guidato il governo nella creazione della nuova istituzione: «oggetto della sovrana legge che istituisce le congregazioni di carità nelle comuni del Regno d'Italia è quello di togliere dalle mani di venali, dispotici amministratori il patrimonio dell'indigenza soggetto per tante guise a malversazioni e disperdimenti onde sorvegliato da probe e disinteressate persone possa essere utilmente versato alla vera beneficenza nelle tracce prescritte dai testatori»³⁹.

Nel settembre 1807 furono nominati a Milano presso il ministero per il Culto quattro ispettori generali incaricati della «visita ed ispe-

³⁷ *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.

³⁸ *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 12 agosto 1805, cit.; *Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 10 ottobre 1807, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 1.

³⁹ *Rapporto del consigliere di Stato Erizzo al ministro dell'Interno*, Milano, 2 aprile 1808, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 2.

zione locale» degli enti di beneficenza ed assistenza⁴⁰; ben più importante ai fini di una riforma generale del settore apparve però subito la reale composizione delle congregazioni di carità già erette in quell'anno nelle principali città del Regno: esse erano organizzate al loro interno in tre sezioni secondo la tradizionale tripartizione dei luoghi pii di giuseppina memoria, vale a dire ospedali, orfanotrofi ed enti elemosinieri. Erano chiamati a costituirle un numero di membri da nove a quindici presieduti dal prefetto e nominati dal viceré su proposta del ministro per il Culto «fra i proprietari, i commercianti e gli uomini di legge i più distinti»⁴¹. Uno sguardo ai primi uomini chiamati già nell'ottobre 1807 a far parte di queste congregazioni cittadine prestandovi la loro opera gratuitamente è assai significativo: a parte qualche raro caso di negoziante, avvocato o commerciante, espressione della più ricca borghesia urbana legata al mondo degli affari e delle professioni liberali — uno o due per dipartimento —, essi erano infatti, nella stragrande maggioranza dei casi, possidenti e membri del notabilato locale⁴². «Ho inserito individui di tutte tre le classi possidenti, commercianti, uomini di legge» aveva spiegato il Bovara al viceré Eugenio nell'ottobre del 1807 inviandogli un primo elenco di nomi ma subito dopo aveva precisato: «sull'esempio delle prime nomine seguite nei capoluoghi dipartimentali di Milano, Venezia e Bologna, ho ritenuto gran parte dei possidenti già antecedentemente amministratori perché meno occupati, lo che egualmente dire non si può dei commercianti e degli avvocati colla vista eziando di affezionarli ai luoghi pii»⁴³.

Anche nei comuni non capoluogo di dipartimento come negli altri minori cui nel dicembre 1807 era stata estesa la normativa sulle congregazioni di carità, ne erano divenuti in gran parte membri gli stessi

⁴⁰ *Decreto sull'amministrazione generale di pubblica beneficenza*, n. 154, 5 settembre 1807, in "Bollettino delle Leggi", 1807, II, pp. 468-475 e *Istruzioni per i consiglieri ispettori generali della pubblica beneficenza a termini del decreto 5 settembre 1807* (allegate alla Lettera del ministro per il Culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio, Milano, 29 settembre 1807), in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 1. Ampio materiale relativo alle visite dei quattro ispettori nei loro rispettivi circondari è reperibile in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cartt. 7 e 8.

⁴¹ *Decreto sull'amministrazione generale di pubblica beneficenza*, cit.

⁴² *Nomina dei membri delle congregazioni di carità in vari Dipartimenti del Regno*, decreto n. 214, Milano, 19 ottobre 1807, in "Bollettino delle Leggi", 1807, III, pp. 1100-1110.

⁴³ *Lettera del ministro per il culto Giovanni Bovara al viceré Eugenio*, Milano, 17 ottobre 1807, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 1.

notabili possidenti che già prendevano parte ai consigli comunali in qualità di estimati contribuenti⁴⁴; ed è interessante notare a questo proposito che già all'inizio del 1808 in molte località del Regno, abitate da piccoli proprietari o contadini spesso «illetterati e incapaci», era stato necessario nominare grandi possidenti di altri paesi proprio per la loro indubbia «capacità» nella gestione degli affari pubblici anche se, essendo domiciliati altrove, essi non potevano poi garantire quella «giornaliera assistenza e lumi» contemplata dallo stesso decreto istitutivo⁴⁵.

