

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI STUDI STORICI

Corso di dottorato in studi storici e documentari  
(età medievale, moderna, contemporanea)  
XXVIII CICLO



**I CONSIGLI DI PREFETTURA DELL'ITALIA NAPOLEONICA  
ACQUE E STRADE TRA AMMINISTRAZIONE E DISCIPLINAMENTO**

SETTORI SCIENTIFICO-DISCIPLINARI  
SPS/03 - M-STO/02

Dott. Alessandro Giovanazzi  
Matricola: R09940

**Primo Tutor**

Chiar.mo Prof. Stefano Levati

**Secondo Tutor**

Chiar.mo Prof. Livio Antonielli

**Coordinatore**

Chiar.mo Prof. Vittorio Criscuolo

A.A. 2014-2015



Ai tanti ragazzi universitari delle città in cui sono stato.  
Mi hanno ospitato nelle loro case dandomi un posto dove dormire, senza chiedere nulla in cambio.  
Hanno condiviso con me il loro cibo, il loro tempo e la loro amicizia.  
Grazie a loro ho sperimentato il Miracolo dell'ospitalità.  
Senza di loro questa tesi non esisterebbe.



BERENGO ERA MOLTO ANTIQUATO, E LO ERA INTENZIONALMENTE<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> James AMELANG, *L'Europa delle città di Marino Berengo*, «Rivista Storica Italiana», n. 3, 2001, p. 762.



# INDICE

## INTRODUZIONE P. 1

### I. (1802 – 1805) IL COMPROMESSO REPUBBLICANO P. 7

**CRONOSTORIA NORMATIVA SUI CONSIGLI DI PREFETTURA E  
SULLA MATERIA D'ACQUE E STRADE (1802-1805)** **P. 7**

**IL CONTESTO ISTITUZIONALE** **P. 7**

I CONSIGLI E LA PREFETTURA NEI DIPARTIMENTI DELLA REPUBBLICA p. 8

*La specificità del sistema consiliare dipartimentale repubblicano* p. 8

*L'Amministrazione dipartimentale* p. 9

*I Luogotenenti di prefettura* p.16

LE QUESTIONI DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE p.23

*Il Consiglio di prefettura e le questioni di pubblica amministrazione* p.23

*Il Consiglio legislativo e le questioni di pubblica amministrazione* p.26

*La procedura del Consiglio legislativo* p.36

*Il regolamento 4 marzo 1803* p.38

**PRIMO SCORCIO SUL PANORAMA D'ACQUE E STRADE** **P.42**

L'ARRIVO DEI FRANCESI p.42

*La confusione della Cisalpina* p.43

*L'importazione della legge 28 piovoso dell'anno VIII* p.47

*Normativa d'acque, strade e sui Consigli di prefettura francesi* p.50

L'IMPORTAZIONE DELLA NORMATIVA NELL'ITALIA REPUBBLICANA: p.55

LE FONDAZIONI DEL SISTEMA D'ACQUE E STRADE p.55

*Un territorio e un'amministrazione uniforme, l'ordinamento d'acque e strade* p.56

*Il decreto 25 maggio 1802 e la legge 10 luglio 1802 sugli appalti* p.58

*Il decreto 27 marzo 1804 sulle strade* p.60

*La legge 20 aprile 1804 sulle acque pubbliche* p.67

*In sintesi* p.80

### II. (1805 – 1809) SCOLLINANDO, P.83 NUOVE PROSPETTIVE

**CRONOSTORIA NORMATIVA SUI CONSIGLI DI PREFETTURA  
E SULLA MATERIA D'ACQUE E STRADE (1805-1813)** **P.83**

**PREMESSE** **P.84**

**IL CONTESTO ISTITUZIONALE** **P.86**

I REFERENTI DEL CONSIGLIO DI PREFETTURA A LIVELLO NAZIONALE p.87

*Il Consiglio di Stato* p.87

*La Commissione legale* p.92

<b>IL CONSIGLIO DEL PREFETTO</b>	<b>P.110</b>
IL DECRETO 8 GIUGNO 1805 SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E SUL COMPARTO TERRITORIALE DEL REGNO	p.110
<b>(1805 - 1807) LA RIFORMA COMPLESSIVA DELL'ORDINAMENTO D'ACQUE E STRADE</b>	<b>P.120</b>
IL DECRETO 6 MAGGIO 1806 SUGLI INGEGNERI D'ACQUE E STRADE, SULLE MAGISTRATURE D'ACQUE E STRADE E SULLE SOCIETÀ D'INTERESSATI	p.120
<i>Funzione delle autorità civili in materie d'acque e strade</i>	p.120
<i>Delle spese per i lavori d'acque e strade</i>	p.124
<i>La nazionalizzazione delle spese per le strade</i>	p.126
<i>Delle Società d'interessati negli scoli</i>	p.127
I REGOLAMENTI DEL 20 MAGGIO 1806	p.130
<i>Il regolamento per la costruzione, adattamento e conservazione delle strade</i>	p.132
<i>Il regolamento per la custodia e lavori degli argini dei fiumi</i>	p.132
<i>Il regolamento per le irrigazioni ed uso d'acque degli opifici</i>	p.134
<i>Il regolamento per le Società d'interessati negli scoli e bonificazioni</i>	p.137
I DECRETI 24 OTTOBRE 1806 E PRIMO MAGGIO 1807	p.142
<i>Il decreto 24 ottobre 1806 riguardante il Magistrato d'acque e strade da esercitarsi provvisoriamente dai Consigli di prefettura</i>	p.142
<i>Il decreto primo maggio 1807 riguardante l'asta negli appalti delle opere d'acque, ponti e strade</i>	p.143
<b>IN SINTESI</b>	<b>P.151</b>

### **III. L'ORDINAMENTO EX-PONTIFICO**

#### **D'ACQUE E STRADE P.153**

<b>IL SISTEMA IDRAULICO E STRADALE NEI TERRITORI PONTIFICI</b>	<b>P.153</b>
PREMESSA	p.153
GLI INTERESSI OLIGARCHICI E LA GESTIONE DELLE ACQUE NEL BOLOGNESE D'ANTICO REGIME	p.154
<i>L'assunteria d'acque e l'assunteria d'imposta</i>	p.156
<i>Le Società d'interessati alle acque</i>	p.157
<b>ANTONIO ALDINI E LE ACQUE NELL'ITALIA NAPOLEONICA</b>	<b>P.161</b>
NUOVO ARISTOCRATICO, POSSIDENTE E GIURISTA COLTO, QUINDI POLITICO	p.161
L'ALDINI SUGGERITORE	p.164
LE RELAZIONI DELL'ALDINI E I REGOLAMENTI PER LE ACQUE (POI PROMULGATI IL 20 MAGGIO 1806)	p.166
24 OTTOBRE 1806 ANTONIO ALDINI E I CONSIGLI DI PREFETTURA FACENTI FUNZIONE DI MAGISTRATO D'ACQUE E STRADE	p.168



<b>UN PARAGONE CON IL CONSIGLIO DI PREFETTURA DI FORLÌ</b>	<b>P.176</b>
L'ISTITUZIONE	p.176
<i>Il Consiglio di prefettura del Rubicone</i>	p.176
<i>I consiglieri di prefettura del Rubicone</i>	p.178
MATERIE D'ACQUE	p.181
<i>Il funzionamento del Consiglio di prefettura del Rubicone in materia d'acque</i>	p.181
<i>Un prefetto pivot delle petizioni e l'arbitrato dei consiglieri di prefettura: il caso del sacerdote Renzi</i>	p.183
<i>Il rapporto tra prefettura, Consiglio di prefettura e i corpi sociali d'acque</i>	
<i>Il caso Marecchia</i>	p.186
<b>IL CONSIGLIO DI PREFETTURA DEL RENO</b>	<b>P.193</b>
IL MAGISTRATO D'ACQUE IN CONSIGLIO DI PREFETTURA.	
IL CASO DEL RENO	p.194
<i>Il confluire di alcune competenze dei luogotenenti di prefettura nel Magistrato</i>	p.195
<i>I consiglieri di prefettura del Reno e la materia d'acque</i>	p.197
UN CONSIGLIO CHE SI OCCUPAVA DI COMPORRE GLI INTERESSI, COMPOSTO DI INTERESSATI	p.203
<i>Alemanno Isolani – profilo di un uomo di potere, al potere, nelle retrovie istituzionali</i>	p.206
<i>La possidenza bolognese in Consiglio, lobbying corporativa e autonomia prefettizia in un'istituzione dalla natura "negoziabile"</i>	p.210
IL RAPPORTO CON I CIRCONDARI	p.223
<i>L'alterità dei circondari</i>	p.223
<i>La compatibilità del modello d'acque francese nei territori ex-pontifici</i>	p.224
<i>Il Consiglio di prefettura e l'innovazione del sistema a "magistratura unica"</i>	p.227
<i>Una società vitale e il permanere di alcuni aspetti degli antichi sistemi</i>	p.228
<i>Corpi che esistevano solo se riconosciuti dal "centro", il caso del Consorzio di Cottignola</i>	p.229
<i>Un controllo effettivo</i>	p.230
IL RAPPORTO CON LA DIREZIONE GENERALE D'ACQUE E STRADE	p.236
<i>Il caso delle contestazioni tra Giuseppe Zucchini e il Comune di San Giovanni in Persiceto</i>	p.237
IL RAPPORTO CON IL CORPO DEGLI INGEGNERI	p.241
<i>Lo scontro fra prefettura e corpo degli ingegneri</i>	p.242
MATERIE DI STRADE	p.243
<i>L'arbitrato in materia di strade,</i>	
<i>il caso dell'istanza dei possidenti del Comune di Zola</i>	p.243
<i>I consiglieri di prefettura tecnici per le cause tra pubblico e privato,</i>	
<i>il caso della vertenza tra il preposto di Biolo e Pietro Zaccanne</i>	p.246
<i>Un Consiglio di prefettura in cerca d'identità</i>	p.248
IL CONSIGLIO DI PREFETTURA E LE ASTE PER ACQUE	p.252
<i>Le aste</i>	p.252
<i>La condivisione degli atti d'asta</i>	p.254
<b>IL MAGISTRATO CENTRALE PER IL PO A BOLOGNA</b>	<b>P.258</b>
IL DECRETO 25 GIUGNO 1805	p.259
LA RAGIONE DELL'ESISTENZA DEL MAGISTRATO CIVILE	p.264
ATTIVAZIONE E FUNZIONAMENTO	p.265
GLI INCARICHI	p.266
LE COMPETENZE E I RAPPORTI ISTITUZIONALI	p.268
<b>IN SINTESI</b>	<b>P.271</b>

## IV. L'ORDINAMENTO EX-AUSTRIACO

### D'ACQUE E STRADE

**P.277**

#### **UNA REALTÀ COMPLESSA**

**P.277**

IL MILANESE

P.277

UN TERRITORIO CHE DETTAVA LE FORME  
DI ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

P.280

L'ECCEZIONE MANTOVANA

P.281

*Le origini di un sistema d'eccezione*

p.281

*Le riforme austriache di fine Settecento*

p.282

*Il periodo napoleonico*

p.283

*Il Consiglio di prefettura per le acque nel Dipartimento del Mincio*

p.285

*La statistica del Dipartimento del Mincio di Melchiorre Gioia*

p.288

#### **LA DIREZIONE GENERALE D'ACQUE E STRADE IN MILANO CAPITALE**

**P.291**

1804 – 1809 GIOVANNI PARADISI

P.291

LA PROGRESSIONE NORMATIVA SOTTO GIOVANNI PARADISI

P.294

*1806 – L'apertura della fase transitoria di riforma del sistema d'acque*

p.295

*1807 – La Direzione nel rapporto con i Consigli di prefettura*

p.301

*1808 – La chiusura della fase transitoria*

p.307

#### **I CONSIGLIERI DI PREFETTURA DELL'OLONA E IL CONSIGLIO DI PREFETTURA DELL'AGOGNA**

**P. 314**

PROSOPOGRAFIE

P.314

*I consiglieri di prefettura dell'Olonà*

p.314

*I consiglieri di prefettura dell'Agogna*

p.318

IL CONSIGLIO DI PREFETTURA PER LE ACQUE E STRADE  
DELL'AGOGNA DURANTE LA FASE DI TRANSIZIONE

P.320

*Il rapporto con i cancellieri censuari*

p.321

*Le conciliazioni*

p.322

*Il rapporto con la Direzione generale d'acque e strade*

p.325

IL CONSIGLIO DI PREFETTURA PER LE ACQUE  
DELL'AGOGNA DOPO IL 1808

P.326

**IN SINTESI**

**P. 328**

## V. L'ORDINAMENTO EX-VENETO

### D'ACQUE E STRADE

**P.335**

#### **L'ANNESSIONE DELLA BERGAMASCA**

**P.337**

STRADE, E ACQUE

P.337

*Le strade*

p.337

*Le acque*

p.339

ALCUNI CENNI SUL CONSIGLIO DI PREFETTURA DEL SERIO

P.342

*I Consiglieri di prefettura del Serio*

p.342

*Il rapporto con gli appaltatori*

p.343

*Il rapporto con gli ingegneri*

p.347

*L'attività del Consiglio di prefettura del Serio*

p.351

<b>LA SPECIFICITÀ VENEZIANA</b>	<b>P.357</b>
UN INGRESSO TRAUMATICO	p.357
<i>La netta preponderanza delle acque sulle strade</i>	p.357
<i>La perdita del controllo delle acque</i>	p.359
<i>L'applicazione graduale della normativa</i>	p.360
IL MAGISTRATO CENTRALE PER LE ACQUE DI VENEZIA	p.362
<i>La deputazione di Venezia</i>	p.362
<i>Le ragioni dell'introduzione della difformità nel sistema</i>	p.363
<i>Il rapporto con la Direzione generale d'acque e strade</i>	p.365
<i>L'attività del Magistrato</i>	p.370
<i>L'abolizione del Magistrato centrale d'acque di Venezia</i>	p.373
<i>In sintesi</i>	p.375
L'IPERTROFIA COMUNALE DI VENEZIA E LA SOTTRAZIONE DI COMPETENZE AI CONSIGLI DI PREFETTURA	p.377
<i>Il peso delle élites marciane</i>	p.377
<i>Il decreto 7 dicembre 1807 – La nascita della Commissione dei lavori per il porto e del (duraturo) regime d'eccezione della città marciana</i>	p.378
1809 – IL VERO AVVIO DEL CONSIGLIO DI PREFETTURA DELL'ADRIATICO	p.391
<i>I Consiglieri di prefettura dell'Adriatico</i>	p.391
<i>Il rapporto con il Comune di Venezia</i>	p.394
<i>Il rapporto con i circondari e le Società d'interessati</i>	p.404
<i>Equità e tutela del pubblico e privato interesse delle acque, laddove non operava la commissione di Venezia</i>	p.411
<b>IN SINTESI</b>	<b>P.413</b>

## **VI. BREVE PARENTESI SUL TEMA DELLA SANITÀ P.421**

<b>IL GOVERNO DELLA SANITÀ PRIMA ALL'ARRIVO DEI FRANCESI</b>	<b>P.421</b>
<b>L'INGRESSO DELL'AMBITO DELLA SANITÀ NELL'ORBITA DEI CONSIGLI DI PREFETTURA</b>	<b>P.425</b>
GLI ANTICHI MAGISTRATI E LE NUOVE COMMISSIONI DIPARTIMENTALI DI SANITÀ	p.425
LA CRASI FRA CONSIGLIO DI PREFETTURA E COMMISSIONE DIPARTIMENTALE DI SANITÀ, UNA PROSPETTIVA A PARTIRE DALLE RISAIE	p.430
<i>La risaia e le sue implicazioni nelle questioni di pubblico e privato interesse</i>	p.430
<i>L'exploit delle risaie in epoca napoleonica, l'esempio bolognese</i>	p.432
<i>Le istituzioni di fronte al cambiamento</i>	p.435
I PROBLEMI LEGATI ALLE CONVERSIONI A RISAIA NELLA BERGAMASCA E NEL BOLOGNESE	p.437
<i>24 luglio 1806 - Il caso della commissione dipartimentale di sanità e della vertenza della Municipalità di Caravaggio</i>	p.438
<i>Le conversioni nel Bolognese</i>	p.441
IL DECRETO 3 FEBBRAIO 1809 – LE IMPLICAZIONI DELL'UNIFORMAZIONE NORMATIVA	p.448
<i>Il testo</i>	p.448
<i>L'applicazione</i>	p.451
<b>IN SINTESI</b>	<b>P.460</b>

## **VII. 1809 - 1814 IL CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA P.463**

### **IL PASSAGGIO DA PARADISI A COSSONI P.463**

ANTONIO COSSONI E LA CHIAMATA ALLA DIREZIONE P.465

UNA POLITICA D'ACQUE VOTATA ALL'EFFICIENTAMENTO P.468

*Il permanere del disciplinamento* p.468

*L'aumento del controllo* p.469

### **UN CONSIGLIO DI PREFETTURA FRA PERMANENZE E MUTAMENTI P.474**

CAMBIAMENTI STRUTTURALI – IL CASO DI BERGAMO P.474

PERMANENZE STRUTTURALI – IL CASO DI BOLOGNA P.475

IL RAPPORTO CON I CORPI E IL PERMANERE DEL DISCIPLINAMENTO P.478

*I comprensori e i Consigli di prefettura* p.479

*Le fraglie e le partecipanze - L'inibizione dei corpi non previsti dall'ordinamento* p.484

*I comuni e i Consigli di prefettura – focus sul Dipartimento dell'Adriatico* p.486

IL RAPPORTO CON LO STATO AMMINISTRATORE, UNA PROSPETTIVA DAL  
DIPARTIMENTO DEL RENO P.489

*Gli ingegneri d'acque e strade* p.489

*Cossoni e la Direzione generale d'acque e strade* p.503

### **LA STABILIZZAZIONE DELLA FUNZIONE GIUDIZIARIA P.510**

I CONSIGLI DI PREFETTURA IN GIUDIZIO P.510

*L'obbligo d'appello in Consiglio di Stato – Il caso della Francia* p.510

*Le frizioni fra il prefetto in Consiglio e le sfere governative* p.511

*I Consigli di prefettura come tribunali amministrativi* p.519

### **LA NASCITA DELLA “GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA” NELL'ITALIA NAPOLEONICA P.524**

IL CASO DELLA LITE TRA L'APPALTATORE MOLTANI E COSSONI,  
DIRETTORE GENERALE D'ACQUE E STRADE P.524

IL CONFLITTO D'ATTRIBUZIONE P.525

*La difficoltà del centro nel comprendere la realtà del cambiamento* p.531

*Una decisione politica* p.536

*L'emersione di alcuni fondamenti dello Stato di diritto* p.539

*Un Consiglio di Stato favorevole all'emersione del nuovo contenzioso* p.542

IL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO P.546

*Attribuite le competenze, il giudizio* p.546

*La sconfitta di Cossoni* p.551

---

## **CONCLUSIONI P.558**

---

## **BIBLIOGRAFIA P.574**

---

## **FONTI A STAMPA P.590**

---

## **FONTI P.597**

---

## **TAVOLA DELLE ABBREVIAZIONI P.605**

# INTRODUZIONE

Il tema dei consigli di prefettura è stato analizzato a più riprese dagli storici dello Stato napoleonico<sup>1</sup>. Consigli nati in Francia con la legge 28 piovoso dell'anno VIII<sup>2</sup>, venne previsto che affiancassero il prefetto<sup>3</sup> del Dipartimento nell'esercizio di funzioni molteplici, in particolare giudiziarie legate alla materia fiscale, degli appalti, delle strade e dei comuni<sup>4</sup>. Li si è descritti come i tribunali di primo grado della giustizia amministrativa moderna, nati dalla necessità di non lasciare specifici ambiti d'interesse pubblico nelle mani dei giudici ordinari, ma allo stesso tempo pensati come un limite allo strapotere attribuito alla sfera amministrativa dal sistema di governo napoleonico.

Rispetto alla nascita della cosiddetta "giurisdizione amministrativa"<sup>5</sup>, o in altre parole del "contenzioso amministrativo", ormai esiste una letteratura consolidata<sup>6</sup>. Fra le diverse

---

<sup>1</sup> Cfr. Fabienne AUDRAN, *La contribution du Conseil d'État à l'élaboration du régime des mesures spéciales d'instruction devant les conseils de préfecture (1800-1865)*, in Marc BOUVET, *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Paris, Litec, 2006, p. 183-228.

<sup>2</sup> J.-B. SIREY, *Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public depuis l'avènement de Napoléon*, Paris, Arcade Lamoignon, Tome 1<sup>er</sup>, 1<sup>re</sup> partie, antérieur à l'an X – 1800-1801, pp. 118-121.

<sup>3</sup> Sulla figura dei prefetti vedere: Livio ANTONIELLI, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna, Il Mulino, 1983.

<sup>4</sup> «Art. 4. Le conseil de préfecture prononcera: Sur les demandes de particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes;

Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché; Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration; Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics; Sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie; Sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider; Enfin, sur le contentieux des domaines nationaux.

Art. 5. Lorsque le préfet assistera au conseil de préfecture, il présidera; en cas de partage, il aura voix prépondérante»; *Ivi*, p. 120.

<sup>5</sup> Sulle competenze amministrative invece i giudizi sono stati talvolta molto netti. Nella prefazione al libro di Marie-Françoise BRUN-JANSEM, Pierre Chevallier è arrivato ad affermare che «Placés sous la tutelle du préfet, conduits la plupart du temps à calquer leur jurisprudence sur celle du Conseil d'État, ils ne disposent que d'une marge de manœuvre assez étroite. Ils innovent rarement. Quant aux fonctions qu'ils assument en tant qu'administrateurs, si elles consistent parfois à remplacer le préfet ou à tenir la place d'un secrétaire général de préfecture, elles ne sont généralement que de pure forme. Notables fortunés appartenant à la noblesse d'ancien régime ou à la bourgeoisie, à de rares exceptions près toujours dévoués au pouvoir en place, les conseillers de préfecture jouent ainsi un rôle de figurants plus que d'administrateurs véritables»; Marie-Françoise BRUN-JANSEM, *Le Conseil de préfecture de l'Isère, An VIII-1926*, Grenoble, C.R.H.E.S.I, 1981, p. 4.

opere è doveroso segnalare il datato, ma irrinunciabile, lavoro di Marie-Françoise Brun Jansem<sup>7</sup>, la quale ha *in primis* rimarcato la natura non solo giudiziaria del Consiglio di prefettura, e ne ha svelato la natura intrinsecamente politica<sup>8</sup>, ma ne ha anche sottolineato la *ratio* volta alla tutela dell'interesse nazionale<sup>9</sup>.

Fra le opere più recenti grande interesse rivestono le opere collettanee curate da Eric Gojosso<sup>10</sup> e da Marc Bouvet<sup>11</sup>. In Italia, invece, sul tema della giustizia nell'amministrazione molto è stato detto da Luca Mannori<sup>12</sup> e da Raffaele Feola<sup>13</sup> per il Mezzogiorno, ma i riferimenti più importanti sono da attribuire a Piero Aimo<sup>14</sup>, sia sull'origine della giustizia amministrativa, come sul suo esercizio da parte dei Consigli di prefettura monarchici. Più rarefatti sono invece gli studi sulla composizione<sup>15</sup>, così come sulle altre competenze

---

<sup>6</sup> Per esempio: Jean-Jacques CLÈRE, *Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs*, «Mémoires de la Société pour l'histoire du droit et des institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romans», vol. 57, 2000, p. 321-356; Jean-Jacques CLÈRE, *Genèse des tribunaux administratifs français (1800-1953)*, in Eric GOJOSSO (a cura di), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, Poitiers, LGDJ, 2005, pp. 43-77; Jacques CHEVALLIER, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970; Pierre SANDEVOIR, *Études sur le recours de pleine juridiction*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964.

<sup>7</sup> Cfr. Marie Françoise BRUN-JANSEM, *Le Conseil de préfecture* cit.

<sup>8</sup> Esiste anche una tesi di dottorato sul ruolo politico del giudice amministrativo, forse troppo sviluppata attorno ad un discorso dottrinale quasi completamente avulso dai necessari riferimenti storici: Danièle LOSCHAK, *Le rôle politique du juge administratif français*, Thèse pour le doctorat, Université de Paris, Faculté de droit et de sciences économiques, soutenue le 17 décembre 1970, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972.

<sup>9</sup> «La loi du 28 pluviôse an VIII attribue aux conseils de préfecture la connaissance des opérations d'intérêt national selon l'expression utilisée par H.F. Kœchlin. Ce sont des actes ayant pour but la destruction des obstacles à l'ordre révolutionnaire. Le contrôle de leur régularité a été retiré aux tribunaux judiciaires pour des raisons politiques. Gardiens de la propriété privée, ils n'offraient pas toute garantie pour appliquer des dispositions contraires aux principes qu'ils avaient la charge de défendre. Les opérations d'intérêt national soumises au conseil de préfecture de l'Isère, concernent les biens nationaux, les domaines royaux accensés, les actes entachés de féodalité et l'émigration»; Marie Françoise BRUN-JANSEM, *Le Conseil de préfecture* cit., p. 83.

<sup>10</sup> Cfr. Eric GOJOSSO (a cura di), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, Poitiers, LGDJ, 2005; In particolare dal contributo di Bernard Pacteau è possibile recuperare molta della bibliografia esistente sul tema, e comprenderne l'importanza in Francia: Bernard PACTEAU, *Les conseils de préfecture au XIX<sup>ème</sup> siècle. Installation, implantation et interrogations*, Eric GOJOSSO (a cura di), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, Poitiers, LGDJ, 2005, pp. 3-42.

<sup>11</sup> Marc BOUVET (a cura di), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Paris, Litec, 2006.

<sup>12</sup> Cfr. Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, voll. 1 e 2, Giuffrè editore, 1987.

<sup>13</sup> Cfr. Raffaele FEOLA, *La monarchia amministrativa, il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Napoli, Jovene editore, 1984.

<sup>14</sup> Fra le molte opere vedere in particolare: Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano, Giuffrè editore, 1990; Piero AIMO, *Il Consiglio legislativo e la giustizia nell'amministrazione*, in Adele ROBBIATI BIANCHI (a cura di), *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale (1802-1814)*, Milano, Istituto Lombardo, 2006; Piero AIMO, *Juges, administrateurs et consultants: l'expérience des Conseils de préfecture dans l'Italie napoléonienne (1800-1814)*, in Eric GOJOSSO (a cura di), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, Poitiers, LGDJ, 2005, p. 81-97.

<sup>15</sup> A parte i rilevanti studi di Emanuele Pagano e di Livio Antonielli: Livio ANTONIELLI, *L'élite amministrativa nell'Italia napoleonica (Repubblica e Regno d'Italia)*, in *All'ombra dell'aquila imperiale, trasformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica (1802-1814)*, vol. II, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 1994; Emanuele PAGANO, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone, Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*,

esercitate in modo non marginale (anche se non esclusivo) dai Consigli di prefettura<sup>16</sup>, ovvero: le acque, le strade, la sanità, la leva militare, gli stabilimenti di pubblica beneficenza e i comuni, ovvero quelle materie che in antico regime avevano fatto parte della cosiddetta *police*<sup>17</sup>.

L'impostazione di partenza è stata d'approcciare i Consigli di prefettura nella loro complessità, sia per la loro funzione giudiziaria, sia per le ulteriori competenze sopraenunciate. Un'operazione del genere ha imposto d'evitare un'eccessiva concentrazione sui rari, e per la verità scarni, fondi specificatamente dedicati a queste istituzioni (peraltro presenti solo a Bergamo e Novara) per dedicarsi invece ai ben più consistenti fondi prefettizi, operando una vera e propria operazione di setaccio sistematico.

Si è operata una divisione dei Dipartimenti della Repubblica, e poi del Regno, in tre macro-aree, definite sulla base degli antichi Stati precedenti, ovvero una facente capo alla Lombardia austriaca, una alle Legazioni pontificie e una infine, alla Repubblica di Venezia. Dopo aver preso in esame le città di riferimento di queste tre macro-aree, ovvero Milano, Bologna e Venezia gli si è affiancato lo studio di tre capoluoghi di Dipartimento minori (Forlì, Bergamo e Novara), come termine di raffronto.

Accettando l'idea di fondo per cui «la decisione di Napoleone di ridurre al minimo il numero degli organi costituzionali del Regno, al di là del tratto meramente autoritario, rifletteva la scelta di tutto puntare sul momento amministrativo quale vero strumento di modernizzazione»<sup>18</sup>, si è voluto capire che cosa dell'ordinamento delle tre aree prese in esame filtrò attraverso questa nuova amministrazione.

Il materiale documentario raccolto e catalogato presso i fondi archivistici consultati è risultato essere di una tale mole<sup>19</sup>, da costringere a operare una scelta rispetto a quale delle diverse competenze dei consigli enucleare. Fra le materie legate alla carità, al rapporto con i comuni, militari, sanitarie e d'acque e strade si è scelta quest'ultima, perché indubbiamente

---

Roma, Carocci editore, 2007; Emanuele PAGANO, *Uffici e personale amministrativo del Dipartimento del Reno (1802-1814): Amministrazione dipartimentale, Prefettura e Vice-prefetture*, in Angelo VARNI (a cura di), *I «giacobini» nelle legazioni, gli anni napoleonici a Bologna e Ravenna*, Bologna, Costa editore, vol. 2, 1996.

<sup>16</sup> Piero Aimo, in uno dei suoi ultimi contributi sul tema, sembra aver preso coscienza dell'importanza di questo lato della questione (senza però svilupparlo), cercando di smarcarsi dalla distorsione provocata da un'attenzione eccessiva al fenomeno contenzioso: Piero AIMO, *Juges, administrateurs et consultants* cit., pp. 91-93.

<sup>17</sup> Sul tema è opportuno confrontarsi con: Luca MANNORI, *Il sovrano tutore, pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (Sec. XVI-XVIII)*, Milano, Giuffrè editore, 1994.

<sup>18</sup> Antonino DE FRANCESCO, *L'Italia di Bonaparte. Politica, statualità, e nazione nella penisola tra due rivoluzioni, 1796-1821*, Milano, UTET, 2011, p. 78.

<sup>19</sup> Confermando in questo l'auspicio di Piero Aimo: AIMO, *Juges, administrateurs et consultants* cit., pp. 83-84.

la più importante, più consistente, ma soprattutto per la sua interconnessione con la funzione contenziosa poi esercitata dai consigli in materia d'appalti<sup>20</sup>.

Volgendo l'attenzione alla specifica materia d'acque si è toccato un altro ambito della storia delle istituzioni politiche molto sviluppato<sup>21</sup>, in particolare proprio a livello dei Dipartimenti napoleonici. Sul tema non si possono non citare i contributi di Giorgio Bigatti<sup>22</sup> e di Silvia Bobbi<sup>23</sup>, anche se più attenti a due altre istituzioni fondamentali del panorama d'acque dell'Italia napoleonica, ovvero il corpo degli ingegneri e la Direzione generale d'acque e strade in Milano.

Attraverso una ricerca di storia istituzionale, posta in posizione mediana fra due filoni di ricerca consolidati, cioè quello dell'origine del contenzioso e quello della costruzione del sistema d'acque e strade napoleonico, si è cercato di comprendere in quale modo l'ordinamento d'antico regime (o comunque una sua parte) filtrò e fu incardinato nel nuovo Stato napoleonico; o in altre parole che cosa dello «Stato non moderno»<sup>24</sup>, non solo non scomparve, ma fu recuperato in un modo nuovo, in particolare rispetto al tema della tutela, e del disciplinamento della società corporata.

Si è inoltre posta la questione rispetto alla capacità della classe politica del Regno d'Italia nell'adeguare alla propria concezione ordinamentale il modello costituzionale e amministrativo di matrice francese, verificando l'influenza delle *élites* "regionali" nella politica interna dei Dipartimenti e in quella esterna nei confronti di uno Stato in impetuosa espansione.

In sintesi, si è adottato il principio per cui «in ogni frattura e scansione storica – specialmente sotto il profilo della pubblica amministrazione – non vi è mai contrapposizione netta o rigida estraneità tra modelli diversi. Essa porta con sé,

---

<sup>20</sup> Art. 9 del decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>21</sup> Sul tema delle acque fino all'epoca repubblicana vedere: Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque dalla Repubblica cisalpina alla Repubblica italiana*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, Giuffrè, vol. 1, 1985.

<sup>22</sup> Cfr. Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque. Ambiente, istituzioni e tecnici in Lombardia tra Sette e Ottocento*, Milano, Franco Angeli, 1995; Giorgio BIGATTI, *Il corpo delle acque e strade tra età napoleonica e restaurazione 1806-1848*. *Reclutamento, selezione e carriere degli ingegneri*, «Storia e società», n. 56, 1992.

<sup>23</sup> Cfr. Silvia BOBBI, *La progettazione del Naviglio di Pavia (1805-1808): il difficile avvio della politica d'intervento territoriale nel Regno d'Italia*, «Società e storia», n. 137, 2012; Silvia BOBBI, *Amministrazione e appalti nella Lombardia napoleonica*, «Storia Amministrazione Costituzione, Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica», Bologna, n.3, Il Mulino, 1995.

<sup>24</sup> Riferimento imprescindibile per uno storico delle istituzioni è il contributo di: Giorgio CHITTOLINI, *Stati padani, «Stato del rinascimento»: problemi di ricerca*, in Giovanni TOCCI (a cura di), *Persistenze feudali e autonomie comunitative in stati padani fra Cinque e Settecento*, Bologna, 1988, p. 29.



palesemente o meno, il retaggio, anche ideologico-culturale, delle epoche precedenti; non è, insomma, totalmente affrancata dall'ingombrante peso dei passati ordinamenti»<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Piero AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, Carocci editore, 2014, p. 17.



# I. (1802 – 1805) IL

## COMPROMESSO

### REPUBBLICANO

#### **CRONOSTORIA NORMATIVA SUI CONSIGLI DI PREFETTURA E SULLA MATERIA D'ACQUE E STRADE (1802-1805)**

- **17 febbraio 1800** *Legge francese del 28 piovoso dell'anno VIII.*
- **30 dicembre 1800** Legge 9 nevoso dell'anno IX abrogativa delle imposte legate ai passati regimi.
- **23 novembre 1801** La Consulta legislativa con una deliberazione del 2 frimaio dell'anno X abroga la legge 9 nevoso nella sola materia di strade.
- **26 gennaio 1802** Promulgazione della Costituzione della Repubblica italiana.
- **25 maggio 1802** Primo decreto sugli appalti.
- **10 luglio 1802** Seconda legge sugli appalti.
- **22 luglio 1802** Legge relativa all'organizzazione, giurisdizione, competenze e funzioni dei tribunali.
- **24 luglio 1802** Legge sulla compartimentazione territoriale e amministrativa della Repubblica italiana.
- **17 ottobre 1802** Decreto di nomina dei procuratori nazionali nei capo-luoghi dei dipartimenti e negli altri comuni ove esiste un tribunale d'appello.
- **27 dicembre 1802** Decreto che sopprime l'Ufficio legale nazionale e crea in suo luogo una Commissione legale.
- **8 febbraio 1803** Nazionalizzazione del Monte Santa Teresa e del Banco s. Ambrogio di Milano e il Monte Riparazione di Ferrara.
- **4 marzo 1803** Regolamento per la decisione delle quistioni di pubblica amministrazione.
- **6 marzo 1803** Legge 12 frimaio anno XII per cui si abrogava definitivamente l'intera legge 9 nevoso anno IX e si riportavano in funzione i regolamenti e leggi passate in materia d'acque e strade.
- **19 marzo 1803** Circolare del gran giudice, ministro della Giustizia portante la risoluzione di due dubbi relativi al termine accordato dalla legge 22 luglio 1802 ai prevenuti a proporre i motivi della domanda di Cassazione, ed all'obbligo di produrre i motivi stessi.
- **3 maggio 1803** Nazionalizzazione del Monte Giulio e di 22 altri Monti e Banchi di Bologna.
- **6 maggio 1803** Decreto portante annullamento della legge 9 nevoso dell'anno IX.
- **3 giugno 1803** Nazionalizzazione del Monte della delegazione delle ex-provincie di Lombardia e della Commissione della strada postale mantovana.
- **18 luglio 1803** Nazionalizzazione dei debiti della Camera di commercio di Lodi, Milano e Crema.
- **12 agosto 1803** Nazionalizzazione dei debiti dell'ex-ducato e provincia di Milano, ex-contado di Lodi e verso le ex-provincie dell'alto e basso novarese, compresa la Lomellina.
- **12 agosto 1803** Nazionalizzazione dei debiti dell'ex-Magistrato degli alloggi e del censo generale degli stati ex-estensi.
- **23 novembre 1803** Decreto sugli attributi del gran giudice, ministro della Giustizia.
- **27 marzo 1804** Legge portante la classificazione delle strade, la loro amministrazione ripartizione delle spese, disposizioni generali e regolazione delle controversie.
- **20 aprile 1804** Legge relativa alle spese de lavori, ed all'amministrazione delle Acque pubbliche.
- **26 maggio 1805** Fondazione del Regno d'Italia.

# IL CONTESTO ISTITUZIONALE

## I consigli e la Prefettura nei Dipartimenti della Repubblica

### LA SPECIFICITÀ DEL SISTEMA CONSILIARE DIPARTIMENTALE REPUBBLICANO

Nell'Italia repubblicana d'inizio Ottocento, controllata dai francesi, vi fu una massiccia importazione del modello ordinamentale transalpino, in particolare per ciò che concerne le istituzioni dipartimentali. Come già per la legge 28 piovoso dell'anno VIII d'oltralpe, con legge italiana del 6 maggio 1802<sup>1</sup> venne prevista la creazione, in seno ai Dipartimenti, delle prefetture. Dopo aver creato la figura del prefetto<sup>2</sup>, venne stabilito che questi dovesse essere coadiuvato da due persone, invece non previste in alcuna legge o decreto francesi:

in tutti i Dipartimenti della Repubblica vi è una prefettura composta di un prefetto, e di due luogotenenti con voto consultivo: l'uno destinato alle ispezioni amministrative, l'altro alle legali, e di polizia<sup>3</sup>.

L'anomala creazione delle figure luogotenentizie è difficile da delineare. Inizialmente queste due figure, nel maggio del 1802, non erano pensate come la versione italiana dei Consigli di prefettura. Infatti era all'articolo 5 che veniva riservata la creazione del Consiglio di prefettura:

Art. 5. Presso ciaschedun prefetto vi è un Consiglio di prefettura composto di sette cittadini nei Dipartimenti d'Olon, e del Reno, e di cinque negli altri. Le di cui funzioni verranno in seguito determinate dalla legge, restando per ora incaricato di coadiuvare il prefetto nelle occorrenti deliberazioni col suo parere consultivo<sup>4</sup>.

Nel concreto i luogotenenti e il Consiglio di prefettura erano nati come istituzioni separate, seppur simili per il loro essere genericamente posti a fianco al prefetto, e per la loro natura consultiva.

L'affermazione per cui i Dipartimenti del Reno e dell'Olon, ovvero i territori dove erano situate le due "capitali" del Regno, disponessero di un maggior numero di consiglieri di prefettura, rendeva peraltro perfettamente l'idea di quanto tale istituzione non avesse un

---

<sup>1</sup> Legge 6 maggio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>2</sup> In ogni caso fare riferimento ai lavori di Livio Antonielli. In particolare: Livio ANTONIELLI, *I prefetti* cit.

<sup>3</sup> Legge 6 maggio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

ruolo meramente tecnico, ma anche di prestigio. Ciò che conta, però, è che veniva a crearsi una sovrapposizione di ruoli fra luogotenenti e consiglieri di prefettura, la quale comportava ben più di un problema tecnico. Come si sarebbe potuta giustificare, alla prova concreta dei fatti, la compresenza di due consigli del prefetto, entrambi con voto consultivo? Semplicemente la legge 6 maggio 1802 tralasciò il problema e decise di rimandare la questione ad una legge da approvarsi in seguito.

#### L'AMMINISTRAZIONE DIPARTIMENTALE

L'incongruenza venutasi a creare con la legge 6 maggio 1802 venne risolta non adeguando la normativa italiana a quella francese, ma consolidando l'eccezione. Con la legge 24 luglio 1802 venne affermata primariamente l'assoluta centralità della figura prefettizia, consegnandogli prerogative ampie e incisive<sup>5</sup>. Ad affiancarlo non venne però lasciato il Consiglio di prefettura previsto dall'art. 5 della legge 6 maggio 1802, ma vennero riconfermati proprio i due luogotenenti di prefettura.

Art. 6. La Prefettura è composta di un prefetto, di due luogotenenti, e di un segretario generale nominati, e rimossi dal governo<sup>6</sup>.

Venne stabilito che il ruolo del Consiglio prefettura dovesse essere ricoperto – formalmente – dai luogotenenti di prefettura. In base all'art. 19 della legge 24 luglio 1802 «i due luogotenenti sono eletti fra i cittadini del Dipartimento. Essi formano il Consiglio di prefettura, e necessariamente danno il loro voto nelle quistioni di pubblica amministrazione»<sup>7</sup>. Come ha affermato Livio Antonielli «i due luogotenenti [furono] concepiti come collaboratori del prefetto, che potevano soccorrere sia con la pratica conoscenza di cose e uomini del posto, sia con il fattivo impegno nel disbrigo degli affari»<sup>8</sup>. In effetti i luogotenenti, ovvero il più marcato scostamento della legislazione repubblicana dal modello transalpino, nacquero per dare «come un rappresentante esperto delle consuetudini locali» e «per giudicare e ricorrere per i rispettivi bisogni»<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Vedi gli artt. 7-12; Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Livio ANTONIELLI, *Alcuni aspetti dell'apparato amministrativo periferico nella Repubblica e nel Regno d'Italia*, in *Notabili e funzionari nell'Italia napoleonica*, «Quaderni storici», n. 37, 1978, p. 198.

<sup>9</sup> Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani nei dibattiti del Consiglio legislativo*, in *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale 1802-1814*, in Adele ROBBIATI BIANCHI (a cura di), *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale (1802-1814)*, Istituto Lombardo, 2006, p. 602.

I criteri di tale scelta possono apparire come inusuali agli occhi dell'osservatore odierno. In effetti risulta difficile comprendere perché venne scelto di diminuire il numero dei consiglieri del prefetto da cinque a due (e nel Reno e Olona da sette a due). Tale scelta si comprende se messa in relazione con la creazione di un'altra istituzione: l'Amministrazione dipartimentale.

L'Amministrazione dipartimentale era in figlia della Costituzione francese dell'anno V, e in particolare degli articoli 174-201. Essa era intesa come la versione gerarchicamente superiore dell'amministrazione comunale<sup>10</sup>, con compiti essenzialmente finanziari<sup>11</sup>, e sottoposta direttamente ai ministeri a Parigi. Prima della reazione austro-russa del 1799-1800, questa istituzione era poi stata recepita dal testo della Costituzione cisalpina del 1797, senza sostanziali modifiche nella traduzione (artt. 174-201)<sup>12</sup>.

Tale istituzione consiliare, in base all'art. 33 della legge 24 luglio 1802 doveva essere «composta di sette cittadini né Dipartimenti d'Olona, e del Reno, e di cinque negli altri Dipartimenti»<sup>13</sup>. Analizzando l'art. 33 non può non saltare all'occhio la perfetta sovrapposibilità, nei criteri per la composizione dell'Amministrazione dipartimentale, con quanto previsto dall'art. 5 della legge 6 maggio 1802, dedicato al Consiglio di prefettura. Nella sostanza, oltre ai luogotenenti, anche le Amministrazioni dipartimentali risultarono essere le eredi del previsto Consiglio di prefettura, e infatti l'azione prefettizia del periodo repubblicano non può essere intesa se non nel duplice rapporto con queste due istituzioni.

Compreso quanto nel 1802 si decise, in base ad una scelta politica, di suddividere il Consiglio di prefettura d'importazione francese in due istituzioni diverse, risulta necessario almeno provare ad ipotizzare il perché di tale scelta, e per farlo si è deciso di partire dalle competenze.

L'unica norma che sarebbe andata a definire compiutamente il ruolo delle Amministrazioni dipartimentali è quella del 24 luglio 1802<sup>14</sup>. In base all'art. 34 il criterio di

---

<sup>10</sup> «Art. 193. Le amministrazioni municipali sono subordinate alle Amministrazioni de' Dipartimenti, e queste ai ministri [...]»; *Costituzione della Repubblica francese, accettata dalle Assemblee primarie del popolo, e proclamata dalla Convenzione nazionale come Legge fondamentale della Repubblica a' 25 Settembre 1795*, Seconda edizione, Parte prima; in Civiche Raccolte storiche, Biblioteca del museo del Risorgimento di Milano, MPP 3498.

<sup>11</sup> «Art. 190. Gli amministratori sono essenzialmente incaricati della ripartizione delle contribuzioni dirette, e della soprintendenza ai denari provenienti dalle entrate pubbliche del territorio. Il Corpo Legislativo determina le regole delle loro funzioni tanto su questi oggetti, quanto su le altre parti dell'amministrazione interna»; *Costituzione della Repubblica francese, accettata dalle Assemblee primarie del popolo* cit.

<sup>12</sup> *Costituzione della Repubblica cisalpina. Anno V della Repubblica Francese (MDCCXCVII)*; Milano, nella stamperia di Giuseppe Galeazzi, 1797; in Civiche Raccolte storiche, Biblioteca del museo del Risorgimento di Milano, MPP 3498.

<sup>13</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1 1802.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

scelta sarebbe stato suddiviso fra istanze locali ed esigenze del centro. Infatti al Consiglio generale sarebbe spettato di presentare al governo delle liste duple, su cui poi il governo avrebbe successivamente scelto<sup>15</sup>.

L'interazione con l'art. 36, per cui «non può essere membro dell'Amministrazione dipartimentale, chi non ha a termini della Costituzione la capacità di entrare in uno dei tre collegi»<sup>16</sup> portava ad una fattiva appropriazione, da parte delle *élites* dipartimentali, del controllo di questa istituzione. La scelta sopra una lista dupla, infatti, non poteva considerarsi sufficiente per poter minimamente influire su scelte che in fondo sarebbero state tutte interne al Dipartimento. Ad una composizione schiettamente locale andavano ad affiancarsi competenze notevoli. L'art. 39 affermava che:

Gli amministratori dipartimentali sono solidalmente incaricati della gestione di tutti gli affari del Dipartimento, e della privativa amministrazione de' fondi, e spese, che la legge ha dichiarate dipartimentali, o che sono state ordinate dal Consiglio generale<sup>17</sup>.

L'introduzione della “solidale” gestione di tutti gli affari del Dipartimento, nella sua generalità, poneva l'Amministrazione dipartimentale quale istituzione competente in tutte le materie d'attributo del prefetto. Peraltro tale “solidalità” non vide mai la luce. Negli anni successivi si vide il:

dispiegarsi in ogni Dipartimento di fastidiose tensioni tra il prefetto e l'Amministrazione dipartimentale, costantemente alle prese con i problemi derivanti dall'incerta distinzione tra affari di competenza dipartimentale e affari di competenza nazionale<sup>18</sup>.

I conflitti di competenza fra queste due istituzioni venivano ad essere profondamente acuiti dalla privativa gestione dei fondi e delle questioni economiche da parte dell'Amministrazione dipartimentale. Ad essa era attribuito il «riparto delle imposte nazionali e dipartimentali fra i comuni»<sup>19</sup> e la verifica della correttezza nell'esazione delle imposte<sup>20</sup>. Alla natura prettamente fiscale venivano, già dal testo, affiancate alcune competenze dal sapore invece rappresentativo. In base all'art. 42 avrebbe dovuto dare «il

---

<sup>15</sup> «Art. 34. E' nominata dal Governo sopra una lista dupla presentata dal Consiglio generale»; *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Livio ANTONIELLI, *I prefetti* cit., p. 199.

<sup>19</sup> Art. 42; Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>20</sup> «Esamina i conti del Ricevitore dipartimentale in quella parte che concerne l'interesse del Dipartimento»; Legge 24 luglio 1802; art. 44; *Ibidem*.

suo voto consultivo quando [in caso di] richiesta del Prefetto o del governo»<sup>21</sup>, ma soprattutto avrebbe avuto alcune competenze aggiuntive di estrema importanza:

Art. 43. Presenta ogni anno al Consiglio generale il quadro dei bisogni del Dipartimento, propone la sovrimposta dipartimentale per l'anno prossimo, e rende i suoi conti per l'anno antecedente<sup>22</sup>.

In ogni Dipartimento della Repubblica italiana, venne riservato ad un'istituzione collegiale - scelta localmente tra i notabili più importanti - il compito di ripartire le imposte, di gestire il prelievo fiscale, di amministrare "solidalmente" col rappresentante del governo e di presentare al "centro" (attraverso il Consiglio generale) i bisogni del Dipartimento. Infine il dato più importante stava nel fatto che il Consiglio di prefettura era presieduto dal prefetto, quando invece l'Amministrazione dipartimentale invece no. La portata di tale differenza era molteplice. Infatti il Consigli di prefettura repubblicani e monarchici si sarebbero immediatamente configurati primariamente come i "consigli del prefetto", e solo secondariamente avrebbero mantenuto il loro carattere di canali istituzionali di dialogo con i gruppi d'interesse del Dipartimento. Le Amministrazioni dipartimentali invece, proprio in mancanza del fondamentale contrappeso istituzionale prefettizio, avrebbero ricoperto un ruolo a tutti gli effetti differente, peraltro difficilmente tollerabile nel sistema napoleonico che stava allora andando costruendosi. L'Amministrazione dipartimentale era un'istituzione posta a metà strada fra il Consiglio di prefettura propriamente detto, e un'assemblea rappresentativa<sup>23</sup>. Da una parte tale istituzione possedeva il carattere dell'amministrazione, che peraltro doveva praticare solidalmente insieme al prefetto, ma dall'altra ricalcava il carattere delle antiche assemblee di ceto<sup>24</sup> (i compiti fiscali e le richieste relative ai bisogni del Dipartimento ne sono una riprova). Apparentemente il ruolo di ripartizione delle

---

<sup>21</sup> Legge 24 luglio 1802, art. 42; *Ibidem*.

<sup>22</sup> Legge 24 luglio 1802, art. 43; *Ibidem*.

<sup>23</sup> Non ci riferisce ovviamente qui ad una rappresentazione di interessi in senso contemporaneo; per farsi un'idea cfr. Paolo VIOLA, *L'Europa moderna. Storia di un'identità*, Torino, Einaudi, 2004, pp. 220-226.

<sup>24</sup> Basti pensare al fatto che l'art. 36. prevedeva espressamente che potessero farne parte solo coloro che possedevano i requisiti per entrare nei tre collegi elettorali. Si trattava a tutti gli effetti di una norma di chiusura, che avrebbe riservato al ceto possidente, a quello intellettuale e a quello commerciale, la rappresentanza ma soprattutto l'uso delle leve economiche e finanziarie nel Dipartimento; «Non può essere membro dell'Amministrazione dipartimentale, chi non ha a termini della Costituzione la capacità di entrare in uno dei tre collegi»; Legge 24 luglio 1802, BL, vol.1, 1802.



imposte era riservato, dalla stessa legge 24 luglio 1802 al Consiglio generale<sup>25</sup>, il quale a tutti gli effetti rappresentava il Dipartimento:

Art. 62. Nella sessione d'ottobre stabilisce, dipendentemente dall'approvazione superiore, le spese, l'imposta addizionale del Dipartimento per l'anno prossimo. Nomina pure nel suo seno due revisori de' conti dell'Amministrazione dipartimentale.

Art. 63. In quella di aprile esamina i conti dell'anno precedente e le osservazioni de' revisori.

Art. 64. Se i conti sono in regola; gli approva, se no, può dimettere l'Amministrazione dipartimentale [...]

Art. 66. Il consiglio supplisce alle spese dipartimentali [...]<sup>26</sup>.

Bisogna però ricordare che al Consiglio generale non spettava altro che la ripartizione delle imposte, basata sulle spese autorizzate ed utilizzate dalla stessa Amministrazione dipartimentale per l'anno precedente. Ne conseguiva che il Consiglio generale, istituzione rappresentativa effimera, ricalcata dal suo equivalente francese<sup>27</sup>, poteva solo approvare o respingere i preventivi e consuntivi di spesa dell'attore economico – e vera assemblea permanente – del Dipartimento, ovvero l'Amministrazione dipartimentale.

Una siffatta realtà permette di mettere in luce una delle più interessanti dinamiche istituzionali, profonde, in atto nell'Italia di inizio Ottocento. In effetti nella Francia napoleonica, non esistendo una figura intermedia come l'Amministrazione dipartimentale, l'approvazione dei conti e delle spese veniva semplicemente presentata dal *préfet al conseil général*. Esisteva poi anche qui un Consiglio di prefettura, ma orbitava completamente nell'orbita amministrativa del prefetto. Nella Francia napoleonica, cioè, si era già consumato lo strappo, epocale a dire la verità, fra l'amministrare e il rappresentare. In Italia non si riuscì, almeno non in un unico momento, a compiere tale passaggio. Lo si capisce, ulteriormente, attraverso l'analisi in controluce dell'esposizione delle rimostranze e delle

---

<sup>25</sup> Assemblea rappresentativa degli interessi del Dipartimento, convocata due volte l'anno (art. 62), necessariamente composta per la metà da possidenti e per l'altra metà dai membri dei due restanti collegi, «Art. 55. La metà dei cittadini componenti il Consiglio generale deve necessariamente avere le qualità richieste dalla Costituzione, ond'essere ammesso al Collegio de' possidenti. Per l'altra metà bastano i requisiti richiesti per l'ammissione agli altri due collegi»; Legge 24 luglio 1802, art. 55; BL, vol. 1, 1802.

<sup>26</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>27</sup> «Le conseil général du département fait la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux, statue sur leurs demandes en réductions, ainsi que sur celles des communes ; détermine, dans les limites prescrites par la loi, le nombre de centimes additionnels nécessaires aux dépenses du département, et entend le compte annuel que le préfet lui rend de leur emploi»; J. Berriat (Saint-Prix), *Annuaire statistique où Almanach général du Département de l'Isère, pour l'an X de la République française*, Grenoble, chez Allier, an XI, pp. 155-156 ; in ADI, PER 932-2.

necessità del Dipartimento al governo. Tale compito spettava, in Italia<sup>28</sup> come in Francia<sup>29</sup>, al Consiglio generale. Eppure, esattamente come per la questione fiscale, l'azione pratica era di pertinenza dell'Amministrazione dipartimentale<sup>30</sup>, la quale avrebbe poi trasmesso al Consiglio generale i bisogni del Dipartimento affinché facesse da volano rispetto al governo. Tutta questa sfera autonoma, in particolare nel settore economico, avrebbe poi portato questa istituzione a scontrarsi ripetutamente con il più importante, e principale, attore sulla scena politico-istituzionale nei Dipartimenti della Repubblica:

Anziiché assistenza, tra i due istituti doveva svilupparsi nella quasi totalità dei casi un sordo antagonismo e un tentativo, spesso neppure mascherato, di guadagnare una posizione di preminenza nell'ambito del Dipartimento. Una circolare del Ministero dell'Interno del 3 settembre 1803, tanto per citare uno dei vari tentativi di scavalco delle prerogative prefettizie, veniva a proibire l'abuso introdottosi tra molte Amministrazioni dipartimentali di tenersi in diretta corrispondenza colle autorità giudiziarie, prescindendo dal tramite obbligato del luogotenente legale di prefettura<sup>31</sup>.

Una siffatta impostazione istituzionale, originale rispetto al corrispettivo francese (ma non rispetto al passato, anche recente), testimonia come il regime napoleonico non apportasse una rivoluzione totale nel panorama ordinamentale italiano<sup>32</sup>. Ciò che fece fu, paradossalmente, il recupero di antiche strutture e dinamiche istituzionali, profonde, caratteristiche dell'Italia pre-rivoluzionaria. Al contempo però introdusse un nuovo – rivoluzionario – criterio: l'uniformità. Tale operazione avrebbe maturato i suoi effetti solo con il tempo. E infatti, con le parole del Meriggi, sul finire della parabola napoleonica il cambiamento era già avvenuto:

---

<sup>28</sup> «Art. 68. Oltre i suddetti oggetti tratta di tutti gli affari del Dipartimento, e decreta le rimozioni da inoltrarsi al governo, sia per togliere qualche danno, sia per promuovere qualche misura utile al Dipartimento medesimo»; Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>29</sup> «exprime enfin et adresse au ministre de l'intérieur, son opinion sur l'état et les besoins du département. [...]»; J. Berriat (Saint-Prix), *Annuaire statistique cit., où Almanach général du Département de l'Isère, pour l'an X de la République française*, Grenoble, chez Allier, an XI, pp. 155-156 ; in ADI, PER 932-2.

<sup>30</sup> «[l'Amministrazione dipartimentale] Presenta ogni anno al Consiglio generale il quadro dei bisogni del Dipartimento [...]»; Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>31</sup> Livio ANTONIELLI, *I prefetti cit.*, p. 202.

<sup>32</sup> «Un examen plus approfondi des institutions nouvelles de l'Italie pendant la période napoléonienne conduit à un jugement plus nuancé. Un certain nombre des institutions sont totalement originales, d'autres, si elles sont imitées des institutions françaises, ont été sérieusement corrigées pour tenir compte de la spécificité des conditions italiennes, seules certaines institutions reproduisent, sans modifications, les institutions françaises»; Jacques GODECHOT, *Originalité et imitation dans les institutions italiennes de l'époque Napoléonienne*, in *Colloquio internazionale sulla storia dell'Italia giacobina e napoleonica*, «Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea», voll. XXIII-XXIV, 1971-1972, p. 391.

Quasi indistintamente, nei territori napoleonizzati, al posto della *ständische Verfassung* si è affermata la «nazione» della grande possidenza agraria; l'antica costellazione cetuale si è dissolta in direzione di una società di liberi proprietari terrieri<sup>33</sup>.

Eppure tale operazione necessitava di tempo per consolidarsi, e l'Italia napoleonica possedeva una cultura politica, regionale, fortissima, e strutture sociali locali (quindi istituzionali) la di cui resilienza agli impulsi provenienti dal centro emerge spesso dalle fonti locali.

Nella Francia napoleonica si era proceduto con maggiore volontà e incisività nella separazione della funzione rappresentativa<sup>34</sup>, delegata a livello dipartimentale ai *conseils généraux*, dalla funzione amministrativa, esercitata da un prefetto «seul chargé de l'administration»<sup>35</sup>, pur coadiuvato da un Consiglio di prefettura. Si vuole qui affermare invece che in Italia semplicemente non si volle fare un passo così radicale, mantenendo in vita, pur sottotraccia, quel “governo degli interessi” che aveva caratterizzato tutto il tessuto sociale e istituzionale di molti paesi dell'Europa medievale e d'Antico regime.

Per questa ragione, come si è visto, l'Amministrazione dipartimentale italiana possedeva una significativa *liaison* con il Consiglio di prefettura pensato nel maggio 1802 (*in primis* il numero di componenti), ergendosi come istituzione semi-rappresentativa di specifici interessi del Dipartimento di fronte al prefetto repubblicano.

#### L'amministrazione delle acque e delle strade nell'Amministrazione dipartimentale

Colta la specificità dell'Amministrazione dipartimentale si vuole ora sottolineare come a questa istituzione vennero col tempo attribuite funzioni suppletive della massima importanza in materia d'acque e strade. La legge 20 aprile 1804, con la creazione del Magistrato d'acque per ogni Dipartimento della Repubblica, prevedeva come questi dovesse essere composto da almeno due amministratori dipartimentali:

Art. 24. In ogni Dipartimento vi è un Magistrato d'acque. I Consigli generali ne nominano i membri. Il numero di questi non può essere minore di cinque, né maggiore di nove. Due membri

---

<sup>33</sup> Marco MERIGGI, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, Bologna, Il Mulino, 1983, pp. 61-62.

<sup>34</sup> Rappresentanza locale cui era connaturalmente delegata una funzione di riparto delle imposte; J. Berriat (Saint-Prix), *Annuaire statistique ou Almanach général du Département de l'Isère, pour l'an X de la République française*, Grenoble, chez Allier, an XI, pp. 155-156; in ADI, PER 932-2.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

dell'Amministrazione dipartimentale ne formano necessariamente parte. Vi presiede il prefetto o il suo Luogotenente d'amministrazione, ma senza voto deliberativo. Vi assiste un consultore idraulico. Questo solo riceve una conveniente indennizzazione che sta a carico del Dipartimento<sup>36</sup>.

Una siffatta strutturazione del metodo di selezione dei componenti del Magistrato non poteva che favorire enormemente gli interessi locali. Infatti il solo prefetto (o luogotenente amministrativo) avrebbe rappresentato il governo, mentre gli altri componenti, da cinque a nove, sarebbero stati scelti in seno alle *élites* dipartimentali, con l'obbligo di sceglierne due proprio dalle Amministrazioni dipartimentali. Come si vedrà nei capitoli successivi, si trattava di un vero e proprio governo degli interessati, sul proprio territorio, di cui gli amministratori dipartimentali erano parte integrante.

Se quindi per le acque gli amministratori dipartimentali vennero chiamati a giocare un ruolo importante, anche se come "esterni" ad un'altra istituzione, nella materia delle strade il loro ruolo si sarebbe rivelato come ancora più rilevante. In base alla legge 27 marzo 1804<sup>37</sup> fu alle Amministrazioni dipartimentali che venne richiesto di esercitare fattivamente il ruolo di Magistrato per le strade (pur senza utilizzare tale nome). Infatti gli artt. 2, 3 e 4 di tale legge spingevano a costruire l'ossatura viaria del Regno a partire dalle strade dipartimentali. In un contesto siffatto, in presenza di una legislazione che aveva teso ad attribuire ad ogni Dipartimento la gestione del proprio sistema stradale, venne stabilito che ai Consigli generali spettasse semplicemente approvare il preventivo annuale di spesa<sup>38</sup>, pur sotto controllo prefettizio.

All'Amministrazione dipartimentale però sarebbero spettati due compiti di maggiore rilevanza. Da una parte avrebbe dovuto proporre al Consiglio generale<sup>39</sup>, e poi al governo (nel solo caso di sua partecipazione economica)<sup>40</sup>, il prospetto dei lavori, e relative spese, per l'anno successivo. Dall'altra all'amministrazione sarebbe stata affidata la privativa

---

<sup>36</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>37</sup> Legge 27 marzo 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>38</sup> «Art. 22. Per supplire alla riparazione e manutenzione della Strade dipartimentali, i consigli Generali propongono alla Prefettura i mezzi di rispettiva loro convenienza, i quali vengono approvati dal governo, avuto riguardo alle circostanze de' singoli Dipartimenti»; *Ibidem*.

<sup>39</sup> «Art. 25. Le amministrazioni dipartimentale presentano ogni anno ai Consigli generali il prospetto preventivo delle occorrenti riparazioni e manutenzione delle strade. I Consigli generali lo approvano entro i limiti de' mezzi indicati»; *Ibidem*.

<sup>40</sup> «Art. 26. Il governo approva il Prospetto preventivo delle spese occorrenti per le strade, alle quali applica il sussidio della Nazione [...]»; *Ibidem*.

gestione operativa dei fondi, avviando autonomamente i lavori senza nemmeno la necessità di controllo da parte del prefetto<sup>41</sup>.

Una strutturazione siffatta poneva diversi ordini di problemi della massima importanza. Da una parte veniva sottratta al governo centrale, e quindi al prefetto, la possibilità di sindacare sull'azione delle Amministrazioni dipartimentali in materia di strade. Inoltre, come ebbe a rilevare Melchiorre Gioia in una sua visita del Dipartimento del Lario, accadeva che il Consiglio generale assegnasse all'Amministrazione dipartimentale fondi nettamente inferiori alle necessità.

[il Consiglio generale] non assegnò pel riattamento delle strade che lire 60.000. Intanto l'Amministrazione dipartimentale che desidera la manutenzione delle strade senza compromettere il credito pubblico, mancando ai pagamenti, si trova alla tortura con una somma si tenue relativamente alla grandiosità del bisogno. Di fatti si fa ascendere la somma necessaria per riattare le strade del Lario a lire 994.241<sup>42</sup>.

La cifra di 1.000.000 di lire, per l'epoca era a tutti gli effetti impressionante, e non può che colpire il constatare la povertà di mezzi economici invece messi a disposizione, per uno degli ambiti invece più importanti. Secondo Giovanni Maironi da Ponte, un osservatore del Dipartimento del Serio, la questione del riattamento stradale costituiva addirittura la maggior preoccupazione dell'Amministrazione dipartimentale di quel Dipartimento<sup>43</sup>.

Appurato quanto l'Amministrazione dipartimentale, pur senza una legge che lo prevedesse espressamente e chiaramente, fosse l'istituzione votata alla gestione del sistema d'acque e strade, si vuole ora passare allo studio del secondo tronco istituzionale che avrebbe poi portato alla formazione dei Consigli di prefettura, ovvero quello dei luogotenenti di prefettura.

---

<sup>41</sup> «Art. 27. Le Amministrazioni dipartimentali fanno eseguire i lavori occorrenti per istrade. Esse rendono conto a fine d'anno ai Consigli generali delle spese fatte coi mezzi indicati»; *Ibidem*.

<sup>42</sup> Melchiorre GIOIA, *Sul Dipartimento del Lario, discussione economica*, Milano, Presso Pirotta e Maspero Stampatori-librai in Santa Margherita, 1804.

<sup>43</sup> «Dal tempo della prima alla seconda edizione di queste osservazioni, le strade sono divenute effettivamente una delle occupazioni principali dell'Amministrazione dipartimentale. Penetrata essa altamente dell'importanza di questo ramo di pubblica economia si è applicata con energia a redimere le nostre strade dal loro distruttivo abbandono, e a promuoverne il riattamento»; Giovanni MAIRONI DA PONTE, *Osservazioni sul Dipartimento del Serio*, Bergamo, Da Alessandro Natali, 1803, p. 15.

## I LUOGOTENENTI DI PREFETTURA

Dopo aver enucleato, in forma sommaria, compiti e struttura delle Amministrazioni dipartimentali, si vuole ora mettere in luce la seconda istituzione che, nel 1805, sarebbe confluita nei Consigli di prefettura del nuovo Regno d'Italia napoleonico, ovvero i luogotenenti di prefettura.

I luogotenenti repubblicani, «di nomina governativa, [...] erano previsti nel numero di due per Dipartimento, incaricati l'uno delle ispezioni amministrative e l'altro delle legali»<sup>44</sup>. Secondo il dettato legislativo, il Consiglio di prefettura repubblicano veniva ad esistere necessariamente nel rapporto fra i due luogotenenti e il prefetto. Peraltro, come già ha notato Francesca Sofia, i luogotenenti non erano frutto del modello francese, e più che coadiutori, talvolta poteva accadere che la loro presenza ponesse addirittura un limite ai fini dell'«esplicazione della volontà prefettizia a livello locale»<sup>45</sup>.

È attestato per esempio come Melzi, nella scelta del consigliere di prefettura che avrebbe dovuto affiancare il neo-nominato Brunetti nel Dipartimento del Serio, ne avesse scelto appositamente uno appartenente ad un'altra posizione politica<sup>46</sup>, come contrappeso.

Melzi, in una lettera a Marescalchi, dichiarò che la scelta di introdurre due luogotenenti al fianco del prefetto nasceva dal fatto che quest'ultimo era straniero al Dipartimento in cui avrebbe operato, e che quindi sarebbe stato necessario l'aiuto di persone pratiche del luogo<sup>47</sup>. Sempre nella stessa lettera Melzi giustificò la differenziazione fra luogotenente amministrativo e legale, adducendo quanto fosse difficile «di trovar individui egualmente propri alle ispezioni amministrative e legali che in Italia appartennero sempre a due classi assolutamente distinte: ed ecco perché si è raddoppiato il luogotenente»<sup>48</sup>. Infine, sempre Melzi ammise quanto una tale scelta nascesse dall'ineludibile esigenza di scendere a compromessi con le *élites* locali.

---

<sup>44</sup> Livio ANTONIELLI, *Alcuni aspetti dell'apparato amministrativo periferico* cit., pp. 196-227.

<sup>45</sup> Francesca SOFIA, *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Roma, Carucci editore, vol. 1, 1988, p. 166.

<sup>46</sup> «Tutto questo fra noi. Ritenete pure che avendo nominato Brunetti al Serio, vi si è svegliato l'allarme per i suoi a me ignoti legami con Alessandri. Vi rimedio contornandolo d'altro colore»; Carlo ZAGHI, *I carteggi di Francesco Melzi d'Eril, duca di Lodi, La vicepresidenza della Repubblica italiana*, Milano, Museo del risorgimento e raccolte storiche del Comune di Milano, 1958, vol. 1, lettera n. 214, Milano, 4 maggio 1802, p. 289.

<sup>47</sup> Carlo ZAGHI, *I carteggi di Francesco Melzi d'Eril, duca di Lodi, La vicepresidenza della Repubblica italiana*, Milano, Museo del risorgimento e raccolte storiche del Comune di Milano, 1958, vol. 1, lettera n. 251, Milano, 18 maggio 1802, p. 341.

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 342.

Non finalmente da perdersi di vista che siamo sotto la condizione di aiutarci ad ogni costo per facilitare l'incamminamento delle cose ed è saviezza di fare qualche sacrificio per ottenerlo<sup>49</sup>.

Di fatto veniva dichiarata, sottobanco, l'impotenza governativa nell'esercitare la necessaria autorità, e operatività, qualora il rappresentante dello Stato avesse dovuto operare da solo. Ovviamente, nel momento in cui il potere avesse ottenuto la solidità operativa di cui necessitava, questo regime compromissorio sarebbe stato stralciato, come infatti fu non appena proclamato il Regno d'Italia<sup>50</sup>, ma non era ancora il caso nel 1802, né per i tre anni successivi.

*Le istruzioni del 9 maggio 1802, le ragioni dell'esistenza dei luogotenenti*

Le istruzioni provvisorie emanate il 9 maggio 1802 cercarono immediatamente di chiarire la natura, la forma e gli equilibri del rapporto fra prefetto e luogotenenti. Tenendo fermo che la decisione ultima spettava in ogni caso al prefetto, bisogna necessariamente aggiungere che con l'art. 57 di dette istruzioni venne introdotto il principio per cui era «facoltativo ai prefetti di consultare il Consiglio di prefettura in tutti i casi di dubbio, nei quali credono di giovare delle direzioni del consiglio medesimo»<sup>51</sup>. Si trattava del tentativo di ricalcare, a livello locale, quanto già previsto a livello nazionale fra Presidente della Repubblica (Napoleone) e Consiglio legislativo<sup>52</sup>.

La Costituzione repubblicana del 1802 aveva previsto espressamente come il prefetto non potesse esprimersi su questioni non previste dall'ordinamento, senza il loro ausilio. Tale principio era affermato nell'art. 60 delle istruzioni per cui «nelle occorrenze di straordinari provvedimenti letteralmente non prescritti dalle Leggi, o degli ordini in corso, procedono col parere del Consiglio di prefettura»<sup>53</sup>. Ogni volta in cui, da parte del prefetto, si fosse dovuto procedere ad una decisione nel Dipartimento non prevista da una norma, e di conseguenza politica, egli avrebbe dovuto decidere con il concorso dei luogotenenti. Il consiglio veniva ad assurgere, già dallo stesso articolato, ad istituzione con compiti ambiguamente, ma solidamente, politici.

---

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

<sup>50</sup> «Riservando a miglior tempo il semplificare»; *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808, p. 174.

<sup>52</sup> «Art. 77 [i consiglieri legislativi] hanno il voto consultivo in tutti gli altri affari ne' quali il Presidente lo ricerca»; Costituzione del 26 gennaio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>53</sup> Costituzione del 26 gennaio 1802; BL, vol. 1, 1802.

Ciò che risulta di estremo interesse però, in particolare per le sue ampie implicazioni future, è l'art. 59. Questo articolo affermava che:

Art. 59. [i prefetti] Sentono pure lo stesso consiglio in tutti li casi, né quali si tratti dell'interesse sia del Dipartimento, che delle singole comuni, e così dei contratti che riguardano il patrimonio dei pubblici stabilimenti di beneficenza, educazione, e simili, tanto appartenenti al Dipartimento, come alle rispettive comuni<sup>54</sup>.

Il Consiglio di prefettura repubblicano era chiamato ad intervenire in ogni questione inerente gli interessi del Dipartimento, e dei comuni. Emergeva così un'attribuzione importante, per cui, in presenza di un interesse collettivo, al prefetto veniva affiancato il suo consiglio per una decisione collegiale. Coerentemente a questo principio implicito, infatti, anche i pubblici stabilimenti di beneficenza, educazione, e simili, prima di poter stipulare contratti, *rectius* ogni tipologia d'azione esperibile da tali corpi, dovevano passare sotto il controllo del prefetto coadiuvato dal suo Consiglio di prefettura.

Appurata quindi la funzione politica, e di tutela dell'interesse pubblico e dei corpi (stabilimenti pubblici), lo stesso Ministero provvide ad affermare l'ultima, ma non per importanza, delle funzioni dei luogotenenti uniti in consiglio con il prefetto. In base all'art. 62 venne affermato che al prefetto, in Consiglio di prefettura, sarebbe spettato il compito di conoscere «dei riclami che possano essere proposti contro le determinazioni delle Amministrazioni comunali, o degli altri corpi amministrativi»<sup>55</sup>. Veniva quindi messo in luce un ultimo aspetto delle attribuzioni del Consiglio di prefettura repubblicano, ovvero quello giudiziario. Dovendo il prefetto, con l'ausilio del consiglio, tutelare e controllare l'operato dei corpi amministrativi, venne infine stabilito che dovesse cioè giudicare nel caso di gravami contro le loro azioni. Questo avveniva nell'implicita idea che il suo consiglio, collegialmente, dovesse tutelare e poi giudicare sopra tutte le azioni dei corpi (enti morali<sup>56</sup>), con l'obiettivo della tutela del pubblico interesse, e dell'interesse dei corpi stessi, contro l'azione e le distorsioni provocate dagli interessi privati al loro interno. Si trattava di principi già radicati nell'Italia confluita sotto il dominio napoleonico, ma che erano in realtà già stati

---

<sup>54</sup> *Ibidem*.

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

<sup>56</sup> Si tratta dei cosiddetti «enti morali», o «*universitas*», la di cui struttura e natura è riconducibile già all'epoca romana; «Les juristes romains employaient fréquemment ce terme pour désigner un ensemble, par opposition à ses éléments constitutifs. Ils s'en servaient notamment pour qualifier des collectivités d'êtres humains comme l'État, les cités, les collèges, qui «constituaient des groupes ayant une existence et une activité indépendantes de celles des individus qui les composent»; Jean-Louis MESTRE, *Introduction historique* cit., p. 105.



espressi nelle motivazioni addotte per giustificare la nascita dei *conseils de préfecture* francesi. Con le parole di Roederer i Consigli di prefettura, fra molte altre ragioni, erano previsti «pour donner tout à la fois à l'intérêt public et à l'intérêt particulier la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un jugement porté par un seul homme»<sup>57</sup>.

Al contempo, però, le istruzioni del ministro dell'Interno compivano una netta differenziazione fra luogotenenti in Consiglio di prefettura e luogotenenti come singoli.

I luogotenenti, *uti singoli*, avevano come incombenza «di coadiuvare il prefetto nello sviluppo e preparazione degli affari, però sempre il prefetto medesimo la parte deliberativa, e la responsabilità della deliberazione»<sup>58</sup>. Il prefetto, laddove avesse voluto, poteva chiedere il parere dei luogotenenti, senza però esserne in alcun modo vincolato<sup>59</sup>. Veniva infine determinata la perfetta separazione fra azioni puramente amministrative, e puramente legali e di polizia:

Art. 81. Gli affari rimessi dal prefetto ai luogotenenti per il rispettivo parere si dividono in due classi. Per quelli che interessano puramente l'ispezione amministrativa, spetta al Luogotenente incaricato particolarmente di simili ispezioni a disporre lo sviluppo, la preparazione, ed il progetto di deliberazione. Lo stesso si pratica dal Luogotenente incaricato delle ispezioni legali e di polizia, per gli affari che involgono simili ispezioni<sup>60</sup>.

Nei fatti veniva stabilito che il prefetto sarebbe stato sussidiato da uno solo dei luogotenenti, in base alla sua specifica competenza, legale, o amministrativa. Ciò che però risaltava era il tentativo, a tutti gli effetti estremamente moderno, di separare senza ambiguità ciò che era pura “amministrazione” da ciò che era pura “giustizia”, già a partire dalla strutturazione del personale.

Evidentemente non sempre si sarebbe potuto separare con facilità ciò che era puramente legale da ciò che era puramente amministrativo. Tenendo conto che la giustizia legale ordinaria era posta sotto il controllo del luogotenente legale, in quanto anche commissario straordinario presso i tribunali, si può in un certo senso dire che il luogotenente legale era il garante delle giustizia fra privati. Allo stesso modo il luogotenente

---

<sup>57</sup> Marie Françoise BRUN-JANSEM, *Le Conseil de préfecture* cit., p. 9.

<sup>58</sup> Art. 78; ASMI, URPM, b. 3.

<sup>59</sup> «Art. 79. Appartiene ai medesimi di dare sopra ciaschedun affare il loro parere al Prefetto, e di proporgli il progetto di rispettiva deliberazione, che il Prefetto può adottare o rigettare senza rendere motivo secondo trovi più conveniente.

Art. 80. Non è coattivo al Prefetto di sentire in tutti i casi il parere dei Luogotenenti»; ASMI, URPM, b. 3.

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

amministrativo avrebbe avuto competenza in ciò che era puramente amministrativo, ovvero laddove l'interesse era pubblico.

Laddove il pubblico e il privato interesse si fossero incontrati (e scontrati) entrambi i luogotenenti sarebbero dovuti subentrare. Di conseguenza, dovendo prendere una decisione collegiale, nel rapporto col prefetto, e dovendo conciliare interessi diversi in contrasto fra loro, ne sarebbe emersa logicamente una funzione giudiziaria non solo prevedibile, ma per i tempi assolutamente naturale.

### Le istruzioni del marzo 1803

Nel marzo 1803 vennero inviate dal governo nuove istruzioni con l'intento di delineare ancora di più le competenze dei luogotenenti. Nella fattispecie non si trattava di istruzioni che avrebbero in qualche modo avvalorato il carattere giudiziario del Consiglio di prefettura, ma solo caratterizzato gerarchie, struttura e relazioni all'interno della Prefettura. In base all'art. 1 «ogni prefettura, oltre alla segreteria generale, avrà due sezioni destinate a facilitare la preparazione e maturazione di quegli affari che il prefetto non crederà di avocare direttamente a sé medesimo»<sup>61</sup>. Ciò voleva dire che il governo si sarebbe limitato a fornire una sorta di schema istituzionale, entro cui i prefetti avrebbero potuto muoversi con facilità. Ad essi sarebbe poi spettato decidere che cosa, in quale forma e modo delegare poteri ai suoi coadiutori nel governo della Prefettura. Nello schema presentato dal governo venne suggerito di fornire specifiche competenze ai luogotenenti e soprattutto al segretario di prefettura. L'art. 2 definì quanto doveva essere attribuito al luogotenente amministrativo:

Art. 2. censo, imposte ed oggetti relativi – proprietà e debito comunali, strade comunali, dipartimentali e nazionali – ricevitorie ed esattorie comunali – esenzioni per titolo dè 12 figli – popolazione – fazioni militari – decime – contabilità e casse – debito pubblico – poste – annona – boschi e pascoli – oggetti di corrispondenza col ministro della guerra e delle finanze – acque – fiumi- canali e relativi edifici – monti – banchi – culto – luoghi pii e di pubblica beneficenza<sup>62</sup>.

In base all'art. 3 vennero definite le competenze dei luogotenenti legali:

Art. 3. Alla sezione seconda, a cui soprintende il luogotenente legale, si assegnano – polizia – guardia nazionale – capi ispettori d'uomini

---

<sup>61</sup> ASBO, LPCT, b. 7.

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

d'armi – gendarmeria nazionale – ergastoli – case di lavoro forzato – manutenzione delle carceri, ed alimenti de' carcerati – pesche – caccia – confini – archivi de' pubblici – fiere e mercati – pesi e misure – sanità – teatri- feste – facoltà medica e farmaceutica – stampe – materie ecclesiastiche<sup>63</sup>.

Infine al segretario generale venne attribuita una terza sezione, con il compito di disimpegnarne le necessità al pari dei luogotenenti, e di fatto parificandolo nell'amministrazione ai primi due:

Art. 4. agricoltura – locali nazionali – commercio – manifatture – miniere – pubblici ornati – porti e coste marittime – istruzione pubblica – g nasi – scuole – impieghi ed impiegati, e tutti quegli altri oggetti non fossero stati espressamente specificati<sup>64</sup>.

La ripartizione delle competenze non era poi tassativa, e all'art. 5<sup>65</sup> veniva affermato quanto fosse diritto di ogni prefettura di modificare tale piano in base alle proprie esigenze. L'organizzazione era cioè mantenuta di stretta prerogativa locale, e l'enunciazione della suddivisione delle competenze più un suggerimento che un ordine. In un contesto siffatto veniva data la possibilità al prefetto di distribuire ai due luogotenenti l'esercizio di alcune funzioni da lui stesso definite<sup>66</sup>. Tale margine d'autonomia operativa, proprio in base alla discrezionalità che il dettato normativo lasciava, si sarebbe poi declinato in base ai concreti rapporti di forza poi sviluppati in ciascun Dipartimento fra consiglieri e prefetto.

## **Le questioni di pubblica amministrazione fra Consiglio di prefettura e Consiglio legislativo (1802-1805)**

### IL CONSIGLIO DI PREFETTURA E LE QUESTIONI DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Alle magistrature d'antico regime erano sempre state dedicate funzioni amministrative, giudiziarie, fiscali e rappresentative. La suddivisione, operata in epoca repubblicana fra Amministrazione dipartimentale e luogotenenti di prefettura corrispondeva alla volontà di

---

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> «Art. 5. Il proposto assegnamento di materie potrà anche essere immutato dal prefetto a misura, che lo troverà conveniente»; *Ibidem*.

<sup>66</sup> «Art. 14. Ritenuta la responsabilità del Prefetto potrà questi nullameno abilitare i luogotenenti a dar corso con la loro firma a tutti quegli affari che non importano definitiva, o decisione di massima; potrà quindi abilitarli ad estendere, e firmare tutti i decreti d'ordine, ossia preparatori, e remissivi d'altri uffici, che non tutte le circolari per la pubblicazione delle leggi e simili»; *Ibidem*.

suddividere concretamente la funzione fiscale e rappresentativa da quella di affiancamento del rappresentante governativo.

Oltre alle funzioni amministrative esercitate col prefetto, i luogotenenti vennero chiamati a ricoprire, collegialmente, il ruolo di componenti del Consiglio di prefettura, con funzioni prettamente giudiziarie. Le istruzioni del 9 maggio 1802 determinarono che al prefetto, in Consiglio di prefettura, sarebbe spettato il compito di conoscere «dei riclami che possano essere proposti contro le determinazioni delle amministrazioni comunali, o degli altri corpi amministrativi»<sup>67</sup>.

Inoltre al Consiglio di prefettura venne attribuito un compito specifico nelle questioni “di pubblica amministrazione”. Se infatti, in base all’art. 100 della Costituzione di Lione, tali questioni erano «di privata competenza del Consiglio legislativo»<sup>68</sup>, ciò non voleva dire che non potessero essere coinvolte altre istituzioni. In base all’art. 13 della legge 6 maggio 1802, non abrogata dalla legge 24 luglio 1802, i prefetti avrebbero dovuto «inoltrare immediatamente al governo tutte le petizioni riguardanti questioni di pubblica amministrazione, previo il parere del Consiglio di prefettura per essere decise dal Consiglio legislativo a tenore del disposto nell’articolo 100 della Costituzione»<sup>69</sup>. Infatti la stessa legge 24 luglio 1802 riprese il dettato di questo articolo e lo traspose all’interno del nuovo Consiglio di prefettura repubblicano, ovvero i luogotenenti di prefettura.

Art. 13. Nelle quistioni di pubblica amministrazione [il prefetto] non può risolvere, se non conformemente al voto consultivo dei luogotenenti.

Art. 14. Quando dissente dal loro voto, s’astiene di risolvere, e porta l’affare per mezzo de’ ministri alla cognizione del Consiglio legislativo<sup>70</sup>.

La differenza fra i due articoli era nei fatti quasi nulla, pur in una legge come quella del 24 luglio che più in generale andava a scompigliare la marcia di avvicinamento al modello francese. Eppure un dettaglio rivelava una differenza di sostanza, quasi celata. Nei fatti nell’art. 13 veniva affermato, parafrasando, che il prefetto non poteva che conformarsi al voto dei luogotenenti nelle sue risoluzioni di pubblica amministrazione. Nei casi in cui avesse poi dissentito, le questioni sarebbero state poi devolute ai ministri affinché le

---

<sup>67</sup> *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell’Interno del Regno d’Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808, p. 174.

<sup>68</sup> Costituzione italiana di Lione del 26 gennaio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>69</sup> Legge 6 maggio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>70</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

facessero decidere al Consiglio legislativo sulla base dell'art. 100 della Costituzione di Lione. Il passaggio, quasi inavvertibile, in realtà celava il sovvertimento profondo delle modalità di gestione delle questioni di pubblica amministrazione: se col 6 maggio v'era un prefetto che, prima di inviare le questioni al Consiglio legislativo, doveva semplicemente chiedere di allegare un parere dei luogotenenti, con il 24 luglio divenne necessario che il Consiglio di prefettura emettesse un voto. In caso di contrasto fra la posizione del prefetto e quella del suo consiglio, la questione sarebbe stata devoluta verso il "centro. Si trattava poi di una norma che poneva solo apparentemente un limite al potere decisionale del prefetto, dato che solo raramente i luogotenenti legali si sarebbero mossi in direzione contraria rispetto al loro superiore. Venne poi deliberato che:

Art. 15. In caso di gravame, o di ritardata provvidenza per parte del prefetto, si ricorre direttamente ai ministri, se l'affare sia puramente amministrativo, e al Consiglio legislativo, se si tratti di questioni di pubblica amministrazione<sup>71</sup>.

Sulla base di una siffatta strutturazione i casi che sarebbero stati inviati al Consiglio legislativo sarebbero stati di due tipologie. In primo luogo sarebbero state inviate le questioni di pubblica amministrazione non necessariamente derivanti da un gravame di un privato, o di un soggetto pubblico, ma anche semplicemente nate dal riconoscimento di tale natura da parte del prefetto o dei suoi luogotenenti. La seconda tipologia ineriva invece proprio coloro che si sarebbero voluti appellare, per questioni di pubblica amministrazione, e non puramente amministrative, al giudizio del Consiglio legislativo contro l'operato dell'amministrazione stessa.

Bisogna però sottolineare che nessuna funzione giudiziaria vera e propria era effettivamente affidata al Consiglio di prefettura, dato che comunque la risoluzione era pur sempre del prefetto il quale, pur dovendosi conformare al parere (e non a un giudizio) del consiglio, risultava comunque essere il soggetto principale dell'azione. Diviene perciò ineludibile il cercare di profilare che cosa fossero queste questioni di pubblica amministrazione, e quale fosse il concreto ruolo del Consiglio legislativo che ne era competente.

---

<sup>71</sup> *Ibidem.*

Le interpretazioni storiografiche

Se il Consiglio di prefettura era competente nel fornire un proprio parere sulle questioni di pubblica amministrazione, diviene gioco-forza necessario provare a delineare il termine “pubblica amministrazione”. Si tratta di uno sforzo per molti versi improbo, dacché il termine pubblica amministrazione, riferito alla Repubblica e poi al Regno d’Italia napoleonici, è il termine senza dubbio più sfuggente e impalpabile di quell’universo giuridico. Sul tema la storiografia non ha prodotto risultati concordi, ed è il caso di metterli in rilievo.

Un primo tentativo è stato compiuto da Emilio Bussi, nel 1940, il quale ha messo in luce l’attiva discussione protrattasi, fra il 1802 e il 1805, negli ambienti governativi, rispetto a che cosa fosse, a che cosa dovesse fare, e dove si dovesse collocare il Consiglio legislativo rispetto ai poteri esecutivo e giudiziario. Egli ha messo bene in luce come, dai documenti, ogni personaggio di spicco del tempo avesse proposto una sua precisa idea della natura di questa istituzione. Ad esempio: «la competenza perciò fra il governo, il consiglio e la autorità giudiziaria – secondo il Villa – sarebbe pertanto rimasta così ripartita: ai ministri “l’ispezione delle materie esecutive in fatto di amministrazione, riservato il ricorso alla Suprema autorità governativa”; ai tribunali “la decisione delle materie giudiziarie dipendenti dalle private contestazione”; al Consiglio legislativo la decisione “delle materie miste di amministrativo e giudiziario, con giudizio inappellabile”»<sup>72</sup>.

Oppure Antonio Aldini, difensore dell’autorità del Consiglio legislativo contro i tentativi di imporsi dei ministri del governo, che denunciavano «l’impedimento al potere esecutivo», così come l’offesa alla «distinzione dei poteri» del Consiglio legislativo, arrivò a teorizzarne la natura di «tribunale decidente e giudicante facente parte del Potere giudiziario»<sup>73</sup>.

Due storici si sono poi cimentati<sup>74</sup>, entrambi circa cinquant’anni dopo, con risultati diversi, nell’enucleazione del concetto di pubblica amministrazione in seno al Consiglio legislativo repubblicano e poi monarchico: Luca Mannori e Piero Aimò.

Mannori, dopo aver sottolineato come l’articolo 100 della costituzione di Lione fosse stato introdotto dalla mano esterna di Napoleone, ha affermato come «il problema che la classe dirigente si troverà ad affrontare nel corso degli anni sarà proprio quello di dare un

---

<sup>72</sup> Emilio BUSSI, *Per la storia dei conflitti giurisdizionali dal Consiglio Legislativo al Consiglio di Stato (1797-1815)*, «Rivista di storia del diritto italiano», vol. 13, 1940, pp. 217-218

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

<sup>74</sup> Cui bisogna aggiungere l’apporto di Francesca Sofia offerto in una lunga citazione presente in: Francesca SOFIA, *Una scienza per l’amministrazione*. cit., p. 174.

significato ad una formula che è per essa, in qualche misura una scatola vuota»<sup>75</sup>. In effetti si trattava di una questione non da poco, perché se da una parte l'art. 100 aveva «avuto cura di distinguere le questioni giudiziarie da quelle amministrative»<sup>76</sup> (ovvero di pubblica amministrazione), non aveva però in alcun modo provveduto a fornirne nemmeno una definizione di massima. In questo senso Mannori ha ripreso una definizione data il 28 dicembre 1802 dall'Avvocato nazionale Crespi:

Tutto ciò che lascia incerto il governo sull'intelligenza di qualunque Legge o regolamento di pubblica amministrazione per cui si trova necessità di provocarne la spiegazione, per indi farne la applicazione ai casi speciali, e volerne l'esecuzione, nei quali due ultimi oggetti, appunto, consiste essenzialmente l'esercizio del potere esecutivo<sup>77</sup>.

Adottando l'analisi del Crespi, Mannori è arrivato ad affermare che, per come si configurò la competenza sulle questioni di pubblica amministrazione attribuita al Consiglio legislativo, questi non si presentò «affatto come qualcosa di pur vagamente simile ad un giudice, ma come un interprete qualificato di norme, che veniva in aiuto all'autorità amministrativa ogni qual volta essa si trovasse, per qualche motivo, in difficoltà nella loro applicazione»<sup>78</sup>. Si trattava di una funzione che, come impostazione, «prevalse nella caratterizzazione funzionale dell'istituto fino al 1805» e che, sempre a detta del Mannori, derivava «dal ruolo costituzionale complessivo spettante al Consiglio nel quadro stabilito dalla carta di Lione. Essa, in effetti, pur modellando questa nuova istituzione sulla falsariga del Conseil d'État d'oltralpe, come organo tecnico-giuridico di supporto governamentale (art. 43) conferiva uno speciale risalto alle sue competenze in materia legislativa»<sup>79</sup>.

Piero Aimò ha definito il Consiglio legislativo come un «organo collegiale [...] di natura promiscua e prima inesistente, facente stabilmente ed organicamente parte del governo (vedi art. 43) ma investito pure di una funzione consultiva nei confronti del Presidente della Repubblica (art. 77) e fornito di alcune importanti attribuzioni tipiche del potere legislativo,

---

<sup>75</sup> Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, vol. 2, 1987, p. 123.

<sup>76</sup> Melchiorre ROBERTI, *Milano capitale napoleonica. La formazione di uno Stato moderno, 1796-1814*, Milano, Fondazione Treccani degli alfiere per la storia di Milano, vol.2, 1947, pp. 284-285.

<sup>77</sup> ASMi, *Giustizia civile*, P.G., *Cause di pubblica amministrazione*, cart. 4; citato in Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, vol. 2, 1987, p. 124.

<sup>78</sup> Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, vol. 2, 1987, p. 124.

<sup>79</sup> *Ivi*, p. 125.

come la redazione, discussione e approvazione dei progetti di legge (artt. 76 e 78)<sup>80</sup>. Pur riconoscendo tale natura, Aimo ha cercato di mettere maggiormente in risalto l'assetto giudiziario di tale istituzione, arrivando a teorizzare che le "questioni di pubblica amministrazione" determinate nell'art. 100 della Costituzione di Lione, erano fattivamente contenziose<sup>81</sup>. Aimo ha poi mostrato come il Consiglio legislativo, nella sua attività giudiziaria di risoluzione del contenzioso amministrativo (*ergo* le questioni di pubblica amministrazione), in qualità di «massimo tribunale amministrativo», svolgeva due attività:

- da una parte gli «veniva riservato il giudizio sugli eventuali conflitti d'attribuzione insorti tra potere esecutivo e potere giudiziario»<sup>82</sup>;
- dall'altra avrebbe dovuto esprimersi sull'interpretazione ed applicazione delle leggi e regolamenti elencati nel decreto 10 giugno<sup>83</sup>.

Infine Aimo ha avuto il pregio di mostrare parte dell'attività contenziosa del Consiglio legislativo. Effettivamente, nell'analisi dei casi concreti Aimo ha rimarcato alcuni caratteri specifici dell'azione giudiziaria di tale istituzione. Ad esempio egli ha mostrato quanto il procedimento fosse per alcuni versi sommario, e di come il Consiglio legislativo sperimentasse necessariamente il «contraddittorio»<sup>84</sup> fra le parti, avvalorandone quindi l'intrinseca natura tribunizia. Inoltre, sempre Aimo ha posto in evidenza come non fosse necessaria la presenza di «uno specifico provvedimento dell'amministrazione [...] ai fini dell'attribuzione della competenza ai tribunali amministrativi – come avviene in Francia – richiedendosi soltanto, per incardinarla in essi, che occorra interpretare ed applicare leggi e regolamenti amministrativi in particolari ambiti indicati dal legislatore»<sup>85</sup>.

### La natura del Consiglio legislativo

Ciò che si può desumere dai lavori di Bussi, Mannori ed Aimo è quanto le questioni di pubblica amministrazione, e più in generale il ruolo del Consiglio legislativo, fossero di estrema complessità e di difficile delimitazione, in quanto per gli stessi uomini del tempo non era chiaro che cosa questa istituzione esattamente fosse.

---

<sup>80</sup> Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa*. cit., p. 48.

<sup>81</sup> «Che si trattasse di materie contenziose, e non di generiche vertenze coinvolgenti l'amministrazione e ad essa demandate per una risoluzione "domestica" e "sommaria", non è da dubitare»; Piero AIMO, *Il Consiglio legislativo* cit., p. 250.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Emilio BUSSI, *Per la storia dei conflitti giurisdizionali* cit., pp. 216.

<sup>84</sup> Piero AIMO, *Il Consiglio legislativo* cit., p. 260.

<sup>85</sup> *Ivi*, p. 265.



Da una parte Mannori si è sbilanciato nel «presentare le attribuzioni contenziose del Consiglio come una specie di manifestazione specializzata delle sue funzioni legislative»<sup>86</sup>. Dall'altra Aimo ha premesso come la natura del Consiglio legislativo fosse promiscua, ma ha sottolineato, ai fini dei suoi studi, praticamente la sola parte giudiziaria.

Alcuni elementi portano ad affermare la tesi per cui entrambe le posizioni non siano in contrapposizione, ma siano al contrario integrabili fra loro.

Provando a concentrarsi non tanto sulle attribuzioni, la quali possono essere ambigue e fuorvianti, ma su che cosa fosse il Consiglio legislativo, si possono forse trovare alcuni elementi chiarificatori. In questo ci viene in aiuto Giandomenico Romagnosi, con una tarda definizione del 1836:

Che cos'era il Consiglio legislativo della Repubblica italiana? Era un corpo governativo subordinato al Presidente della Repubblica che dava voto deliberativo sui progetti di legge proposti dal Presidente, che aveva voto consultivo negli affari in cui era interpellato dal Presidente; e che finalmente era tribunale ordinario nelle cause di pubblica amministrazione<sup>87</sup>.

Nella limpida descrizione di Romagnosi, pur formulata in un periodo in cui ormai le cose si erano chiarite, fulcro del Consiglio legislativo non era il contenzioso amministrativo, né l'attività legislativa, ma era la figura stessa del Presidente. Con altre parole il Consiglio legislativo era un "corpo", adibito ad affiancare e coadiuvare il Presidente nelle sue prerogative. Il punto è che, occupando il Presidente una posizione di vertice, le sue competenze e prerogative - in modo poi nemmeno così diverso da un Re d'antico regime - erano al contempo amministrative, legislative e giudiziarie.

Rispetto al potere esecutivo del Presidente questi si esercitava in virtù dell'art. 47 della Costituzione di Lione:

Art. 47. E' incaricato esclusivamente<sup>88</sup> del potere esecutivo che esercita per mezzo dei ministri<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, vol. 2, 1987, p. 125.

<sup>87</sup> *Collezione delle scelte consultazioni forensi di Giandomenico Romagnosi*, Milano, Dai tipi di M. Carrara, Tomo. I, 1836, p. 581

<sup>88</sup> Il termine "esclusivamente", può trarre in inganno, facendo pensare che il Presidente potesse ingerirsi solo di questioni esecutive. Ma tale accezione deve essere letta invece come affermazione per cui il potere esecutivo era in forma esclusiva attribuito al Presidente e quindi ogni atto esecutivo di altre autorità fosse operato in suo nome.

<sup>89</sup> Costituzione del 26 gennaio 1802; BL, vol. 1, 1802.

Pure il potere legislativo si esercitava per mano del Presidente, in base all'art. 45<sup>90</sup>, anche se poi avrebbe dovuto proporre al Consiglio legislativo, in base all'art. 76<sup>91</sup>, i progetti, affinché questi desse il proprio voto.

Per quanto concerne la funzione giudiziaria questa, in origine doveva essere devoluta esclusivamente ai tribunali ordinari, sancendo la piena e definitiva separazione delle due sfere. Eppure fu proprio l'intervento di Napoleone, come si visto, a portare all'inserimento di quell'articolo 100 che, rispetto al resto del testo legislativo, appare per più d'un verso come un corpo estraneo. Infatti il nocciolo delle funzioni amministrative, e legislative, del presidente risultava essere racchiuso all'interno del titolo "del presidente" agli articoli 45 e 47 della Costituzione di Lione.

Allo stesso modo il nocciolo delle funzioni legislative del Consiglio legislativo risultava dagli articoli 76 e 78, sempre della Costituzione di Lione, all'interno del titolo "Del Consiglio legislativo".

La funzione giudiziaria del Consiglio legislativo (art. 100) invece, frutto di un inserimento a posteriori di Napoleone, appariva come un cuneo, quasi estraneo, inserito in una sezione giudiziaria in cui sembrava si fosse finalmente riusciti ad operare la tanto auspicata completa separazione fra sfera amministrativa e sfera giudiziaria.

In un certo senso si può avanzare la tesi per cui, ancora nel passaggio fra la Cisalpina e la Repubblica italiana, vi fosse nelle *élites* italiane una tendenza a perpetuare uno schema per molti versi non francese. Con le parole del Mannori:

la realtà istituzionale lombarda nei primi anni dell'egemonia francese imposta il problema della giustizia dell'amministrazione secondo stilemi per certi versi più contigui rispetto alla recente tradizione austriaca che non a quelli proposti dalla coeva esperienza della Francia rivoluzionaria<sup>92</sup>.

La proposta di Costituzione italiana, per inerzia, tentò di ripresentare una perfetta separazione fra ambito giudiziario e amministrativo, secondo stilemi che per molta parte facevano riferimento al passato modello lombardo-austriaco (ma non invece alla tradizione italiana, che al contrario si era sempre basata su forme istituzionali di governo misto). Si

---

<sup>90</sup> «Art. 45. Il presidente ha l'iniziativa di tutte le leggi, come all'art. 76»; Costituzione del 26 gennaio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>91</sup> «Art. 76. I consiglieri [legislativi] danno il loro voto deliberativo su i progetti proposti dal presidente, che non vengono approvati se non a maggioranza assoluta de' suffragi»; Costituzione del 26 gennaio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>92</sup> Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, Giuffré editore, vol. 2, 1987, p. 114.

trattò di un tentativo fallimentare proprio per l'intervento del Bonaparte, il quale riservò al Consiglio legislativo di ingerirsi anche nella sfera giudiziaria per le questioni di pubblica amministrazione.

Come ha dimostrato Aimo, analizzando i rapporti e i verbali del presidente dell'allora Corte di cassazione repubblicana, anche l'ordine giudiziario arrivò a teorizzare come «le questioni di pubblica amministrazione, e le relativa competenza del Consiglio legislativo, dovessero restringersi ai soli oggetti nei quali era prevalente l'interesse pubblico»<sup>93</sup>, introducendo il concetto fondamentale per cui il «criterio discriminante della competenza» fosse da porsi «fra “interesse pubblico” e “interesse privato”»<sup>94</sup>.

Se il modello austriaco aveva per molta parte cercato di superare questo sistema, creandone uno «dualistico»<sup>95</sup> nell'ultimo periodo del riformismo asburgico, così non era per quello francese, il quale, pur avendo passato la frattura rivoluzionaria, manteneva al suo interno quella che a tutti gli effetti era l'antica “giustizia ritenuta”<sup>96</sup> regia. Cercando di tratteggiare per sommi capi quello che è un argomento di estrema complessità, si può affermare che, dall'epoca medievale fino al limitare dell'antico regime, «le due componenti della potestà regia, quella di amministrare la giustizia e l'altra di legiferare erano dunque viste dalla dottrina come intimamente connesse»<sup>97</sup>. Questa inseparabile funzione legislativa e giudiziaria, non veniva esercitata dal Re da solo, ma insieme ad un consiglio che Pierre Villard ha definito come «attaché a sa personne et inséparable de lui»<sup>98</sup>. Si trattava di un Re che, in Francia, già a partire dal medioevo e lungo tutta l'epoca moderna, poteva avocare cause giudiziarie, sempre secondo il principio della giustizia ritenuta, sulla base di un proprio specifico interesse, solitamente - anche se non sempre - fiscale:

Par ailleurs, se développe la pratique des “évocations”. Le roi étant source de toute justice, il reste toujours libre de confier le soin de régler un litige à la juridiction qu'il désigne, nonobstant les règles habituelles de compétence. En pratique, c'est au sein de son Conseil que sont décidées ces évocations. Elles permettent d'enlever aux juridictions ordinaires les

---

<sup>93</sup> Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa*. cit., p. 54.

<sup>94</sup> *Ivi*, p. 55.

<sup>95</sup> Cfr. Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, vol. 2, 1987, p. 116.

<sup>96</sup> Cfr. Robert VILLERS, *La justice retenue en France. Cours d'histoire des institutions politiques et administratives du moyen âge et des temps modernes*, Paris, 1970.

<sup>97</sup> Mario CARAVALE, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 527.

<sup>98</sup> «Le conseil du roi, attaché à sa personne et inséparable de lui, n'est da sa généralité ni une juridiction, ni un tribunal contentieux. C'est le roi accompagné de ceux qui l'assistent dans l'administration qui lui est propre, dont le caractère vraiment royal exige l'esprit de délibération et de conseil»; Pierre VILLARD, *Histoire des institutions publiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 2004, p. 5.

procès que celles-ci entendaient juger en étendant de façon plus ou moins abusive le champ de leur compétence. Elles permettent même d'enlever à ces juridictions des affaires dont elles auraient dû normalement connaître, mais dans lesquelles, selon la formule de P. Dognon, "l'intérêt public et celui du roi pouvaient paraître engagés"<sup>99</sup>.

In effetti per la monarchia francese, fin dall'epoca medievale, uno dei cardini dell'ordinamento stava nel principio per cui «en France les rois ne font rien sans conseils»<sup>100</sup>, e dove il Consiglio del Re, composto da più sezioni, era adibito al «jugement des procès soumis par les particuliers ou les "corps et communautés"»<sup>101</sup>.

Ciò che si sta cercando di affermare, a tutti gli effetti, è la tesi per cui Napoleone, nel momento in cui introduceva con l'art. 100 della Costituzione di Lione la competenza del Consiglio legislativo nelle questioni di pubblica amministrazione, stava cercando di inserire uno strumento, o meglio un canale costituzionale, che permettesse all'amministrazione di sottrarre alla sfera giudiziaria specifiche materie di proprio interesse (*ergo* di pubblico interesse). Inoltre si vuole affermare che questo principio, lungi dall'essere innovativo in sé, si inseriva nella scia di una specifica tradizione giuridico-istituzionale di stampo francese. Al contempo, accettando una simile tesi si giustificherebbero due aspetti altrimenti opachi:

- da una parte si comprenderebbe perché inizialmente non venne spiegato il significato delle "questioni di pubblica amministrazione". Uno strumento del genere, da secoli in uso per introdursi nella sfera di competenza giudiziaria, se lasciato vago, avrebbe certamente aumentato i margini d'azione politica del potere amministrativo;
- dall'altra si comprenderebbe perché il Consiglio legislativo, lungi dall'essere un semplice tribunale per le questioni di pubblica amministrazione, si occupasse anche della fondamentale produzione legislativa del Regno, fatta dai personaggi più importanti del panorama repubblicano, nel rapporto con la figura del Presidente.

---

<sup>99</sup> Jean-Louis MESTRE, *Introduction historique* cit., p. 183.

<sup>100</sup> Jacques LE GOFF, *Le moyen âge*, in Alain Burguière, André Burguière, Robert Descimon, Jacques Revel, Jacques (dir), *Histoire de la France : L'État et les pouvoirs*, Paris, Seuil, 1989, p. 107.

<sup>101</sup> Arlette LEBIGRE, *La justice du roi. La vie judiciaire dans l'ancienne France*, Paris, Éditions Albin Michel S. A., 1988, p. 49.

### Le competenze

Come si è detto la funzione giudiziaria costituiva solo una parte dei compiti del Consiglio legislativo, ed era dedicata alle indefinite questioni di pubblica amministrazione. Tale indeterminatezza spinse tale istituzione ad emanare autonomamente due decreti, uno sulle competenze e uno sulla procedura, nelle materie di pubblica amministrazione. Il decreto 10 giugno 1802 sulle competenze, all'art. 1 affermava:

Art. 1. Sono questioni di pubblica amministrazione tutte le questioni, che insorgessero sull'interpretazione ed applicazione delle leggi e regolamenti disponenti<sup>102</sup>.

I. Nelle materie censuarie e daziarie in quella parte che non è attribuita espressamente dalle leggi medesime al potere giudiziario.

II. Sulla classificazione delle spese nazionali, dipartimentali e comunali.

III. Sull'avocazione de' beni, od altri diritti della nazione.

IV. Sulla legalità delle vendite, od altre disposizioni fatte di beni od altri diritti nazionali tanto all'asta, quanto fuori d'asta.

V. In materie di strade, argini ed acque pubbliche.

VI. Tutte le questioni che insorgessero sull'esecuzione de' pubblici appalti, e di pubbliche commissioni ne' suddetti od altri pubblici oggetti.

VII. Sopra tutti gli oggetti di polizia amministrativa.

VIII. Sull'esercizio dell'autorità tutoria riservata dalle leggi al governo nell'amministrazione delle comunità, ed Università, e degli istituti di religione, beneficenza ed istruzione pubblica.

IX. E generalmente tutte le questioni che tra parte e parte, o tra una parte e le autorità amministrative emergessero dalla Costituzione e dalle leggi del potere amministrativo, e sulla interpretazione delle leggi e regolamenti relativi<sup>103</sup>.

Per la prima volta veniva fatto un elenco completo delle materie di pubblica amministrazione, le quali avrebbero toccato tutte le questioni inerenti le imposte, le spese della nazione e degli enti morali, l'avocazione da parte della nazione di beni e diritti, le vendite di beni nazionali, le materie d'acque, argini e strade, le questioni emergenti sopra gli appalti pubblici, sopra gli oggetti di polizia amministrativa, sopra la tutela portata sui corpi di qualsiasi tipo.

---

<sup>102</sup> Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi. Narrazione storica con documenti inediti o poco noti*, Firenze, Felice Le Monnier, vol. 1, 1864, p. 421.

<sup>103</sup> *Ivi*, p. 422.

Da questi commi si possono desumere alcuni spunti fondamentali per delineare le funzioni in materia di pubblica amministrazione del Consiglio legislativo, in particolare sapendo che queste competenze non erano frutto di una direttiva governativa, ma il modo che avevano i consiglieri di concepire il proprio ruolo. Nel testo veniva affermato come il Consiglio sarebbe dovuto intervenire in caso di difficoltà d'interpretazione e applicazione delle leggi e regolamenti. Nei fatti una tale competenza è perlopiù differente rispetto a quanto normalmente dovrebbe esercitare un tribunale vero e proprio, andando a consolidare la teoria di Mannori del Consiglio come interprete di leggi. Ciò che interessa qui sono però i commi, i quali dicono molto più della premessa. I nove commi dell'art. 1 sono lì a dire che le questioni di pubblica amministrazione emergevano nel momento in cui fosse stato presente un interesse della nazione, spesso fiscale, ma non solo. Il fisco, la tutela delle comunità e delle Università (in senso antico), le acque, le strade e gli argini, e più in generale la polizia amministrativa erano sempre state l'ambito in cui il Principe aveva cercato di tutelare un proprio specifico interesse. Il secondo punto su cui è necessario fare un rimarco è che ciascuno dei commi presenta un caso in cui l'interesse della nazione viene a incontrare un altro interesse, privato o di una comunità, provocando delle "questioni". Si comprende allora, indirettamente, che il Consiglio legislativo sarebbe stato chiamato a esprimersi nelle questioni fra pubblico, e privato interesse. Il comma IX, come ha già notato l'Aimo<sup>104</sup>, andava poi ad ampliare enormemente le competenze giudiziarie del Consiglio, andando a coinvolgere «tutte le questioni che tra parte e parte, o tra una parte e le autorità amministrative emergessero dalla Costituzione e dalle leggi del potere amministrativo, e sulla interpretazione delle leggi e regolamenti relativi»<sup>105</sup>. In questo senso effettivamente il Consiglio legislativo avrebbe assunto una duplice funzione, ovvero quella di interprete di norme, e al contempo di giudice per le questioni che avessero involuto norme costituzionali e amministrative, cioè di interesse pubblico.

Quindi, oltre all'attribuzione per cui poteva partecipare nella produzione delle leggi, il Consiglio legislativo avrebbe avuto il compito di interpretarle, di giudicarle in caso di vertenza, e avrebbe peraltro svolto il ruolo di giudice del riparto fra autorità giudiziarie e amministrative, sulla base dell'art. 2 sempre del decreto 10 giugno 1802<sup>106</sup>.

Art. 2. In caso di conflitti di attribuzioni tra le autorità giudiziarie e le amministrative rimane in sospeso la pendenza sino alla decisione che il

---

<sup>104</sup> Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., p. 50.

<sup>105</sup> Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi*. cit., p. 422.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

Consiglio legislativo pronunzierà sul rapporto del ministro, a cui appartenesse la materia, udito, col mezzo del ministro della Giustizia, il rapporto del tribunale con cui nascesse il conflitto<sup>107</sup>.

Nei fatti, in una costituzione che aveva cercato di separare con una certa nettezza il giudiziario dagli altri ambiti<sup>108</sup>, l'introduzione da parte di Napoleone dell'articolo 100, avrebbe portato gli stessi consiglieri legislativi a sfruttarlo, col fine di aumentare esponenzialmente la loro sfera di influenza nel settore amministrativo, legislativo e giudiziario.

Infine l'art. 3 testimonia di quanto, in un sistema siffatto, nonostante il Consiglio di prefettura fosse evidentemente per il prefetto ciò che il Consiglio legislativo era per il presidente, ovvero un organo consultivo, non è possibile affermare l'esistenza di una funzione giudiziaria del primo, come invece era per il secondo. La decisione rimaneva sostanzialmente nelle mani del prefetto il quale, in caso di dubbio, pur col voto del Consiglio di prefettura, avrebbe dovuto semplicemente devolvere il caso al Consiglio legislativo.

Art. 3. Se si tratti di qualche dubbio di massima, per cui il ministro od il prefetto col voto del Consiglio di prefettura non si credano abilitati a risolvere, ne fanno rispettivamente il loro rapporto al Consiglio legislativo che decide la massima<sup>109</sup>.

All'inizio del 1802 si profilò un'Italia repubblicana che, normativamente, era spaccata in due fra livello locale e livello centrale. Questi due livelli non solo viaggiavano a velocità differenti, ma addirittura in direzioni per molti versi opposte. Se infatti per il Consiglio legislativo effettivamente si può già confermare l'esistenza di una funzione giudiziaria, per le questioni di interesse nazionale, non lo si può dire altrettanto nettamente per i Consigli di prefettura.

---

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> Nella scia della costituzione dell'anno V (1797):

«Art. 202. Le funzioni giudiziarie non possono esercitarsi né dal Corpo legislativo dal Potere Esecutivo.

Art. 203. I giudici non possono inserirsi nell'esercizio del potere legislativo, né fare alcun regolamento; non possono impedire né sospendere l'esecuzione di alcuna legge, né citare innanzi a sé i pubblici amministratori per oggetti relativi all'esercizio delle loro funzioni»; in Emilio BUSSI, *Per la storia dei conflitti giurisdizionali* cit., p. 212.

<sup>109</sup> Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi*. cit., p. 422.

## LA PROCEDURA DEL CONSIGLIO LEGISLATIVO

Rispetto alla procedura, i testi rinvenuti del decreto 10 giugno auto-emanato dal Consiglio legislativo sono due, uno di Emilio Bussi e l'altro di Zanolini. L'art. 1 del decreto sulla procedura di entrambi i testi metteva in chiaro come il Consiglio legislativo, nelle questioni di pubblica amministrazione, non dovesse decidere sull'intera vertenza, ma avrebbe dovuto separare le sole questioni amministrative e dell'esecutivo da quelle di diritto privato, devolvendo le ultime ai tribunali ordinari<sup>110</sup>. Così veniva presentato l'articolo nel testo dello Zanolini:

Art. 1. Nelle questioni di pubblica amministrazione, che per l'articolo 100 della costituzione sono di privata competenza del Consiglio legislativo, se in qualche modo fosse involto il diritto privato fra parte e parte, o tra la parte e la nazione, il Consiglio decide le sole questioni sugli oggetti di competenza del potere esecutivo ed amministrativo, e rimette nel resto le parti ai tribunali giudiziari competenti<sup>111</sup>.

La costituzione e le leggi riguardanti li rispettivi poteri sono la regola delle sue decisioni<sup>112</sup>.

Con il decreto veniva stabilita chiaramente una linea di demarcazione fra la sfera della giustizia amministrativa, da quella ordinaria. Inoltre veniva affermato un principio, per molti versi fondamentale, delle diverse nature dello Stato. In effetti, se lo Stato si fosse presentato come un semplice privato, sarebbe stato giudicato come tale dai tribunali ordinari. Al contrario nelle questioni di pubblica amministrazione, ovvero nei momenti in cui si introduceva l'interesse pubblico (o nazionale), il giudicare sarebbe spettato al Consiglio legislativo. Inoltre, per entrambi i testi, chi si fosse sentito gravato per una decisione o azione dell'amministrazione avrebbe dovuto rivolgersi al ministro o al prefetto competenti, e non a qualche tribunale speciale:

Art. 2. Sopra gli oggetti amministrativi la parte interessata promuove le sue istanze o avanti qualche ministro o avanti li prefetti, secondo ché l'oggetto è della rispettiva competenza.

Art. 3. Il ministro e rispettivamente li prefetti risolvono. [...]

---

<sup>110</sup> «Nelle questioni di pubblica amministrazione se con l'oggetto amministrativo fosse in qualche modo involto il diritto privato tra parte e parte ovvero tra una parte e la Nazione in tutto ciò che secondo le leggi anche la nazione usa del diritto privato, il Consiglio legislativo decide a sola quistione relativa all'oggetto di pubblica amministrazione e rimette nel resto le parti ai tribunali giudiziari competenti»; Emilio BUSSI, *Per la storia dei conflitti giurisdizionali* cit., p. 241.

<sup>111</sup> Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi*. cit., p. 419.

<sup>112</sup> *Ibidem*.



Art. 4. In caso che alcuna delle parti interessate si credesse lesa ne' propri diritti, come pure nel caso di negata o ritardata risoluzione si ricorre al Consiglio legislativo<sup>113</sup>.

Nel testo dello Zanolini solo in caso di ulteriore gravame di una delle parti si sarebbe proceduto ad interpellare il Consiglio legislativo, senza però fare alcun cenno al ruolo del Consiglio di prefettura. Al contrario, nel testo del Bussi, per questo specifico punto veniva attribuito un ruolo al Consiglio di prefettura. Per gli appelli contro le decisioni dei ministri il ricorso al Consiglio legislativo sarebbe dovuto essere immediato<sup>114</sup>, così non sarebbe stato per le questioni nei Dipartimenti. I ricorsi all'interno del Dipartimento sarebbero stati necessariamente inviati al prefetto, il quale avrebbe dovuto richiedere la consulenza del Consiglio di prefettura<sup>115</sup>. Si tenga ben presente però che il necessario voto consultivo non possedeva alcun valore coattivo, né impegnava, formalmente, il prefetto, infatti:

Se la risoluzione del prefetto si uniforma al voto del suo Consiglio chi si credesse aggravato, ricorre nel termine di giorni quindici dall'intimazione al Consiglio legislativo per la decisione della questione. Il prefetto sospende l'esecuzione se ciò può farsi senza danno al pubblico oggetto. Se il prefetto dissente dal voto del suo consiglio e si astiene dal risolvere, ne assoggetta la decisione al Consiglio legislativo<sup>116</sup>.

Concretamente, nel decreto del Consiglio legislativo del 10 luglio si decise di seguire il principio per cui le questioni di pubblica amministrazione non avrebbero avuto un duplice grado di giudizio. Infatti in caso di gravame da parte di un cittadino la questione sarebbe stata in ogni caso inviata al Consiglio legislativo, con voto del prefetto e del suo consiglio nelle questioni dipartimentali. Cionondimeno, il semplice dissenso fra posizione del prefetto e del consiglio era condizione non sufficiente affinché il caso venisse inoltrato verso il centro, essendo invece necessario che il prefetto decidesse di astenersi dal giudizio. Nel testo veniva infine deciso che nelle questioni contenziose in seno al Consiglio legislativo, laddove la nazione avesse ricoperto il ruolo di semplice parte privata interessata

---

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> Emilio BUSSI, *Per la storia dei conflitti giurisdizionali* cit., p. 241.

<sup>115</sup> «Su quella parte di Pubblica amministrazione che nei Dipartimenti è affidata dalle leggi e dai regolamenti ai prefetti, od alle autorità ad essi subordinate, le parti ricorrono al prefetto, se l'oggetto è suscettibile di pubblica amministrazione; il prefetto riceverà il voto consultivo del Consiglio di prefettura, il quale udite le ragioni delle Parti fa la sua consulta motivata al suddetto prefetto»; *Ibidem*.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

nel procedimento, essa sarebbe stata rappresentata da un procuratore nazionale<sup>117</sup>. Ne conseguiva che in un procedimento di contenzioso amministrativo, nella sola sede del Consiglio legislativo, la nazione avrebbe potuto essere processata come parte privata in un processo.

#### IL REGOLAMENTO 4 MARZO 1803

Come si è detto l'impostazione profonda, anche se non dichiarata, del Consiglio legislativo era quella di essere il Consiglio del Presidente. Di conseguenza, una volta inserita nella dote costituzionale del Consiglio legislativo la funzione giudiziaria, non si tardò molto, con il regolamento 4 marzo 1803, a presupporre un duplice ruolo. Da una parte era al Presidente che venivano indirizzate le questioni di pubblica amministrazione, affinché poi le girasse al Consiglio legislativo<sup>118</sup>. Inoltre, in base all'art. 3 «i ricorsi delle parti al Consiglio a titolo di questione di pubblica amministrazione sopra le deliberazioni del poter esecutivo, si presentano al Presidente. Egli le rimette al Consiglio»<sup>119</sup>. In questo modo sia i ricorsi, così come il semplice riconoscimento della natura di pubblica amministrazione di una questione portavano all'invio delle questioni al Presidente, il quale le avrebbe girate al Consiglio. Si tenga conto che tale procedimento non era marginale. In seguito il viceré Eugenio di Beauharnais avrebbe concretamente deciso, caso per caso, se incoare presso il Consiglio di Stato, erede del Consiglio legislativo, le cause di pubblica amministrazione. In ogni caso il decreto 4 marzo, cui seguì a stretto giro l'emanazione della circolare 19 marzo 1803 sulla nuova procedura, fu di fatto una stretta rispetto alle competenze e ruoli che il Consiglio legislativo si era auto-attribuiti un anno prima. Venne infatti stabilito che il Consiglio legislativo avrebbe dovuto decidere «la sola questione di pubblica amministrazione sulla intelligenza, ed applicabilità delle leggi e dei regolamenti che servono di norma alla pubblica amministrazione, o dove questi mancassero dei principi generali di diritto pubblico relativi alla medesima, e rimettere nel resto le parti al potere esecutivo o ai tribunali ordinari, secondo le rispettive competenze»<sup>120</sup>. Si trattava evidentemente di una norma che avrebbe chiuso per larga parte l'impostazione auto-attribuita il 10 giugno 1802, ovvero di tribunale

---

<sup>117</sup> «Art. 5. Ove la nazione fosse interessata, fa la figura di parte, ed agisce per la medesima il rispettivo procuratore nazionale»; *Ibidem*.

<sup>118</sup> «I ministri ricercati dai prefetti o da se, nei quali credano di assoggettar le questioni al Consiglio, e così il Gran Giudice nelle cause rimesse dai tribunali ordinari, o da lui richiamate come involventi questioni di pubblica amministrazione, si dirigono al Presidente, il quale le rimette al Consiglio»; Regolamento 4 marzo 1803; BL, vol. 1, 1803.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

del pubblico e privato interesse, per avvicinare questa istituzione veramente verso il ruolo di “interprete qualificato di norme” auspicato dal Crespi e già notato da Mannori, lasciando la risoluzione delle controversie solo in seno alla sfera amministrativa, o giudiziaria. In questo senso l’analisi che si vuole qui avanzare si discosta da quella invece propugnata da Piero Aimo, che invece ha visto in questa legge un allargamento delle competenze del Consiglio legislativo<sup>121</sup>. L’ipotesi che si vuole qui proporre è di un decreto che andò a depotenziare, almeno formalmente, il Consiglio legislativo fino alla fine dell’esperienza repubblicana. In effetti decidere «la sola questione di pubblica amministrazione sulla intelligenza, ed applicabilità delle leggi e dei regolamenti che servono di norma alla pubblica amministrazione» sembra più che altro spingere il Consiglio legislativo nella direzione di istituzione dalla natura ancora giudiziaria, ma più che altro volta all’impedimento che le leggi e regolamenti della pubblica amministrazione, nella loro concreta applicazione, producessero degli effetti non coerenti con la *ratio*, ma soprattutto lo scopo, che questi cercavano di perseguire.

Una volta risolto un caso da parte del Consiglio legislativo, una medesima controversia non gli sarebbe stata attribuita, almeno in linea teorica, ma sarebbe stata devoluta o all’amministrazione, o ai tribunali ordinari, in base alla competenza. In questo senso, allora, si vuole qui provare ad affermare che la volontà sottesa al regolamento 4 marzo 1803 fu non tanto di creare un tribunale speciale dell’amministrazione, posto in posizione intermedia rispetto alla sfera giudiziaria e amministrativa, ma al contrario di creare un’istituzione che svolgesse il ruolo di spartiacque fra le due. Lo scarto tra un’impostazione e l’altra, quasi impalpabile, è però della massima importanza. Si vuole infatti argomentare una terza ipotesi, per cui il regolamento 4 marzo 1803 fosse d’espressione marcatamente milanese, per l’influenza che ancora scontava del modello austriaco teresiano e giuseppino, e che non costituisse la logica prosecuzione dell’art. 100 della Costituzione di Lione, ma fosse addirittura la norma volta a disattivarlo. In questo senso ci può venire in aiuto un memoriale inviato da una persona giudicata dallo stesso Consiglio legislativo:

quanto alla competenza che il Consiglio legislativo in questa parte altro non era che un mero tribunale amministrativo non rivestito di alcun potere supremo, e che in forza della Costituzione della Repubblica italiana non aveva nemmeno quella autorità che hanno i tribunali civili in materia civile. Difatti nel tit. XIII della Costituzione stessa intitolata *dei*

---

<sup>121</sup> Piero AIMO, *Il Consiglio legislativo* cit., pp. 253-254.

*tribunali* parlasi del Consiglio legislativo, e dicesi all'art. 100° “che le questioni di pubblica amministrazione sono di privativa competenza del Consiglio legislativo”, ma nel decreto dei 4 marzo 1803, anno II, all'art. IV° “ il Consiglio legislativo negli affari contenziosi amministrativi che gli sono assoggettati, decide la sola questione di pubblica amministrazione sulla intelligenza ed applicabilità delle leggi e dei regolamenti che servono di norma alla pubblica amministrazione; e dove questi mancassero sui principi generali di diritto pubblico relativi alla medesima, e rimette nel resto le parti al potere esecutivo, od ai tribunali ordinari secondo le rispettive competenze»<sup>122</sup>

Il modello del regolamento 4 marzo 1803 non poteva non scendere ad un qualche compromesso con quello francese e con le inderogabili modifiche apportate da Napoleone di suo pugno<sup>123</sup>, che invece il regime misto lo voleva. Il problema affrontato dal regolamento 4 marzo 1803 fu di trovare l'impossibile quadra fra la tanto cercata separazione perfetta tra potere esecutivo e giudiziario, ed un articolo 100, posto da Napoleone in Costituzione, che tale separazione invece abbastanza apertamente violava<sup>124</sup>.

Per il resto il regolamento 4 marzo 1803 riprendeva molte delle concezioni presenti nei decreti 10 giugno 1802: venne infatti riconfermata la centralità della figura del Presidente (artt. 2 e 3<sup>125</sup>) e venne ripetuto inoltre quanto le questioni di pubblica amministrazione dovessero emergere per gravame contro l'operato dei prefetti e dei ministri, oppure in caso di dubbio da parte di questi. Date queste premesse il Consiglio legislativo poté muovere i suoi primi passi, come già ampiamente descritto da Piero Aimo<sup>126</sup>.

Quanto però il regolamento 4 marzo, così come la successiva circolare 19 marzo 1803<sup>127</sup>, avessero cambiato nella sostanza il contenzioso italiano lo si capisce in controtela dalla completa scomparsa in entrambe le norme dei Consigli di prefettura, i quali semplicemente non venivano citati. Infatti lo stesso Piero Aimo, su questo particolare aspetto - ovvero l'operato dei Consigli di prefettura repubblicani nelle questioni contenziose amministrative - è arrivato ad affermare che «orbene, ipotesi del genere

---

<sup>122</sup> *Collezione delle scelte consultazioni forensi di Giandomenico Romagnosi*, Milano, Dai tipi di M. Carrara, Tomo. I, 1836, pp. 575-576.

<sup>123</sup> Ci si riferisce qui all'art. 100 della Costituzione di Lione del 26 gennaio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>124</sup> «Uditi i ministri, ed il Consiglio legislativo: considerando che la costituzione negli articoli 70, e 100 ha attribuita al Consiglio legislativo la privativa competenza di decidere le quistioni di pubblica amministrazione. Che nel tempo stesso, negli articoli 47, e 48 vuol preservato esclusivamente l'esercizio del potere esecutivo al presidente per mezzo de' ministri, ed altri agenti civili, nell'art. 96, vuol preservato da ogni usurpazione, e da ogni impedimento nel libero suo esercizio il Poder giudiziario»; Regolamento 4 marzo 1803; BL, vol. 1, 1802.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Piero AIMO, *Il Consiglio legislativo* cit., pp. 253-254.

<sup>127</sup> Circolare 19 marzo 1803; BL, vol. 1, 1802.

compaiono molto raramente nei registri delle sedute del Consiglio legislativo ed unicamente a partire dal 1803. Troverebbe, insomma, conferma il sospetto che tali organi collegiali, posti a fianco del prefetto, e sottoposti nel giro di pochi mesi ad una convulsa revisione normativa, non abbiano avuto modo di funzionare “ a pieno regime” ed in modo costante»<sup>128</sup>.

Si vuole però dire che, forse, la scarsa attività dei Consigli di prefettura repubblicani quali tribunali, o comunque organismi giudiziari, non avvenne tanto per una questione di disorganizzazione, ma perché mancò completamente la volontà da parte del legislatore di collocarli concettualmente in una sfera del genere.

---

<sup>128</sup> Piero AIMO, *Il Consiglio legislativo* cit., p. 259.

# PRIMO SCORCIO SUL PANORAMA D'ACQUE E STRADE

## L'arrivo dei francesi

La materia su cui i Consigli di prefettura del Regno d'Italia napoleonico ebbero il ruolo maggiore e l'influenza più profonda è indubitabilmente quella d'acque e strade. La pubblica prosperità dipendeva in modo evidente dal buono stato delle strade e dei corsi fluviali, in quanto da essa si sviluppavano i commerci e la crescita agricola del paese. Si trattava però di un settore anche spinoso da gestire, a causa degli elevati costi per i lavori e per la manutenzione, in particolare dei fiumi e degli argini. Altro problema era poi posto dall'elevata frammentazione normativa di territori che, fino a poco tempo prima, avevano sviluppato specifici ordinamenti d'acque e strade.

Il compito che il legislatore napoleonico si trovò a dover affrontare prospettava un elevato grado di difficoltà d'esecuzione: riuscire a costruire un ordinamento uniforme e valido per territori così diversi, senza causare dolorose lacerazioni, politiche e sociali.

La gestione d'acque e strade in primo luogo era di una tale complessità, e toccava talmente tanti settori dell'ordinamento, statale e locale, da rendere obiettivamente impossibile un'unica riforma organica sul tema. Inoltre, cosa per nulla semplice era riuscire a impostare norme flessibili, che potessero applicarsi senza causare danni in territori così diversi fra loro. Diversi non solo per le antiche leggi precedentemente in vigore, ma per la stessa struttura sociale delle tante e varie anime del paese.

Un primo problema, di rilievo, consisteva nell'impostazione della legge sugli appalti. Se infatti un ceto d'appaltatori era forte, sviluppato e presente nei territori ex austriaci, non lo era però nei territori ex-pontifici, in virtù della loro gestione corporativa della cosa pubblica. Le Società di interessati poi non esistevano ovunque; per alcuni Dipartimenti si trattava semplicemente di riformarle, per altri di crearle *ex-novo*.

Riguardo al sistema stradale del Regno, era risaputo quanto la gestione del governo Veneto fosse stata disastrosa. La dominante aveva sempre mostrato disinteresse per il proprio sistema viario, quando invece nel Milanese già da tempo erano state create regole più efficaci ed effettive<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> La bibliografia ragionata di riferimento per ciascuno di questi temi è rinvenibile nei successivi capitoli specificatamente dedicati a queste materie.

Il legislatore napoleonico si trovò di fronte a quello che era un coacervo quasi inestricabile di esperienze, prassi, strutture sociali, consuetudini e norme. I passi per riuscire a far confluire queste realtà in un'unica esperienza furono inizialmente di estrema incertezza. Fu solo con una certa gradualità, costellata di piccoli passi, e più passi indietro di quanto si possa pensare, che si riuscì a incidere veramente - oltre la superficie - nell'organizzazione del sistema d'acque e strade.

Bisogna prima di tutto rimarcare che lo Stato italiano, nel momento in cui le riforme vennero preparate e promulgate, era uno stato padano. Uno Stato padano nel senso geografico del termine, e non politico, e fra i più ricchi ed economicamente produttivi d'Europa. Si trattava di una produttività dovuta al secolare lavoro portato su «terre naturalmente magre, sabbiose, permeabili (oppure compattamente argillose)» modificate «in virtù di un'intensa pratica irrigua, spesso in alcune aree durata secoli», che le aveva portate ad essere «il centro di una delle più prospere, e più lungamente ammirate, agricolture del mondo»<sup>130</sup>.

Eppure la Pianura Padana non poteva essere considerata come un grande blocco uniforme, e i progetti di legge per la sistemazione del sistema idraulico erano caratterizzati dal problema di un territorio oltremodo complesso<sup>131</sup>.

#### LA CONFUSIONE DELLA CISALPINA

Già prima della formazione della Repubblica italiana vi furono diversi tentativi di riforma del sistema d'acque e strade. Nel biennio 1800 - 1802, poco dopo aver allontanato le truppe austro russe dal nord Italia, in quella che venne chiamata seconda Repubblica Cisalpina cominciarono ad ri-approntarsi i progetti per una riforma del sistema impositivo dello Stato. Tali riforme, come si vedrà a breve, avrebbero avuto, una profonda influenza indiretta sul sistema di gestione d'acque e strade della Repubblica e poi del Regno d'Italia, e di conseguenza sulla stessa struttura dei Consigli di prefettura monarchici. Per capire insomma le ragioni dell'attribuzione delle competenze in materia d'acque e strade ai Consigli di prefettura bisogna partire da alcuni fatti accaduti ancora prima della formazione della stessa Repubblica italiana. Un primo momento fondante è da attribuire alle decisioni prese dai membri del Comitato di governo della Cisalpina, desiderosi di recidere in modo

---

<sup>130</sup> Piero BEVILACQUA, *Le rivoluzioni dell'acqua, Irrigazione e trasformazioni dell'agricoltura tra Sette e Ottocento*, in Piero BEVILACQUA (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, Venezia, Marsilio editori, vol. 1, 1989, p. 257.

<sup>131</sup> L'ingegnere bolognese Giusti affermò: «l'Italia ripetesi così varia nelle cagioni di sua ricchezza o di sua povertà non poteva avere un metodo solo, uniforme, nel riparto delle spese»; in ASMI, AeS, b. 1.

definitivo i legami con il passato, emanarono delle leggi tanto drastiche quanto inapplicabili<sup>132</sup>. La legge 9 nevoso dell'anno IX<sup>133</sup> (30 dicembre 1800), in materia d'imposte così affermava:

Tutte le tasse, ed imposizioni d'ogni sorta, o cadenti sotto qualsiasi voglia nome, sieno reali, o personali, qualunque sia la loro procedenza, che non sono comprese, o già derogate nelle leggi di finanza recentemente pubblicate per l'anno 1801 sono interamente abolite per tutto il territorio della Repubblica.

La brevità dell'articolo nascondeva conseguenze potenzialmente enormi. Non si trattava solo dell'abolizione dell'antico sistema di tassazione, ma dell'inevitabile eliminazione di tutto il sistema di gestione della cosa pubblica fino ad allora messo in atto. Tale legge era foriera di molte ripercussioni, in quanto venivano tolti i cespiti a quelle istituzioni - presenti a livello locale - che da sempre si erano occupate, ad esempio, del mantenimento degli argini, o dei canali, ma anche ospedali, comuni, città, corporazioni, chiese, secondo prassi impositive stratificatesi nel tempo. Bisogna infatti ricordare che «la creazione della Repubblica cisalpina riunì d'un tratto nello stesso Stato territori sino all'anno prima sottoposti a differenti amministrazioni: austriaca, pontificia, veneta (e dal 1800 anche sabauda)»<sup>134</sup>.

Eliminare tali cespiti, se da una parte era il frutto di una mentalità che voleva togliere a tutto questo tessuto di corpi la possibilità di esigere imposte, dall'altro non poneva un'alternativa per sostituire il ruolo pubblico che queste svolgevano. Non si trattava di questioni irrilevanti in quanto eliminare, ad esempio, le istituzioni che si occupavano della gestione di un tratto di fiume, senza fornire un valido canale istituzionale alternativo, equivaleva a lasciare nell'incuria interi ambiti della cosa pubblica non solo rilevanti, ma addirittura vitali, come ad esempio proprio le arginature.

Se ne resero velocemente conto i membri del governo, e in particolare la Consulta legislativa, che proprio per gli effetti che questo articolo provocava dichiarò in materia di

---

<sup>132</sup> Per uno studio della normativa emanata prima del 1800 consultare: Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., pp. 814-828.

<sup>133</sup> *Raccolta delle leggi, proclami, ordini ed avvisi pubblicati in Milano: dal giorno 13 Pratile Anno VIII. (2. Giugno 1800.) epoca del ritorno dell'Armata Francese in questa città*, Milano, Luigi Veladini, vol. 1, 1800; Tra i firmatari si trovano Petiet presidente, e Sommariva, Visconti e Ruga membri del comitato.

Tale legge «riprendeva, approfondendola e articolandola, la legge 16 brumale dell'anno VII, quella che per l'appunto aveva ripartito le spese pubbliche in due distinte classi», in Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 823.

<sup>134</sup> *Ivi*, p. 808.



strade inapplicabile la legge. Ne conseguiva l'inevitabile passo indietro verso la riattivazione degli antichi, e vari, sistemi di gestione fino allora in uso nei territori che le truppe francesi stavano gradualmente conquistando in territorio italiano. La riforma e il relativo passo indietro evidenziavano quanto la materia d'acque e strade fosse insidiosa, e poneva il vero problema da affrontare negli anni a venire: non si poteva semplicemente distruggere il vecchio ordine, ma bisognava trovare una valida alternativa, e un'altrettanto valida strada per arrivarci.

La legge 9 nevoso dell'anno IX venne dichiarata nulla dalla Consulta legislativa con una deliberazione del 2 frimaio dell'anno X (23 novembre 1801)<sup>135</sup>. In una lettera al Melzi del 3 marzo 1803, il ministro dell'Interno, affermò che la «consulta legislativa; [...] con atto del giorno 2 frimaio dell'anno X che ho l'onore di subordinarvi dichiarò che le riparazioni e la manutenzione delle strade dovessero eseguirsi secondo i riparti e le pratiche anteriormente osservate, finché il governo costituzionale si fosse occupato di una legge di massima in questa importante materia. [...]»<sup>136</sup>. Può forse sembrare banale, ma l'ammissione che non fosse possibile eliminare l'antico decretandone semplicemente l'abolizione fu, in questa materia, chiaro. In modo assai semplice fu altrettanto chiaro che poter progredire nella riforma dell'antico sistema, bisognava partire da esso. Era cioè necessario compromettere il proprio anelito riformatore con la complessa realtà italiana. Infatti l'applicazione teorica della legge del 9 nevoso dell'anno IX, secondo l'avviso del ministro dell'Interno portava a «molte difficoltà, e molte rimostranze, che hanno il carattere di vere contestazioni tra le autorità governative e le amministrazioni, e che ritardano l'effetto delle disposizioni e delle provvidenze che si impartiscono per rimettere in buon essere le strade». Inoltre per il ministro le distorsioni provocate dalla legge 9 nevoso dell'anno IX non si esplicitavano solo in materia di strade, ma anche d'acque. Infatti «Le stesse difficoltà, e le medesime pregiudizievoli conseguenze si incontrano in materia d'acque. Vero è che la legge 9 nevoso nel citato art. 2 fornisce un titolo apparente per rivolgersi alla nazione ogni qualvolta si tratta di spese per gli argini e ripari ai fiumi; ma è altresì vero che avendo essa riservato ad una legge successiva il determinare per quali fiumi, e con quale misura la nazione dovesse concorrere. La legge 9 nevoso rimane inoperosa anche per questo oggetto»<sup>137</sup>. Lo stesso Melzi conveniva sui danni che tale legge aveva provocato, dato che per quattro anni non

---

<sup>135</sup> *Raccolta di leggi regolamenti e discipline intorno al canale di Reno di Bologna, stampata ad uso interno d'ufficio d'ordine dell'illustrissima assunteria consorziale del canale di Reno*, Bologna, Tipi governativi della Volpe al Sassi, 1838, p. 240.

<sup>136</sup> Lettera del ministro dell'Interno al Vicepresidente Melzi d'Eril scritta in data 3 marzo 1803; ASMI, AeS, b. 1.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

venne formalmente abrogata. Infatti se per strade la Consulta legislativa aveva provveduto a bloccare gli effetti del blocco dell'imposizione fiscale, non lo aveva fatto per le acque. Si comprende allora quanto scritto dal Vicepresidente Melzi quando affermava che: «conosciuta la necessità di riparare le arginature de fiumi già da quattro anni trascurate, ed in attenzione di un piano di generale regolamento per riparto di spese voluto dalla legge 12 frimaio anno XII (6 marzo 1803) abbia richiamato provvisoriamente in vigore le tasse tutte, ed i metodi vigenti, e praticati in addietro nelle diverse ex provincie componenti la Repubblica italiana»<sup>138</sup>.

In questo senso si può allora capire il significato del Decreto emanato dal Melzi tre mesi dopo. Era necessario annullare quanto legiferato prima per annullare gli effetti di una norma che non era in grado di proporre un'alternativa credibile per il sistema d'acque dell'Italia francese. In tale decreto si affermava:

Considerando che la legge 9 nevoso per la sua imperfezione non è stata attivata, né può ancora attivarsi, e che quindi sono necessariamente rimaste in osservanza le leggi, e i regolamenti parziali anteriori a detta legge. [...]

Le riparazioni, e manutenzioni delle strade, delle arginature, e dei ripari de' fiumi, torrenti e canali si continuano ad eseguire giusta le parziali leggi, regolamenti e pratiche di riparto che erano in osservanza prima della legge anno IX, fintantoché la legge abbia altrimenti provveduto<sup>139</sup>.

In apparenza poteva sembrare un passo indietro provvisorio, rispetto al desiderio dei nuovi governanti italiani di costruire lo Stato e la società italiane su basi completamente nuove, ma fu invece decisivo, perché tale decreto mise in evidenza la questione più importante, che cioè in futuro non si sarebbe potuta fare una riforma delle acque e strade che non tenesse conto delle precedenti esperienze di governo, nei vari territori della Repubblica, del settore d'acque e strade. Come si vedrà tra breve fu solo con la ben più solida esperienza della Repubblica italiana, segnata profondamente dal rapporto conflittuale tra due grandi statisti quali il Melzi e l'Aldini, che si riuscirono a emanare le prime,

---

<sup>138</sup> ASMI, Fondo Melzi, b. 1.

<sup>139</sup> Decreto 6 maggio 1803; *Raccolta di leggi regolamenti e discipline intorno al canale di Reno di Bologna, stampata ad uso interno d'ufficio d'ordine dell'illustrissima assunteria consorziale del canale di Reno*, Bologna, Tipi governativi della Volpe al Sassi, 1838.

fondamentali, riforme su questo tema<sup>140</sup>. Riforme che sarebbero a loro volta state influenzate dalla creazione di un'istituzione che avrebbe visto la luce, pienamente, solo nel 1805, ma i cui progetti erano nelle mani del Melzi già prima della proclamazione della Repubblica italiana, ovvero il Consiglio di prefettura.

#### L'IMPORTAZIONE DELLA LEGGE 28 PIOVOSO DELL'ANNO VIII IN ITALIA

Come il progetto di riforma dei Consigli di prefettura era nelle mani del Melzi fin dall'11 frimaio dell'anno IX, cioè il 2 gennaio 1800. La data era addirittura precedente alla promulgazione della legge 28 piovosio dell'anno VIII da cui traeva spunto. Segno che le *élites* politiche italiane erano a conoscenza del testo dei progetti di riforma ancora prima che tale riforma venisse promulgata in terra francese. La riforma era di fatto un calco quasi perfetto della versione d'oltralpe.

<p>LEGGE FRANCESE 28 PIOVOSO DELL'ANNO VIII (17 febbraio 1800)<sup>141</sup></p>	<p>PROGETTO ITALIANO (poi non attuato) DEL IX FRIMAIO DELL'ANNO IX (2 gennaio 1800)<sup>142</sup></p>
<p>Concernant la division du territoire français et l'administration</p> <p>[...]</p> <p>Art. 4. Le conseil de préfecture prononcera:</p> <p>Sur les demandes de particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes;</p> <p>Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché;</p> <p>Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration;</p> <p>Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages</p>	<p>TIT I: art. 2.funzioni del prefetto, del Consiglio di prefettura e del Consiglio generale</p> <p>Art.5. Il Consiglio di prefettura pronuncia in prima istanza:</p> <p>1° sulle domande dei particolari relativamente ai riparti delle contribuzioni.</p> <p>2° sulle difficoltà tra gli appaltatori di lavori pubblici e l'autorità amministrativa locale riguardanti le condizioni dei loro contratti.</p> <p>3° Sui riclami dei particolari per danni procedenti dal fatto degli appaltatori e non di fatto dell'autorità amministrativa</p> <p>4° sulle dimande e i per pagamenti e compensi dovuti ai particolari in causa d'occupazione dei terreni e</p>

<sup>140</sup> Una conflittualità che era il perfetto riverbero di quanto accadeva dell'incontro scontro tra le due anime della prima Italia repubblicana, l'ex-pontificia (o meglio felsinea) e l'ex-austriaca (o meglio olonista).

<sup>141</sup> Bernard MERCUZOT (a cura di), *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après: survivance ou pérennité?*, colloque organisé à Amiens les 9 et 10 mars 2000 par le Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie CURAPP et le Centre régional d'études et de recherches administratives et politiques de Picardie (CRERAPP), PUF, 2000, vedi appendice.

<sup>142</sup> Progetto dell'11 frimaio dell'anno IX; ASMI, Fondo Melzi, b. 43-44.

publics; Sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie; Sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider; Enfin, sur le contentieux des domaines nationaux.	faccimenti e danni arrecati nella riattazione di strade, canali ed altre opere pubbliche. 5° Sulle difficoltà che potessero insorgere in materia di strade dipartimentali e comunali. 6° Sulle dimande del Dipartimento e delle comuni a essere autorizzate a intraprendere e sostenere cause
---	---

La traduzione italiana, solo apparentemente letterale rispetto a quella francese, nascondeva in realtà alcune distinzioni sostanziali. In primo luogo nella versione italiana si precisava già l'idea che il Consiglio di prefettura avesse natura di istituzione di prima istanza, quando invece nella versione francese tale carattere non era precisato. In questo senso si comprende allora che già per alcuni uomini del governo italiano di inizio Ottocento il Consiglio di prefettura avrebbe dovuto assumere una funzione contenziosa che in realtà riuscì a guadagnare solo circa una decina di anni più tardi. Inoltre mancava nel testo italiano la competenza sui domini nazionali. Per quanto riguarda il doppio livello delle contestazioni tra appaltatori e pubblica amministrazione, così come quella tra privati e appaltatori la traduzione era pressoché letterale, mentre non lo era in materia di strade. Se il testo francese si riferiva alle difficoltà di *grande voirie*, il testo italiano faceva riferimento alle strade dipartimentali e comunali, lasciando intendere la differente natura e concezione del sistema stradale in terra italiana rispetto a quello francese. Infine la medesima traduzione era stata operata rispetto all'articolo sull'approvazione a stare in giudizio dei comuni.

Sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider<sup>143</sup>.

Da questo ultimo articolo, apparentemente non inerente alla materia d'acque e strade, può finalmente cominciare tutto il discorso del rapporto tra Consigli di prefettura e la materia d'acque e strade.

In effetti, da entrambi i due testi normativi, il Consiglio di prefettura sembrava rapportarsi o con i privati, fossero essi privati o appaltatori, o con i comuni. Nessun cenno veniva fatto rispetto a qualsiasi altra forma di aggregazione sociale o corpo, quando invece l'intero sistema di gestione delle acque del Regno d'Italia sarebbe stato costruito attorno alla triade Pubblica amministrazione-Appaltatori-Società di interessati. Società di interessati alle acque che erano corpi del sociale formalmente, e di fatto, controllati in modo tutorio

<sup>143</sup> Bernard MERCUZOT (a cura di), *La loi du 28 pluviôse* cit., vedi appendice.

proprio dai Consigli di prefettura. Questi corpi si occupavano della gestione dei circondari d'acque nel rapporto con la pubblica amministrazione. Queste attribuzioni a inizio Ottocento non erano previste in alcun modo nelle norme ed era segno che il Consiglio di prefettura italiano, non solo dal punto di vista della sostanza ma anche della forma, avrebbe assunto ruoli, competenze e rapporti istituzionali completamente differenti da quella che era stata l'intenzione originaria del legislatore. L'intenzione del legislatore francese nella legge 28 piovoso dell'anno VIII, con un'evidente ispirazione di matrice rivoluzionaria, si esplicitava affermando che non doveva esistere alcuna forma di corpo sociale che non fosse il Comune. Si trattava di uno dei frutti più importanti della legge Le Chapelier del 1791<sup>144</sup>, laddove i componenti della prima Francia rivoluzionaria avevano evidentemente cercato di eliminare qualsiasi possibilità di espressione dei corpi del sociale non appartenenti all'ordine Statale, con l'importante esclusione dei Comuni.

Art. 1. Le droit de Pétition appartient à tout individu et ne peut être délégué ; en conséquence, il ne pourra être exercé en nom collectif par les corps électoraux, judiciaires, administratifs, ni municipaux, par les sections des communes, ni les sociétés des citoyens. Tout pétitionnaires signera sa pétition ; et s'il ne peut ou ne le sait, il en sera fait mention nominativement<sup>145</sup>.

Il progetto della commissione presieduta da Le Chapelier si articolava in 15 articoli di cui il primo forniva definizione e scopi dell'oggetto, i sette successivi ne stabilivano limiti, criteri e le formalità necessarie, mentre gli articoli dall'ottavo al quindicesimo stabilivano in modo rigoroso e approfondito ogni aspetto e procedura necessari affinché un consiglio municipale potesse riunirsi e, all'occorrenza, presentare una petizione. La costituente fuse in un solo articolo i primi otto e confermò invece i restanti dal nono al quindicesimo. Una così grande attenzione posta alla possibilità di assemblarsi da parte dei cittadini e in particolare dei consigli comunali veniva dalla storia immediatamente pregressa, in particolare dal 1789 al 1791. Marcel Richard nel suo "Le droit de pétition", nota acutamente che «c'est une constatation que l'on pourra faire dans tous les textes

---

<sup>144</sup> Assemblée nationale constituante (1789-1791). Archives parlementaires de 1787 à 1860 : Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, première série, 1787 à 1799, du 13 avril au 11 mai 1791.

<sup>145</sup> Assemblée nationale constituante (1789-1791). Archives parlementaires de 1787 à 1860 : Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, première série, 1787 à 1799, 9 mai 1794, pp. 693-696.

révolutionnaires, qu'il existe un synchronisme entre la réglementation de cette liberté [di petizione] et celle de réunion ou d'association»<sup>146</sup>.

In questo modo si comprende che la legge Le Chapelier cercava di ridurre ai soli comuni la possibilità di avere una voce, e quindi di esistere in qualità di corpi, al di sotto dello Stato.

Con ogni probabilità i Costituenti francesi lo avevano previsto. Infatti la volontà di questa legge, non era quella di negare radicalmente ogni forma di espressione dei corpi, ma di lasciare aperta tale possibilità solo ai privati o ai soli comuni, sotto una rigida tutela dell'amministrazione pubblica. In questo modo la società francese e le sue istituzioni, preesistenti all'ordine giuridico rivoluzionario e napoleonico, dovettero adattarsi all'ormai unico canale di comunicazione che il centro imponeva e riconosceva<sup>147</sup>. In Italia invece una legge organica come la Le Chapelier non fu mai né concepita né pensata. Nella Repubblica e poi nel Regno non era concepibile, ancora, una costruzione dell'ordinamento che potesse fare a meno dei corpi del sociale. In materia d'acque tale elemento di originalità si evidenziò in maniera progressivamente sempre più netta, e fu il frutto della produzione legislativa italiana d'epoca repubblicana, prima che monarchica.

#### NORMATIVA D'ACQUE E STRADE E SUI CONSIGLI DI PREFETTURA FRANCESI

In Francia le leggi fondamentali, costituenti l'ossatura del sistema di gestione d'acque e strade, furono essenzialmente tre, poi riformate, ampliate e modificate da un grande numero di norme, decreti e regolamenti successivi<sup>148</sup>. Delle prime due, una era espressamente dedicata alla materia delle acque e strade di importanza essenzialmente nazionale emanata il 19 maggio 1802, mentre l'altra concerneva la materia d'acque e strade locali e fu emanata in data 4 maggio 1803. In entrambe veniva attribuito un ruolo di primo piano al Consiglio di prefettura.

---

<sup>146</sup> Marcel RICHARD, *Le droit de Pétition, une institution transposée du milieu national dans le milieu international*, Éditions Paul Robaud, 1932, p. 95.

<sup>147</sup> Ho già affrontato tale tema in un articolo di prossima pubblicazione dal titolo: *La politique pétitionnaire des institutions locales napoléoniennes, le cas du département de l'Isère (1800-1815)*.

<sup>148</sup> Sulla legislazione francese, e sulla successiva applicazione nei Dipartimenti italiani annessi, vedasi: Giorgio SIMONCINI, *La viabilità nelle città italiane del periodo napoleonico, le fonti delle archives nationales di Parigi*, «Storia Urbana», Anno VI, n. 19, 1982, pp. 139-156; Giorgio SIMONCINI, *La legislazione viaria nel Regno d'Italia (1803-1806)*, «Storia urbana», Anno VI, n. 25, 1983, pp. 3-28.

La legge 29 fiorile anno X (19 maggio 1802) sulle contravvenzioni in materia di grande voirie e sui corsi d'acqua navigabili

La legge del 29 fiorile dell'anno X (19 mai 1802)<sup>149</sup> affermava che le «les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs bords, fossés et ouvrages d'art, seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative». In questo modo l'ispezione della amministrazione pubblica era posta. Il secondo articolo delineava quali funzionari pubblici dovevano rilevare le infrazioni<sup>150</sup>. Compito del *sous-préfet*, e in caso di ricorso del *préfet*, era emettere l'ordinanza avente lo scopo di far cessare gli abusi<sup>151</sup>, su cui però il compito di statuire definitivamente (e senza possibilità di appello) era attribuito ai Consigli di prefettura<sup>152</sup>. In questo senso la separazione tra Consiglio di prefettura e prefettura era per molti versi evidente: il compito di emanare i provvedimenti era attribuito ai soli pubblici funzionari appartenenti alla pubblica amministrazione, il solo compito di statuire al consiglio.

La legge 14 fiorile anno XI (4 maggio 1803) sui canali non navigabili

Le successive leggi su tali materie, come quella del 14 fiorile dell'anno XI<sup>153</sup> (4 maggio 1803), rimarcavano la sempre più evidente separazione tra pubblici funzionari e la funzione collegiale esercitata dal consiglio.

La separazione identitaria tra prefettura e consiglio non qualificava però una differenza lineare e omogenea tra l'impostazione del sistema d'acque francese e quello italiano. Anche

---

<sup>149</sup> Nicolas Jean Baptiste BOYARD, *Manuel des officiers municipaux : nouveau guide des maires, adjoints et conseillers municipaux, dans leurs rapports avec l'ordre administratif et l'ordre judiciaire, les Collèges électoraux, la Garde nationale, l'Armée, l'Administration forestière, l'Instruction publique et le clergé, selon la législation nouvelle, suivi, d'un formulaire de tous les actes d'administration et de police administrative et judiciaire*, Paris, Librairie encyclopédique de Roret, 1835, p. 89.

<sup>150</sup> «Art. 2. Les contraventions seront constatées concurremment par les maires ou adjoints, les ingénieurs des ponts-et-chaussées, leurs conducteurs, les agens de la navigation, les commissaires de police, et par la gendarmerie: à cet effet, ceux des fonctionnaires publics ci-dessus désignés qui n'ont pas prêté serment en justice, le prêteront devant le préfet»; in Nicolas Jean Baptiste BOYARD, *Manuel des officiers municipaux*: cit., 89.

<sup>151</sup> «Art. 3. Les procès-verbaux sur les contraventions seront adressés au sous-préfet, qui ordonnera, par provision, et sauf le recours au préfet, ce que de droit, pour faire cesser les dommages»; *Ibidem*.

<sup>152</sup> «Art. 4. Il sera statué définitivement en conseil de préfecture: les arrêtés seront exécutés sans visa ni mandement des tribunaux, nonobstant et sauf tout recours»; *Ibidem*.

<sup>153</sup> M. FLEURIGEON, *Code administratif, ou recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes, relatives aux fonctions administratives et de police des Préfets, des Sous-Préfets, Maires, Adjoints et Commissaires de police, et aux attributions des Conseils de Préfecture, de Département, d'Arrondissement Communal et de Municipalité jusqu'au le janvier 1806*, Paris, vol. 1, 1806, p. 288.

per la Francia, come poi per l'Italia, fu necessario lasciare attive tutte le pratiche in uso prima della rivoluzione.

Art.1. Il sera pourvu au curage des canaux et rivières non-navigables ,  
et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent , de la  
manière prescrite par les anciens règlements, ou d'après les usages  
locaux<sup>154</sup>.

Dal secondo articolo emergeva invece chiara una certa mentalità che, se da una parte lasciava ancora una certa libertà d'auto-organizzazione alla società locale e ai suoi ordinamenti, dall'altra imponeva la riforma di ogni forma di normativa inefficiente quando non dannosa.

Art. 2. Lorsque l'application des règlements ou l'exécution du mode  
consacré par l'usage éprouvera des difficultés, ou lorsque des  
changements survenus exigeront des dispositions nouvelles, il y sera  
pourvu par le Gouvernement dans un règlement d'administration  
publique ; rendu sur la proposition du préfet du département, de manière  
que la quotité de la contribution de chaque imposé soit toujours relative  
au degré d'intérêt qu'il aura aux travaux qui devront s'effectuer<sup>155</sup>.

In un certo senso il lasciare libertà d'organizzazione era la semplice constatazione che una riforma avrebbe forse provocato più danni di quanti ne avrebbe risolti, ma non dove la situazione si palesava come già mal organizzata o con problemi strutturali nella gestione d'acque. Inoltre, aspetto estremamente rilevante, veniva stabilito che i nuovi progetti di riforma sarebbero stati proposti dai prefetti, introducendo un parametro fondamentale: il nuovo sistema di imposizione per sostenere le spese del nuovo sistema di gestione avrebbe dovuto rispettare un criterio proporzionale basato sul maggiore o minore interesse dei proprietari rispetto ai lavori. Nella fattispecie è su questo particolare articolo che la normativa d'acque italiana si differenzierà, comportando conseguentemente un differente funzionamento del Consiglio di prefettura. Infatti anche l'ordinamento italiano ricopierà le norme francesi costruite attorno alla logica del maggiore o minore interesse dei proprietari, ma invece di utilizzare l'interesse come semplice criterio di ripartizione fiscale, lo avrebbero usato per ricostruire i corpi di interessati alle acque, incardinandoli all'interno del nuovo ordinamento Statale.

---

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> *Ibidem*.



Tornando alla legge francese 14 fiorile dell'anno XI, l'articolo terzo poneva al centro del controllo del sistema d'acque il prefetto:

Art. 3. Les rôles de répartition des sommes nécessaires au paiement des travaux d'entretien, réparation ou reconstruction, seront dressés sous la surveillance du préfet, rendus exécutoires par lui ; et le recouvrement s'en opérera de la même manière que celui des contributions publiques<sup>156</sup>.

Ogni forma d'azione, per riparazioni, mantenimento o costruzione che avrebbe potuto comportare l'esborso di denaro sarebbe stato posto sotto il controllo prefettizio, cui spettava sempre il rendere definitivamente esecutorie le varie azioni. Si trattava, dalla lettura del significato letterale del testo, di una funzione di controllo tutorio, più che di attivo indirizzamento e azione. In un certo senso anche il legislatore non riusciva ancora, del tutto, a superare la vecchia mentalità costruita attorno all'autorità governativa come attore che praticava la *police*. Inoltre non veniva fatto nessun riferimento agli attori e alle amministrazioni che avrebbero dovuto ricoprire tali spese, facendo un generico accenno al fatto che la suddivisione delle spese sarebbe stata operata secondo le regole delle *contributions*, quindi presumibilmente secondo una ripartizione dipartimentale, comunale e infine dei *particuliers*. Veniva infine attribuito, in base all'art. 4, il compito di visionare le contestazioni al Consiglio di prefettura.

Art. 4. Toutes les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus imposés et à la confection des travaux, seront portées devant le conseil de préfecture, sauf le recours au Gouvernement, qui décidera en conseil d'état<sup>157</sup>.

Per molti versi si trattava di una clausola di salvaguardia. Le contestazioni concernevano le imposte e i lavori da eseguire, cioè le competenze del prefetto stesso. Il portare le contestazioni in materia d'acque in seno al Consiglio di prefettura aveva quindi una funzione duplice. Da una parte tutelare l'interesse dello Stato, personificato dal prefetto, che in quanto presidente del Consiglio di prefettura poteva così controllare i ricorsi contro quelle che di fatto erano le sue azioni. Dall'altra forniva una certa garanzia attraverso la collegialità del consiglio (composto normalmente da notabili del luogo e non da amministratori puri) che poteva esprimersi contro il parere del suo stesso presidente. Allo

---

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

stesso modo si dovevano esplicitare i ricorsi, egualmente fatti al governo ma decisi in Consiglio di Stato, secondo la medesima *ratio*. Bisogna infine notare come il quarto articolo evitasse accuratamente di definire la natura dell'azione del Consiglio di prefettura. Si affermava che le contestazioni sarebbero genericamente state portate in consiglio, senza definire in alcun modo se le risposte avrebbero avuto la natura di sentenze, o di decisioni, o di suggerimenti. In un certo senso da tale articolo si comprende come per lo stesso legislatore, nel momento in cui attribuiva al Consiglio di prefettura francese le competenze in materia d'acque e strade, non aveva chiaro quale fosse la natura di tale istituzione. Non si era in grado di definire che cosa faceva, di conseguenza nemmeno che cos'era.

La legislazione in materia d'acque e strade aveva in questo modo prodotto due leggi fondamentali:

- la legge del 29 fiorile dell'anno X (19 maggio 1802) per la cosiddetta *grande voirie* e per i fiumi e canali navigabili;
- la legge 4 maggio 1803 in materia di canali non navigabili.

*La legge 9 ventoso anno XII (febbraio 1804) sui chemins vicinaux*

Rimaneva la normativa per le strade locali, i cosiddetti *chemins vicinaux*. Si trattava di strade e cammini di appartenenza dei comuni<sup>158</sup>, cui veniva affidato anche il compito di regolamentare i lavori necessari al mantenimento e alle riparazioni<sup>159</sup>. Tali lavori e pratiche dovevano essere seguiti secondo le pratiche in uso sul territorio (e non in base ad una legge proveniente dall'alto), anche se la normativa aveva imposto che i sistemi dovessero essere proposti all'autorità tutoria per la loro approvazione<sup>160</sup>. Ai Consigli di prefettura venivano in questa materia affidati due compiti, in primo luogo di conoscere le proposte dei comuni per la larghezza di detti *chemins*, e delle relative contestazioni dei *particuliers* nel caso in cui non avessero trovate adeguate le ripartizioni, o i metodi, o l'acquisizione di terre per adeguare la larghezza delle strade<sup>161</sup>. Una volta approvata la nuova regolamentazione da

---

<sup>158</sup> «Les chemins vicinaux, appartiennent aux communes respectives», in base alla Legge 11 dicembre 1790, e poi all'*arrêt interprétatif* del 24 vendemmiaio dell'anno II; in *Bollettino delle leggi e decreti imperiali pubblicati dalla consulta straordinaria negli stati romani*, Roma, Luigi Peregò stampatore, vol. 4, 1809, p. 1236.

<sup>159</sup> «Le conseil municipal, règle la répartition des travaux nécessaires à l'entretien, et aux réparations des travaux», in base alla legge 28 piovosio dell'anno VIII; *Ibidem*

<sup>160</sup> «Il propose l'organisation qui lui paraît devoir être préférée pour la prestation en nature», in base al decreto del 4 termidoro dell'anno X; *Ibidem*.

<sup>161</sup> «L'état dressé par le maire, et les réclamations des parties intéressées, s'il en est, sont soumises au sous-préfets, et adressées avec l'avis de ce dernier au conseil de préfecture, lequel statue définitivement sur la largeur desdits chemins, et soumet la commune à payer, à dire des experts, les terrains nouveau dont elle aurait besoin»; *Ivi*, p. 1238.

parte del Consiglio di prefettura (o dal solo prefetto in assenza di contestazioni<sup>162</sup>), a questi ultimi veniva infine affidato il compito di occuparsi delle contestazioni e controversie rispetto al mantenimento dei *chemins* in buono stato. In particolare, nel momento in cui non fossero stati sollevati dubbi o controversie sull'approvazione governativa dei regolamenti locali, il Consiglio di prefettura avrebbe, in base all'art. 9 della legge 9 ventoso dell'anno XII (febbraio 1804) conosciuto «des usurpations commises sur les chemins vicinaux des communes, lorsqu'il n'y a pas contestation sur les titres primitifs desdits chemins», e in seguito, più in generale di tutti i «délits de tout genre portant atteinte à la conservation des chemins vicinaux», salvo poi il ricorso in Consiglio di Stato<sup>163</sup>.

Le tre leggi presentate, quelle cioè del 19 maggio 1802, 4 maggio 1803 e del febbraio 1804 avrebbero costituito l'ossatura del nuovo sistema di gestione e polizia d'acque e strade sia a livello nazionale che locale della Francia napoleonica. Come si è visto non tutto veniva deciso dal centro, dando invece spazio alla regolamentazione locale, pur sotto controllo tutorio governativo, veniva lasciata in particolare ai comuni. Nonostante non venisse esplicitamente definita la natura dei Consigli di prefettura, né quella delle loro azioni, essi venivano posti al centro del sistema delle controversie in materia d'acque e strade, sia a livello locale, che centrale. Come si vedrà a breve, nell'Italia napoleonica si seguì un percorso differente. La normativa italiana d'epoca repubblicana sul tema d'acque e strade non faceva spesso cenno ai Consigli di prefettura, anche quando si trattava di importazione di norme francesi in cui ne era prevista la presenza. Vennero introdotti alcuni elementi di differenza rispetto ai corrispettivi francesi, come ad esempio con la creazione dei comprensori di interessati alle acque (non previsti nel testo francese), che avrebbero poi portato i Consigli di prefettura italiani d'epoca monarchica a svolgere altri compiti sul tema.

## **L'importazione della normativa nell'Italia repubblicana: le fondazioni del sistema d'acque e strade**

A partire dal 1802 la penisola italiana fu oggetto di una grande importazione del modello ordinamentale francese. Spesso le leggi e i decreti italiani apparivano come semplici traduzioni della versione francese, seppur emanate con un certo, e ovvio, scarto temporale. Eppure non sempre la traduzione era letterale e, come si vedrà a breve, fu attraverso dei dettagli, che le *élites* governative italiane riuscirono a trasformare in modo anche radicale gli

---

<sup>162</sup> «Dans le cas où la dite fixation n'aurait donné lieu à aucune contestation, l'alignement est définitivement arrêté par le préfet»; *Ibidem*.

<sup>163</sup> Art. 8. della legge 9 ventoso dell'anno 13; *Ibidem*.

effetti delle leggi francesi che essi stessi avevano copiato. In materia d'acque questo fatto è evidente. Inoltre bisogna ricordare quanto fosse importante costruire un sistema d'acque e strade che funzionasse dopo la «fallimentare»<sup>164</sup> esperienza della cisalpina.

#### UN TERRITORIO E UN'AMMINISTRAZIONE UNIFORMI E L'ORDINAMENTO D'ACQUE E STRADE

Il primo dato è che le linee fondamentali della legge 28 piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800), cioè la legge che aveva riformato l'architettura istituzionale di Francia già da due anni, vennero recepite per molta parte *in toto* nell'Italia napoleonica. A soli 6 mesi dalla proclamazione della Repubblica italiana del 26 gennaio 1802, veniva promulgata la legge 24 luglio 1802<sup>165</sup>, con la creazione dei prefetti e dei due luogotenenti prefettizi che, insieme, andavano a costituire il Consiglio di prefettura repubblicano italiano<sup>166</sup>. Come si è già detto nel capitolo dedicato alla figura dei luogotenenti, progenitori dei successivi consiglieri di prefettura, inizialmente le loro attribuzioni vennero volutamente lasciate vaghe, ancorché dalla valenza estremamente rilevante, presupponendo per loro molteplici e originali funzioni (di rappresentanza, amministrative, legali, giudiziarie) in seno alla Prefettura.

In Italia l'emanazione, nel marzo 1803, delle istruzioni del ministro della Giustizia per l'organizzazione interna delle prefetture, viceprefetture, Amministrazioni dipartimentali e municipali e degli uffici di polizia per la Repubblica italiana<sup>167</sup> mostrò però la prima differenza nell'organizzazione rispetto al corrispettivo francese. Nelle istruzioni italiane si affermava infatti che «Ogni prefettura, oltre alla segreteria generale, avrà due sezioni destinate a facilitare la preparazione e maturazione di quegli affari che il prefetto non crederà di avocare direttamente a sé medesimo»<sup>168</sup>, con a capo proprio i due luogotenenti. In questo modo i due luogotenenti di prefettura non costituivano solo il Consiglio di prefettura, ma venivano posti a capo delle due sezioni della Prefettura con il compito di gestirle. In questo senso si accentuava una certa impostazione per cui non esisteva alcuna separazione tra la figura del prefetto e quella dei due luogotenenti. La crasi era quasi totale e infatti la figura dei luogotenenti emergeva raramente dalle carte, dato che essi agivano per conto ma soprattutto usando il nome del prefetto. Al primo dei due luogotenenti, quello

---

<sup>164</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 828.

<sup>165</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>166</sup> Cfr. Livio ANTONIELLI, *Alcuni aspetti dell'apparato amministrativo periferico* cit., pp. 196-227.

<sup>167</sup> ASBO, LPCT, b. 7.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

amministrativo<sup>169</sup>, veniva assegnato il compito di gestire e dedicarsi, senza alcuna dichiarazione sui confini di tali attribuzioni, a un numero sterminato di materie, tra cui anche le «strade comunali, dipartimentali e nazionali», «acque, fiumi, canali e relativi edifici». I consiglieri di prefettura italiani venivano ad assurgere quindi non a istituzione autonoma posta all'interno della Prefettura, ma a fondersi con la Prefettura stessa.

L'amministrazione delle acque doveva però trovare nella sempre maggiore complessità del territorio italiano una sfida sempre più tortuosa<sup>170</sup>. Infatti, «Le difficoltà che, per oltre un trentennio, avevano intralciato i tentativi della burocrazia austriaca di ridefinire [...] il profilo organizzativo e finanziario della politica idraulica si riproponevano tal quali al governo repubblicano, ma con modalità tanto più laceranti in quanto erano entrati a far parte di uno stesso stato territori con leggi, istituzioni e costumi profondamente diversi»<sup>171</sup>. L'introduzione di un sistema amministrativo uniforme basato sulla legge 24 luglio 1802 non poteva risolvere l'estrema pluralità e frammentazione strutturale della realtà italiana, divisa (se non addirittura contrapposta) in epoca repubblicana tra due grandi anime, l'olonista e la felsinea, a loro volta divise fra pratiche di gestione della cosa pubblica diverse da città a città. Era necessario, una volta suddiviso il territorio in Dipartimenti e dopo aver attribuito ai vari prefetti, viceprefetti e sindaci la gestione del territorio, cominciare a pensare a costruire una normativa adeguata e sufficientemente flessibile da potersi applicare a ciascuna delle anime della Repubblica.