Si può concludere dunque che il nuovo sistema assistenziale napoleonico si discostava parzialmente dal modello giuseppino caratterizzato dalla presenza di regi amministratori stipendiati e di nomina governativa quali meri esecutori delle disposizioni sovrane. Vi trapelava invece il costituzionalismo moderato e possidente del Melzi, già vicepresidente della I Repubblica Italiana allontanato dalla scena politica dopo il 1805, ma la cui concezione dell'«inviolabile proprietà» quale base sociale dell'ordinamento politico e garanzia di buon governo rimase per molti versi viva e operante anche negli anni del Regno⁴⁶. In più settori della vita civile del resto, a partire da quello della pubblica amministrazione, il nuovo Stato napoleonico puntava sul ruolo di

⁴⁴ Il decreto 21 dicembre 1807, poi ripreso in parte da quello successivo del 25 novembre 1808 e relativo alle congregazioni di carità da istituirsi in tutti gli altri comuni del Regno, ne aveva fissato il numero dei membri da 4 a 6 nei comuni minori nonché modificato quello previsto dal decreto del 5 settembre del 1807 per i capoluoghi dipartimentali portandolo a 10 indistintamente per tutti i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti; la nomina di costoro era affidata a podestà o sindaci rispettivamente nei comuni di I e II oppure di III classe purché con meno di 50.000 abitanti e dal viceré negli altri maggiori. *Decreto con cui si determina che gli oggetti di beneficenza pubblica passino nelle attribuzioni del ministro dell'Interno*, n. 279, 21 dicembre 1807, in "Bollettino delle Leggi", 1807, III, pp. 1229-1230; *Decreto che prescrive il modo di regolare l'amministrazione degli stabilimenti di beneficenza pubblica*, n. 345, 25 novembre 1808, in "Bollettino delle Leggi", 1808, IV, pp. 949-963. Per il caso di Pavia, cfr. E. BRESSAN, *L'assistenza tra utopia rivoluzionaria e regime napoleonico (1796-1808)*, in "Annali di storia pavese", n. 21 (1992), p. 280.

⁴⁵ Così era stato sottolineato in particolare dai consiglieri ispettori generali di Pubblica Beneficenza facendo riferimento all'art. 25 del decreto del 1807. Cfr. *Appuntamenti originali del Consiglio d'amministrazione della pubblica beneficenza*, sessione 20 marzo 1808, in ASMi, *Luoghi pii*, p. m., cart. 6.

⁴⁶ C. CAPRA, «La carriera di un uomo incomodo». *I carteggi Melzi d'Eril*, in "Nuova Rivista Storica", LII (1968), I/II, p. 155; C. ZAGHI, *Proprietà e classe dirigente nell'Italia giacobina e napoleonica*, in "Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea", XXIII-XXIV (1971-1972), pp. 105-220. Sui regi amministratori giuseppini cfr. M. G. BASCAPÈ, *Oltre la Giunta delle pie fondazioni*, cit., pp. 222-223.

nuove forze politiche e sociali reclutate soprattutto nella classe dei possidenti per la gestione del potere e ciò ne sanzionava il carattere strettamente censitario e borghese⁴⁷. Si può osservare infine che, non a caso, per poter istituire le congregazioni di carità anche nei comuni minori del Regno gli stessi consiglieri di Stato ispettori generali di Pubblica Beneficenza avevano proposto di attendere la concentrazione dei comuni, decretata nel luglio 1807 per quelli di seconda e terza classe che non raggiungevano il previsto numero di abitanti: si trattava, come è noto, di una riaggregazione del territorio in chiave statale che doveva permettere anche a quei comuni del Regno con un insufficiente numero degli estimati di far fronte alle spese locali o di formare le rappresentanze comunali come previsto dalla legge⁴⁸.

Anche questa vicenda, puntualmente registrata nel 1808 negli *Appuntamenti* del Consiglio d'amministrazione della Pubblica Beneficenza, rivelava i complessi e intrecciati rapporti che univano ormai i vari settori della vita civile dove l'intervento dello Stato si andava facendo sempre più ampio e articolato.

⁴⁷ G. RUMI, *I mutamenti delle «dimensioni» e degli attori storici dell'assistenza*, in Id., *Lombardia guelfa. 1780-1980*, Brescia, 1988, p. 127.

⁴⁸ *Decreto sull'aggregazione e concentrazione de' Comuni di seconda e terza classe distanti ancora dal loro maximum di popolazione*, n. 118, 14 luglio 1807, in "Bollettino delle Leggi", 1807, III, p. 372; *Appuntamenti originali del Consiglio d'amministrazione della pubblica beneficenza*, sessione 20 marzo 1808, cit.