Nelle istruzioni provvisorie del 1802 per le neonate prefetture e viceprefetture si stabiliva che ai prefetti e viceprefetti venisse affidato il compito di vegliare «sulla conservazione delle strade», proponendo «all'occorrenza di aprirne delle nuove» ed infine concentrandosi «sulla regolarità delle operazioni per la rispettiva loro manutenzione e costruzione»<sup>172</sup>. Per la stessa ragione si affermava che ad essi era affidato il compito di vegliare «sulla manutenzione e riparazione dei Ponti, canali, argini, ed altre opere dirette a prevenire i danni delle acque, fiumi e torrenti; procurando che gli Appaltatori ove esistono,

---

<sup>169</sup> Vedasi sempre il capitolo dedicato ai Consigli di prefettura dell'Italia repubblicana.

<sup>170</sup> Per un paragone fra sistema della Repubblica e poi del Regno d'Italia, con i Dipartimenti annessi e il napoleonico Regno di Napoli consultare: Giorgio SIMONCINI, *L'intervento pubblico in Italia in periodo napoleonico: territori annessi all'Impero e Regno d'Italia*, Giuliana RICCI & Giovanna D'AMIA (a cura di), *La cultura architettonica nell'età della restaurazione*, Milano, Mimesis, 2002, pp. 45-52; Giorgio SIMONCINI, *Aspetti della politica napoleonica dei lavori pubblici in Italia*, in *Villes et territoire pendant la période napoléonienne (France et Italie)*, Roma, École française de Rome, 1987, pp. 1-21; Giovanni BRANCACCIO, *Navigazione interna, rete viaria e infrastrutture portuali nell'Italia napoleonica*, «Rivista Napoleonica», 9/2004, pp. 19-26;

<sup>171</sup> Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 274.

<sup>172</sup> ASMI, URPM, b. 5.

siano esatti nei loro impegni»<sup>173</sup>. Uno dei due aspetti forse più rilevanti su cui è necessario porre l'accento riguarda il fatto che agli amministratori fosse attribuito il compito di “vegliare” più che di “amministrare” questi due particolari settori. Il secondo elemento, tanto importante quanto poco visibile è l'accento al fatto che ai prefetti era attribuito il compito di sorvegliare gli appaltatori. La sua rilevanza non sta tanto nel controllo, quanto nell'affermazione “laddove esistono”. In effetti uno dei problemi più importanti su cui la successiva normativa si sarebbe dovuta scontrare nasce dal fatto che non ovunque, come per esempio nel Dipartimento del Reno, esisteva un organizzato gruppo di appaltatori. Si poneva quindi, già dal 1802, una questione importante: creare una normativa che potesse reggere l'applicazione in realtà fattuali tanto diverse da non potere essere ignorate.

#### IL DECRETO 25 MAGGIO 1802 E LA LEGGE 10 LUGLIO 1802 SUGLI APPALTI

Facendo un passo indietro si comprende quanto la regolazione dei rapporti tra l'amministrazione pubblica e la pratica degli appalti, delle aste, e più in generale per le spese pubbliche fosse rilevante. Il decreto 25 maggio 1802 servì a piantare un primo paletto. In essa, agli artt. 1 e 2 si affermava:

Art. 1. Qualunque contratto de' Ministri, e loro agenti, eccettuate le piccole spese, ed i casi contemplati nell'art. 5 del presente, non può farsi, che all'asta, e colla riserva dell'approvazione del Governo.

Art. 2. Questa riserva s'intenderà sempre apposta, e sospende la perfezione del contratto dalla parte della Nazione<sup>174</sup>.

L'incisività di questi due articoli è evidente. In questo modo non si sindacava tanto sull'operatività degli amministratori, ma sulle spese che questi avrebbero potuto sostenere. Il controllo sarebbe stato operato attraverso due livelli, quello dell'esperienza d'asta e tutti i suoi crismi, e attraverso il meccanismo dell'approvazione delle spese da parte del governo. Si trattava di un'evidente passo in avanti, anche se nascondeva un'evidente lacuna. Se il controllo era da esercitare sugli amministratori che stavano venendo delineati dalla legge 24 luglio 1802, nessun cenno veniva fatto a quel vasto e imponente sottobosco di corpi che, pur non appartenendo all'amministrazione, né essendo in nessun modo considerabili agenti sottoposti ai ministeri, esercitavano evidenti funzioni pubbliche, e non solo in materia d'acque e strade. Inoltre l'affermazione dell'obbligatorietà dell'esperienza d'asta non

---

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> Decreto 25 maggio 1802; BL, vol. 1, 1802.

faceva alcun cenno sulle modalità, che infatti venivano lasciate dall'art. 3 ad un progetto futuro, quando si diceva che «Fintantoché la legge prescriva una norma uniforme in tutta la Repubblica, si osservano per l'asta le leggi e pratiche locali»<sup>175</sup>. Inoltre un'ulteriore “scappatoia” veniva lasciata introducendo una clausola nell'art. 5 per cui:

Nei casi d' urgenza del momento, o nei quali l'interesse nazionale comandi di preferire all'asta la trattativa, il contratto, cui dovrà sempre intendersi apposta la riserva dell'approvazione del Governo, si riferirà sull'invito del Governo dal ministro al Consiglio legislativo pell'effetto prescritto nell'art 4<sup>176</sup>.

In questo modo, la genericità e la brevità del testo sembravano lasciare ampi spazi e margini, facendo sembrare la norma come solo un abbozzo. Con ogni probabilità la cosa era voluta, in un'ottica di uniformazione graduale del sistema. Ciò che invece non lasciava ombra di dubbio era il controllo, inderogabile e inevitabile, che il governo da questo momento in poi avrebbe posto su ogni azione degli amministratori, sia a livello centrale e locale, così come su ogni capitolo di spesa dell'amministrazione pubblica<sup>177</sup>.

Nel frattempo, nel mese di giugno cominciarono le discussioni in sede di Consiglio legislativo per la preparazione di una legge che regolamentasse la materia delle aste in modo uniforme. «I progetti presentati all'attenzione del Consiglio [legislativo], riunitosi il 19 giugno [1802] seguente, furono due», il secondo, «minuziosamente, attraverso quarantadue articoli, si accingeva a regolamentare in ogni dettaglio l'apertura dell'asta, il suo svolgimento, la sua delibera, le miglorie di cui quest'ultima era suscettibile, le garanzie da offrirsi, non ché tutte le cautele da osservarsi a garanzia tanto dell'oblato che della stazione appaltante»<sup>178</sup>. Sembrava che il provvisorio mantenimento delle norme locali dovesse scomparire a soli due mesi dalla promulgazione del decreto 25 maggio 1802, ma tale progetto, minuzioso, come ha rilevato Silvia Bobbi, venne rigettato per un intervento dall'alto, ad opera di persone sconosciute ma certamente influenti. E' plausibile che il progetto venisse abbandonato per una legge assai meno rigida e vincolante, quella che poi vide la luce il 10 luglio 1802. I primi quattro articoli si inserivano nell'antica scia di norme,

---

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> Infatti all'art. 4. si affermava che: «4. Seguito il deliberamento, il ministro cui appartiene, ne fa sull'invito del Governo il rapporto al Consiglio legislativo, il quale, considerate le condizioni del contratto, ed il metodo tenuto, dà il suo voto consultivo a mente degli articoli 77 e 79 della Costituzione»; *Ibidem*.

<sup>178</sup> Silvia BOBBI, *Amministrazione e appalti* cit., p. 68; Nel testo si fa riferimento ai documenti presenti nel Fondo: ASMI, Consiglio legislativo, b. 595, processo verbale del 5 luglio 1802.

più volte promulgate già da tempo, che cercavano di limitare (con scarso successo) le collusioni tra il ceto degli appaltatori e i funzionari pubblici<sup>179</sup>. Gli articoli VIII, IX e X disciplinavano l'esclusione degli appaltatori dalle gare d'appalto e disponevano l'annullamento delle gare e aste precedenti, nel momento in cui fossero stati accertati comportamenti dolosi da parte di questi ultimi<sup>180</sup>.

L'articolo VII affermava che «Il giudizio delle contravvenzioni contemplate dalla presente legge appartiene ai Tribunali ordinari». In questo senso il legislatore italiano non aveva tenuto conto della legislazione francese, che in questa materia aveva attribuito ai Consigli di prefettura tale competenza. Il contezioso amministrativo, per come si sarebbe sviluppato nell'Italia napoleonica, non era ancora nemmeno concepito. Infine è utile rimarcare come questa legge, per come fu promulgata, di fatto lasciava attivo l'articolo 3 della legge 25 maggio 1802, per cui i regolamenti e le pratiche locali delle aste potevano rimanere in vigore. Si trattava dell'ennesimo passo indietro del governo, il quale, dopo la già citata decisione del 6 marzo 1803 che riattivava gli antichi metodi di gestione e di esazione delle imposte per il mantenimento degli argini, faceva riemergere gli antichi modi d'uso anche in materia d'aste, che ad essi erano profondamente collegati.

#### IL DECRETO 27 MARZO 1804 SULLE STRADE

Si può affermare che se l'ossatura del sistema di gestione d'acque e strade francese si fondava sulle tre leggi del 19 maggio 1802, 4 maggio 1803 e febbraio 1804, quella italiana avrebbe trovato il proprio equivalente in materia di strade con la legge 27 marzo 1804.

Facendo una comparazione tra la normativa francese e quella italiana si vede come molti aspetti dell'ordinamento francese fossero stati travasati in quello italiano, ma elementi di

---

<sup>179</sup> «Art. 1. Ai funzionari pubblici stipendiati dalla Nazione ed a qualunque impiegato civile e militare con soldo fisso, è vietata ogni partecipazione sì diretta che indiretta negli appalti che si fanno per conto della Nazione.

II. È parimenti proibito ai medesimi funzionari ed impiegati il ricevere direttamente od indirettamente regali dagli appaltatori e da qualunque amministratore della pubblica sostanza.

III. I contravventori sono privati delle cariche e rispettivamente degli impieghi che coprono; sono inabilitati a più esercitarne in avvenire, ed inoltre incorrono nella pena del triplo di quanto constasse aver essi percepito in frode della presente disposizione.

IV. Il Governo è autorizzato a rescindere que' contratti né quali conterà essere stato accordato partecipazione d'interesse o regalo ad alcuno de' suddetti funzionari ed impiegati»; Legge 10 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>180</sup> «VIII. Non si ammettono forestieri agli appalti, che concernano articoli di fabbrica o prodotto nazionale.

IX. Quei fornitori ed appaltatori che si provasse essersi condotti dolosamente, o con mala fede ne' precedenti contratti colla Nazione, sono esclusi da qualunque partecipazione diretta o indiretta negli appalti e forniture nazionali.

X. Il Governo è autorizzato a rescindere que' contratti ne' quali si giustificasse che i forestieri, e i fornitori ed appaltatori superiormente indicati fossero direttamente o indirettamente interessati»; *Ibidem*.



originalità non mancavano. Ad esempio veniva stabilita un'originale suddivisione delle strade in nazionali, dipartimentali, comunali e private<sup>181</sup>. Spettava inoltre alle Amministrazioni dipartimentali comunicare al governo l'elenco delle strade cosiddette dipartimentali<sup>182</sup>, lasciando inteso che ogni strada non definita dipartimentale sarebbe stata dichiarata automaticamente municipale<sup>183</sup>. Da una tale legge traspariva chiara l'idea per cui la gestione dei fondi era di competenza dipartimentale, presupponendo un'ampia autonomia anche nel decidere quali invece far mantenere ai comuni stessi. Inoltre sempre alle Amministrazioni dipartimentali, a differenza di quanto avverrà con la proclamazione del Regno, spettava il compito, in base all'art. 20, di far «eseguire i lavori occorrenti per strade», dovendo poi rendere «conto a fine d'anno ai Consigli generali delle spese fatte coi mezzi indicati»<sup>184</sup>. A differenza della normativa francese, però, il riferimento ai reclami e alle contravvenzioni veniva operato in seno a ciascuna distinzione stradale. Ad esempio, rispetto alle strade dipartimentali, l'art. 6 così diceva:

Il governo, sentito il voto della Prefettura, non essendovi giusti reclami per parte de' comuni interessati, o non emergendo alcun motivo in contrario, lo approva<sup>185</sup>.

Nessun cenno veniva fatto rispetto al caso in cui qualche ente, comune o interessato avesse sporto reclamo. Nulla veniva poi detto sui reclami concernenti la soppressione o il mantenimento delle strade comunali da parte dei Consigli di prefettura, così come a quale soggetto istituzionale spettasse di conoscere, e all'occorrenza, decidere e/o giudicare, sopra tali reclami.

Infine le strade non comunali, né dipartimentali venivano dichiarate - in base all'art. 10 - «private, benché fossero affette da qualche servitù verso il pubblico»<sup>186</sup>. L'art. 30

---

<sup>181</sup> «Art. 1. Per ora la sola strada del Sempione è Nazionale a termini della legge I ventoso anno IX.

Art. 2. Le altre strade della Repubblica si distinguono in Dipartimentali, Comunali, e Private»; Legge 27 marzo 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>182</sup> «Art. 6. Le Amministrazioni dipartimentali trasmettono al governo l'elenco delle strade, che (per legge o per decreto dei consigli) appartengono né rispettivi Dipartimenti alla classe predetta. Il governo, sentito il voto della Prefettura, non essendovi giusti reclami per parte de' comuni interessati, o non emergendo alcun motivo in contrario, lo approva»; *Ibidem*.

<sup>183</sup> . «Art. 7. Le strade comunali sono quelle, ch'esistono nel suolo pubblico di ciascun comune, e che non si trovano nel numero delle contemplate all'articolo precedente. Art. 8. I consigli comunali propongono alla Prefettura la soppressione di quelle strade, che credono inutili. La nota di queste strade si pubblica per dar luogo ai reclami degl'interessati. Non risultando opposizione ragionevole, la Prefettura autorizza il Consiglio comunale a sopprimerle»; *Ibidem*.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

provvedeva invece a delineare una modalità di massima per le spese di mantenimento delle strade.

Art. 30. La costruzione e riparazione dei muri o altri simili sostegni lungo le pubbliche strade, qualora questi servano unicamente a difendere o sostenere i fondi adiacenti, sta a carico de' loro possessori; se poi abbia per oggetto la solidità e conservazione della Strada, sta a carico del Dipartimento. La spesa si divide in ragion d'interesse, quando l'opera abbia un oggetto promiscuo<sup>187</sup>.

Questo fu un articolo, in questo momento non facente alcun riferimento ai Consigli di prefettura, né al contenzioso amministrativo, che avrebbe poi avuto una profonda influenza sul funzionamento e l'azione dei Consigli di prefettura del Regno d'Italia napoleonico. Infatti la ripartizione delle responsabilità per il mantenimento delle opere, soprattutto laddove l'interesse pubblico e quello privato si mischiavano in modo non chiaro, con conseguente ambiguità sulla modalità di spartizione delle imposte, avrebbe evidentemente provocato negli anni a venire un enorme quantità di contrasti e di controversie per la ripartizione delle spese. Anche il legislatore italiano, che nel testo evidentemente stava cercando di non introdurre la figura del Consiglio di prefettura, non poteva evitare che tutta la problematica della sovrapposizione tra pubblico e privato interesse, in materia di strade, si palesasse comunque. Ignorare il soggetto che dovesse risolvere il problema, non toglieva il problema. Come si vedrà, poi, l'attribuzione al Consiglio di prefettura del compito di dirimere tutte le questioni e le controversie che potessero comportare il coinvolgimento contemporaneo dell'interesse del pubblico, e del privato, avrebbe naturalmente spinto questa istituzione a sindacare indirettamente sulla materia delle strade, dove queste due sfere spesso si incontravano e confliggevano.

Nelle disposizioni generali venivano infine stabiliti alcuni articoli per la garanzia della regolarità della gestione delle strade. Prima di tutto si stabiliva (art. 41) che il governo avrebbe dovuto approntare successivamente un regolamento che, sempre come già era in Francia, avrebbe dovuto «combina[rsi] colle circostanze, ed usi locali de' vari Dipartimenti»<sup>188</sup>. I nuovi contratti per le riparazioni e la manutenzione delle strade si sarebbero dovuti tutti fare tramite procedimento d'asta (art. 44)<sup>189</sup>, lasciando però la

---

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

<sup>189</sup> «Art. 44. I contratti che si stabilissero relativi alla riparazione e manutenzione delle strade dipartimentali e comunali, si fanno sempre per via d'appalto all'asta pubblica»; *Ibidem*.

possibilità di derogare a tale imposizione tramite autorizzazione governativa o per comprovate ragioni d'urgenza (art. 45)<sup>190</sup>. Anche in questo caso nessun riferimento veniva fatto ai Consigli di prefettura, anche se è sempre su questi articoli che poi si sarebbe estesa, tramite l'interazione di norme successive, l'attività di tali istituzioni.

La stessa approvazione delle aste, secondo un'ottica tutoria, era attribuita alla Prefettura, e nel caso di ricorso contro gli atti delle amministrazioni, si sarebbe potuto fare «ricorso al prefetto» e, nel caso, dalla risoluzione del prefetto si «sarebbe reclamato al ministro» (art. 48)<sup>191</sup>. In questo modo sembrava non essere posta in alcun modo la possibilità di un giudizio amministrativo, lasciando spazio al solo ricorso gerarchico. Eppure non era così. Infatti l'articolo seguente introduceva un principio che sembrava in contraddizione con il precedente:

Art. 49. Ferma stante la provvidenza economica, le quistioni che insorgono relativamente a Strade, ponti, o altri edifici inservienti ai medesimi sulla proprietà od altri diritti, tanto in possessorio, quanto in merito, e sulle relative indennizzazioni, non che sulle pene pecuniarie, sono giudicate dai tribunali civili ordinari. Se le questioni sono di pubblica amministrazione si osserva il prescritto agli art. 13, 14, e 15 della legge 24 luglio anno I<sup>192</sup>.

L'ambiguità di tale articolo è estrema, soprattutto perché per la sua continuità logica con gli articoli precedenti faceva sembrare di attribuzione dei tribunali ordinari il giudizio su tutte le controversie in materia di strade. Eppure nel momento in cui l'articolo iniziava dicendo «ferma stante la provvidenza economica» stava introducendo un elemento non immediatamente intuibile ma assai importante. Dato che il termine “economia/economico” a inizio Ottocento aveva il significato di amministrazione, ciò vuol dire che l'articolo di fatto diceva, parafrasandolo: “tenendo da parte le decisioni prese dall'amministrazione”. Se inteso in questo modo, l'articolo acquisiva in modo ben più logico il suo carattere di norma generale da applicare per tutti conflitti in cui fosse stato presente un interesse pubblico. In questo senso allora si affermava che le controversie in materie di strade sarebbero state ripartite in base agli attori: se fossero stati solo privati la questione sarebbe stata devoluta ai tribunali ordinari, mentre se vi fosse stata interessata la

---

<sup>190</sup> «Art. 45. Non si può prescindere da questa formalità, senza espressa deroga del governo per circostanze particolari, o nei casi di provata urgenza e riparazione»; *Ibidem*.

<sup>191</sup> Art. 48; *Ibidem*.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

pubblica amministrazione “ferma stante la provvidenza economica” invece sarebbero stati rispettati gli articoli 13, 14 e 15 della legge 24 luglio del 1802. Questi tre articoli così affermavano:

Art. 13. Nelle quistioni di pubblica amministrazione [il prefetto] non può risolvere, se non conformemente al voto consultivo dei Luogotenenti.

Art. 14. Quando dissente dal loro voto, s’astiene di risolvere, e porta l’affare per mezzo de’ ministri alla cognizione del Consiglio legislativo.

Art. 15. In casi di gravame o di ritardata provvidenza per parte del Prefetto, si ricorre direttamente ai ministri, se l’affare sia puramente amministrativo, e al Consiglio legislativo, se si tratti di questioni di pubblica amministrazione<sup>193</sup>.

Gli aspetti da sottolineare sono essenzialmente tre, e costituiscono il fulcro dello sviluppo della giustizia amministrativa italiana, ben oltre la fine dell’esperienza napoleonica.

- 1) Il primo è inerente all’art. 13, quando si afferma che, nel caso di questioni di “pubblica amministrazione” il prefetto avrebbe dovuto risolvere conformemente al voto consultivo dei luogotenenti di prefettura. Questo era segno che l’attore primario per decidere rispetto alle questioni di pubblica amministrazione non era il solo prefetto. Si presupponeva infatti che egli dovesse muoversi “in conformità” del parere del Consiglio di prefettura, e che solo in caso di suo dissentimento la questione sarebbe passata alle sfere più alte. Questo per l’evidente concezione ancora prevalentemente tutoria, e non d’amministrazione attiva, che il prefetto doveva avere nei confronti dell’amministrazione secondo la mentalità di chi aveva scritto il testo<sup>194</sup>. Inoltre il successivo articolo 19 imponeva che i luogotenenti conoscessero delle questioni di pubblica amministrazione<sup>195</sup>, rendendoli di fatto gli attori che si dovevano occupare di tale oggetto. Nella sostanza, dunque, l’art. 49 della legge sulle strade non faceva altro che riconoscere ed adottare la *ratio* dell’art. 13, 14, 15, ma soprattutto 19, della legge 24 luglio 1802. In questo modo i luogotenenti di prefettura, quando assumevano

---

<sup>193</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>194</sup> Evidentemente poi la figura prefettizia avrebbe assunto un ben altro ruolo all’interno dell’universo istituzionale dipartimentale.

<sup>195</sup> «[i luogotenenti] formano il Consiglio di Prefettura, e necessariamente danno il loro voto nelle questioni di pubblica amministrazione»; Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

il ruolo di consiglieri di prefettura, costituivano il consiglio che doveva decidere rispetto alle questioni di pubblica amministrazione.

- 2) Da una tale constatazione si può desumere perciò un secondo punto, forse ancora più importante. Se infatti la legge sulle strade era costruita cercando di rispettare il dettato della legge 24 luglio 1802, si comprende come l'affermazione dell'art. 48 per cui, in materia di strade, «dalla risoluzione del prefetto si «sarebbe reclamato al ministro» (art. 48)<sup>196</sup>, non era più da intendersi come un ricorso gerarchico, ma invece come il necessario passaggio attraverso le aule ministeriali per arrivare poi in sede di Consiglio legislativo, come infatti previsto dall'art. 14 della legge 24 luglio, per cui il prefetto «Quando dissente dal loro voto [dei luogotenenti], s'astiene di risolvere, e porta l'affare per mezzo de' ministri alla cognizione del Consiglio legislativo»<sup>197</sup>. Il punto è che l'Italia repubblicana non era ancora riuscita a dismettere un certo *abitus* per cui la figura dell'amministratore attivo e del consiglio erano integrati; e avrebbe continuato a non dismetterlo a lungo. Il prefetto decideva “in” Consiglio di prefettura, così come le questioni di pubblica amministrazione dovevano passare dalle aule ministeriali per venire poi trasmesse in Consiglio legislativo. In questo senso il ricorso era sì inviato al ministro, ma l'organo competente a decidere era il Consiglio legislativo.
- 3) Il terzo punto verte sul fatto che il Consiglio di prefettura repubblicano, costituito dai due luogotenenti, era l'istituzione che si doveva occupare delle questioni di “pubblica amministrazione”. Riprendendo l'art. 15 della legge 24 luglio 1802, questo affermava: «In casi di gravame o di ritardata provvidenza per parte del Prefetto, si ricorre direttamente ai ministri, se l'affare sia puramente amministrativo, e al Consiglio legislativo, se si tratti di questioni di pubblica amministrazione»<sup>198</sup>. È qui necessario delineare il vero significato di questi due termini, altrimenti oscuri. Quando il testo si riferisce al termine “puramente amministrativo” intende oggetti interni alla sola sfera pubblica, i quali riguardano rapporti tra soli soggetti della sfera pubblica e che non possano interessare il privato. Il termine “pubblica amministrazione” invece è più complesso da delineare, ma è fondamentale in quanto si tratta della materia oggetto dei

---

<sup>196</sup> *Ibidem.*

<sup>197</sup> *Ibidem.*

<sup>198</sup> *Ibidem.*

Consigli di prefettura non solo repubblicani, ma anche monarchici. Tale termine, visto con gli occhi di chi legge oggi, potrebbe apparire riferito allo Stato e ai suoi apparati nella loro soggettività e azione, ma non lo era invece agli occhi degli uomini del tempo.

E' forse più corretto parafrasare tale allocuzione come “amministrazione della cosa pubblica”, facendo riferimento al fatto che, fino a tutto il XVIII secolo, gli ambiti di interesse pubblico erano sempre stati affidati a tutta una serie di gruppi, corpi, società, corporazioni che agivano e si muovevano per difendere il proprio interesse. Inoltre la maggior parte delle funzioni “pubbliche” da tempo immemore erano esercitate da corpi e appaltatori<sup>199</sup> (tramite concessione), come l'esazione delle imposte, o il mantenimento dei canali e delle strade. Fin dal medioevo la sfera di ciò che era pubblico e ciò che era privato si erano trovate frequentemente mescolate, tanto da non essere distinguibili, in quanto intimamente connaturate. Inoltre, il principe d'antico regime:

è costretto a confrontarsi con un ordinamento che lo trascende con la sua composita corralità di istituzioni e di fonti distinte, e di fronte al quale egli è costretto ad assumere un atteggiamento di consapevole e doveroso rispetto<sup>200</sup>.

Da una tale confusione originavano numerose contestazioni e problemi che le città italiane, in vario modo, avevano cominciato a dirimere con la creazione di magistrature e istituzioni – prevalentemente consiliari – aventi come scopo di amministrare e, nel caso, dirimere giudizialmente le controversie in cui il pubblico e il privato interesse andavano a incontrarsi e scontrarsi. Si trattava della «regolamentazione dei comportamenti dei sudditi finalizzata ad uno scopo di ordine e di benessere sociale»<sup>201</sup>. In questo senso allora la pubblica amministrazione era da concepirsi come “l'amministrazione della cosa pubblica”, operata a vario titolo da privati, corpi e i primi germogli dell'allora nascente Stato. Era un'amministrazione in cui confluivano due interessi, uno pubblico e uno privato, ancora difficilmente distinguibili l'uno dall'altro.

---

<sup>199</sup> «E' indubbio che rispetto allo Stato ottocentesco quello d'antico regime riservi un posto estremamente limitato alla gestione diretta dei servizi»; Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, vol. 2, Giuffrè editore, 1987, p. 54.

<sup>200</sup> *Ivi*, p. 49.

<sup>201</sup> *Ivi*, p. 55.

Nasceva perciò il problema di dirimere le tante e molte controversie emergenti dallo scontro di questi due interessi. La soluzione venne trovata in un organo consiliare, avente funzione di corte di equità, che tutelasse ogni volta, nei vari casi concreti, queste due realtà. In questo senso l'affermazione per cui i Consigli di prefettura si occupavano delle questioni di pubblica amministrazione può essere riproposta dicendo che essi si occupavano della tutela del pubblico e privato interesse. Essi erano gli amministratori/giudici, come lo era anche il Consiglio legislativo, di tutto ciò in cui fossero stati mischiati il pubblico e privato interesse. O con altre parole, essi erano la riproposizione in forma nuova e rivoluzionaria di quella che era stata l'antica *police*<sup>202</sup>.

Si ricordi infine che la legge 27 marzo 1804 non solo non venne mai abrogata, ma divenne l'ossatura su cui su cui si costruì tutto il sistema di riparto tra privato e pubblico e la gestione delle relative controversie in materia di strade ben oltre il regime napoleonico. Basti pensare a una decisione del Consiglio di Stato del Regno d'Italia del 13 ottobre 1866, che non solo citava tale legge, ma la definiva in vigore e attuabile nelle provincie venete<sup>203</sup>.

#### LA LEGGE 20 APRILE 1804 SULLE ACQUE PUBBLICHE

##### L'articolato della legge

La legge 20 aprile 1804, successiva di poco più di venti giorni a quella sulle strade, seguì un percorso travagliato che testimonia in modo evidente lo sforzo delle *élites* locali di adattare la normativa napoleonica alla realtà francese. Inoltre, come già la legge sulle strade, la legge d'acque venne suddivisa in tre tronconi: uno dedicato all'attività dell'amministrazione, uno dedicato all'attività dei privati, e uno dedicato a quella zona grigia in cui l'attività del privato e l'interesse del pubblico (o viceversa) si incontravano. E sempre come nel caso delle strade, secondo logica, avrebbero dovuto palesarsi in materia d'acque i Consigli di prefettura.

---

<sup>202</sup> E infatti le acque e le strade erano da sempre state uno degli oggetti principali di quello che in passato era lo "Stato di polizia".

<sup>203</sup> Nella fattispecie si trattava di un ricorso di «alcuni proprietari del Comune di Camposanpiero (Padova) [...] contro Decisione della Congregazione provinciale di Padova». Il Consiglio di Stato, dovendo decidere se un ponte era di sola pertinenza privata, o anche pubblica, per poter decidere sui criteri di riparto delle spese di mantenimento, si rifece proprio alla legge 27 marzo 1804. Infatti la sezione «interni» del Consiglio di Stato affermò che, in caso di controversia sulla pubblicità o meno di un ponte o di una strada «è sempre riservata in tali casi l'azione in giudizio; ma frattanto sta a carico de' privati la riparazione. A simili contestazioni nel Veneto sono tuttora applicabili le leggi 27 marzo 1804 e il regolamento 20 maggio 1806»; in *La legge, monitore giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia*, Firenze, Tipografia dell'Associazione, parte seconda, anno VII, 1867, p. 58.

A questo piano, della concezione amministrativa e del rapporto tra Consigli di prefettura e la materia d'acque e strade, bisogna però intrecciarne un altro, quello dello scontro allora in atto tra le due fazioni oloniste e cispadane nell'Italia repubblicana. Come hanno affermato Livio Antonielli e Francesca Sofia, l'iter redazionale di questa legge è da inserirsi nel panorama dello scontro tra due gruppi di potere prevalenti della Repubblica italiana, cioè gli olonisti e cispadani<sup>204</sup> (e quindi tra Melzi e Aldini).

La materia d'acque era una delle più importanti e interessanti per le élites dei vari Dipartimenti, soprattutto perché stante la grande diversità di pratiche presenti nei vari territori della Repubblica, una normativa non confacente avrebbe potuto creare una grande quantità di problemi in territori aventi prassi da lungo tempo consolidate. Inoltre bisogna rimarcare il crescente peso del gruppo possidente padano, in questo periodo ampiamente rappresentato ad ogni livello istituzionale, e il forte interesse economico che aveva per queste riforme. Per queste ragioni il testo della legge italiana può essere inteso veramente come il frutto di due pensieri: quello francese, e quello di specifici gruppi di potere dipartimentali.

Si avanza qui la tesi per cui due gruppi molto influenti ruotavano attorno alle città di Milano e di Bologna. Questi gruppi agirono fundamentalmente in una direzione specifica, l'emanazione di leggi, decreti e regolamenti confacenti alla loro specifica struttura sociale e ordinamentale, anche a discapito delle altre regioni dello Stato. Basti pensare a quando «nell'ottobre 1803 giunse ad Aldini», importante politico bolognese, «il decreto di sospensione per la sua prolungata assenza dal Consiglio, [fu] lui stesso a confessare di aver ritenuto con sé a Bologna il progetto di legge sulle acque»<sup>205</sup>. Un progetto di legge di cui era estensore<sup>206</sup> insieme all'Ingegnere Giusti<sup>207</sup> e che era evidentemente marcato da un'impronta felsinea.

---

<sup>204</sup> Cfr. Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani* cit., pp. 587-608; Carlo ZAGHI, *Potere chiesa e società, studi e ricerche sull'Italia giacobina e napoleonica*, Napoli, Istituto universitario orientale, 1984, p. 471; Piero PEDROTTI, *Le vicende della Prima Repubblica italiana nei giudizi di un diplomatico austriaco*, Modena, Società tipografica modenese, 1953, p. 33, «Gli stessi membri del governo sono divisi in due principali partiti, che di solito si qualificano del nome di *olonisti* (milanesi cispadani) gli uni e *felsinei* (bolognesi oltrepadani) gli altri»; Livio ANTONIELLI, *Antonio Aldini e la segreteria di Stato a Parigi*, in Angelo VARNI (a cura di), *I «giacobini» nelle legazioni, gli anni napoleonici a Bologna e Ravenna*, Bologna, Costa editore, vol. 2, 1996, p. 253-272; Vorrei infine fare riferimento al mio contributo, di futura pubblicazione, «Bologna la dotta e Milano capitale. Alcuni cenni sulla costruzione istituzionale dell'Italia napoleonica» discusso presso il Seminario di Studi «Milano 1814, la fine di una capitale» tenutosi presso la villa Reale di Milano il 3 e 4 dicembre 2014.

<sup>205</sup> Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani* cit., pp. 587-608.

<sup>206</sup> Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi*, cit., p. 426.

<sup>207</sup> Livio ANTONIELLI, *Antonio Aldini* cit., p. 259.



Il 20 aprile 1804 il Corpo legislativo approvava la nuova legge d'acque e strade<sup>208</sup>, confermata dal Consiglio legislativo quattro giorni prima (16 aprile 1804) e passata per le stanze del governo per un'ultima ratifica. La sua costruzione, anche se in modo non dichiarato, ruotava tutta attorno al binomio dell'interesse *pubblico/privato*. L'articolo 1. affermava che «I lavori occorrenti tanto né porti di mare, quanto intorno ai fiumi, torrenti e laghi che hanno per unico oggetto la navigazione, sono a carico della Nazione. La legge assegna annualmente i fondi necessari per tali spese»<sup>209</sup>. La navigazione era sempre stata l'ambito di pertinenza regia - e demaniale - per eccellenza, quindi anche nel Milanese. Per questa ragione il regime napoleonico affermava che questo tipo di canali e fiumi dovevano ricadere ad esclusivo controllo e mantenimento da parte della nazione. Si trattava dei corsi d'acqua in cui l'interesse pubblico non solo era presente, ma era prevalente, a differenza dei tanti e vari fiumi e canali che oltre a servire per la navigazione venivano utilizzati per l'irrigazione dei suoli privati.

Art. 2. Nei torrenti e fiumi arcifini, e nei navigabili arginati, ove il lavoro necessario per assicurare la conservazione del territorio o della navigazione importi una spesa maggiore di quella che occorrerebbe per la difesa dei terreni, il dipiù è parimente a carico della Nazione<sup>210</sup>.

La seconda partizione veniva eseguita per i torrenti e fiumi cosiddetti arcifini<sup>211</sup>, cioè arginati; la maggior parte delle spese per la loro conservazione sarebbe stata a carico della nazione. Facendo un ragionamento “al contrario” si può dire che tutto ciò che non riguardava la navigazione e la conservazione del territorio era a spese dei privati, cioè degli interessati.

Veniva recepita una parte della mentalità Lombarda, per la quale, nei tempi passati, veniva operato «in pratica un riparto di massima dei corsi d'acqua [...] distinguendo quelli senza dubbio di proprietà demaniale, per i quali in varie forme era ammesso un intervento della regia camera nelle opere di manutenzione e di riparazione, da tutti gli altri, lasciati alla cura di aziende private o di comunità locali»<sup>212</sup>. Rimaneva infine l'ultima tipologia di corsi

---

<sup>208</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> *Ibidem*.

<sup>211</sup> Che era un termine comune nella Lombardia austriaca.

<sup>212</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., pp. 805-864.

d'acqua, quelli di esclusivo interesse privato. Il legislatore aveva attinto dall'art. 1 della legge francese del 14 fiorile anno XI (4 maggio 1803) sui canali non navigabili<sup>213</sup>.

Art. 3. La difesa dei terreni adiacenti ai torrenti, fiumi e loro diversivi, corrono entro terra disarginati, benché fossero navigabili, sta a carico dei frontisti, anche nel caso si tratti della difesa del corpo dell'abitato d'un Comune; salve le convenzioni e le legittime consuetudini che nei diversi luoghi disponessero diversamente.

Quando si parlava di torrenti e fiumi disarginati, le spese per il mantenimento venivano poste a carico dei soli frontisti. Il fatto che tra questi vi fossero corsi navigabili non costituiva criterio per interpellare il pubblico. Questo perché il loro essere navigabili non derivava da un intervento pubblico, e quindi non andavano a toccare l'interesse *economico* (nel senso antico del termine) dello Stato. E infatti per questa particolare materia d'acque il governo (cioè il pubblico), proprio per la mancanza di un suo interesse, non interveniva e manteneva intatta l'esistenza di «convenzioni e legittime consuetudini» passate. La norma si limitava a coprire “i buchi” affermando che, proprio in caso di mancanza di una prassi locale, le spese sarebbero state a carico dei soli frontisti, anche nel caso di difesa del corpo abitato di un comune. Ma si trattava della creazione di una norma che coprirebbe le carenze normative, non di una norma uniformante dell'intero sistema. Veniva infine introdotta una clausola di salvaguardia per cui, nel caso di incuria e di pericolo per altri interessati, il Magistrato d'acque o il delegato locale potevano obbligare i frontisti ad eseguire i lavori necessari, facendoli «eseguire a loro spese in caso di inobbedienza»<sup>214</sup>. Anche in questo caso però il governo non interveniva se non fintantoché l'interesse del privato, dei corpi o pubblico arrivavano ad essere minacciati dal comportamento di un altro privato.

La legislazione di fatto presupponeva tre tipologie di corsi d'acqua:

- i corsi d'acqua d'esclusivo interesse pubblico (economico);
- i corsi d'acqua d'esclusivo interesse privato (economico);
- i corsi d'acqua in cui l'interesse pubblico, e privato, fossero stati frammisti.

---

<sup>213</sup> «Art.1. Il sera pourvu au curage des canaux et rivières non-navigables , et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent , de la manière prescrite par les anciens règlements, ou d'après les usages locaux»; M. FLEURIGEON, *Code administratif, ou recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes, relatives aux fonctions administratives et de police des Préfets, des Sous-Préfets, Maires, Adjoints et Commissaires de police, et aux attributions des Conseils de Préfecture, de Département, d'Arrondissement Communal et de Municipalité jusqu'au le janvier 1806*, Paris, 1806, vol. 1, p. 288.

<sup>214</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

Tale suddivisione delle modalità d'intervento governativo evidentemente non facevano riferimento, ad esempio, al vecchio sistema di gestione delle acque mantovano, per cui tutte le acque appartenevano al demanio<sup>215</sup>. L'art. 6 si occupava dei corsi d'acqua arginati, che per loro natura andavano a toccare non solo l'interesse dei frontisti, ma anche dei proprietari vicini, e questo avveniva sostanzialmente per due ragioni. Per l'interesse che questi potevano avere dal danno provocato da una falla, ma nello stesso tempo dall'interesse che potevano avere nell'utilizzo delle acque per le irrigazioni, o ad esempio per l'uso di un mulino.

Art. 6. Dal punto in cui i torrenti, i fiumi e le loro diramazioni scorrono stabilmente entro argini siano o non siano navigabili, la spesa dei lavori incumbe ai possidenti terreni entro quei circondari, consorzi o territori, a carico de' quali stanno tali spese in forza di convenzioni, e legittime consuetudini sin qui praticate<sup>216</sup>.

In questo caso la funzione dello Stato assumeva un ruolo che non era solo di tutela dell'interesse pubblico ma, secondo una concezione paternalistica, dell'interesse di quel gruppo di interessati che andavano a formare un circondario o consorzio. L'idea era disciplinare questi circondari e consorzi affinché in essi non prevalesse l'interesse dei singoli privati a sfavore dell'interesse generale non tanto dello Stato tutto, ma del circondario stesso.

La vera questione è che sotto traccia si stava introducendo un elemento di estrema differenziazione rispetto al modello francese. Da un lato il testo italiano era una riproposizione di quanto già presente nell'art. 2 della legge francese 4 maggio 1803, sia per quanto concerneva il non toccare gli usi locali, come per l'intromissione governativa in caso di consuetudini dannose, litigiose o mancanti.

Qualora tali consuetudini o convenzioni fossero litigiose ed incerte, o col tratto successivo del tempo pel cambiamento delle circostanze si fossero rese impraticabili ed ingiuste, vengono le medesime rettificare e ridotte ai termini di equità.

Qualora poi tali consuetudini o convenzioni non esistessero, la spesa de' lavori suddetti viene ripartita a carico di quei possessori i quali vi

---

<sup>215</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 811.

<sup>216</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

hanno interesse, avuto riguardo alla natura del luogo ed al complesso delle circostanze; salvo il disposto degli articoli 13 e 14<sup>217</sup>.

Il cambio di passo stava nell'introduzione dei circondari per le acque (ma altresì denominati consorzi o Società di interessati). La legge francese non faceva cenno a queste istituzioni, quando invece nel testo italiano vi furono dedicati decine di articoli e commi. Si trattava di corpi sociali che esistevano già in Italia (col nome di digagne nel mantovano o Società di interessati nel bolognese ad esempio), e il legislatore non solo le confermò e affermò il loro diritto di esistere, ma ne estese la disciplina all'intero territorio italiano.

Art. 7. Dietro tali massime i terreni dei contribuenti si distribuiscono in circondari, a ciascuno dei quali viene assegnata la difesa dei rispettivi tronchi d'argini.

Ove non esistono tali circondari, si formano nei modi prescritti nel seguente titolo II, e dove esistono si conformano, occorrendo, in quanto è possibile alla prescrizioni medesime<sup>218</sup>.

Dopo aver riconosciuto l'esistenza di tutti i corpi, consorzi e Società di interessati per le acque si provvide a riconoscere anche le loro peculiarità e le differenze che inevitabilmente ciascuno presentava rispetto agli altri. Quello che sembrava un passo indietro del governo, a dire il vero, celava però un aspetto riformatore di non poco conto, il più rilevante della stagione napoleonica: l'uniformazione territoriale e la creazione di un'unica istituzione con compiti precisi e delineati, primo passo inevitabile per tentare poi di uniformare e centralizzare il sistema. Al di là però dell'evidente passo "moderno" si celava una concezione antica. Che un gruppo di persone potesse tassarsi e organizzarsi col fine di raggiungere un determinato fine faceva parte dei caratteri precipui di quelli che erano stati sempre i corpi del sociale. Per cui definire un gruppo che doveva auto-imporsi, in base all'interesse (così diceva la normativa francese), per mantenere gli argini comportava logicamente, nella mentalità italiana, la formazione di corpi a ciò dedicati come i comprensori.

Art. 11. Alle spese de' lavori occorrenti intorno agli argini e torrenti, si supplisce dai circondari:

---

<sup>217</sup> *Ibidem.*

<sup>218</sup> *Ibidem.*

- a) Colle doti particolari de' medesimi tra le quali sono compresi i prodotti che possono ricavarsi dagli argini di proprietà nazionale, esistenti nel circondario, e dalle gole nazionali annesse ai medesimi.
- b) Colle imposizioni attribuite ai circondari.
- c) Coi sussidi portati dagli articoli susseguenti

In questo modo si stabiliva che questi corpi sociali, previsti dalla normativa, ma evidentemente non espressione esclusiva statale, potessero anche esigere imposte per i propri fini. Essi dovevano essere cioè autonomi.

Seguivano poi diversi articoli basati su un unico principio cardine, che era quello dell'interesse, dei privati e non, alle spese occorrenti per questioni sia ordinarie che straordinarie. Anche questi, però, nascondevano il tentativo di avvantaggiare la classe dei possidenti. L'art. 12 affermava:

Art. 12. Le spese per i lavori intorno agli argini si devono in ordinarie e straordinarie. Le prime comprendono la manutenzione e difesa regolare de' medesimi, e stanno a carico privativo de' circondari, secondo la loro classificazione.

Le seconde comprendono le rotte, e i ripari ed opere di nuova costruzione importanti una spesa eccedente il calcolo dell' ordinario concorso del circondario, e per esse ha luogo il proporzionato sussidio del Dipartimento e della nazione a norma delle seguenti disposizioni<sup>219</sup>.

Tale articolo aveva un effetto evidente. Se da una parte scaricava sui circondari le spese per il mantenimento ordinario degli argini, creando le condizioni affinché terminasse l'incuria in cui versavano ormai da diversi anni, dall'altra poneva a carico del Dipartimento e della nazione tutte le spese straordinarie, togliendole ai privati. Bisogna qui sottolineare il contributo dell'Aldini, grande figura di giurista ma anche possidente, che stese parte di questa legge. Non è un azzardo affermare che dietro di lui stesse l'intero gruppo possidente bolognese. Non è parimenti un azzardo affermare come questo articolo servisse alla classe politica possidente dei Dipartimenti italiani, di ogni ordine grado, per scaricare le enormi spese occorrenti per riparare le rotte dei fiumi, in particolare della pianura padana, sulle casse dipartimentali e poi nazionali.

---

<sup>219</sup> *Ibidem*.

Art. 13. Il sussidio dei Dipartimento non può eccedere i tre denari, da sovraimporsi alla prediale del medesimo.

Art. 14. Quando la spesa eccede il massimo predetto, vi concorre in sussidio la Nazione<sup>220</sup>.

La normativa celava cioè l'intento di scaricare sulle casse statale il peso delle spese per le riparazioni e per le spese eccezionali in materia d'acque. L'interesse possidente si evidenziava infine nell'affermazione per cui tutte le opere di nuova costruzione sarebbero state poste, superato il *budget* ordinario dei circondari, ancora una volta a spese del Dipartimento e della nazione. In questo modo ogni canale, argine o opera di bonifica voluto dalle classi politiche locali sarebbe stato addebitato a carico delle istituzioni, come infatti avvenne poi, ad esempio, con la costruzione del canale di Reno in Po e l'attribuzione a carico dipartimentale e nazionale di oltre metà delle spese di un'opera di interesse squisitamente locale e con un interesse militare sostanzialmente nullo<sup>221</sup>.

Erano poi previsti specifici circondari per le «cosiddette bonificazioni ai cavi, scoli, botti, ed altri manufatti che hanno per oggetto il vantaggio di più possidenti», specificando che per tale materia sarebbero rimaste in vigore le «convenzioni e consuetudini vigenti»<sup>222</sup>. Anche in questo caso si confermava la logica per cui «dove poi non esistessero distinti circondari, questi si formano a norma del prescritto all'art. 7 ed altri al medesimo relativi»<sup>223</sup>. Si poteva lasciare spazio a normative locali differenziate, ma non si poteva accettare più che vi fossero dei luoghi in cui lo Stato non disciplinasse l'esistenza e il funzionamento delle istituzioni in questa importante materia.

Questa prima parte, come *ratio*, non sembrava caratterizzata tanto da una volontà centralizzatrice, di stampo statale, ma da una ben più antica volontà di lasciare a determinati corpi del sociale il controllo locale delle acque, accentuandone però la tutela de parte delle istituzioni governative. Furono quindi confermate molte delle pratiche antecedenti all'arrivo dei francesi, così come furono confermate pratiche associative di gestione delle acque costruite interamente sul principio della tutela dell'interesse delle parti, private, dei corpi, e pubbliche. L'impianto di questa parte, pur stravolgendo le intenzioni e la volontà delle

---

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> Vedere il mio contributo "Bologna la dotta e Milano capitale. Alcuni cenni sulla costruzione istituzionale dell'Italia napoleonica" discusso presso il Seminario di Studi "Milano 1814, la fine di una capitale" tenutosi presso la villa Reale di Milano il 3 e 4 dicembre 2014.

<sup>222</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

norme francesi, venne confermata e non avrebbe subito modifiche strutturali rilevanti non solo fino alla caduta del Regno d'Italia, ma fino ai giorni nostri.

Il titolo II invece, dedicato alle «amministrazioni delle Acque, e dei relativi lavori», cioè al funzionamento delle magistrature statuali in questa materia, subì costanti e rilevanti modifiche per tutto il decennio successivo. In questo senso è corretto affermare che lo Stato riuscì solamente a uniformare parzialmente le forme d'espressione e organizzazione della società locale, mentre fu ben più capace di riformare sé stesso e aumentare in questo modo l'efficienza del controllo.

Nonostante la seconda sezione fosse quella destinata al maggior grado di cambiamento, ciò non voleva dire che le basi non partissero anch'esse da una mentalità e una concezione profondamente radicate nell'antico regime. Gli artt. 20 e 21 così dicevano:

Art. 20. È affidata al Governo la suprema ispezione e tutela in materia d'acque e relativi lavori

Art. 21. Vi sono due idraulici nazionali per la primaria ispezione e soprintendenza ai lavori d'acque interessanti la nazione

L'affermazione per cui il governo possedeva una funzione di tutela e ispezione in materia d'acque non costituiva innovazione rispetto ai governi precedenti. Anzi, la funzione tutoria era stata il compito principale del governo, nella sfera locale, lungo tutto il corso dell'antico regime non solo nel nord Italia<sup>224</sup>. L'installazione di due idraulici nazionali col compito di sovrintendere i lavori d'acque risentiva anch'essa della stessa mentalità, dato che la loro sfera di attribuzione si sarebbe limitata ai soli lavori d'acque in cui la Nazione avesse potuto avere un qualche tipo di interesse. Riemergeva ancora una volta una concezione di interesse come principio legittimante al pubblico potere di intervenire negli affari misti, al fine di tutelare il pubblico e il privato. Una concezione certamente non recente.

Veniva poi introdotto un altro elemento di continuità con il sistema di gestione delle acque del nord Italia: il Magistrato d'acque. Anche in questo caso nessun riferimento nella normativa si poteva trovare nella legge francese, segno che gli articoli seguenti, così come a dire la verità anche quelli precedenti, erano pensati e stesi da una precisa classe sociale: certamente quella dei grandi possidenti della pianura padana, e con grande probabilità voluta da quelli della bassa pianura, cioè i mantovani, ferraresi e bolognesi.

---

<sup>224</sup> Cfr. Luca MANNORI, *Il sovrano tutore*, cit.

Il Magistrato d'acque sembrava costituire un'istituzione ibrida con funzione di rappresentanza dei vari interessi del Dipartimento. Infatti se cinque dei nove membri venivano nominati dal governo, così non era per i restanti quattro, che restavano a carico della selezione operata dai Consigli generali, segno che si voleva lasciare massima discrezionalità di scelta per la composizione di questa importante magistratura, concedendo la flessibilità necessaria perché in ogni Dipartimento venisse operata una selezione dal basso del personale.

Art. 24. In ogni Dipartimento vi è un Magistrato d'acque. I Consigli generali ne nominano i membri. Il numero di questi non può essere minore di cinque, né maggiore di nove. Due membri dell'Amministrazione dipartimentale ne formano necessariamente parte. Vi presiede il prefetto o il suo Luogotenente d'amministrazione, ma senza voto deliberativo. Vi assiste un consultore idraulico. Questo solo riceve una conveniente indennizzazione che sta a carico del Dipartimento<sup>225</sup>.

Al prefetto veniva concesso il solo diritto di presenziare, senza voto, e così al suo luogotenente, che peraltro, in base ai criteri di selezione, sarebbe stato scelto fra le *élites* locali. In questo modo si veniva a creare un'istituzione dalla schietta composizione locale (gli amministratori dipartimentali e lo stesso luogotenente amministrativo rappresentavano fondamentalmente il territorio), con un prefetto con le mani legate, e con la necessaria flessibilità per adattarsi alle varie esperienze istituzionali in materia d'acque d'ogni Dipartimento. Si trattava di un'evidente vittoria del locale sul governativo. Vittoria effimera, votata ad essere riformata nel breve futuro, ma non per questo meno rilevante né priva di conseguenze.

Veniva infine ordinato ai Consigli generali di preparare un piano di regolamento per la gestione delle acque «adattato ai bisogni ed alle circostanze del proprio Dipartimento»<sup>226</sup>, oltre che al sistema delle multe. In questo caso nessun cenno veniva fatto rispetto ai Consigli di prefettura, come invece era nell'equivalente francese che su questo ambito

---

<sup>225</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>226</sup> «Art. 26. I Consigli generali, entro il termine di un anno, propongono al governo un regolamento in materia d'acque adattato ai bisogni ed alle circostanze del proprio Dipartimento. Tale regolamento ha per oggetto la direzione e scolo delle acque, la costruzione, custodia delle arginature, la difesa delle inondazioni, il modo di eseguire i lavori ed il metodo delle irrigazioni ove occorra. Contiene ancora tale regolamento l'impianto delle delegazioni il modo in cui le medesime si dovranno condurre per il disimpegno delle loro incombenze. Nel regolamento stesso propone ancora le multe alle quali dovranno andar soggetti i contravventori del medesimo»; *Ibidem*.



aveva invece piena competenza. L'intenzione del legislatore era evidente: il Consiglio di prefettura in questo ambito non compariva perché il campo era già occupato dalla figura del Magistrato d'acque.

La concreta applicazione e attivazione di detti regolamenti si sarebbe scontrata con la reazione del riminese Daniele Felici<sup>227</sup>, allora ministro dell'Interno, il quale ricevute le proposte avrebbe immediatamente reagito scrivendo al Melzi:

Il ministro dell'Interno sentita previamente su quest'oggetto la Commissione legale nazionale fa rapporto al Vicepresidente proponendo una modula di decreto prescrivente le misure da adottarsi da tutti i Consigli generali dipartimentali per la manutenzione e riparazioni delle strade<sup>228</sup>.

Il ministro nel momento in cui proponeva di creare una modula di decreto da far adottare ai Consigli generali, agiva in reazione a quanto proposto dalle prefetture del Reno e del Mincio. Queste si erano mosse col fine di rafforzare il Magistrato, a discapito del Consiglio di prefettura.

L'aver esposto la questione alla Commissione legale, l'istituzione repubblicana adibita alla tutela dell'interesse fiscale dello stato, celava la forte preoccupazione del ministro, il quale vedeva probabilmente nei progetti presentati una deriva incontrollabile di spese su cui era necessario porre al più presto un argine: costringendo i Consigli generali a emettere regolamenti imposti dal governo.

Tornando però alla legge 20 aprile 1804 e agli articoli dedicati al Magistrato d'acque si intuisce che questa istituzione sarebbe stata composta da personale scelto localmente, senza prevedere alcun filtro sui titoli e sulla capacità tecnica dei suoi membri (anche se poi, evidentemente, la prassi non avrebbe portato alla nomina di persone digiune in materia). Dal testo si desume che tra i suoi compiti c'era quello di approvare ed istruire le pratiche per le spese in materia d'acque, anche nel caso in cui tali spese fossero andate a toccare le casse dipartimentali o nazionali, stante il necessario assenso tutorio del governo<sup>229</sup>. A tale

---

<sup>227</sup> Di lui Melzi, nel 1808, disse a Eugenio rispetto alla proposta fatta dal collegio dei possidenti per il Senato: «mediocrité à tout égard»; in Carlo ZAGHI, *I carteggi di Francesco Melzi d'Eril, duca di Lodi, Il Regno d'Italia*, Milano, Museo del risorgimento e raccolte storiche del Comune di Milano, 1965, lettera n. 70, 14 settembre 1808, Milano, p. 48; Felici era altresì lo stesso che aveva agito per abolire gli effetti della disastrosa legge 9 nevosio anno IX in materia di strade.

<sup>228</sup> ASMI, AeS, b. 15.

<sup>229</sup> «Art. 28. Il Magistrato d'acque, sulle proposizioni delle rispettive delegazioni, sentito l'idraulico nazionale, decreta i lavori e le spese occorrenti di ciascun circondario. Art. 29. Se la spesa dei lavori richieda il

Magistrato, con funzioni quindi tutorie, amministrative e di controllo, veniva attribuita anche una competenza esplicitamente giudiziaria, nel momento in cui si affermava, all'art. 32, che doveva «decide[re] nei casi di querela di privati contro le delegazioni rispettive, o di contestazione fra le delegazioni medesime, salvo il ricorso al Consiglio legislativo, non ritardata l'esecuzione delle prese deliberazioni»<sup>230</sup>. Nella fattispecie veniva attribuito il compito al Magistrato d'acque di decidere non in tutte le controversie - infatti quelle tra soli privati erano escluse - ma in quelle in cui fossero stati coinvolti circondari rappresentati dalle delegazioni. Si trattava cioè di una sfera di potere che si doveva occupare di amministrare, e nel caso giudicare, sopra le controversie in cui fossero stati coinvolti dei corpi sociali, col fine di tutelare l'interesse del corpo e al contempo dei suoi componenti<sup>231</sup>.

Il fatto che il Magistrato avesse anche una funzione giudiziaria, di primo grado rispetto al secondo grado rappresentato dal Consiglio legislativo, non era una novità. Facendo un paragone con lo Stato fiorentino settecentesco si scopre che:

Tutte le autorità, al contrario, investite di una qualche *potestas publica* stabilmente delegata risulta[vano] sempre assegnatarie di una certa giurisdizione, anche quando il loro compito essenziale [aveva] natura materialmente amministrativa. Le attribuzioni dei Nove, per esempio, secondo la definizione offertane da Serrati, riguardano rispettivamente “il buon governo delle Università di questi felicissimi stati fuori della Città di Firenze, e la sua giurisdizione negli affari contenziosi” ad esse pertinenti in primo ed ultimo grado.

Così peraltro era al contempo a Bologna, con il suo sistema delle assunterie, sotto-articolazioni del Senato cittadino, con funzioni ibride, cioè esecutive e giudiziarie insieme<sup>232</sup>.

Infine, l'art. 37 così affermava:

art. 37. le delegazioni speciali presentano ogni anno al Magistrato d'acque il prospetto preventivo de' lavori occorrenti per l'anno

---

sussidio del Dipartimento, o anche della nazione, il Magistrato d'acque assoggetta il suo decreto all'approvazione del governo»; *Ibidem*.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

<sup>231</sup> Luca MANNORI, *Il sovrano tutore* cit., p. 421.

<sup>232</sup> Vedere il mio “Bologna la dotta e Milano capitale. Alcuni cenni sulla costruzione istituzionale dell'Italia napoleonica” discusso presso il Seminario di Studi “Milano 1814, la fine di una capitale” tenutosi presso la villa Reale di Milano il 3 e 4 dicembre 2014; Angela DE BENEDICTIS, *Governo cittadino e riforme amministrative a Bologna nel '700*, in *Famiglie senatorie e istituzioni cittadine a Bologna nel Settecento*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1980, pp. 9-54; Francesca SOFIA, *Il nuovo diritto pubblico: cultura e prassi*, in Angelo VARNI (a cura di), *I «giacobini» nelle legazioni, gli anni napoleonici a Bologna e Ravenna*, Bologna, Costa editore, vol. 2, 1996, pp. 87-103.

successivo e delle spese del proprio circondario per l'opportuna approvazione<sup>233</sup>.

Il controllo dei preventivi, che i Consigli di prefettura eseguivano su tutti i restanti corpi del sociale, coronava la creazione di un sistema di gestione locale d'acque basato sull'interesse. Un controllo che sarebbe dovuto rimanere prevalentemente delle classi sociali locali, e su cui il governo avrebbe potuto sindacare nel solo caso in cui fossero stati toccati i propri fondi, sia per spese ordinarie che straordinarie.

Al Magistrato però veniva attribuita una funzione in parte anche giudiziaria, infatti:

Art. 46. [Il Magistrato d'acque] rimette ai giudici o tribunali criminali i pervenuti, né casi di pena corporale, ed infligge agli altri contravventori le pene pecuniarie.

Il Magistrato giudica inappellabilmente sul ricorso di gravame per l'inflizione delle pene pecuniarie. Il ricorso però non sospende l'esecuzione della richiamata provvidenza<sup>234</sup>.

In questo modo al Magistrato d'acque e strade non venivano attribuite solo funzioni di controllo, tutela e amministrative, ma anche giudiziarie. Le pene corporali, cioè quelle più gravi, venivano delegate ai tribunali ordinari, mentre al Magistrato competeva la funzione per le contravvenzioni, senza possibilità di ricorso in appello<sup>235</sup>. Si trattava di un aspetto molto particolare perché, di fatto, il giudicare sulle contravvenzioni faceva somigliare il Magistrato d'acque italiano molto più al Consiglio di prefettura francese (che proprio di contravvenzioni in queste materie si occupava) di quanto il Consiglio di prefettura italiano somigliasse al corrispettivo francese. L'art. 50 disponeva che nessun lavoro, all'interno dei comprensori così come da parte dei privati potesse essere fatto al di fuori di una gara d'appalto:

Art. 50. Tutti i lavori d'acque si fanno generalmente per appalto d'asta. Il Magistrato dispensa dall'osservanza di questa prescrizione, quando le circostanze lo esigano. Né casi nei quali concorre la nazione, si richiede per la dispensa l'assenso del ministro dell'Interno<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>234</sup> *Ibidem*.

<sup>235</sup> Si trattava di una chiara riproposizione dei tre livelli di amministrazione della giustizia.

<sup>236</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 1, 30 dicembre 1806.

Di fatto fu stabilito che ogni lavoro avrebbe dovuto essere prima stabilito tramite appalto, ma il governo, attraverso il ministro dell'Interno, sarebbe potuto intervenire, controllando e tutelando solo nel caso in cui avesse partecipato delle spese. Altrimenti era sufficiente l'approvazione del Magistrato d'acque.

#### IN SINTESI

La trattazione per esteso della legge 20 aprile 1804 sulle acque non è servita solo per mostrare nel dettaglio come fosse avvenuta l'integrazione del modello francese nell'ordinamento italiano, né per vedere quanto la società locale fosse riuscita a preservare per sé il controllo di una materia che certamente, fra tutte, soprattutto nella bassa padana, era tra le più vitali. Non fu importante perché coloro che scrissero la legge riuscirono a scaricare sulle finanze dello Stato diverse spese dipartimentali e dei circondari<sup>237</sup>, lasciando intravedere quanto la produzione legislativa italiana fosse sotto controllo delle *élites* proprietarie della pianura padana. Questa legge è fondamentale perché costituirà la base, anche dopo le riforme del 1806, di tutto il sistema d'acque dell'Italia napoleonica. Inoltre è importante per comprendere il funzionamento successivo dei Consigli di prefettura, non solo perché gli venne provvisoriamente attribuita, tra il 24 ottobre 1806 e il 30 marzo 1808, la funzione di Magistrato d'acque e strade, ma proprio perché c'era una logica ben precisa sottesa a questa attribuzione. Il Magistrato d'acque e strade era una magistratura che, ancora nel 1804, rispettava l'antica concezione per cui amministrare e giudicare erano integrate fra loro.

Allo stesso modo ai futuri Consigli di prefettura era attribuito il compito di “decidere” sulle questioni di pubblica amministrazione, cioè laddove il pubblico e il privato interesse si incontravano. Per questa ragione non fu un caso che, una volta proclamato il Regno d'Italia, venisse naturale per la classe politica italiana, e in particolare per quella bolognese capeggiata dall'Aldini, cercare di fondere la figura del Magistrato d'acque nel nuovo Consiglio di prefettura di ispirazione francese.

Con il volgere al termine dell'esperienza repubblicana è corretto affermare che, ormai, le fondamenta dell'ordinamento in materia d'acque e strade erano state gettate. Sull'esperienza

---

<sup>237</sup> Peraltro all'arrivo degli austriaci, i mantovani, ad esempio, tentarono di mantenere inalterati i carichi fiscali, che così tanto li favorivano: «il 30 dicembre 1815 il podestà e la Municipalità di Mantova inviarono a Sua Maestà Francesco I» chiedendo di ridonare «agli interessati le istituzioni [in materia d'acque] che con tanto vantaggio della cosa pubblica esistevano all'epoca del 1796, dall'altra parte ben ci si guardava dall'omettere di precisare che ciò sarebbe dovuto avvenire “senza alterare l'attuale sistema di contributo”»; Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 806.

fondativa dell'esperienza repubblicana la classe politica del Regno d'Italia, con pesanti modifiche e diverse riforme, cercò di costruire un nuovo modello di Stato.

Tali riforme d'epoca monarchica non riuscirono mai a liberarsi totalmente della profonda influenza della stagione riformatrice repubblicana precedente.



## II. (1805 – 1809) SCOLLINANDO,

### NUOVE PROSPETTIVE

#### **CRONOSTORIA NORMATIVA SUI CONSIGLI DI PREFETTURA E SULLA MATERIA D'ACQUE E STRADE (1805-1813)**

- **19 marzo 1805** Primo Statuto costituzionale.
- **9 maggio 1805** Decreto con cui viene formato un Consiglio di Stato.
- **26 maggio 1805** Incoronazione di Napoleone Re a Milano.
- **5 giugno 1805** Terzo Statuto costituzionale.
- **7 giugno 1805** Decreti istitutivi delle Direzioni generali, tra cui quella d'acque e strade.
- **8 giugno 1805** Decreto sull'amministrazione pubblica e sul comparto territoriale del Regno.
- **25 giugno 1805** Decreto relativo all'immissione di Reno in Po grande e ai debiti della provincia di Bologna.
- **14 luglio 1805** Istruzioni del ministro della Guerra per la leva dell'anno 1805.
- **23 luglio 1805** Decreto portante nomina dei prefetti e dei consiglieri di prefettura.
- **7 agosto 1805** Decisione ministeriale sulla composizione e funzionamento dei consigli di prefettura.
- **19 ottobre 1805** Decreto per cui sono concentrati nella Direzione generale dei ponti, argini e strade la direzione delle nuove opere e riparazioni dei porti e canali marittimi.
- **20 ottobre 1805** Regolamento per le decisioni di pubblica amministrazione.
- **25 aprile 1806** Decreto sul riparto occorrente per l'immissione del Reno in Po.
- **6 maggio 1806** Decreto sulla formazione del corpo degli ingegneri d'acque e strade, la funzione delle autorità civili in materia d'acque e strade, le spese per lavori d'acque e strade, le Società di interessati negli scoli.
- **20 maggio 1806** Regolamento per la costruzione, adattamento e conservazione delle strade.
- **20 maggio 1806** Regolamento per la custodia e lavori degli argini dei fiumi.
- **20 maggio 1806** Regolamento per le irrigazioni ed uso d'acque degli opifici.
- **20 maggio 1806** Regolamento per le Società di interessati negli scoli e bonificazioni.
- **12 giugno 1806** Decreto portante creazione di un Magistrato civile per lavori generali che riguardano in grande il sistema del Po.
- **25 luglio 1806** Decreto riguardante l'Isola di Giudecca, ed altri siti da trattarsi come dipendenze del Porto franco di Venezia.
- **3 settembre 1806** Decreto per l'attivazione nei Dipartimenti veneti dei regolamenti e decreti relativi alla sistemazione delle acque e strade.
- **3 settembre 1806** Decreto portante l'organizzazione del Consiglio della Direzione generale delle acque e strade.
- **3 settembre 1806** Decreto relativo all'organizzazione del Magistrato centrale d'acque residente in Venezia.
- **5 settembre 1806** Decreto portante il regolamento sulla polizia medica, la creazione di tre Direzioni nelle tre università, e la creazione di un Magistrato di sanità continentale e uno di sanità marittima.
- **6 ottobre 1806** Decreto che porta la dichiarazione sul metodo di trattare le cause incoate presso il cessato Consiglio legislativo, e rimaste incomplete.
- **24 ottobre 1806** Decreto per cui il Magistrato alle acque è esercitato provvisoriamente dai Consigli di prefettura.
- **11 novembre 1806** Nazionalizzazione della Zecca e del banco Giro di Venezia.

- **18 novembre 1806** Il direttore generale d'acque e strade invia ai prefetti il prospetto del nuovo sistema di amministrazione per le acque e strade.
- **11 dicembre 1806** Decreto con le nomine dei membri della commissione idraulica di Padova.
- **22 gennaio 1807** Nomina degli aggiunti ai consiglieri di prefettura per le materie d'acque e strade.
- **Primo maggio 1807** Decreto riguardante le aste e gli appalti per le opere d'acque, ponti e strade.
- **14 maggio 1807** Decreto del ministro dell'Interno che estende il regolamento delle aste del primo maggio 1807 a tutti i tipi di aste.
- **15 maggio 1807** Circolare del direttore d'acque e strade per la separazione, formale, tra prefetture e Magistrati d'acque e strade.
- **15 settembre 1807** Nomina del cassiere del Magistrato civile per l'immissione del Reno in Po.
- **7 dicembre 1807** Decreto portante vari provvedimenti a favore della città di Venezia.
- **19 dicembre 1807** Decreto che aumenta il numero dei consiglieri di Stato, ed istituisce dodici assistenti presso lo stesso Consiglio.
- **19 dicembre 1807** Quinto Statuto costituzionale
- **21 dicembre 1807** Decreto con cui si determina che gli oggetti di beneficenza pubblica passino nelle attribuzioni del ministro dell'Interno.
- **Gennaio-febbraio 1808** Regolamento e discipline per gli appalti in materia d'acque e strade.
- **6 febbraio 1808** Circolare del direttore generale d'acque e strade Paradisi sulle discipline per le cautele da adoperarsi nelle perizie e capitolati parziali degli appalti relativi ad opere d'acque e strade.
- **19 febbraio 1808** Decreto riguardante l'attivazione del Porto Franco di Venezia.
- **30 marzo 1808** Soppressione degli aggiunti per acque e strade.
- **6 maggio 1808** Abolizione del Magistrato d'acque in Venezia.
- **Primo luglio 1808** Decreto con cui si estendono ai tre nuovi dipartimenti le leggi ed i regolamenti sulle strade ed acque, per la navigazione e custodia dei porti di mare, per le aste negli appalti delle opere d'acque, ponti, e strade.
- **3 febbraio 1809** Decreto con cui si determinano le distanze, entro le quali sarà proibita la coltivazione dei prati a marcita ed irrigatori.
- **13 dicembre 1809** Circolare concernente l'organizzazione d'acque e strade del direttore generale d'acque e strade.
- **15 gennaio 1810** Circolare del direttore generale d'acque e strade a prefetti affinché sorvegliino tutto il sistema delle acque e strade, e quindi anche gli ingegneri.
- **20 novembre 1810** Decreto sulla bonificazione dei terreni paludosi.
- **Primo agosto 1812** Circolare ai prefetti per riaffermare l'abolizione del contenzioso nelle mani dei Consigli di prefettura.
- **16 settembre 1812** Circolare per cui non appartiene ai consigli di prefettura di giudicare sulle controversie fra le delegazioni dei consorzi d'acque ne di decidere le questioni che potessero insorgere dipendentemente dalla loro amministrazione, ma bensì ai prefetti in prima istanza.
- **11 luglio 1813** Decreto sugli espropri.

## PREMESSE

Dopo la proclamazione del Regno d'Italia, il 26 maggio 1805, il paese sarebbe stato oggetto di un piano di riforme che avrebbe mutato profondamente, e per sempre, il volto del sistema di gestione delle acque e strade in Italia. Era in atto il consolidamento di un sistema amministrativo uniforme e organico, pur frutto del compromesso tra il modello francese e le modifiche apportate tra i due gruppi di potere olonisti e cispadani in epoca repubblicana.

Nonostante l'impianto generale e ordinamentale fosse ibrido, la progressione normativa compì numerosi passi verso l'accentramento e l'uniformazione dei sistemi, per quanto riguarda la gestione d'opere idrauliche. In questo contesto vennero a sovrapporsi più piani, quello dell'accentramento, dell'uniformazione, della creazione di alternative regionali e della resistenza al controllo. Per questa ragione il modo migliore per accorgersi dell'estrema



complessità e ricchezza della materia d'acque è partire dalla delimitazione del profilo normativo generale del Regno d'Italia, le origini e gli interessi che stavano dietro a tali leggi. Dall'altra, una volta stabilito il dato di partenza uniforme per tutti, verificare l'effettiva applicazione nei vari Dipartimenti.

Si vuole qui avanzare la tesi per cui il Regno d'Italia era composto sostanzialmente da tre anime<sup>1</sup>, distinte, come storia, come ordinamento, come concezione del vivere in società e delle istituzioni. Queste tre anime erano:

- l'anima cispadana;
- l'anima olonista;
- l'anima veneta.

Verso la fine dell'esperienza napoleonica molte delle differenze espresse, in particolare appena dopo la proclamazione del Regno, erano state fortemente mitigate, attenuate o rese ininfluenti. Cionondimeno per diversi anni queste tre anime, e il loro scontro per la supremazia, s'imposero nel panorama politico del Regno d'Italia.

Sotto un'inizialmente gracile e superficiale uniformità normativa ogni società civile dipartimentale cercava di esprimere la propria intima natura nella gestione della cosa pubblica.

Il sistema di gestione delle acque e delle strade di stampo francese in Italia, in un primo momento, fu largamente influenzato dal modello istituzionale bolognese, che riuscì a ritagliarsi ben più di qualche margine d'autonomia rispetto alle *élites* milanesi. In seguito la mentalità olonista (e il suo sistema di norme) riuscì ad imporsi come predominante. Infine lo studio di Venezia, ultima ad essere presa in esame fra le tre aree per una ragione prettamente temporale, è evidenza di quanto fu lento, e pieno di ostacoli, il percorso di assimilazione di questa area del Regno al nuovo modello Statuale. Prima di passare allo studio di queste tre anime è necessario partire dal primo dato comune, la normativa.

---

<sup>1</sup> Tale tripartizione si potrebbe mettere in discussione mettendo in rilievo l'esclusione del Trentino e delle Marche; eppure non si sono rinvenuti documenti che testimonino un'attività politica – a Milano - delle *élites* di questi territori per tutelare i loro interessi d'acque.

## IL CONTESTO ISTITUZIONALE

Il contesto istituzionale dell'Italia repubblicana andò costruendosi sulla base di diversi compromessi fra il 1802 e il 1805, e così anche l'incerta natura dei Consigli di prefettura, divisi fra luogotenenti e Amministrazioni dipartimentali, e in maniera non evidente facenti capo ad un Consiglio legislativo la cui funzione giudiziaria non fu certamente né una componente chiara, né preponderante. Di certo a livello locale le figure dei luogotenenti, e delle amministrazioni scontarono l'influenza e i compromessi con il sistema di governo d'antico regime. Al contempo struttura e operato del Consiglio legislativo furono influenzati dal contrasto fra le anime austriaca e francese che fattivamente vi convivevano. Il passaggio dalla Repubblica al Regno avrebbe bruscamente rimesso in discussione equilibri in via di consolidamento, facendo pendere il piano verso il sistema francese.

Il cambiamento fu diretta conseguenza di eventi accaduti in Francia. «Bonaparte si decideva al gran passo: nel maggio 1804 un *senatoconsulto*, puntualmente sottoposto a un trionfale plebiscito nel luglio, stabiliva che il governo della Repubblica fosse affidato a Bonaparte imperatore dei francesi»<sup>2</sup>. Non passò poi molto che cominciasse una complessiva operazione di ridefinizione e riorganizzazione dei territori dipendenti dalla Francia. Una riorganizzazione che trova uno dei suoi punti fondanti «nell'incoronazione che ebbe luogo il 26 maggio 1805» quale Re d'Italia e la chiusura «anche nel Regno italico [del] contenzioso con la Chiesa cattolica» e relativa «entrata in esercizio del Concordato concluso tra Repubblica italiana e la Santa Sede nel settembre del 1803»<sup>3</sup>.

Il periodo di cambiamento prese poi avvio con l'emanazione del I Statuto costituzionale del 19 marzo 1805<sup>4</sup>. A partire da questa data il nuovo regime si caratterizzò per l'impeto riformatore, che vide cambiare nettamente sia la configurazione del Consiglio legislativo (cambiato in Consiglio di Stato<sup>5</sup>), che dei luogotenenti di prefettura e Amministrazioni dipartimentali (fusi in un unico Consiglio di prefettura<sup>6</sup>). Tale torsione del sistema istituzionale fu un evidente frutto della nuova politica del Napoleone, volta a mettere da parte il compromesso repubblicano, per rimodellare lo Stato non più su un'ideale comune repubblicano, ma su un modello amministrativo comune monarchico, corrispondente alla

---

<sup>2</sup> Antonino DE FRANCESCO, *L'Italia di Bonaparte* cit., p. 68.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 71.

<sup>4</sup> Statuto costituzionale del 19 marzo 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>5</sup> Decreto 9 maggio 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>6</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

legge francese 28 piovoso dell'anno VIII<sup>7</sup>. Tale legge aveva ispirato anche il sistema repubblicano italiano, ma fu con lo scollinamento del 1805 che si profilò «l'occasione di definire e di perfezionare la macchina statale in direzione, appunto, della razionalizzazione e di una maggiore centralizzazione»<sup>8</sup>. In questo contesto si inserì la complessa riforma dei Consigli di prefettura, e di altre istituzioni a livello sia dipartimentale, che nazionale, che con essi avevano rapporto.

## I referenti del Consiglio di prefettura a livello nazionale

### IL CONSIGLIO DI STATO

Una delle riforme più incisive riguardò proprio il Consiglio legislativo, il cui nome venne mutato in Consiglio di Stato. Costruito sulla base del Terzo statuto costituzionale, anche questa volta mantenne una funzione giudiziaria in virtù delle scelte del generale Bonaparte. Infatti la Consulta aveva proposto, senza successo, che le funzioni giudiziarie venissero devolute alla Corte di cassazione<sup>9</sup>.

Suddiviso in tre sezioni, dette «Consiglio de' consultori», «Consiglio legislativo» e Consiglio degli uditori<sup>10</sup>, il Consiglio di Stato era per molti versi stato concepito come istituzione di carattere strettamente consultivo<sup>11</sup>, composto di persone nominate direttamente dal Re<sup>12</sup>. A tutti gli effetti, come già il Consiglio legislativo, il Consiglio di Stato monarchico si poteva configurare a tutti gli effetti come il Consiglio del Re, o più precisamente, del Viceré<sup>13</sup>.

Al Consiglio dei consultori, composto di otto membri, e che poi avrebbe preso il nome di Senato consulente, veniva in particolare devoluto il compito di conoscere dei dubbi

---

<sup>7</sup> Cfr. Bernard MERCUZOT (a cura di), *La loi du 28 pluviôse an VIII* cit.

<sup>8</sup> Emanuele PAGANO, *Enti locali e Stato* cit., p. 31.

<sup>9</sup> «La consulta, nel suo progetto, aveva escluso che il nuovo istituto potesse avere la competenza sulle materie del contenzioso amministrativo, fino ad allora pertinenza del Consiglio legislativo, devolvendo tale attribuzione alla Corte di cassazione»; Maria Francesca BALDINELLI, *Il Consiglio di Stato del Regno napoleonico: le procedure e il funzionamento*, «Società e storia», Anno XX, n. 78, 1997, p. 791.

<sup>10</sup> C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 220.

<sup>11</sup> «Art. 36. Il Consiglio di Stato non ha che voce consultiva»; C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 222.

<sup>12</sup> «Art. 18. I membri di questi tre consigli sono nominati dal Re»; C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 220.

<sup>13</sup> «Il sovrano (e quindi Eugenio, nella qualità di Viceré) era coadiuvato da un Consiglio di Stato, composto dei ministri, chiamato a presentare i testi di legge e ad esprimere un parere, meramente consultivo, attorno a tutte le questioni di governo»; Antonino DE FRANCESCO, *L'Italia di Bonaparte* cit., p. 78.

relativi all'interpretazione degli Statuti costituzionali (Art. 20, comma 1) e di prendere cognizione «de' trattati di pace, di commercio, di sussidi, che gli saranno presentati prima della loro pubblicazione»<sup>14</sup>.

Il Consiglio legislativo monarchico, composto di dodici membri (art. 24) e il di cui nome non deve trarre in inganno rispetto alla precedente istituzione repubblicana, avrebbe dovuto esprimersi sopra:

- 1°. Ogni progetto di legge qualunque ne sia l'oggetto
- 2°. Di tutti i progetti di Regolamenti di pubblica amministrazione, spiegazioni, sviluppo, interpretazioni di detti regolamenti<sup>15</sup>.

Infine il Consiglio degli uditori, composto «al più di quindici consiglieri di Stato»<sup>16</sup>, e poi aumentato a venti<sup>17</sup>, sembrava fin da subito destinato a ricoprire incarichi molto delicati e della massima importanza. Infatti:

Art. 29. Questo consiglio [degli uditori], dopo la trasmissione fatta ad esso per ordine di S. M. dei rapporti e delle proposizioni dei ministri, conosce:

- 1°. Di tutti gli affari contenziosi.
- 2°. Di tutte le collusioni di giurisdizione per causa di rivendicazione d'affari che, inerendo agl'interessi immediati del demanio dello Stato o alle questioni di pubblica amministrazione, non sono della competenza dei tribunali ordinarij.
- 3°. Delle traduzioni in giudizio degli agenti immediati dell'amministrazione pubblica.
- 4°. Delle appellazioni dalle decisioni dei Consigli di prefettura.
- 5°. Delle domande di concessione di miniere e stabilimenti di officine sui fiumi e canali navigabili.
- 6°. Delle autorizzazioni da accordarsi sia ai comuni, sia agli spedali, ed altri istituti di pubblica beneficenza, sia agli stabilimenti di culto per

---

<sup>14</sup> C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 220.

<sup>15</sup> C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 221.

<sup>16</sup> Art. 3; C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 221.

<sup>17</sup> Decreto 19 dicembre 1807; BL, vol. 3, 1807.

l'accettazione di donazioni o legati, per vendite, permutate, transazioni e sovrimposte locali<sup>18</sup>.

In primo luogo bisogna rimarcare, come già per il Consiglio legislativo monarchico, non le cause elencate sarebbero state necessariamente incoate presso tale istituzione. L'art. 29 determinava chiaramente quanto fosse necessario un ordine espresso del Re, affinché le questioni gli venissero devolute. La competenza sul tema, insomma, non era sufficiente affinché il Consiglio di Stato venisse chiamato ad esprimersi. Era necessaria una decisione, politica, da parte del Re, oppure del Viceré, i quali avrebbero scelto in base a criteri evidentemente politici, e non istituzionali, se trasmettere al Consiglio di Stato le questioni. In ogni caso le competenze del Consiglio degli uditori, già studiate ampiamente da Piero Aimo<sup>19</sup> e da Emanuele Pagano<sup>20</sup>, andavano dalle questioni contenziose vere e proprie, ai conflitti di giurisdizione fra tribunali, al controllo fiscale e contrattuale dei corpi ed enti morali (Congregazioni, comuni, ospedali, etc.), del giudizio degli amministratori e delle domande per concessioni sui canali e miniere (che tradizionalmente erano di pubblico interesse).

Infine, cosa più importante ai fini della presente ricerca, il Consiglio degli uditori avrebbe dovuto conoscere degli appelli avverso le decisioni dei Consigli di prefettura dei Dipartimenti. Si tenga presente l'importanza della terminologia, nel momento in cui si utilizza il termine "appellazione", in quanto finalmente veniva utilizzato un termine riferibile all'ambito giudiziario. Inoltre veniva chiarito come, per le questioni appellabili del Consiglio di prefettura fosse il Consiglio degli uditori a decidere in secondo grado, prefigurando formalmente quel sistema giudiziario che nel periodo repubblicano non aveva mai trovato reale applicazione.

Queste operazioni non devono però sviare rispetto al dato principale: il Consiglio degli uditori permaneva nel mantenere il suo carattere di fondo incardinato sulla tutela dell'interesse pubblico (*rectius* del Re).

Questa tutela dell'interesse pubblico da sempre si era declinata in diversi modi: da una parte attraverso il meccanismo della giustizia ritenuta, ma anche e soprattutto con l'esercizio della tutela, ed era qui che subentravano le ulteriori competenze del Consiglio. Il controllo dei comuni, e degli altri corpi sociali costituiva il più classico esempio di quello

---

<sup>18</sup> C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 221.

<sup>19</sup> Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., pp. 100-107 e 333-377.

<sup>20</sup> Emanuele PAGANO, *Enti locali e Stato sotto Napoleone*. cit., pp. 31-49.

che a tutti gli effetti era ancora controllo disciplinatorio, così come i permessi a costruire manufatti rispetto alle miniere e i canali navigabili era pienamente riconducibile alle materie di stretta competenza del Re (inteso nella sua occasione d'antico regime).

Ne conseguiva che nel Consiglio degli uditori, che come si vedrà presentava diverse analogie con i Consigli di prefettura monarchici (e non primariamente per le questioni contenziose), permaneva come principale la funzione di istituzione volta al controllo degli ambiti di interesse pubblico, cui si aggiungeva una seconda funzione, di fattivo riparto fra gli ordini giudiziari<sup>21</sup>, ed una terza funzione, propriamente contenziosa, che era diretta conseguenza della prima, ovvero di avocazione di questioni di pubblico interesse.

La decisione sopra gli appelli dei Consigli di prefettura costituiva solo una piccola parte delle funzioni del Consiglio di Stato.

«In effetti, per la natura delle sue competenze (redazione dei progetti di legge, decreto e dei regolamenti di pubblica amministrazione, controllo dei bilanci dei comuni di prima classe, gestione dei beni e dei luoghi pii e degli ospedali e così via), il Consiglio di Stato aveva la possibilità di incidere sugli indirizzi di governo e quindi di giocare un ruolo politico»<sup>22</sup>. Inoltre l'istituzione politica che sarebbe stata il Consiglio di Stato conobbe in appello un numero veramente esiguo di questioni di pubblica amministrazione fra il 1805 e il 1809. «Il ruolo di corte d'appello nelle cause giudicate in primo grado dai Consigli di prefettura, in questi anni fu esercitato in modo limitato poiché il nuovo sistema era stato avviato solo nella seconda metà del 1805 e possiamo supporre che sia entrato a regime in un tempo ancora successivo: tra il 1805 e il 1809 il Consiglio giudicò in appello una decina di cause, numero quindi assai poco significativo»<sup>23</sup>. Questo avveniva non tanto perché non vi fossero conflitti inerenti la pubblica amministrazione, ma perché le ormai sempre più forti istituzioni del governo centrale, ovvero i ministeri e le direzioni generali, svolsero fattivamente un ruolo di risoluzione delle questioni al di fuori della sfera giudiziaria amministrativa. Come si vedrà le istituzioni del centro, e fra queste pure la Direzione generale d'acque e strade, perseguirono per diversi anni una tenace politica volta all'assunzione di funzioni giudiziarie, in seno al proprio specifico ambito di competenza, in appello rispetto a quanto avveniva nei Dipartimenti.

---

<sup>21</sup> Una funzione "rinforzata" dal Regolamento organico della giustizia civile e punitiva del 13 giugno 1806 per cui «Art. 153. I tribunali e le Corti non possono impedire, né sospendere l'esecuzione delle leggi e dei regolamenti di pubblica amministrazioni. Art. 154. Non possono per alcun titolo immischiarsi nelle funzioni amministrative, né citare davanti a sé gli amministratori per oggetti relativi alle loro funzioni, né conoscere sul conflitto tra le Autorità giudiziarie e le amministrative»; BL, vol. 2, 1806.

<sup>22</sup> Maria Francesca BALDINELLI, *Il Consiglio di Stato del Regno napoleonico* cit., p. 793.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 812.

Questo non avveniva poi per caso. Almeno in origine, nella parte normativa, gli stessi ministeri e le stesse direzioni erano parte integrante del Consiglio di Stato. Il decreto 9 maggio 1805 lo affermava chiaramente, quando all'art. 1, elencandone i componenti, dichiarava che anche i ministri dovessero far parte di tale Consiglio:

Art. 1. E' formato un Consiglio di Stato composto dal Cancelliere Guarda-Sigilli della Corona Melzi, dal Grande elemosiniere Codronchi, arcivescovo di Ravenna, dal Gran Maggiordomo maggiore Fenaroli, dal Gran Ciambellano Litta, dal Grande scudiere Caprara, dai ministri, dai membri della Consulta di Stato, e da quelli del Consiglio legislativo<sup>24</sup>.

Il fatto che i ministri fossero membri di diritto del Consiglio di Stato è stato sino ad ora poco rimarcato, eppure la loro presenza era di rilievo, e non solo formale. Si vuole peraltro qui ipotizzare che la funzione giudiziaria, sovente richiamata ed esercitata dai ministeri e dalle relative direzioni, trovasse giustificazione formale proprio nell'essere i ministri parte del Consiglio di Stato, il quale appunto era per sua stessa natura dotato di una funzione giurisdizionale:

cette théorie, indubitablement consacrée par la juridiction depuis la Restauration et admise par la doctrine jusqu'aux années 1860, le décision prise par un ministre, sur la réclamation d'un particulier invoquant à son profit un droit, ou statuant spontanément sur le contenu d'un droit, est une véritable jugement. Le recours formé contre elle a, dès lors, le caractère d'un appel. Il est de tradition chez le juristes, au moins depuis M. Hauriou, de faire remonter cette conception de la nature des décisions ministérielles à la jurisprudence du Conseil d'État, telle qu'elle se fixe à l'extrême fin de l'Empire<sup>25</sup>.

In questo senso la funzione giurisdizionale dei ministri non era poi un carattere precipuo della realtà italiana, ma una specificità sviluppatasi anche nella stessa Francia. Questa apparente contraddizione avrebbe visto prevalere i ministeri, e le sottostanti direzioni in particolare fra il 1805 e il 1809, ma avrebbe portato a un vero e proprio scontro fra questi e il Consiglio di Stato, come si vedrà, negli anni successivi.

---

<sup>24</sup> Decreto 9 maggio 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>25</sup> François BURDEAU, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, PUF, 1995, p. 86.

## LA COMMISSIONE LEGALE

Si rende ora necessario affrontare la questione della creazione di un'istituzione poco studiata dell'universo istituzionale napoleonico in Italia. Si tratta della Commissione legale. Istituzione assai longeva, dato che nacque nel 1802 e continuò il suo operato fino al 1815; si intende qui parlarne per alcune ragioni, tra cui spicca in primo luogo il fatto che diverse volte i Consigli di prefettura, della Repubblica e poi del Regno, interagirono con questa istituzione. A questa ragione si aggiunge il fatto che si tratta di un'istituzione anomala, la cui funzione e le cui competenze sono veramente difficili da delineare, ma non per questo sono meno rilevanti. Si è compreso che le radici di questa istituzione affondavano molto in profondità nel modo di amministrare la cosa pubblica d'antico regime, fino a toccare la vecchia distinzione Stato-fisco/Stato e gli antichi principi di gestione della cosa pubblica basati sul binomio pubblico/privato interesse. Come si vedrà tra breve, le sue funzioni di controllo e tutela del fisco pubblico, dell'interesse della nazione e dei tribunali celavano una mentalità assai antica, nascosta nelle maglie del nuovo sistema istituzionale di matrice francese.

### *La formazione della Commissione legale*

La Commissione legale venne creata con decreto 27 dicembre 1802. Essa andava a sostituirsi all'Ufficio legale nazionale, fino ad allora residente a Milano, che venne definitivamente soppresso. Composta di cinque membri, di cui un presidente, due membri e due legali aggiunti, essa aveva il compito, in base all'art. 3, di soddisfare «a tutte le interpellazioni, che piace al governo, anche col mezzo de' di lui ministri, di farle sopra ogni ramo dell'ordine pubblico, e della generale amministrazione»<sup>26</sup>.

Una siffatta istituzione, pur composta da personale eminentemente tecnico, ancorché assai influente, era dotata di una latitudine discrezionale veramente notevole. Si trattava evidentemente di un'istituzione il cui funzionamento si sarebbe strutturato a partire dalla giurisprudenza, dalle condizioni storiche, dalle decisioni governative e dalla personalità di chi l'avrebbe composta. La sua sfera d'attribuzione era letteralmente illimitata, dato che avrebbe dovuto pronunciarsi rispetto a tutto ciò che poteva interessare l'amministrazione e più ancora in generale il “pubblico”, parola carica di significati per gli uomini dell'epoca. Senza dubbio era un'istituzione strumentale nelle mani del governo, cioè il Presidente d'epoca repubblicana e poi del Re d'epoca monarchica, insieme ai suoi ministri, avente

---

<sup>26</sup> Decreto 27 dicembre 1802; BL, vol. 1, 1802.



quale scopo la possibilità di sindacare e controllare, in nome della tutela dell'interesse pubblico.

Fondamentalmente ogni qualvolta un membro del governo lo avesse voluto, avrebbe potuto richiedere un parere, tecnico, rispetto all'interesse pubblico e all'amministrazione più in generale. Nessuna menzione veniva fatta rispetto al valore delle decisioni di questa commissione, se consultive o deliberative, né all'organizzazione interna, né alcun riferimento veniva fatto rispetto alla sua funzione fiscale, che però per tutti gli uomini dell'epoca era normale attribuirle.

Di certo i membri della Commissione, proprio in virtù della loro funzione di tutela dell'interesse della nazione, arrivarono ad interagire con il Consiglio legislativo repubblicano. In effetti, fra le altre competenze, si è intravisto come la Commissione legale dovesse svolgere il ruolo di pubblico ministero (ovvero di parte rappresentante l'interesse della nazione) in seno alle cause del Consiglio legislativo repubblicano<sup>27</sup>.

Inoltre in base all'art. 4 si affermava che questa istituzione aveva «la vigilanza sopra quanto viene operato dai singoli procuratori nazionali, che sono, e vanno ad essere in attività in tutti li capi-luoghi dipartimentali, e distrettuali qualificati dalla legge per la residenza di un Procuratore nazionale, ed agisce sopra speciale delegazione del governo»<sup>28</sup>. Si trattava di una competenza importante, perché di fatto poneva la Commissione legale quale centro del controllo tutorio del governo nei confronti della sfera giudiziaria a livello locale, se si vuole fare fede al fatto che i procuratori nazionali si dovevano occupare della tutela dell'interesse del governo presso i tribunali stessi.

#### *Luogotenenti legali di prefettura commissari presso i tribunali*

Per comprendere fino in fondo l'importanza di questo collegamento bisogna prima di tutto fare un passo indietro e analizzare le ragioni della nascita, e dello sviluppo, della figura dei procuratori nazionali presso i tribunali. Nel decreto 17 ottobre 1802 veniva «riconosciuta l'urgenza di sussidiare i Luogotenenti delle prefetture nei quali si sono concentrate le incumbenze de' commissari presso i tribunali», affermando quindi la «convenienza di provvedere in proposito mediante la nomina dei procuratori nazionali nei

---

<sup>27</sup> «Il Consiglio Legislativo della Repubblica italiana, con suo Decreto comunicato alla Commissione legale con dispaccio del ministro delle finanze del giorno 17 dicembre 1803 anno II, ordinò che la detta commissione promovesse avanti a sé quella petizione contro il cittadino G.... membro del Corpo legislativo, cui desse luogo il merito delle pendenza tra di esso e la Nazione, dichiarata già dal predetto Consiglio involvente questione di pubblica amministrazione»; in *Collezione delle scelte consultazioni forensi di Giandomenico Romagnosi*, Milano, Dai tipi di M. Carrara, Tomo. I, 1836, pp. 574-575.

<sup>28</sup> Decreto 27 dicembre 1802; BL, vol. 1, 1802.

capo-luoghi de' Dipartimenti, e nelle altre comuni, ove esiste attualmente un Tribunale d'appello»<sup>29</sup>. Si comprende allora che i procuratori nazionali erano formalmente attori istituzionali che operavano affiancati ai luogotenenti legali, i quali ricoprivano anche l'incarico di Commissari di governo presso i tribunali. Si tenga conto che i luogotenenti legali commissari presso i tribunali non erano uomini di secondo piano a livello dipartimentale, ma ricoprivano invece l'importantissimo e delicato ruolo di interfaccia tra amministrazione e sfera giudiziaria ed erano dotati di tutta una sfera di competenze che li rendeva assai influenti.

Le funzioni tutorie svolte dai procuratori e dai commissari di governo erano descritte entrambe, come se fossero implicitamente interconnesse fra loro, nel titolo VII<sup>30</sup> della legge 22 luglio 1802<sup>31</sup>, tutta involvente il controllo tutorio del governo, e dei suoi interessi, anche all'interno della sfera giudiziaria dipartimentale.

In base all'art. 143 «Il commissario presso il tribunale di Cassazione, oltre le incombenze, di cui è incaricato come nel titolo VI. Veglia affinché si osservino le forme legali, e la disciplina e regolarità pel servizio nel tribunale medesimo. Rilevando qualche mancanza ne previene il presidente del tribunale, e né casi più gravi il ministro della Giustizia»<sup>32</sup>. Inoltre in base all'art. 144 «interviene per se, o col mezzo di uno de' suoi sostituti a tutte le sedute, e dà le sue conclusioni motivate nelle cause matrimoniali e beneficiarie, in quelle delle comuni, o altre amministrazioni soggette all'autorità tutoria del Governo, in quelle de' pupilli, de' minori, delle vedove, ed altre persone specialmente protette dalla legge, nelle cause in cui la nazione interviene in Giudizio, e in tutte le cause correzionali e criminali»<sup>33</sup>.

Medesime attribuzioni venivano affidate ai commissari presso i tribunali di revisione in base all'art. 145. Infine, ed è questo il punto più rilevante, in base all'art. 146 medesime competenze venivano affidate ai commissari presso i tribunali, ovvero i luogotenenti di prefettura, per tutti i tribunali dei Dipartimenti.

L'attività tutoria del governo a livello legale esplicitata nell'art. 144, parlava delle cause riguardanti i minori, le vedove, i comuni, e le altre amministrazioni soggette ai governi. Cause in cui si sentono già gli echi del controllo posto su quelle che diventeranno, durante

---

<sup>29</sup> Decreto 17 ottobre 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>30</sup> Denominato «Competenze e funzioni dei commissari presso i tribunali, e dei procuratori nazionali»; *Ibidem*.

<sup>31</sup> Legge 22 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

il Regno, Congregazioni di carità e Società di interessati alle acque, e in cui si celava l'antica mentalità tutoria in base a cui i corpi del sociale, associati a dei minori, andavano tutelati nelle loro azioni dal governo centrale. La stessa mentalità tutoria per cui si vedrà anni dopo, prendendo un esempio fra molti, il Consiglio di prefettura del Dipartimento dell'Adriatico, idealmente successore dei luogotenenti di prefettura, affermare che «sussiste pure la stessa premura nel consiglio [di prefettura] di possibilmente tutelare li corpi pupilli com'è appunto la detta Congregazione [di carità] da molestie e da pregiudizi. In conseguenza riportandosi il consiglio al primo esternato parere, non può che proporre che sia di nuovo invitato il s. podestà di Mestre a rinvenire un altro fondo ove possa verificarsi il detto cimiterio»<sup>34</sup>.

Utilizzando le parole di Giandomenico Romagnosi: «Per quella parte di autorità tutoria sui corpi tutelati, i quali ad instar di privati minori sostengono ragioni attive e passive, e pei quali le approvazioni e la autorizzazioni sono veri atti di volontaria giurisdizione»<sup>35</sup>. Si scopre allora che la mentalità tutoria presso i tribunali era confluita dai commissari presso i tribunali all'interno dei Consigli di prefettura. Insomma, in epoca napoleonica si era recepita la normativa sulla volontaria giurisdizione e se ne era estesa l'applicazione a tutti i corpi del sociale attraverso il consiglio del prefetto.

#### Volontaria giurisdizione, oggi e ieri

Per cercare di descrivere la volontaria giurisdizione può forse essere utile fare alcuni paragoni con la sua definizione odierna. Essa infatti è un istituto ancora oggi assai vitale, è viene definita come la «tutela di interesse dei singoli da parte di un soggetto imparziale»<sup>36</sup>.

Essa può essere definita come la tutela dell'interesse privato, attraverso un'azione che è considerata «esercizio di amministrazione»<sup>37</sup> con funzione di «tutela ed ingerenza nello specifico interesse pubblico»<sup>38</sup>. Di fatto è l'obbligo che hanno determinate categorie di soggetti di far approvare dall'autorità tutoria le proprie azioni, pena l'invalidità e quindi annullamento delle stesse.

Le correnti di giuristi che hanno cercato, in Italia, di enucleare e definire la volontaria giurisdizione sono sostanzialmente due. Per i primi<sup>39</sup> la volontaria giurisdizione è un

---

<sup>34</sup> ASVE, PFDA, b. 306, Voto del Consiglio di prefettura emesso in data 11 ottobre 1810.

<sup>35</sup> Gian Domenico ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Giovanni Silvestri, 1837, p. 78.

<sup>36</sup> Bruno FERRARO, *Delle società*, Padova, CEDAM, 1989, p. 1.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 2.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Giuseppe CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1928; Piero CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Padova, 1942.

provvedimento solitamente preso da un giudice, il quale però «non possiede le caratteristiche, formali e sostanziali, della sentenza, ma consiste in un decreto insuscettibile di passare in cosa giudicata, per sua natura sempre modificabile e revocabile»<sup>40</sup>. In altre parole la volontaria giurisdizione, oggi, sarebbe il controllo operato da un giudice nei confronti di una parte senza che però ci sia alcuna sentenza, in quanto si tratta specificatamente di un atto d'amministrazione. Si tratta di un aspetto interessante, in quanto «il giudice, in altre parole, non dirime un conflitto ma interviene per contribuire, mediante l'integrazione della volontà dei soggetti privati, alla costituzione di rapporti giuridici nuovi»<sup>41</sup>. O con altre parole la volontaria giurisdizione «è posta al fine di attuare, per ragioni di pubblico interesse, un controllo circa la legalità dell'atto e/o l'opportunità di taluni atti, affinché i medesimi siano compiuti in modo che non siano lesi gli interessi»<sup>42</sup>.

Per la seconda corrente, invece, la volontaria giurisdizione ha carattere più propriamente giurisdizionale, dove «lo sforzo è indirizzato verso l'enucleazione dei caratteri distintivi della giurisdizione contenziosa rispetto a quella volontaria, ferma restando la comune appartenenza alla giurisdizione»<sup>43</sup>. Nella sostanza la natura di questo istituto, per questa corrente di giuristi è sempre giurisdizionale in quanto se il contenzioso ha funzione repressiva, la volontaria invece ha natura squisitamente preventiva, ma sempre in relazione ad un illecito che si potrebbe commettere. Ancora oggi, in sostanza, i giuristi faticano a inquadrare e collocare tale funzione come giudiziaria, o amministrativa.

Ad ogni modo, ancora oggi molti dei procedimenti di volontaria giurisdizione riguardano materie che non possono che rimandare a quanto già era esplicitato nella normativa napoleonica<sup>44</sup>. Oggi la volontaria giurisdizione viene attivata nei casi di concordato preventivo o fallimentare, nel caso delle separazione consensuale tra coniugi, nella tutela degli incapaci, dei minori e delle persone giuridiche così come nel sindacato sulle azioni compiute da enti ecclesiastici, delle società commerciali e (fino a poco tempo fa) da comuni. In particolare è alle società commerciali<sup>45</sup>, che la trattatistica sulla volontaria

---

<sup>40</sup> Bruno FERRARO, *Delle società*, Padova, CEDAM, 1989, p. 3.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Angelo JANNUZZI & Paolo LOREFICE, *Manuale della volontaria giurisdizione*, Milano, Giuffrè editore, 2002, p. 7.

<sup>43</sup> Bruno FERRARO, *Delle società* cit., p. 3.

<sup>44</sup> Per comprendere la vastità degli argomenti coperti da questo importante istituto giuridico cfr: Floriana BADIALI, Claudia IODICE, Stefano MAZZEO, *La volontaria giurisdizione e il regime patrimoniale della famiglia*, Milano, Giuffrè editore, 2000; Antonio MASIELLO & Renzo BRAMA, *La volontaria giurisdizione presso la pretura*, Milano, Giuffrè editore, 1986.

<sup>45</sup> Bartolomeo QUATRARO, Marco CONFALONIERI, Adriano PROPERSI, *La volontaria giurisdizione societaria, orientamenti dei tribunali italiani*, Milano, Pirola editore, 1991; Bruno FERRARO, *Delle società* cit.; Bartolomeo QUATRARO, *Statuti sociali e volontaria giurisdizione societaria*, Milano, Giuffrè editore, 1996.

giurisdizione ha dedicato ultimamente molti dei suoi sforzi, probabilmente anche e soprattutto per l'evoluzione storica della nostra società, non più costruita attorno ai corpi del sociale, ma attorno ai corpi economici.

Vi sono infine «altri (Fazzalari) [che] ritiene che la volontaria giurisdizione non rientri nel concetto di giurisdizione, né di quello di amministrazione, ponendosi piuttosto come categoria autonoma, avente caratteri propri distintivi»<sup>46</sup>. Tale visione non è forse lontana dal vero perché riconosce da una parte quanto essa sia legata alla tutela degli interessi pubblici, tradizionalmente legata alla pubblica amministrazione, ma dall'altra nota che tale operazione sia oggi demandata all'autorità giudiziaria. Probabilmente l'analisi più corretta appartiene al «Baratta», che «fa notare che le caratteristiche della volontaria giurisdizione non sono tali da giustificare l'esistenza di una autonoma categoria, trovandosi essa piuttosto in una zona di confine»<sup>47</sup>.

Non ci si stupisce sulla difficoltà che ancora oggi si riscontra nel delineare correttamente la giurisdizione volontaria. Questa, storicamente, è nata e si è sviluppata in un contesto storico e istituzionale in cui la gestione della cosa pubblica era pensata e basata largamente sul concetto di “buon governo”. La volontaria giurisdizione, al contrario di quanto avviene oggi, non veniva operata da un giudice dai contorni ben definiti, ma era applicata, ad esempio a inizio Ottocento, da istituzioni ibride come i luogotenenti legali (commissari di governo presso i tribunali) prima, e il Consiglio di prefettura poi, che ancora facevano molta fatica a staccarsi da una concezione dove amministrare e giudicare erano essenzialmente fusi fra loro.

Per un luogotenente, così come per il suo successore consigliere di prefettura, amministrare e giudicare erano ancora profondamente legati fra loro, e la continua citazione degli uomini dell'epoca della necessità di tutelare il pubblico e privato interesse<sup>48</sup>, ne è una riprova. Proprio per questo diventa ancora più interessante analizzare fino in fondo la creazione dei procuratori nazionali (i quali applicavano la volontaria giurisdizione) e il loro affiancamento ai commissari di governo e il ruolo da loro svolto nella tutela dell'interesse della nazione (ovvero pubblico) e il loro rapporto con la Commissione legale.

---

<sup>46</sup> *Ivi*, p. 10.

<sup>47</sup> Angelo JANNUZZI & Paolo LOREFICE, *Manuale della volontaria giurisdizione*, cit., p. 11.

<sup>48</sup> Cfr. Luca MANNORI, *Il sovrano tutore*, cit.

### I procuratori nazionali

Ritornando alla legge 22 luglio 1802 si affermava che, in assenza del luogotenente legale commissario di governo presso i tribunali, «ne fa le veci il procuratore nazionale»<sup>49</sup>, lasciandogli quindi la possibilità di presenziare a tutta quella serie di attribuzioni del commissario di governo che, pur non concernenti l'attività di controllo dei corpi, non era per questo meno importante. Si trattava cioè di occuparsi di tutte quelle «cause in cui la nazione interviene in Giudizio, e in tutte le cause correzionali e criminali»<sup>50</sup>, cioè di una sfera di competenza amplissima, in cui commissari e procuratori potevano sindacare su tutta l'attività della magistratura allorquando fosse stato leso un interesse collettivo in ambito fondamentalmente fiscale e criminale (cioè, usando parole odierne, penale). Stavano nascendo i progenitori di quelli che poi, tra varie modifiche e sviluppi, sarebbero divenuti gli odierni pubblici ministeri.

Ai procuratori veniva attribuito, in base all'art. 147 il compito di invigilare «come sopra in tutto il circondario della pretura, e rilevando qualche mancanza ne avvertono il pretore, e occorrendo anche il commissario presso il tribunale d'appello»<sup>51</sup>. In base all'art. 148 erano «incaricati di difendere le pubbliche ragioni in tutte le cause, nelle quali la nazione interviene in giudizio, e di dar le loro conclusioni motivate in tutte le altre cause specialmente riservate al Pretore come all'art. 22, di sostenere in fine le ragioni della giustizia punitiva in tutte le cause correzionali e criminali»<sup>52</sup>. Si trattava di un'evidente rimando ai compiti della Commissione legale, ma anche a quelli dei luogotenenti.

Bisogna però affermare che le competenze, per molti versi simili a quelle attribuite ai commissari in quanto ai temi, si differenziavano completamente da esse per il ruolo da svolgere. Compito del commissario era vigilare affinché l'interesse pubblico fosse tutelato, quello del procuratore era di vero e proprio rappresentante e di difensore delle «pubbliche ragioni», anche in sede criminale. Un difensore delle pubbliche ragioni che coadiuvava il luogotenente legale di prefettura, di cui sembra essere, come affermato dal decreto 17 ottobre 1802, un coadiutore.

---

<sup>49</sup> Legge 22 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

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

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

La Commissione legale in epoca repubblicana e monarchica

I procuratori si occupavano della difesa e tutela dell'interesse della nazione, esattamente come la Commissione legale, cui facevano riferimento gerarchico. In base all'art. 5 della legge 27 dicembre 1802, essa «forma[va] centro a cui si dirigono i Procuratori nazionali per avere le analoghe ed occorrenti istruzioni nell'esercizio delle loro funzioni»<sup>53</sup>.

Anche in questo caso si trattava di una competenza dalle conseguenze rilevanti. In *primis* perché attraverso i procuratori nazionali, idealmente tutori del pubblico interesse presso i tribunali dipartimentali nominati, il governo poteva porre direttamente in seno alle istituzioni giudiziarie un funzionario di propria fiducia.

In questo modo, nelle intenzioni del legislatore al momento della fondazione, la Commissione legale diventava una sorta di referente centrale delle materie legali esercitate dai procuratori e quindi dei commissari del governo presso i tribunali. Con altre parole, è possibile ravvisare il tentativo di creare due livelli del controllo dell'attività giudiziaria: attraverso la creazione di un referente dipartimentale personificato dalla figura del luogotenente legale e dei procuratori che lo coadiuvavano, e di un referente governativo svolto dalla Commissione legale. Accettando tale chiave di lettura si arriva a comprendere che, esattamente come il luogotenente legale, insieme ai procuratori, si doveva occupare della tutela dell'interesse pubblico a livello dipartimentale, facendo riferimento gerarchico alla Commissione legale, così esisteva un Luogotenente amministrativo, il quale doveva tutelare l'interesse pubblico in seno all'amministrazione. Continuava ad emergere il concetto di tutela del pubblico e privato interesse, e non è un caso che i procuratori, che a detta dello stesso Eugenio di Beauharnais erano tutori dell'interesse della nazione, e delle ragioni private, fossero legati a così stretto giro con il Consiglio di prefettura:

I regi procuratori ed i procuratori generali curavano l'esecuzione dei giudicati; agivano di ufficio dove interessasse l'ordine pubblico, e ad istanza delle parti dove fossero interessati i privati<sup>54</sup>.

La prima tornata di nomine della Commissione legale avvenne con decreto 27 dicembre 1802, con la nomina di Giovanni Bazzetta presidente, Luigi Crespi e l'avvocato Giovanni Sommaruga in qualità di membri, e infine Andrea Manzoli Antonio Psalidini come legali aggiunti. In un momento successivo, il Barone Alessandro Zanoli, nel suo libro “Sulla

---

<sup>53</sup> Decreto 27 dicembre 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>54</sup> Eugenio di BEAUHARNAIS, *Memorie del Regno d'Italia*, Milano, Corona e Cimi editori, vol. 3, libro 7, 1870, p. 34.

milizia cisalpina, cenni storico-statistici dal 1796 al 1814”, avrebbe affermato che i componenti di tale commissione erano «Bazzetta Giovanni, Sanner Baldassarre, Possenti Luigi»<sup>55</sup>, sottintendendo che, già dopo il 1810, tra i primi nominati solo Bazzetta fosse rimasto in carica. Fra tutti gli uomini componenti tale istituzione spicca in modo assai forte proprio la figura di questo importante politico e amministratore dell’Italia napoleonica.

Giovanni Bazzetta fu uomo che, grazie al suo ruolo di interfaccia con i ministri, il presidente prima ed il Re poi, e del suo ruolo di vertice rispetto ai procuratori di ogni Dipartimento, rese possibile al governo di tenere aperto un canale di comunicazione fondamentale col potere giudiziario. Inoltre nel caso di contrasti tra amministrazione e governo, o società locale e ministri, fu sempre lui a fornire un parere, tecnico ma nondimeno assai importante, per risolverli.

Nato a Milano nel 1753, fu tra i firmatari del Terzo Statuto costituzionale ed ebbe un’importante carriera nelle istituzioni napoleoniche come tecnico e giurista. Prima nominato alla massima carica giudiziaria dello Stato in qualità di giudice di Cassazione<sup>56</sup> e poi al massimo incarico amministrativo in qualità di consigliere di Stato uditore, fu assegnato (coerentemente) alla sezione legislazione e culto<sup>57</sup>. Egli attraversò indenne il trapasso dalla Repubblica al Regno e, una volta nominato consigliere legislativo<sup>58</sup>, fu tra gli uomini che, in qualità di Consigliere di Stato, sconfessò Cossoni nella sua battaglia per impedire che la sua Direzione generale d’acque e strade venisse giudicata in primo grado da un Consiglio di prefettura<sup>59</sup>. Fu peraltro lui uno fra i primi ad affermare chiaramente che il Consiglio di prefettura monarchico fosse ormai un tribunale amministrativo vero e proprio.

[Bazzetta rispondendo a Cossoni durante la seduta del Consiglio degli uditori] Anche il codice di procedura civile, soggiunge il Bazzetta, porta che si possano citare i ministri. Altra cosa è la semplice amministrazione, i cui atti non possono reclamarsi che secondo il crescente grado di autorità: altra cosa è l’azione del tuo e del mio, nascente da oggetti posti sotto l’amministrazione. Per questa i soli competenti a pronunciare sono i tribunali giudiziari: non altra differenza quindi può esservi, se non quella, che nasce dalla specialità di questi tribunali. S. M. per le materie,

---

<sup>55</sup> Alessandro ZANOLI, *Sulla milizia cisalpina, cenni storico statistici dal 1796 al 1814*, Milano, Borroni e Scotti, vol. 1, 1845, p. 238.

<sup>56</sup> ASMI, URPM, b. 28.

<sup>57</sup> Nomina avvenuta il 5 gennaio 1809; ASMI, URPM, b. 45.

<sup>58</sup> Nomina avvenuta il 21 ottobre 1809; ASMI, URPM, b. 45.

<sup>59</sup> Per maggiori informazioni leggere l’ultimo capitolo della presente tesi; ASMI, AeS, 1811, b. 58.



delle quali si tratta, ha assegnato per tribunali i Consigli di prefettura. Sono essi i delegati a pronunciare<sup>60</sup>.

Egli cioè, in modo limpido, si dimostrava già convinto che una cosa era la semplice amministrazione, dove ci si tutelava attraverso il ricorso gerarchico, e altra l'incontro tra privato e pubblico. In questo senso per il Bazzetta solo i tribunali potevano pronunciare, con l'unica, rilevante, differenza che (sempre per lui) per volontà di Sua Maestà l'imperatore ne erano stati previsti di speciali su specifici temi, e non quelli ordinari. Fu sempre lui, questa volta in qualità di Presidente della Commissione legale, a respingere il successivo ricorso del Cossoni, sempre per lo stesso caso, provocandone le ire.

Fu qui che il Cossoni definì un aspetto del carattere della Commissione legale non specificata in alcuno stralcio della normativa:

Essendomi stato comunicato il giudicato coll'organo del prefetto d'Olona mi è parso che fosse irregolare non meno che ingiusto. Feci pertanto col mezzo dello stesso prefetto diffidare l'appaltatore che non essendo convinto della giustizia della decisione aveva in animo d'interporre l'appellazione al Consiglio di Stato.

Intanto comunicai il giudicato del consiglio e tutte le relative carte alla Regia Commissione legale per avere il di lei sentimento. Essa fu d'avviso che non vi sia luogo a fare gran fondamento sopra un secondo giudizio che si volesse provocare per ottener la riforma della decisione del Consiglio di prefettura<sup>61</sup>.

La Commissione legale in questo caso diventava una specie di momento intermedio, posto tra il primo grado di giudizio e il secondo, in cui una componente del governo, come lo era il Cossoni, poteva richiedere un giudizio e un parere. Questo peraltro avveniva non solo per il nascente contenzioso amministrativo, ma per la stessa giustizia ordinaria. Per cui, se ad esempio si va a leggere la lettera scritta dal Commissario di governo presso il tribunale di revisione di Bologna, al luogotenente legale del 24 gennaio 1803<sup>62</sup>, si legge:

fattosi luogo all'esecuzione della sentenza emanata dal tribunale di revisione in causa criminale di Lorenzo Fornarini e Giuseppe Gardi

---

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

<sup>61</sup> Lettera del direttore generale delle acque e strade al ministro dell'Interno scritta in data 21 dicembre 1811; *Ibidem*.

<sup>62</sup> Lettera del commissario di governo presso il tribunale di revisione di Bologna scritta al Luogotenente legale in data 24 gennaio 1803; ASBO, LPCT, b. 3.

stante non essersi reclamato a cassazione né per parte loro né per parte del fisco, e inoltre copia conforme della sentenza stessa, affinché da voi siano abbassati gli ordini opportuni, onde venga pienamente eseguita.

Se cioè compito del luogotenente legale fosse provvedere che la sentenza venisse eseguita, al contempo si vede come la possibilità di ricorrere in cassazione fosse attribuita non solo alle parti, ma anche al fisco (già allora rappresentato dalla stessa Commissione legale) qui non citata esplicitamente ma solo implicitamente.

Tenendo conto che il Bazzetta era al contempo Giudice di Cassazione e membro della Commissione legale cioè dell'organo giudicante e del filtro, si creava una particolare dinamica per cui la stessa persona che avrebbe dovuto tutelare l'interesse dello Stato avrebbe poi giudicato in qualità di giudice la vertenza. Peraltro la figura del Bazzetta è interessante perché rappresenta l'ennesima riprova di come, in epoca napoleonica, la realtà sociale italiana riuscisse ad adattare la propria natura ordinamentale alla matrice di origine francese. Si trattava di un adattamento che avveniva attraverso la nomina contemporanea di medesime persone in diverse istituzioni.

Bazzetta peraltro era membro del Magistrato di sanità continentale residente a Milano<sup>63</sup>, il quale si occupava della tutela dell'interesse dello Stato nell'altrettanto importante tema della sanità.

In ogni caso il Bazzetta faceva parte di un'istituzione certamente capace di mantenere una linea decisionale autonoma rispetto alle pressioni degli ambienti governativi. Cossoni si trovò di fronte ad una Commissione che non lo appoggiò nella sua richiesta. Un direttore generale d'acque e strade che aveva interpellato la Commissione appellandosi al già citato art. 3 della legge 27 dicembre 1802, paventando un danno per l'interesse della nazione, non trovò in essa il gioco di sponda per fargli vincere la vertenza. Questa non aveva dato seguito alla richiesta del direttore ma aveva comunque reso manifesto un aspetto assolutamente peculiare della realtà istituzionale italiana, dove esisteva un organismo centrale, cui facevano capo diversi organismi periferici quali erano i procuratori, posta in posizione intermedia tra il primo e il secondo grado di giudizio nei tribunali.

Con ogni probabilità la presenza di questa istituzione serviva come camera di decantazione fra i due gradi di giudizio, con il fine di fornire al governo e al Re il tempo necessario, in casi specifici, per dare una soluzione politica a problematiche che, decise giudizialmente, avrebbero altrimenti potuto danneggiare gli indirizzi di governo. Tale

---

<sup>63</sup> Cfr. *Almanacco reale per l'anno 1811*, Milano, Reale Stamperia, 1811.

dinamica si avviò specialmente nei casi in cui venivano interpellati i Consigli di prefettura e il Consiglio di Stato, e non per un caso, ma proprio perché era in queste istituzioni che venivano toccati i temi massimamente interessanti la pubblica amministrazione e il governo dell'Italia napoleonica. Fu sempre il Cossoni ad affermarlo:

Comunque sia molto valutabile il voto di una magistratura che ha per istituto di fornire i suoi lumi per la tutela dell'interesse dello Stato e comunque io potessi essere tranquillo sul mio dovere abbracciando una tale opinione, mi è parsa non di meno tanto evidente e giusta la causa dell'amministrazione che non so determinarmi a desistere dal proposito di pronunciarne l'appellazione<sup>64</sup>.

La risposta del Cossoni evidenziò quanto il parere della Commissione legale, anche se autorevole, nel momento in cui non avesse trovato d'accordo il governo, non aveva potere imperativo, ma semplicemente consultivo. Affermando che la Commissione era adibita a fornire lumi al governo per la tutela dell'interesse dello Stato egli affermava che, ai suoi occhi, essa aveva una semplice funzione di parere tecnico, pur rispetto ad un tema rilevante.

Forse però è necessario specificare che per Cossoni, come per gli uomini dell'epoca, il riferimento alla tutela dell'interesse dello Stato non fosse generalizzato, ma riferito alla sfera economica. Nella lettera immediatamente precedente al ricorso del Cossoni alla Commissione legale, inviata al prefetto dell'Olonia, era scritto che: «Risultando lesivo all'interesse del tesoro il progetto di transazione non si può convenire, e se ne renda inteso il prefetto»<sup>65</sup>. Dalle sue parole emerge che l'interesse difeso, pur non trascritto sulla normativa ufficiale, era quello del Fisco. Lo stesso Antonio Aldini, nel 1805, definì la Commissione come «incaricata di promuovere e tutelare le ragioni del fisco», e così, più tardi, Alessandro Zanoli<sup>66</sup>. Pure Cristina Belgioioso, descrivendone a metà Ottocento lo smantellamento a seguito del ritorno degli austriaci, così scrisse:

Quanto è alla Commissione legale, essa non rimase lungamente in ufficio, ed abdicò il 14 dicembre dell'anno stesso [1814] nelle mani di un Ufficio fiscale, composto d'un procuratore regio, di cinque avvocati del

---

<sup>64</sup> Lettera del direttore generale delle acque e strade al ministro dell'Interno scritta in data 21 dicembre 1811; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>65</sup> Lettera del Cossoni al Prefetto dell'Olonia scritta in data 24 maggio 1811; ASMI, Genio civile, b. 203.

<sup>66</sup> Ne facevano parte, in epoca monarchica, Giovanni Bazzetta, Giovanni Sommaruga, Baldassarre Sanner e Luigi Possenti; «La Commissione legale rappresentava il fisco»; Alessandro ZANOLI, *Sulla milizia cisalpina, cenni storico statistici dal 1796 al 1814*, Milano, Borroni e Scotti, vol. 1, 1845, p. 238.

fisco, d'un assistente, d'un protocollista, d'un registratore, d'uno speditore e di un commesso. Il quale Ufficio, di pochissimo rilievo, come apparisce per la qualità de' suoi membri, era esso pure meramente provvisoriale<sup>67</sup>.

L'abrogazione austriaca della Commissione legale portò alla creazione di un Ufficio fiscale, rivelando cioè l'intima natura di un'istituzione che, nel testo normativo, sembrava presentare un carattere completamente differente e certamente non economico. Erano cioè gli uomini del tempo ad attribuire il carattere di tutela economica dello Stato alla Commissione e la sua trasformazione semplicemente rivelò tale concezione.

Si trattava di una tutela che si esplicitava nei casi più disparati, sempre su richiesta degli ambienti governativi, su materie che ricordano continuamente la vecchia *police* e che si rifanno sempre a quella mentalità tutoria per cui, prima di approvare normativa e azioni provenienti dalle istituzioni locali, era necessario che un'istituzione di controllo, tramite un procedimento simile a quello della volontaria giurisdizione, ne sindacasse la liceità. Per cui, ad esempio il ministro dell'Interno dopo aver ricevuto dei progetti normativi per la regolamentazione delle riparazioni e mantenimento delle strade da parte dei prefetti del Reno e del Mincio<sup>68</sup> (approvati dai rispetti Consigli generali dipartimentali), così si espresse:

Il ministro dell'Interno sentita previamente su quest'oggetto la Commissione legale nazionale fa rapporto al Vicepresidente proponendo una modula di decreto prescrivente le misure da adottarsi da tutti i Consigli generali dipartimentali per la manutenzione e riparazioni delle strade.

In questo senso, prima di recepire la normativa sulle acque e strade proposta dai Consigli generali, certamente poco attivi, ma non insussistenti, il ministro dell'Interno prima di presentare il progetto al Melzi aveva voluto avvalersi di un parere tecnico sulla loro liceità e conformità. Se però in epoca repubblicana l'operato tecnico della Commissione legale si attivò per interpellazione governativa, così non fu più nel momento in cui, dopo la proclamazione del Regno, vennero attivati e messi in funzione i nuovi Consigli di prefettura. Essendo che ai Consigli di prefettura monarchici, dopo il 1805, era

---

<sup>67</sup> Cristina BELGIOIOSO, *Studi intorno alla storia della Lombardia negli ultimi trent'anni e delle cagioni del difetto d'energia dei Lombardi: manoscritto in francese di un Lombardo, voltato in italiano da un Francese*, Parigi, 1847, p. 107.

<sup>68</sup> «Il prefetto del Dipartimento del Reno e del Mincio nel rimettere ad evasione della circolare n. 4594 il quadro generale delle strade di quel Dipartimento sottopone pure alla superiore approvazione i mezzi adottati dal Consiglio generale onde far fronte alle spese per le necessarie riparazioni delle stesse»; ASMI, AeS, 1804, b. 15.

stata affidata la tutela del pubblico e privato interesse per materie anch'esse inerenti la vecchia *police* (culto, acque, strade etc..) non stupisce lo scoprire che le interpellazioni nei confronti della commissione fossero abbastanza frequenti. Ad esempio così affermava il Consiglio di prefettura del Dipartimento del Serio:

Proposto il dispaccio 31 agosto decorso n. 20925 di S. E. il sig. conte Senatore ministro dell'Interno [...], con cui a fronte del precedente dispaccio 11 marzo 1807 n. 2192 di S. E. il sig. ministro per il culto, trova conveniente che abbia corso la domanda della Congregazione di carità di Bergamo per essere autorizzata a chiamare in giudizio l'avvocato Giambattista Migliorini onde obbligarlo al pagamento di quanto deve allo spedale maggiore. Visto il voto della regia Commissione legale emesso nell'argomento e annesso al primo dei succitati dispacci. [...] il consiglio vi aderisce e riconosce opportuno che per lume le sia rimesso in copia il voto della Commissione legale<sup>69</sup>.

In questo caso il Consiglio di prefettura nel momento in cui stava abilitando la Congregazione di carità, di fatto considerata come un “pupillo<sup>70</sup>” (o un minore) da tutelare nel suo interesse, operava la volontaria giurisdizione. Nel momento in cui per tale operazione erano stati interpellati i ministri dell'Interno e del culto era venuto giocoforza naturale interpellare anche la Commissione legale, la cui funzione era simile. Lo scopo era di tutelare non solo l'interesse della Congregazione e dell'avvocato in questione, ma di verificare che l'avvio di tale processo giudiziario non danneggiasse il pubblico tesoro. Ciò che è infine importante rimarcare è che il Consiglio di prefettura del Serio si “adeguò” alla delibera della commissione e ai suoi “lumi”. Nei fatti il parere consultivo della Commissione non era privo di efficacia.

Una tale concezione, poi, non si rivela solo nei casi in cui la Commissione doveva fornire un parere richiesto dal governo, ma anche dal fatto che la Commissione legale, al pari dei procuratori e dei commissari di governo, doveva apparire in giudizio, in qualità di rappresentante dell'interesse dello Stato, in specifici casi sia presso il Consiglio di Stato che presso i massimi gradi del giudizio dei tribunali ordinari. In base all'importante deliberazione del Consiglio legislativo sulla supremazia degli atti legislativi del 4 marzo

---

<sup>69</sup> Atti della seduta del Consiglio di prefettura del Serio in data 6 settembre 1809; ASBG,PFDS, 1809, b. 1905.

<sup>70</sup> «Pur non nuova rispetto al panorama della cultura giuridica medievale, questa assimilazione della “universitas” al pupillo acquista nel corso dell'età moderna un risalto ed una centralità senza precedenti»; Luca MANNORI, *Il sovrano tutore* cit., p. 139.

1803<sup>71</sup>, che di fatto stabiliva i criteri di riparto tra Consiglio legislativo e giustizia ordinaria, all'art. 9 veniva affermato che: «per l'interesse o diritti della Nazione, la Commissione legale o il Procuratore Nazionale competente fa l'ufficio di Parte e sostiene le pubbliche ragioni avanti il Consiglio»<sup>72</sup>. Si trattava, di fatto, di una specie di pubblico ministero presente in seno al Consiglio legislativo, avente come fine la difesa e la tutela degli interessi del Fisco in materia di pubblica amministrazione.

Tale tutela degli interessi del Fisco si palesò anche nel caso della richiesta di nazionalizzazione dei monti d'acque del Basso Po<sup>73</sup>. In quel caso l'auditor legale della Commissione, ovvero Giovanni Bazzetta, approvò nel 1805 la volontà di alcuni ministri nel dichiarare non nazionale, e quindi particolare, il debito d'acque del circondario di Ferrara:

«Il difetto di prova per parte della commissione dell'acque sui suddivisati essenziali estremi caratteristici d'un debito di Provinica, e la convinzione invece che l'attrice è gravata d'un debito tutto particolare d'alcune classi di possidenti, che la compongono, furono e sono i fondamenti del giudizio emanato dalla sapienza del congresso ministeriale»<sup>74</sup>.

Si esplicitava così qui tutta la funzione consultiva e tecnica della Commissione legale e della sua posizione intermedia, e assolutamente originale, posta prima dei giudizi in Consiglio di Stato:

Esaurite così tutte le eccezioni proposte dalla commissione d'acque non dubita la rispondente che dalla sapienza del Consiglio di Stato sarà esclusa l'avversaria dimanda confermando così il giudizio proferito dal congresso ministeriale<sup>75</sup>.

Tale risoluzione, dando ragione della volontà e delle decisioni ministeriali provocò la reazione di Antonio Aldini, tradizionalmente legato alla difesa degli interessi della società locale dei vari Dipartimenti, ed in particolare del suo Dipartimento del Reno. Così nella sua relazione, rilasciata con ogni probabilità allo stesso Napoleone che doveva decidere sul

---

<sup>71</sup> Regolamento 4 marzo 1803; BL, vol. 1, 1803.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> La documentazione su questo caso è presente in ASMI, Fondo Aldini, b. 76; tale caso è stato inoltre approfondito nella mia relazione "Bologna la dotta e Milano capitale. Alcuni cenni sulla costruzione istituzionale dell'Italia napoleonica" presentata al Seminario di studi: "Milano 1814, la fine di una capitale" tenutosi presso la Villa Reale di Milano il 3 e 4 dicembre 1814 e di cui è in attesa la pubblicazione degli atti.

<sup>74</sup> ASMI, Fondo Aldini, b. 76.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

caso, si espresse contro il parere della Commissione per non essere riuscita ad applicare un giudizio secondo equità:

tali sono le conclusioni della Commissione legale, che hanno servito di fondamento ai tre ministri per dichiarare che il debito della Congregazione dei lavorieri non è a carico dello Stato e che avea presentate anche al Consiglio legislativo per rispondere ai gravami proposti dalla commissione o Magistrato d'acque di Ferrara. [...]Sebbene il caso dei ferraresi non sia identico con quello dei bolognesi quanto alle formalità praticate nell'assunzione del debito, mentre a Bologna fu lo stesso Senato che lo assunse a nome della provincia, l'oggetto però dei debiti fu il medesimo, la conservazione dei rispettivi territori, la navigazione e il bene dello stato. Né saprei convenire nel principio della Commissione legale che tali spese star debbano a carico dei singoli interessati a tutelare le proprie possidenze. Le riparazioni degli argini, e la difesa dei fiumi, che interessano la navigazione, il commercio, l'agricoltura, la popolazione diventano oggetti d'ispezione pubblica<sup>76</sup>.

Aldini appoggiò il progetto e si schierò contro la decisione della Commissione legale. Per l'Aldini infatti non si trattava di una questione di forma, ma di sostanza. Nonostante la legislazione avesse dichiarato nazionali i debiti provinciali, il fatto che il debito d'acque di Ferrara non coinvolgesse la generalità della popolazione del Dipartimento, non disattivava la generalità del suo interesse. Inoltre per l'Aldini chiaro era il rischio che, lasciando la gestione – anche monetaria – del sistema delle acque del Ferrarese ai soli possidenti, si ripudiavano al contempo gli argomenti che legittimavano l'intromissione del governo in quanto “oggetti di ispezione pubblica”.

### *Evoluzione e fine*

La Commissione legale con tutto il suo portato, antico, di pratiche amministrative poteva ancora essere concepibile nell'Italia repubblicana con la sua triplice funzione di organo consultivo, istituzione di controllo del potere giudiziario e rappresentante dello Stato nei tribunali. Non poteva più esserlo con l'avvento del Regno. La progressiva affermazione del Ministero della giustizia non poteva che erodere buona parte delle competenze affidate alla Commissione in epoca repubblicana.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*.

Se infatti si compara la normativa del 1802-1803 con quella del 1808-1810 si scopre che lo “scivolamento” delle funzioni della Commissione fra quelle del Gran Giudice era fondamentalmente già avvenuta. Nel decreto 23 novembre 1803 si parlava di un Gran Giudice ministro della Giustizia che aveva «la corrispondenza diretta colli tribunali, e colli commissari di governo presso li medesimi, colla Commissione legale, e coi procuratori nazionali»<sup>77</sup>. Insomma il ministro teneva corrispondenza anche con i luogotenenti legali di prefettura facenti funzione di commissari del governo presso i tribunali, ma inoltre si occupava anche della corrispondenza con la stessa Commissione legale, di cui veniva cioè riconosciuta l’alterità rispetto al Ministero stesso. Il fatto che nel 1803 il potere di controllo del Ministero sulla Commissione e sui procuratori non fosse ancora esplicitata dalla normativa si evidenziava poi dall’art. 3 della stessa legge, quando si affermava che suo compito era «sorveglia[re] tutti li giudici, e tribunali, ed anche le camere di commercio nell’esercizio delle funzioni giudiziarie, e dà loro le norme, ed istruzioni necessarie, li richiama all’osservanza delle leggi, e discipline e gli ammonisce all’occorrenza»<sup>78</sup>. Insomma nel 1803 il potere di controllo ministeriale si doveva esplicitare solo nei confronti dei tribunali e dei giudici, lasciando una sorta di canale parallelo e alternativo alla Commissione legale e ai suoi procuratori. Avanzando negli anni invece si scopre che la fondamentale sottrazione di molte delle competenze più importanti dell’ormai “Regia” Commissione legale già nel 1808 era avvenuta.

Nell’Almanacco Reale del 1811<sup>79</sup> con un decreto che definiva gli attributi del ministro della Giustizia, guidato da Giuseppe Luosi, si affermava che egli si doveva occupare della «corrispondenza abituale colle corti, coi tribunali, coi giudici, coi regi procuratori per tutto ciò che ha relazione all’amministrazione della giustizia, sia civile, sia criminale»<sup>80</sup>. Non veniva più menzionata la regia commissione nella corrispondenza del Ministero, in quanto su di essa veniva dichiarata la «superiorità»<sup>81</sup>. Una superiorità rimarcata dal fatto che il Ministero aveva assorbito dalla Commissione legale anche la «superiorità e vigilanza sovra i regi procuratori, le corti, i tribunali, i giudici di pace e gli impiegati da loro dipendenti, ed il diritto di correggerli»<sup>82</sup>. Insomma, delle tre funzioni quella di controllo del sistema giudiziario sul finire del primo decennio del 1800 era stata definitivamente assorbita dal

---

<sup>77</sup> Decreto 23 novembre 1803; BL, vol. 1, 1803.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> *Almanacco reale per l’anno 1811*, Milano, Reale Stamperia, 1811, vol. 2, p. 149.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*.



Ministero della giustizia. La funzione di tutela fiscale venne messa in crisi poco tempo dopo con la creazione, il 18 febbraio 1812, della Corte dei Conti.

Rimaneva in un certo senso l'anomalo posizionamento intermedio che aveva assunto la Commissione legale nel caso di vertenze dove comparivano membri del governo e/o il Consiglio di Stato, ma anche questo particolare aspetto non sarebbe rimasto esente da critiche. Critiche che nascevano dal fatto che il posizionamento della Commissione doveva sembrare sempre meno "naturale" nel sistema amministrativo "geometrico" che si stava man mano consolidando e dalla progressiva affermazione dei Consigli di prefettura e del Consiglio di Stato. Non stupisce perciò leggere, in una circolare ai prefetti del Regno:

all'intento di sistemare anche nel Regno d'Italia la giurisdizione amministrativa secondo i suoi veri principi, e di proporre l'abolizione della Commissione legale. Il ministro della Giustizia deve presentare a S. A. I. il Principe Viceré il progetto sulla competenza dei Consigli di prefettura, considerati come i tribunali di prima istanza<sup>83</sup>.

Nel 1811-1812 per tutta una serie di dinamiche interne al sistema amministrativo italiano, di cui si parlerà più avanti, stava emergendo l'esigenza di creare un compiuto sistema di contenzioso amministrativo facente capo ai Consigli di prefettura in primo grado e al Consiglio di Stato in secondo<sup>84</sup>. In un siffatto sistema era abbastanza chiaro che per la Commissione legale ormai non c'era più spazio. Cionondimeno è interessante rilevare come per gli uomini dell'epoca non era possibile riformare il sistema del contenzioso senza eliminare o quantomeno modificare la Commissione.

Com'è noto i progetti di riforma del contenzioso del 1811-1814 non arrivarono in porto a causa del deterioramento prima, e della caduta poi, del sistema napoleonico. La mancata riforma del contenzioso fondamentale salvò la Commissione legale, ancora guidata dal Bazzetta. Infatti non venne mai abolita e continuò ad operare nel suo compito attribuitogli dalla legge 27 dicembre 1802 e dalla prassi, cioè di istituzione avente il compito della difesa del pubblico interesse - fiscale - in materia di pubblica amministrazione, fino all'arrivo degli austriaci. La sua permanenza è testimonianza di come il regime napoleonico non fece in tempo a riformare fin dalle basi il sistema di gestione amministrativa, giudiziaria e di governo. La Commissione legale dimostra poi come la formazione del contenzioso amministrativo italiano non solo non germogliò per iniziativa legislativa, ma rimase in

---

<sup>83</sup> Circolare ai prefetti del 13 maggio 1811; ASMI, URPM, b. 8.

<sup>84</sup> Ne parla estesamente nel suo libro: Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit.

epoca napoleonica profondamente ancorato all'antico binomio pubblico/privato interesse e al sistema della volontaria giurisdizione su cui i sovrani d'antico regime avevano legittimato la propria espansione, e il proprio controllo, sulle materie legate alla vecchia *police*. Al contempo il suo progressivo esautoramento, che con ogni probabilità avrebbe portato alla sua abolizione solo qualche anno più tardi, è segno dell'avanzare di una mentalità e di un sistema organizzativo che erose le antiche modalità di gestione e amministrazione della cosa pubblica. La caduta definitiva del regime, portò alla soppressione di questa istituzione, insieme alla Corte dei Conti e al Ministero del Tesoro nel 1814 (portando alla creazione di un unico Ufficio fiscale), per opera del Governatore conte di Bellegarde.

## “Il Consiglio del prefetto”

IL DECRETO 8 GIUGNO 1805 SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E SUL COMPARTO TERRITORIALE DEL REGNO

Se in epoca repubblicana l'organizzazione territoriale e istituzionale locale fu fondata a partire dalla legge 24 luglio 1802<sup>85</sup>, così in epoca monarchica tale operazione si basò sul decreto 8 giugno 1805<sup>86</sup>. Il decreto lasciava poco spazio a dubbi: l'origine era schiettamente francese. L'art. 1 così recitava:

### TITOLO I

#### *Divisione del territorio*

Art. 1. Il Regno è diviso in Dipartimenti, in distretti, in cantoni, ed in comuni secondo la tabella unita al presente Decreto<sup>87</sup>.

Già a partire dall'art. 1 si potevano però ravvisare alcune differenze sostanziali fra modello italiano, e francese. Infatti il testo transalpino prevedeva l'esistenza di due sole figure: i «Dipartimenti e gli *arrondissement communaux*»<sup>88</sup>, quando invece la suddivisione italiana era più particolareggiata, prevedendo l'esistenza dei distretti e cantoni, d'ispirazione rivoluzionaria.

---

<sup>85</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>86</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Bullettin des lois de la République française*, 3<sup>e</sup> série, tome premier, paris, Imprimerie de la République, Brumaire an IX (1800).

Se a livello di suddivisione territoriale vi furono degli scostamenti, non ve ne furono invece rispetto al profilo istituzionale generale. Come nell'impianto francese anche il decreto 8 giugno prevedeva l'esistenza di tre sole istituzioni cardine del Dipartimento<sup>89</sup>:

- un prefetto, incaricato dell'amministrazione;
- un Consiglio generale, incaricato di esporre i bisogni e reclami del Dipartimento;
- un Consiglio di prefettura<sup>90</sup> composto di tre o quattro membri.

La concezione sottesa all'operato del prefetto era di unico «incaricato dell'amministrazione»<sup>91</sup>, come già il Presidente rispetto al Consiglio di Stato. Il Consiglio generale veniva ad essere esplicitamente dichiarato estensore dei bisogni e reclami del Dipartimento, in ossequio alla sua collegialità, e quindi rappresentatività.

*La volontà napoleonica di mutare i Consigli di prefettura in giudici per le questioni amministrative*

Infine la concezione sottesa al Consiglio di prefettura non veniva chiaramente definita, ma se ne possono desumere alcuni caratteri dalle competenze. Si può con certezza affermare che, nelle intenzioni del legislatore, il Consiglio di prefettura avrebbe dovuto ricalcare a livello dipartimentale ciò che il Consiglio di Stato era a livello nazionale.

Tale questione emergeva già dallo stesso testo, nel momento in cui veniva introdotto, con l'art. 8, il principio per cui il prefetto doveva «presiede[re] al Consiglio di prefettura» e nel momento in cui «vi assiste[va], in parità di voti il suo [era] preponderante»<sup>92</sup>. Si trattava di un esplicito riferimento a quanto espresso già nel regolamento 4 marzo 1803, in cui veniva affermato all'art. 18 che: «qualora il Presidente interviene alla seduta del Consiglio per la decisione di qualche questione di Pubblica Amministrazione, in parità di suffragi il suo voto è preponderante»<sup>93</sup>. Un articolo di un regolamento che, pur promulgato in età repubblicana, restò formalmente, e sostanzialmente, in vigore lungo tutta la parabola napoleonica<sup>94</sup>.

La sovrapposibilità delle competenze veniva poi ad essere “rinforzata” dall'art. 40. del decreto 8 giugno 1805, per cui: «approvati i prospetti preventivi di spese dai rispettivi

---

<sup>89</sup> Cfr. artt.1-11; Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>90</sup> «Art. 3. Vi sono in ciascun Dipartimento un prefetto, un Consiglio di prefettura, ed un Consiglio generale»; *Ibidem*.

<sup>91</sup> Art. 6; *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Regolamento 4 marzo 1803; BL, vol. 1, 1803.

<sup>94</sup> Il ministro dell'Interno in una lettera al prefetto del Mella del 14 luglio 1810 citava il regolamento 4 marzo 1803 non solo come una norma in vigore, ma come fonte normativa di riferimento per la costruzione delle competenze sia del Consiglio di Stato, che dei Consigli di prefettura; ASMI, URPM, b. 23.

consigli; quelli de' Dipartimenti, de' distretti e dei comuni di I classe sono dal prefetto trasmessi al ministro dell'Interno, acciò dietro il parere del Consiglio di Stato, siano regolati ed approvati; quelli dei comuni di II e III classe si trasmettono al prefetto, che dietro parere del Consiglio di prefettura li regola e gli approva»<sup>95</sup>. Nei fatti il Consiglio di Stato era il tutore dei comuni di prima classe così come il Consiglio di prefettura lo era di quelli di seconda e di terza<sup>96</sup>.

Si può affermare con buona certezza che, nelle intenzioni del legislatore e di Napoleone in persona, la funzione del Consiglio di prefettura fosse avviata ad assumere un ruolo di rilievo nelle questioni di pubblica amministrazione, e quindi della giustizia amministrativa, dato che stava viepiù venendo accostato al Consiglio di Stato.

Dalla descrizione di Luigi Rava della seduta del Consiglio di Stato del 10 maggio 1805, l'imperatore – che presenziava - quel giorno decise che il Consiglio di Stato avrebbe avuto funzione consultiva, ma nelle questioni di pubblica amministrazione e per i progetti di legge avrebbe potuto emanare veri e propri decreti<sup>97</sup>. Subito dopo profilò e distinse il ruolo del Consiglio di prefettura da quello del prefetto. Il prefetto sarebbe stato il «principale agente», mentre al Consiglio di prefettura sarebbe stato attribuito il compito di giudicare «nelle questioni amministrative che emergano nel Dipartimento per gli atti di subalterne autorità, come giudica il Consiglio di Stato per gli atti dei Ministri»<sup>98</sup>. In questo Napoleone sembrava aver bene chiara in mente la funzione giudiziaria del Consiglio di prefettura<sup>99</sup>, e peraltro una funzione giudiziaria non necessariamente sottomessa a quella del Consiglio di Stato, ma semplicemente riferita al piano del Dipartimento. Ciò che interessa però qui non è tanto l'affermazione della natura giudiziaria, ma piuttosto del completo disinteresse dei componenti del Consiglio di Stato verso una riforma che, più che altro, avrebbe abolito le

---

<sup>95</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>96</sup> Cfr. Emanuele PAGANO, *Enti locali e Stato in Italia* cit., pp. 35-40.

<sup>97</sup> «S. M. avverte che gli atti del Consiglio diretti al Governo debbono avere le forme e i nomi rispettivamente: o di parere, se il consiglio è puramente consultato per la sua opinione sugli affari; o di Decreto, se il consiglio per competenza giuridica di quistioni di pubblica amministrazione, o di progetto di legge redatto, se è chiamato a discutere progetti di legge»; Luigi RAVA, *Il Consiglio di Stato nel Regno italico e l'opera di napoleone I Re (1805-1814)*, in *Il Consiglio di Stato, studi in occasione del centenario*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, vol. 1, 1932, p. 188.

<sup>98</sup> *Ivi*, p. 192.

<sup>99</sup> Napoleone in un discorso al Corpo legislativo, trascritto nelle memorie di Eugenio di Beauharnais: «Ho soppressa la duplice organizzazione delle Amministrazioni dipartimentali e delle amministrazioni di prefettura, perché giudicai che, facendo riposare l'amministrazione unicamente sopra i prefetti, si otterrebbe non solo il risparmio d'un milione nelle spese, ma ben anco una maggiore rapidità nell'andamento degli affari. Se ho posto allato de' prefetti un consiglio per le materie contenziose, ciò fu ad oggetto di conformarmi a quel principio, che vuole che l'amministrazione sia il fatto d'un solo, e che la decisione degli oggetti litigiosi sia l'opera di parecchi»; Eugenio di BEAUHARNAIS, *Memorie del Regno d'Italia*, Milano, Corona e Cimi editori, vol. 1, libro 2, 1870, p. 158.

Amministrazioni dipartimentali. Nei verbali della discussione i notabili italiani non sembrarono attribuire alcuna importanza all'attribuzione della natura giudiziaria dei Consigli di prefettura da parte di Napoleone, mentre molti cercarono di difendere proprio le Amministrazioni dipartimentali contro la volontà del Bonaparte di liberarsene.

Il ministro dell'Interno arrivò ad affermare di fronte a Napoleone di «non essersene trovato male». Il cancelliere guardasigilli provò a insinuare che la loro abolizione avrebbe messo in crisi la rappresentatività del sistema<sup>100</sup>. Containi rincarò la dose affermando che «per antica istituzione, il Paese ha avuto sempre queste Amministrazioni collegiali»<sup>101</sup>. Il ministro dell'Interno ricordò l'importanza della rappresentazione della molteplicità degli interessi all'interno di queste istituzioni, quando invece sostituendovi un solo prefetto «che è forestiero al Dipartimento, ispirerebbe piuttosto diffidenza»<sup>102</sup>. In questo senso i consiglieri di Stato facevano emergere tutta la loro concezione istituzionale costruita attorno al governo degli interessi, operato attraverso istituzioni collegiali. Questo perché, per loro, semplicemente non era concepibile un modo alternativo di governare. Per loro l'amministrazione non poteva che essere esercitata da persone interessate, come ebbe infatti a dire il Guicciardi il quale, specificando che le spese dipartimentali, per esempio in materie d'acque e strade o per l'istruzione, necessitassero di essere governate attraverso un'istituzione collegiale interessata:

Ma se le spese di codesti gravissimi oggetti restano ai Dipartimenti è necessario, che si conservino le Amministrazioni come quelle, che hanno il più forte interesse nell'azienda<sup>103</sup>.

Napoleone troncò quella che sembrava profilarsi come una sottile fronda nei confronti delle sue decisioni, peraltro da parte di persone d'assoluto spicco, decidendo per la figura monocratica unica, affermando che «non si può formare uno Stato, se tutti ancora non si uniscono gli interessi, e perciò anche le spese»<sup>104</sup>. Nei fatti Napoleone arrivò ad affermare che non doveva più esservi composizione di interessi, ma un solo rappresentante che li assorbisse tutti in sé. Nei fatti veniva d'un colpo, almeno a livello formale, superato l'antico

---

<sup>100</sup> «Il cancelliere guardasigilli osserva, che nella legge 24 luglio le Amministrazioni dipartimentali furono ritenute, poiché essendo rappresentativo il sistema, si volle conservare una rappresentanza dipartimentale»; Luigi RAVA, *Il Consiglio di Stato nel Regno italico e l'opera di napoleone I Re (1805-1814)*, in *Il Consiglio di Stato, studi in occasione del centenario*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, vol. 1, 1932, p. 192.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> *Ivi*, p. 193.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

modello del governo degli interessi in favore del governo operato in nome di un solo “pubblico interesse”, perseguito da un unico amministratore. Eppure, quella che a tutti gli effetti era una svolta epocale, che andava per volontà di Napoleone a recidere molti dei compromessi repubblicani, avrebbe trovato nella sua radicalità una valvola di sfogo nella rimanente istituzione collegiale del Dipartimento affiancata al prefetto, ovvero il Consiglio di prefettura.

Come ebbe a dire Napoleone in persona il Consiglio di prefettura avrebbe dovuto giudicare nelle questioni amministrative. Tali questioni erano elencate nell’art. 9 del decreto 8 giugno 1805. Si trattava di un articolo per molti versi diverso da quello passato tra le mani di Francesco Melzi d’Eril l’11 gennaio dell’anno IX (2 gennaio 1800). Certamente più breve, e per molti versi ricalcato sull’esempio dell’art. 4 della legge 28 piovoso dell’anno VIII, l’art. 9 avrebbe costituito il nucleo centrale del complesso reticolato normativo, man mano costruito attorno al Consiglio di prefettura, nel decennio successivo.

Nel testo italiano mancavano due commi riguardanti le controversie per le indennità dovute ai privati in caso di danni o prelievo di terra (occorrente per i lavori) dai loro terreni. Inoltre nessun cenno veniva fatto rispetto alla materia di *grande voirie*. Il testo italiano presentava infine un piccolo dettaglio che modificava in modo profondo la competenza del Consiglio di prefettura. Se il testo francese lasciava adito ai *particuliers* di querelare gli appaltatori solo per questioni derivanti da un *fait personnel* e non per questioni amministrative, il testo italiano lasciava, al contrario, la possibilità al privato di portare in Consiglio di prefettura ogni tipologia di controversia nei confronti degli appaltatori. L’interpretazione italiana era in questo aspetto più estensiva di quella francese, in quanto prevedeva la contestazione dell’appaltatore anche nel momento in cui stava svolgendo un’azione “pubblica”.

Ciò che risalta, più in generale, è che sia il testo francese, sia quello italiano, non facessero alcun riferimento alla funzione ricoperta dal consiglio, se fosse cioè giudiziaria o amministrativa.

Infine bisogna mettere in luce un ultimo appunto sul primo comma dell’art. 9 del decreto italiano. Il fatto che il Consiglio di prefettura si pronunciasse sulle «difficoltà, che nascono tra i contribuenti per l’esecuzione de’ regolamenti censuari»<sup>105</sup>, ricalcata pedissequamente dalla versione francese, avrebbe avuto delle conseguenze rilevanti.

---

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<p>LEGGE FRANCESE 28 PIOVOSO DELL'ANNO VIII (17 febbraio 1800)<sup>106</sup></p>	<p>DECRETO 8 GIUGNO 1805<sup>107</sup></p>
<p>Art. 4. Le conseil de préfecture prononcera: Sur les demandes de particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes; Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché; Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration; Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics; Sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie;</p>	<p>Art. 9. Il Consiglio di prefettura pronuncia sopra le difficoltà, che nascono tra i contribuenti per l'esecuzione de' regolamenti censuari. Sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti. Sui ricorsi dei particolari, che reclamassero contro i danni, che loro venissero dagli appaltatori. Sulle dimande, e controversie concernenti l'indennità dovuta ai particolari a motivo dei fondi occupati, o scavati per la costruzione delle strade, canali, ed altre pubbliche opere. Sulle dimande, che saranno presentate dai Comuni, e dagli stabilimenti di pubblica beneficenza, ed istruzione per essere autorizzati a comparire in giudizio.</p>

In Italia la riscossione delle imposte non era prerogativa esclusiva dello “Stato”, non solo perché doveva fare affidamento a dei fiduciari (persone che appaltavano o avevano il privilegio di esigere le imposte in cambio di un corrispettivo), ma anche perché esistevano concretamente delle realtà che possedevano il diritto di imporle. Si sta parlando qui dei cosiddetti corpi intermedi, che nell'Italia napoleonica non solo non scomparvero, ma in alcuni casi vennero addirittura introdotti, pure laddove non erano mai esistiti.

Nella mentalità italiana, ad esempio, non era raro che esistessero in alcune regioni enti religiosi, comunità locali, comprensori e circondari per le acque che “naturalmente”, anche se sotto controllo tutorio, possedevano la facoltà di esigere imposte fra i propri appartenenti. Il controllo delle difficoltà censuarie dei contribuenti, applicato in Italia, comportava il controllo del prelievo non solo Statale, ma anche di questi corpi, rendendo il Consiglio di prefettura italiano, come si vedrà, un'istituzione volta al controllo fiscale ed economico dei corpi del sociale presenti in Italia.

Ciò che emergeva però, era la forte centralità posta dall'art. 9 per le questioni legate ai lavori per acque e strade, e più in generale tutti gli appalti pubblici.

<sup>106</sup> Bernard MERCUZOT (a cura di), *La loi du 28 pluviôse an VIII* cit., vedi appendice.

<sup>107</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

*Il confluire nei nuovi Consigli di prefettura di concezioni diverse - Le integrazioni alla normativa dell'8 giugno 1805*

La creazione del Consiglio di prefettura monarchico è di per sé estremamente semplice. Questa è il frutto della volontà di Napoleone d'avvicinare il sistema istituzionale italiano a quello francese attivando la funzione contenziosa, già in via di consolidamento per la Francia, di questa istituzione. Al contempo la competenza viene attivata a partire da una singola norma, ovvero il decreto 8 giugno 1805, e da un singolo articolo, il nono.

Eppure il Consiglio di prefettura monarchico, non poteva considerarsi un'istituzione creata *ex-novo*, ma era per così dire figlio anche di altre concezioni, differenti da quanto immaginato dal Bonaparte. Come ha già detto Livio Antonielli:

la creazione del Consiglio di prefettura ebbe il fine di unire all'interno di un unico istituto i due principi di collaborazione specializzata e di rispetto verso le forze politiche locali che i luogotenenti e le Amministrazioni dipartimentali avevano nella loro diversità rappresentato<sup>108</sup>.

In questo senso i Consigli di prefettura si caratterizzarono, per tutto il decennio successivo, nell'essere «veri giudici e, al contempo, veri amministratori»<sup>109</sup>. Inoltre si ritrovarono, proprio per il loro essere concepiti come il consiglio del prefetto, come un'istituzione ben più complessa di un semplice giudice.

I nuovi Consigli di prefettura avrebbero svolto un ruolo completamente inserito all'interno della Prefettura, anche per la mancanza di propri funzionari. Almeno così venne determinato con una decisione del ministro dell'Interno del 7 agosto 1805<sup>110</sup>. Oltre a doversi riunire ogni volta che il suo istituto lo avesse previsto, il prefetto avrebbe potuto richiederne la convocazione straordinaria, con ogni probabilità per esercitare la sua connaturale funzione consultiva<sup>111</sup>. Infine veniva rimarcato come nessuna delle sue

---

<sup>108</sup> Livio ANTONIELLI, *Alcuni aspetti dell'apparato amministrativo* cit., p. 199.

<sup>109</sup> Piero AIMO, *Un «chef d'oeuvre juridique»: la genesi della giustizia amministrativa*, «Amministrare, rivista quadrimestrale per la scienza dell'amministrazione pubblica», Milano, n. 3, dicembre 1986, p. 392.

<sup>110</sup> «Art. 5. Il consiglio non ha impiegati particolari: esso è assistito interamente da quelli della Prefettura. Il segretario generale tiene il registro deli atti»; *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808, p. 219.

<sup>111</sup> «Art. 1. Il Consiglio di prefettura si raduna ogni volta che il prefetto ne faccia invito o che lo richieda il proprio istituto»; *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808, p. 219.



decisioni potesse essere valida se non collegialmente<sup>112</sup>, andando a rafforzarne quindi la natura di istituzione dall'anima giudiziaria affiancata all'amministratore unico.

Nei fatti dai luogotenenti il Consiglio di prefettura attinse lo spirito collaborativo, mentre dall'Amministrazione dipartimentale portò in dote non solo il concetto di rappresentanza di interessi, ma tutto un modello magistratuale che si basava sulla tutela dei corpi, sul disciplinamento sociale, sul governo misto, sulla rappresentanza di interessi. Non si trattava peraltro di qualcosa di residuale per gli uomini del tempo, ma al contrario di qualcosa di talmente concreto, lo si vuole qui teorizzare, da venire sanzionato legislativamente.

Ciò che si sta cercando di dire è che, non appena venne promulgato il decreto 8 giugno 1805, e confluite nella nuova istituzione le figure dei luogotenenti e delle Amministrazioni dipartimentali, sarebbe venuto naturale per le *élites* allora al potere, una volta partito Napoleone, d'attribuire nelle riforme successive funzioni non solo non giudiziarie, ma addirittura dal sapore per molti versi antico.

Come già si è detto già a partire dal decreto 8 giugno 1805 i Consigli di prefettura avrebbero avuto il compito di controllare (e nei fatti disciplinare) il comportamento finanziario dei comuni di seconda e terza classe. Inoltre, in caso di inadempienza, sempre i Consigli di prefettura potevano sostituirsi ai consigli comunali e deliberare al posto loro, in virtù di un decreto già in essere nell'agosto del 1810<sup>113</sup>, e discusso dal Consiglio di Stato nel luglio 1806<sup>114</sup>.

Il 14 giugno 1805, con un'istruzione del ministro della guerra, venne attribuito ai consiglieri di prefettura l'importante compito di soprintendere alle funzioni di consigli dipartimentali di leva:

Vi è in ogni Dipartimento un consiglio di leva composto dal prefetto presidente, da un membro del Consiglio di prefettura tirato a sorte fra gli individui che lo compongono e dall'ufficiale di gendarmeria più graduato residente nel capo-luogo<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> «Art. 2. Le sue deliberazioni non sono legittime senza la pluralità di tre membri in assenza del prefetto o di due col prefetto»; *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808, p. 219.

<sup>113</sup> «Si uniscono per esteso ed in forma autentica i processi verbali delle deliberazioni dei Consigli comunali, e così quelli del Consiglio di prefettura, quando ha operato in luogo di un Consiglio comunale»; *Codice dei podestà e dei sindaci del Regno d'Italia*, Milano, Dalla Reale stamperia, 1811, p. 312.

<sup>114</sup> Dibattito in Consiglio di Stato sui consigli comunali e sui metodi della loro riunione del luglio 1806; ASMI, Fondo Aldini, b. 46.

<sup>115</sup> Istruzioni del 14 luglio 1805; BL, vol. 2, 1805.

Se poi l'ultimo comma dell'articolo nono affermava quanto il Consiglio di prefettura dovesse pronunciare «sulle dimande, che saranno presentate dai Comuni, e dagli stabilimenti di pubblica beneficenza, ed istruzione per essere autorizzati a comparire in giudizio», nulla diceva dei restanti corpi del sociale ancora esistenti. A questo problema ovviò il ministro del Culto, ordinando che anche gli stabilimenti ecclesiastici, le corporazioni, le fabbriche e le chiese fossero posti sotto la tutela dei Consigli di prefettura:

All'articolo nono del reale decreto organico 8 giugno p.p. rimanendo prescritto che gli stabilimenti di beneficenza ed istruzione abbiano a dipendere dai Consigli di prefettura per l'autorizzazione a comparire in giudizio, non è fatta menzione de' stabilimenti ecclesiastici, corporazioni, fabbriche, chiese e simili. Quindi s. e. il ministro per il culto ha osservato non essersi innovato sull'attuale provvisoria legislazione. Non per tanto ha trovato opportuno di dichiarare, che non sia frapposto indugio alle indispensabili procedure giudiziarie che i prefetti ne' rispettivi Dipartimenti coll'avviso dei Consigli di prefettura siano autorizzati a permettere in suo nome ai predetti stabilimenti di comparire in giudizio sia attivamente sia passivamente colla riserva di riferirsi alla superiore sua definizione nei soli casi dalla loro prudenza giudicati più gravi e più complicati, e singolarmente ove si involga articolo di massima<sup>116</sup>.

Il Consiglio di prefettura veniva quindi avviato a divenire l'istituzione tutrice delle azioni giudiziarie di tutti i corpi del sociale esistenti, partendo dagli enti di assistenza, d'istruzione, a quelli ecclesiastici. Peraltro, come si vedrà poi, essendo stati mantenuti, e implementati anche i corpi d'acque, con il nome di Società di interessati, fu sempre al Consiglio di prefettura che venne attribuito il fondamentale compito di autorizzarli a stare in giudizio nel caso di controversie.

Il regolamento sulla polizia medica del 1806 prevede che le commissioni dipartimentali di sanità, aventi funzione di tutela dell'interesse pubblico sanitario nei Dipartimenti (e peraltro con una funzione giudiziaria<sup>117</sup>), dovessero essere composte dal prefetto e da almeno due consiglieri di prefettura<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Avviso del prefetto del Dipartimento del Serio, sulla necessità dei Consigli di prefettura di esprimersi anche nel caso di controversie degli stabilimenti pubblici come ospedali ed enti di assistenza in generale del 25 febbraio 1806; ASBG, PFDS, Culto, b. 633.

<sup>117</sup> Art. 59 del decreto portante il regolamento sulla polizia medica del 5 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

<sup>118</sup> «Art. 43. le commissioni dipartimentali saranno composte del prefetto, de' due primi consiglieri di prefettura, del presidente del tribunale di prima istanza, di un medico, di un chirurgo e di uno speciale»; Decreto portante il regolamento sulla polizia medica del 5 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

Il decreto 24 ottobre 1806, fece fondere il Magistrato d'acque con il Consiglio di prefettura, affermando all'art. 1 che: «il Magistrato delle acque e strade sarà provvisoriamente esercitato in tutti i Dipartimenti dai Consigli di prefettura»<sup>119</sup>. Tale attribuzione rese automaticamente il Consiglio di prefettura competente nelle questioni amministrative d'acque, nel controllo dei corpi d'acque, e gli fornì una funzione giudiziaria, di tipo magistratuale, ulteriore a quanto previsto dallo stesso Napoleone nel decreto 8 giugno 1805.

Ciò che si sta cercando di dire è che alla volontà di Napoleone di avviare la giustizia amministrativa, in Italia si affiancò tutto un lavoro normativo finalizzato a inserire i Consigli di prefettura in specifiche istituzioni, in materia di culto, dei comuni, delle acque, militari e censuarie, e dall'altra ad attribuirgli competenze suppletive di tipo tutorio e disciplinatorio. Queste competenze non erano separate dalla funzione contenziosa, ma ne erano addirittura strettamente collegate. Essendo ognuno di questi ambiti complesso, e disponendo di una mole documentaria troppo vasta per essere concentrata in un unico lavoro, si è deciso di mettere da parte l'affascinante disamina del rapporto fra i Consigli di prefettura e i comuni, o i Consigli di prefettura e le istituzioni del culto, per concentrarsi sul solo tema delle acque. Le prime due tematiche sono per molti versi quasi pari a quella delle acque, sia in ordine alla mole documentaria raccolta, sia in merito alla complessità del tema e dei risvolti rispetto allo sviluppo dello Stato moderno, fra disciplinamento e amministrazione, a partire dall'operato dei Consigli di prefettura. Si è però deciso di sviluppare lo specifico tema delle acque e strade, in seno ai Consigli di prefettura dell'Italia napoleonica, perché lo si è ritenuto strumento privilegiato per mettere in evidenza tutte le profonde contraddizioni presenti nella formazione del nuovo Stato moderno, di cui l'esperienza napoleonica fu per molti versi il volano più importante.

---

<sup>119</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806, p. 318.

## (1805 – 1807) LA RIFORMA COMPLESSIVA DELL'ORDINAMENTO D'ACQUE E STRADE

### Decreto 6 maggio 1806 sugli ingegneri d'acque e strade, sulle magistrature d'acque e strade e sulle Società di interessati.

Il decreto 6 maggio 1806<sup>120</sup> fu il secondo vero tentativo, dopo la legge 20 aprile 1804, di riformare il sistema delle acque del Regno d'Italia napoleonico. Anche in questo caso i compromessi furono molti, e da questo testo emerge più che negli altri come fosse in atto uno scontro di concezioni per la gestione del sistema delle acque italiano.

Tale legge era suddivisa in quattro parti:

- titolo I: Formazione del corpo degli ingegneri d'acque e strade;
- titolo II: Funzione delle autorità civili in materia d'acque e strade;
- titolo III: Delle spese per i lavori d'acque e strade;
- titolo IV: Delle Società di interessati negli scoli.

Il titolo I, composto di 31 articoli, prevedeva la formazione delle figure degli ingegneri d'acque e strade e degli ispettori. Agli ispettori veniva attribuita una funzione prevalentemente di controllo, mentre agli ingegneri esecutiva. Si trattava in entrambi i casi di figure tecniche; che dovevano soprintendere ai lavori interessanti lo Stato, i Dipartimenti e i comuni. Dal testo emerge come la loro dipendenza gerarchica, più che alle prefetture, sia da riferirsi alla Direzione generale d'acque e strade<sup>121</sup>.

#### FUNZIONE DELLE AUTORITÀ CIVILI IN MATERIA D'ACQUE E STRADE

Nel titolo II del decreto 6 maggio 1806, invece, venivano introdotte le competenze delle *Autorità civili in materia d'acque e strade* e, nella fattispecie, delle prefetture, dei Magistrati d'acque e dei comuni. Alle prefetture l'art. 32 del decreto affidava il compito della «vigilanza diretta sopra tutti i lavori per acque e strade che si eseguono né rispettivi loro Dipartimenti». Sempre esse venivano inoltre, in base agli artt. 33 e 34, informate dalla «Direzione generale di tutti i lavori ch'essa commette agl'ingegneri»<sup>122</sup>. A loro volta le prefetture avevano il compito di informare la Direzione generale «in caso di negligenza o

---

<sup>120</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>121</sup> «In tutti gli accennati oggetti [gli ingegneri in capo] ricevono gli ordini immediatamente dalla Direzione generale colla quale corrispondono»; Art. 9, t. 6 del decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

mancanza per parte degli impiegati in oggetti di strade ed acque»<sup>123</sup>. Tali articoli configuravano quindi una funzione per le prefetture di controllo.

L'art. 35 era dedicato al caso in cui il pubblico e il privato fossero venuti a mischiarsi, cioè le cosiddette questioni di “pubblica amministrazione”. E infatti l'art. 35 così recitava: «[i Consigli di prefettura] Ricevono i reclami delle parti, e giudicano in tutti gli affari che sono loro attribuiti dall'art. 9 del Decreto Reale degli 8 giugno 1805»<sup>124</sup>. Di fatto, stanti i commi dell'art. 9 del decreto 8 giugno 1805<sup>125</sup> al prefetto, in Consiglio di prefettura, veniva attribuito il compito di decidere di tutte le difficoltà con gli appaltatori e di tutti i problemi dei privati con gli appaltatori in materia d'acque e strade. A questa “base” del decreto 8 giugno 1805 veniva aggiunto quanto detto con l'art. 36 per cui:

«Procedono, mediante regolare asta, a tutti gli appalti dei lavori per acque e strade, e riconosciuta la regolarità degli atti, ne sottopongono la deliberazione col loro parere alla Direzione generale per l'approvazione del ministro dell'Interno»<sup>126</sup>.

e l'art. 37 per cui:

«approvano la deliberazione degli appalti proposti dai comuni per lavori d'acque e strade, quando si conoscano che gli atti, e lo sperimento dell'asta ne sono regolari»<sup>127</sup>.

Si comprende che la funzione di vertice era attribuita in modo definitivo alla Direzione generale, sottosezione del Ministero dell'Interno guidata, in quel momento dal reggiano Giovanni Paradisi. Ma si trattava di una funzione di controllo, quando invece le funzioni amministrative ed operative erano lasciate in questo modo alle prefetture ed ai Consigli di prefettura. L'art. 37 è di particolare interesse per una ragione. Così come la Direzione generale doveva approvare le aste operate dalla Prefettura di un Dipartimento, e in particolare dal Consiglio di prefettura, così la Prefettura (e per analogia il Consiglio di prefettura) doveva controllare e verificare le aste operate dai comuni. Nella sostanza il prefetto, in Consiglio di prefettura per le attribuzioni dell'art. 9 del decreto 8 giugno 1805,

---

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> Cioè «Il Consiglio di prefettura pronuncia sopra le difficoltà, che nascono tra i contribuenti per l'esecuzione de' regolamenti censuari. [...] Sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti. [...] Sui ricorsi dei particolari, che reclamassero contro i danni, che loro venissero dagli appaltatori»; Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>126</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

doveva svolgere le medesime attribuzioni di controllo per i comuni che la Direzione generale eseguiva per i Dipartimenti. Ne consegue che si stavano attribuendo localmente al consiglio “del prefetto” le funzioni d’acque e strade della Direzione generale. Una tale operazione avrebbe poi portato a ritenere quanto meno “naturale” il consegnare ai Consigli di prefettura, nel futuro immediato, le funzioni di Magistrato d’acque e strade.

Infine bisogna rimarcare come al Consiglio di prefettura, e al prefetto, venissero attribuiti compiti operativi e di supervisione per tutto ciò che concerneva le gare d’asta, gli appaltatori, e l’azione dei comuni in materia d’acque e strade, cioè tutte le materie d’acque in cui il pubblico potere affidava a privati o corpi funzioni squisitamente pubbliche, cioè la pubblica amministrazione ottocentesca.

La seconda autorità civile prevista dal legislatore era il Magistrato d’acque, il quale pur non abolito, veniva nettamente ridimensionato nelle sue funzioni rispetto a quanto previsto dalle legge 20 aprile 1804. Si trattava di quattro articoli scarni, senza nessun riferimento quanto ad attribuzioni, competenze o funzionamento.

Art. 41. In tutti i Dipartimenti vi sono delle magistrature civili che prestano il gratuito loro servizio in sussidio delle Prefetture negli oggetti di strade e di acque.

Art. 42. Trattandosi di lavori generali che riguardino in grande il sistema del Po, ciascuno dei Magistrati interessati nel suddetto fiume sceglie nel suo seno un individuo per occuparsene.

Art. 43. L’unione di questi membri forma il Magistrato ordinato dall’articolo 3 del Real Decreto 25 giugno 1805.

Art. 44. Questo Magistrato è sempre assistito da uno degli ispettori generali scelto dal Governo<sup>128</sup>.

Il fatto che nessuna attribuzione venisse elencata era il segno che la normativa del 20 aprile 1804 fosse da ritenersi in blocco mantenuta. In questo modo i Magistrati non avrebbero perso la loro natura di istituzione ibrida, giudiziaria e di rappresentanza, dei vari interessi del Dipartimento. I regolamenti locali sul tema venivano anche questi mantenuti in vigore e infine bisogna rimarcare come già in epoca repubblicana era stata prevista la presenza dei luogotenenti di prefettura e degli amministratori dipartimentali nei Magistrati d’acque e strade, con l’aggiunta della figura del prefetto, di cinque persone scelte dal Consiglio generale (art. 24)<sup>129</sup> e di un consultore idraulico.

---

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1,1804.

Evidentemente tale magistratura, secolarmente con funzioni esecutive e in parte anche giudiziarie, avrebbe finito per collidere con quelle in parte giudiziarie dei Consigli di prefettura monarchici. Da tale paragone si comprende come il Consiglio di prefettura fosse, come radice, un Magistrato, come poteva esserlo quello per acque e strade e la differenza stesse nella separazione delle competenze. In antico regime gli antichi stati italiani avevano sviluppato, in forme varie, diverse magistrature con funzioni esecutive e giudiziarie per ogni materia, come le acque o la sanità per esempio. Queste materie, che di fatto costituivano l'ossatura della vecchia *police*, nascevano dall'interesse del sovrano su alcune materie di interesse pubblico.

La creazione del Consiglio di prefettura non era servita tanto per distruggere l'antico sistema, ma per riunire tutte queste magistrature in un'unica istituzione, che si occupasse da sola di tutte le materie costituenti la *police*, ovvero le questioni di "pubblica amministrazione". Il permanere della funzione dei Magistrati alle acque, che di fatto costituivano una sovrapposizione a questa pretesa universale che si voleva attribuire ai Consigli di prefettura, era segno di quanta fatica stesse facendo la classe politica italiana nel liquidare il modello precedente all'arrivo dei francesi.

Per questa ragione, tra il 1805 e il 1809, il punto centrale per la Direzione generale d'acque e strade, non fu tanto d'abolire le funzioni dei Magistrati d'acque, ma piuttosto di capire come farle confluire senza traumi all'interno dei Consigli di prefettura. Di fatto, però, il decreto 6 maggio 1806, fu chiaramente il prodotto dell'incapacità governativa di creare un nuovo sistema di gestione delle acque, abolendo automaticamente il precedente. Ne conseguiva che due modelli (quello della Direzione e quello dei Magistrati alle acque), da quel momento in poi, sarebbero stati costretti a coesistere nel medesimo ordinamento. Bisogna infine rimarcare come l'introduzione della figura della Direzione generale d'acque e strade non sembrava essere, in questo preciso momento, il modello certamente destinato a imporsi come predominante. Gli artt. 42 e 43, sempre del decreto, andavano invece a rendere ancora più forte e preminente la figura di queste magistrature, creandone una centrale.

Art. 42. Trattandosi di lavori generali che riguardino in grande il sistema del Po, ciascuno dei Magistrati interessati nel suddetto fiume sceglie nel suo seno un individuo per occuparsene.

Art. 43. L'unione di questi membri forma il Magistrato ordinato dall'articolo 3 del Real Decreto 25 giugno 1805<sup>130</sup>.

Il decreto 25 giugno 1805 era firmato dallo stesso Napoleone, e nasceva dalla concessione “graziosa” del sovrano agli ambienti bolognesi impersonificati dall’Aldini. Non stupisce poi constatare come questo Magistrato centrale per il Po in grande, con funzioni importanti, esecutive, fiscali e giudiziarie, abbia trovato sede in Bologna<sup>131</sup>.

#### DELLE SPESE PEI LAVORI D’ACQUE E STRADE

Il terzo titolo della legge stabiliva i metodi per le spese d’acque e strade. Gli artt. 48 e 49 apparentemente potevano sembrare una riproposizione semplificata degli artt. 1 e 2 della legge 20 aprile 1804.

Essi invece, pur riprendendo la forma della legge precedente ne modificavano in modo strutturale i meccanismi.

LEGGE 20 APRILE 1804 <sup>132</sup>	DECRETO 6 MAGGIO 1806 <sup>133</sup>
<p>Art. 1. i lavori occorrenti tanto né porti di mare, quanto intorno ai fiumi, torrenti e laghi che hanno per unico oggetto la navigazione, sono a carico della Nazione. La legge assegna annualmente i fondi necessari per tali spese.</p> <p>Art. 2. Nei torrenti e fiumi arcifini, e nei navigabili arginati, ove il lavoro necessario per assicurare la conservazione del territorio o della navigazione importi una spesa maggiore di quella che occorrerebbe per la difesa dei terreni, il dipiù è parimente a carico della Nazione.</p>	<p>Art. 48. Il Tesoro Regio somministra le somme occorrenti per le spese dei lavori dei fiumi che scorrono stabilmente fra gli argini.</p> <p>Art. 49. Gl'interessati nel rispettivo circondario contribuiscono al Tesoro quella quota annua, che equivalga alla spesa per l'addietro sostenuta in danaro ed in opere per ordinaria manutenzione .</p>

Si trattava solo di un’apparente parafrasi, quando invece il passaggio più importante stava nella dichiarazione per cui la somministrazione del denaro sarebbe stata operata dal tesoro, anche per l’ordinaria manutenzione. Se la legge 20 aprile 1804 fu costruita attorno ai circondari, avvantaggiati dal contributo che lo Stato avrebbe erogato in caso di spese

<sup>130</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>131</sup> Per approfondire in modo esauriente il tema delle magistrature d’acque, dell’influenza felsinea, consultare il capitolo sul modello cispadano d’acque.

<sup>132</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>133</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.



straordinarie, il decreto 6 maggio 1806 invece dichiarò ogni spesa in materia d'acque, anche ordinaria, di competenza dello Stato.

In base all'art. 49 veniva assegnato agli interessati (d'acque) di corrispondere una cifra prestabilita per coprire ogni tipologia di spesa. In questo modo si nazionalizzavano le spese in materia d'acque, senza peraltro lasciare inteso quale istituzione governativa avrebbe poi avuto il compito di gestirli. Si trattava di una rivoluzione, comprovata dalla dichiarazione della nazionalità delle spese anche in materia di strade, trascritta in alcuni articoli successivi. Trattandosi di una sottrazione di competenze (e di risorse) molto forte, il legislatore volle comunque lasciare aperto un canale ai possidenti per intervenire quantomeno nella ridefinizione del contributo. L'art. 50 fu il risultato di questa intenzione:

Art. 50. Una commissione formata d'ingegneri in capo in concorso di due delegati per ciascun Dipartimento nominati dal rispettivo Magistrato, sarà incaricata di proporre ogni triennio il contributo per l'ordinaria manutenzione<sup>134</sup>.

Infatti, se il Magistrato era una forza d'espressione degli interessi locali, gli ingegneri, secondo il dettato della legge, dovevano essere espressione del governo e in particolare della Direzione generale e del Ministero dell'Interno<sup>135</sup>. In questo modo l'art. 50 cercò di trovare una composizione accettabile fra interessi governativi, e interessi locali, nella definizione delle imposte d'acque nei diversi Dipartimenti.

Gli articoli 52, 53 e 54, per diverse ragioni, si rivelavano essere posteriori nel testo, ma scritti prima degli articoli 48 e 49:

Art. 52. Tutte le spese che hanno per unico oggetto la navigazione, sono a carico dello Stato.

Art. 53. Le spese per l'ordinaria difesa dei fiumi e torrenti disarginati sono a carico dei rispettivi interessati.

Art. 54. Ha luogo il sussidio del Tesoro Regio in caso di opera e spesa straordinaria che interessi lo Stato pei rapporti di confine o di commercio, o per la conservazione di un territorio abitato, minacciato dalla corrosione<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> «Art. 23. Tutte le promozioni [degli ingegneri] sono fatte dal Re sull'indicazione del direttore generale, e rapporto del ministro dell'Interno»; *Ibidem*.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

Gli articoli 52, 53 e 54 erano il frutto della mentalità della legge 20 aprile 1804, con la già analizzata suddivisione dei carichi di spesa in base all'interesse del pubblico e dei privati. Di fatto erano la trascrizione letterale di quanto affermato nella legge 1804. Il fatto che vi fosse sovrapposizione con quanto affermato dall'art. 48 dello stesso decreto 6 maggio 1806 porta a pensare che essi costituissero l'impianto originario del progetto di decreto e che la nazionalizzazione delle spese contenuta negli artt. 48 e 49, precedente nel testo ma probabilmente non nella stesura, furono un'aggiunta cronologicamente successiva. L'art. 53 affermava che le spese per ordinaria manutenzione erano a carico degli interessati. L'art. 49 invece, pur non contraddicendo l'articolo precedente, ne snaturava completamente il senso, lasciando effettivamente a carico degli interessati le spese, ma attribuendo poi i fondi al governo. L'art. 55 introduceva poi un altro elemento di compromesso:

Art. 55. A questo intento gl'ingegneri in capo visitano ogni anno i fiumi e torrenti principali, esaminano lo stato delle rispettive sponde, ed indicano le opere di difesa che spettano agl'interessati, in forza dei regolamenti veglianti, o di quelli che verranno stabiliti sulle opere dei torrenti, e fiumi disarginati<sup>137</sup>.

In questo modo veniva estromesso il Magistrato d'acque e strade dal compito di rilevare e ordinare le opere di difesa, pur mantenendo in vigore i regolamenti veglianti nei rispettivi Dipartimenti.

#### LA NAZIONALIZZAZIONE DELLE SPESE PER LE STRADE

A riprova della minore importanza attribuita dal legislatore all'ambito delle strade, si può notare l'esiguità degli articoli promulgati sul tema, in questa legge, pur espressamente dedicata ad acque, e strade. Cionondimeno i pochi articoli approvati costituivano, già di per sé, un cambiamento strutturale del sistema rispetto al passato:

Art. 59. La costruzione e conservazione delle strade, che la legge 27 marzo 1804 ha classificate dipartimentali, resta a carico dello Stato.

Art. 60. Le strade comunali e private sono a carico de' comuni e padroni coerentemente alla citata legge<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> *Ibidem*.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

Il dettato di queste leggi mostra nuovamente la volontà del legislatore di operare quella rivoluzione, mancata per tante ragioni, in epoca repubblicana. Come per l'art. 30 del decreto 27 marzo 1804 sulle strade (la cui impostazione, lo si ripete, non era la stessa della legge 20 aprile 1804 sulle acque), si tentava, nuovamente, di creare un sistema che separasse in modo netto ciò che era pubblico da ciò che era privato. Dovevano esistere solo due tipologie di strade, quelle il cui mantenimento fosse a solo carico dello Stato (puramente amministrative) e quelle il cui mantenimento sarebbe stato a carico dei soli privati o dei comuni (le cui controversie sarebbero state giudicate dai tribunali ordinari). Era l'ennesimo tentativo di impedire il riemergere di quel particolare ambito delle strade, come delle acque d'altronde, dove il pubblico e il privato si incontravano e la gestione di tali materie andava eseguita con la cooperazione di entrambi. Si trattava di un tentativo destinato al fallimento.

Ciononostante il decreto 6 maggio costituì un passo in avanti rispetto ai principi già sanciti dalla legge 25 maggio 1802<sup>139</sup>. Con il decreto 6 maggio anche l'erogazione dei fondi diventava di esclusiva competenza del governo centrale. Si trattava di un passo importante verso l'accentramento, che non deve però fuorviare. Pur avendo il governo avocato l'approvazione e la gestione dei fondi, ciò non significava che la società locale fosse automaticamente estromessa da ogni possibilità d'azione in materia viaria. I fondi per i lavori e la manutenzione delle strade erano ormai stati chiaramente posti sotto controllo governativo. Tale chiarezza veniva però immediatamente a cadere rispetto a chi dovesse disporre del potere d'iniziativa sul tema, né sulle concrete modalità operative, ed è su questo aspetto che fecero leva le forze politiche locali più attive dei vari Dipartimenti.

Nel testo del decreto 6 maggio 1806 veniva poi delineato un primo piano di disciplina degli appalti<sup>140</sup>, il quale a dire la verità non si discostava poi molto da quanto già espresso dalle leggi 25 maggio 1802 e 10 luglio 1802.

#### DELLE SOCIETÀ DI INTERESSATI NEGLI SCOLI

Il decreto 6 maggio 1806 conteneva infine una quarta sezione, dedicata alle Società di interessati già previste dalla legge 20 aprile 1804.

---

<sup>139</sup> Decreto 25 maggio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>140</sup> «Art. 61. Tutti i lavori d'acque e strade si fanno con appalti regolari. Vi ha delle discipline e dei capitoli normali per gli appalti, e ve ne ha de' parziali per le circostanze di ciascuna opera.

Art. 62. Per declinare dall'appalto, e fare le operazioni per economia, si chiede un ordine espresso del Governo che ne riconoscerà il caso e la necessità.

Art. 63 Se il bisogno dell'opera sia urgente, l'ingegnere in capo [può] incominciare l'intrapresa per economia, tenuto però di darne parte senza indugio alla Direzione generale»; in Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

Se tutti gli articoli della legge 6 maggio 1806 erano un evidente passo avanti verso la centralizzazione del sistema di gestione d'acque e strade a livello nazionale, seppur ancora fra molti compromessi, così non fu per le Società di interessati. Già previste dalla legge 20 aprile 1804, vennero confermate, sempre senza esplicitare nulla rispetto a funzioni, competenze e rapporti, lasciandone in vigore gli antichi regolamenti (se esistenti). Le Società di interessati erano fondamentalmente dei corpi, "fiduciari", composti dai possidenti orbitanti attorno ad un corso d'acque, i quali si occupavano della loro manutenzione ordinaria e straordinaria.

La riproposizione dei corpi d'acque nella parte finale del decreto 6 maggio 1806 costituiva il segno più evidente della presenza di due diverse concezioni all'interno di un unico testo. Infatti se nella prima parte era evidente il tentativo di separare in modo netto il pubblico dal privato, in questa ultima parte si riproponevano dei corpi del sociale, non governativi, con funzioni eminentemente pubbliche.

Riprendendo gli articoli che andavano dal 6 al 14 della legge 20 aprile 1804 vennero riconfermati i comprensori. L'art. 71 così affermava:

Art. 71. I possidenti interessati nei lavori d'acque, che hanno per unico oggetto gli scoli o le bonificazioni e migliorie dei terreni, sono unite in altrettante società, quante possano essere determinate dalla comunione dell'interesse e dalle divisioni territoriali del Regno<sup>141</sup>.

I punti rilevanti in questo articolo sono diversi: il riferimento alla comunione dell'interesse, dal sapore antico, era ancora una volta il riverbero di una mentalità per cui un corpo era l'insieme di più interessi in vista di un interesse generale e comune (in questo caso la gestione di un corso d'acqua). Bisogna poi rimarcare, ancora, come di diritto e di fatto queste Società di interessati fossero a tutti gli effetti dei corpi del sociale, non appartenenti alla sfera statale – seppur sotto stringente tutela -. Infine bisogna rimarcare il punto veramente capitale, quando l'articolo affermava che "l'unico" oggetto contemplato per questi consorzi consisteva negli «scoli o le bonificazioni e migliorie dei terreni». Di fatto nessun riferimento veniva più espresso per gli argini, la cui gestione ormai era stata avocata alla Direzione generale e al corpo degli ingegneri, tranne per il fatto che le somme per l'ordinaria manutenzione dovevano essere corrisposte dai comprensori alla Direzione generale. Di fatto ciò che concerneva il pubblico nelle materie d'acque (tra cui le

---

<sup>141</sup> *Ibidem*.

controversie) era stato avvocato all'amministrazione pubblica, cioè la Direzione generale. In questo modo le magistrature d'acque, pur non abolite, avevano perso forse il settore più importante della gestione del sistema idraulico, quello che concerneva il "pubblico". Ma allora perché mantenere in vita i comprensori, le relative Società di interessati e così le magistrature? L'art. 71 ne svela in controtelaio la ragione. Il vecchio sistema della *police* non si occupava solo del controllo di ciò che era pubblico in senso generale, ma anche della tutela dell'interesse generale all'interno dei corpi. Parafrasando: le magistrature avevano perso il controllo dei settori di interesse pubblico diretto (come un argine), ma non la possibilità di tutelare il proprio interesse interno, col fine di impedire che l'interesse di un privato potesse danneggiarle.

L'art. 71 parlava degli scoli e delle bonificazioni, cioè di quelle opere che, concretamente rappresentavano l'incontro (una chiavica) tra l'interesse pubblico (il fiume) e il privato (le terre da coltivare). I Magistrati d'acque e i comprensori vennero lasciati in vita per occuparsi di quel particolare ambito che era la gestione corporativa dei beni da parte di un determinato gruppo di persone. I Magistrati dovevano tutelare l'interesse del comprensorio contro l'azione dei suoi stessi componenti. Per queste ragioni tutte le Società di interessati esistenti vennero lasciate in vigore<sup>142</sup>, e per le stesse ragioni il controllo di queste non venne affidato alla Direzione generale d'acque e strade, ma alle prefetture, senza peraltro regolamentarne ancora il funzionamento.

Art. 74. Le Società degli interessati sono sotto la ispezione delle Prefetture, ed esercitano le loro incumbenze secondo le norme e discipline che verranno superiormente prescritte<sup>143</sup>.

Il fatto che il funzionamento di queste società non fosse attribuito al controllo della Direzione generale d'acque e strade, non impedì l'estensione della normativa sugli appalti anche a queste particolari figure del sociale, con tutto il controllo che ne conseguiva<sup>144</sup>. Infine il titolo V richiedeva che in futuro venissero emanati i necessari regolamenti sulle questioni espresse dal decreto, e nella fattispecie:

- art. 76. Un regolamento per l'adattamento e polizia delle strade;

---

<sup>142</sup> «Art. 72. Sono conservate le società esistenti, salve quelle modificazioni od addizioni, che fossero riconosciute opportune», «Art. 73. L'elenco delle società viene immancabilmente pubblicato nel decorso del prossimo futuro anno 1807»; *Ibidem*.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> «Art. 75. Gli articoli 61, 62, 67 del presente Reale Decreto sono applicabili ancora ai lavori spettanti alla società degl'interessati negli scoli»; *Ibidem*.

- art. 77. Un regolamento per la custodia degli argini ordinaria e straordinaria;
- art. 78. Un regolamento per la navigazione e per l'irrigazione ed uso d'acque degli opifici;
- art. 79. Discipline per le Società di interessati negli scoli e bonificazioni<sup>145</sup>.

L'articolato si chiudeva con l'art. 80, il quale scandiva: «Tutti questi regolamenti saranno di pubblica amministrazione»<sup>146</sup>. I Consigli di prefettura del Regno d'Italia non vennero menzionati mai nel corso della legge 6 maggio 1806, eppure l'articolo 80 sanzionava l'entrata della materia d'acque e strade – in modo indiretto ma sostanziale - nell'orbita delle competenze di questi consigli. In questo modo i Consigli di prefettura, per un complesso meccanismo di interazione tra gli articoli delle norme, veniva avviato una volta ancora di più a divenire un'istituzione centrale nel nuovo sistema di gestione delle acque, e strade, del Regno d'Italia napoleonico.

## I regolamenti del 20 maggio 1806

### IL REGOLAMENTO PER LA COSTRUZIONE, ADATTAMENTO E CONSERVAZIONE DELLE STRADE

Come conseguenza del decreto 6 maggio 1806 vennero emanati, nello stretto giro di due settimane, quattro relativi regolamenti. La volontà di chiarire una volta per tutte la competenza su ogni singola materia era evidente.

Il primo regolamento, «per la costruzione, per l'adattamento, e per la conservazione delle strade» creava tre tipologie di strade<sup>147</sup>:

- private;
- comunali;
- nazionali.

Gli articoli e i commi erano costruiti in maniera tale che non potesse esservi confusione tra queste tre tipologie, né sovrapposizione, probabilmente proprio per impedire che

---

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> «Art. 1. Le strade sono o private, o comunali, o nazionali.

Art. 2. Le strade aperte da uno o più possidenti nel fondo di loro proprietà, ed a particolare loro comodo, quantunque anco gravate di pubblica servitù, sono private.

Art. 3. Le strade le quali servono principalmente a comodo del comune, sono comunali.

Art. 4. Le strade che si chiamano postali, II. Quelle per cui dalla città centrale di un Dipartimento si passa alla centrale di un altro, III. Quelle, che per essere molto frequentate servono al commercio esterno, sono tutte strade nazionali», *Ibidem*.

potesse esservi a sua volta confusione sulle autorità competenti. Dopo averle classificate il regolamento passò a definire i criteri di costruzione, il sistema degli appalti, la regolazione delle spese e dei carichi fiscali per il mantenimento e per le nuove opere. Infine venivano stabilite delle regole di polizia, sull'occupazione del suolo stradale e raccomandazioni per i lavori da eseguirsi. Infine l'ultimo titolo, il VI, dedicato alle disposizioni generali, elencava le modalità di rilevazione e comminazione delle contravvenzioni in materia stradale. L'art. 42 affermava: «I contravventori alle disposizioni del presente regolamento incorrono in una multa non maggiore di lire 100. Questa viene dichiarata dalle Municipalità, salvo il ricorso ai Prefetti»<sup>148</sup>.

In questo modo, però, il legislatore disattendeva quasi completamente il dettato dei testi francesi di riferimento sul tema, in particolare l'art. 4 della legge 29 fiorile anno X (19 maggio 1802) sulle contravvenzioni in materia di *grande voirie*<sup>149</sup> e la legge 9 ventoso anno XII (febbraio 1804) sui *chemins vicinaux*<sup>150</sup>, laddove compito precipuo dei Consigli di prefettura era lo statuire col prefetto sulle contravvenzioni in materia stradale. In Italia invece si decise di lasciare ai comuni il compito di comminare le multe, e di attribuire al solo prefetto il compito di decidere in caso di ricorso. In effetti nel momento in cui si cercava di eliminare in modo definitivo la compartecipazione del pubblico e del privato, distinguendoli totalmente, a livello teorico, non doveva nemmeno servire un'istituzione che se ne dovesse occupare – ovvero il Consiglio di prefettura – come invece era specificatamente previsto in Francia<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> «Art. 4. Il sera statué définitivement en conseil de préfecture: les arrêtés seront exécutés sans visa ni mandement des tribunaux, nonobstant et sauf tout recours»; Legge 29 fiorile anno X (19 maggio 1802) sulle contravvenzioni in materia di *grande voirie* e sui corsi d'acqua navigabili; in Nicolas Jean Baptiste BOYARD, *Manuel des officiers municipaux: nouveau guide des maires, adjoints et conseillers municipaux, dans leurs rapports avec l'ordre administratif et l'ordre judiciaire, les Collèges électoraux, la Garde nationale, l'Armée, l'Administration forestière, l'Instruction publique et le clergé, selon la législation nouvelle, suivi, d'un formulaire de tous les actes d'administration et de police administrative et judiciaire*, Paris, Librairie encyclopédique de Roret, 1835, p. 89.

<sup>150</sup> «L'état dressé par le maire, et les réclamations des parties intéressées, s'il en est, sont soumises au sous-préfets, et adressées avec l'avis de ce dernier au conseil de préfecture, lequel statue définitivement sur la largeur desdits chemins, et soumet la commune à payer, à dire des experts, les terrains nouveaux dont elle aurait besoin»; Legge 9 ventoso anno XII (febbraio 1804) sui *chemins vicinaux*; in *Bollettino delle leggi e decreti imperiali pubblicati dalla consulta straordinaria negli stati romani*, Roma, Luigi Perego stampatore, vol. 4, 1809, p. 1238.

<sup>151</sup> Tale aspetto è affascinante, perché un eguale tentativo venne effettuato dopo l'unità d'Italia, con la legge 20 marzo 1865 n. 2248, sul contenzioso amministrativo, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 27 aprile 1865. In particolare l'art. 1 dell'allegato E affermava: «Art. 1. I Tribunali speciali attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia civile, quanto in materia penale, sono aboliti e le controversie ad essi attribuite dalle diverse leggi in vigore saranno d'ora in poi devolute alla giurisdizione ordinaria, od all'autorità amministrativa, secondo le norme dichiarate dalla presente legge».

## IL REGOLAMENTO PER LA CUSTODIA E LAVORI DEGLI ARGINI DEI FIUMI

Insieme a quello per le strade, venne promulgato il regolamento per la custodia e lavori degli argini dei fiumi<sup>152</sup>. Il regolamento, all'art. 1<sup>153</sup>, suddivideva la materia della custodia degli argini in due tronconi:

- ordinaria;
- straordinaria.

L'articolato che andava dal 2 al 13 disciplinava il sistema delle nomine e le gerarchie del personale amministrativo d'acque ordinario, partendo dalla Direzione generale d'acque e strade, scendendo all'ingegnere in capo (per il Dipartimento), agli ingegneri ordinari e infine ai custodi.

Gli articoli fino al 19 si occupavano invece di regolare il comportamento delle prefetture, degli ingegneri e degli addetti in caso di piene straordinarie, al fine di preservare il territorio da pericolose inondazioni.<sup>154</sup>

Per quanto concerneva invece l'ordinaria manutenzione degli argini dei fiumi, qui emergeva come la Direzione generale e il corpo degli ingegneri avessero ormai posto sotto controllo dell'amministrazione pubblica quello che era forse il più rilevante settore della gestione delle acque d'epoca napoleonica.

Art. 22. Que' lavori che hanno per oggetto l'ordinaria conservazione degli argini e dei manufatti loro attinenti, come sono gli scarichi d'argine, la formazione de' petti, antipetti, spalle, banche, alzamenti, restaurazione di pennelli ec. sono di manutenzione: queste opere sono eseguite secondo il tipo e la stima indicata al 13 quando l'una e l'altra siano state prima approvate superiormente<sup>155</sup>.

Art. 23. É incaricato dell'eseguimento di tali lavori l'ingegnere in capo, il quale può dirigerli anche per mezzo degl'ingegneri ordinarij o aspiranti da lui dipendenti, tanto nel caso che l'opera si faccia per appalto, quanto che si faccia per economia<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>153</sup> «Art. 1. La custodia degli argini si distingue in ordinaria e straordinaria. La prima ha luogo in tutti i tempi: la seconda nelle piene»; *Ibidem*.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> *Ibidem*.



Le acque erano divenute pubbliche nell'Italia napoleonica, senza nessuna forma intermedia. La Direzione generale delle acque con i suoi ingegneri si sarebbero occupati della manutenzione così come della gestione straordinaria. Il fatto che il legislatore italiano non volesse in alcun modo prevedere l'esistenza di quel particolare ambito in cui il pubblico e il privato erano misti si comprende infine dall'art. 24:

«L'ingegnere assegna i luoghi dai quali dev'essere presa la terra per la restaurazione e manutenzione degli argini nella debita distanza da essi, non solo per sceglierla della qualità conveniente, ma affine ancora di diminuire, per quanto è possibile, il danno de' possidenti»<sup>157</sup>.

Art. 35. Il danno cagionato ai possidenti per essersi tolta sui loro fondi la terra necessaria ai lavori viene pagato a stima del perito.

Di fatto il regolamento per la custodia degli argini, per il contenuto e per la *ratio* sottesa ai suoi articoli, non poteva che essere stato scritto in ambienti vicini alla Direzione generale d'acque e strade.

L'art. 35 faceva cenno ai periti, cioè agli ingegneri, e non al Consiglio di prefettura come invece era nella normativa francese. Se infatti, in base all'art. 4 della legge 28 piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800), «Le conseil de préfecture prononcera: [...] Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics»<sup>158</sup>, così non era in Italia, dove si cercava di incanalare l'intera materia verso la sola amministrazione pubblica.

Lo stesso articolo 24 del regolamento 20 maggio 1806, però, poneva il vero problema: esistevano degli ambiti particolari in cui, per la complessità della realtà concreta, era impossibile separare nettamente ciò che era solo pubblico da ciò che era solo privato, come nel caso dei prelievi di terreno da terreni privati per la costruzione dei canali ormai pubblici. In questo modo si comprende come il legislatore italiano del 1806 stesse cercando di non seguire la triadica impostazione “francese” Pubblico-Misto-Privato (a dire il vero antichissima), ma tentando invece una strada basata sul solo binomio Pubblico-privato, senza riuscirci del tutto.

---

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> Bernard MERCUZOT (a cura di), *La loi du 28 pluviôse an VIII* cit., vedi appendice.

## IL REGOLAMENTO PER LE IRRIGAZIONI ED USO D'ACQUE DEGLI OPIFICI

Anche il regolamento per le irrigazioni era costruito sullo stesso modello dei precedenti, e anche in questo caso era tutto basato sulla centralità della nuova Direzione generale d'acque e strade.

Analizzando approfonditamente tale regolamento se ne intravedono i molti compromessi. In base agli artt. 1, 2 e 3:

Art. 1. Nessuno può derivare acque pubbliche, né erigere opifici sulle medesime senza l'investitura o la concessione del Governo.

Art. 2. L'investitura o concessione determina la quantità, il tempo, il modo e le condizioni dell'estrazione, della condotta, dell'uso delle acque o della costruzione, e dell'uso dell' opificio, e stabilisce l'annuo canone da corrispondersi.

Art. 3. Le disposizioni dei precedenti articoli non s'intendono pregiudicare gli attuali possessori, negli usi, edifizj e diritti relativi, de' quali, a tenore delle leggi e legittime consuetudini veglianti ne' rispettivi paesi, godessero con giusto titolo<sup>159</sup>.

Anche in questo caso il governo, e la Direzione, si assumevano il compito di approvare e ordinare ogni tipologia di lavoro in questo ambito. Si era anche imparato dall'errore commesso con la legge 9 nevoso dell'anno IX (30 dicembre 1800).

I precedenti sistemi, pratiche e consuetudini venivano lasciati in vigore. Si trattava della fattiva accettazione che solo la prassi amministrativa, e non una riforma, avrebbe potuto uniformare il sistema di gestione degli scoli e delle irrigazioni. Emergeva come, insieme alla concretissima centralizzazione e uniformazione del sistema in atto, vi fosse la capacità di decidere, politicamente, che tale centralizzazione poteva essere flessibile, e avvenire con una certa gradualità. Non si trattava di una concessione “graziosa”, ma della fattiva accettazione che la centralizzazione flessibile fosse il migliore (probabilmente l'unico) strumento per raggiungere in modo “intelligente” i fini del governo.

Art. 4. Nessuna nuova investitura potrà essere in pregiudizio delle altrui competenze. Queste sono nelle nuove concessioni cautelate colle opportune limitazioni. A tale effetto viene pubblicata la petizione, sono sentiti gl'interessati, e si premettono le opportune osservazioni dell'arte. Un regolamento ne determina i metodi<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

L'art. 4 invece è in un certo senso una pietra miliare perché costituisce la prima norma, in materia d'acque, emanata dallo stesso governo, atta a limitarne l'azione. In effetti l'applicazione di questa norma coinvolgeva non solo i privati che avessero voluto eseguire dei lavori sulle bocche, condotte o derivazioni, ma anche l'amministrazione pubblica (ovverosia la Direzione) che quei lavori aveva approvati, se non addirittura modificati. Tradotto, l'articolo concretamente affermava che nessuna modifica apportata avrebbe dovuto danneggiare gli interessi altrui. A tal effetto si stabiliva la produzione di una petizione, sentiti gli interessati e scrivendo lo Stato dell'arte su quella materia, cioè la prassi e le consuetudini. Gli articoli 5 e 6 di fatto ponevano sotto ancora più stretto controllo tali modifiche:

Art. 5. Non è permesso per qualunque titolo di fare alcuna variazione alle bocche e chiuse stabili, senza l'assenso del Governo.

Art. 6. Nelle derivazioni a bocche e chiuse instabili, qualunque lavoro dovrà essere approvato dall'Ingegnere in capo nei rispettivi Dipartimenti. Questi ne dà conto alla Direzione<sup>161</sup>.

Il maggior controllo che la Direzione poneva, nello stesso tempo, però, rafforzava il valore dell'art. 4. Se infatti ogni modifica che avesse danneggiato un privato fosse stata approvata dalla Direzione generale, ciò voleva dire che il reclamo sarebbe stato posto contro la Direzione generale stessa. Ovviamente tale contrasto, in questo momento, alla proclamazione del regolamento emergeva a livello puramente teorico. Ma le conseguenze future sarebbero state assolutamente reali. Forse è per questa ragione che venne omesso completamente ogni riferimento all'istituzione che avrebbe dovuto giudicare su tali controversie, perché già si prefigurava un contrasto rispetto alle decisioni della Direzione generale, su cui evidentemente non poteva spettare alla stessa decidere.

Art. 9. Se chi ha diritto di prevalersi dell'acqua, introduce qualche abuso, o commette qualche mancanza, gl' Ingegneri in capo sono autorizzati in via di fatto per la restituzione delle cose nello stato primiero, a termini convenuti nelle dette investiture e concessioni, dandone parte alla Direzione<sup>162</sup>.

L'art. 9 invece si riferiva al caso in cui i privati avessero apportato delle modifiche che potevano modificare il sistema di gestione delle acque, come l'apertura di nuove botti,

---

<sup>161</sup> *Ibidem.*

<sup>162</sup> *Ibidem.*

condotte e scolatoi. Questo perché nella maggior parte dei casi una semplice modifica a monte del sistema idraulico poteva stravolgere gli interessi non solo del pubblico, ma anche di molti proprietari più a valle.

Di fatto il legislatore aveva tentato di delimitare in modo netto ciò che era pubblico da ciò che era privato, dichiarando le acque o pubbliche, o private. Tale partizione però in certi casi era ineseguibile. Infatti gli artt. 10-11:

Art. 10. Quando le contestazioni d'acque hanno per oggetto semplicemente l'interesse de' particolari, sono terminate come in addietro avanti i Tribunali competenti.

Art. 11. Quando nelle dette contestazioni vi sia misto l'interesse pubblico, sono soggetto di pubblica amministrazione<sup>163</sup>.

Le contestazioni fra privati logicamente venivano attribuite ai tribunali ordinari, mentre le controversie in cui fosse stato “misto” l'interesse pubblico venivano dichiarate di pubblica amministrazione. E' forse il caso di ricordare, ancora una volta, che il dettato della legge 24 luglio del 1802, mai abrogato, affermava all'art. 13 che «Nelle quistioni di pubblica amministrazione [il prefetto] non può risolvere, se non conformemente al voto consultivo dei Luogotenenti»<sup>164</sup>, cioè del Consiglio di prefettura. Di fatto, pur non specificandolo mai, ogni volta che si citava la pubblica amministrazione, si stavano aprendo i canali che, in un futuro non troppo lontano, avrebbero consentito ai Consigli di prefettura di dirimere le questioni di pubblica amministrazione nel settore delle acque. I principi degli artt. 10 e 11 erano rafforzati dall'art. 16, per cui «chiunque voglia introdurre acqua in un canale pubblico per estrarla poi inferiormente ne fa domanda alla Direzione, i reclami contro questa provvidenza sono soggetto di pubblica amministrazione»<sup>165</sup>. Cioè il privato che avesse voluto usare delle acque pubbliche avrebbe dovuto chiederne il previo consenso della Direzione generale, ma l'eventuale controversia, proprio per il suo carattere misto, veniva dichiarata di pubblica amministrazione e quindi né attribuibile all'amministrazione attiva né ai tribunali ordinari. Si trattava di articoli capitali, perché testimoniavano dell'emergere, a livello locale, della sfera da cui solo in un secondo momento sarebbero emersi i tribunali amministrativi. Il tutto veniva chiuso con gli artt. 18 e 19:

---

<sup>163</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>164</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>165</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

Art. 18. Ciò non sia altrimenti disposto dal presente Regolamento, sono conservati i metodi, e le discipline sin qui praticate relativamente all'estrazioni, condotte ed all'uso delle acque per le irrigazioni, pel movimento degli opifici etc. salve quelle variazioni e modificazioni che il Governo credesse di prescrivere per l'interesse pubblico e privato.

Art. 19. Tutte le leggi, le gride, gli editti, le condanne e le multe precedentemente emanate contro le usurpazioni delle acque, s'intendono mantenute in pieno vigore, in tutti que' casi ai quali non siasi diversamente provveduto col presente Regolamento.

Anche in questo caso il passato non veniva escluso dal nuovo modello. Veniva semplicemente congelato fintantoché il centro non lo avesse riformato, con la gradualità flessibile che il regime napoleonico seppe, come si vedrà nella pratica, nella maggior parte dei casi dimostrare.

#### IL REGOLAMENTO PER LE SOCIETÀ DI INTERESSATI NEGLI SCOLI E BONIFICAZIONI

L'intero sistema di organizzazione, previsto dall'ultimo regolamento 20 maggio, quello sulle Società di interessati, dimostrava quanto il pubblico potere avesse fatto un passo importante verso la società locale, arrivando a toccare non solo la gestione delle acque a tutti i livelli dello Stato, ma anche quella interna dei corpi territoriali. Tutti i fiumi navigabili e gli argini dei corsi d'acqua erano stati dichiarati nazionali e quindi posti sotto il diretto controllo della Direzione, strappandoli alla gestione da parte dei comprensori, e quindi dei Magistrati d'acque. Inoltre il ribaltamento della costruzione normativa era evidente. L'impianto della legge 20 aprile 1804 partiva dai comprensori e dai consorzi per poi costruire, a partire da essi, tutto il sistema di gestione delle acque, con alcune deroghe per i corsi d'acqua esclusivamente navigabili. Gli impianti della legge 6 maggio 1806, e conseguentemente dei regolamenti del 20 maggio 1806, erano completamente ribaltati. In questo modo veniva posto un duro colpo a un antichissimo sistema di ripartizione giuridica delle acque d'ispirazione addirittura federiciana<sup>166</sup>.

Nel decreto 6 maggio 1806 era stato in primo luogo descritto il nuovo impianto costruito attorno alla Direzione generale d'acque e strade e al nuovo corpo degli ingegneri. Solo in ultimo, quasi per deroga, era stata lasciata l'esistenza dei Magistrati d'acque e dei

---

<sup>166</sup> Ripartizione fatta da Federico I che dichiarava pubbliche quelle acque che fossero state navigabili; Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque*. cit., p. 28.

comprensori, e solo per le materie miste che il legislatore non era riuscito, in quanto la realtà non lo permetteva, a separare tra esclusivamente pubbliche o esclusivamente private.

Ciò che l'impianto della riforma delle acque non aveva potuto impedire stava nel fatto che i comprensori, così come i privati, continuassero a prelevare l'acqua per le irrigazioni dai fiumi e canali, e che quindi permanesse il complesso sistema di gestione per far ri-defluire le acque più a valle nello stesso corso d'acqua. In questo caso il pubblico e il privato si incontravano inevitabilmente di nuovo, e più concretamente questo avveniva attraverso tutte quelle opere, come le bocche, scoli e chiaviche, necessari per permettere la comunicazione tra i corsi d'acqua (pubblici) e i terreni dei privati.

Il sistema d'organizzazione non differiva poi molto da quello sancito nel 1804, perché se anche l'intromissione della Direzione generale era evidente, lo era anche in modo poco incisivo. I primi articoli così affermavano:

Art. 1. I fondi che godono del beneficio di uno scolo formano un comprensorio.

Art. 2. Tutti i possessori de' fondi situati in un comprensorio formano una società.

[...]

Art. 5. Se l'estensione e le circostanze d'un canale lo richieggono, lo scolo potrà essere diviso in più tronchi ; ogni tronco avrà il suo comprensorio, ed ogni comprensorio la sua società.

Art. 4. Ogni società è rappresentata da una delegazione.

Art. 5. Il numero de' delegati è determinato dalla Direzione generale in proporzione del bisogno del comprensorio.

Art. 6. Gl'interessati in ciascun comprensorio nominano a voti segreti i membri della delegazione. A tale oggetto la Prefettura convoca gl'interessati in giorno e luogo determinato. Presiede all'assemblea il Prefetto o il Vice-Prefetto o un loro delegato. Se il numero degl'intervenuti non giunge al terzo degl'interessati, coloro che intervengono scelgono i delegati sopra una lista tripla composta dai maggiori interessati<sup>167</sup>.

L'introduzione di un organo direttivo elettivo all'interno della delegazione, che non fosse di nomina regia, era il segno della sua natura, per come dire "originaria", e non dipendente dallo Stato. Si trattava fondamentalmente di un corpo, del quale lo Stato a dire il vero si riservava di decidere il numero di delegati, ma non i componenti, né la possibilità

---

<sup>167</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

di approvare o rigettare i candidati proposti. Inoltre non era composto da un consiglio collegiale e da un amministratore unico, prendendo dal modello francese, ma da un collegio di rappresentanti dell'intero corpo. Il controllo tutorio non si esemplificava poi a livello della Direzione generale ma della Prefettura, con la convocazione delle assemblee in prefettura, alla presenza del prefetto o di un delegato<sup>168</sup>. Gli articoli successivi al settimo erano perlopiù dedicati alle modalità di riunione, cooptazione e decisione dei membri della Società di interessati e della rispettiva delegazione.

Art. 19. Per gli scoli, per le chiaviche e per gli argini di un comprensorio vi sono tanti custodi, quanti ne determina la delegazione, considerati i bisogni.

Art. 20. La delegazione prescrive le istruzioni per la custodia regolare di questi oggetti<sup>169</sup>.

Proprio perché corpo e non ente pubblico la gestione del sistema impositivo non era affidato alla Direzione generale d'acque e strade. Cionondimeno si attivavano i ben più antichi meccanismi di controllo tutorio da parte del prefetto e soprattutto del Magistrato d'acque e strade.

Art. 28. Una tassa regolata sugli annui pesi, e sui conti preventivi delle spese occorrenti, viene ogni anno determinata dalla delegazione per provvedere ai bisogni del comprensorio.

Art. 29. Questa tassa si assoggetta all'approvazione del Prefetto, il quale ricerca sulla medesima il voto del Magistrato d'acque. Qualora sia approvata, si riparte a norma delle convenzioni o consuetudini veglianti.

Art. 30. Ove non esistono convenzioni o consuetudini veglianti, gl'interessati in ciascun comprensorio si distinguono, onde concorrere alla spesa, in diverse classi secondo il diverso grado di beneficio che risentono dallo scolo<sup>170</sup>.

Ciò che veramente risalta dall'art. 28 è la sostanziale affermazione per cui le Società di interessati disponevano ancora di un'autonoma capacità impositiva, peraltro determinata dalla delegazione e solo successivamente approvata dalla Prefettura e dal Magistrato d'acque. Infine le consuetudini e la prassi venivano mantenute in vigore, e veniva stabilito un metodo per tutti gli altri comprensori e Società di interessati del Regno di nuova

---

<sup>168</sup> Come si vedrà nei prossimi capitoli, tale ruolo verrà ricoperto perlopiù dai consiglieri di prefettura.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

istituzione. Tale specificazione è fondamentale, perché il Regno d'Italia stava implementando ovunque non solo la sua centralizzazione tramite la Direzione generale, ma anche la gestione di determinate materie tramite corpi, per così dire, "fiduciari". Ciò che in fondo il regime stava facendo nel 1806 non era centralizzazione pura e semplice, ma una ben più complessa uniformazione dei sistemi di gestione d'acque, anche recuperandoli dal passato e applicandoli dove non erano mai esistiti.

L'iniziativa veniva lasciata nelle mani delle Società di interessati, la ripartizione delle imposte agli ingegneri<sup>171</sup>, alla Prefettura e Magistrato d'acque il compito di rilevare le contestazioni degli interessati sulle suddette controversie<sup>172</sup>, e infine alla Direzione generale semplicemente di approvare. Anche in questo caso, per il regime delle multe, nessun cenno veniva fatto rispetto ai Consigli di prefettura, segno che anche qui non si stava traducendo pedissequamente il testo francese<sup>173</sup>.

L'art. 35 era invece di importanza capitale non tanto per la rilevanza in sé, ma per gli effetti che avrebbe prodotto all'avvio dei Consigli di prefettura dell'Italia napoleonica. L'art. 35 così affermava:

Art. 35. In fine d'ogni anno la delegazione presenta alla Prefettura il conto delle spese collo stato attivo e passivo della cassa , e qualora col voto del Magistrato d'acque sia approvato, lo pubblica, e ne trasmette un esemplare alla Direzione generale <sup>174</sup>.

Premettendo che alla Direzione generale d'acque e strade non veniva attribuita alcuna competenza, se non quella di ricevere una copia dei preventivi e consuntivi delle società, si comprende che il compito d'approvarli era del solo Magistrato d'acque, dietro presentazione della Prefettura. Il controllo dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti morali, di cui una Società di interessati era un tipico esempio, faceva anch'esso parte della mentalità tutoria d'antico regime. Compito di effettuare una tale operazione era da attribuire a una magistratura, sempre seguendo tale concezione, la quale nella fattispecie era il Magistrato d'acque e strade.

---

<sup>171</sup> «Un ingegnere in capo scelto dalla delegazione propone la classificazione degl' interessati, e la diversa proporzione nella quale debbono concorrere alla spesa le diverse classi»; *Ibidem*.

<sup>172</sup> «Questa proposizione è resa pubblica per lasciar luogo agl'interessati di presentare i loro riclami alla Prefettura nel termine da fissarsi dalla medesima. Il Prefetto col voto del Magistrato d'acque ne fa rapporto alla Direzione generale»; *Ibidem*.

<sup>173</sup> «Art. 32. Le multe esatte dai contravventori ai veglianti Regolamenti cedono a profitto della società, e si versano nella cassa della medesima. Si versa pure in detta cassa qualunque altro profitto che vi fosse per essere disposto dalla delegazione»; *Ibidem*.

<sup>174</sup> *Ibidem*.



Verso la fine dell'impianto, come di norma, venivano presentati gli articoli concernenti le infrazioni e le multe, e anche in questo caso, come per tutta la normativa d'acque e strade della prima metà del 1806, nessun cenno veniva fatto dei Consigli di prefettura, come invece era nei testi francesi.

Art. 40. I reclami degli interessati contro la delegazione saranno inoltrati alla Prefettura, la quale, verificato l'esposto ed udita la delegazione, provvede secondo i diversi casi. Se il reclamo riguarda un punto di massima, la Prefettura lo inoltra alla Direzione generale, e ne attende le opportune istruzioni prima di decidere<sup>175</sup>.

Il fatto che nulla venisse detto dei Consigli di prefettura non toglie che l'ambiguità dell'art. 40 fosse estrema. Nei casi di controversie sui punti di massima, cioè concernenti l'interpretazione della legge nel suo significato generale, le questioni sarebbero state portate sotto esame della Direzione generale. Peraltro ragione avrebbe voluto che per le questioni di massima, in caso di dubbio anche dei ministeri e della Direzione, fosse il Consiglio di Stato ad esprimersi<sup>176</sup>, rendendo visibile l'allora in essere problema di competenza giudiziaria sulle questioni di massima, ambigualmente attribuite sia ai ministeri che al Consiglio di Stato.

Trattandosi però chiaramente di un numero esiguo di controversie, la restante parte sarebbe stata inoltrata alla Prefettura, «la quale, verificato l'esposto ed udita la delegazione» avrebbe dovuto provvedere «secondo i diversi casi»<sup>177</sup>.

Nella fattispecie ogni reclamo sarebbe stato inoltrato in prefettura, e in mancanza di qualunque cenno, con ogni probabilità la questione sarebbe stata girata o al Consiglio di prefettura, in quanto le materie oggetto delle Società di interessati erano fundamentalmente di pubblica amministrazione, o al Magistrato d'acque, coerentemente col passato, il quale sempre aveva posseduto una funzione giudiziaria proprio per queste materie.

Si veniva a profilare, già dal testo, il problema della coesistenza di due istituzioni, pur provenienti da percorsi diversi, che erano arrivate, per come si era costruita la stessa normativa, a divenire logicamente le istituzioni più adatte ad occuparsi di questa specifica materia. Il problema per gli anni a seguire sarebbe stato, negli ambienti governativi così

---

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> «Art. 3. Se si tratti di qualche dubbio di massima, per cui il ministro od il prefetto col voto del Consiglio di prefettura non si credano abilitati a risolvere, ne fanno rispettivamente il loro rapporto al Consiglio legislativo che decide la massima»; Decreto 10 giugno 1802; Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi. Narrazione storica con documenti inediti o poco noti*, Firenze, Felice Le Monnier, vol. 1, 1864, p. 422.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

come per le *élites* locali, di risolvere questo problema, a dire il vero spinosissimo per le conseguenze che avrebbe potuto avere, di conflitto d'attribuzione. Come si vedrà a breve furono le *élites* felsinee a cogliere al balzo questo problema, col fine di introdurre, partendo proprio dalle successive riforme della normativa nazionale, le loro prassi di gestione delle acque nel nuovo Regno d'Italia napoleonico.

Gli ultimi tre articoli contenevano infine la richiesta alle delegazioni di preparare un piano di auto-disciplina che, come per gli altri oggetti, sarebbe stato approvato definitivamente dalla Direzione generale d'acque e strade<sup>178</sup>. Infine, come ultimo articolo si affermò che quanto non modificato o abrogato dagli articoli precedenti, cioè la prassi e le consuetudini, venisse mantenuto in vigore.

## I decreti 24 ottobre 1806 e primo maggio 1807

IL DECRETO 24 OTTOBRE 1806 RIGUARDANTE IL MAGISTRATO DELLE ACQUE E STRADE DA ESERCITARSI PROVVISORIAMENTE NEI CONSIGLI DI PREFETTURA

Il decreto primo maggio 1807<sup>179</sup> chiudeva idealmente la breve, ma fondante, stagione riformatrice d'acque e strade del 1806. Seguiva di pochi mesi un decreto altrettanto importante quale quello del 24 ottobre 1806 «riguardante il Magistrato d'acque e strade da esercitarsi provvisoriamente nei Dipartimenti dai Consigli di prefettura»<sup>180</sup>:

Art. 1. Il Magistrato delle acque e strade sarà provvisoriamente esercitato in tutti i Dipartimenti dai Consigli di prefettura

In questo modo ogni attribuzione del Magistrato d'acque, finora vista, diveniva anche del Consiglio di prefettura, sia per ciò che concerneva le Società di interessati, le funzioni di controllo, le funzioni giurisdizionali, ma anche e soprattutto il controllo delle aste e degli appalti. La svolta era epocale perché di fatto veniva attribuita ai Consigli di prefettura del Regno una funzione polivalente, in parte amministrativa, in parte di controllo e tutoria e in parte giurisdizionale. Parte di queste funzioni venivano dalle leggi dedicate ai Magistrati e parte al Consiglio di prefettura, con il decreto 8 giugno 1805.

---

<sup>178</sup> «Art. 41. Ogni delegazione presenta alla Direzione un progetto di discipline per la lodevole conservazione degli oggetti affidati a sé medesima; Art 42. Le discipline suddette hanno forza dopo che hanno riportata l'approvazione della Direzione generale; Art. 43. Le leggi, le gride, gli editti, le condanne e le multe relative alle società degl'interessati negli scoli e bonificazioni, emanate precedentemente, mantengono pieno vigore in tutti i casi ai quali non si è diversamente provveduto col presente Regolamento»; *Ibidem*.

<sup>179</sup> Decreto primo maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>180</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806, p. 318.

Rimaneva infine un ultimo ambito non ancora riformato, ed era quello degli appalti. A meno di un anno dal decreto 6 maggio 1806 venne promulgato il decreto primo maggio 1807 inerente le aste per acque e strade, poi esteso il 14 dello stesso mese a tutte le materie pubbliche.

#### IL DECRETO PRIMO MAGGIO 1807 RIGUARDANTE L'ASTA NEGLI APPALTI DELLE OPERE D'ACQUE, PONTI E STRADE

Il decreto sulle aste era diviso in quattro titoli:

- titolo I Cautele che devono precedere l'aprimiento dell'asta;
- titolo II Cautele e forme d'esecuzione dell'asta;
- titolo III Cautele da usarsi dopo la deliberazione;
- titolo IV Disposizioni generali.

Il titolo primo poneva in essere un sistema nel quale alla Direzione generale spettava il compito di stabilire la realizzabilità di un lavoro. Si trattava di un passaggio importante perché le modalità, l'utilità, la validità di un lavoro posto sopra le chiaviche, gli argini, le botti e i canali diventavano di esclusiva competenza della Direzione a Milano.

Art. 1. Tostochè la Direzione generale d'acque e strade avrà approvata la preventiva perizia del lavoro da appaltarsi, il Consiglio di prefettura, f. f. di Magistrato d'Acque e strade, è in dovere di pubblicare colle stampe un avviso invitante chiunque voglia concorrere all'appalto a presentarsi nel locale determinato per lo sperimento dell'asta nel giorno stabilito<sup>181</sup>

Al Consiglio di prefettura (facente funzione di Magistrato d'acque) spettava invece la semplice pubblicazione dell'esperimento d'asta, secondo precisi criteri stabiliti per legge<sup>182</sup>.

Il secondo titolo invece disciplinava le forme d'esecuzione, abolendo i precedenti metodi<sup>183</sup>, soprattutto quelli che non garantivano la necessaria pubblicità e trasparenza delle modalità d'esecuzione. Si trattava di un tentativo, mirato, di chiarire le modalità

---

<sup>181</sup> Decreto primo maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>182</sup> «Art. 2. L'affissione e pubblicazione deve sempre precedere quindici giorni almeno l'esperimento dell'asta»; *Ibidem*.

«Art. 9. Sarà poi da ritenersi per norma inviolabile, che le aste non potranno aprirsi, se non in luogo pubblico, ove sia libero l'accesso a qualsiasi voglia concorrente, ed in presenza del Magistrato d'Acque e Strade, e dove questi non esistesse, in presenza della viceprefettura, o della Municipalità, o della delegazione del circondario, o di un apposito ufficiale delegato a ricevere e registrare le oblazioni»; *Ibidem*

<sup>183</sup> «Art. 10. Sono abolite le discipline dell'asta a candela ardente, come non sono ammesse le offerte in via di schede segrete»; *Ibidem*.

d'esecuzione d'asta per impedire collusioni e bloccare sistemi d'aggiudicazione dei lavori pilotati.

Gli articoli seguenti erano invece un manuale di metodo, per chiarire come si sarebbe svolta l'asta, e la conseguente aggiudicazione al migliore offerente, dotato delle necessarie *sigurtá*<sup>184</sup>. Il sistema veniva congegnato in modo tale che le influenze e le distorsioni dell'influenza delle *élites* e *lobbies* locali venissero ad essere disattivate. La Direzione generale infatti non si riservava solo di sindacare previamente sull'esecuzione dei lavori, ma anche in seconda battuta di approvare definitivamente gli atti d'asta. L'art. 33 affermava come «la deroga alla superiore approvazione non potrà mai supporsi, né aver luogo in qualsiasi appalto fatto col mezzo d'asta»<sup>185</sup>. A questo controllo ferreo sul sistema delle aste locali, e quindi dei lavori, veniva però posto un limite al potere di sindacabilità della Direzione generale nell'articolo successivo, affermando che «la superiore approvazione non è denegata quando il risultato dell'asta sia regolare, e non emerga ragionevole motivo per dubitare di essersi recato pregiudizio al pubblico interesse»<sup>186</sup>. Ovviamente difficilmente ci sarebbero state contestazioni sulla regolarità delle aste, ma sul pregiudizio del pubblico interesse certamente sì. Non si trattava di un fatto secondario perché alla Direzione generale veniva attribuito il diritto, indirettamente, di sospendere le aste in caso di lesione dell'interesse pubblico. Evidentemente le istituzioni locali e i privati che si fossero sentiti lesi avrebbero potuto contestare una decisione i di cui confini (la lesione di un non precisato e quindi amplissimo interesse pubblico) erano da sempre estremamente labili ed ambigui. Il problema si poneva con urgenza perché, laddove nelle contestazioni era misto il pubblico con il privato interesse, in materia d'appalti, già erano state previste specifiche istituzioni consiliari: i Consigli di prefettura a livello dipartimentale e il Consiglio di Stato a quello centrale. Si comprende allora che, già in potenza negli stessi decreti, fossero presenti i meccanismi per sindacare sull'operato della Direzione generale d'acque e strade. Tale variabile, in questi inizi del 1807 in cui si chiudeva il cerchio di riforme del sistema d'acque probabilmente non era nemmeno stata prevista dal legislatore.

Si trattava in effetti di una circostanza lontana, ma allo stesso tempo inevitabile.

---

<sup>184</sup> Ovvero documenti a garanzia dell'investimento da parte dell'investitore stesso o da parte di una terza parte; «Art. 26. Non è ammesso alla licitazione, se non chi sia munito d'idonea sigurtá, od abbia depositata una somma sufficiente a garantire l'indennità dell'appalto, tanto se offra in proprio nome, come per persona dichiaranda nell'atto della deliberazione. Art. 27. L'idoneità della fidejussione deve esser tale, da poter garantire la piena esecuzione del contratto in tutti i suoi rapporti»; *Ibidem*.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> Art. 34, *Ibidem*.

Il titolo IV, contenente le “disposizioni generali”, l’ultimo, si occupava invece dell’aspetto forse più importante, in quanto due anime vi si intersecavano. L’art. 50 affermava che:

Art. 50. Le deliberazioni degli appalti che si fanno all’asta delle delegazioni de’ circondari per lavori di competenza passiva degli interessati, senza alcun concorso del tesoro regio, saranno approvate dal Magistrato d’acque e strade del Dipartimento<sup>187</sup>.

Alla Direzione generale veniva attribuita competenza su tutto ciò che si fosse potuto ricondurre al pubblico, mentre ai Magistrati veniva lasciato il compito di occuparsi dei rapporti con i corpi d’acque, ovvero le Società di interessati. L’art. 50 era figlio di questa concezione, anche se veniva sottolineato come non dovesse esservi alcun contributo da parte del tesoro, e che quindi dovendo essere il controllo esclusivamente di tipo tutorio, tale compito, come in passato, dovesse spettare al Magistrato d’acque. Cionondimeno la Direzione, con l’art. 51 si riservava di controllare anche questa tipologia di operazioni:

Art. 51. Il Magistrato però dovrà, ad ogni richiesta, rimettere alla Direzione generale delle Acque e Strade un elenco di tali opere appaltate, od eseguite in via economica nei rispettivi circondari del suo Dipartimento<sup>188</sup>.

Se sopravviveva ancora, nel diritto, la concezione per cui il controllo dei corpi andava fatto per opera di apposite magistrature d’acque, ciò non risparmiò la sottrazione di un’altra parte di competenze a favore della Direzione stessa:

Art. 52. L’approvazione delle deliberazioni per qualunque altro lavoro, che in materia di Acque e strade si appalta per conto del governo, o in cui concorre il tesoro regio, è di competenza della Direzione generale delle Acque e strade.

Con l’art. 52 non veniva sottratto al Magistrato d’acque, ovvero il Consiglio di prefettura, il compito di controllare le aste e perciò i lavori proposti dalle Società di interessati, ma ne veniva attribuita l’approvazione ultima alla Direzione generale d’acque e strade, anche se solo nel caso di concorso del tesoro regio.

---

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

Si tenga conto, come peraltro si vedrà nei paragrafi successivi, di quanto la gran parte dei lavori venisse fatta nei Dipartimenti senza il contributo delle casse pubbliche, e che quindi, per quanto concerne i lavori all'interno delle Società di interessati, cioè la stragrande maggioranza del territorio padano, il controllo fosse effettuato dai soli Magistrati d'acque, *ergo* i Consigli di prefettura.

Art. 53. Tutte le volte che il prefetto del Dipartimento, in qualità di presidente del Magistrato d'Acque e Strade, rimette alla superiore approvazione un atto d'asta, dovrà soggiungere il preciso suo parere e del Magistrato, tanto in ordine alla regolarità delle forme con cui l'asta è stata eseguita, quanto riguardo alla solidità e idoneità della fidejussione indotta dal deliberatario<sup>189</sup>.

Si noti infine come il prefetto fosse considerato il presidente del Magistrato d'acque e strade, cioè di un Magistrato collegiale con a capo un amministratore attivo, segno della presenza all'interno di questa istituzione di anime non solo italiane, ma schiettamente francesi.

Il pensiero francese aveva sviluppato il celebre concetto per cui «administrer est la fait d'un seul, juger doit être le fait de plusieurs»<sup>190</sup>. Un prefetto “amministrava” da solo, e giudicava “in consiglio” di prefettura. Egli poteva rivestire cioè il ruolo d'amministratore, e di giudice.

Davvero non si era ancora riusciti a separare sostanzialmente ciò che era amministrare da ciò che era giudicare. Ciò che si era riusciti a concepire era una separazione solo formale di azioni compiute comunque da medesime persone. Tale principio si riverberava identico nelle materie attinenti il Magistrato d'acque. Un altro elemento di analogia infatti stava nel procedimento sommario che i Consigli di prefettura francesi dovevano seguire nel pensiero del legislatore, e che era già invalso nei Magistrati d'acque,

Art. 54. Se nel decorso dell'appalto fosse presentata istanza o denuncia al Magistrato dipartimentale da chiunque abbia interesse, che il lavoro sia eseguito a dovere, di essere l'appaltatore in difetto degli obblighi assunti; dovrà lo stesso Magistrato, previa una sommaria e rapida verifica, stabilire al detto appaltatore, e sua sicurtà, un breve

---

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> Jean-Jacques-Régis de CAMBACÉRÈS, *Mémoires inédits: éclaircissements publiés par Cambacérés sur les principaux événements de sa vie politique*, Testo curato da Jean TULARD & Laurence CHATEL, Paris, Librairie académique Perrin, vol. 1, 1999, p. 485.

termine all'adempimento dell'obbligo trascurato, sotto la comminatoria d'una immediata visita d'ufficio, e degli ulteriori irreparabili a spese sue.

L'art. 54 determinava come, i controlli e i procedimenti del Magistrato fossero sommari, cioè al di fuori dei regolari controlli imposti a un giudice ordinario, stante il potere d'obbligare l'appaltatore ad adempiere ai suoi obblighi se li avesse trascurati. Ne emergeva perciò una funzione giudiziaria sommaria, senza tutti i crismi attribuiti alle magistrature ordinarie, eseguita da un Magistrato.

Art. 56. Riclamando l'appaltatore entro il termine prefinito nel precetto, o ritardando di obbedire al medesimo, si procederà immediatamente ad una visita d'ufficio dell'ingegnere in capo per l'esame sulla faccia del luogo coll'intervento di un Delegato, che rappresenti la stazione appaltante, o dello stesso appaltatore e sua sicurezza, da citarsi preventivamente per qualsiasi voglia loro occorrenza, procedendosi anche in loro contumacia<sup>191</sup>.

L'aspetto veramente interessante non stava tanto nell'obbligatoria visita di controllo dell'ingegnere a seguito di un reclamo, di qualsiasi genere esso fosse. Ciò che stupisce è che a seguito del reclamo le uniche parti da chiamare per la visita dovevano essere l'ingegnere e l'appaltatore, e non il reclamante. Inoltre l'ingegnere nella perizia e stima che avrebbe effettuato era non processabile e la sua valutazione considerata insindacabile<sup>192</sup>. Infine

Art. 58. Risultando la mancanza dell'appaltatore, e la verità della fatta denuncia, si passerà dal Magistrato ad ordinarne l'esecuzione *ex officio* delle opere o mal fatte o trascurate.

Art. 59. Questa decisione verrà immediatamente intimata all'appaltatore e sua sicurezza, i quali, ove si credessero gravati, potranno riclamare in via soltanto devolutiva, alla superiore autorità, a termini dell'Imperiale e Reale decreto 8 giugno 1805, del terzo statuto costituzionale, e dell'art. 49 della legge 27 marzo 1804<sup>193</sup>.

Nell'art. 59 venivano fatti tre riferimenti normativi: tre espliciti, e uno implicito. La commistione e l'interazione fra questi quattro articoli furono parte dell'origine contenziosa dei Consigli di prefettura.

---

<sup>191</sup> Decreto primo maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>192</sup> Art. 57. In questa visita si ritiene in via di fatto il giudizio dell'ingegnere in capo, dato *ex officio* in concorso delle parti e non verrà perciò ammesso alcun riclamo o revisione in quanto riguarda la verifica del fatto; *Ibidem*.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

Decreto 8 giugno 1805 <sup>194</sup>	Terzo statuto costituzionale <sup>195</sup> (5 giugno 1805)	Legge 27 marzo 1804	Legge 24 luglio 1802 <sup>196</sup>
Art. 9. Il Consiglio di prefettura pronuncia sopra le difficoltà, che nascono tra i contribuenti per l'esecuzione de' regolamenti censuari. Sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti. Sui ricorsi dei particolari, che reclamassero contro i danni, che loro venissero dagli appaltatori. Sulle dimande e controversie concernenti l'indennità dovuta ai particolari a motivo dei fondi occupati, o scavati per la costruzione delle strade, canali, ed altre pubbliche opere [...].	Art. 29 Questo consiglio [degli uditori], dopo la trasmissione fatta ad esso per ordine di S. M. dei rapporti e delle proposizioni dei ministri, conosce: 1. Di tutti gli affari contenziosi. 2. Di tutte le collisioni di giurisdizione per causa di rivendicazione d'affari, che inerendo agli interessi immediati del demanio dello Stato e alle quistioni di pubblica amministrazione, non sono di competenza dei tribunali ordinarii [...] 4. Delle appellazioni dalle decisioni dei Consigli di prefettura.	Art. 49 ferma stante la provvidenza economica, le quistioni che insorgono relativamente a Strade, ponti, o altri edifici inservienti ai medesimi sulla proprietà od altri diritti, tanto in possessorio, quanto in merito, e sulle relative indennizzazioni, non che sulle pene pecuniarie, sono giudicate dai tribunali civili ordinari. Se le quistioni sono di pubblica amministrazione si osserva il prescritto agli art. 13, 14, e 15 della legge 24 luglio anno I.	Art. 15 [il prefetto] nelle quistioni di pubblica amministrazione non può risolvere se non conformemente al voto consultivo dei Luogotenenti. 14. Quando dissente dal loro voto, s'astiene di risolvere, e porta l'affare per mezzo de' ministri alla cognizione del Consiglio legislativo. 15 In caso di gravame o di ritardata provvidenza per parte del prefetto, si ricorre direttamente ai ministri se l'affare sia puramente amministrativo, e al Consiglio legislativo, se si tratti di quistioni di pubblica amministrazione.

Il riferimento dell'articolo 59 era per molte parti estremamente ambiguo, e forse anche volutamente. Il fatto che fosse obbligatorio ricorrere in via esclusivamente devolutiva, cioè in appello, rispetto alla decisione del Magistrato d'acque, non lascia intuire se dopo l'esame del gravame sarebbe spettato al Consiglio di prefettura (istituzione allora fusa, ma identitariamente separata dal Magistrato d'acque) oppure ci si sarebbe dovuti rivolgere direttamente al governo, e nella fattispecie al Consiglio di Stato, passando attraverso i ministri (e quindi la Direzione generale). Non si trattava di una questione marginale dato che da una tale determinazione dipendeva la natura del Consiglio di prefettura medesimo, se cioè istituzione "nell'amministrazione" o tribunale in primo grado "dell'amministrazione". Tale ambiguità sarebbe stata affrontata solo diversi anni dopo, e solo dopo un acceso scontro tra la Direzione generale d'acque e strade e un appaltatore<sup>197</sup> di nome Moltani.

Gli ultimi articoli chiudevano l'impostazione di una legge che, dopo aver chiarito le modalità di esecuzione dell'asta e dei lavori, ordinava le modalità di copertura economica delle spese in caso di ritardo o di problemi.

Art. 60. Le spese della suddetta visita sopra luogo incombono all'appaltatore, ogni qualvolta risulti la sua mancanza; in caso diverso, sono a carico della stazione appaltante, colla riserva però alla medesima del rimborso di chi sarà di ragione e vi avrà data causa.

<sup>194</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>195</sup> *Raccolta di costituzioni italiane*, Torino, Tipografia economica, vol. I, 1852, p. 451.

<sup>196</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>197</sup> Vedasi l'ultimo capitolo.



Art. 61. Si terrà dall'ingegnere delegato all'esecuzione dei lavori *ex officio*, un esatto registro delle spese, il quale, munito delle necessarie giustificazioni, verrà presentato al Magistrato dipartimentale, che, dopo regolare liquidazione, lo farà intimare all'appaltatore e sua sicurezza, con ordine di verificarne il pagamento entro un discreto termine, qualora non fosse di corrispettivo da lui rappresentato verso la stazione appaltante.

Art. 62. Spirato il termine, senza che sia effettuato il rimborso, si darà la partita in iscosa all'Esattore della diretta. In caso di reclamo, avrà luogo il disposto dell'art 59<sup>198</sup>.

Il Magistrato “dipartimentale” asserito nell'articolo 61 era evidentemente il Magistrato d'acque e strade, ovvero il Consiglio di prefettura. Il fatto che venisse utilizzato un tale termine peraltro svela un altro aspetto della natura e della concezione che stava venendo attribuita al Consiglio di prefettura, ovvero di Magistrato unico per il Dipartimento. Infatti nel frattempo medesime competenze e attribuzioni di controllo dell'azione dei corpi era stata attribuita non solo rispetto alle Società di interessati, ma anche a tutti gli altri corpi del sociale riconosciuti dall'Italia napoleonica. Il Consiglio di prefettura veniva ad assurgere non come a “un” Magistrato, ma come “al” Magistrato.

La vera rivoluzione infine fu il fatto che non si lasciò spazio alcuno ai precedenti sistemi di governo e metodi. L'art. 64 chiuse un decreto molto meno disponibile al compromesso delle norme fin qui analizzate. Perciò «dal giorno della pubblicazione del presente decreto sarà esso messo in corso in tutti i Dipartimenti del regno, cesseranno i metodi e le pratiche esistenti su tale materia»<sup>199</sup>. Si trattava di una frattura, pur mitigata dal fatto che tutte le fondamenta su cui il sistema si stava andando ad impiantare erano esse stesse il frutto di un compromesso fra le varie componenti regionali, della Repubblica e del Regno, con la normativa proveniente dall'ordinamento transalpino. Ciononostante si trattava di un solco non più colmabile. Solco amplificato dal decreto 14 maggio 1807, successivo di 14 giorni, per cui il ministro dell'Interno stabilì di «estende[re] il regolamento delle aste del 1 maggio 1807 in materie di acque e strade a tutti i tipi di aste sul territorio del Regno»<sup>200</sup>. All'art. 1 di questo decreto si stabilì che «le disposizioni del decreto primo maggio 1807 saranno osservate dalle prefetture, viceprefetture e dalle altre autorità in tutte le aste e gli appalti di

---

<sup>198</sup> Decreto primo maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>199</sup> Art. 64; *Ibidem*.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

opere, la cui approvazione è riservata al Ministero dell'Interno»<sup>201</sup>. Veniva ad essere applicata un'uniformazione auspicata (e imposta) dal ministro per ottenere il vantaggio «dell'uniformità di metodo negli incanti. Uniformità, che renderà facile e semplice il conoscere sulle quistioni»<sup>202</sup>. Anche in questo caso l'articolo risultava ambiguo, in quanto non si comprendeva se tale decreto sarebbe valso per tutte le aste, che sarebbero perciò dovute essere approvate dal ministro, oppure se l'uniformazione sarebbe valsa solo per quelle aste la di cui approvazione era prevista dal ministro dell'Interno, e quindi dalla Direzione generale. Con questa ambiguità e una base normativa frutto di molti compromessi, si consumava una delle più importanti – e durevoli – riforme d'acque mai compiute in Italia.

---

<sup>201</sup> ASMI, Fondo AeS, b. 16; Decreto del ministro dell'Interno per l'uniformazione delle gare d'appalto del 14 maggio 1807.

<sup>202</sup> ASMI, Fondo AeS, b. 16.

## IN SINTESI

Nel breve giro di un mese, tra il 6 maggio e il 20 maggio 1806, il sistema d'acque del Regno d'Italia napoleonico sarebbe stato oggetto non solo di una riforma, ma di una vera e propria rivoluzione normativa. L'espansione del controllo dello Stato, rappresentato dall'apparizione sulla scena della Direzione generale d'acque e strade, fu innegabile. La sottrazione di ampi settori della gestione delle acque alla società locale fu evidente e netta. Sottrazione accentuata dal dettato dei successivi decreti primo maggio e 14 maggio 1807.

Eppure gli elementi di ambiguità furono molti, la compresenza di due anime è concreta e rintracciabile. Il permanere di concezioni antiche peraltro non è ravvisabile tanto negli ultimi articoli della legge e dei relativi regolamenti in cui si lasciava un residuale spazio alle antiche consuetudini e prassi. Dopo questo periodo di riforme i Magistrati e le Società di interessati, seppur ampiamente depotenziati rispetto al passato, non solo persistevano, ma erano stati introdotti sull'intero suolo nazionale, con addirittura un Magistrato centrale di riferimento sito in Bologna. Ne conseguiva perciò che per ampi settori della legislazione d'acque non vi fu una pedissequa traduzione della normativa francese. Con la legge 20 aprile 1804 si era progettato un sistema di governo delle acque misto, basato cioè sul rapporto del pubblico potere con delle Società di interessati, divise in comprensori, che avrebbero provveduto a gestire il sistema d'acque. Si trattava evidentemente di un sistema che traeva spunto dall'organizzazione della bassa pianura padana, e che rispecchiava gli interessi di un preciso gruppo politico, quello dei possidenti.

Ciò che si vuole affermare è che il successivo decreto 6 maggio 1806 non abolì il governo “misto delle acque”, ma creò due sfere distinte. Con la proclamazione della pubblicità di tutti i corsi d'acqua, e l'affermazione del ruolo della Direzione generale, sembrava profilarsi la scomparsa del governo misto attraverso i corpi fiduciari. Così non fu. Non potevano invece che emergere due sistemi, paralleli e integrati: uno basato sulla gestione diretta delle acque pubbliche, e l'altro costruito ancora attorno al controllo dei corpi fiduciari detti “Società di interessati”. L'uno faceva capo alla nuova Direzione generale, l'altro alle magistrature d'acque e strade<sup>203</sup>. Nel 1806 nulla faceva prevedere che una delle due concezioni avrebbe certamente prevalso, nella prassi e nella seguente produzione legislativa, sull'altro. Anzi al contrario è attestato che non solo il governo

---

<sup>203</sup> «In effetti, il decreto del 6 maggio, con la scelta di mantenere in vita una magistratura separata per le acque e strade, finiva per dar luogo ad una ibrida commistione, ad una vera e propria giustapposizione fra la *ratio* della normativa del 1805 e la filosofia amministrativa che presiedeva alla legge del 1804»; Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 170.

italiano rispettò i corpi d'acque, ma si è visto come si provvide a introdurli anche laddove non erano mai esistiti, segno che l'uniformazione del sistema non voleva dire logicamente affermazione del solo modello di Stato accentrato. Dietro questo scontro si profilava anche il destino dei Consigli di prefettura napoleonici, di cui l'esistenza fu certamente più garantita dal legislatore repubblicano, che da quello monarchico. Un Consiglio di prefettura le cui funzioni e compiti si fondevano e confondevano con quello del Magistrato d'acque e strade, rivelandone in controtelaio l'intima natura di magistratura con compiti al contempo amministrativi e giudiziari. Una natura che infatti, nel momento in cui andò affermandosi il modello d'acque verticistico basato sul predominio della Direzione generale d'acque e strade, a partire dal 1806, venne apertamente osteggiata semplicemente escludendo i consigli dagli articolati delle norme che stavano via via venendo emanate. Ciò che non fu previsto è che, man mano che venivano sottratte competenze amministrative dalle magistrature in favore della Direzione generale, non se ne toccava invece la natura intrinsecamente giudiziaria. Ovvero man mano che la parte d'amministrazione veniva avocata dalla Direzione generale emergeva conseguentemente la giustizia amministrativa dei Consigli di prefettura. In questo senso il contenzioso amministrativo non nacque per addizione, cioè come una cosa nuova, ma per sottrazione.

Questa interpretazione, per essere giustificata, deve essere immersa nella concreta lotta tra le diverse concezioni d'amministrazione presenti nell'Italia napoleonica. Fintantoché la concezione basata sul governo tramite magistrature fosse rimasta quantomeno presente, non ci sarebbero stati gli elementi necessari per l'emersione del contenzioso amministrativo in Italia.

Dietro queste concezioni erano presenti delle *élites* politiche, di aree geografiche differenti, che stavano cercando di progettare il nuovo assetto del Regno d'Italia napoleonico. La materia d'acque era forse la più cruciale, e non a caso fu una delle più combattute tra queste. Il più combattivo fra questi gruppi politici di pressione fu certamente quello cispadano, e in particolare quello felsineo. L'azione politica e volta alla produzione di precise norme presso Milano capitale, fu talmente incisiva da influenzare fino ancora ad oggi il sistema di gestione delle acque della Pianura padana.

Contemporaneamente la produzione normativa testimonia di una progressiva espansione del potere del governo in questa materia, che riuscì a praticare fin dalla produzione delle leggi una strategia che si potrebbe definire di "centralizzazione flessibile", determinata dalla maturata coscienza di avere di fronte una realtà composita, fatta di prassi e consuetudini inveterate.

# **III. L'ORDINAMENTO EX-** **PONTIFICIO D'ACQUE E** **STRADE**

## **IL SISTEMA IDRAULICO E STRADALE NEI TERRITORI PONTIFICI**

### **Premessa**

Bologna al giorno d'oggi gestisce il sistema delle acque attraverso delle società dette consorzi di interessati. Le più importanti sono tre:

- consorzio Chiusa Casalecchio e del Canale Reno;
- consorzio Acque del canale di Savena;
- chiusa di San Ruffillo e Canale Savena.<sup>1</sup>

Il “Consorzio degli Interessati nelle Acque del Canale di Savena in Bologna”, presenta alcuni elementi di estremo interesse ai fini della ricerca:

la sede dell'amministrazione consorziale è stabilita in Bologna in via della Grada 12. La gestione è assicurata dal Consiglio Consorziale composto da 15 membri in rappresentanza dell'intero corpo degli Interessati che si riunisce biennialmente in Assemblea Generale. In seno al Consiglio dei Delegati viene eletta l' Assunteria composta da cinque membri compreso il Presidente. Insieme svolgono l'ordinaria gestione del Consorzio. Nessun compenso è riconosciuto a chi ricopre cariche amministrative consortili. Compongono gli organi amministrativi esclusivamente i diretti Interessati detti consorziati. Fanno parte del

---

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni consultare l'abbondante documentazione rinvenibile sul sito dei tre consorzi: <http://www.consorzireno-savena.it>.

Consorzio tutti gli Interessati nei condotti del canale di Savena in Bologna tanto per derivazione ed uso d'acqua quanto per scolo. I proventi che servono per il raggiungimento degli scopi statutari derivano dalla sola contribuzione consortile, senza alcun finanziamento esterno<sup>2</sup>.

Al giorno d'oggi, quindi, tale Società di interessati costituisce un gruppo di persone, accomunate da un determinato "interesse", tanto "per derivazione ed uso d'acqua quanto per scolo", che si auto-sostenta economicamente, e gestisce l'uso dell'acqua attraverso un sistema consiliare basato sulla partecipazione di figure denominate "assunti". Il paragone con la normativa del Regno d'Italia, sia rispetto alla legge 20 aprile 1804 sia al decreto 6 maggio 1806, evidenzia immediatamente numerose analogie.

La composizione in base all'interesse, la presenza di un organo direttivo collegiale e non monocratico, l'autonomia fiscale, la competenza in materia di derivazioni e scoli costituiscono tutti specifici rimandi a quanto analizzato nelle pagine precedenti, lasciando intravedere perciò quanto il sistema delle acque del Reno non fosse destinato a rimanere un mero "episodio". Basti peraltro pensare che, ancora nel 1811, la denominazione «assunti degli interessati della chiusa di Casalecchio»<sup>3</sup> era ancora invalsa nel Reno, stante a quanto riportato nel protocollo di quel Consiglio di prefettura.

Per comprendere il funzionamento del sistema delle acque nel Dipartimento del Reno, in epoca napoleonica, non può quindi bastare l'analisi della normativa proveniente dal centro nei primi anni dell'Ottocento. E' necessario allo stesso tempo studiare i meccanismi e istituzioni che, fino all'arrivo delle truppe napoleoniche, avevano provveduto alla gestione del complesso settore delle acque della parte padana del Dipartimento del Reno, e che in un modo o nell'altro erano riusciti a inserirsi nel nuovo sistema.

## **Gli interessi oligarchici e la gestione delle acque nel bolognese d'antico regime**

Bologna, a partire dal 1506 aveva conosciuto un sistema di governo peculiare, di tipo misto, posto a metà strada tra «reggimento cittadino e rappresentante pontificio– il legato-»<sup>4</sup>. Si trattava di un sistema di governo dove, affiancato a un uomo dotato di una sfera ampia di poteri, di nomina pontificia, era posto un Senato con una capacità di influenza e

---

<sup>2</sup> Regolamento del Consorzio degli Interessati nelle Acque del Canale di Savena in Bologna; in [www.consozireno-savena.it](http://www.consozireno-savena.it).

<sup>3</sup> ASBO, PTAG, b. 74, richiesta presentata in data 2 novembre 1811, n. di protocollo: 479.

<sup>4</sup> Angela DE BENEDICTIS, *Patrizi e comunità, il governo del contado bolognese nel '700*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 28.

con una discrezionalità di potere notevole. Il Senato di Bologna, a sua volta, esprimeva un modello di gestione della cosa pubblica basato sulle cosiddette “assunterie”, cioè deputazioni senatorie cui erano affidati compiti specifici. Agli inizi del Seicento il sistema di governo senatorio era venuto articolandosi in otto assunterie «ordinarie o di turno»<sup>5</sup>, come quelle d’ornato, di governo delle comunità del contado, di milizia e di rota. In particolare, per la materia d’acque ne vennero create due: quella d’acque e quella d’imposta.

Questo sistema di gestione istituzionale veniva applicato su un territorio molto particolare e diversificato, a differenza del Milanese, dove invece i possidenti potevano contare quasi ovunque, tranne che nel cremonese e nel pavese, su un graduale declivio dei terreni e quindi una relativa facilità di scolo delle acque.

Il bolognese invece conosceva sostanzialmente tre tipologie di terreno<sup>6</sup>:

- quelle a ridosso delle colline, dove i fiumi scorrevano incassati nel terreno, e la pendenza era forte;
- Quelle in media pianura, dove i fiumi cominciavano a scorrere arginati, e quantunque la pendenza fosse ancora accettabile, vi era comunque il rischio di rotte e inondazioni;
- Quelle in bassa pianura, dove la mancanza di pendenza e l’impossibilità di scolare le acque provocava il fenomeno delle valli, cioè di porzioni di territorio inondate tutto l’anno.

Il fatto è che, a differenza di altri territori dove il rischio di inondazioni era generalizzato, e quindi il sistema istituzionale si era adeguato con la creazione di grandi comprensori e Società di interessati (si pensi al mantovano), nel bolognese invece «sia la natura del territorio sia l’evoluzione politica della città e del suo contado avevano portato ad una assai diversa, più frazionata e, in età moderna, meno efficace organizzazione idraulica»<sup>7</sup>.

Fin dall’antico regime «nelle materie idrauliche la più grossa difficoltà fu per i bolognesi» quella «di superare quella frammentazione di interessi che [...] era connessa alla stessa natura del loro territorio ma che, in larga misura, derivava anche dal loro passato storico,

---

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 31.

<sup>6</sup> Questa tripartizione è stata sintetizzata da Silvio Fronzoni, basandosi su una relazione dell’ingegnere Girolamo Scaccia del 1816; in Silvio FRONZONI, *Sistema agrario ed equilibri idraulici tra XVIII e XIX secolo*, in *Problemi d’acque a Bologna in età moderna*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1983, 100-119.

<sup>7</sup> Alfeo GIACOMELLI, *Le aree chiave della bonifica bolognese*, in *Problemi d’acque a Bologna in età moderna*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1983, p. 124.

dalle loro tradizioni»<sup>8</sup>. Fondamentalmente questa parcellizzazione dei comprensori, e quindi Società di interessati, necessitava di un sguardo di insieme, di un'istituzione che fosse in grado di comporre l'interesse di quelli che effettivamente erano «consorzi privati»<sup>9</sup> con quello dei singoli componenti, nel rispetto dell'interesse generale. Era qui che entrava in azione il ruolo delle assunterie.

#### L'ASSUNTERIA D'ACQUE E L'ASSUNTERIA D'IMPOSTA

In antico regime, a Bologna, la materia d'acque era stata attribuita ad un magistratura specifica, l'Assunteria d'acque, la quale a sua volta non era altro che una «deputazione del Senato», che si occupava degli «affari d'acque del territorio bolognese»<sup>10</sup>. L'origine di tale istituzione non era recente, ma traeva spunto dall'organizzazione «dei vari settori della amministrazione pubblica in deputazioni senatorie», la quale era «coeva alla istituzione del Senato, l'organo deliberativo in cui erano confluite, per una bolla di Giulio II del 1507, le funzioni e attribuzioni dello stato di libertà»<sup>11</sup>. Le assunterie, pur espressione dell'autonomia dell'oligarchia cittadina bolognese, possedevano un sistema organizzativo la cui prassi d'azione rimandava a sua volta a quello delle Congregazioni dello Stato della Chiesa<sup>12</sup>.

L'assunteria d'acque operò, a parte un breve intermezzo, lungo tutto il corso del Settecento<sup>13</sup>. In precedenza erano state due le magistrature, ovverosia assunterie, che si erano occupate di questa materia: cioè l'Assunteria d'Imposta e l'Assunteria d'Acque e Confini. Una relazione del 1731 così cercava di delineare le loro differenze:

[L'assunteria] d'imposta incombe alle chiuse, e campioni particolari, che per difesa dei fiumi, e condotti si formano su le comunità a questi adiacenti. Ha li propri ministri, e si distingue dall'Assunteria delle Acque in questo, che dove l'Assunteria d'acque s'ingerisce solamente in que capi, che riguardano l'universale riparazione del contado, questa d'Imposta prende unicamente cura de particolari<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 141.

<sup>9</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 812.

<sup>10</sup> Ingrid GERMANI, *Assunteria d'acque: osservazioni sulla «memoria» scritta*, in *Problemi d'acque a Bologna in età moderna*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1983, p. 63

<sup>11</sup> Angela DE BENEDETTIS, *Governo cittadino e riforme amministrative* cit., p. 10.

<sup>12</sup> Raffaele SANTORO, *L'amministrazione dei lavori pubblici nello Stato pontificio dalla prima Restaurazione a Pio IX*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XLIX, n. 1, 1989, pp. 45-94.

<sup>13</sup> «L'assunteria d'acque ha operato lungo quasi un secolo e precisamente dal 1716 al 1797»; in Ingrid GERMANI, *Assunteria d'acque* cit., p. 63;

<sup>14</sup> ASBO, Ass. Magistrati, Affari generali, b. 28, fasc. 10; citato in Ingrid GERMANI, *Assunteria d'acque* cit., p. 70



Fattivamente a Bologna, prima del XVIII secolo avevano operato due magistrature. In origine la divisione era operata sulla base della distinzione fra acque confinarie e interne. Dopo il 1716 la divisione venne operata fra acque d'interesse generale (assunteria d'acque) e d'interesse privato (assunteria d'imposta). Evidentemente una tale separazione, basata sulla «distinzione/opposizione tra “universale” e “particolare” che caratterizzò la storia delle bonifiche nel territorio bolognese in età moderna», avrebbe generato «una profonda conflittualità non solo tra interessi privati, ma anche tra interessi pubblici e privati»<sup>15</sup>.

Si trattava, bisogna dirlo, di un sistema che si basava più sul controllo dei privati e dei corpi, che sul diretto intervento del potere pubblico. Era cioè un sistema di gestione della cosa pubblica dal carattere spiccatamente privatistico, cioè di controllo da parte delle istituzioni centrali più che di concreta assunzione delle funzioni pubbliche. Questo sistema privatistico di gestione dell'assetto idraulico del territorio di cui l'assunteria fu «per la sua stessa natura sempre garante», anche se ormai, col progredire del Settecento questa «non riusciva più ad esercitare come precedentemente un efficace supplenza ai poteri del pubblico»<sup>16</sup>.

#### LE SOCIETÀ DI INTERESSATI ALLE ACQUE

Le assunterie, nella Bologna d'antico regime, dovevano relazionarsi con una società territoriale divisa in corpi, formati dai possidenti interessati (per l'uso dell'acqua, gli scoli e le derivazioni e per i possibili danni causati dalle rotte) a un determinato corso d'acqua. Nelle cosiddette Legazioni queste società, o corpi di interessati, avevano assunto forme estremamente diverse tra loro, soprattutto per quanto concerne la base territoriale.

Nel Ravennate, nel 1562, si era stabilito che «tutto il territorio dovesse essere diviso in sei regioni, all'interno delle quali i possidenti dovevano concorrere alle spese della regione stessa, senza aggravio per le altre»<sup>17</sup>. Le spese per le riparazioni e per il mantenimento delle acque erano coperte attraverso una tassazione non progressiva ma, a partire dal 1582, attraverso «un criterio di riparto per tornatura, che non valutava i diversi tipi di coltura e la qualità dei terreni collettati»<sup>18</sup>. Tale sistema, pur tra tentativi e progetti di riforma, sarebbe

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Angela DE BENEDETTIS, *Patrizi e comunità*, cit., p. 56.

<sup>17</sup> Cesarina CASANOVA, *Comunità e governo pontificio in Romagna in età moderna*, Bologna, CLUEB, 1981, p. 31.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

rimasto in vigore - con la sola variazione dell'aumento delle regioni da sei a undici<sup>19</sup> - fino all'arrivo delle truppe napoleoniche.

Ferrara, città destinata al ruolo di capoluogo del Dipartimento del Basso Po, aveva a sua volta sviluppato un modello di gestione differente. Anche qui, come in ogni territorio delle tre Legazioni, «la difesa delle campagne dalle acque era demandata ai proprietari direttamente interessati e riuniti in “corporali” o “Congregazioni”» mentre le «spese erano ripartite tra gli interessati in base al beneficio ricevuto»<sup>20</sup>. Se però nel Ravennate erano stati organizzati suddividendoli in sei e poi undici “regioni”, nel Ferrarese, al contrario, si «erano uniti in una unica organizzazione, detta “i lavorieri”»<sup>21</sup>.

Pure il Bolognese aveva sviluppato un suo sistema, caratterizzato da uno spiccato particolarismo, dove i «proprietari bolognesi erano riuniti in Congregazioni o “corpi” distinti a seconda delle diverse “riviere” dei fiumi, ed era a loro che spettava il compito della «manutenzione delle reti di scolo e la difesa delle arginature»<sup>22</sup>. A Bologna ogni comprensorio si costruiva partendo dall'interesse dei privati rispetto a un determinato corso d'acqua, implicando che i comprensori potessero sovrapporsi.

Bisogna ricordare che, come già detto, l'assunteria d'imposta e l'assunteria d'acque entravano in azione in situazioni differenti. Attraverso l'assunteria di imposta passavano i corpi di interessati, per la ripartizione delle imposte e l'esecuzione dei lavori. Si trattava di un delicato equilibrio fondato su reciproci controlli, tra sfere distinte d'interessi, in posizione sostanzialmente paritaria: da un lato il cosiddetto “pubblico”, dall'altro i “corpi” degli'interessati detti anche “particolari”. Fondamentalmente, allora, si può affermare come all'assunteria d'imposta fosse attribuito il compito di magistratura per i lavori d'acque in cui fossero stati interessati i corpi quali erano le Società di interessati.

L'assunteria d'acque, invece, svolse un compito differente. A parte un breve periodo di inattività, tra il 1741 e il 1753, in cui funzionò un'altra istituzione detta Congregazione benedettina, l'assunteria d'acque svolse attività molteplici. In una relazione approvata dal Senato nel 1751 tale magistratura doveva «soprintendere al corso di tutti i fiumi, e torrenti del territorio ne la bassa parte di esso, a gli scavi, scoli, condotti e canali onde si scaricano le acque superiori, ancorché fatti a spese di privati interessati e in privati fondi, e similmente agli argini, coronelle, e circondari alzati a difesa de terreni asciutti a che per opera d'alcuno

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Ingrid GERMANI, *Assunteria d'acque* cit., p. 70.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 71.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 72.

o estraneo, o dei nostri particolari non segue novità involvente pericolo, o pregiudicio comune», e dovendo «ricevere i ricorsi, [...] intimare a cui fosse di ragione i lavori e ripari necessari a la comun sicurezza» e infine «perché la comodità del commercio è cura primaria del Senato, dovrà soprintendere alla navigazione»<sup>23</sup>.

Fondamentalmente l'assunteria d'acque non si occupava del controllo dei corpi degli interessati, ma più generalmente dei territori bassi, dove ogni modifica andava a intaccare delicati sistemi idraulici. Inoltre i cenni al “pregiudicio comune”, e alla navigazione, mostravano la caratterizzazione di una magistratura che si doveva occupare di tutte quelle opere che interessavano il pubblico interesse generale nel suo complesso, e non l'interesse di un singolo corpo o consorzio.

Si venivano perciò a evidenziare due istituzioni, complementari: una si occupava del controllo dei corpi d'acque, l'altra del controllo delle acque d'interesse generale, come quelle per la navigazione e quelle nella bassa padana. Si trattava di una divisione particolare, forse ambigua, che non poteva che provocare dissidi nell'attribuzione delle competenze, ma che era frutto di una precisa concezione ordinamentale. Tanto che tempo dopo, nel 1748, mentre si stava approntando un nuovo “piano della distribuzione degli affari pubblici”, si pensò di attribuire all'assunteria di governo «la cura dei ponti, chiuse e fiumi fin'allora di competenza dell'assunteria d'imposta»<sup>24</sup>. Si comprende allora come la divisione della gestione d'acque tra due particolari magistrature, e i problemi che questa cosa generava, avesse prodotto nell'*establishment* governativo l'esigenza di creare un sistema di gestione unitario della materia, attraverso un'altra assunteria, quella di governo.

Tale soluzione, però, non trovò attuazione effettiva. La ragione della proposta attribuzione delle funzioni d'acque all'assunteria di governo, ovvero “l'assunteria di governo delle comunità del contado”, aveva una sua base logica. Era necessario approntare una gestione unitaria delle acque attraverso il buon governo delle comunità, tra cui erano concettualmente anche i consorzi e gli interessati, e non solo i comuni.

Bisogna dire che, nei suoi fondamenti, il sistema profilatosi nel bolognese manifestava, a differenza degli altri territori delle Legazioni, un'estrema similitudine con le successive riforme napoleoniche d'inizio Ottocento, sia repubblicane che monarchiche, applicate in Italia. Queste riforme prevedevano:

- l'introduzione con la legge 20 aprile 1804 delle Società di interessati;

---

<sup>23</sup> ASBO, Senato, Filze, 1751, cc. 145r.-153v; citato in Ingrid GERMANI, *Assunteria d'acque* cit., p. 77.

<sup>24</sup> Angela DE BENEDICTIS, *Governo cittadino e riforme amministrative* cit., p. 29.

- l'autonomia economica di queste, pur sotto tutela di un 'apposita magistratura;
- la differenziazione tra acque pubbliche e acque d'interesse misto;
- il fatto che i comprensori napoleonici furono costruiti sulla base dell'interesse dei proprietari "alla Bolognese", e non invece in 11 regioni come nel Ravennate, o in un'unica regione come nel Ferrarese, o dichiarate in blocco pubbliche come nel Mantovano<sup>25</sup>;
- l'assegnazione della gestione delle acque pubbliche alla sola Direzione generale d'acque e strade, e il controllo dei corpi interessati alle acque ai soli Magistrati d'acque.
- la gestione di dette società da parte di organi collegiali e non monocratici

Tutti questi elementi, pur ancora senza un nesso di causa evidente, mostrava come il sistema delle acque<sup>26</sup> del Regno d'Italia napoleonico avesse – per una parte non marginale - una fisionomia cispadana, e in modo spiccato, felsinea. Tale similarità non poteva che derivare dalle persone che, fattivamente, avevano scritto i progetti di riforma del sistema d'acque, tra cui spicca una figura in particolare, quella di Antonio Aldini, ovvero colui che forse più di tutti riuscì a lasciare un'impronta, indelebile, nella costruzione del Regno d'Italia napoleonico.

---

<sup>25</sup> O come nel mantovano dove i Gonzaga avevano sancito «essere i fiumi proprietà dello Stato e lor esclusivo diritto a disporre delle acque derivate da quelli a mezzo di speciali condotti, imponendo ai sudditi le spese relative alle strutture idrauliche, era inevitabile per poter controllare la situazione predisporre strutture amministrative adeguate: nel 1484 Federico I istituisce la Degagne, soggetti giuridici autonomi simili agli attuali consorzi»; in Alessandro OLIANI, *Problemi d'acque nell'Oltrepò mantovano (secoli XVI-XVIII)*, in Franco CAZZOLA (a cura di), *Acque di frontiera*, Bologna, CLUEB, 2000, p. 186.

<sup>26</sup> In particolare partendo dalla legge 20 aprile 1804, ma anche grazie al decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 1, 1804 e BL, vol. 2, 1806.

# ANTONIO ALDINI E LE ACQUE NELL'ITALIA NAPOLEONICA

## Nuovo aristocratico, possidente e giurista colto, quindi politico

Antonio Aldini presenta forse uno dei profili più interessanti per lo studio dell'incisività politica delle nuove *élites* dello Stato italiano napoleonico. Egli fu uomo che seppe sempre muoversi, politicamente, col fine di contemperare la tutela dell'interesse della sua città di provenienza con i suoi doveri di statista<sup>27</sup>. La sua influenza nella produzione normativa d'acque, repubblicana e monarchica, è già provata, mentre lo è forse meno per quel che riguarda l'attribuzione ai Consigli di prefettura dipartimentali della funzione di Magistrato d'acque e strade, punto di vero distacco del funzionamento di tali consigli rispetto agli omologhi francesi.

Antonio Aldini, nato a Bologna il 27 dicembre 1755, fu grande possidente, importante giurista e politico. Nipote di Luigi Galvani e fratello di Giovanni Aldini, fisico<sup>28</sup>, ricoprì diversi incarichi universitari, tra cui quello di «lettore di diritto naturale e delle genti, poi di diritto civile, e dal 1786 di diritto pubblico»<sup>29</sup>. Egli era cioè uno studioso delle forme di governo.

Tra i padri della bandiera tricolore italiana, l'Aldini fu altresì difensore di De Rolandis e Zamboni al processo conseguente il fallito tentativo di rivoluzione giacobina a Bologna. Egli fu poi personaggio di spicco durante i congressi, tenutisi a Modena e Reggio, per la definizione del nuovo Stato formatosi dopo la venuta dei francesi. Egli fu, «a 42 anni, capo del Congresso di Modena del 1796, organizzando poi con Ferdinando Marescalchi, la Guardia civica cittadina»<sup>30</sup>. Peraltro furono proprio Aldini e Marescalchi<sup>31</sup>, poi ministro degli esteri a Parigi, coloro che tra le *élites* bolognesi riuscirono a fare la carriera più importante.

---

<sup>27</sup> Per un testo di riferimento sul ruolo, l'azione e la vita politica di Antonio Aldini vedasi: Livio ANTONIELLI, *Antonio Aldini e la segreteria di Stato* cit., pp. 253-272.

<sup>28</sup> Mario GLIOZZI, *Aldini Giovanni*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, vol. 2, 1960, p. 90.

<sup>29</sup> Enzo PISCITELLI, *Aldini Antonio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, vol. 2, 1960, p. 89.

<sup>30</sup> Vedasi il mio contributo, di futura pubblicazione: *Bologna la dotta e Milano capitale. Alcuni cenni sulla costruzione istituzionale dell'Italia napoleonica* discusso presso il Seminario di Studi "Milano 1814, la fine di una capitale" tenutosi presso la villa Reale di Milano il 3 e 4 dicembre 2014.

<sup>31</sup> Per la figura di Ferdinando Marescalchi vedasi: Monica PRETI, *Ferdinando Marescalchi (1754-1816): un collezionista italiano nella Parigi napoleonica*, Bologna, Minerva, 2005; Emanuele PIGNI, *Ferdinando Marescalchi. Il ministro dimenticato di Napoleone*, «Annali di storia moderna e contemporanea», n. 1, 1995, pp. 237-248; Teresa MUZZI, *Vita di Ferdinando Marescalchi, patrizio bolognese*, Milano, Ares, 1932.

Aldini era uomo profondamente radicato, come mentalità e appartenenza, alla città felsinea, pur essendo essenzialmente votato al progetto napoleonico. Del suo rapporto contrastato con Melzi già molto è stato scritto, così come del fatto che fu proprio l'Aldini il capo della fronda interna del Consiglio legislativo repubblicano, al cui interno era presente una forte componente cispadana<sup>32</sup>. Lo scontro, aperto e in taluni casi feroce, tra le componenti oloniste e le cispadane in seno al governo, capitanate da un'agguerrita componente felsinea, fu al centro dell'attività politica di Aldini.

Tale scontro, manifestatosi immediatamente dopo la fine dell'occupazione austro russa del 1799-1800, vide entrare in conflitto queste due componenti politiche su due punti fondanti: la presenza di membri del proprio partito nei ruoli maggiormente di prestigio e più influenti, ma soprattutto nella produzione normativa. Il fatto che vi fosse, tra il 1800 e il 1805, uno scontro a tutto campo per la copertura di posizioni non è un mistero, ma un dato accertato<sup>33</sup>. Fu proprio per l'acuirsi di questo scontro che Aldini fu allontanato dalla scena politica da un Melzi troppo preoccupato per l'eccessiva influenza che quell'uomo era riuscito, con estrema intelligenza e abilità politica, a ritagliarsi<sup>34</sup>. Eccessiva influenza, in seno al Consiglio legislativo repubblicano, che si palesò nel momento in cui vennero proposti i progetti di legge di riforma sulle acque. Fu infatti l'Aldini, insieme al modenese Carlo Testi e all'altro bolognese Ignazio Magnani (cioè parte dell'ala cispadana del consiglio), che fece muro contro la proposta di avocare alla nazione la proprietà delle acque<sup>35</sup>. L'opposizione fu tale da portare a inserire lo stesso Aldini tra i relatori della legge, insieme ai già designati Testi e Carlotti. «Per questa via si arrivò però, più che a una scelta o integrazione tra i progetti originariamente presentati, alla stesura di un nuovo progetto di legge, disegnato sulle linee dei precedenti ma con significative innovazioni. Quest'ultimo testo, dopo ulteriori discussioni e altri emendamenti, fu infine approvato dal Consiglio nella seduta del 5 gennaio 1804»<sup>36</sup>. Questo avvenne nonostante Antonio Cossoni, il quale sarebbe divenuto più tardi direttore generale d'acque e strade, avesse espresso forti riserve sia sui criteri di riparto, che sul «mantenimento di organismi dipartimentali quali i Magistrati»<sup>37</sup>. Nei giorni

---

<sup>32</sup> Cfr. Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani* cit., pp. 587-608; Inoltre leggere il capitolo XII «La contrapposizione Lombardia ed Emilia-Romagna durante la Repubblica ed il Regno italico» in Carlo ZAGHI, *Potere chiesa e società* cit., pp. 467-480.

<sup>33</sup> Cfr. Simona MORI, «*Costituzionali operazioni*»: note sui lavori del Consiglio legislativo napoleonico nel Regno d'Italia, in Stefano LEVATI & Marco MERIGGI (a cura di), *Con la ragione e col cuore, Studi dedicati a Carlo Capra*, Franco Angeli, 2008, pp. 599-621; Teresa MUZZI, *Vita di Ferdinando Marescalchi* cit.

<sup>34</sup> Cfr. Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani* cit., pp. 587-608.

<sup>35</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 835 e p. 859.

<sup>36</sup> *Ivi*, p. 836.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 837.

successivi vi fu un complesso lavoro da parte del Consiglio legislativo e del Cossoni stesso, che portò alla promulgazione di una legge ibrida, in cui i Magistrati erano mantenuti, ma in cui il riparto delle spese era frutto di un evidente compromesso<sup>38</sup>.

Si comprende però che Aldini riuscì a introdurre parte della mentalità e concezione felsinea delle acque nella legge 20 aprile 1804. Come si è visto nelle pagine precedenti tutta la parte sui comprensori e sulle Società di interessati sembrava fatta apposta per aderire alla realtà bolognese, divisa in comprensori costruiti attorno agli interessi dei proprietari (a differenza degli altri territori delle Legazioni che avevano sperimentato metodi d'organizzazione differenti). Se infatti la creazione dei Magistrati d'acque non costituì un problema, in quanto tale istituzione aveva un equivalente passato in praticamente ogni città capoluogo<sup>39</sup>, così non fu per i circondari e le società. Tale tesi è confortata dal fatto che «l'unico Dipartimento nel quale si operò con rapidità anche a questo proposito fu quello del Reno»<sup>40</sup>, mentre «all'infuori di questo caso, l'attivazione della legge restò incagliata»<sup>41</sup>.

Grande successo della politica dell'Aldini, fu poi l'ottenimento di un'altra concessione graziosa direttamente da parte di Bonaparte, cioè il decreto 25 giugno 1805<sup>42</sup>. In *primis* tale decreto era dedicato alla formazione di un Magistrato d'acque per l'immissione del Reno in Po, e dall'altro dichiarava nazionalizzati i debiti d'acque dell'antica provincia di Bologna. In entrambi i casi si trattava di un'evidente vittoria felsinea. La nazionalizzazione infatti di un debito come quello d'acque bolognese, ammontante alla ragguardevole cifra di più di 17 milioni di lire, costituiva uno sgravio fondamentale per il Monte acque del Dipartimento del Reno, dopo che questo non era stato toccato dalle nazionalizzazioni del 1803<sup>43</sup>. Inoltre grande successo costituì la previsione della formazione di un Magistrato «destinato alla soprintendenza dei lavori generali del Po»<sup>44</sup>. Veniva cioè prevista la creazione di un «Magistrato dei Magistrati», con sede in Bologna, gerarchicamente superiore ai Magistrati d'acque dei singoli Dipartimenti aventi «interesse» nella gestione del fiume Po e dei suoi affluenti. Un Magistrato la cui formazione e composizione sarebbe stata esplicitata da una

---

<sup>38</sup> *Ivi*, pp. 835-841.

<sup>39</sup> La «prima fase di attivazione della legge procedette speditamente»; *ivi*, p. 846.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Decreto 25 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>43</sup> Se ne parlerà più approfonditamente nel paragrafo dedicato alla nazionalizzazione del debito d'acque del Dipartimento del Reno.

<sup>44</sup> Decreto 25 giugno 1805, art. 3; BL, vol. 1, 1805.

legge del 12 giugno 1806<sup>45</sup>, cioè successiva di soli 20 giorni alla riforma complessiva delle acque del decreto 6 maggio e regolamenti 20 maggio 1806.

A metà 1806 non solo a livello locale si era posta la compresenza di due modelli alternativi di gestione delle acque (quello della Direzione e quello dei Magistrati), ma vi fu il tentativo d'erigere a sistema quello magistratuale. Sarebbe scorretto però dire che il livello auspicato per il Magistrato civile per il Po in grande fosse quello nazionale, pur essendo il Regno d'Italia uno Stato costruito attorno al Po. La concezione che stava dietro la formazione dei Magistrati non era nazionale come lo era quello della Direzione generale, ma si basava, coerentemente, sull'interesse.

Infatti i componenti di tale istituzione sarebbero stati, non a caso, i «Magistrati alle acque del Reno, Basso Po, Rubicone, Mincio, Alto Po e Panaro»<sup>46</sup>, con l'esclusione ad esempio del Dipartimento del Serio, o dell'Agogna, che nessun interesse potevano risentire dalla gestione delle acque del Po. Da una tale constatazione emerge chiaro che in gioco non fosse tanto il sistema di gestione nazionale delle acque – che il Magistrato infatti non contemplava –, ma ancora più, la concezione profonda di gestione della cosa pubblica invalsa nella Bassa padana.

## L'Aldini suggeritore

La chiamata di Aldini alla carica di Segretario di Stato da parte di Napoleone, dopo il periodo di forzata inattività causato dall'estromissione dalle cariche di governo voluta dal Melzi, si inseriva in una precisa politica perseguita dall'imperatore. Egli, attraverso la scelta del Marescalchi, e poi dell'Aldini (entrambi al suo fianco a Parigi per più di un decennio), mostrava di voler tenere i rappresentanti delle *élites* bolognesi al suo fianco. Non è possibile avanzare ipotesi univoche sulle ragioni di tale scelta, anche se è possibile riassumerne tre:

- per porre un filtro tra sé e il notabilato milanese;
- per favorire gli interlocutori del segmento cispadano del Regno d'Italia;
- oppure, in base al detto *promoveatur ut amoveatur*, per liberare il sistema dalle costanti, e concrete, interferenze di un politico italiano troppo influente, troppo indipendente ma allo stesso tempo troppo fedele all'imperatore per non accedere a qualche carica di spicco.

---

<sup>45</sup> Decreto 12 giugno 1806 portante istituzione di un Magistrato Civile pei lavori generali che riguardano in grande il sistema del Po; BL, vol. 2, 1806.

<sup>46</sup> Decreto 12 giugno 1806, art. 1: «portante istituzione di un Magistrato Civile pei lavori generali che riguardano in grande il sistema del Po»; BL, vol. 2, 1806.



Certamente però questa posizione rendeva Aldini, con la sua Segreteria a Parigi, un uomo estremamente influente ed ascoltato per un imperatore che sempre aveva l'ultima parola su ogni singolo progetto normativo proveniente dall'Italia napoleonica<sup>47</sup>. Aldini, Segretario, che sostituì Marescalchi come intermediario tra Milano e Parigi, pur essendo indubabilmente uomo di Napoleone, disponeva di un margine di manovra che sempre colse quando poté<sup>48</sup> per modificare le norme ratificate dal Consiglio di Stato di Milano.

Era qui che emergeva, insieme al profilo di giurista e di statista, il ruolo di possidente terriero con grandi e ramificati interessi nel Dipartimento del Reno.

Ad esempio l'uomo che insieme all'ingegnere idraulico Giusti fu in parte estensore della legge sulle acque del 1804 fu proprio Aldini. Inoltre bisogna ricordare che, lungo tutto il corso della sua carriera politica, egli mai perse di vista, anche quando era a Parigi, il suo interesse per la sua tenuta a Galliera. Fu proprio grazie alle proprie aderenze nel sistema politico che riuscì a costruire una tenuta così coesa e estesa, anche se a prezzo di un massiccio indebitamento, in particolare con l'aristocrazia terriera bolognese, che in questo senso non poteva che metterlo, stante il suo ruolo, in una posizione di debolezza<sup>49</sup>. Nel 1806 si profilava quindi la presenza a Parigi presso la Corte dell'imperatore, laddove veramente era possibile apportare modifiche sostanziali ai progetti di riforma delle acque, di un uomo politicamente influente e scaltro, con alle spalle già l'estensione di un progetto di riforma d'acque e strade, peraltro professore di Diritto pubblico, grande possidente e con radicati interessi in materia d'acque specificatamente nel Dipartimento del Reno, ma soprattutto uomo a giusto titolo fidato del Bonaparte. Le conseguenze non potevano essere marginali.

## **Le relazioni dell'Aldini e i regolamenti per le acque (poi promulgati il 20 maggio 1806)**

Il giorno precedente alla promulgazione del decreto 6 maggio 1806 Aldini stava già muovendosi per modificare e commentare, titolo per titolo, una relazione del 5 maggio

---

<sup>47</sup> «Dal 1805 Parigi diviene costante centro propulsivo o di controllo di tutta la produzione normativa»; in Livio ANTONIELLI, *Antonio Aldini e la segreteria di Stato* cit., p. 260.

<sup>48</sup> «Lo spazio di manovra del Segretario di Stato era in particolare rilevante quando gli erano trasmessi in esame progetti che provenivano da Milano corredati da ipotesi di modifica: in tali casi il suo suggerimento era quasi sempre determinante»; *Ivi*, p. 263.

<sup>49</sup> «Abbiamo calcolato che su un debito ipotecario di lire italiane 2.237.304 lire 1.074.511 erano a credito di nobili»; in Renato ZANGHERI, *La proprietà terriera e le origini del risorgimento bolognese (1789-1804)*, Bologna, Zanichelli, 1961, p. 124.

1806<sup>50</sup> pervenuta al Bonaparte, che in quei giorni era a St. Cloud, sui regolamenti per la gestione delle acque. I testi erano presentati nella loro forma quasi definitiva, approvata dai massimi organi governativi milanesi. Dopo aver illustrato e commentato tutti i titoli dei progetti, Aldini passò al titolo sulle Società degli interessati:

il sesto ed ultimo progetto versa sull'organizzazione delle Società d'interessati negli scoli pubblici. Tutti i possidenti che immettono le loro acque in uno stesso scolo formano una corporazione rappresentata da un certo numero di delegati eletti a pluralità di voti nell'adunanza di tutti gli interessati. Questa delegazione si rinnova per turno. Essa percepisce le tasse, e sorveglianza i lavori occorrenti per mantenere gli scoli nella debita larghezza e profondità<sup>51</sup>.

I due aspetti forse più rilevanti riguardano la grande autonomia riservata alle Società d'interessati e la denominazione data dall'Aldini a queste. Il diritto di percepire tasse e la sorveglianza dei lavori, attribuiti alle società, erano ambiti di non poco conto. Inoltre la definizione di questi corpi con la precisa denominazione di “corporazioni”, in una relazione scritta all'imperatore, non può lasciar dubbio alcuno sulla natura e posizione che le società dovevano andare a ricoprire nella nuova intelaiatura dello Stato. Non amministratori, ma corpi che esercitavano amministrazione, cioè corpi fiduciari. Si trattava di corporazioni su cui il pubblico potere aveva diritto d'intervento solo nel caso di istanza presentata dagli stessi interessati (l'interesse privato) o da parte degli ingegneri (l'interesse pubblico)<sup>52</sup>.

Il progetto, in questo caso, non poteva che soddisfare pienamente le aspettative di Aldini, data l'estrema corrispondenza con quanto invalso nella Legazione bolognese in passato. Infatti egli affermò: «Il progetto mi sembra in tutte le sue parti ben immaginato, e quindi lo giudico degno della suprema approvazione della maestà vostra, cui rassegno l'omaggio del mio profondo rispetto»<sup>53</sup>.

Non si trattava ovviamente dell'unico rapporto. Aldini ne propose lo stesso giorno, sempre il 5 maggio 1806, un altro sulla «derivazione delle acque pubbliche e sul metodo delle irrigazioni»<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Rapporto di Aldini sull'organizzazione delle società d'interessati negli scoli pubblici a Napoleone scritto in data 5 maggio 1806; in ASMI, Fondo Aldini, b. 46.

<sup>51</sup> ASMI, Fondo Aldini, b. 46.

<sup>52</sup> «Le prefetture possono, ad istanza degli interessati e degli ingegneri in capo, obbligare la delegazione a quei lavori che sono riconosciuti necessari»; *Ibidem*.

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

<sup>54</sup> *Ibidem*.

Dopo aver rammentato quanto il regolamento fosse d'estrema importanza, considerando che nel Regno «le irrigazioni formano la principale sorgente della pubblica ricchezza»<sup>55</sup>, l'Aldini invece di convalidare prese a fare un commento non immediatamente comprensibile in tutte le sue implicazioni:

quantunque di regola generale debba presumersi permesso tutto ciò che non è proibito, tutta volta mi credo in debito di far presente a Vostra Maestà, che a seconda delle passate consuetudini in alcuni paesi è permesso al legittimo derivatario il fare delle acque derivate quell'uso che più vuole, in altri, non ostante il legittimo possesso delle acque, l'uso non è libero, ma dipendente dalla grazia, e la grazia non sempre è regolata dalla giustizia. Prego quindi la Maestà Vostra a voler considerare se non convenga di stabilire chiaramente, che a qualunque legittimo derivatario è permesso di fare ne' propri beni quell'uso che più gli pare dell'acqua derivata, sempre che quest'uso non si trovi in opposizione con i veglianti regolamenti<sup>56</sup>.

Tale suggerimento, andando a fare un raffronto con i vari articoli del successivo regolamento sulle irrigazioni del 20 maggio 1806, non trovò ascolto nel Bonaparte. Infatti nessun articolo stabiliva alcunché sull'uso delle acque, quando invece tutto l'impianto era costruito attorno alle modifiche del sistema, delle bocche, chiaviche e argini. In questo senso allora Napoleone non reputò necessario stabilire “chiaramente” la libertà d'uso delle acque, ma volle al contrario stabilire che tutte le modifiche che avessero comportato abusi potevano essere sindacate dalle autorità governative. In questo caso Aldini rimase inascoltato. E' però possibile avanzare una solida ipotesi sulle ragioni di un tale suggerimento. Quando Aldini affermava che «a qualunque legittimo derivatario è permesso di fare ne' propri beni quell'uso che più gli pare dell'acqua derivata, sempre che quest'uso non si trovi in opposizione con i veglianti regolamenti» probabilmente faceva riferimento alla possibilità di usare i propri diritti per l'uso d'acque pubbliche per tramutare i terreni in risaie, di cui lui stesso era un grande fautore, e che era un fenomeno vistoso in tutto il bolognese<sup>57</sup> in quel periodo<sup>58</sup>.

---

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

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

<sup>57</sup> Cfr. Renato ZANGHERI, *La proprietà terriera* cit.

<sup>58</sup> Inoltre andare a controllare il capitolo sui consiglieri di prefettura e la sanità; ASMI, Fondo Aldini, b. 46.

## 24 ottobre 1806 Antonio Aldini e i Consigli di prefettura facenti funzione di Magistrato d'acque e strade

Da un punto di vista amministrativo Aldini si preoccupò di dare un fisionomia differente ai Consigli di prefettura rispetto a quelli francesi e intervenne due volte in materia. In epoca repubblicana «come ricordava Marescalchi, l'istituzione dei due luogotenenti a fianco del prefetto (la modifica più incisiva del modello amministrativo d'oltralpe), per quanto derivata da una proposta dello stesso Vicepresidente, era una norma caldeggiata da Aldini»<sup>59</sup>. Marescalchi nella fattispecie affermava:

ho veduto che avete preso un sistema per gli affari dipartimentali, che concerne l'idea che aveva Aldini di dare a ciascuno come una rappresentanza per giudicare e ricorrere per i rispettivi bisogni<sup>60</sup>.

Aldini oltreché caldeggiare la modifica del Consiglio di prefettura repubblicano, si mosse anche per modificare la struttura di quello che sarebbe stato quello monarchico. Tale interesse era il frutto di ragioni molto particolari. Fu infatti lui a proporre che la funzione di Magistrato d'acque fosse ricoperta dal Consiglio di prefettura dipartimentale. Il decreto del 24 ottobre 1806, «riguardante il Magistrato d'acque e strade da esercitarsi provvisoriamente nei Dipartimenti dai Consigli di prefettura»<sup>61</sup> affermava:

Art. 1. Il Magistrato delle acque e strade sarà provvisoriamente esercitato in tutti i Dipartimenti dai Consigli di prefettura

Art. 2. In tutti Dipartimenti ove i Consigli di prefettura fossero occupati in un troppo gran numero d'affari amministrativi per poter prestare agli oggetti d'acque e strade tutte le cure reclamate da questa parte importante dell'amministrazione pubblica, saranno aggiunti ai consiglieri di prefettura, e solamente per le materie d'acque e strade, gl'individui che verranno giudicati necessari.

Art. 3. Questi individui indicati dal direttore generale delle acque e strade, e scelti fra i possessori più interessati, come pure fra gli uomini i quali nelle precedenti amministrazioni hanno dato maggiori prove di zelo

---

<sup>59</sup> Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani* cit., p. 602.

<sup>60</sup> Carlo ZAGHI, *I carteggi di Francesco Melzi d'Eril, duca di Lodi, La vicepresidenza della Repubblica italiana*, Milano, Museo del risorgimento e raccolte storiche del Comune di Milano, 1958, vol. 1, lettera n. 274, Parigi, 2 giugno 1802, p. 379.

<sup>61</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 1, 30 dicembre 1806, p. 318.

e di lumi in materia d'acque e strade, saranno nominati da noi sopra rapporto del ministro dell'interno<sup>62</sup>.

La fusione tra Magistrato d'acque e strade e Consiglio di prefettura, basandosi su quanto detto fino ad ora, rappresenta un momento estremamente importante, ma logicamente non costituisce una sorpresa. Per varie ragioni i Consigli di prefettura e il Magistrato d'acque e strade presentavano un elevato livello di sovrapposizione (e confusione) già a livello teorico. Le loro competenze in materia di pubblica amministrazione, la loro collegialità, ma soprattutto il fatto che entrambi fossero adibiti ad avere una funzione anche giudiziaria in materia d'acque e strade rendeva perfettamente l'idea della crisi possibile tra queste due istituzioni. La funzione giudiziaria in materia d'acque e strade derivava per i Consigli di prefettura, per la parte essenziale, da tre leggi:

- la legge 24 luglio 1802<sup>63</sup>;
- la legge 27 marzo 1804<sup>64</sup>;
- il decreto 8 giugno 1805<sup>65</sup>.

La funzione giudiziaria dei Magistrati d'acque invece, come si è visto, era frutto di una concezione in parte antica, la quale si era ripresentata in particolare all'interno di tre norme specifiche:

- la legge 20 aprile 1804<sup>66</sup>;
- parte della legge 6 maggio 1806<sup>67</sup>;

---

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

<sup>63</sup> «Art. 13. Nelle quistioni di pubblica amministrazione [il prefetto] non può risolvere, se non conformemente al voto consultivo dei Luogotenenti. Art. 14. Quando dissente dal loro voto, s'astiene di risolvere, e porta l'affare per mezzo de' ministri alla cognizione del Consiglio legislativo. Art. 15. In casi di gravame o di ritardata provvidenza per parte del Prefetto, si ricorre direttamente ai ministri, se l'affare sia puramente amministrativo, e al Consiglio legislativo, se si tratti di questioni di pubblica amministrazione»; Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>64</sup> «Art. 49. ferma stante la provvidenza economica, le quistioni che insorgono relativamente a Strade, ponti, o altri edifici inservienti ai medesimi sulla proprietà od altri diritti, tanto in possessorio, quanto in merito, e sulle relative indennizzazioni, non che sulle pene pecuniarie, sono giudicate dai tribunali civili ordinari. Se le questioni sono di pubblica amministrazione si osserva il prescritto agli art. 13, 14, e 15 della legge 24 luglio anno I»; Decreto 27 marzo 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>65</sup> «Art. 9. Il Consiglio di prefettura pronuncia sopra le difficoltà, che nascono tra i contribuenti per l'esecuzione de' regolamenti censuari. Sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti. Sui ricorsi dei particolari, che reclamassero contro i danni, che loro venissero dagli appaltatori. Sulle dimande, e controversie concernenti l'indennità dovuta ai particolari a motivo dei fondi occupati, o scavati per la costruzione strade, canali, ed altre pubbliche opere. Sulle dimande, che saranno presentate dai Comuni, e dagli Stabilimenti di pubblica beneficenza, ed istruzione per essere autorizzati a comparire in giudizio»; Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>66</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

- parte dei regolamenti 20 maggio 1806<sup>68</sup>.

Con la fusione delle due istituzioni, anche i due gruppi di norme si sarebbero integrati per essere usati da una medesima istituzione. Come si è visto però, col decreto 6 maggio 1806 la Direzione generale aveva eroso una parte importante delle attribuzioni di queste magistrature.

Quando Aldini fu chiamato a fornire il suo parere, il 5 maggio 1806, rispetto ai progetti di regolamento sulle acque, ebbe fundamentalmente poco da obiettare, se non su due specifiche questioni, le Società di interessati, e i Magistrati alle acque. Nelle sue osservazioni all'imperatore così si esprimeva il segretario:

Sire, Sua Altezza Imperiale il Viceré mi ha ordinato di presentare a Vostra maestà sei progetti di decreto relativi all'amministrazione delle acque e strade i quali sono già stati discussi e approvati dal Consiglio di Stato<sup>69</sup>.

Tali progetti erano stati approvati sia da Eugenio di Beauharnais che dal Consiglio di Stato, punto per punto. Si trattava cioè di un testo definitivo. Aldini mostrò di appoggiarlo e di considerarlo approvabile, argomentando come pure il Cretet, «allora direttore generale dei ponti e strade dell'impero», avesse affermato che il proprio giudizio sul testo fosse «il più favorevole»<sup>70</sup>. Peraltro sempre dal testo si desume che i 6 progetti di decreto, i quali erano poi i regolamenti 20 maggio 1806, erano stati chiesti da Napoleone stesso alla persona di Aldini. Il problema però stava nel fatto che la legge 20 aprile 1804 non veniva abolita, e se anche la successiva legge 6 maggio 1806 riscriveva per buona parte l'organizzazione del sistema, ciò non voleva dire che la riscrisse in tutto:

ma a questo proposito debbo far presente alla maestà vostra che la legge 20 aprile 1804 riserva molte interessanti disposizioni all'arbitrio e facoltà del governo, e queste sono appunto che formano l'oggetto principale del regolamento. Che se in alcuna cosa il regolamento si scosta dalla disposizioni della legge, non è che una conseguenza necessaria della massima generale, per cui sopresse le spese dipartimentali, furono avocate al governo tutte le attività e passività de' Dipartimenti<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>68</sup> Regolamenti 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806

<sup>69</sup> ASMI, Fondo Aldini, b. 2.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

Il commento, per molti versi oscuro, trovava giustificazione nella diversa rilettura che il progetto di regolamento avrebbe fatto del decreto 6 maggio. Di fatto il regolamento non solo aveva aumentato in modo sproporzionato le attribuzioni e competenze dei Magistrati d'acque e dei comprensori, ma era apertamente riferito e ispirato non al decreto 6 maggio 1806 ma alla legge 20 aprile 1804, stesa dallo stesso Aldini. Ad esempio il regolamento sulla "derivazione d'acque da fiumi, torrenti o canali pubblici", all'art. 3 affermava, implicitamente, che non era diritto della Direzione il modificare lo stato dell'esistente:

Art. 3. Le disposizioni dei precedenti articoli non s'intendono pregiudicare gli attuali possessori, negli usi, edifizj e diritti relativi, de' quali, a tenore delle leggi e legittime consuetudini veglianti ne' rispettivi paesi, godessero con giusto titolo.

Art. 4. Nessuna nuova investitura potrà essere di pregiudizio delle altrui competenze. Queste sono nelle nuove concessioni cautelate colle opportune limitazioni<sup>72</sup>.

Gli artt. 3 e 4 del regolamento servivano evidentemente per tutelare i diritti acquisiti dei privati e delle Società degli interessati, imponendo la riserva per cui una modifica che fosse andata a ledere i diritti dei possessori o che fossero di pregiudizio delle competenze, non fossero tangibili nemmeno dall'autorità di governo. Si poneva un limite di sindacabilità estremamente ampio su qualsiasi azione di qualsiasi soggetto, e quindi anche della Direzione generale.

Un ulteriore commento dell'Aldini ricordava a Napoleone tutta la complessità del territorio su cui si stava andando ad impiantare la normativa:

prima però che vostra maestà accordi la reale sanzione al suddetto progetto siami permesso di sottoporle due osservazioni.

Agli art. 49 e 50 il regolamento dispone che una commissione stabilisce ciò che i circondari debbono pagare a titolo di manutenzione, sul dato di quello che hanno pagato per lo passato. Parmi che questa norma non sia giusta. A seconda de' vari governi alcune provincie aveano tutte le spese d'acque a loro carico. In altre erano divise coi circondari. In altre per fine tutta la spesa era a carico del governo. Dunque la differenza delle circostanze passate indurrebbe una somma differenza negli effetti della disposizione presente. Altronde perché stabilire una tassa di manutenzione perpetua e invariabile? Perché

---

<sup>72</sup> *Ibidem.*

dunque regolare il presente sul passato? Non sarebbe egli meglio che la  
tassa di manutenzione si rinnovasse di tre in tre anni e venisse regolata  
sopra una base più sicura<sup>73</sup>?

L'argomentazione lasciava celati due punti cardinali. Il primo consisteva nel fatto che il  
Bologna non possedeva più un debito d'acque, grazie al decreto 25 giugno 1805, che ne  
aveva stabilito la nazionalizzazione. Per questo Aldini non voleva che le spese venissero  
attribuite in base al passato, perché grazie all'ingente sgravio dell'anno precedente, i  
possidenti bolognesi avrebbero potuto pagare una cifra molto più bassa riguardo al sistema  
delle acque. Per quanto riguarda il testo approvato si capisce che Aldini venne ascoltato  
solo a metà, si stabilì infatti all'art. 48 che «gl'interessati nel rispettivo circondario»  
dovessero contribuire «al Tesoro quella quota annua, che equivalga alla spesa per l'addietro  
sostenuta in danaro ed in opere per ordinaria manutenzione»<sup>74</sup>. Mentre lo si ascoltò con  
l'art. 50 che proponeva una ridefinizione triennale, da parte della commissione, delle spese  
d'ordinaria manutenzione<sup>75</sup>. Il secondo passaggio era capitale:

Paltra versa sulla creazione del Magistrato d'acque. Il regolamento  
all'art. 41 accenna semplicemente: “in tutti i Dipartimenti vi sono delle  
magistrature civili che prestano il gratuito loro servizio in sussidio delle  
prefetture negli oggetti di acque e strade”. Ma cos'è questo Magistrato, di  
cui non è specificata la giurisdizione e che è svestito di qualunque  
autorità e prerogativa?<sup>76</sup>

Come si è visto il decreto 6 maggio 1806 dedicava 4 stringati articoli al Magistrato  
d'acque, senza contemplare nulla in merito a struttura, competenze, composizione, scelta  
del personale. Tale marginalità riservata a questa magistratura nel decreto 6 maggio, e i più  
di 40 articoli che gli sarebbero stati dedicati nel regolamento 20 maggio, quasi a volere  
compensarne le mancanze, portano ad avanzare la tesi di come il decreto 6 maggio fosse  
per larga parte espressione degli ambienti governativi di Milano riconducibili alla figura di  
Giovanni Paradisi.

Si trattava di un modello d'amministrazione gerarchica basato sulla dicotomia  
pubblico/privato. Dall'altra si prefigurava attraverso il regolamento poi promulgato il 20  
maggio un altro modello, d'espressione cispadana e spiccatamente bolognese, con capo

---

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

<sup>74</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> ASMI, Fondo Aldini, b. 2.



Aldini a Parigi e presumibilmente persone di sua fiducia a Milano in Consiglio di Stato. Tale modello si basava sul governo misto, attraverso corpi fiduciari, e dove al rapporto dicotomico pubblico/privato si sostituiva la triade pubblico/privato/sfera mista. Sfera mista regolata da apposite magistrature che più che governare si occupavano di tutelare:

se si vuole un Magistrato il quale tuteli l'interesse pubblico in materia d'acque e strade, ovvero faccia le funzioni di Tribunale negli affari contenziosi di quella natura, sembra conveniente l'esprimerlo con chiarezza<sup>77</sup>.

Per cui Aldini, nel momento in cui argomentava, utilizzando termini come “interesse pubblico”, “tutela”, “magistrature”, “tribunale” non stava esprimendo in nulla concetti nuovi, ma al contrario stava esponendo la sua concezione di governo tramite magistrature, amministrative e giudiziarie al contempo, specificatamente dedicate alla materia d'acque:

se poi non vogliansi che de' coadiutori al prefetto, perché non affidare le incombenze del Magistrato al Consiglio di prefettura?

E se si crede che il numero attuale de' consiglieri non basti, o che sia necessario il servirsi di persone aventi interesse né lavori, perché invece di creare un nuovo Magistrato non accrescere più tosto due consiglieri di prefettura, i quali costerebbero sempre meno di quello che costerà l'impianto di una nuova magistratura, quantunque presti il servizio gratuito<sup>78</sup>?

Aldini auspicava che, se i compiti di una magistratura d'acque dovevano essere anche contenziosi, sarebbe stato gioco forza naturale affidare tale incombenza proprio ai Consigli di prefettura. La ragione di tale proposta nascondeva un secondo fine. Egli stava cercando di perpetuare all'interno della nuova costruzione statuale italiana un modello di gestione delle acque spiccatamente felsineo<sup>79</sup>.

Nella seconda parte veniva proposto d'elevare il numero di consiglieri per poter meglio disimpegnare anche le incombenze del Magistrato. Tale incremento avrebbe elevato il numero di componenti dell'unica istituzione consiliare veramente importante, a livello

---

<sup>77</sup> ASMI, Fondo Aldini, b. 2.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Si tenga ad esempio conto, che nel fondo Malvezzi conservato presso la biblioteca dell'Archiginnasio di Bologna il fondo «comunità del contado, confini, ponti e strade» erano catalogati insieme in quanto considerati materialmente uniti; in Mario FANTI (a cura di), *Inventari dei manoscritti delle biblioteche d'Italia – Raccolta Malvezzi de' Medici*, Bologna - Biblioteca comunale dell'Archiginnasio, parte prima, vol. XC, Firenze, Leo S. Olschki editore, 1977, p. 131.

dipartimentale, del Regno d'Italia napoleonico. Tenendo conto della funzione di raccordo svolto in epoca repubblicana dai luogotenenti di prefettura, i quali peraltro nel Reno avevano già svolto compiti in materia d'acque<sup>80</sup> e sapendo che questa istituzione avrebbe poi svolto una funzione «semi-rappresentativa»<sup>81</sup> delle componenti locali nella realtà italiana, si comprende come Aldini si stesse muovendo per allargare la rappresentanza all'interno di un'istituzione che doveva divenire il vero polo aggregatore degli interessi di ogni Dipartimento. Di fatto, allora, la fusione tra Magistrato d'acque e Consiglio di prefettura non era frutto di una scelta politica dovuta a confusione o provvisorietà, ma frutto di un preciso suggerimento politico, da parte di un politico bolognese, competente e scaltro, per preservare il proprio modello di gestione politica. Si ricordi che, il giorno seguente momento in cui l'Aldini scriveva, il 6 maggio, sarebbe stato promulgato il decreto sulle acque, che poco spazio lasciava ai Magistrati. Probabilmente la mossa di fondere Magistrato e Consiglio di prefettura serviva per mettere in una botte di ferro tale istituzione contro la probabile espansione della Direzione generale e delle sue competenze. Aldini venne ascoltato, perché il 24 ottobre successivo veniva promulgato il decreto che sanciva la fusione tra queste due istituzioni «per poter prestare agli oggetti d'acque e strade tutte le cure reclamate da questa parte importante dell'amministrazione pubblica»<sup>82</sup>. La fusione era prima di tutto il segno che la funzione di Magistrato d'acque era compatibile con il Consiglio di prefettura di importazione francese:

Art. 3. Questi individui indicati dal direttore generale delle acque e strade, e scelti fra i possessori più interessati, come pure fra gli uomini i quali nelle precedenti amministrazioni hanno dato maggiori prove di zelo e di lumi in materia d'acque e strade, saranno nominati da noi sopra rapporto del ministro dell'Interno<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Consultare in particolare il fondo: ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1, 2.

<sup>81</sup> «Ora si evidenzia una sorta di separazione tra un piano che potremmo definire di «amministrazione attiva» e un piano in cui la dimensione amministrativa si interseca con quella «rappresentativa». Con questo ultimo termine si allude, in particolare, all'ambiguo ruolo che molti corpi vengono ad assumere, in un contesto istituzionale che progressivamente ha annullato quasi ogni forma ufficiale di rappresentanza elettiva, di sostituzione e rimpiazzo di tali modalità di rapportarsi al corpo sociale. Al di là dunque delle effettive funzioni attribuite a istituti quali i Consigli di prefettura o il Senato (pur nella consapevolezza di prendere esempi estremamente lontani l'uno dall'altro), è evidente che rimaneva non certo secondaria la loro funzione di tramite tra il regime e le componenti sociali sulle quali questo cercava di trovare il riconoscimento e l'adesione necessaria alla sua stabilità»; Livio ANTONIELLI, *L'élite amministrativa nell'Italia napoleonica* cit, pp. 173-174

<sup>82</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806, p. 318.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

L'affermare che fossero necessarie delle persone interessate ai lavori - ancorché competenti in materia - è esattamente il contrario di quanto ci si dovrebbe aspettare dalla formazione di un tribunale, o comunque di una magistratura giudiziaria, che non volesse cadere sistematicamente in conflitto di interessi. Eppure fu questa la scelta operata dalla classe dirigente italiana, con l'avallo dello stesso Bonaparte. Si profilava quindi non più la compresenza di due modelli in un medesimo ordinamento, ma di due modelli in una singola istituzione. Uno di questi due modelli, quello collegiale, era già stato al centro dell'animata discussione per la formazione del Consiglio legislativo repubblicano. E lo scontro anche questa volta era stato sulla natura di un'istituzione che per «Luigi Villa, l'avvocato fiscale Luigi Crespi e lo stesso Vicepresidente Melzi» doveva essere un «organo paragovernativo»<sup>84</sup>. Quando invece per i bolognesi «la divisione dei poteri» non doveva essere «tanto garantita separando nettamente il potere amministrativo dalla legislazione; ma [...] affidando la “decisione in ultimo grado delle cose più importanti tanto giuridiche che economiche ad alcuni corpi collegiali»<sup>85</sup>; quella che era la «*grundnorm* del costituzionalismo bolognese d'antico regime» che faceva del «consiglio un organo governativo e insieme giurisdizionale»<sup>86</sup>.

Fondamentalmente il Consiglio di prefettura monarchico, per quelle che si possono definire autentiche interferenze dell'Aldini, assunse alcuni tratti peculiari già a partire dalla sua nascita, tra il 1805 e il 1806.

---

<sup>84</sup> Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani* cit, p. 598.

<sup>85</sup> *Ivi*, p. 600.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

## UN PARAGONE CON IL CONSIGLIO DI PREFETTURA DI FORLÌ

Si rende ora necessaria la presentazione dei profili prosopografici dei consiglieri di prefettura del Rubicone e del loro operato in materia d'acque e strade. Come si vedrà il tipo di rappresentanza interna di questo Dipartimento si presentava in modo assai diverso da quanto accadeva nel Reno.

### L'istituzione

#### IL CONSIGLIO DI PREFETTURA DEL RUBICONE

In primo luogo bisogna porsi la domanda su quale tipo di rappresentanza si esplicitasse all'interno del Consiglio di prefettura del Rubicone. A Bologna, come si è visto, i consiglieri di prefettura erano i *comitée* dei più importanti gruppi e corpi territoriali, (quali ad esempio le Società di interessati d'acque o gli ospedali), e più in generale del gruppo possidente. Insomma il Consiglio di prefettura del Reno non svolgeva il ruolo di istituzione rappresentativa delle città, ma degli interessi dei gruppi interni alla città petroniana.

Un paragone tra Reno e Rubicone sulla provenienza dei membri dei componenti dei collegi elettorali eletti nel 1807 e dei consiglieri di prefettura, rivela alcuni dati interessanti. La rappresentanza del Rubicone era equamente suddivisa tra i comuni. Infatti tra i nominati presso i collegi elettorali diciannove erano ravennati, sedici forlivesi, sedici cesenati, tre di Savignano, e infine otto rappresentanti di altrettante cittadine. I seggi erano cioè ripartiti fondamentalmente tra cinque città, spartiti in base alla loro importanza, l'85% per cento della rappresentanza elettorale<sup>87</sup>. Degli eletti presso il Dipartimento del Reno, al contrario, cinquantuno provenivano da Bologna, cinque da Imola, quattro da Lugo e infine altri otto singolarmente da centri minori. La rappresentanza, l'80% circa, era in sostanza tutta interna al capoluogo.

Allo stesso identico modo, i sette posti di consigliere presso il Rubicone erano più o meno equamente suddivisi tra un ravennate, due forlivesi, tre faentini, un riminese e nessun cesenate (che però aveva dato un prefetto). A Bologna, parimenti a quanto avveniva presso i collegi elettorali, sette degli otto eletti provenivano dal capoluogo. Il punto è che il Dipartimento del Rubicone era geneticamente differente rispetto ai suoi equivalenti non

---

<sup>87</sup> Ravenna aveva il 22% degli elettori, Cesena il 18%, Forlì sede del capoluogo il 18%, Rimini il 15%, Faenza l'11%.

solo nell'area ex pontificia, ma anche olonista. Facendo alcuni raffronti tra comuni, utilizzando la nuova pianta dei comuni promulgata con il decreto 8 giugno 1805<sup>88</sup> si scoprono alcune caratteristiche peculiari. Se ad esempio si ponessero quattro Dipartimenti quali quello dell'Olona, Reno, Rubicone e Agogna, nessun dubbio verrebbe affermando che i primi due erano da considerarsi di maggiore importanza a dispetto dei secondi due<sup>89</sup>. Egualmente la comparazione degli abitanti dei comuni capoluogo sembra confermare l'assunto precedente. Milano capitale aveva più di 125.000 abitanti, Bologna più di 63.000, mentre Novara 13.000 e Forlì 15.000.

Se però si pone la questione di quanti comuni in ciascuno di questi quattro Dipartimenti fossero di prima classe<sup>90</sup>, cioè superassero i 10.000 abitanti, la proporzione cambierebbe. Nell'Agogna solo Novara e Vigevano superavano i 10.000 abitanti, e di poco. E anche scendendo a 5.000 abitanti solo Oleggio (6.000 abitanti circa) e Borgomanero (5.000 ca.) superavano una tale cifra. Nel Reno, a parte Bologna solo Lugo, con 14.000 abitanti, era da considerarsi comune di prima classe. E anche in questo caso scendendo a una soglia di 5.000 abitanti i comuni che superavano una tale cifra risultavano essere Budrio (5.000 ca.), Imola (8.000 ca.), Medicina (5.000 ca.) e San Giovanni in Persiceto (9.000 ca.). L'Olona, a parte Milano, presentava solo Monza (10.000 ca.) e Pavia (23.000 ca.) come comuni di prima classe. E anche dimezzando la soglia dei 10.000 abitanti a 5.000, l'unica città a inserirsi era Busto (6.000 ca.)

Il Rubicone invece aveva più comuni di prima classe che i Dipartimenti del Reno e dell'Olona messi insieme. Inoltre anche assommando ai primi due il Dipartimento dell'Agogna il rapporto permaneva pressoché paritario. Il Rubicone poteva vantare una forte rete di città medio-grandi, tra cui Forlì (15.000 ca.), Cesena (14.672 ca.), Rimini (17.000 ca.), Ravenna (24.000 ca.), Bagnacavallo (10.000 ca.) e Faenza (18.000 ca.), a cui si potevano aggiungere Savignano, Salodecchio e Sant'Arcangelo dimezzando il computo a 5.000 abitanti. Infine bisogna rimarcare come, al di sotto dei mille abitanti, le due aree ex-austriaca ed ex-pontificia presentassero un tessuto cittadino notevolmente differenziato. I due Dipartimenti pontifici presentavano prevalentemente città con più di mille abitanti, anche se di numero esiguo, mentre l'Agogna e l'Olona, esclusi i pochi grandi centri,

---

<sup>88</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>89</sup> Un'analisi per alcuni versi simile è già stata effettuata in: Carlo ZAGHI, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino, UTET, 1986.

<sup>90</sup> «Art. 18. I Comuni si distinguono in tre classi; appartengono alla prima classe tutti quelli, la di cui popolazione eccede li 10m. abitanti; alla seconda quelli che oltrepassano li 3m. fino ai 10m.; tutti gli altri al disotto dei 3m. abitanti formano la terza»; Decreto 8 giugno 1805; in BL, vol. 1, 1805.

presentavano un tessuto letteralmente pulviscolare di piccoli centri rurali, che raramente arrivavano a lambire i mille abitanti.

L'accertare una tale realtà di fatti, evidenziando come la struttura sociale e comunale dei Dipartimenti fosse profondamente differenziata a più livelli in ciascun Dipartimento, mostra quanto i Consigli di prefettura avessero una funzione anche rappresentativa. Il tessuto sociale nel Rubicone era cittadino, e quindi nel Consiglio di prefettura erano le città ad esservi prioritariamente rappresentate.

#### I CONSIGLIERI DI PREFETTURA DEL RUBICONE

Bisogna *in primis* rimarcare come nel Rubicone, a differenza che nel Reno, vi fu una frattura fra l'istituto luogotenenziale repubblicano e il Consiglio di prefettura. Infatti dai dati emerge come ai luogotenenti del Dipartimento non venisse attribuito alcun carattere rappresentativo, ma piuttosto tecnico. Ad esempio Antonio Finucci, avvocato originario di Roma, nato nel 1755<sup>91</sup>, fu uditore presso la curia civile di Bologna e accusatore pubblico nel Dipartimento del Reno dal 1798. Seguì la nomina a luogotenente legale poco dopo la proclamazione della Repubblica italiana, il 12 maggio 1802<sup>92</sup>, anche se probabilmente si trattava solo della tappa di una carriera giudiziaria, dato che il 16 aprile 1804 venne nominato membro del tribunale d'appello del Rubicone, giudice della sezione d'appello l'11 giugno 1804 e infine presidente del tribunale speciale del Rubicone<sup>93</sup>. Lo seguì Vincenzo Borsieri, anziano avvocato di Forlì, nominato luogotenente legale del Rubicone il 19 giugno 1804<sup>94</sup> per poi avviarsi alla carriera legale in qualità di giudice di corte d'appello di Milano. Egli non era noto per la sua possidenza o per le origini nobili, e il suo *cursus honorum* fu tutto interno all'ambito legale. Per quanto riguarda i luogotenenti amministrativi il discorso si fa differente. Ippolito Lovatelli<sup>95</sup>, nominato luogotenente il 13 maggio 1802<sup>96</sup>, era d'origine nobile e possidente<sup>97</sup>, fu tra i municipali di Ravenna già nel 1797 e presidente dell'amministrazione centrale del Rubicone nel 1798, fuggì durante l'occupazione austro-russa del 1799. Fu grande acquirente di beni nazionali<sup>98</sup> e inviato a Lione in rappresentanza del Dipartimento, ma dopo l'incarico luogotenenziale, forse anche in ragione dell'età

---

<sup>91</sup> INV. A, Scheda personale: Finucci Antonio.

<sup>92</sup> ASMI, URPM, b. 34.

<sup>93</sup> INV. A, Scheda personale: Finucci Antonio.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Michele PLACUCCI, *Memorie storiche sul passaggio per la città di Forlì di sua santità Papa Pio VII felicemente regnante e sul ripristinamento del di lui governo*, Faenza, Presso Pietro Conti, 1822, p. 21.

<sup>96</sup> ASMI, URPM, b. 34.

<sup>97</sup> ASMI, URPS, b. 27.

<sup>98</sup> ASFO, PFDRB, b. 91.

avanzata, non progredì nella carriera amministrativa. Lo sostituì un altro nobile, il faentino Giuseppe Pasolini, segno che la figura del luogotenente amministrativo non solo era differente funzionalmente rispetto a quella del legale, ma anche in base alla concezione istituzionale di chi doveva ricoprire la carica. Pasolini peraltro fu l'unico dei quattro luogotenenti che proseguì la carriera venendo nominato consigliere di prefettura<sup>99</sup> e mantenendo la carica fino alla caduta del sistema, verso la fine del 1813. Bisogna infine rimarcare che il suo incarico non era dovuto a una proposta dell'allora prefetto Brunetti, che non lo aveva messo nella lista tripla inviata al governo, ma fu voluto dall'intervento del ministro dell'Interno<sup>100</sup>, incarico allora ricoperto dal riminese Daniele Felici, probabilmente per ragioni di conoscenza personale.

Come si è detto vi fu un solo luogotenente che continuò la carriera in prefettura, gli altri invece, provenienti in modo più o meno rappresentativo dalla varie città del Dipartimento, erano già stati tutti membri dell'Amministrazione dipartimentale repubblicana. Fra questi vi erano l'avvocato Giuseppe Carli<sup>101</sup>, cesenate, nominato consigliere di prefettura nel 1805; Antonio Colombari<sup>102</sup>, nobile forlivese e Paolo Mangelli, anche lui nominato il 23 luglio 1805, grande possidente<sup>103</sup> e nobile<sup>104</sup>. Quest'ultimo fu anche presidente della stessa Amministrazione dipartimentale repubblicana, e dopo la proclamazione della monarchia nominato consigliere generale<sup>105</sup>. Completavano il travaso fra le due istituzioni Guido Fabbri e Lorenzo Romagnoli. Il primo era un avvocato di Ravenna oltreché possidente, definito «rispettabile» in una lettera prefettizia<sup>106</sup>. Alla nomina di amministratore dipartimentale assommò quella di capitano del porto di Ravenna tra il 1802 e il 1803, per poi venire nominato, dopo la proclamazione del Regno, consigliere di prefettura e consigliere generale<sup>107</sup>. Infine Lorenzo Romagnoli, cesenate e nobile marchese<sup>108</sup>, fu anche lui amministratore dipartimentale dal 18 ottobre 1802<sup>109</sup>, ma al contrario dei suoi colleghi

---

<sup>99</sup> Decreto 23 luglio 1805; BL, vol. 2, 1805.

<sup>100</sup> INV. A, Scheda personale: Pasolini Giuseppe.

<sup>101</sup> Michele PLACUCCI, *Memorie storiche sul passaggio per la città di Forlì di sua santità Papa Pio VII felicemente regnante e sul ripristinamento del di lui governo*, Faenza, Presso Pietro Conti, 1822, p. 236.

<sup>102</sup> Amministratore dipartimentale dal 18 ottobre 1802; in ASMI, URPS, b. 56.

<sup>103</sup> ASMI, URPS, b. 27.

<sup>104</sup> Michele PLACUCCI, *Memorie storiche sul passaggio per la città di Forlì di sua santità Papa Pio VII felicemente regnante e sul ripristinamento del di lui governo*, Faenza, Presso Pietro Conti, 1822, p. 237.

<sup>105</sup> *Almanacco reale per l'anno 1811*, Milano, Dalla reale stamperia, 1812, p. 257.

<sup>106</sup> ASMI, URPM, b. 34.

<sup>107</sup> *Almanacco reale per l'anno 1811*, Milano, Dalla reale stamperia, 1812, p. 257.

<sup>108</sup> Michele PLACUCCI, *Memorie storiche sul passaggio per la città di Forlì di sua santità Papa Pio VII felicemente regnante e sul ripristinamento del di lui governo*, Faenza, Presso Pietro Conti, 1822, p. 8.

<sup>109</sup> ASMI; URPS, b. 56.

riuscì a fare il salto di qualità, e invece che venire nominato consigliere di prefettura, fu chiamato a ricoprire l'incarico di prefetto del Rubicone il 23 luglio 1805<sup>110</sup>:

è da osservarsi che Cesena con legge della Repubblica Cisalpina 25 fiorile anno IX repubblicano (15 maggio 1801) venne destinata Capo-Luogo del Dipartimento Rubicone, e sotto di essa venivano poste le città di Forlì, Faenza, Ravenna, Rimini, e Pesaro cò rispettivi loro circondari. Ma in questa città, quanto fornita di buoni e socievoli cittadini, altrettanto angusta e mancante de' necessari locali pel collocamento degli uffici non poté aver luogo la suaccennata superiore disposizione<sup>111</sup>.

Fu forse la mancata assegnazione a Cesena della Prefettura che portò, nell'intricato sistema di pesi e contrappesi delle nomine, all'inusuale nomina di un prefetto nel suo stesso Dipartimento d'appartenenza. Anche in questo caso, il profilo del personaggio, sembrava appartenere più all'immagine di un consigliere di prefettura che di un prefetto. Infatti «se accettò la carica prefettizia, lo fece perché la sede offertagli era quella di Forlì, vale a dire la capitale del suo Dipartimento; ma quando l'anno successivo, in seguito a uno dei normali avvicendamenti cui ogni prefetto doveva essere psicologicamente preparato, venne trasferito a Novara, rifiutò con decisione la sede, e dopo soli cinque giorni, abbandonò definitivamente la carriera per tornare in patria. Si comprende allora che vi era un preciso *milieu* di persone che non avevano intenzione di fare carriera nello Stato, ma soprattutto di muoversi lontano dai loro interessi privati, ma cionondimeno era assai influente. L'incarico di consigliere di prefettura probabilmente nasceva proprio per fornire uno spazio istituzionale dedicato a queste persone. Persone, nel Rubicone, perlopiù possidenti, provenienti tutti dalle passate Amministrazioni dipartimentali, al contempo membri dei Consigli generali, e con caratteri di rappresentanza della rispettiva città di provenienza. Nessuno di loro aveva ricoperto incarichi di rilievo in materia d'acque e non sembravano, come invece era nel Reno, presentare informali compiti di rappresentanza dei gruppi d'interesse delle Società di interessati alle acque. Anche i due aggiunti per acque e strade, Federico Rasponi e Innocenzo Reggiani<sup>112</sup>, entrambi provenienti da grandi famiglie possidenti<sup>113</sup>, più che un profilo tecnico sembravano presentare un profilo notabile, e la

---

<sup>110</sup> Decreto 23 luglio 1805; BL, vol. 2, 1805.

<sup>111</sup> Michele PLACUCCI, *Memorie storiche sul passaggio per la città di Forlì di sua santità Papa Pio VII felicemente regnante e sul ripristinamento del di lui governo*, Faenza, Presso Pietro Conti, 1822, p. 236.

<sup>112</sup> Nominati 30 marzo 1808; in ASMI, URPM, b. 34.

<sup>113</sup> ASMI, URPM, b. 27.



loro nomina ad aggiunti per acque e strade, invece che al Consiglio di prefettura una punizione per aver collaborato con gli austro-russi durante i tredici mesi<sup>114</sup>.

Avendo perciò compresa la strutturale differenza, sociale e cittadina del Rubicone rispetto al Reno, e di come questa ne influenzasse già la composizione del Consiglio di prefettura e quindi il comportamento, diventa necessario esaminarne ora la concreta azione.

## **Materie d'acque**

### IL FUNZIONAMENTO DEL CONSIGLIO DI PREFETTURA DEL RUBICONE IN MATERIA D'ACQUE

Purtroppo l'Archivio di Stato di Forlì, per quanto concerne le carte riguardanti il Consiglio di prefettura, presenta molte lacune, probabilmente per dispersioni e per una catalogazione spesso lacunosa. Inoltre gli stessi inventari sono spesso generici e non lasciano intendere il reale contenuto delle buste<sup>115</sup>. Ciononostante è stato rinvenuto un protocollo speciale del Consiglio di prefettura del 1811<sup>116</sup> che, nonostante la carenza di dati rilevanti, rappresenta comunque una fonte preziosa per comprendere la frequenza e le tipologie di casi concreti disimpegnati da questa istituzione. Forse può essere utile enucleare i casi, in materia d'acque, più affrontati dal consiglio, per rendersi conto del fattore principale: la funzione amministrativa e la funzione giudiziaria di questa istituzione erano sostanzialmente indistinguibili e comunque non separate fra loro. Talvolta i casi potevano avere carattere maggiormente giudiziario, come per un podestà contro un privato per impedire che venisse costruito un macero nel suo podere, ma poteva accadere altresì che il consiglio dovesse ascoltare e decidere rispetto alle deduzioni di un privato per non subire la penale per dei lavori fatti sul fiume Savio. Il consiglio ascoltava anche i ricorsi dei cittadini per pignorare i beni di proprietà degli appaltatori.

Si trattava però solo di una parte di una competenza che era più unitaria. Infatti il Consiglio di prefettura era adibito non solo al controllo delle aste, ma le ordinava, e compiva delle verifiche sulle controversie tra ingegneri e le delegazioni d'acque rappresentanti consorzi, singoli privati e ditte appaltatrici.

---

<sup>114</sup> Michele PLACUCCI, *Memorie storiche sul passaggio per la città di Forlì di sua santità Papa Pio VII felicemente regnante e sul ripristinamento del di lui governo*, Faenza, Presso Pietro Conti, 1822, pp. 2 e 48.

<sup>115</sup> Infine Forlì possiede un fondo che, quasi certamente, dovrebbe contenere documenti non solo interessanti, ma probabilmente vitali ai fini di questa ricerca. Purtroppo nel 2012 a causa di forti piogge è crollato il tetto della biblioteca Saffi, rendendo impossibile la consultazione del fondo Piancastelli. A inizio 2015 il fondo risulta ancora inagibile e quindi tale ricerca manca di riferimenti rispetto a quel particolare fondo.

<sup>116</sup> ASFO, PFDRB, Protocollo speciale del Consiglio di prefettura del 1811, n. 142.

Per quanto riguarda i privati analizzava le proposte di modifica del sistema idraulico e decideva se autorizzarle. Inoltre, nel caso in cui tali proposte avessero toccato non solo la materia d'acque, ma anche quella sanitaria, come per la costruzione dei maceri (che per i miasmi che producevano dovevano essere posti a una certa distanza dai centri abitati), deliberava solo dopo aver ricevuto il parere della commissione dipartimentale di sanità. Si trattava di una gestione che tendeva ad essere incorporata dalla Prefettura, dato che un consigliere di prefettura doveva comunque, per legge, far parte anche della commissione dipartimentale di sanità. In questo modo si esplicitava l'idea che ogni sfera dell'amministrazione doveva avere un'istituzione di riferimento, e che ognuna di queste avesse – laddove si toccava l'interesse pubblico – presente al suo interno almeno un consigliere di prefettura. Tale dinamica, come si vedrà, non era poi molto diversa dal vecchio sistema di magistrature specializzate d'antico regime, promananti da un unico consiglio del principe.

Oltre ai privati il controllo si rivolgeva verso i corpi del sociale che in un modo o nell'altro si occupavano d'acque. Nel Rubicone la maggior parte delle petizioni presentate poi, erano prodotte dai sindaci dei comuni. Un tipico esempio può essere l'esame portato sopra la proposta del Consiglio comunale di Forlimpopoli, presentato per mano del podestà, per allungare e allargare i canali del circondario di quella città. Oppure si vedevano petizioni in cui i podestà richiedevano di non pagare per le spese processuali, dovute a vertenze con privati su lavori da fare a degli argini. Infine il Consiglio di prefettura si occupava di decidere l'imposta, proposta dalla ragionatoreria dipartimentale, per le spese d'acque dei comuni, approvandone e nel caso modificandone i preventivi annuali di spesa. Un'approvazione dei preventivi che non veniva fatta solo con i comuni, ma anche rispetto ad altri corpi del sociale, come le Società di interessati e i consorzi. Anche qui il controllo si esplicitava poi su più materie, in quanto il consiglio non solo controllava i preventivi ma recepiva anche i verbali dei consorzi per l'approvazione dei lavori (fossi, argini, spurghi etc.). Tale controllo veniva esercitato, nella fattispecie, sugli atti d'appalto per argini e chiaviche presentati della delegazioni stesse. Evidentemente ciò poneva un grosso problema di affidabilità e di veridicità sugli atti inviati in prefettura.

In questo senso era necessario per il Consiglio di prefettura avere la possibilità di verificare *in loco*, quanto avveniva, e tale ruolo nel Rubicone era svolto dagli ingegneri

d'acque e strade<sup>117</sup>. Per questa ragione era all'ingegnere che il Consiglio di prefettura richiedeva di verificare se i lavori proposti da consorzi fossero approvabili o meno, ed esaminava i bilanci preventivi dei consorzi solo dopo averli paragonati con le relazioni allegate dagli stessi ingegneri. Allora, almeno per quanto riguarda il Consiglio di prefettura del Rubicone, sembra palesarsi una specifica situazione per cui gli ingegneri d'acque, pur formalmente e unicamente sottoposti della Direzione generale d'acque e strade, erano nella sostanza integrati nelle operazioni di controllo svolte del Consiglio di prefettura<sup>118</sup>.

L'analisi di due casi può essere utile per chiarire in quale modo si esplicitavano le relazioni tra questi attori istituzionali

#### UN PREFETTO PIVOT DELLE PETIZIONI E L'ARBITRATO DEI CONSIGLIERI DI PREFETTURA - IL CASO DEL SACERDOTE RENZI

Si vuole qui analizzare la controversia tra un prete di nome Luigi Renzi e un prete di nome Gregorio Fabbri, con il concerto del Comune del paese di Roncofreddo avvenuta nel 1811.

Renzi aveva apportato delle modifiche in un vicolo (o fosso) costruendo un muro. Fabbri, che aveva intenzione di far scorrere le acque in quel vicolo, si era rivolto al sindaco chiedendogli di restituire i fabbricati allo stato originario. Il sindaco aveva appoggiato il reclamo, probabilmente fondandosi sulla *ratio* dell'art. 9 del regolamento 20 maggio 1806:

Art. 9. Se chi ha diritto di prevalersi dell'acqua, introduce qualche abuso, o commette qualche mancanza, gl' Ingegneri in capo sono autorizzati in via di fatto per la restituzione delle cose nello stato primiero, a termini convenuti nelle dette investiture e concessioni, dandone parte alla Direzione<sup>119</sup>.

Fabbri ricorse contro la decisione del podestà in quanto, a suo dire, per quel vicolo non erano mai defluite acque di nessun genere. Per consolidare la sua posizione prese alcuni testimoni, d'età avanzata, che potessero confermare quanto da tempo immemore le acque non avessero mai attraversato quel vicolo:

---

<sup>117</sup> Ad esempio nel Serio il funzionamento era diverso e i consiglieri di prefettura avevano un ruolo maggiormente itinerante.

<sup>118</sup> Tutto quanto è stato detto è frutto della consultazione del protocollo del Consiglio di prefettura, da cui sono stati estratti i casi più comuni e rappresentativi dell'azione di questa istituzione in materia d'acque; ASFO, PFDRB Protocollo speciale del Consiglio di prefettura del 1811, n. 142.

<sup>119</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

in seguito il detto sig.r podestà ordinò al prete Luigi Renzi l'apertura del vicolo Sombi e Fabbrini ora di proprietà del Renzi e demanio e l'avviamento delle acque pel medesimo. Tale ordinanza sorprese il Sonassi che non aveva mai avuto veruna intenzione d'avanzar ricorsi alle autorità contro tal privato vicolo essendogli ben noto, per avere sempre abitato fino all'età di anni 81 poco lontano dal detto vicolo nella propria casa, che le acque di quella contrada mai anno avuto corso pel medesimo<sup>120</sup>.

La petizione del prete Renzi arrivò presso gli uffici del viceprefetto Brighenti, il quale ritrasmesse le carte al prefetto in quanto aveva «preso parte l'autorità comunale essendo un oggetto sottoposto alla tutela della pubblica rappresentanza»<sup>121</sup>. Gli incartamenti arrivarono al prefetto, il quale non statui né deliberò nulla, limitandosi a trasmettere tutti gli incartamenti al Consiglio di prefettura<sup>122</sup> «perché sentito, occorrendo il parere dell'arte presso l'ufficio dell'ingegnere in capo, esprima analogo voto»<sup>123</sup>.

Da questo passaggio emergeva il ruolo specifico del prefetto rispetto al Consiglio di prefettura, come a tutte le altre istituzioni del panorama dipartimentale, di *pivot* del sistema delle suppliche napoleonico. Egli spesso non si occupava tanto di esplicitare una funzione “attiva” nella risoluzione delle questioni che man mano si ponevano, ma piuttosto di reindirizzare le petizioni e le suppliche in modo tale che le istituzioni preposte potessero compiere le azioni di loro attribuzione, celermente, e sotto controllo governativo<sup>124</sup>. La risposta dell'ingegnere in capo, pervenuta al Consiglio di prefettura il 13 febbraio 1812, evidenziava come gli elementi per prendere una decisione fossero già in sé abbastanza chiari:

ho esaminata la posizione e risultando dalla stessa che il sig.r Matteo Tommasi, uno dei petenti della ripristinazione dichiara che le acque suddette non hanno mai avuto corso dietro detta casa Renzi, e conseguentemente non avere mai inteso di chiedere che le acque in discorso fossero inviate per detto luogo, come pure comprova il Renzi

---

<sup>120</sup> Dichiarazione di un privato di Roncofreddo scritta in data 18 ottobre 1811; in ASFO, PFPN, 1812, b. 47.

<sup>121</sup> Lettera del viceprefetto Brighenti al prefetto scritta da Cesena in data 15 gennaio 1812; *Ibidem*.

<sup>122</sup> Lettera del prefetto scritta a Forlì il 24 gennaio 1812 al Consiglio di prefettura; in ASFO, PFPN, 1812 b. 47.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> Su questo aspetto mi sono già dedicato ampiamente nella mia tesi di laurea magistrale: Alessandro GIOVANAZZI, *Le suppliche nell'amministrazione napoleonica, Il caso del Dipartimento dell'Isère*, Tesi di laurea, Università degli Studi di Milano e Université Pierre Méndes France di Grenoble, Relatori Livio Antonielli e Gilles Bertrand, 2010-2011.

con altri documenti di persone vecchie, sono del subordinato parere che le acque debbino ritornare a scorrere per i vecchi scoli ma non mai costeggiando la casa Renzi, non essendovi in posizione fin qui prove che vi abbiano avuto corso in passato, anzi costando come sopra il contrario<sup>125</sup>.

In questo modo si comprende come il sacerdote Renzi potesse profittare del parere favorevole dell'ingegnere in capo. Ciò che stupisce però è che qui non avvenne, come si potrebbe pensare, un voto o una decisione del Consiglio di prefettura, ma al contrario la deliberazione venne assegnata allo stesso Consiglio comunale coinvolto. Così, il 24 aprile 1812, a Longiano, si assistette alla riunione del Consiglio comunale, alla presenza di un delegato di prefettura. Il delegato di prefettura in questione era l'avvocato e consigliere di prefettura Guido Fabbri. Durante la riunione, alla presenza del rappresentante, il Consiglio comunale di fatto ritrattò la decisione e mantenne il sacerdote Renzi nel suo diritto di non far defluire nel proprio viottolo acque che in passato non vi avevano mai transitato.

L'aspetto veramente interessante è il ruolo svolto qui dal consigliere di prefettura Fabbri, fisicamente presente in Consiglio comunale. Infatti in questo caso il Consiglio di prefettura non aveva svolto alcun incarico giudiziario, ma aveva fornito un suo membro con una funzione più specifica, quello di conciliatore. Come già ha rimarcato Piero Aimo, presso i Consigli di prefettura da lui studiati «si sono rinvenuti, fra il resto interpretazioni giuridiche di tipo dottrinale, tentativi di conciliazione, e transazione delle vertenze, indicazioni dettagliate di comportamenti da eseguire, suggerimenti di strumenti processuali da attivare nonché inviti, più o meno vincolanti, a rivolgersi ai tribunali ordinari competenti o a proseguire la causa innanzi agli organi di pubblica amministrazione»<sup>126</sup>, per poi però definire questa tipologia di azioni come «non appositamente codificata dal legislatore e marginale rispetto ai compiti per i quali il consiglio era stato appositamente strutturato e disciplinato»<sup>127</sup>. Al contrario non sono rare le azioni svolte in questo senso dai consiglieri di prefettura, e ne evidenziano la complessa funzione che solo in parte aveva carattere giudiziario propriamente detto, tant'è che in questo caso sarebbe improprio parlare di azione legale da parte del consiglio, così come anche del singolo consigliere di prefettura Fabbri. Il ruolo svolto dal Fabbri assomiglia più a quello di un conciliatore, o di arbitro, in un momento precedente al processo stesso, che si sarebbe avviato solo in caso di mancato

---

<sup>125</sup> Lettera dell'ingegnere in capo Brandolini al Consiglio di prefettura scritta in data 13 febbraio 1812; in ASFO, PFPN, 1812, b. 47.

<sup>126</sup> Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., p. 166.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

componimento delle ragioni delle parti; ruolo d'arbitro a cui si assommava, e non sostituiva, l'ancora più evidente ruolo di controllore prefettizio *in loco* per verificare che venisse rispettata la volontà governativa.

#### IL RAPPORTO TRA PREFETTURA, CONSIGLIO DI PREFETTURA E I CORPI SOCIALI D'ACQUE - IL CASO MARECCHIA

Come si è detto il Consiglio di prefettura si occupava del controllo dei corpi che si occupavano d'acque, fossero comuni o consorzi. Inoltre la figura degli ingegneri era divenuta centrale nel rapporto con i Consigli di prefettura, in quanto erano gli occhi e il braccio del prefetto insieme al suo consiglio nel Dipartimento.

Questo controllo dei corpi avveniva *in primis* fiscalmente, e non solo per gli oggetti d'acque. Il Consiglio di prefettura approvava i preventivi anche dei comuni di II e III classe, cioè, come si è visto rispetto ai Dipartimenti del Reno, Agogna, Olona e in parte Rubicone, la maggior parte dei comuni:

Art. 40. Approvati i prospetti preventivi di spese dai rispettivi consigli; quelli de' Dipartimenti, de' distretti e dei comuni di I classe sono dal prefetto trasmessi al ministro dell'Interno, acciò dietro il parere del Consiglio di Stato, siano regolati ed approvati; quelli dei comuni di II e III classe si trasmettono al prefetto, che dietro parere del Consiglio di prefettura li regola e gli approva<sup>128</sup>.

Inoltre già con la legge 20 aprile 1804, in base all'art. 37, «le delegazioni speciali presentano ogni anno al Magistrato d'acque il prospetto preventivo de' lavori occorrenti per l'anno successivo e delle spese del proprio circondario per l'opportuna approvazione»<sup>129</sup>.

Si trattava di un'approvazione dei conti preventivi che in passato era sempre stata attribuita ai Magistrati d'acque e strade, e non solo dell'epoca napoleonica.

La normativa italiana aveva però recepito questa particolare concezione e con il regolamento per le Società di interessati negli scoli e bonificazioni del 20 maggio 1806 – come già detto non riconducibile all'ambiente della Direzione generale ma più probabilmente ad ambienti cispadani - venne confermato il principio per cui:

---

<sup>128</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>129</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

Art. 28. Una tassa regolata sugli annui pesi, e sui conti preventivi delle spese occorrenti, viene ogni anno determinata dalla delegazione per provvedere ai bisogni del comprensorio.

Art. 29. Questa tassa si assoggetta all'approvazione del Prefetto, il quale ricerca sulla medesima il voto del Magistrato d'acque. Qualora sia approvata, si riparte a norma delle convenzioni o consuetudini veglianti<sup>130</sup>.

Una volta fusi il Magistrato d'acque e il Consiglio di prefettura (decreto 24 ottobre 1806) non poteva che venire attribuito al rimasto Consiglio di prefettura il compito di continuare ad eseguire le operazioni fino a prima espletate dal Magistrato. Infatti, in base alle istruzioni del direttore generale d'acque e strade, emanate dopo la promulgazione del decreto 24 ottobre 1806, non si faceva altro che rimarcare come non più vi dovessero essere dei Magistrati d'acque e strade, ma dei «consigli delle prefetture per acque e strade»<sup>131</sup>, probabilmente per cercare di minimizzare gli effetti di un decreto di influenza aldiniana. Tali istruzioni, attraverso una crasi sia nel nome che nei contenuti, sancivano il confluire nei consigli di prerogative schiettamente attribuibili ai Magistrati:

[il consiglio della Prefettura per acque e strade] art. 8 Approva la tassa regolata sugli annui pesi e conti preventivi delle spese occorrenti de' consorzi, per quello riguarda le loro esigenze interne di scoli, botti, chiaviche ed altro.

Art. 10. Approva i conti annuali resi dalle delegazioni de' consorzi<sup>132</sup>.

Una fusione di contenuti che faceva del Consiglio di prefettura un'istituzione non solo ibrida, ma figlia di una mentalità che affondava profondamente le sue radici nell'Italia d'antico regime. Una mentalità che però si immetteva in un contesto nuovo.

Descrivere il caso del Consorzio Marecchia, nel Dipartimento del Rubicone, può essere utile per esplicitare il nuovo modo di controllare i corpi d'acque. Il 16 dicembre 1811, il viceprefetto di Rimini Luigi Pani trasmise al prefetto il preventivo del Consorzio primo Marecchia, adducendo il non farsi «luogo per parte mia a rilievi in contrario»<sup>133</sup>. In una lettera successiva, del 3 gennaio 1812, l'ingegnere in capo Brandolini lo contraddisse

---

<sup>130</sup> Decreto 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>131</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806, p. 209

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> ASFO, PFPN, b. 42.

dicendo al prefetto che «il Consorzio dovrà concorrere pe' lavori indispensabili nell'indicato anno alla Marecchia la somma di circa 3000 lire»<sup>134</sup>. La delegazione però aveva opposto rifiuto, in quanto il loro Consorzio non confinava con quel fiume. Opposizione inviata al prefetto che aveva rigirato la lettera, sempre per il ruolo di *pivot* delle petizioni che svolgeva, all'ingegnere in capo per avere nuovamente sue delucidazioni. La risposta dell'ingegnere era tutta basata sulla *ratio* della normativa 20 aprile 1804 e 6 e 20 maggio 1806:

sarebbe giusto un tale ragionamento se avessero da concorrere alle spese de fiumi soltanto i consorzi che li costeggiano; ma siccome la legge prescrive che tutti quei terreni che possono soffrire una qualche danno dai fiumi debbano concorrere nelle spese dei lavori occorrenti a quelli, così nella formazione dei consorzi di tutto il capo di terreno fra il Lugo e la Marecchia dal piede della collina al mare fu formata una sol società, e venne divisa in due consorzi pel solo comodo dell'evasione delle imposte, ma sempre ferma l'idea che tutti i terreni in esso censo compresi concorressero nelle spese di questi due fiumi in proporzione del danno che rispettivamente né possono risentire<sup>135</sup>.

La discussione posta dall'ingegnere riguardava le modalità di ripartizione delle spese di mantenimento. La palesata ripartizione in base al danno non era per nulla un'invenzione della normativa recente. Per l'ingegnere il criterio di riparto era il danno, ma non era l'unico criterio da utilizzare. Bisognava infatti rimarcare come il Consorzio primo Marecchia facesse a sua volta parte della Società degli interessati Sant'Arcangelo. Il Consorzio primo Marecchia non riceveva danni, né utili dal corso d'acqua, ma la Società d'interessati intera di cui anche il Consorzio faceva parte invece sì. Per questa ragione anche il Consorzio avrebbe dovuto pagare.

Parafasato: gli amministratori del Rubicone si erano adeguati alla normativa, d'impronta felsinea, che prevedeva la creazione delle Società di interessati, ma al di sotto di esse avevano reintrodotta e attivato i consorzi, non previsti dalla legge ma formalmente concepibili in quanto sia la legge 20 aprile 1804 come il decreto 6 maggio e il regolamento 20 maggio 1806 prevedevano espressamente la clausola per cui erano lasciati in vigore tutti i sistemi di gestione precedentemente vigenti. Ciò che però la normativa non aveva previsto era proprio il sistema di ripartizione. Sistema di ripartizione su cui l'ingegnere e la delegazione si stavano scontrando e di cui l'artefice era ancora una volta, seppur in modo

---

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> *Ibidem*.



indiretto, l'Aldini. Era stato infatti lui, nella già analizzata lettera 5 maggio 1806, che aveva chiesto a Napoleone di non emanare gli articoli sulla commissione per il riparto delle spese dei circondari, lasciandoli quindi indirettamente senza un criterio di riparto. In mancanza di un tale criterio vi erano alcuni riferimenti nelle precedenti leggi e decreti, ma nulla di preciso, per cui di volta in volta il criterio poteva essere una passata consuetudine<sup>136</sup>, l'interesse<sup>137</sup>, il possibile danno, o anche il beneficio<sup>138</sup>. Ovviamente laddove i confini del diritto non erano precisi, ed in presenza di concreti interessi economici, il prevalere di un principio rispetto all'altro non poteva che divenire una questione di rapporti di forza, cioè frutto di una decisione prettamente politica.

Le carte vennero inviate al Consiglio di prefettura, che in base alla documentazione presente statui:

essendosi la delegazione del I° Consorzio Marecchia tuttavia rifiutata di portare nel di lei preventivo la quota di spesa per lavori occorrenti al fiume Marecchia, dal sig.r ingegnere in capo presunta in 3000 lire, per l'insulso riflesso che il detto Consorzio non costeggia col suddetto fiume. Ed altronde il predetto signor ingegnere facendo conoscere che a termini delle veglianti leggi e regolamenti debbano concorrere alla spesa de' fiumi tutti quei terreni che possono essere dal medesimo danneggiati<sup>139</sup>

Si rimarchi come il Consiglio di prefettura avesse in pieno adottato l'argomentazione dell'ingegnere in capo d'acque e strade, e non avesse per minima parte difeso l'interesse del Consorzio. I due consiglieri Mangelli e Fabbri sembrarono tenere maggiormente in conto il parere e il valore tecnico delle asserzioni dell'ingegnere piuttosto che le argomentazioni della delegazione. Ciononostante il Consiglio di prefettura, all'inizio del 1812, si limitò a fornire un parere per cui era necessario imporre alla delegazione di inserire le tremila lire nel conto preventivo. Evidentemente non vi era alcun riferimento giudiziario, e in questo

---

<sup>136</sup> «Art. 6. Dal punto in cui i torrenti, i fiumi e le loro diramazioni scorrono stabilmente entro argini siano o non siano navigabili, la spesa dei lavori incumbe ai possidenti terreni entro quei circondari, consorzi o territori, a carico de' quali stanno tali spese in forza di convenzioni, e legittime consuetudini sin qui praticate»; Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>137</sup> Legge 20 aprile 1804; «Art. 6. Qualora tali consuetudini o convenzioni fossero litigiose ed incerte, o col tratto successivo del tempo pel cambiamento delle circostanze si fossero rese impraticabili ed ingiuste, vengono le medesime rettificata e ridotte ai termini di equità. Qualora poi tali consuetudini o convenzioni non esistessero, la spesa de' lavori suddetti viene ripartita a carico di quei possessori i quali vi hanno interesse, avuto riguardo alla natura del luogo ed al complesso delle circostanze»; *Ibidem*.

<sup>138</sup> «Art. 30. Ove non esistono convenzioni o consuetudini veglianti, gl'interessati in ciascun comprensorio si distinguono, onde concorrere alla spesa, in diverse classi secondo il diverso grado di beneficio che risentono dallo scolo»; Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>139</sup> Parere del Consiglio di prefettura a Forlì del 18 aprile 1812; ASFO, PFPN, b. 42.

caso il consiglio sembrò assurgere a istituzione consultiva collegiale piuttosto che tribunale o istituzione con funzioni legali. La risposta del Consorzio si basò completamente sulla mancanza di qualsiasi forma di relazione e di interesse tra sé e il corso del Marecchia:

la legge 20 aprile 1804 ed il decreto vice-regio 6 e 20 maggio 1806 positivamente dispongono che una società viene costituita da tutti gli interessati ad uno scolo.

Che questo interesse nasce soltanto dal bisogno d'impedire o rimuovere dai propri terreni i danni e pericoli provenienti da un fiume torrente etc. ovvero dall'utile che dai lavori occorrenti dal fiume stesso ne può ai suddetti terreni venire<sup>140</sup>.

Il dibattito verteva unicamente sull'interesse, e su cosa fosse. Per la delegazione una Società di interessati poteva esistere solo in presenza di un interesse, che fosse dovuto a un utile o a un danno, ma di interesse si trattava. Per i delegati però:

tanto è lo spazio e tanta e tale l'elevazione del terreno posto fra la sinistra del Marecchia e la destra del canale Viserba che né mai in passato è accaduto né può accadere in avvenire per qualunque caso ordinario o straordinario prevedibile che le acque di quel fiume superando si grandi ostacoli e oltrepassando il canale Viserba cagionino ai terreni del Consorzio posti fra la sinistra del detto canale e la destra del Luso il minimo danno o pericolo, come ancora è evidente che nessun utile agli stessi terreni ne può venire.

Che conseguentemente sembra ragionevole e conforme alla legge che i suddetti terreni non avendo interesse né danni da temere né di vantaggi d'aspettare non abbiano neppure a concorrere in menoma parte nelle spese occorrenti al fiume Marecchia<sup>141</sup>.

In punta di diritto la delegazione cercava di dimostrare come la concreta conformazione del territorio non potesse apportargli né alcun danno, né alcun beneficio, e che quindi, in mancanza di un qualsiasi voglia interesse non si potesse procedere a far pagare tale imposta al Consorzio primo Sant'Arcangelo. Ancora una volta l'interesse si rivelava essere il principio fondamentale su cui si costruiva l'intera controversia, e su cui il Consiglio di prefettura si trovava a partecipare in qualità di attore. Il viceprefetto Pani inviò la documentazione prodotta dalla delegazione al prefetto, con un'evidentissima perorazione

---

<sup>140</sup> Relazione della seduta della delegazione del primo Consorzio Sant'Arcangelo del 25 giugno 1812; *Ibidem*.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

personale in favore del Consorzio. Non era probabilmente un caso che Pani fosse proprio un giovane avvocato riminese, già membro della Municipalità nel 1800 e consigliere generale nel 1804<sup>142</sup>, e che quindi si muovesse per tutelare i grandi possidenti di un consorzio che stava nelle immediate vicinanze della sua stessa città. La raccomandazione era piuttosto esplicita: «Persuasa che ella sig.r prefetto non vorrà che ascrivere a zelo e alla superiore premura pel bene degli interessati la nuova rimostranza che la delegazione esprime sull'oggetto. Ma presentandosi di detti atti lusingandosi che si degnerà ora di ammetterle ed approvarle»<sup>143</sup>.

Il prefetto provvide a rimettere di nuovo le carte all'ingegnere, il quale modificò il suo approccio e tralasciando le asserzioni della delegazione, di fatto inconfutabili, tagliò corto asserendo che «fino a che questo circondario fa parte della società Marecchia deve concorrere nella stessa», e che in fondo «distraindo dal Consorzio Marecchia questo circondario rimarrebbe troppo caricato il restante»<sup>144</sup>. Emergeva così la vera ragione di una posizione dell'ingegnere che stava cercando di tutelare l'interesse pubblico anche non rispettando pienamente i diritti del Consorzio. Rimaneva infine l'ultima barriera, cioè di quel Consiglio di prefettura che, idealmente magistratura volta alla tutela del pubblico e privato interesse (ovverosia di una questione di pubblica amministrazione come in questo caso), avrebbe potuto esternare un parere in difesa della delegazione. Ciò però non avvenne, il voto fu drastico e definitivo:

il Consiglio di prefettura osserva che il primo Consorzio Marecchia residente in S. Arcangelo fa parte della società di tal nome secondo le prescrizioni della Direzione generale di acque e strade.

Che come tale giusta le disposizioni della legge e delle suddette prescrizioni deve concorrere nelle spese inerenti all'intera società.

Che l'eccezione che si presenta dal Consorzio primo di non poter temere nessun danno dal fiume Marecchia e risentire nessun vantaggio dai lavori da farsi a detto fiume non è valutabile perché affatto destituita d'appoggio e perché si oppone alla massima assentata dall'ingegnere in capo, al cui giudizio in punto d'arte si deve stare<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> INV. A, Scheda personale: Pani.

<sup>143</sup> Lettera del viceprefetto al prefetto del 26 luglio 1812; ASFO, PFPN, b. 42.

<sup>144</sup> Lettera dell'ingegnere Brandolini al prefetto del 12 agosto 1812; *Ibidem*.

<sup>145</sup> Seduta del Consiglio di prefettura del Rubicone del 26 agosto 1812; *Ibidem*.

Nel secondo voto del Consiglio di prefettura emerge maggiormente un ruolo giudiziale. Un ruolo giudiziale che solo erroneamente si potrebbe riferire alla presenza dell'ingegnere in capo tra le parti. Il Consiglio di prefettura era entrato in azione per due ragioni:

- in quanto la materia era d'acque;
- in quanto al Consiglio di prefettura spettava il controllo delle Società di interessati non solo per i preventivi, ma anche nelle loro azioni in un'ottica di tutela.

Ciò che veramente conta però è la presenza di un ingegnere, separato dal consiglio, che rappresentava il pubblico interesse, e un consorzio che cercava di tutelare il proprio privato interesse. Il Consiglio di prefettura, valutati i due interessi si espresse (in questo caso a favore dell'ingegnere) per cercare di contemperarli con una decisione su cui poi sarebbe comunque spettato al prefetto di statuire definitivamente. Ciò non toglie che il controllo delle acque, da parte di un Consiglio di prefettura "delle acque" veniva ancora svolto sopra dei corpi del sociale, detti Società di interessati, che non erano previsti dall'originaria normativa francese, e che operavano sopra ambiti d'interesse pubblico.

Come si vedrà il Reno fu probabilmente il Dipartimento dove la cura dell'interesse pubblico tramite corpi non solo era permessa, ma fu eretta a sistema.

## IL CONSIGLIO DI PREFETTURA DEL RENO

Il Consiglio di prefettura del Reno arrivò ben presto a dotarsi di una sezione amministrativa dedicata con un capo ufficio, un ufficiale minutante, un ufficiale del registro, un ufficiale contabile con due amanuensi, un portiere, un aggiunto contabile con due amanuensi<sup>146</sup>. Si trattava di dieci funzionari al servizio del consiglio, un numero importante per una prefettura che, di fatto, tra il 1806 e il 1809, ebbe in carico 27 funzionari e 12 impiegati<sup>147</sup>. Si trattava di un'assegnazione che non avrebbe avuto fortuna, dato il successivo divieto del Ministero dell'Interno ai Consigli di prefettura di avere funzionari al loro servizio. Un divieto più volte affermato e trascritto in una "decisione" che affermava: «il consiglio non ha impiegati particolari; esso è assistito interamente da quelli della Prefettura»<sup>148</sup>.

Questo Magistrato agiva in autonomia, anche se la documentazione fa intravedere come già dal 1807, il controllo e la presenza del prefetto fosse in aumento. Infatti le petizioni erano "decise" dal Magistrato d'acque, cioè dal Consiglio di prefettura, ma da un punto di vista formale tali decisioni erano prese "a nome" della Direzione, e prendevano spesso il nome di "concessioni"<sup>149</sup>. Apparentemente il fulcro centrale dell'azione era la Direzione generale, la quale approvava e rendeva efficaci le decisioni: eppure, immergendosi nel concreto vissuto della materia d'acque, si comprende quanto invece il centro dell'azione fosse proprio il Consiglio di prefettura facente funzione di Magistrato d'acque.

Come si è detto il Magistrato d'acque, per consuetudine e in base ad un richiamo della stessa Direzione generale d'acque e strade, doveva essere composto da personaggi maggiormente interessati ai lavori d'acque del Dipartimento, cioè da grandi possidenti. Questa compresenza di interessi in materia d'acque, in particolare nel momento in cui il Consiglio di prefettura faceva funzione di Magistrato d'acque, non poteva che portare a conseguenze rilevanti.

---

<sup>146</sup> Qui di seguito anche i salari degli impiegati assegnati al Consiglio di prefettura del Reno: «capo ufficio 3500, ufficiale minutante 1800, ufficiale al registro 1500, ufficiale contabile 2000, 2 amanuensi 1200, portiere 840, aggiunto contabile 1500, 2 amanuensi 1300»; ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1, 2.

<sup>147</sup> Emanuele PAGANO, *Enti locali e Stato in Italia* cit., p. 91.

<sup>148</sup> *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808, p. 219.

<sup>149</sup> Decisione del 1 dicembre 1807; «Il Magistrato d'acque e strade decreta: Vista la petizione del s. Erede Ercole Gaspari, visto [...], il Magistrato d'acque e strade del Dipartimento del Reno a nome di s. e. il s. consultore di Stato Paradisi, direttore generale delle acque e strade. Concede [...]; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 1.

## Il Magistrato d'acque in Consiglio di prefettura. Il caso del Reno

Tutta la lunga marcia di avvicinamento, cominciata con la delimitazione della normativa vigente, degli interessi idraulici felsinei, del vecchio sistema delle assunterie e delle Società degli interessati, così come dell'azione dell'Aldini per modificare e mantenere attiva la funzione del Magistrato d'acque, è servita per arrivare ad affermare un singolo punto: una parte importante della concezione istituzionale delle Legazioni era riuscita ad inserirsi nel nuovo Stato napoleonico. Si trattava di una concezione costruita attorno al concetto di "interesse".

La creazione delle "Società di interessati"<sup>150</sup>, il mantenimento di un Magistrato delle acque che doveva essere composto da questi interessati<sup>151</sup> e il fatto che tale Magistrato si fosse fuso con il Consiglio di prefettura in base al decreto 24 ottobre 1806, rendevano tale istituzione tutto fuorché un tribunale in senso moderno.

In una lettera al prefetto Mosca dell'11 settembre 1806, quindi antecedente alla fusione tra Magistrati d'acque e Consigli di prefettura, il direttore generale d'acque e strade Paradisi diceva:

per inoltrare a suo compimento l'attivazione del nuovo sistema amministrativo sulla materia delle acque e strade è necessario di conoscere in prevenzione i soggetti da proporsi al governo per la nomina dei Magistrati voluti dall'art 41 del reale decreto 6 maggio 1806. I requisiti che io desidero in tali soggetti oltre a quelli della probità e capacità consistono nelle prove date d'intelligenza ed assiduità sotto i passati governi nella direzione amministrativa delle acque e strade e che abbiano per la loro possidenza un principale e immediato interesse nella difesa de' fiumi. Non saranno esclusi dall'entrare in questa classe anche i consiglieri di prefettura<sup>152</sup>.

L'interscambiabilità fra i ruoli di consigliere e Magistrato erano di una tale evidenza da non costituire un limite nella sovrapposizione ancora prima che un decreto la rendesse

---

<sup>150</sup> «Il sesto ed ultimo progetto versa sull'organizzazione delle società d'interessati negli scoli pubblici. Tutti i possidenti che immettono le loro acque in uno stesso scolo formano una corporazione rappresentata da un certo numero di delegati eletti a pluralità di voti nell'adunanza di tutti gli interessati»; in ASMI, Fondo Aldini, b. 46.

<sup>151</sup> «Art. 3. Questi individui indicati dal direttore generale delle acque e strade, e scelti fra i possessori più interessati, come pure fra gli uomini i quali nelle precedenti amministrazioni hanno dato maggiori prove di zelo e di lumi in materia d'acque e strade, saranno nominati da noi sopra rapporto del ministro dell'Interno»; *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806, p. 318.

<sup>152</sup> Lettera del consigliere consultore di Stato, direttore generale delle acque e strade, e porti marittimi del Regno al prefetto in data 11 settembre 1806; ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1, 2.

legale. Inoltre, i tre caratteri fondamentali accomunanti queste persone, avrebbero dovuto essere:

- competenza;
- assiduità;
- possidenza.

Era cioè necessario che fossero interessati a partecipare, che non disertassero le sedute (problema annoso) e che avessero delle cognizioni sufficienti per svolgere il delicato ruolo amministrativo e giudiziario che sarebbero andati a ricoprire.

#### IL CONFLUIRE DI ALCUNE COMPETENZE DEI LUOGOTENENTI DI PREFETTURA NEL MAGISTRATO

A Bologna due consiglieri provenivano dal precedente ruolo di luogotenenti<sup>153</sup>: Luigi Salina e Alessandro Agucchi. In materia d'acque essi avevano già ricoperto un ruolo estremamente rilevante, non solo perché l'Agucchi in qualità di luogotenente amministrativo aveva svolto le proprie attribuzioni in materia d'acque, ma perché, nel 1802, Melzi d'Eril in persona aveva attribuito ai membri del Consiglio di prefettura repubblicano del Reno un ruolo supplementare:

con decreto del 1 agosto 1802 il Vicepresidente della Repubblica preferisse che nella massa generale venissero stralciati alcuni beni nazionali descritti nello stato ultimato da s. e il ministro delle finanze per la somma di lire 123.979 e che questi speciale delegato del governo fossero ricevuti a nome, ed a beneficio del Dipartimento del Reno, onde procurarne la vendita e impiegarne il ritratto nelle straordinarie riparazioni alle arginature del fiume Reno. Nominò poscia con altro decreto di detto giorno in delegato il signor Brusa. Non accettando gli furono sostituiti i due signori luogotenenti di prefettura, la di cui delegazione dovevansi da essi esclusivamente esercitare quanto alla disposizione de' fondi straordinariamente assegnati, e di concerto colla commissione delle acque per ciò che riguarda ai lavori da eseguirsi<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> «La carica di consigliere di prefettura costituisce, come si è detto, una sorta di prolungamento nel periodo regio delle figure del luogotenente e dell'amministratore dipartimentale, con compiti oltretutto più estesi e meglio definiti»; in Emanuele PAGANO, *Uffici e personale amministrativo* cit., p. 113.

<sup>154</sup> Lettera del prefetto Mosca al direttore generale d'acque e strade Paradisi in data 22 agosto 1806; ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1, 2.

Di fatto ai luogotenenti di prefettura era stato attribuito, tra il 1802 e il 1805, il compito di sistemare e gestire le spese straordinarie per il vitale mantenimento delle arginature del Reno. A ciò erano stati destinati specifici fondi e beni nazionali per sostenere le spese. Peraltro è necessario rimarcare come sia la famiglia Agucchi, come la famiglia Salina, fossero tra le più importanti del Dipartimento, e proprio nei territori adiacenti al Reno, e quindi con specifici interessi nei lavori d'acque.

Infatti Luigi Salina, dopo la proclamazione del Regno, non solo figurava come un componente della Società di interessati del comprensorio del Circondario del Calcarata e Riolo, i cui confini erano non a caso delimitati per larga parte proprio dal fiume Reno<sup>155</sup>, ma ne era addirittura presidente<sup>156</sup>. E se Salina era per questa ragione persona evidentemente "interessata" nella gestione e manutenzione degli argini del Reno altrettanto lo era Alessandro Agucchi. Dalla documentazione emerge come fosse grande possidente e che avesse larghi interessi proprio nel canale di Reno<sup>157</sup>. Infatti se in qualità di consigliere di prefettura, e Magistrato d'acque del Regno d'Italia napoleonico, si occupò tra l'altro proprio delle Società di interessati e della gestione idraulica del Dipartimento, una volta caduto il regime francese e ritornati a Bologna i pontifici, egli ritornò a capo dell'Assunteria d'acque della Legazione bolognese, e nella fattispecie proprio quella del Reno, di cui fu eletto presidente<sup>158</sup>.

Sta di fatto che i due luogotenenti, tra il 1802 e il 1806, si occuparono dell'importante e costosa operazione di mantenimento straordinario degli argini. Costosa perché dalle fonti emerge come i beni stanziati dal governo fossero rimasti perlopiù invenduti, mentre le richieste al tesoro per l'assegnazione di fondi suppletivi fu nel complesso enorme:

oltre alla piccola somma somministrata dalla dipartimentale amministrazione tutte furono spese, e il tesoro rimase creditore di 61m ed i beni rimasero invenduti<sup>159</sup>.

Il punto è che in 4 anni i luogotenenti non riuscirono (o non vollero) a vendere i beni stanziati. Dalle fonti emerge che allora vi furono diverse richieste al tesoro di mandati da

---

<sup>155</sup> Biblioteca dell'Archiginnasio, GDS, Raccolta piante del territorio, Cartella 3, n. 23; 1° maggio 1811. Topografica rappresentante il III° circondario della Società degli interessati ne' canali di scolo, denominato Calcarata, e Riolo e demarcato fra il fiume Reno, ed il Canale Naviglio.

<sup>156</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5, b. 2.

<sup>157</sup> *Raccolta di leggi regolamenti e discipline intorno al canale di Reno di Bologna, stampata ad uso interno d'ufficio d'ordine dell'illustrissima assunteria consorziale del canale di Reno*, Bologna, Tipi governativi della Volpe al Sassi, 1838, p. 136.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> Lettera degli ex-luogotenenti di prefettura al prefetto scritta in data 26 giugno 1806; ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1, 2.



20.000 e 40.000 lire per coprire le spese indifferibili. Si tratta di una cifra enorme dato che, nel 1803 ad esempio, il costo di mantenimento della Prefettura del Reno, per un intero anno, ammontava a 197.749 lire milanesi<sup>160</sup>.

Nell'agosto 1806, a soli 3 mesi dalla promulgazione dei regolamenti 20 maggio 1806, il Magistrato del Reno era già stato attivato, Questo Magistrato tra i primi atti chiese che la cassa per la gestione delle acque degli ormai soppressi luogotenenti gli venisse attribuita:

col reale decreto legislativo 8 giugno 1805 essendo cessati i luogotenenti di prefettura ritengono essi di essere per conseguenza cessati di questa amministrazione, e nel sottopormi le relative casse cogli atti, mi incitano a incaricare il mio ragionato. [...] d'altro canto il Magistrato d'acque si firmato della domanda fatta de' suddetti luogotenenti, fa istanza perché gli sia passato in credito la somma attualmente in cassa dipendente di detta amministrazione in lire 8199<sup>161</sup>.

Tale passaggio, apparentemente marginale, è in realtà epocale. L'attribuzione della cassa d'acque luogotenentizia al nuovo Magistrato d'acque significava che, agli occhi delle *élites* bolognesi, questi era diretto erede - anche se non l'unico - dei luogotenenti di prefettura (ovverosia il Consiglio di prefettura repubblicano). Tale tesi è infine avvalorata dal fatto che il Salina, come l'Agucchi, luogotenenti di prefettura competenti sul canale di Reno fino al 1806, vennero successivamente nominati consiglieri di prefettura del Reno e quindi, in base al decreto 24 ottobre 1806, Magistrati d'acque e strade.

#### I CONSIGLIERI DI PREFETTURA DEL RENO E LA MATERIA D'ACQUE

I consiglieri di prefettura, intesi sia i luogotenenti repubblicani come i consiglieri monarchici, che si alternarono in questa istituzione collegiale affiancata al prefetto furono essenzialmente dodici, di cui dieci bolognesi<sup>162</sup>. Se a questi si aggiungono i due aggiunti per acque e strade si passa poi ad una proporzione di dodici bolognesi su quattordici amministratori totali. La fusione del Magistrato d'acque nel Consiglio di prefettura fece sì che, per la stessa natura del Magistrato, in seno al consiglio del prefetto venissero ad essere nominati tra i più importanti possidenti del Dipartimento.

---

<sup>160</sup> Emanuele PAGANO, *Uffici e personale amministrativo* cit., p. 132.

<sup>161</sup> Lettera del prefetto alla Direzione generale d'acque e strade scritta in data 22 agosto 1806; ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1, 2.

<sup>162</sup> Emanuele PAGANO, *Enti locali e Stato in Italia* cit., p. 75.

Salina, nato nel 1762, era professore e dottore in leggi, in particolare di diritto civile<sup>163</sup>, oltre che grande possidente. Insieme all'Aldini aveva partecipato al congresso di Reggio del 1796<sup>164</sup>, e aveva altresì votato contro l'abolizione della Costituzione della città felsinea. Egli ricoprì molteplici incarichi prima di accedere al ruolo di consigliere di prefettura. Dopo avere svolto l'importante incarico dell'annona, fu chiamato quale membro del Consiglio dei 60 della Repubblica cispadana, e in seguito nominato giudice supplente presso il Tribunale di cassazione. Revisore delle stampe nel 1799 durante i mesi della restaurazione austro-russa, fu chiamato a ricoprire il ruolo d'amministratore dipartimentale del Reno (nel 1800), cioè quell'istituzione – amministrativa e rappresentativa – a cui era devoluta la gestione dei soldi del Dipartimento nella Repubblica italiana. Era stato come l'Aldini a Lione e nel triennio repubblicano fu anche membro del Corpo legislativo. La sua nomina a consigliere di prefettura, dopo avere svolto pure il compito di luogotenente – legale dato che era giurista esperto – non deve celare le sue relazioni con il mondo della gestione idraulica della pianura padana a nord di Bologna. Quando nel 1801 l'ingegner Giusti, la testa della rinnovata Commissione idraulica con sede in Bologna, avente autorità sui territori dei Dipartimenti del Reno, Rubicone e Basso Po (corrispondenti alle tre antiche Legazioni), «si trovò sostenuto da una maggiore autorità, quale membro della ristabilita Commissione idraulica, all'atto di abbandonare la carica di commissario straordinario per recarsi a Milano, fece istituire in Bologna una provvisoria deputazione di “tre ricchi e probi possidenti”»<sup>165</sup>. Fra questi tre era presente proprio Luigi Salina<sup>166</sup> che, come già si è visto in precedenza, era grande possidente e presidente della Società di interessati del III circondario detto di Calcarata e Riolo<sup>167</sup>. La sua importanza era tale da venire nominato presidente dei collegi elettorali del Dipartimento del Reno nel 1807<sup>168</sup>, così come «Melzi, in una nota a Napoleone del 31 marzo 1805, lo aveva segnalato anche per un posto di prefetto e, addirittura, di ministro della Giustizia»<sup>169</sup>. Ma per ragioni non chiarite egli non accettò mai alcuna carica che lo avrebbe portato a spostarsi da Bologna.

Vincenzo Zanelli, nominato nel primo Consiglio di prefettura monarchico del Reno, pur non essendo di Bologna ma di Lugo (ai tempi parte del Dipartimento del Reno), era possidente, e aveva già svolto incarichi all'interno dello Stato. Come il Salina, prima della

---

<sup>163</sup> Nomina del 1794.

<sup>164</sup> Vittorio FIORINI, *Gli atti del congresso cispadano nella città di Reggio*, Edizioni Dante Alighieri, 1897, p. 34.

<sup>165</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 826.

<sup>166</sup> *Ivi*, p. 856.

<sup>167</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5, b. 2.

<sup>168</sup> ASMI, URPS, b. 27.

<sup>169</sup> Emanuele PAGANO, *Enti locali e Stato in Italia* cit., p. 76.

nomina a consigliere di prefettura era stato pure consigliere generale<sup>170</sup> e amministratore dipartimentale<sup>171</sup>, istituzione avente una funzione anche rappresentativa.

Alessandro Agucchi veniva da una famiglia di conti molto conosciuta a Bologna<sup>172</sup>, ma non risultava essere un grande possidente, né avere quindi particolari interessi idraulici nel Dipartimento. Inoltre era molto più giovane degli altri consiglieri, essendo nato nel 1774, aveva ricoperto incarichi municipali già da universitario, e come d'altronde Dal Fiume e Savini era massone<sup>173</sup>.

Fu uno dei pochi consiglieri di prefettura che fece (o volle fare) carriera nello Stato, venendo prima nominato consigliere di Stato uditore<sup>174</sup> e poi completando la carriera amministrativa con la nomina a prefetto dell'Alto Adige il 23 luglio 1810<sup>175</sup> e poi del Passariano il 14 dicembre 1811<sup>176</sup>. Non è certamente un azzardo ipotizzare che la carriera dell'Agucchi, a differenza dei possidenti Salina e Zanelli che invece rimasero sempre in carica, fosse dovuta proprio alla possidenza. L'Agucchi non lavorò nel Consiglio di prefettura per tutelare i suoi interessi terrieri, ma probabilmente come primo passo per fare carriera amministrativa prima nel Dipartimento, e poi nello Stato. In questo senso la differenza di carriera dei vari consiglieri può essere intesa come un buon indicatore delle diverse aspirazioni presenti all'interno del Consiglio di prefettura monarchico.

Angelo Bersani era al contempo membro del Magistrato d'acque<sup>177</sup> e consigliere di prefettura<sup>178</sup> già agli inizi del 1806, cioè ancora prima della promulgazione del decreto 24 ottobre 1806; anche se a questi incarichi gli preferì la nomina a Savio municipale sempre nel giugno 1806<sup>179</sup>.

Carlo Savini mostra per alcuni versi un profilo simile a quello di Salina e Zanelli, per altri meno. Nato nel 1767, nominato il 23 luglio 1805<sup>180</sup>, anch'egli rimase in carica fino alla caduta del regime, e inoltre ricoprì, prima dell'incarico di consigliere di prefettura,

---

<sup>170</sup> Nomina del 24 luglio 1802; in ASMI, URPS, b. 27.

<sup>171</sup> Emanuele PAGANO, *Uffici e personale amministrativo* cit., p. 111.

<sup>172</sup> Enzo PISCITELLI, *Agucchi Legnani*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1960.

<sup>173</sup> Carlo MANELLI, Eugenio BONVICINI & Eugenio SARRI, *La Massoneria a Bologna dal XVIII al XX secolo*, Lecce, Youcanprint, 2014, p. 53.

<sup>174</sup> ASFO, PFPN, b. 32.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> INV. A, Scheda personale: Agucchi.

<sup>177</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>178</sup> Nominato il 7 marzo 1806; in INV. A, Scheda personale: Bersani Angelo.

<sup>179</sup> Angelo VARNI, *Bologna napoleonica, Potere e società dalla Repubblica cisalpina al regno d'Italia (1800-1806)*, Massimiliano Boni editore, 1973, p. 262.

<sup>180</sup> Decreto 23 luglio 1805; BL, vol. 2, 1805.

l'importante ruolo di amministratore dipartimentale<sup>181</sup>. «Uomo di buona cultura, liberale»<sup>182</sup>, fu amministratore di vari istituti d'educazione, oltreché amministratore dell'ospedale di Reggio e infine nominato membro della commissione dipartimentale di sanità, nel 1804<sup>183</sup>. La presenza del Savini in Consiglio di prefettura, come si vedrà nel capitolo dedicato alla sanità, era dovuto fondamentalmente al suo ruolo di primo piano nelle materie sanitarie, di cui era esperto. Ma anche in questo caso l'interesse per le acque filtrava sempre comparando il luogo d'origine dei suoi possedimenti con le competenze attribuitegli in qualità di consigliere di prefettura. Savini era il consigliere “specializzato” nei:

comuni del Dipartimento. Loro conti preventivi e consuntivi ed oggetti d'amministrazione interna. Acque e strade per la parte del Dipartimento a destra del canale di Reno Oggetti sanitari, come presidente della commissione di sanità<sup>184</sup>.

Anche in questo caso, l'attribuzione delle funzioni di consigliere di prefettura in materia d'acque e strade, per la parte del Dipartimento a destra del Reno, corrispondeva perfettamente ai territori di proprietà della sua famiglia, situati tra Pizzocalvo e San Lazzaro attorno all'Idice<sup>185</sup>, a est di Bologna. Inoltre anche lui, come per Bersani, venne proposto per la duplice posizione di Magistrato d'acque e di consigliere di prefettura. Il prefetto, proponendolo in ottava posizione per il ruolo di Magistrato d'acque, così lo descriveva: «E' possidente, ed è membro del Consiglio di prefettura. Per lumi eguaglia i migliori, e per attività e fermezza supera molti»<sup>186</sup>. Anche qui chiaramente emergeva l'idea per cui il prefetto non concepiva distinzione alcuna tra prefetto e Magistrato d'acque, preferendo compiere duplici nomine autonomamente, sempre prima che il decreto 24 ottobre 1806 lo disponesse. Non stupisce quindi vedere una sua richiesta, in qualità di privato, d'autorizzazione al Magistrato d'acque (di cui era membro) per compiere dei lavori nei terreni di sua proprietà<sup>187</sup> proprio nell'archivio del Consiglio di prefettura. Erano le chiare conseguenze di un sistema di governo costruito interamente sull'interesse dei suoi membri.

Bisogna però ricordare che, dai documenti, emerge chiaramente come la presenza di Savini consigliere fosse dovuta al suo lavoro in materia sanitaria più che in materia d'acque,

---

<sup>181</sup> In Emanuele PAGANO, *Uffici e personale amministrativo* cit., p. 111.

<sup>182</sup> Pier Luigi PERAZZINI, *I Savini, tra pittura e rivoluzione: memorie di una villa scomparsa*, «Quaderni del Savena», n. 12, 2012, p. 4.

<sup>183</sup> INV. A, Scheda personale: Savini.

<sup>184</sup> ASBO, PFDR, 1808, t. 15, r. 9.

<sup>185</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

<sup>186</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>187</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

dove si dimostrò comunque, insieme al Salina, certamente il consigliere in assoluto più attivo. Materia sanitaria che, come si vedrà, era infine legata a doppio filo con la materia d'acque, in particolare per la costruzione di risaie, dove l'interesse pubblico si esplicitava nel controllo delle bocche e chiaviche nonché nelle autorizzazioni per la messa a coltura dei risi, per il pericolo che i miasmi prodotti dalle acque stagnanti potessero causare malattie alla popolazione dei circondari e delle città.

Fondamentalmente dei quattro consiglieri di prefettura di cui disponeva il Reno, i tre consiglieri Savini, e Zanelli e Salina (che sostituì Bersani già il 19 luglio 1807) rimasero in carica per tutta la durata dell'esperienza napoleonica. Fu solo dopo la partenza dell'Agucchi, che stava cominciando la sua carriera amministrativa e prefettizia, che si liberò lo spazio per uno scranno in consiglio. Il primo a sostituirlo fu Filippo Dal Fiume.

Nato nel 1762, come anche Bersani e Salina, il consigliere Dal Fiume era stato proposto nel giugno 1806 come presidente del collegio elettorale, dei dotti, nel Reno<sup>188</sup>. La sua nomina, come quella dell'Agucchi, non era attribuibile alla sua grande possidenza, di cui infatti non si trovava traccia, ma probabilmente ai suoi legami con la rete della beneficenza bolognese, su cui il Consiglio di prefettura doveva stendere il suo controllo tutorio tramite le Congregazioni di carità<sup>189</sup>. Congregazione di carità di cui lui, al momento della sua nomina a consigliere di prefettura nell'ottobre 1809, era già membro da un anno in qualità di rappresentante dell'Ospedale grande<sup>190</sup>.

Anche in questo caso può essere considerata solida l'ipotesi per cui Dal Fiume intraprese come l'Agucchi la carriera amministrativa (prefettizia nell'Alto Adige<sup>191</sup>), al di fuori dei confini dipartimentali proprio in virtù della mancanza di un interesse principale come possidente. Partito Dal Fiume, anche lui per la carriera nell'amministrazione, gli subentrò Domenico Maria Bettini che, al contrario dei suoi predecessori, sembrava mostrare tratti distintivi che lo legavano fortemente alla città di Bologna. Molto più anziano dei suoi colleghi, essendo nato nel 1748<sup>192</sup>, aveva più di sessant'anni al momento della nomina, era già membro del collegio dei mercanti<sup>193</sup> e proveniva da un'importante famiglia

---

<sup>188</sup> ASMI, Fondo Aldini, b. 46.

<sup>189</sup> Su questo aspetto e sul ruolo di Dal Fiume si rimanda alla parte del capitolo espressamente dedicata al ruolo dei consiglieri di prefettura in materia di culto e Congregazioni di carità.

<sup>190</sup> BL, vol. 2, 1807, p. 766.

<sup>191</sup> Prima della nomina a prefetto era stato segretario generale del Tagliamento, con nomina del 9 ottobre 1809 (ASMI, URPM, b. 33), per poi essere promosso all'incarico prefettizio presso l'Alto Adige in data 14 dicembre 1811 (INV. A, Scheda personale: Dal Fiume:).

<sup>192</sup> Ca.

<sup>193</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 24, r. 1-13.

di produttori di seta<sup>194</sup>. Anche lui aveva partecipato al congresso di Reggio del 1797<sup>195</sup> votando contro l'abolizione della costituzione bolognese<sup>196</sup>. Già Savio municipale di Bologna a partire dal giugno 1806<sup>197</sup>, fu anche per un periodo facente funzione di podestà, a cui aggiunse il ruolo importante di delegato per il culto<sup>198</sup> e infine, dal 13 novembre 1809, di consigliere di prefettura<sup>199</sup>. Anche nel suo caso il tratto principale distintivo non era la possidenza né l'interesse in materia d'acque. La sua presenza allora non era giustificata per l'interesse terriero che avevano ad esempio Salina e Zanelli. Al contrario, come per Savini, possidente ma particolarmente specializzato in materie sanitarie, e Dal Fiume, rappresentante dell'ospedale grande già nella Congregazione di carità, anche Bettini sembrava rappresentare uno specifico *milieu* interno della città bolognese, quello mercantile, svolgendo insieme il ruolo di rappresentante istituzionale nel rapporto con la realtà religiosa e la gestione dei rapporti con la Chiesa, in virtù del suo ruolo di subdelegato per il culto. Per questa ragione gli vennero attribuite diverse competenze del Consiglio di prefettura, rispetto al controllo tutorio sui corpi religiosi territoriali<sup>200</sup>. Alla sua morte, nel 1812, venne sostituito da Vincenzo Malvezzi, che aveva anche lui svolto il ruolo di savio municipale<sup>201</sup> e facente funzione di podestà. Segno ancora una volta più evidente della – strana - parziale crasi in atto tra Consiglio di prefettura del Reno e Consiglio comunale di Bologna. La sua ascesa allo scranno di consigliere di prefettura<sup>202</sup> chiuse il ciclo di nomine presso un'istituzione che evidenziava una peculiare modalità di rappresentazione di gruppi di interessi. Si trattava di gruppi di interessi mercantili, legati alle materie del culto e degli ospedali (nel senso di corpi sociali), fino anche al più importante che era proprio quello delle acque.

La presenza dei possidenti in Consiglio di prefettura era poi consolidata dall'accostamento degli aggiunti per acque e strade voluti dalla legge 24 ottobre 1806, che aveva portato alla nomina di Alemanno Isolani e Massimiliano Angelelli. Essi erano

---

<sup>194</sup> Vedi il fondo presente presso l'Archivio di Stato di Bologna: ASBO, Negozio per la fabbrica di veli di Domenico Bettini; In particolare si è dedicata alla figura di Domenico Maria Bettini: in Paola MITA, *L'archivio di un mercante di seta: il "negozio per la fabbrica dei veli di Domenico Maria Bettini"*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XLIX, n. 1, 1989.

<sup>195</sup> Vittorio FIORINI, *Gli atti del congresso cispadano nella città di Reggio*, Edizioni Dante Alighieri, 1897, p. 34.

<sup>196</sup> Votazione del primo gennaio 1797.

<sup>197</sup> Angelo VARNI, *Bologna napoleonica, Potere e società dalla Repubblica cisalpina al regno d'Italia (1800-1806)*, Massimiliano Boni editore, 1973, p. 262.

<sup>198</sup> Si distinse in particolare per l'operato svolto in qualità di responsabile del nuovo registro civile; ASMI, URPM, b. 33 e ASBO, PFDR, 1810, t. 24, r. 5-8.

<sup>199</sup> INV. A, Scheda personale: Bettini Domenico Maria.

<sup>200</sup> Come le fabbriche delle chiese e le stesse parrocchie.

<sup>201</sup> ASBO, PFAR, 1810, b. 68.

<sup>202</sup> Decreto 24 dicembre 1812; BL, vol. 1, 1812.

entrambi nobili e provenienti dalle famiglie aristocratiche più importanti e in vista della città felsinea<sup>203</sup>. Isolani era stato anche luogotenente amministrativo nei primissimi anni del 1802, ma aveva dato le sue dimissioni insieme a Tacconi nel momento della fronda bolognese contro l'operato del prefetto Carlotti<sup>204</sup>. Isolani venne peraltro nominato «membro del Magistrato civile d'acque per l'immissione del Reno in Po e pei lavori generali del Po»<sup>205</sup>, e solo poi membro del Magistrato d'acque del Reno, il 20 novembre 1806<sup>206</sup>. Grande possidente, con una rete quasi inestricabile di interessi e di relazioni, fu certamente l'uomo che, pur nelle retrovie dell'amministrazione del Reno napoleonico, più riuscì a condizionarne le sorti nel Dipartimento bolognese. Il suo apparire nelle carte prefettizie e quindi del Consiglio di prefettura, è legato al suo continuo operare sul territorio per modificare a suo vantaggio la rete idrica della bassa bolognese.

Anche l'aggiunto Angellelli<sup>207</sup> veniva dall'aristocrazia senatoria ed era stato gonfaloniere di giustizia presso il legato, peraltro proprio con l'Isolani. In questo senso gli stessi aggiunti erano da considerarsi tutto fuorché dei semplici amministratori col compito di disbrigare gli affari in materia d'acque presso il Consiglio di prefettura. Gli aggiunti, al contrario, erano i più importanti aristocratici e possidenti felsinei, e andavano a integrarsi in materia d'acque all'interno di un Consiglio di prefettura che si stava configurando - nel Reno - come la pluriforme istituzione di raccordo dei più importanti corpi e gruppi di interesse locali.

## **Un consiglio che si occupava di comporre gli interessi, composto di interessati**

Un elemento rilevante, già notato da Piero Aimò, è l'interessante dato oggettivo per cui i Consigli di prefettura dell'Agogna (ma anche del Serio) tendevano a esprimersi spesso in modo favorevole verso i ricorrenti. Questa constatazione è data da un giudizio giusto, ma non tiene conto di un aspetto fondamentale: i ricorrenti per la più parte o avevano un legame diretto con i consiglieri, o trovavano nei consiglieri dei notabili provenienti dal loro stesso *milieu*, o addirittura erano i consiglieri medesimi. Almeno questo nel Reno. Ad esempio non sono rari i documenti in cui si intravedono, tra i petizionari, i nomi e cognomi degli stessi consiglieri:

---

<sup>203</sup> Isolani era conte (ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2) mentre gli Angelelli erano marchesi (Mario BARSALI, *Angelelli Massimiliano*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 3, 1961).

<sup>204</sup> Cfr. Livio ANTONIELLI, *I prefetti* cit., p. 103

<sup>205</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

<sup>207</sup> Mario BARSALI, *Angelelli Massimiliano* cit.

il Magistrato d'acque osservando che è trascorso il termine prescritto al ricorrere contro la dimanda dei fratelli Savini<sup>208</sup>. Preliminarmente alla commissione di sanità per le sue ispezioni di ordine, ritornando le carte<sup>209</sup>.

Un altro personaggio che si intravede continuamente agire all'interno del Consiglio di prefettura, e che spesso interferì nel funzionamento del consiglio per piegarlo ai propri interessi è quello di Alemanno Isolani. Nato nel 1750 circa, era conte e senatore del Regno<sup>210</sup>, nonché uno dei più grandi possidenti del Dipartimento. Egli proveniva da una delle più importanti famiglie aristocratiche felsinee, essendo stato suo padre senatore e ben sei volte gonfaloniere presso le antiche istituzioni cittadine. Isolani fu membro della delegazione delle Società degli interessati negli scoli del III circondario detto di Calcarata e Riolo<sup>211</sup>, e con la nomina ad aggiunto presso il Consiglio di prefettura, venne a trovarsi in una posizione non solo privilegiata, ma di forza, con la possibilità cioè di piegare il sistema locale alle sue esigenze<sup>212</sup>. Isolani seppe sempre giostrarsi nel complicato periodo di inizio Ottocento, muovendosi con oculatezza nell'accettare le cariche che gli venivano man mano proposte. Non accettò cariche importanti durante l'effimera reggenza del 1799, ma accettò un incarico apparentemente secondario in qualità di deputato d'acque e strade<sup>213</sup>. La medesima *ratio* sembra stare dietro il rifiuto della nomina di Consigliere legislativo in epoca repubblicana, cui seguì invece di «quello di luogotenente amministrativo presso la Prefettura del Dipartimento del Reno»<sup>214</sup>. Isolani non aspirava a fare carriera, né a ricoprire le cariche più importanti (e potenzialmente compromettenti), ma piuttosto a ricoprire posti che gli dessero influenza nelle questioni che lo interessavano.

Aderendo a tale tesi si può arrivare ad affermare che per lui, certamente uno dei personaggi più influenti e di spicco della città di Bologna<sup>215</sup>, il rimanere nel Dipartimento era il frutto di una precisa scelta politica, come lo era per molti altri, volta a tutelare i propri

---

<sup>208</sup> Di cui uno era consigliere di prefettura.

<sup>209</sup> Delibera del Magistrato d'acque del 2 ottobre 1807; Si tenga presente che in caso di rischio di omonimia si sono fatti accertamenti, non solo in questo caso ma anche nei successivi; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

<sup>210</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

<sup>211</sup> ASBO, PFDR, 1809, r. 1, t. 5.

<sup>212</sup> INV. A, Scheda personale: Isolani Alemanno.

<sup>213</sup> Tommaso CASINI, *I deputati al Congresso Cispadano*, «Rivista storica del Risorgimento italiano», vol. 2, 1897, p. 367.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> Fu infatti membro del Congresso cispadano della città di Reggio del 1797; Vittorio FIORINI, *Gli atti del congresso cispadano nella città di Reggio*, Dante Alighieri, 1897, p. 19.



interessi terrieri<sup>216</sup>. Infatti lo si vede sempre inserirsi nelle magistrature d'acque, di non importa quali governi, anche e soprattutto quello napoleonico<sup>217</sup>. Fu lo stesso Isolani a nominare il prefetto Quirini Stampalia socio onorario della società agraria del Dipartimento del Reno<sup>218</sup> nel maggio del 1810. Tale nomina, firmata da Isolani presidente e dal segretario Filippo Neri, importante botanico e agronomo, conteneva un'esplicita esortazione nei confronti del Quirini affinché difendesse il sistema idraulico e agrario del Dipartimento. Si esplicitava così il paradosso per cui un consigliere di prefettura, formalmente sottoposto del prefetto, lo ammetteva in funzione subalterna in un'importante società della città, con l'esplicito invito affinché ne tutelasse gli interessi.

Una volta aboliti gli aggiunti per acque e strade, nel 1808, Isolani s'inserì non solo nel Magistrato civile per l'immissione del Reno in Po, di cui si parlerà nel paragrafo successivo, ma anche nella «commissione apposita per le derivazioni d'acque», di cui era certamente membro il 10 maggio 1810 insieme a Giuseppe Venturoli<sup>219</sup>, anch'egli con un passato nel Magistrato d'acque<sup>220</sup> e titolare di diverse cariche rappresentative d'epoca repubblicana e monarchica<sup>221</sup>. Un Venturoli che fu «prescelto dal Commendatore Mosca Prefetto del Dipartimento del Reno, e dal di lui Consiglio, in altro de' delegati dello stesso Dipartimento presso la Direzione d'acque e strade pel Congresso tenuto in Milano nel febbraio 1807»<sup>222</sup>. In questo senso si comprende che la presenza di Isolani (insieme a Venturoli) in qualità di aggiunto al Consiglio di prefettura per acque e strade non era stata un'operazione del solo governo, ma una scelta precisa, con l'approvazione dell'*establishment* locale.

---

<sup>216</sup> [Il prefetto diceva di lui] «E' dell'attuale Magistrato d'acque. Molto possiede. Per cognizioni in materia d'acque e di economia civile non ha eguali»; in ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>217</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>218</sup> Fondazione scientifica Querini Stampalia di Venezia, Archivio privato della famiglia Querini stampalia, Manoscritti, n. 32.

<sup>219</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 3, b. 3.

<sup>220</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>221</sup> Giuseppe Venturoli, giovanissimo professore di matematica nato nel 1769 fu Professore di matematica applicata presso l'Università di Bologna (ASMI, URPS, b. 27), dotto, fu consigliere dipartimentale del Reno nel 1802 (ASMI, URPS, b. 27) e consigliere generale del Dipartimento del Reno a partire dal 1807 (ASBO, PFDR, 1808, t. 14, r. 3). Anch'egli cioè assomigliava molto all'Isolani, cioè possidente, con incarichi al contempo rappresentativi e tecnici nelle magistrature d'acque.

<sup>222</sup> Serafino MAZZETTI, *repertorio di tutti i professori antichi e moderni di Bologna*, 1847, p. 4.

Il 13 luglio 1807, Alemanno Isolani e Angelo Marsigli, il quale peraltro era Savio di Bologna<sup>223</sup> e proveniente da un'importante famiglia aristocratica bolognese, presentarono una petizione in prefettura col fine di effettuare alcune bonifiche:

il cavalier Angelo Marsigli Rossi ed Alemanno Isolani possiedono alla destra della Savena abbandonata nel Comune di Tedo due bozze di terreno di qualità sabbiosa, ed in massima parte infruttifera a segno di avessero servito a somministrare arena alla fabbriche, e dalla inghiaiazione delle strade. Attesa una tale qualità di questo terreno ottenne l'Isolani dal pontificio governo siano nell'anno 1794 la licenza di costituire una chiavica nella Savena abbandonata per colmarlo e bonificarlo, scolando le acque chiarificate nel fiumicello.

Si trattava di una richiesta che, in teoria, era di competenza della Direzione generale. Il regolamento 20 maggio 1806 per le irrigazioni ed uso d'acque degli opifici affermava infatti all'art. 1 che «nessuno può derivare acque pubbliche, né erigere opifici sulle medesime senza l'investitura o la concessione del Governo»<sup>224</sup>. Al di là di questo però il testo rimaneva perlopiù muto. Se infatti il testo si riferiva ai lavori promossi dal governo, o da istituzioni pubbliche, o riguardanti opere pubbliche, come ad esempio i canali navigabili, non si esprimeva rispetto alle iniziative private o su terreni di esclusivo interesse privato. Se per un'opera pubblica era necessaria la pubblicazione dell'avviso d'asta, con appalto e partecipazione degli appaltatori, nulla era invece detto nel caso di un'iniziativa privata o di utilità privata. L'unico elemento si può ravvisare nell'art. 4 del regolamento 20 maggio 1806 sulle irrigazioni:

Art. 4 Nessuna nuova investitura potrà essere in pregiudizio delle altrui competenze. Queste sono nelle nuove concessioni cautelate colle opportune limitazioni. A tale effetto viene pubblicata la petizione, sono sentiti gl'interessati, e si premettono le opportune osservazioni dell'arte. Un regolamento ne determina i metodi<sup>225</sup>.

In caso di iniziativa privata veniva stabilito che dovevano essere poste delle opportune limitazioni e veniva chiarito il criterio per cui nessuna modifica avrebbe potuto o dovuto

---

<sup>223</sup> Savio di Bologna a partire dal giugno 1806; in Angelo VARNI, *Bologna napoleonica* cit., p. 262.

<sup>224</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>225</sup> *Ibidem*.

danneggiare gli interessati. Il fatto che venisse richiesta la produzione di una petizione da parte degli interessati, per “le opportune osservazione dell’arte”, lasciava presagire che gli ingegneri avrebbero dovuto occuparsi delle verifiche del caso. Nella pratica però le cose presero una piega differente.

La richiesta dei due petizionari era corroborata dal fatto che già altri proprietari lungo il medesimo canale avevano effettuato operazioni simili<sup>226</sup>. Per compiere una tale operazione era necessario «ottenere il permesso [...] scolando poi le acque derivate nel fiumicello per il fosso a tramontana della via del canaletto formando a quell’effetto l’opportuna chiavica sotterranea alla strada suddetta»<sup>227</sup>. Il fatto che fosse necessaria l’approvazione delle autorità governative derivava fundamentalmente dalla costruzione della chiavica, cioè dalla costruzione di un manufatto in cui l’interesse pubblico (il canale) e il privato (le irrigazioni) andavano a collidere. Infatti i due petizionari chiusero la richiesta soggiungendo che si sarebbero obbligati ad «osservare tutte le discipline che verranno prescritte ad indennità del pubblico e del privato»<sup>228</sup>. Riemergeva qui cioè quel carattere, già ravvisato presso il Consiglio di prefettura del Rubicone, per cui il consiglio veniva ad assumere un carattere più propriamente arbitrale, cioè non solo di giudizio, ma di suggerimento d’azione e di composizione delle necessità di due interessi. Cioè i due petizionari non solo auspicavano una decisione favorevole, ma si dichiaravano disposti ad accettare anche le “compensazioni” proposte dal consiglio nel momento in cui l’opera avesse potuto danneggiare altri interessati. La risposta fu del Magistrato d’acque e strade del Dipartimento, arrivò in data 26 settembre 1807, con la pubblicazione della petizione per gli eventuali ricorsi<sup>229</sup>. La mancanza di una normativa chiara sul tema aveva portato il Magistrato d’acque, e non il Consiglio di prefettura, ad agire.

Il 14 agosto pervenne in prefettura l’opposizione ai lavori della «Congregazione» degli interessati dello scolo denominato “Il fiumicello delle Bruggiate”, nel quale si invocava l’intervento governativo per bloccare l’operazione:

---

<sup>226</sup> «animato dall’esempio di altri, che superiormente lungo la stessa Savena hanno ottenuto il permesso e stanno eseguendo una vasta bonificazione»; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b.2, lettera di Isolani e Marsigli al prefetto per l’autorizzazione a procedere nei lavori.

<sup>227</sup> Lettera di Isolani e Marsigli al prefetto per l’autorizzazione a procedere nei lavori; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b.2.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> «Si rende pubblica la petizione n. 15036 di Angelo Marsigli e Alemanno Isolani, colla quale addimandano la facoltà di bonificare alcuni loro terreni per totale estensione di tornature [...]. Chiunque avesse ragionevoli motivi d’opporli alla mentovata richiesta non solo riguardo alla derivazione, ma anche per oggetti sanitari, li produca ai nostri atti»; Magistrato d’acque (25 lug 1807) Pubblicazione della petizione per fare i lavori per permettere eventuali ricorsi; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 1.

riflettutosi quindi dalle savie leggi che per l'attivazione della detta valle artificiale si andassero ad aumentare gli attuali pregiudizi del detto scolo anche in causa delle vigenti derivazioni per simili oggetti; hanno risoluto che si rappresenti al Magistrato d'acque in loro nome e del Consorzio de' loro cointeressati che non sono per assentire all'intenzionato scarico d'acque estranee nel loro scolo, che è mantenuto a spese del detto Consorzio per lo scarico delle pluviali de' terreni, ai quali deve servire<sup>230</sup>.

Gli interessati presentarono cioè reclamo in quanto si sentivano gravati dall'azione dei due petizionari. La presentazione del reclamo si fece anche attraverso la perorazione del "campioniere dei fiumi"<sup>231</sup>, cioè di un fiduciario con competenze tecniche tipico del recente passato bolognese, mai soppresso. Infatti nella Bologna d'antico regime «i proprietari bolognesi erano riuniti in Congregazioni o "corpi" distinti a seconda delle diverse "riviere" dei fiumi. [...] In caso di necessità i proprietari interessati facevano capo al campioniere dei fiumi, pubblico ufficiale eletto ogni tre anni dal Senato, e sul cui operato vigilava a sua volta una assunteria senatoria, quella appunto d'imposta»<sup>232</sup>.

Si ricordi che gli interessati, nel 1807, si erano autodefiniti «Congregazione» di interessati, utilizzando un termine non previsto dalla legge, e il tecnico che era andato ad effettuare i controlli era anch'esso di schietta derivazione felsinea. Come si è detto nei paragrafi precedenti l'assunteria d'imposta e l'assunteria d'acque bolognesi erano confluite, se non concretamente, quantomeno idealmente, nel Consiglio di prefettura e nel Magistrato d'acque. Non stupisce perciò l'intravedere un campioniere dei fiumi relazionarsi con il Magistrato d'acque che in questo particolare periodo, il 1807, era fuso con il Consiglio di prefettura. Tutto ciò avveniva perché, in un modo o nell'altro, era avvenuta una profonda associazione tra assunterie del Senato bolognese e Consiglio di prefettura del Reno facente funzione di Magistrato d'acque e strade.

Il 26 settembre 1807, una volta raccolti i documenti, le petizioni, i necessari commenti della commissione dipartimentale di sanità, dell'ingegnere e del campioniere dei fiumi, il Magistrato/consiglio provvide a scrivere il suo parere poi spedito alla Direzione generale d'acque e strade per l'approvazione prevista dall'art. 1 del regolamento 20 maggio 1806 sulle irrigazioni. La relazione era inusitatamente favorevole ai due petizionari. In primo

---

<sup>230</sup> Petizione della Congregazione degli interessati dello scolo denominato il fiumicello delle Bruggiate del 14 agosto 1807; *Ibidem*.

<sup>231</sup> *Ibidem*.

<sup>232</sup> Ingrid GERMANI, *Assunteria d'acque* cit., pp. 71-72.

luogo si affermava come «il sig. Isolani [aveva] fatto di più rimarcare, che quanto ora chiede[va], gli fu già concesso nel 1794 dalla pontificia commissione d'acque»<sup>233</sup>. Inoltre si poneva l'accento sul fatto che «una sola opposizione [era] insorta, [...] quella degli assunti»<sup>234</sup> degli interessati nello scolo fumaticello»<sup>235</sup> a causa del danno che poteva derivare al loro scolo. Il Magistrato fece riflesso di come la commissione di sanità (composta in parte dagli stessi consiglieri di prefettura) avesse riputato la bonificazione «bastevolmente distante dall'abitato», così come l'ingegnere avesse “dettagliato” «le condizioni e discipline, che debitamente adempiute rend[evano] la concessione innocua al pubblico e privato interesse»<sup>236</sup>. E qui, ancora una volta, si delineava un aspetto della questione che aveva natura prettamente transattiva, cioè dovuta al rispetto di determinate condizioni, poste dall'ingegnere, grazie a cui sia il pubblico che il privato interesse avrebbero trovato la giusta soddisfazione secondo equità.

Lo stesso Magistrato arrivò infine a criticare l'opposizione della Società di interessati affermando che «l'unica opposizione viene a debilitarsi, anzi a sparire colla prescrizione portata sotto il numero 9»<sup>237</sup> del progetto proposto dall'ingegnere, affermando che in caso contrario «si darebbe il bando a tutte le utili colmate, e bonificazioni»<sup>238</sup>. Una tale lettera, così costruita, non poteva non condizionare la scelta di una Direzione generale che proprio sulle carte del Magistrato d'acque era chiamata a sindacare. Infatti la Direzione generale approvò il 17 ottobre 1807 la richiesta dei petizionari, concedendo il diritto di aprire la chiavica ed effettuare le bonificazioni<sup>239</sup>. Tutta la presente trascrizione è servita per far comprendere quanto la funzione del Magistrato d'acque, pur mista all'interno del Consiglio di prefettura, fosse centrale nel sistema della gestione delle acque. Il punto infine, che va ricordato, è che Isolani in questo caso rivestì due ruoli, quello di petizionario, e di membro del Magistrato, dato che era aggiunto per acque e strade presso il Consiglio di prefettura già dal 22 gennaio del 1807. In questo modo la presenza, nel Magistrato e nel Consiglio di prefettura, di persone interessate, generava un sistema di gestione che permetteva ai grandi

---

<sup>233</sup> Lettera del Magistrato d'acque alla Direzione generale d'acque e strade del 26 settembre 1807; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

<sup>234</sup> Peraltro già l'utilizzo di un termine quale “assunto” in una lettera inviata presso gli ambienti governativi rende l'idea di quanto il centro dovesse confrontarsi con una società che continuava a ragionare secondo le proprie specificità, anche terminologiche.

<sup>235</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

<sup>236</sup> *Ibidem.*

<sup>237</sup> *Ibidem.*

<sup>238</sup> *Ibidem.*

<sup>239</sup> *Ibidem.*

possidenti del Dipartimento di controllare il sistema di gestione delle acque, e questo nonostante il controllo ultimo della Direzione.

LA POSSIDENZA BOLOGNESE IN CONSIGLIO - LOBBYING CORPORATIVA E AUTONOMIA PREFETTIZIA IN UN'ISTITUZIONE DALLA NATURA "NEGOZIABILE"

Come già è stato detto Isolani era solo uno fra i molti grandi possidenti del consiglio. Esattamente come lui anche Luigi Salina era presente nel III circondario del Calcarata-Riolo, e anzi quest'ultimo ne era anche presidente<sup>240</sup>. Nelle lettere al Consiglio di prefettura, quando per impedimento Salina era impossibilitato, era proprio l'Isolani a sostituirlo nelle lettere al Consiglio di prefettura di cui erano entrambi componenti. Si tenga infine conto che, fino all'abolizione degli aggiunti per acque e strade del 1808, larga parte delle controversie e questioni del Magistrato d'acque venivano istruite nella pratica proprio da Isolani, e non dai consiglieri di prefettura, che infatti apparivano più raramente<sup>241</sup>. L'abolizione degli aggiunti al Magistrato sembrò non intaccare troppo il ruolo centrale di un Isolani che, nemmeno due anni dopo (nel 1810), era membro del Collegio dei possidenti<sup>242</sup>, membro dell'Istituto nazionale presso l'Accademia agraria<sup>243</sup> e infine parte della Commissione dei fabbricati<sup>244</sup>.

Dato che la compresenza di cariche all'interno del Consiglio di prefettura era la norma, non era poi inusuale che, anche attraverso le controversie delle Congregazioni di carità si potesse ravvisare un interesse privato. Il 14 dicembre 1810 la commissione collegiale dei tre – rappresentante la Congregazione di carità di Bologna – presentò una petizione in prefettura, poi passata in Consiglio di prefettura, per denunciare i danni subiti dai lavori d'acque compiuti da un privato:

mentre facciamo li lavori necessari a ripararci dalle corrosioni del fiume Idice, e come nel nostro rapporto a lei diretto col 4100 il sig. Amorini fa eseguire dalla sua parte diversi lavori, che ci danneggiano grandemente. La pregammo allora, sig. consigliere di Stato prefetto, di ordinare al sig. Amorini di non far lavori se non dietro l'approvazione di un ingegnere da nominarsi da lei, ed ora nuove, e più vive premure moviamo a tale effetto. In diverso modo noi isponderemo vistose somme inutilmente, che sarebbe meglio risparmiare, qualora dovesse

---

<sup>240</sup> ASBO, PFDR, 1809, t. 1, r. 5.

<sup>241</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 1.

<sup>242</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 15, r. 1-13.

<sup>243</sup> ASBO, PFAR, 1810, b. 66.

<sup>244</sup> *Ibidem*.

essere in libertà di un possidente vicino, rendere inefficaci le nostre misure. Il presidente Luigi Salina<sup>245</sup>.

Nella lettera alla Prefettura spiccava la firma in qualità di semplice privato di uno dei più importanti e in vista consiglieri di prefettura del Dipartimento, ovvero Luigi Salina. La denuncia era precisa e si riferiva ad un danno, economico, che la Congregazione di carità avrebbe subito a causa dell'azione dell'Amorini. Una siffatta precisazione, cioè sul danno di tipo economico subito dalla Congregazione, era necessario per far attivare l'art. 11 del regolamento 20 maggio 1806 sulle irrigazioni per cui «quando nelle dette contestazioni vi sia misto l'interesse pubblico, sono soggetto di pubblica amministrazione»<sup>246</sup>. Infatti la Congregazione, in qualità di corpo, era soggetto controllato dal Consiglio di prefettura. Una contestazione in cui fosse stato misto l'interesse pubblico, compreso quello della Congregazione stessa, che andava tutelata economicamente, equivaleva a sottrarre al giudice ordinario e alla Direzione generale la controversia, facendola decidere in Consiglio di prefettura, di cui Salina, membro della Congregazione era peraltro membro.

#### *L'importanza del prefetto come limite agli eccessi*

Salina, come già è stato detto era presidente della delegazione di una Società di interessati<sup>247</sup>, come lo era anche il Malvezzi. Non è perciò un caso che le controversie provenienti dal circondario I Palata fossero così numerose e ricorrenti. Tali ricorsi, spesso intentati contro gli appaltatori assoldati per i lavori da eseguire dentro e nei confini dei circondari, non potevano che volgere a favore dei petenti, dato che avevano un loro uomo presente in consiglio. In una lettera della delegazione al prefetto così si affermava:

l'autorevole mediazione accordata all'appaltatore Domenico Verasani chiedente il pagamento di lire 150 prezzo d'appalto dei lavori da farsi a difesa delle arginature di Fossa nuova ha indotto la nostra delegazione a prendere di nuovo in esame l'istanza. In qualunque aspetto però si riguardi la condotta del petizionario fa d'uopo concludere che dalla sua indolenza soltanto il di lui danno deriva, e che nel suo pregiudizio simultaneamente è congiunto anche quello di molti interessati, i quali

---

<sup>245</sup> La Commissione collegiale dei tre della Congregazione di carità di Bologna al prefetto in data 14 dicembre 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 1-3.

<sup>246</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>247</sup> La delegazione delle Società degli interessati negli scoli del III circondario detto di Calcarata e Riolo al prefetto in data 12 gennaio 1810; «Eccole sig. consigliere prefetto l'elenco delle comuni, scoli e confini del circondario compilato a senso della di lei ordinanza n. 30873 delli 12 dicembre. Per la delegazione, il presidente Luigi Salina»; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

anzi hanno reclamata, mediante la Municipalità di S. Agata la refusione de' danni; fu sua colpa il non avere sul finir d'ottobre posto il lavoro in istato di collaudazione, e l'essersi in causa di un tale ritardo posto in pericolo che dalle piene fosse il medesimo sormontato come avvenne [...] <sup>248</sup>.

In questo caso la denuncia era dell'appaltatore, per il rifiuto del pagamento di un'opera da lui compiuta e crollata prima del collaudo. L'appaltatore aveva richiesto il pagamento della cifra pattuita, e dato il rifiuto della delegazione aveva presentato l'esposto in prefettura. Tra i membri della delegazione vi era il consigliere di prefettura Malvezzi, per cui ci si sarebbe dovuta aspettare una decisione favorevole alla Società di interessati ma, anche se non sempre presente, il prefetto partecipava spesso alle sessioni, e la sua volontà era decisiva affinché una decisione propendesse per una parte o per l'altra. Anche perché il voto del Consiglio di prefettura era solo consultivo, mentre la decisione rimaneva sempre saldamente nelle mani del prefetto, a meno che quest'ultimo non delegasse ogni incombenza al consiglio riservandosi il compito della sola ratifica. In questo senso la capacità di reale incidenza dei consiglieri era inversamente proporzionale alla volontà del prefetto di controllare effettivamente, e non solo formalmente, l'operato del consiglio. Nella fattispecie il prefetto intervenne di persona, emanando il 21 dicembre 1810 un decreto per cui:

visto il rapporto, della delegazione del I circondario del 17 corrente. Riconosciuti valutabili i motivi adottati per cui il ricorrente Versani si può che attribuire alla proprio indolenza il pregiudizio che gliene deriva similmente a quello in cui lo ha involuto sopra degli interessati. [...] Si presenti alla delegazione del I circondario ond'emetta il mandato sopraindicato delle lire 100 a di lui vantaggio <sup>249</sup>.

In un certo senso la posizione dei consiglieri di prefettura li rendeva estremamente influenti. Al contempo però, la presenza di un prefetto talvolta presente come lo era Quirini Stampalia nel Reno – veniva a mitigare molto la loro influenza, riducendo il consiglio a quel ruolo consultivo formalmente previsto dalla normativa.

L'impotenza dei consiglieri di fronte al prefetto non limitava però la continua presentazione di istanze. Il 7 novembre 1810, in rappresentanza del suo circondario,

---

<sup>248</sup> La delegazione delle Società degli interessati negli scoli del I circondario cavamento Palata al prefetto del Reno in data 17 dicembre 1810; *Ibidem*.

<sup>249</sup> Decreto prefettizio del 21 dicembre 1810; *Ibidem*.



Malvezzi presentò al prefetto una petizione per chiedergli di obbligare un comune a sopravanzare i suoi argini:

gareggiano è vero le nostre premure colla di lei attenzione, ottimo signor prefetto, nell'assecondare i nostri giusti ricorsi ma sempre però vince di gran lunga ogni nostra speranza la di lei connaturale bontà nel favorirci, quindi è che noi la preghiamo di volere vigorosamente eccitare il municipio di S. Giovanni a soprasogliare le arginature del suo canale [...] Per la delegazione Malvezzi vice-presidente<sup>250</sup>.

Questa richiesta, insieme a decine di altre, firmate tutte da Malvezzi, evidenziavano come ci fosse da parte della I prima Società di interessati un autentico movimento di *lobbying* nei confronti della Prefettura. Tale *lobbying* si esplicitava attraverso la presentazione continua di petizioni alla Prefettura da parte di uno dei gruppi di pressione ancora legittimati dal governo italiano napoleonico<sup>251</sup>. Ovviamente la scelta stilistica e linguistica erano importanti, e nel caso appena citato erano veramente dei tentativi di blandire il prefetto.

#### *Le interferenze delle Società di interessati nelle aste*

Per effettuare i lavori necessari alle infrastrutture idrauliche del circondario, anche laddove l'interesse del circondario andava a intersecare quello del pubblico, come nel caso delle chiaviche che davano su un canale arginato non privato, era la stessa delegazione a proporre le modalità dell'asta allo stesso prefetto:

la delegazione la prega dell'approvazione per divenire all'asta pei lavori occorrenti nel condotto Gallego e Fiumazzo uniti, rassegnandole il dettaglio e capitolato, di cui si ama la restituzione [...] Per la delegazione Vincenzo Malvezzi vice-presidente<sup>252</sup>.

Tralasciando la continua firma in qualità di rappresentante del Malvezzi, ciò che veramente è interessante è notare come, al di là del dettato formale che voleva le aste sotto stretto controllo governativo, i capitolati d'appalto potessero essere presentati già pronti dalle stesse delegazioni. Nel caso di assenza del prefetto poi, la presentazione e successiva

---

<sup>250</sup> La delegazione degli interessati del primo circondario I cavamento Palata al prefetto del Reno in data 7 novembre 1810; *Ibidem*.

<sup>251</sup> Come invece non era in Francia, dove l'unico corpo ancora legale, pur ormai attratto nell'orbita statale, era il comune.

<sup>252</sup> La delegazione degli interessati del primo circondario I cavamento Palata al prefetto del Reno in data 23 luglio 1810; *Ibidem*.

approvazione delle modalità d'asta, diventava una questione tutta interna al Consiglio di prefettura.

Malvezzi presentò la proposta d'asta per una lavoro da eseguirsi, ma questa volta l'approvazione fu di un suo collega in consiglio:

qui unito spedisco alle savie loro il fascicolo concernente i lavori occorrenti nel condotto Gallego, e Fiumazzo uniti da me trovati in regola, per cui approvo che si proceda all'atto d'asta relativo. Non tralascio di prevenirla, che si vuole aggiunto un art. al capitolato che vieti al deliberatario di detti lavori di subappaltarli a veruno, onde evitare gl'inconvenienti, che potessero accadere. [...] Per il consigliere prefetto assente, Luigi Salina<sup>253</sup>.

In linea teorica il controllo delle aste e degli appalti, o comunque l'ultima approvazione spettava alla Direzione generale. In questo caso invece la Direzione non compariva e l'operazione di controllo spettava al solo Consiglio di prefettura. Ciò avvenne perché, nonostante dal 1808 gli aggiunti per acque e strade fossero stati aboliti, tutto il portato normativo della fusione tra Magistrato d'acque e Consiglio di prefettura, avvenuto con il decreto 24 ottobre 1806, era invece rimasto parzialmente in vigore.

Se ai Magistrati d'acque i decreti e regolamenti del 1806 avevano lasciato il controllo dei corpi d'acque, così era rimasto invalso nel Consiglio di prefettura anche per gli anni successivi. E la riprova stava proprio nel permanere di soggetti interessati in seno al consiglio. Fattivamente il Magistrato d'acque della prima età monarchica si era occupato del controllo della gestione pubblica delle acque tramite corpi. L'art. 74 del decreto 6 maggio 1806 affermava che «le società degli interessati sono sotto la ispezione delle Prefetture, ed esercitano le loro incumbenze secondo le norme e discipline che verranno superiormente prescritte»<sup>254</sup>. L'attribuzione generica del controllo delle Società di interessati alle prefettura non poteva che scontare l'influenza del passato, recente e meno recente. Dopo il 1810 la pratica del controllo dei corpi d'acque era stata ereditata, nel Reno, dal Consiglio di prefettura, il quale ancora si occupava di abilitare e autorizzare, tramite i consiglieri, questi specifici corpi ad agire<sup>255</sup>.

---

<sup>253</sup> Il consigliere di prefettura Salina per il prefetto assente alla delegazione del I circondario detto cavamento Palata del 31 luglio 1810; *Ibidem*.

<sup>254</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>255</sup> Prendendo come esempio, fra molti altri, una lettera della delegazione degli interessati del primo circondario al prefetto del Reno del 27 luglio 1810: «Per compiere l'abilitamento incominciato nell'anno

Un'istituzione "negoziabile" – il caso della chiavica Torchi

In un consiglio crocevia di interessi, peraltro di gruppi diversi, non poteva permanere sempre coesione. Al di là del fatto che è veramente molto raro trovare casi in cui i voti dei consiglieri divergevano, ciò non vuol dire che non vi fossero delle frizioni, talvolta molto forti. Perlopiù i voti erano sempre orientati nello stesso modo non tanto per il "regime" in cui erano inseriti i Consigli di prefettura napoleonici, ma fondamentale perché la soluzione "politica" alle varie questioni era sempre presa prima del voto stesso.

Questa omogeneità di voto veniva a decadere non appena gli interessi di un consigliere di prefettura venivano a confliggere con decisioni politiche contrarie prese da altri consiglieri. Questo è il caso della Chiavica Torchi. Nel 1807 Angelo Torchi aveva chiesto «la facoltà di bonificare 93 tornature<sup>256</sup> di terreno, derivando le acque del torrente Sillaro mediante chiavica da costruirsi, e scaricandole per una fossa di sua ragione nello scolo Gambellara»<sup>257</sup>. La sua richiesta, pubblicata nel Comune di Massa Lombarda, aveva provocato le contestazioni del podestà del comune, che temeva i pregiudizi di una possibile rotta, e di alcuni interessati più a valle dei possedimenti del Torchi. La commissione di sanità, che doveva sindacare sulla salubrità dell'aria di una tale operazione, diede il *nulla osta*, mentre l'ingegnere in capo, tenendo conto della contestazione e dei timori e del podestà, accordò il permesso affermando però che qualunque danno, presente e futuro, causato da quella chiavica a terzi, sarebbe stato risarcito dal Torchi stesso. In questo modo si venivano a sanare i dubbi promossi dal podestà e dagli interessati. Premessa l'approvazione dell'ingegnere in capo pure la Direzione generale d'acque e strade approvò il piano proposto con decisione del 27 aprile 1808<sup>258</sup>. Torchi però non eseguì l'opera nel luogo stabilito e approvato dal governo. Di conseguenza il podestà del Comune di Cantalupo, dove la nuova opera stava venendo eseguita, presentò anch'egli una petizione per far arrestare i lavori. La Prefettura mandò l'ingegnere in capo a verificare lo stato dei lavori, ma questi proseguirono lo stesso.

---

scorso del condotto generale centese, la delegazione ha fatto improntare dall'ing. D'ufficio la perizia e capitolato che le rassegna, sig. consigliere prefetto, prima di proclamare l'asta. Non manca di includere nuovamente perché venga eseguita l'escavazione del canale di Cento in cui influiscono gli altri scoli, pel buon regolamento de' quali s'interessa la delegazione, giacché senza l'abilitamento de' medesimi resta infruttuoso, qualora il Comune recipiente non ammetta le acque de' superiori [...] per la delegazione, Vincenzo Malvezzi vicepresidente»; in ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

<sup>256</sup> Una tornatura bolognese corrispondeva alla superficie che una coppia di buoi riusciva a lavorare in una giornata, cioè ca. 2080 mq. Facendo un rapido calcolo il Torchi aveva chiesto di bonificare l'abbastanza notevole estensione di due ettari di terreno.

<sup>257</sup> Relazione del consigliere di prefettura Savini in seduta di Consiglio di prefettura; *Ibidem*.

<sup>258</sup> *Ibidem*.

Per questa ragione il podestà, sentendosi gravato, presentò una petizione alla Direzione generale d'acque e strade, già guidata dall'inizio del 1810 da Antonio Cossoni, anche se il dettato legislativo non prevedeva una tale azione a riguardo. Infatti in base all'art. 15 della legge 24 luglio 1802 «In casi di gravame o di ritardata provvidenza per parte del Prefetto, si ricorre direttamente ai ministri, se l'affare sia puramente amministrativo, e al Consiglio legislativo, se si tratti di questioni di pubblica amministrazione»<sup>259</sup>. Dopodiché nessun testo normativo affermava alcunché al riguardo.

Se infatti la legge 20 aprile 1804, il decreto 6 maggio 1806 e successivi regolamenti, così come il decreto primo maggio 1807 avevano disciplinato tutto il sistema d'acque pubblico e dei corpi, nessun testo sembrava aver tenuto conto dei canali privati e delle iniziative private. Nemmeno il regolamento 20 maggio 1806 toccava questo caso poiché l'art. 16, per cui «chiunque voglia introdurre acqua in un canale pubblico per estrarla poi inferiormente ne fa domanda alla Direzione, i reclami contro questa provvidenza sono soggetto di pubblica amministrazione»<sup>260</sup> coinvolgeva esclusivamente le operazioni che andavano a toccare l'introduzione di acque in canali pubblici. In questo caso invece l'introduzione d'acque veniva eseguita in un canale privato. Di conseguenza nessuna norma prevedeva l'intervento della Direzione, anche se invece per quanto riguarda il giudizio della contestazione, cioè nella seconda parte del caso preso in questione, il dettato normativo era più chiaro. Il regolamento 20 maggio 1806 sulle irrigazioni affermava che:

Art. 11. Quando nelle dette contestazioni vi sia misto l'interesse pubblico, sono soggetto di pubblica amministrazione<sup>261</sup>.

Per l'interazione con la legge 24 luglio 1802, per cui ciò che era di pubblica amministrazione ricadeva sotto cognizione del prefetto e dei luogotenenti, tale articolo attribuiva al Consiglio di prefettura la competenza di esprimersi sul caso. Per questa ragione proprio perché la Direzione generale, per quanto influente, non era il canale per affrontare la controversia, gli oppositori della chiavica Torchi presentarono un'ulteriore petizione al Consiglio di prefettura del Reno. Il Consiglio di prefettura, in seduta di consiglio e per mezzo del relatore Savini cominciò a istruire le pratiche, quando arrivò una seconda petizione al Consiglio di prefettura, da parte degli stessi oppositori alla chiavica, con l'ordine di approfondire le ragioni della decisione che stavano prendendo:

---

<sup>259</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>260</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>261</sup> *Ibidem*.

gli oppositori alla chiavica Torchi chiedono di ottenere dal consiglio di Prefettura un maggior dettaglio e sviluppo delle cose tutte dedotte, e dell'affare contestato onde emanare quel voto manifestato per il prefetto al consiglio per le ulteriori sue avvertenze - relatore Bettini<sup>262</sup>.

Si trattava di una richiesta apparentemente semplice, ma di fatto gravissima. Le sedute del Consiglio di prefettura erano segrete, così come l'istruzione delle pratiche e le trascrizioni degli atti. Il fatto che venisse richiesto di approfondire una relazione consiliare, che stava venendo stilata proprio in quel momento, equivaleva a dire che i contestatori erano venuti in possesso del materiale del Consiglio di prefettura. C'era quindi stata una vera e propria fuga di notizie quando invece, escluse le possibili convocazioni delle parti, i Consigli di prefettura agivano «nel pieno rispetto del più generale criterio della segretezza e riservatezza della procedura»<sup>263</sup>. Un tale memoriale non poteva che scatenare un putiferio, infatti il voto del Consiglio di prefettura venne emanato disgiunto. I primi tre consiglieri, cioè Bettini, Salina e Zanelli, votarono tenendo conto del memoriale:

Visto il rapporto che comprende l'esposizione dettagliata de fatti enunciati dal consigliere di prefettura.

Viste e esaminate le osservazioni ulteriormente dedotte al comodo delle loro eccezioni dagl'oppositori alla chiavica Torchi in una memoria presentata alla Prefettura [...]

Vista la petizione di Angelo Torchi chiedente ad ottenere la destinazione del voto alla direzione d'acque e strade, rimessa parimenti al consiglio con ordinanza n. 1175<sup>264</sup>.

Il memoriale era stato assunto come prova dai tre consiglieri, i quali lo avevano utilizzato per divenire al giudizio. Tenendo conto del memoriale i consiglieri avevano stabilito che, a causa dei «rimarchevoli arbitri» eseguiti «diversamente da quanto aveva domandato», il consiglio era «di sentimento che per i praticati arbitri abbia Angelo Torchi demeritato di usare della concessione della chiavica mentovata»<sup>265</sup>. Infine, pur non essendo trascritto in nessun testo normativo, venne lasciato alla Direzione generale di decidere se “sanare” gli abusi commessi, anche se dalle stesse parole del testo emergeva chiaramente come per i consiglieri di prefettura fosse auspicabile di no:

---

<sup>262</sup> Petizione degli oppositori della chiavica Torchi al Consiglio di prefettura del Reno protocollata in data 29 dicembre 1809; ASBO, PTAG, B.74.

<sup>263</sup> Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., p. 273.

<sup>264</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

<sup>265</sup> *Ibidem*.

se però la Direzione generale d'acque e strade per tratto di governativa indulgenza, sanando le irregolarità precorse, l'esposizione di fatti insussistenti, ed i commessi artifici, volesse rimettere il Torchi al beneficio della concessione, sarà allora a provvedersi all'interesse delle comuni reclamanti, e de' molti proprietari, i quali hanno affacciato molteplici titoli di gravame<sup>266</sup>.

Stante il voto del Consiglio di prefettura le irregolarità erano molte, e su diversi piani. In primo luogo perché - se veramente si voleva attribuire al Consiglio di prefettura una funzione giudiziaria - ciò voleva dire che:

- non solo si era violato il segreto istruttorio;
- non solo in fase decisionale si erano comunicati gli atti ad una sola delle parti;
- addirittura si erano prese in considerazione le prove di una sola parte su documenti che in teoria erano secretati.

Inoltre bisogna ancora rimarcare che, proceduralmente, un giudice ordinario non dovrebbe tenere conto di documentazione presentata in assenza di contraddittorio e basata su informazioni sottratte illegalmente. In ultimo bisogna sottolineare l'evidente illecito per cui vi era stata una fuga di notizie dall'interno del consiglio, che era andata a favorire palesemente una delle due parti, insinuando perciò la concreta possibilità di un atteggiamento parziale di almeno uno dei giudici. La trasmissione alla Direzione generale, con la possibilità accordatagli di sanare o meno le irregolarità, coronava un procedimento pieno di criticità e vizi. In effetti la chiavica, chiesta da un privato che avrebbe immesso le acque in un canale privato, sarebbe stata di competenza del solo Consiglio di prefettura, così come il giudizio, essendo la questione di pubblica amministrazione. Tutto ciò era causato, fondamentalmente, dalla mancanza di una regola di procedura sul tema, mai emanato a livello centrale. Una regola di procedura che avrebbe determinato in modo certamente più chiaro se l'azione del Consiglio di prefettura fosse da attribuirsi nell'orbita giudiziaria o invece fosse legata ancora al sistema di governo per magistrature. Tale mancanza rendeva ibrido, e quindi confuso, l'operato di un'istituzione che talvolta pescava le regole del proprio agire dal sistema giudiziario e altre volte no.

Dati tutti questi vizi, di forma e di contenuto, il consigliere di prefettura Savini decise di non votare, e anzi di opporsi con parere contrario scritto. In particolare Savini condannava

---

<sup>266</sup> *Ibidem*.

il primo voto esternato dal Consiglio di prefettura il 21 dicembre 1809 dove tutti i componenti avevano dichiarato «sanate le irregolarità e corretti sufficientemente gli arbitri» e aver affermato che, per evitare i danni paventati dai reclamanti, che la «soglia della chiavica debba essere ad un livello tale che non permetta la deviazione delle acque, che necessarie sono per abbeverare i bestiami»<sup>267</sup>. Ciononostante il consiglio, nel primo voto del 21 dicembre, dopo aver espresso la propria opinione aveva ritratto la mano con un laconico: «il consiglio non osa su questi di promuovere un voto»<sup>268</sup>.

Savini, furioso per la ritrattazione del Consiglio di prefettura nella seconda seduta non mancò poi di denunciare non solo il fatto che fosse stato prodotto un memoriale contro il Torchi, basandosi su documenti trapelati illegalmente dal consiglio, ma che addirittura questo fosse stato preso in considerazione fuori tempo massimo, e che ingiusto era il non dare la possibilità di dare al Torchi di eccepire a sua volta le proprie considerazioni:

essendo notorio che li sig.ri reclamanti contro la chiavica costrutta dal sig. Torchi, hanno potuto credere, ed esaminare il rapporto suddetto, per cui si sono lecito di chiedere con maggiore dettaglio e sviluppo. Ritenuto che una tale domanda è per lo meno intempestiva, e che quand'anche fosse stata prodotta in tempo utile, non potrebbe il consiglio farsene carico, senza ammettere anche il sig. Torchi, ad eccepire contro il rapporto del consigliere relatore<sup>269</sup>.

In questo senso colui che veramente rivendicava la natura giudiziaria del Consiglio di prefettura era proprio Savini, il quale cercava di rifarsi alla procedura invalsa presso il sistema giudiziario ordinario, col fine di tutelare i soggetti della controversia. Da qui emergeva come la natura del Consiglio di prefettura, fosse divisa fra diverse anime, ancora nel 1810. L'emersione dei caratteri di tribunale, con i crismi della comunicazione alle parti degli atti, del rispetto di tempi precisi, dell'inevitabilità di un procedimento contraddittorio, non era cosa voluta dal "centro", ma anzi nasceva come esigenza politica interna alle dinamiche consiliari.

Nella fattispecie, la natura di tribunale nasceva perché uno solo dei consiglieri riteneva fosse corretto attribuire all'istituzione, di cui lui stesso faceva parte, la natura tribunizia, peraltro cosciente del fatto che si stava mettendo contro tutti gli altri suoi colleghi, i quali invece propendevano per un'altra versione. Infatti, in questo specifico caso, Bettini, Salina e

---

<sup>267</sup> *Ibidem.*

<sup>268</sup> *Ibidem.*

<sup>269</sup> *Ibidem.*

Zanelli avevano stabilito di non votare, delegando alla Direzione generale il compito di decidere sulla questione. Una delega peraltro scorretta dal punto di vista dell'applicazione del dettato normativo, dato che il secondo grado di giudizio, in linea puramente teorica, era già formalmente attribuito al Consiglio di Stato. Si venivano quindi a sovrapporre più piani, nella contesa che stava verificandosi. Il primo piano, il più alto, verteva sulla "natura negoziabile" che aveva il Consiglio di prefettura agli occhi dei consiglieri del Dipartimento del Reno. Una natura negoziabile che faceva emergere talvolta un'anima, piuttosto che l'altra, di questa istituzione in base alle concretissime esigenze e posizioni personali delle parti contraenti (consiglieri di prefettura compresi dato che erano loro stessi possidenti e interessati).

Appurato quindi che il Consiglio di prefettura era, in questo preciso momento storico e nel Reno, un'istituzione negoziabile si può passare a un piano più intermedio. Il parere di Savini in contrasto con i suoi colleghi affermava che «quantunque il voto di nuovo redatto non diversifichi sostanzialmente da quello esternato nella seduta del 21 dicembre stesso, pure crede di non doverne variare i termini, come sopra fedelmente riportato»<sup>270</sup>. In effetti il Consiglio di prefettura in entrambi i voti, del dicembre e del gennaio, aveva deciso di devolvere presso la Direzione generale la decisione finale sulla questione, ma i termini con cui aveva devoluto la questione erano talmente differenti che non avrebbero potuto determinare due decisioni differenti. In particolare la seconda versione, come già visto sopra, su cui il Savini non si era trovato d'accordo, lasciava trapelare perfettamente dai termini la volontà di tre consiglieri di mettere la Direzione generale d'acque e strade contro il Torchi. Il secondo piano si esplicitava cioè nella capacità di un'istituzione formalmente solo consultiva, di influenzare le istituzioni del centro.

Il terzo piano si declinava infine sul livello prettamente locale. Il Consiglio di prefettura non solo era diviso al suo interno, ma lo era anche pubblicamente, e questo non era accettabile per il prefetto. Non era accettabile perché l'unità formale di un'istituzione in realtà importantissima non poteva essere rotta, ma soprattutto perché ne poteva venire un danno d'immagine per lo stesso prefetto Quirini Stampalia, e per la sua incapacità di controllare le spinte centrifughe, e i reati, del suo stesso consiglio.

Il primo febbraio 1810, a due soli giorni dal voto del consiglio emise un decreto per cui:

essendo per ogni riguardo conveniente che l'imputazione di parzialità  
fatta dal consigliere Savini, nella sua addizione al voto espresso dal

---

<sup>270</sup> *Ibidem*.



consiglio venghi verificata, o mantenuta. [...] Si ecciti il consiglio a far dichiarare dal S. consigliere di prefettura Savini il nome della persona, o delle persone, cui egli ha imputato l'arbitrio di avere comunicato agli avversari del S. Torchi il voto di cui sopra, od a ritrattare<sup>271</sup>.

L'accusa di Savini era grave perché aveva palesato l'idea che un suo collega avesse potuto consegnare o far leggere gli incartamenti ad una delle parti per avvantaggiarla. Un reato del genere non era di certo accettabile in un consiglio che svolgeva tutta una serie di funzioni, tra cui alcune associabili proprio a quelle di un tribunale. Infatti il prefetto, dopo aver emanato il decreto scrisse una seconda lettera, riservata, al consiglio:

sentendo così fatta denuncia a dimostrare, che nel consiglio v'hanno delle persone imputabili di parzialità, io chiamo l'intero consiglio ad esaminare una tale imputazione, la quale ove fosse sussistente non sarebbe niente anormale per quello, o per quelli d'essa fosse applicabile dare di essa nel più breve tempo possibile, e categoricamente le necessarie ed opportune spiegazioni, oppure a confutarle vigorosamente quando si trovasse mancante di fondamento; e quindi ad impegnare il detto consigliere Savini a sopprimere una taccia lesiva di quella equità che gravi Magistrato eletto a discutere i più importanti affari non potrebbero mai perdere un istante di vista, senza mancare a quella opinione, che forma la principale e le più belle ricompense delle loro vigili ed utili sollecitudini<sup>272</sup>.

L'obiettivo di Quirini era quello di far rivelare il nome del delatore, oppure di costringere il consigliere di prefettura a ritrattare le sue parole. Le conseguenze di una mancata ritrattazione portavano ad intaccare l'opinione generale del consiglio, elemento fondamentale su cui si reggeva la credibilità, e quindi fondamento, del sistema di gestione istituzionale napoleonico. Evidentemente infine il prefetto stava cercando di insabbiare tutto, ed impedire che un affare del genere, che era già sotto la cognizione degli ambienti governativi, per stessa volontà del Torchi, potesse tradursi in un esplicita accusa di parzialità nei confronti del consiglio di cui lui, in fondo, era peraltro a capo<sup>273</sup>. Una parzialità abbastanza palese sia per le parole usate nel voto 29 gennaio 1810, ma soprattutto

---

<sup>271</sup> *Ibidem*.

<sup>272</sup> Lettera del prefetto Quirini Stampalia al Consiglio di prefettura scritta in data 7 febbraio 1810; *Ibidem*.

<sup>273</sup> «Le spiegazioni che io domando al consiglio sono delle più grandi conseguenze, perché una taccia di favore, a chi dovrebbe essere rigorosamente imparziale, tende a togliere alla sue asserzioni quel [?] e quel vigore che in una causa che si vuole discolpa delle saviezze e delle equità debbonsi conservare illeso ed illibato»; *Ibidem*.

dal fatto che Torchi provò, senza successo, a indirizzare la petizione alla Direzione generale saltando il Consiglio di prefettura, segno del timore che probabilmente provava nel far decidere a questa istituzione la sua controversia. Tentativo che peraltro fu senza successo, perché la Direzione generale rispettò il dettato normativo e rispedì tutti gli incartamenti al Consiglio di prefettura perché votasse. Le lettere che seguirono furono tutte volte a cercare di insabbiare un caso che il prefetto Quirini descrisse in questi termini al direttore generale:

nella lunga importante e calda controversia sull'oggetto della costruzione della chaivica Torchi [...]. Mi permetterò soltanto di accennare che la controversia è stata agitata con molto calore, e con molto impegno. Dal che una prova manifesta si è accioccò il consigliere relatore Savini nella soggiunta al voto del consiglio, vale a dire l'essere stato veduto il voto stesso dai reclamanti prima che fosse firmato dai consiglieri<sup>274</sup>.

Senza entrare nei dettagli finali di un giudizio che aveva lasciato profondamente il segno nell'ambiente prefettizio del Reno, e oltre ad aver svelato il carattere negoziabile di un'istituzione che ancora faticava a collocarsi nel sistema napoleonico, ciò che preme è ancora una volta mettere in evidenza l'influenza – e interferenza - della società locale all'interno delle istituzioni del nuovo Stato napoleonico.

## **Il rapporto con i circondari**

### L'ALTERITÀ DEI CIRCONDARI

Un ulteriore aspetto del controllo portato dai Consigli di prefettura in materia d'acque e strade verteva sull'approvazione dei preventivi e consuntivi delle Società di interessati. Si trattava di una competenza dal sapore assai antico, per cui si voleva “disciplinare” i corpi del sociale nel loro agire in settori di pubblico interesse. Un pubblico interesse che era prima di tutto economico, il quale si riverberava a sua volta sul controllo, proprio economico, portato su questi corpi intermedi. Come già è stato detto la normativa italiana, a differenza di quella francese, permise l'esistenza – o più correttamente riconobbe l'alterità - di più corpi sociali, oltre ai comuni. In particolare tale operazione di riconoscimento

---

<sup>274</sup> *Ibidem*.

avvenne laddove tali corpi non erano solo parte importante del tessuto sociale, ma lo costituivano, semplicemente<sup>275</sup>.

Oltre ai comuni in Italia si permise l'esistenza delle istituzioni di derivazione ecclesiastica, delle fabbriche delle chiese, degli ospedali, ma anche proprio delle Società di interessati. Come ogni corpo sociale con funzioni pubbliche il primo momento di controllo portato da una magistratura, e poi dal Consiglio di prefettura, verteva sull'approvazione dei preventivi annuali di spesa, e spesso anche sui consuntivi. La normativa italiana napoleonica si era espressa su questo tema in alcuni articoli reperibili in diverse leggi. L'art. 37 della legge 20 aprile 1804 affermava che:

le delegazioni speciali presentano ogni anno al Magistrato d'acque il prospetto preventivo de' lavori occorrenti per l'anno successivo e delle spese del proprio circondario per l'opportuna approvazione<sup>276</sup>.

Questo articolo andava ad integrarsi con l'art. 28 del regolamento 20 maggio 1806 sulle irrigazioni, per cui:

una tassa regolata sugli annui pesi, e sui conti preventivi delle spese occorrenti, viene ogni anno determinata dalla delegazione per provvedere ai bisogni del comprensorio<sup>277</sup>.

Il fatto che venisse riconosciuto il diritto a imporre tasse proprie, in un decreto del 1806 che era quindi già più impostato verso la centralizzazione del precedente del 1804, pur sotto rigido controllo prefettizio, è un altro dei segni della coscienza che aveva il legislatore di trovarsi di fronte a un ente con un'identità specifica, non promanante dello Stato, ancorché controllato da questo. I già visti artt. 29 e 30 confermavano questo principio di controllo e disciplinamento, per cui:

---

<sup>275</sup> Basti pensare all'illuminante caso delle partecipanze emiliane, perlopiù abolite dal regime napoleonico, ma mantenute come a Pieve di Cento, dove costituivano di per sé stesse la stessa struttura sociale e istituzionale delle collettività; «con decreto del 14 luglio 1807 il governo vicereale generalizzava la crisi della partecipanza medicinese riconsegnando tutte le partecipanze, anche quelle occidentali da gran tempo consolidate nella divisione e nella gestione agricola diretta, alla amministrazione delle Municipalità. Le uniche che, non a caso, sfuggirono alla soppressione e resistettero di fatto furono le partecipanze occidentali e centopievesi per la semplice ragione che queste non solo erano consolidate ma intimamente strutturate al tessuto sociale e agrario dei loro territori, ne costituivano l'essenza»; Cfr. Alfeo GIACOMELLI, *Le partecipanze emiliane tra mito, evoluzione storica e produttività agraria*, in Euride FREGNI, *Terre e comunità nell'Italia padana, il caso delle partecipanze agrarie emiliane: da beni comuni a beni collettivi*, «Cheiron», n.14-15, 1990-1991, pp. 79-80.

<sup>276</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>277</sup> *Ibidem*.

Art. 29. Questa tassa si assoggetta all'approvazione del Prefetto, il quale ricerca sulla medesima il voto del Magistrato d'acque. Qualora sia approvata, si riparte a norma delle convenzioni o consuetudini veglianti.

Art. 30. Ove non esistono convenzioni o consuetudini veglianti, gl'interessati in ciascun comprensorio si distinguono, onde concorrere alla spesa, in diverse classi secondo il diverso grado di beneficio che risentono dallo scolo<sup>278</sup>.

L'esigenza di far approvare al prefetto i preventivi, sentito il voto del Magistrato d'acque, era ancora una volta la riprova della completa ridondanza identitaria che c'era tra Magistrato d'acque e Consiglio di prefettura. Infatti, se in materia d'acque nel 1806 veniva ancora fatto riferimento al Magistrato d'acque e alla necessità di un suo voto per convalidare la decisione del prefetto, così in materia di strade, in base alla mai abrogata legge 27 marzo 1804, all'art. 13 si diceva che «nelle quistioni di pubblica amministrazione [il prefetto] non può risolvere, se non conformemente al voto consultivo dei Luogotenenti»<sup>279</sup>. La duplice affermazione per cui, ancora prima che la legge 24 ottobre 1806 fondesse le due istituzioni in una sola, entrambe queste istituzioni “votavano”, e nel caso “decidevano”, era ancora una volta segno che in seno alla Prefettura, il Consiglio di prefettura andava ad assumere un compito che affondava profondamente le radici in un sistema di governo consiliare che trovava in ogni regione d'Italia un corrispondente storicamente differente, ma sostanzialmente omologo.

#### LA COMPATIBILITÀ DEL MODELLO D'ACQUE FRANCESE NEI TERRITORI ESPONTIFICI

Il modello istituzionale di gestione delle acque della Bologna pre-rivoluzionaria, rispetto a quanto praticato nel Regno d'Italia, erano le assunterie. Basti pensare alle vecchie Società di interessati e, ad esempio, a quella della chiusa di Casalecchio. Nel Settecento gli ufficiali che la rappresentavano dovevano agire come rappresentanti, cioè come delegazione. Questi ufficiali «potevano convocare “il corporale degli interessati” ogniqualvolta lo avessero ritenuto necessario, rappresentandolo sempre come “veri e giuridici sindici e procuratori capi”»<sup>280</sup>. Infine sempre loro compito era il «tutelare gli interessi della Congregazione nel suo complesso senza ledere quello dei singoli proprietari, soprattutto controllando l'esattezza delle ripartizioni fiscali fatte per il mantenimento della chiusa, ed anche per

<sup>278</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>279</sup> Legge 27 marzo 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>280</sup> Angela DE BENEDICTIS, *Patrizi e comunità* cit., p. 56.

assistere “alle liti intraprese o da intraprendersi, però sempre con partecipazione et approvazione de signori assunti de fiumi e non altrimenti”<sup>281</sup>. Si veniva perciò ad affermare che questo corpo, rappresentato da dei delegati, non poteva stare in giudizio senza il controllo e l’approvazione dell’assunteria preposta. Questo controllo era operato per tutelare l’interesse del corpo, e dei privati che lo componevano, cioè per contemperare e trovare una giusta composizione tra pubblico e privato interesse.

Se si paragona il rapporto assunterie-Società d’interessati con il rapporto Consiglio di prefettura-Società di interessati, si notano diverse analogie. L’art. 32 della legge 20 aprile 1804 aveva affermato che il Magistrato d’acque doveva «decide[re] nei casi di querela di privati contro le delegazioni rispettive, o di contestazione fra le delegazioni medesime, salvo il ricorso al Consiglio legislativo, non ritardata l’esecuzione delle prese deliberazioni»<sup>282</sup>. Si trattava di una competenza che emergeva solo nel caso in cui una delle due parti della causa fosse stato un circondario, e non mai una controversia tra soli privati. Cioè si parlava di un giudizio portato sulle contestazioni dei corpi d’acque. Tale competenza, non abrogata né dal decreto 6 maggio né dai regolamenti 20 maggio 1806, sarebbe poi confluita nei Consigli di prefettura a seguito della fusione del Magistrato d’acque e strade con il Consiglio di prefettura. L’ultimo comma dell’art. 9 di questa legge affermava che i Consigli di prefettura si dovevano esprimere: «sulle dimande, che saranno presentate dai Comuni, e dagli stabilimenti di pubblica beneficenza, ed istruzione per essere autorizzati a stare in giudizio»<sup>283</sup>. Di fatto al Consiglio di prefettura veniva attribuito il compito di autorizzare e giudicare sopra ogni controversia dei corpi del Regno rimasti, secondo una mentalità peraltro antica che trovava, per esempio, concreti punti di riferimento nell’esperienza di governo felsinea.

Come giustificare però il fatto che il principio di autorizzazione a stare in giudizio fosse mutuato a sua volta dalla legge 28 piovoso dell’anno VIII (17 febbraio 1800), per cui all’art. 4 «Le conseil de préfecture prononcera [...] sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider»<sup>284</sup>. In effetti dopo aver certificato come le analogie tra l’antico sistema e il nuovo fossero molte, tale giudizio sembrerebbe venire a decadere nel momento in cui venisse certificata la provenienza di tale principio d’oltralpe. Eppure la contraddizione è solo apparente.

---

<sup>281</sup> *Ibidem*.

<sup>282</sup> Legge 20 aprile 1804 ; BL, vol. 1, 1804.

<sup>283</sup> Decreto 8 giugno 1805 ; BL, vol. 1, 1805.

<sup>284</sup> Bernard MERCUZOT (a cura di), *La loi du 28 pluviôse an VIII* cit., vedi appendice.

L'ordinamento italiano aveva accolto il principio francese d'attribuzione ai Consigli di prefettura delle autorizzazioni a stare in giudizio, ma non aveva limitato tale pratica ai soli comuni, l'aveva estesa anche ai corpi d'acque, agli stabilimenti di beneficenza e a quelli di istruzione. La ragione di questa differenza è riconducibile a un fatto storico accaduto in Francia circa quindici anni prima. In Francia, con la legge Le Chapelier del novembre 1791<sup>285</sup> si era bloccata la possibilità di corpi, corporazioni, società e più in generale enti collettivi di portarsi petizionari nei confronti del governo<sup>286</sup>. Ai soli comuni, nella medesima legge, era riservata la possibilità di continuare a presentare petizioni, pur sotto una regolamentazione molto stringente. Di fatto però ai comuni, e solo a questi, veniva ancora riconosciuta una certa forma di alterità, cioè di autonomia e soggettività rispetto allo Stato, e per questo andavano controllati nelle loro azioni. Infatti come ha scritto Stefano Mannoni nell'ancora insuperato "Une et indivisible" le comunità, raggruppate nei comuni, erano «l'ultima corporazione»<sup>287</sup> che era riuscita ad attraversare la rivoluzione francese. Il loro controllo era attribuito al Consiglio di prefettura proprio dalla già citata legge 28 piovoso dell'anno VIII. L'equivalente istituzionale italiano era più ricco di corpi da controllare perché il legislatore non poté, o non volle, cancellare altre forme di espressione comunitaria. Espressione comunitaria che prendeva i nomi delle Congregazioni di carità per gli ospedali, di Società di interessati per le acque, di Università per l'istruzione, e di comuni per le comunità cittadine. In questo senso allora bisogna riconoscere che lo Stato francese, per quanto concerne i Consigli di prefettura e le loro attribuzioni, non esportarono in Italia qualcosa di nuovo o di "alieno". Al contrario invece imposero semplicemente il loro modello, solo superficialmente differente, ma nel profondo identico, di controllo dei corpi del sociale, seguendo una concezione prettamente "tutoria". Semplicemente in Italia, questa cosa si estese anche agli altri corpi del sociale, tra cui anche le Società di interessati alle acque che si stanno qui studiando, adeguandosi alla diversa concezione della tutela che ciascuna precedente esperienza istituzionale, come quella felsinea, aveva sviluppato in passato.

---

<sup>285</sup> Assemblée nationale constituante (1789-1791). Archives parlementaires de 1787 à 1860 : recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises, Première série, 1787 à 1799. Tome XXV, Du 13 avril au 11 mai 1791.

<sup>286</sup> «Il fallait, surtout, empêcher que les sociétés de citoyen, les sociétés populaires, les clubs qui, selon le décret des 13-19 novembre 1790, pouvaient se former librement, pussent s'exagérer leur importance, vouloir jouer dans l'Etat un rôle décisif. Leur interdire de pétitionner, c'était leur supprimer la parole, et enlever, en un mot, aux sociétés, le moyen de devenir un corps subjuguant, une autorité menaçante [...]»; in Marcel RICHARD, *Le droit de Pétition* cit., p. 107.

<sup>287</sup> Stefano MANNONI, *Une et indivisible, storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè editore, vol. 1, 1994, p.566.

## IL CONSIGLIO DI PREFETTURA E L'INNOVAZIONE DEL SISTEMA A "MAGISTRATURA UNICA"

La fusione tra Magistrato d'acque e strade e Consiglio di prefettura non fu il tentativo di estinguere i residui delle antiche forme di governo, ma fu invece la semplice "crasi" nel Consiglio di prefettura di tutte le diverse funzioni disciplinanti – appartenenti però ad un'identica *ratio* – dei corpi, quindi anche quelli d'acque. Perciò, il regolamento 20 maggio sulle Società di interessati, che andava fondamentalmente a chiudere l'importante stagione di riforme delle acque napoleonica, non costituiva un'innovazione nel momento in cui all'art. 35 affermava che:

in fine d'ogni anno la delegazione presenta alla Prefettura il conto delle spese collo stato attivo e passivo della cassa , e qualora col voto del Magistrato d'acque sia approvato, lo pubblica, e ne trasmette un esemplare alla Direzione generale <sup>288</sup>.

Se un'innovazione c'era, era attribuibile alla comparsa della Direzione generale e all'ultimo controllo che a questa veniva attribuito, pur non essendovi un interesse economico pubblico diretto. Inoltre la rivoluzione stava nella scomparsa della separazione funzionale delle antiche magistrature in favore di un nuovo sistema a magistratura unica, denominata "Consiglio di prefettura", a cui infatti venne immediatamente attribuito, in base al decreto 8 giugno 1805, anche il compito di approvare i preventivi e consuntivi di un altro corpo sociale, i comuni:

Art. 40. Approvati i prospetti preventivi di spese dai rispettivi consigli; quelli de' Dipartimenti, de' distretti e dei comuni di I classe sono dal prefetto trasmessi al ministro dell'Interno, acciò dietro il parere del Consiglio di Stato, siano regolati ed approvati; quelli dei comuni di II e III classe si trasmettono al prefetto, che dietro parere del Consiglio di prefettura li regola e gli approva<sup>289</sup>.

Per questa ragione è possibile affermare che il Consiglio di prefettura si occupava d'acque e strade perché questa materia, come altre, era d'interesse pubblico. Un interesse pubblico fino a poco tempo prima amministrato da parte di corpi territoriali specifici, come le Società di interessati d'acque e strade. Un controllo che si era sempre operato

---

<sup>288</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>289</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

primariamente attraverso il sindacato e l'approvazione dei preventivi e consuntivi da parte di apposite magistrature:

«[il consiglio della Prefettura per acque e strade] art. 8 Approva la tassa regolata sugli annui pesi e conti preventivi delle spese occorrenti de' consorzi, per quello riguarda le loro esigenze interne di scoli, botti, chiaviche ed altro. Art. 10 Approva i conti annuali resi dalle delegazioni de' consorzi»<sup>290</sup>.

Constatata quindi la crisi tra due istituzioni, il Magistrato e il Consiglio di prefettura, che nascevano in Italia basandosi su una medesima *ratio*, diventa perciò necessario comprendere in quali modalità venne esplicitata la funzione di controllo sui corpi d'acque da parte di consiglieri che, bisogna ricordarlo, erano loro stessi il più delle volte grandi possidenti interessati nei lavori. Consiglieri interessati che seppero mostrare una capacità amministrativa e tecnica notevoli così come una forte volontà di aderire al nuovo sistema.

#### UNA SOCIETÀ VITALE E IL PERMANERE DI ALCUNI ASPETTI DEGLI ANTICHI SISTEMI

Il primo dato è che il Consiglio di prefettura del Reno si trovava di fronte, in epoca napoleonica, a una realtà di Società di interessati molto vitale. Le delegazioni dei circondari del Reno presentavano in continuazione petizioni in prefettura<sup>291</sup>, e di conseguenza al consiglio, col fine di poter aprire aste, riunire le delegazioni, aprire procedimenti giudiziari contro l'operato degli ingegneri o dei campionieri, o anche semplicemente per risolvere i dissidi fra i propri singoli componenti e i membri del comprensorio intero. Quindi l'approvazione dei preventivi e dei consuntivi di questi particolari corpi risultava essere solo una parte, per quanto rilevante, del rapporto tra questa istituzione e la società locale. Inoltre, nonostante l'effettivo controllo esercitato dal Consiglio di prefettura, grazie alle clausole poste nelle norme emanate nel 1804 e 1806 per cui tutti i vecchi sistemi di gestione non venivano abrogati, le Società di interessati esercitarono sempre il loro diritto di modificare il loro sistema impositivo. Nel registro del Consiglio di prefettura, ad esempio, è protocollato il preventivo di spese per il 1809 presentato dalla città di Lugo. Sul registro era trascritto che:

---

<sup>290</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806, p. 209.

<sup>291</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.



la delegazione d'acque di Lugo trasmette il preventivo della rendita, e spese, che nel corrente anno 1808 occorre al consiglio d'interessati allo scolo Fossa Coretta. [il Consiglio di prefettura] opina che si possa approvare la tassa proposta dalla delegazione d'acque di Lugo, ritenendo anche la quotizzazione per tornature, essendo questa l'antica consuetudine locale, a senso dell'art. 29 del decreto 20 maggio 1806. FIRMATO Zanelli, Salina, Dal Fiume<sup>292</sup>.

In questo modo si comprende che, se anche la regolamentazione e istituzionalizzazione del sociale avevano fatto progressioni importanti, allo stesso tempo a livello dei comprensori permanevano in vigore ancora i sistemi, le modalità e addirittura i termini in uso prima dell'arrivo dei francesi.

#### CORPI CHE ESISTEVANO SOLO SE RICONOSCIUTI DAL “CENTRO”, IL CASO DEL CONSORZIO DI COTTIGNOLA

La vitalità dei consorzi e il mantenersi di pratiche antiche non toglieva l'imposizione del rispetto dei criteri formali di rapporto tra le società interessate e le prefetture. Il fatto che una Società di interessati non fosse d'espressione statale non voleva dire che ormai la legittimazione formale di quest'ultima, da parte del centro, fosse ineludibile. Il 3 luglio 1808 il podestà di Cottignola presentò il preventivo delle casse consorziate dei possidenti di quel territorio<sup>293</sup> ma venne risolutamente respinto dal Consiglio di prefettura. Infatti, per i consiglieri «non essendo ancora attivata la regolare amministrazione del detto Consorzio», e peraltro non essendo nemmeno stato presentato il preventivo «all'approvazione del Consorzio dei possidenti»<sup>294</sup> non poteva esserci alcun estremo per approvare il preventivo di un corpo che formalmente non esisteva. Non potendosi approvare le spese il Consiglio di prefettura si attivò anche su un secondo piano, complementare a quello del controllo, cioè a quello della tutela dei consorziati e del Consorzio stesso. Per cui i consiglieri ordinarono che:

frattanto all'oggetto di improntare i fondi necessari al puntuale soddisfacimento dei debiti che gl'incombono si ritenga una sopra carico di denari [...] sul censo da attivarsi alla scadenza della prossima rata

---

<sup>292</sup> Delibera protocollata nel registro in data 3 maggio 1808; ASBO, PTAG, r. 74.

<sup>293</sup> Delibera protocollata nel registro in data 3 luglio 1808; ASBO, PTAG, r. 74.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> Cifra non comprensibile.

Il Consiglio di prefettura, nel 1810, non solo approvava i conti, ma ne apportava le modifiche, e disponeva di un margine di discrezionalità ampio per tutelare l'interesse delle parti.

Inoltre bisogna sottolineare come il termine consorzio, pur perfettamente comprensibile, non faceva parte della normale terminologia felsinea, così come anomalo appariva il fatto che fosse un podestà a presentare una petizione per far approvare un preventivo in questa particolare materia. Se si va a vedere sulla mappa la posizione di Cottignola si scopre immediatamente che la sua posizione era agli estremi confini ad est del Dipartimento del Reno, geograficamente più vicino a Forlì che a Bologna e in territorio prettamente romagnolo. In effetti il termine consorzio era allora molto più in uso nel Dipartimento del Rubicone, non solo per il continuo uso che se ne è visto fare nel caso della controversia Marecchia<sup>296</sup>, ma anche per i tanti riferimenti riscontrati nel protocollo speciale del Consiglio di prefettura del Rubicone<sup>297</sup>. In questo senso il termine che stava venendo usato, così come l'intervento del podestà, e la presenza di un corpo presumibilmente sottostante come dimensioni - e gerarchicamente - a una Società di interessati, porta a credere che al di sotto di quanto ordinato dal dettato normativo permanevano in maniera interstiziale modelli di gestione delle acque di chiara espressione locale e di natura se non consuetudinaria, quantomeno abbastanza antica.

#### UN CONTROLLO EFFETTIVO

##### *Sui preventivi*

Le Società di interessati, pur legittimate nel loro diritto di esistere subirono, come anche i comuni e gli altri corpi, un disciplinamento sempre più incisivo da parte delle istituzioni dipartimentali. In particolare la formalizzazione e uniformazione delle pratiche fu il punto cardine su cui le prefetture fecero leva, con tutte le loro forze, per riuscire ad avere un quadro preciso e fedele del tessuto sociale dipartimentale. Il controllo dei preventivi era in questo senso uno strumento potente, e si vuole qui portarne un esempio completo per rimarcare le modalità in cui, passo dopo passo, le istituzioni del Regno d'Italia riuscirono a rendere sempre più efficienti, omologandoli, i corpi d'acque.

Nell'inizio del 1810 il circondario IX detto del Tratturo, presentò il suo prospetto preventivo per le spese dello stesso anno<sup>298</sup>. Il Consiglio di prefettura prese ad esaminare il

---

<sup>296</sup> ASFO, PFPN, b. 42.

<sup>297</sup> ASFO, PFDRB, Protocollo speciale del Consiglio di prefettura del 1811, n. 142.

<sup>298</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

preventivo nel mese di aprile, quindi con diverso ritardo rispetto alle esigenze di spesa ed emise un voto con diversi rilievi. Come ogni preventivo era diviso in due parti, una passiva (spese) e una attiva (introiti). La prima parte del commento rimarcava:

come in quello del VII circondario manca nel circondario IX il confronto del preventivo di quest'anno col preventivo approvato dallo scorso 1809. Di più la modula esattamente non corrisponde a quella che fu suggerita dal consiglio, ed approvata dalla Prefettura<sup>299</sup>.

Ancora prima di iniziare l'esame dei documenti veniva affermato quanto non vi fosse alcun riferimento rispetto al preventivo dell'anno precedente, come metro di paragone per verificare le variazioni di spesa. Inoltre si comprende come tale problema non fosse un caso eccezionale, ma qualcosa già accaduto in altri circondari. Infine si rimarcava come non fosse stato utilizzato il prospetto suggerito dal Consiglio di prefettura e approvato dalla Prefettura stessa. Questo dettaglio era un ulteriore segno dell'intima riottosità di questi corpi del sociale nel trovare non solo controllati i propri conti, ma nel vedere determinate anche le modalità di gestione dei loro fondi. Infine, ultimo aspetto importante, il controllo dei preventivi era stato determinato legislativamente a livello nazionale, ma poi ogni prefettura stabiliva autonomamente le modalità pratiche di gestione dei conti e di spesa dei corpi d'acque. Ciò provocava, fattivamente, il ripescaggio da pratiche storiche locali d'antica data delle partizioni delle imposte, rendendo quindi possibile la compresenza tra aumento del controllo – da una parte - e permanere di differenze sostanziali da Dipartimento a Dipartimento, dall'altra.

<u>ANALISI DI UN PROSPETTO PREVENTIVO DEL COMPENSORIO IX DETTO DEL TRATTURO, DA PARTE DEL CONSIGLIO DI PREFETTURA DEL RENO, DEL 1810<sup>300</sup></u>	
<b>PARTE PASSIVA</b>	
<p>TIT. ONORARI</p> <p><i>Gli assegni fatti agl'impiegati sono in misura assai giusta, e mite, e perciò non sembrano suscettibili di riduzione</i></p>	<p>L'analisi della parte passiva cominciava con lo studio dell'aspetto forse più oneroso: cioè gli stipendi del personale, che in questo caso vennero giudicati favorevolmente da consiglio.</p>
<p>SPESE D'UFFICI</p> <p><i>Lo stesso si dice di queste spese, che egualmente sono fissate in misura giusta ed</i></p>	<p>Il controllo si portava poi non soltanto sugli stipendi, ma anche sulle spese effettuate dai componenti e amministratori. Anche qui venne</p>

<sup>299</sup> *Ibidem.*

<sup>300</sup> *Ibidem.*

<i>economica.</i>	deciso di considerarli idonei
LAVORI D'ORDINARIA MANUTENZIONE E DI STRAORDINARIA MANUTENZIONE <i>Sopra l'utilità ed importanza di tali lavori il Consiglio di prefettura stima opportuno che si senta il sig. ingegnere in capo.</i>	In questo specifico caso il Consiglio di prefettura determinò di effettuare una verifica sul campo da parte dell'ingegnere in capo, per appurare l'opportunità dei lavori proposti. L'aspetto interessante qui stava nell'ordine dato dal consiglio a una figura formalmente sottoposta alla Direzione generale d'acque e strade.
SPESE E CUSTODI E CHIAVICANTI <i>Siccome questi godono di un annuo determinato indennizzo, così devono collocarsi sotto il titolo onorari, ove la delegazione ha già collocato il primo custode del circondario.</i>	Qui subentrava la funzione disciplinatoria del Consiglio di prefettura, il quale determinò di accorpate questa particolare voce con la prima. Per una semplice esigenza di uniformità da lui stesso dettata.
TIT. VISITE DEGLI INGEGNERI E LORO ASSISTENZA AI LAVORI E TIPI, PERIZIE E CAMPIONI <i>L'allegato di queste spese non somministra alcun dettaglio o schiarimento. Fa d'uopo perciò, che la delegazione soggiunga quali tipi, perizie e campioni siano da formarsi, assegnando a ciascuna osservazione quel indennizzo che crederà conveniente.</i>	Evidentemente il problema per il Consiglio di prefettura non consisteva solo nel controllo delle spese, e nel riuscire a comprendere quanto ogni singola delegazione e comprensorio spendevano. Era necessario analizzare anche le ragioni e modalità delle spese, facendo perizie, suddividendo in campioni le spese necessarie per sostenere una determinata opera. Si può dire in conclusione, che nonostante molti particolari formali non fossero stati rispettati, nella sostanza la parte passiva era approvabile.
<b>PARTE ATTIVA</b>	
<i>Non godendo il circondario veruna speciale rendita, per cui necessità ogni spesa ricade sopra il prodotto delle tasse, e dovendo queste essere ripartite in ragione d'interesse, e per comprensorio, benché non esista campioniere regolare, la delegazione doveva farsi carico di un qualche provvisorio riparto, senza di che non potrà essere abilitata all'imposizione di veruna tassa.</i> <i>Si rende perciò necessario eccitarla a proporre tale riparto, il quale sia possibilmente conforme alle massime dettate dal art. 30 del regolamento 20 maggio.</i>	Nella parte attiva, cioè nelle modalità di reperimento dei fondi, il Consiglio di prefettura trovò in essere una situazione di assoluta negligenza. La critica mossa dal consiglio era di aver presentato un preventivo in assenza di un qualsiasi voglia criterio di riparto, o campione cui fare riferimento. Un riparto che avrebbe dovuto essere eseguito partendo dal principio cardine dell'interesse. Non esistendo tali criteri il consiglio rimandò tutto alla delegazione con l'ordine di sanare le mancanze e di rimandare il prospetto preventivo per un ulteriore valutazione.

I consiglieri di prefettura Salina e Savini, possidenti e interessati, non smisero comunque di pretendere un sempre maggiore rispetto dei criteri formali che lo stesso Consiglio di prefettura pretendeva dalle Società di interessati. In questo senso stavano avvenendo passi veramente importanti verso il disciplinamento di questi corpi d'acque.

### Sulle spese supplementari

Il controllo dei preventivi non esauriva il controllo economico portato dal Consiglio di prefettura sopra le Società di interessati. Infatti ogni spesa supplementare, straordinaria doveva a sua volta essere approvata dal Consiglio di prefettura “per le acque”-

Il 28 aprile 1807 venne protocollata sul registro del Consiglio di prefettura del Reno la proposta di preventivo della Società di interessati dello Scolo Metalbotto<sup>301</sup>. Nel preventivo era proposto l'aumento della tassazione sopra gli interessati per coprire determinati nuovi lavori da eseguirsi nel corso dell'anno. Il Consiglio di prefettura, con voto di Salina, Dal Fiume e Zanelli, affermò:

trattandosi di lavori già determinati dal concorso degli interessati, ed approvati dall'autorità superiore, oppina il Consiglio che pel piccolo supplemento occorrente al soddisfacimento delle spese per essi incontrate possa essere abilitata la delegazione d'acque di Lugo a mettere in corso la esigenza della proposta tenue<sup>302</sup>.

Il Consiglio di prefettura di solito necessitava di ordinare sopralluoghi da parte degli ingegneri, e far verificare i capitoli di spesa dalle ragionatorerie, per poter autorizzare le delegazioni a levare nuove imposte. In questo caso però, stante il fatto che i lavori da eseguirsi erano già stati autorizzati, e che il supplemento era tenue, il Consiglio di prefettura si sentì in diritto di autorizzare la nuova levata di imposte, senza rispettare quelli che normalmente sarebbero dovuti essere i crismi di controllo e le verifiche per un'operazione di questo genere.

### Un controllo condiviso con il corpo degli ingegneri

Se in casi specifici il Consiglio di prefettura poteva agire al di fuori della prassi per approvare i preventivi, questo non voleva dire che, nella normalità, il rapporto con gli ingegneri quali occhi sul campo fosse assolutamente necessario. Infatti ogni circondario era diverso, e la diversità dettava il metodo di controllo e verifica approntato dal Consiglio di prefettura. L'8 luglio 1810 il consiglio votò sopra il preventivo di spesa dell'ottavo circondario detto del Buonacquisto<sup>303</sup>. Si trattava di un circondario molto più importante del precedente comprensorio IX detto del Tratturo, dato che possedeva delle rendite tali da

---

<sup>301</sup> ASBO, PTAG, 1807, b. 74.

<sup>302</sup> *Ibidem*.

<sup>303</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

non dover imporre una tassazione propria. Infatti il consiglio nel suo voto affermò che «La delegazione dell'ottavo circondario senza imporre tasse ha rendite sufficienti per soddisfare le spese che si è proposto di eseguire»<sup>304</sup>. Tralasciando il fatto che il Consiglio di prefettura poteva autorizzare la non levata di imposte, ciò che risulta veramente sorprendente è il fatto che questo particolare comprensorio disponeva di risorse e di rendite proprie, che poteva utilizzare per sostenersi senza prelievi sopra i propri componenti. Il fatto che avesse una forte liquidità e capacità di autonomia non toglieva però che il controllo sui propri conti e sui capitoli di spesa fosse eseguito lo stesso. Il Consiglio di prefettura votò affermando:

rapporto alle spese per ordinaria manutenzione, visite d'ingegneri, tipi, campioni e perizie, il consiglio non può promuovere un voto, e si rimette al giudizio del sig. ingegnere in capo. In quanto alle rimanenze passive fa d'uopo riportarsi a quanto risulterà del consuntivo. Pel resto il preventivo esibito è in regola<sup>305</sup>.

Se il comprensorio era con i conti regola, e non c'era bisogno di tutelare l'interesse dei privati per difenderli dall'aumento delle tasse interne, si poneva la questione del perché il Consiglio di prefettura ordinava lo stesso all'ingegnere in capo di verificare i campioni e le perizie, affermando di non poter esternare un voto. Lo faceva *in primis* perché c'era bisogno di una decisione eminentemente tecnica, e inoltre perché le Società di interessati venivano controllate non solo per tutelare l'interesse dei singoli privati che ne facevano parte; né per tutelare un interesse pubblico in generale, ma per tutelare anche e soprattutto gli interessi del corpo in quanto tale.

### Il controllo delle aste

Anche il controllo delle aste, di regola previsto per le sole opere di pubblica pertinenza, erano regolate sopra i lavori che volevano eseguire i circondari per le acque. Ad esempio il 7 settembre 1810 la delegazione della Società di interessati del III circondario detto di Calcarata e Riolo presentò una petizione per ottenere l'abilitazione ad esperire un'asta<sup>306</sup>:

provochiamo la di lui approvazione per eseguire l'abilitamento delli condotti Riolo, e Scorsuro di cui le includiamo la perizia, dettaglio e capitolato e profilo relativi pregandola della restituzione. Tenteremo

---

<sup>304</sup> *Ibidem.*

<sup>305</sup> *Ibidem.*

<sup>306</sup> *Ibidem.*

l'esperimento dell'asta abbreviando però il termine della vigesima per approfittare della stagione opportuna [...]»<sup>307</sup>.

Si trattava di una richiesta d'approvazione d'appalto basata implicitamente sull'art. 50 della legge 20 aprile 1804 per cui «Tutti i lavori d'acque si fanno generalmente per appalto d'asta. Il Magistrato dispensa dall'osservanza di questa prescrizione, quando le circostanze lo esigano. Né casi nei quali concorre la nazione, si richiede per la dispensa l'assenso del ministro dell'Interno»<sup>308</sup>. In questo senso allora, nel momento in cui i lavori da effettuare fossero stati di solo interesse del comprensorio, senza intervento economico dello Stato, il compito di approvare l'asta sarebbe stato riservato al Magistrato d'acque, ergo il Consiglio di prefettura fuso con il Magistrato d'acque e strade fin dal 1808. Per questa ragione, come per altre, al Consiglio di prefettura non veniva riservato solo il sindacato giudiziario, ma anche il compito di tutelare i corpi d'acque verificando che i prospetti delle aste non fossero svantaggiosi e lacunosi.

Si trattava di un controllo a volte solo formale. Per esempio, riprendendo proprio questo caso in esame, si nota come il rappresentante della delegazione che presentò la petizione a nome degli interessati era il già visto Alemanno Isolani, il quale aveva ricoperto - e ricopriva - molteplici incarichi in materia d'acque. Peraltro Isolani firmò la petizione sostituendosi a Salina, il quale era addirittura il presidente della delegazione che stava presentando la petizione e che di solito era il firmatario delle richieste. In questo caso, ovviamente Isolani lo sostituì perché andava evitato di rendere visibile la duplice implicazione del Salina quale petizionario rappresentante la Società di interessati e di controllore in qualità di consigliere di prefettura.

Si può quindi concludere che il Consiglio di prefettura assunse nel Reno tutta una serie di tratti caratteristici dei meccanismi disciplinatori delle magistrature oligarchiche d'antico regime, e che tale controllo fu reso progressivamente sempre più stringente.

## **Il rapporto con la Direzione generale d'acque e strade**

Il Consiglio di prefettura non era un monolite. Teneva al contrario ad assumere comportamenti differenziati in base al luogo, alla situazione, ai componenti. Allo stesso tempo si è visto come questa istituzione non possa non essere descritta nel suo rapporto

---

<sup>307</sup> *Ibidem.*

<sup>308</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806.

con i corpi del sociale, e in materia d'acque con le Società di interessati e i comprensori. Lo stesso si può affermare anche per il rapporto con la Direzione generale d'acque e strade. Il Consiglio di prefettura, come si vedrà nei capitoli successivi, avrebbe esteso in modo imponente il suo raggio d'azione nei Dipartimenti, a discapito dei Consigli di prefettura e non di rado proprio attraverso i Consigli di prefettura. In particolare dopo il 1810 tale controllo si sarebbe fatto esponenzialmente più intenso e pervasivo da parte della Direzione. Nel caso di controversie il prefetto non sempre giudicava in Consiglio di prefettura, e nel caso in cui la materia non fosse stata di pubblica amministrazione inviava celermente i casi alla Direzione generale d'acque e strade per fargli prendere le decisioni:

sulla dritta esperienza che le trasgressioni in materia d'acque e strade non sono mai punite procedendo colle regole ordinarie dei tribunali, feci sentire alla Direzione generale che avea provveduto alle stime loro un piano per sistemare questa parte importante d'amministrazione per contenere nei propri limiti i contravventori relativi [...] <sup>309</sup>.

Una volta ottenuti i dovuti ragguagli il prefetto girava il parere del direttore generale al Consiglio di prefettura, talvolta per un altro parere, talaltra a titolo puramente informativo. Ciò non voleva però dire cieca sottomissione del Consiglio di prefettura, così come sarebbe erroneo credere che i Consigli di prefettura dipendessero ciecamente dalla Direzione. Non di rado era l'esatto contrario, e si profilava la situazione di una Direzione generale strettamente dipendente dai Consigli di prefettura per poter riuscire a comunicare con i corpi d'acque dei Dipartimenti. Altre volte affiorava la realtà di un sordo scontro per accaparrarsi fette di competenza tra la Direzione e il consiglio.

#### IL CASO DELLE CONTESTAZIONI TRA GIUSEPPE ZUCCHINI E IL COMUNE DI SAN GIOVANNI IN PERSICETO

##### *Una Direzione autorevole, ma anche dipendente dal Consiglio di prefettura*

Nel 1810 era in essere una contestazione tra un grande possidente, Zucchini, e il Comune di San Giovanni in Persiceto, a causa del cedimento di una chiavica costruita dal primo e crollata a seguito di una grossa piena<sup>310</sup>. Il 12 febbraio 1810 il neo nominato direttore generale d'acque e strade Cossoni si rivolse al Consiglio di prefettura «ricercandone le nozioni consultive» prima di risolvere due punti di contestazione fra la

---

<sup>309</sup> Lettera del prefetto Quirini Stampalia al Consiglio di prefettura del Reno scritta a metà 1810 circa; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 3, b. 3.

<sup>310</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.



Municipalità [...] ed il sig. Zucchini»<sup>311</sup>. Il fatto che la Direzione generale dovesse richiedere un parere “consultivo” del Consiglio di prefettura risultava dal fatto che, spesso, mancavano gli elementi necessari per poter dare un giudizio rispetto a delle controversie. Era necessario ottenere il parere di persone del luogo, esperte delle situazioni concrete e con un’elevata capacità tecnica data dall’esperienza. I membri del Consiglio di prefettura disponevano di queste competenze informali e la Direzione generale prima di esprimersi chiese ragguagli. La Direzione inoltre non chiese solo un parere consultivo, ma arrivò a richiedere di esprimersi su tutta una serie di punti, da lei stessa definiti, ovvero decisioni da prendere in merito alla controversia. Cossoni stava concretamente chiedendo ai consiglieri di prefettura in quale modo, e in base a quali criteri e prove, avrebbero giudicato se fossero stati al suo posto. I punti erano due:

Art. 1. A chi spettar debba il risarcimento delle spese incontrate nel rimettere l’argine della Samoggia rotto li 22 novembre 1807.

Art. 2. Se debba vietarsi al sig. Zucchini ogni derivazione d’acqua da detto torrente<sup>312</sup>.

I due punti nascevano dal fatto che, da una prospettiva “dal centro”, non era palese a chi spettasse indennizzare i danni e pagare le spese di ricostruzione. Questo perché a livello locale le pratiche permanevano differenti. Inoltre si poneva il problema di quanto fosse labile il riuscire a stabilire in modo univoco le colpe, rispetto a lavori dove il concorso di più attori non faceva che rendere altrettanto indistinguibili le rispettive responsabilità. Infatti Cossoni pose dei principi su cui il consigliere di prefettura relatore avrebbe dovuto istruire la sua relazione, e cioè:

se il danno avvenuto all’argine sia riferibile dalla chiavica mal costruita, e dall’inadempimento delle condizioni della concessione per parte del sig. Zucchini; oppure dalla straordinarietà della piena, indipendentemente da ogni colpa del medesimo.

[...] che si soggiunga se con tutta sicurezza possa ricostruirsi la chiavica in altro sito innocuo al pubblico e al privato interesse<sup>313</sup>.

I punti, pur diversi fra loro, concordavano in un aspetto, nella ricerca del colpevole o, nel caso, nell’appurare l’assenza di un colpevole data la straordinarietà dell’evento.

---

<sup>311</sup> Relazione del consigliere di prefettura Savini al direttore generale d’acque e strade; *Ibidem*.

<sup>312</sup> *Ibidem*.

<sup>313</sup> *Ibidem*.

*Il problema del riparto delle responsabilità*

La risposta del consigliere relatore Savini fu esplicita, e tutta a favore del possidente Zucchini e a discapito della Municipalità. In primo luogo ricostruì la cronologia degli eventi, annotando che dopo la rotta la Municipalità «si presentò alla Prefettura li 29 marzo 1808 chiedendo di essere autorizzata a comparire in giudizio contro il sig. Zucchini per l'ammenda dei gravosissimi danni derivanti a quei beni comunali della rotta avvenuta, e dalla quale ne incolpa la chiavica del suddetto sig. Zucchini»<sup>314</sup>. Pur non essendo trascritto nella relazione l'autorizzazione era stata rilasciata dal Consiglio di prefettura, in base all'ultimo comma dell'art. 9 del decreto 8 giugno 1805 per cui questo doveva esprimersi «sulle dimande, che saranno presentate dai Comuni, e dagli stabilimenti di pubblica beneficenza, ed istruzione per essere autorizzati a stare in giudizio»<sup>315</sup>.

Una volta ottenuta l'autorizzazione la pratica venne formalmente inviata all'istituzione adibita a decidere sopra questo tipo di reclami, ovvero «al Consiglio di prefettura f. f. [facente funzione] di Magistrato d'acque». In questo modo il cosiddetto riparto della giurisdizione era praticato dalle medesime persone che, in qualità di consiglieri di prefettura per acque e strade avrebbero deciso sul reclamo. Ciononostante il Consiglio di prefettura per acque e strade si espresse affermando che:

non constando precisamente che la rotta seguita alla chiavica Zucchini sia assolutamente esente da qualunque difetto per conto del Zucchini, e della sua costruzione, e presentandosi anzi che altri interessati possano avventurare delle azioni contro il Zucchini stesso, perché il Magistrato opina che non sia totalmente da rigettarsi l'istanza, la quale potrebbe forse sospendersi finché risulti se realmente si effettui da altri interessati, coi quali potrebbe far causa comune anche la Municipalità di S. Giovanni<sup>316</sup>.

Su alcuni passaggi processuali successivi la documentazione è lacunosa. Di certo tutti gli incartamenti vennero inviati alla Direzione generale, la quale a sua volta «rimise l'istanza alla Prefettura perché informasse sentito il sig. ingegnere in capo, e le parti interessate, soggiungendo anche il suo parere»<sup>317</sup>.

---

<sup>314</sup> *Ibidem*.

<sup>315</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>316</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

<sup>317</sup> *Ibidem*.

Il Consiglio di prefettura, la Prefettura e il corpo degli ingegneri

Appurato che la Direzione generale aveva bisogno delle istituzioni locali per poter prendere decisioni, o comunque per controllare che queste si esprimessero secondo i dettami da lei stessa imposti, ci si accorge inoltre che le relazioni potevano essere scritte in modo tale da influenzare la prospettiva finale su una data questione. Il relatore Savini, che già si era espresso favorevolmente nei confronti del possidente Zucchini, affermò come pure l'ingegnere avesse attestato come la chiavica fosse stata «dodevolmente eseguita» e che a riprova presentava il rapporto tecnico «del custode suddetto fatto il 6 novembre 1807»<sup>318</sup>. Inoltre Savini sottolineò il parere dell'ingegnere per cui «quella piena fu delle massime, e di tale, e tanta altezza, che a memoria d'uomini una simile non si era veduta nella Samoggia»<sup>319</sup>. In questo modo la colpa venne distratta da tutti, sia dagli ingegneri che avevano fatto eseguire l'opera che dal proprietario. Rimaneva infine da sciogliere il nodo più importante, cioè a chi spettasse il costo delle riparazioni e il risarcimento dei danni. L'espedito del Savini è interessante, in quanto egli cercò di dare una soluzione politica che accontentasse tutti, insinuando quanto una tale operazione sarebbe dovuta essere a carico della nazione:

infine che [l'ingegnere] non credeva che la Direzione generale avesse mai pensato di far pagare la spesa della rotta ai danneggiati, ma che nella sua saviezza avrebbe riconosciuto se quelle spettassero o al governo, come spesa e lavoro fatto in causa d'una piena straordinaria, ed insolita, oppure all'autor della chiavica<sup>320</sup>.

Si trattava di una soluzione politica perché cercava di comporre un contrasto che avrebbe quasi certamente scontentato almeno una delle parti:

- il possidente, in caso avesse dovuto pagare a sua sole spese le riparazioni;
- la Municipalità, in caso non avesse ricevuto alcuna indennizzazione per i danni sofferti;
- gli ingegneri, i quali avrebbero visto messo in dubbio il loro parere tecnico, con la sottintesa ammissione che avevano dato il via ad un collaudo non approvabile.

---

<sup>318</sup> *Ibidem.*

<sup>319</sup> *Ibidem.*

<sup>320</sup> *Ibidem.*

Savini allora non stava fornendo un giudizio neutro sulla questione, ma stava cercando di tutelarsi, evitando di scontentare le parti, e in particolare mettendo in una botte di ferro gli ingegneri da qualsiasi dubbio sul loro operato, e allo stesso tempo cercando di tutelare l'interesse di tutte le parti scaricando sulla nazione i costi dell'operazione.

L'intoccabilità degli ingegneri è forse il più evidente degli elementi emersi da questo caso. Un'intoccabilità più volte rimarcata da Savini nella sua relazione a Cossoni «Il sig. Zecchini, coll'appoggio del voto d'abilissimi e rispettabili ingegneri fra quali il signor Assalini, ora ispettor generale d'acque e strade e commesso speciale del governo attribuisce tutto il danno all'eccedenza della piena che sorpassò vecchie arginature e distrusse altra chiavica da più anni assodata» e «che quantunque valutabili sembrano le deduzioni della Municipalità di S. Giovanni, pure maggior valore bisogna accordare all'opinione di due ingegneri in capo»<sup>321</sup>. Da quest'ultima parte della lettera si possono trarre due ultimi giudizi. In primo luogo emerge chiaro come, se anche la Direzione generale avesse affidato “genericamente” alla Prefettura di fornire un parere sulla questione, fu poi materialmente compito del consigliere di prefettura relatore di dare un parere. Questo parere poi aveva solo per alcuni aspetti un carattere giudiziario: in realtà tale istituzione assunse il profilo di camera di composizione di interessi, con carattere spiccatamente politico, ancorché non immediatamente visibile. La Direzione generale aveva bisogno – talvolta - del parere consultivo dei consiglieri proprio per riuscire ad integrare questioni solo apparentemente tecniche con soluzioni eminentemente politiche.

## **Il rapporto con il corpo degli ingegneri**

Come si è visto nel caso Zucchini il corpo degli ingegneri d'acque e strade nel Reno era volutamente non toccato dal Consiglio di prefettura. La loro influenza e importanza era reale e tangibile, così come spesso le loro azioni erano insindacabili. Sempre nel Reno è altrettanto evidente quanto le relazioni e interazioni tra ingegneri e Consiglio di prefettura fossero quotidiane, nonostante i primi fossero formalmente, ma non sempre sostanzialmente, dipendenti dalla Direzione generale. Nel caso precedente, ma anche in altri, si intravede come i consiglieri di prefettura seguivano una regola non scritta per cui andava evitata, per quanto possibile, ogni tipo di frizione con questo corpo d'acque. Eppure il primo dato è che il corpo degli ingegneri e il Consiglio di prefettura non solo non

---

<sup>321</sup> *Ibidem.*

erano veramente integrati (nel Reno), ma appartenevano, come si è visto nei capitoli precedenti, a due modelli di gestione istituzionale della cosa pubblica molto diversi fra loro:

- il Consiglio di prefettura, per la materia d'acque, era il diretto erede delle antiche magistrature espressione dell'aristocrazia senatoria, e quindi più che amministrare si occupava di tutela e disciplina dell'azione dei privati e dei corpi laddove era presente l'interesse pubblico;
- il corpo degli ingegneri d'acque e strade, e il loro diretto collegamento con la Direzione, rappresentava l'emergente modello di gestione della cosa pubblica che prevedeva l'intervento diretto dell'amministrazione in società per la tutela dei propri interessi.

La presenza di entrambe queste istituzioni nei Dipartimenti andrebbe più correttamente definita come convivenza, o coesistenza. Una convivenza forzata, non tanto perché figure tecniche come quelle degli ingegneri non erano mai esistite, ma piuttosto perché ormai non erano più il braccio delle magistrature. Con ogni probabilità era proprio la convivenza forzata ad impedire che ogni caso specifico degenerasse continuamente in un sordo conflitto. Dovendo convivere probabilmente venivano evitate, per quanto possibile, le controversie. Questa realtà di fatto spingeva i consiglieri di prefettura a fugare praticamente sempre il dubbio che le rotte, i problemi o i danni causati dalle acque potessero essere causati da errori commessi dagli ingegneri. Anzi, si può affermare che nel Reno come negli altri Dipartimenti, in caso di negligenze, danni o rotte scattavano immediatamente meccanismi volti alla ricerca dei colpevoli, senza però che le colpe venissero mai addebitate al corpo degli ingegneri.

Se il conflitto veniva evitato al livello più basso, emergeva però in tutta la sua drammatica importanza a livello più prettamente dipartimentale. Il piano degli ingegneri e il piano del Consiglio di prefettura - inteso ancora nella sola accezione di residua magistratura d'acque – coesistevano. Questo non poteva che comportare frizioni, anche se celate.

#### LO SCONTRO FRA PREFETTURA E CORPO DEGLI INGEGNERI

La Prefettura spesso si rivelava come il luogo dove si esplicitavano i reclami contro l'azione degli agenti del governo, e il prefetto non di rado si dimostrava essere più il campione degli interessi locali, che tutore dell'azione degli agenti.

Il caso dello scontro tra il possidente Sassatelli, consigliere generale del Reno, e l'ingegnere in capo per il controllo di una chiavica è in questo esemplare<sup>322</sup>. L'ingegnere in capo voleva sottrarre le chiavi della chiavica al proprietario, e perciò prenderne il controllo, ovviamente trovando la risoluta opposizione del consigliere generale Sassatelli. Nella sua lettera alla Direzione generale Quirini Stampalia espresse tutta la sua irritazione, per quella che certamente considerava come un'indebita ingerenza dell'ingegnere in capo:

L'oggetto sui cui verte la presente questione non mi lascia abbastanza tranquillo per la maniera, colla quale vedo sostenersi dal sig. Ingegnere in capo le proprie competenze. Il vegliare al buon uso delle acque so che spetta agl'ingegneri in capo in rigore dell'art. 7 sulle irrigazioni del regolamento 20 maggio 1806 ma soggiuntamente però in esso regolamento si soggiunge che dal uso delle acque sia praticato secondo i patti, obblighi e condizioni dell'investitura<sup>323</sup>.

L'ingegnere in capo continuava ad esulare dalle proprie competenze, e non si limitava solo a vigilare, ma dettava anche ordini, cambiava i regolamenti, tendeva a ordinare l'apertura e chiusura di canali e corsi d'acqua anche di carattere privato. Questo però andava contro il dettato legislativo, infatti «se un derivatario non avendo mai avuto l'obbligo di consegnare la chiave della sua chiavica ad un regolatore posto dal s. ingegnere in capo, si trova d'improvviso costretto all'osservanza di tal obbligo, è certo che l'uso rimane circoscritto, e quindi nel diritto pregiudicato della sua concessione originaria, giacché in materia di derivazione d'acque la regole generale di potere limitarsi l'uso rimanendo intatto il diritto non è applicabile, poiché limitato o tolto l'uso, il diritto è lesa o abrogato»<sup>324</sup>. Il problema stava tutto nel fatto che l'ingegnere tendeva a non tenere in conto i limiti stessi che la legislazione gli poneva. Legislazione che peraltro affermava che tutti i precedenti regolamenti, prassi e consuetudini dovessero rimanere in vigore:

nel caso concreto abbiamo un diritto antico che non inchiude l'obbligo della consegna delle chiavi: dunque il sig. ingegnere in capo non potendo obbligare che a termini delle rispettive confessioni e investiture, non deve obbligare oltre tali limiti. Tale diritto sarà forse dubbio: ebbene

---

<sup>322</sup> Lettera del prefetto Quirini Stampalia scritta al consigliere direttore generale d'acque e strade in data 26 aprile 1810; ASBO, PFAR, 1810, b. 65.

<sup>323</sup> *Ibidem*.

<sup>324</sup> *Ibidem*.

si rimetta a chi è incaricato della verifica del diritto, e si risenta della decisione che la superiorità nella sua saviezza pronunzierà<sup>325</sup>.

Per questa ragione il prefetto arrivò a richiedere al direttore generale di intervenire, anche se evidentemente emergeva quanto, una volta stabilita la norma o la decisione della Direzione generale d'acque e strade, il prefetto non avrebbe più potuto eccepire nulla al riguardo. Emergeva comunque un elevato grado di conflittualità, in materia d'acque, tra la Prefettura e il corpo degli ingegneri nel Dipartimento del Reno. Una conflittualità che derivava dal continuo tentativo degli ingegneri di estendere la propria area di competenza, che trovava però una barriera spesso efficace nella volontà della Prefettura di difendere i diritti e le ragioni dei privati, e corpi, d'espressione locale.

## **Materie di strade**

### L'ARBITRATO IN MATERIA DI STRADE – IL CASO DELL'ISTANZA DEI POSSIDENTI DEL COMUNE DI ZOLA

Nei capitoli precedenti si è intravisto come ai Consigli di prefettura fosse stato attribuito un informale, ma concreto, margine per operare quelle che erano vere e proprie conciliazioni. Si trattava di proposte di risoluzione che per molti versi apparivano come soluzioni arbitrali, e venivano proposte secondo criteri flessibili solo parzialmente attribuibili al sistema giudiziario. Si trattava, perlopiù, di quelle che potevano apparire come composizioni amichevoli di un contrasto di una parte terza.

Nel 1810 era in essere un contrasto fra due comunità, collegate da due strade differenti. Il contrasto verteva nella fattispecie su quale delle due strade dovesse essere considerata pubblica e quindi essere mantenuta a carico delle comunità. I comunisti di San Lorenzo avevano presentato un'istanza perché venisse riparata «la strada detta di Bordona, ora in parte del tutto trascurata, e sia saltata l'altra detta Predosa», mentre «la Municipalità, e il Consiglio comunale di Zola si ricusa[vano] di far eseguire i lavori designati per ambe le dette strade, e che intend[evano] di far conoscere alla superiorità come indebita la pretesa dei possidenti di S. Lorenzo, ed inopportuna la gravosa spesa a cui si vorrebbe far soggiogare la Comune di Zola per il ristauero delle strade suddette»<sup>326</sup>. Il Comune di Zola, riunendo il proprio Consiglio comunale aveva presentato istanza per ricusare una soluzione che era dannosa per i propri interessi. A seguito di questa istanza il prefetto aveva

---

<sup>325</sup> *Ibidem*.

<sup>326</sup> Voto del Consiglio di prefettura del Reno del 22 agosto 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 27, r. 4.

convocato una delle parti, rappresentante il Comune di Zola, con l'ordine di «presentarsi nel 4 luglio al Consiglio di prefettura con le carte relative e produrre le sue eccezioni per poi esternare al consiglio il suo parere»<sup>327</sup>. Nel caso di esperimenti conciliatori il Consiglio di prefettura veniva più spesso meno a quel criterio di segretezza delle sedute che, anche se non sempre, lo contraddistingueva. Evidentemente l'esperimento conciliatorio partiva dall'idea della necessità di tutelare i diritti e gli interessi delle parti, per cui:

considerando che le due strade Bordona e Predosa secondo il campione dell'antica Provincia di Bologna erano a carico della comunità di Zola, la quale doveva mantenerle, ne poteva abbandonarle, senza privare d'un comodo i comunisti (?) di San Lorenzo, ch'erano in possesso del diritto di usarne, e se per molti anni hanno sofferto la privazione del comodo della Bordona, non perciò hanno rinunciato al diritto di averlo<sup>328</sup>.

Il primo compito del Consiglio di prefettura era quello di rilevare la lesione dei diritti, legittimi, delle parti. Allo stesso tempo però, alla constatazione di un'infrazione seguiva subito un giudizio equitativo per cui: «considerando che più dei comunisti di Zola può interessare l'attivazione della Bordona ai comunisti di San Lorenzo, e per ciò può ritenersi giusto il dover concorrere nella spesa per tale attivazione più delle lire 50 da essi esibite»<sup>329</sup>. Il Consiglio in questo senso, pur rilevando la lesione del diritto dei comunisti di San Lorenzo, affermava anche quanto fosse sproporzionato il contributo che la comunità di Zola doveva sostenere rispetto a un beneficio che, perlopiù, interessava i comunisti di San Lorenzo. Rilevata la lesione di un diritto, ma anche constatata la necessità di proporzionare i contributi di spesa in base all'interesse e al vantaggio che le due comunità traevano dall'uso della strada, il Consiglio di prefettura delineò infine un terzo piano:

considerando che i lavori per la Bordona oltre che importando una minor spesa di quella occorrente per il riattamento generale della Predosa, una volta che sia quella rimessa nello stato conveniente da comunisti di San Lorenzo, né da quelli superiori di Zola, che tutti si dirigerebbero per la Bordona, come più breve, e più comoda, la Predosa, non servirebbe più che per le poche famiglie esistenti su la strada, [...]<sup>330</sup>

---

<sup>327</sup> *Ibidem.*

<sup>328</sup> *Ibidem.*

<sup>329</sup> *Ibidem.*

<sup>330</sup> *Ibidem.*



Si trattava di un piano prettamente equitativo, cioè di ricerca della migliore composizione possibile, anche se non necessariamente aderente in modo stretto ai principi di diritto. Infatti la comunità di San Lorenzo non era obbligata a pagare più di quanto aveva sempre pagato, così come lo stabilire che si potesse abbandonare una delle due strade, per convenienza di entrambe le comunità, non era un'opzione concepibile se intesa all'interno di un procedimento giudiziario ordinario. Il Consiglio di prefettura invece propose un voto che sembrava l'esatto opposto di quanto richiesto e pensato da entrambe le comunità, ma che sembrava riuscire a conciliare le esigenze di tutti:

il Consiglio oppina: che si debba riparare la via Bordona stando a carico la relativa spesa per metà dei comunisti di Zola e per l'altra metà a quelli di San Lorenzo. [...] Egualmente è di parere che si riparta la via Predosa dal punto che è necessaria per lo snodo de Fronteggianti fino alla via maestra a tutto carico della Comune di Zola. Con tali norme sia invitato il sig. ingegnere in capo a prescrivere i lavori necessari per il tratto di via Predosa da conservarsi e ripararsi, giacché per quelli della Bordona se ne fa la dettagliata descrizione nel suo rapporto e nella perizia Stagni, sorvegliando poi l'esecuzione si degl'uni che degl'altri. FIRMATO Bettini, Savini, Salina, Zanelli<sup>331</sup>.

L'esperimento conciliatorio si era risolto con la proposta di riattare la strada abbandonata e di tralasciare la strada fino ad allora conservata, dividendo a metà il contributo delle parti per i lavori e il mantenimento. Il fatto che il voto avesse schiettamente natura di composizione di due interessi contrapposti, emanato secondo criteri di equità, non tolse l'ordine emanato dal Consiglio all'ingegnere di procedere alle perizie per stabilire i costi dei lavori. In questo modo, ad una valutazione del Consiglio di prefettura dal sapore antico, corrispondeva al contempo proprio quella celerità nelle decisioni tanto auspicata per il Consiglio di prefettura da parte del legislatore napoleonico. La natura di questo procedimento, invero assai semplice e quasi banale, in realtà celava al suo interno una dialettica di estrema complessità.

L'operato del Consiglio di prefettura somigliava in questo caso ad un esperimento conciliatorio, ma della conciliazione non possedeva uno dei caratteri fondanti, cioè la non obbligatorietà. In questo caso invece il Consiglio di prefettura ordinò all'ingegnere di cominciare ad eseguire i rilievi delle parti, per cominciare i lavori. Peraltro la stessa natura

---

<sup>331</sup> *Ibidem*.

giurisdizionale, evidente in quanto era in atto un giudizio su una controversia tra due parti in disputa, aveva un carattere “strano” per gli occhi moderni di chi legge oggi, in quanto un giudice “moderno” deve esprimersi solo su quanto dedotto dalle parti, e stabilire il torto e la ragione. In questo caso invece il Consiglio di prefettura, pur rilevando diritti e doveri, seguì una strada completamente diversa da quella prospettata dalle parti, proponendo di eseguire i lavori e di ripartire le spese proprio sulla strada non contemplata. Tale ordine, fatto secondo un principio di equità che cercava di massimizzare il beneficio di entrambi le parti, fuoriuscendo dagli stessi termini della controversia, aveva una natura più propriamente amministrativa, e si declinava nella ricerca di tutelare non solo l’interesse lesa di una delle due parti, ma di tutelare anche l’interesse pubblico.

Riemergevano così, per l’ennesima volta, quelle che veramente si possono definire come le due anime del Consiglio di prefettura napoleonico: quella giudiziaria, in quanto giudicava sopra le controversie di due parti, e quella amministrativa, visto il suo cercare di temperare due interessi privati all’interno di un più generale interesse di tutti, attraverso l’emanazione di decisioni vere e proprie, con natura vincolante. Su questo particolare aspetto infine bisogna rimarcare che il passaggio dalla natura consultiva del Consiglio di prefettura a quello vincolante, fu tanto epocale quanto lento e travagliato. Cioè il passaggio dal momento in cui il consiglio “votava”, “opinava”, “suggeriva”, al momento in cui “decideva” non fu il frutto né di una decisione proveniente dall’alto (o almeno non sempre), né di un cambiamento repentino nelle modalità di concepire l’azione consiliare, ma fu piuttosto l’esplicitarsi di una maturazione che trova una storia differente per ciascun Dipartimento dell’Italia napoleonica.

#### I CONSIGLIERI DI PREFETTURA TECNICI PER LE CAUSE TRA PUBBLICO E PRIVATO - IL CASO DELLA VERTENZA TRA IL PREPOSTO DI BIOLO E PIETRO ZACCANNE

Come si è già detto ogni Consiglio di prefettura dipartimentale stabilì autonomamente le proprie regole di procedura. Inoltre sempre per ogni Prefettura venne stabilito il criterio di riparto delle competenze dei consiglieri rispetto alla vasta sfera di compiti e ruoli loro assegnati. A ogni consigliere di prefettura venivano attribuiti specifici settori di competenza, e per esempio a Savini erano stati attribuiti i «comuni del Dipartimento. Loro conti preventivi e consuntivi ed oggetti d’amministrazione interna. Acque e strade per la parte del Dipartimento a destra del canale di Reno, Oggetti sanitari, come presidente della

commissione di sanità»<sup>332</sup>. Proprio per questa competenza sulle acque a destra del Reno, quando nel 1810 scoppiò una controversia tra il preposto di una località detta di Biolo e Pietro Zaccanne di Brisighella (nel Rubicone) per una strada, in quanto non riuscivano a trovare un accordo sul fatto se questa fosse pubblica o privata<sup>333</sup>, fu proprio a Savini che il prefetto si rivolse. Peraltro Quirini Stampalia deliberò con una nota estremamente stringata:

il prefetto Quirini delibera:

Al sig. Consigliere Savini per il savio suo parere

FIRMATO

A. Quirini<sup>334</sup>.

Una nota del genere rende perfettamente l'idea di quanto il prefetto, in prima battuta (e solo in prima battuta), non si interessasse minimamente delle cause, lasciando che fossero i consiglieri di prefettura a istruire le pratiche. Compito del prefetto sarebbe stato statuire da solo, o in Consiglio di prefettura, basandosi semplicemente sulle informazioni e documenti raccolti sul campo dai suoi consiglieri.

In questo caso poi non si trattava di una semplice pratica amministrativa, ma di una vera e propria controversia, eppure non vi fu nessuna devoluzione al Consiglio di prefettura nella sua interezza, ma semplicemente trasmissione al consigliere relatore per suo parere. Utilizzando occhi moderni si potrebbe dire quanto una tale azione possa apparire come una violazione dei più basilari principi di garanzia, data la crasi tra persona che istruiva la pratica e persona che giudicava. Ma si tratta di un falso problema rispetto al periodo napoleonico.

Il prefetto non chiedeva il parere di un consigliere di prefettura qualunque, ma di un profondo conoscitore del territorio in cui operava, per gli interessi che gli derivavano dai suoi vasti possedimenti. Savini, proprio per gli stessi criteri che lo avevano portato alla nomina, e per i meccanismi d'attribuzione delle competenze – basati sull'interesse - era l'uomo giusto per raccogliere i dettagli che solo una persona di lunga e comprovata esperienza del luogo poteva apportare.

Il 10 luglio 1810 Savini, dopo aver sentito le parti e raccolto la documentazione, inviò una nota al prefetto.

---

<sup>332</sup> ASBO, PFDR, 1808, t. 15, r. 9.

<sup>333</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 27, r. 4.

<sup>334</sup> Delibera prefettizia del 6 luglio 1810; *Ibidem*.

quantunque dal complesso delle cose esposte da ambedue le parti si potesse con sicurezza dedurre che la strada in questione è per lo meno gravata di pubblica servitù, e che perciò a senso della legge 27 marzo 1804, non era lecito al sig. Zaccarini il variarla senza l'approvazione del Consiglio comunale<sup>335</sup>.

Accertato quanto vi fosse stata una violazione del principio per cui era vietato apportare delle modifiche a una strada di interesse pubblico, senza l'approvazione in questo caso del comune, ciò che preme far notare è quanto tale controversia fosse decisa dal prefetto (e non da un giudice), coadiuvato dal consigliere di prefettura. Questo avveniva per l'intrinseca natura d'oggetto di pubblica amministrazione della contestazione, cioè di controversia in cui pubblico e privato venivano a confliggere:

ed avanti d'esternare il mio parere sulle provvidenze economiche che giusta l'art. 48 della citata legge potrebbero essere applicabili al caso concreto. Prego il sig. consigliere di Stato prefetto a volere ordinare ad uno degli ingegneri del corpo una visita locale, e riferire sentiti anche testimoni ed interpellato il municipio<sup>336</sup>.

L'art. 48, citato da Savini, rispetto alle provvidenze economiche, cioè amministrative, da eseguirsi, affermava che le materie di strade erano di competenza prefettizia, e solo in seconda battuta del governo<sup>337</sup>. Per questo il consigliere di prefettura chiese al prefetto di ordinare all'ingegnere di eseguire delle verifiche sul campo.

Tralasciando il passaggio, in realtà molto importante, per cui in modo indiretto un consigliere di prefettura poteva dare degli ordini a un ingegnere che era formalmente sottoposto della Direzione generale, ciò che bisogna notare è quanto le leggi e decreti repubblicani sulla materia (del 1804) non erano mai stati abrogati né completamente sostituiti dalla ventata riformatrice del 1806-1807.

---

<sup>335</sup> Nota del consigliere di prefettura Savini inviata al prefetto in data 10 luglio 1810; *Ibidem*.

<sup>336</sup> *Ibidem*.

<sup>337</sup> «Art. 48. Gli ordini e le provvidenze economiche per l'esecuzione della presente legge, e relativi regolamenti, e per le operazioni da farsi per la costruzione, conservazione e riparazione delle Strade, ponti o altri edifici inservienti ai medesimi, sono di competenza del Governo, dei Prefetti e delle Amministrazioni dipartimentali e municipali rispettivamente»; Legge 27 marzo 1804; BL, vol. 1, 1804.

Il ruolo di giudice del riparto

Il 12 marzo 1810 Leonardo Salimbeni di Modena scrisse una lettera al prefetto Quirini<sup>338</sup>, si trattava di una denuncia circostanziata nei confronti del podestà di Nonantola, il quale a suo dire stava commettendo gravi irregolarità.

[...][ Mi credo però dovere farle noto che quel podestà non ha la stima del suo paese, dal che ne sono nati e ne nascono ogni giorno mille inconvenienti, laddove è interesse del governo che i suoi Magistrati abbiano la comune confidenza. [...][ L'oggetto mio colle scrivere ciò a di lei sig. prefetto è stato quello di metterla in diffidenza di lui e di eccitarla a far da persone probe esaminare la condotta del podestà di Nonantola, nel qual caso io sono pronto di dire la verità dinnanzi qualunque pubblica magistratura. La prevengo ancora per suo lume che per sapere la verità ella debbe evitare le strade ordinarie le quali per avventura potrebbero essere state avvedutamente appianate dalla di lui destrezza<sup>339</sup>.

Tale lettera ebbe effetto, dato che il 30 giugno 1810 pervenne al nuovo podestà di Nonantola una lettera del prefetto Quirini, il quale denunciava l'operato del suo predecessore:

irregolare ed arbitrario è l'operato del cessato sig. podestà relativamente alla delibera del lavoro stradale pel tronco situato a fronte dei beni Bosellini e Toboli. Il R. decreto primo maggio 1807 deve in simili casi essere con tutto rigore osservato e non è in facoltà del municipio il potersi da quello scostare senza una speciale abilitazione, che non si accorda, che dopo provato l'assoluta urgenza<sup>340</sup>.

Nella fattispecie il podestà aveva ordinato di eseguire dei lavori scostandosi dal dettato normativo, senza comunicare alcunché alla Prefettura né alla Direzione generale. Nemmeno la giustificazione per urgenza era pensabile in quanto sarebbe comunque stato necessario darne immediatamente avviso alle autorità competenti, e in particolare all'ingegnere in capo. Per questa ragione il prefetto dichiarò «come non seguita la delibera

---

<sup>338</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 27, r. 4.

<sup>339</sup> *Ibidem*.

<sup>340</sup> *Ibidem*.

in favore di Stanislao Previdi» dichiarando «responsabile il cessato sig. podestà delle somme che fossero state sborsate dalla cassa comunale»<sup>341</sup>.

Nel frattempo la questione veniva seguita anche dal locale giudice di pace, a cui però il Consiglio di prefettura, grazie alla sua ibrida natura in materia di riparto, sottrasse la questione per attribuirla alla Prefettura. Luigi Salina, per il prefetto che in quel momento era assente, dichiarò «la quistione insorta tra li fratelli Piccinini e Rossellini sopra il viottolo detto S. Genesisio, a termini dell'art 48 della legge 27 marzo 1804 sulle strade, è di competenza della Prefettura»<sup>342</sup>. In questo modo la controversia veniva sottratta al giudizio dei tribunali ordinari per venire decisa in seno alla Prefettura, e nella fattispecie in Consiglio di prefettura data la sua natura schiettamente di pubblica amministrazione. Infatti l'art. 48, prima citato, e già intravisto in altri casi, affermava che «Gli ordini e le provvidenze economiche per l'esecuzione della presente legge, e relativi regolamenti, e per le operazioni da farsi per la costruzione, conservazione e riparazione delle Strade, ponti o altri edifici inservienti ai medesimi, sono di competenza del Governo, dei Prefetti e delle Amministrazioni dipartimentali e municipali rispettivamente»<sup>343</sup>. Per l'interazione rispettivamente con le leggi 24 luglio 1802<sup>344</sup> e 27 marzo 1804<sup>345</sup> il prefetto doveva decidere con il concorso dei consiglieri di prefettura sulla questione.

Si tratta qui di un aspetto di estrema importanza, perché in effetti le tre norme che, interagendo fra loro, portavano ad un giudizio del Consiglio di prefettura e non di tribunali ordinari o della sola amministrazione attiva erano tutti di schietta ispirazione repubblicana, e peraltro tutte note per essere state scritte senza ricalcare pedissequamente il testo francese, subendo invece una profonda influenza delle diverse *élites* locali italiane. Ne emerge allora chiara l'immagine di una funzione giudiziaria che non era espressione della mentalità invalsa nel Regno d'Italia napoleonico, ma invece di una mentalità che affondava le sue radici anche nelle stagioni precedenti, finanche quella Repubblicana.

---

<sup>341</sup> *Ibidem*.

<sup>342</sup> *Ibidem*.

<sup>343</sup> Decreto 27 marzo 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>344</sup> «Art. 13. Nelle quistioni di pubblica amministrazione [il prefetto] non può risolvere, se non conformemente al voto consultivo dei Luogotenenti. Art. 14. Quando dissente dal loro voto, s'astiene di risolvere, e porta l'affare per mezzo de' ministri alla cognizione del Consiglio legislativo. Art. 15. In casi di gravame o di ritardata provvidenza per parte del Prefetto, si ricorre direttamente ai ministri, se l'affare sia puramente amministrativo, e al Consiglio legislativo, se si tratti di questioni di pubblica amministrazione»; Legge 24 luglio 1802; BL, vol.1, 1802.

<sup>345</sup> «Art. 49. Ferma stante la provvidenza economica, le quistioni che insorgono relativamente a Strade, ponti, o altri edifici inservienti ai medesimi sulla proprietà od altri diritti, tanto in possessorio, quanto in merito, e sulle relative indennizzazioni, non che sulle pene pecuniarie, sono giudicate dai tribunali civili ordinari. Se le questioni sono di pubblica amministrazione si osserva il prescritto agli art. 13, 14, e 15 della legge 24 luglio anno I»; Decreto 27 marzo 1804; BL, vol. 1, 1804.

Tornando al caso preso in esame, si vede come Savini, consigliere relatore, affermò quanto gli atti illeciti fossero due: *in primis* sulla legittimità dell'azione, e in secondo luogo sul fatto che il Comune non era stato abilitato dall'autorità governativa ad eseguire i lavori, e che perciò ogni azione fosse a considerarsi illegittima:

ritenuto che quandanche non fosse insorta la questione, ciò non ostante sarebbe stato necessario di esaminare attentamente, se siansi eseguite, nel caso concreto, tutte le prescrizioni della citata legge, perché il municipio di Nonantola fosse regolarmente abilitato di permutare il suddetto viottolo S. Genesio, con pochi ritagli di terreno, che il Borsellini cede per l'allargamento della strada detta l'Ampergola<sup>346</sup>.

Dopo aver espresso il proprio parere sopra il caso, basandosi sulle informazioni e le carte raccolte, il consigliere relatore trasmise gli incartamenti «Al Consiglio di prefettura perché si compiaccia di esaminare l'intera posizione esternando il suo parere sulla questione predetta»<sup>347</sup>. Veniva chiesto il parere - e non una decisione né un giudizio - di un'istituzione ibrida, volutamente lasciata identitariamente spuria. Ma come si vedrà a breve, il consiglio manifestò per la prima volta nel Reno la volontà di cambiare il proprio ruolo.

*Un primo indizio del fondamentale passaggio da istituzione consultiva a deliberativa.*

Il 21 agosto 1810 il Consiglio di prefettura del Reno si espresse sulla controversia in corso presso il Comune di Nonantola<sup>348</sup>:

visto che la Municipalità di Nonantola dalla Prefettura con dispaccio del 19 giugno 1805 eccitata a procedere alle indagini prescritte dall'art 8 della legge 27 marzo 1804 relativo alla soppressione delle strade comunali.

Visto che di coerenza nel successivo giorno 27 pubblicò l'elenco delle strade da sopprimersi, e che insorsero vari reclami, senza che fossero mai portati alla cognizione della Prefettura, per cui dietro l'accennata pubblicazione non ha potuto regolarmente autorizzare il comunale consiglio a sopprimerle<sup>349</sup>.

Il problema stava tutto nel fatto che, nonostante fossero stati prodotti dei reclami contro la privatizzazione di alcune strade, che si stavano peraltro cercando di vendere,

---

<sup>346</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 27, r. 4.

<sup>347</sup> *Ibidem*.

<sup>348</sup> *Ibidem*.

<sup>349</sup> *Ibidem*.

nessuna comunicazione era stata fatta all'organismo preposto, ovvero la Prefettura. Inoltre nessuna autorizzazione era stata data alla vendita, altra competenza di natura schiettamente amministrativa, questa volta attribuita non al Consiglio di prefettura ma già al Consiglio di Stato. Infatti il comma 6 dell'art. 29 del Terzo Statuto costituzionale affermava che il Consiglio di Stato doveva conoscere «delle autorizzazioni da accordarsi sia ai comuni, sia agli ospedali ed altri istituti di pubblica beneficenza, sia agli stabilimenti del culto per l'accettazione di donazioni o legati, per vendite, permuta, transazioni e sovrimposte locali»<sup>350</sup>. La violazione era stata perciò doppia non solo non era stata data comunicazione dei reclami in prefettura, ma si era provveduto alla vendita di beni comunali senza la previa comunicazione del Consiglio di Stato. Per questa ragione il testo conclude con l'affermazione:

il Consiglio di prefettura decide che il contratto di permuta fra la  
Comune di Nonantola ed il sig. Carlo Rosellino sia nullo.

FIRMATO Savini, Salina.

Il fatto importante è che il termine “decide” venne apposto cancellando la parola “opina” scritta nella minuta. Non si trattava solo di un cambio di termine; al contrario veniva a cambiare completamente la tipologia di azione che il Consiglio di prefettura stava compiendo. Se prima si trattava di un parere, certamente influente, ma non vincolante, nei confronti del prefetto, in questo caso la natura stessa dell'affermazione aveva una natura vincolante. Nella fattispecie non sarebbe più servita, e questo è il primo caso rinvenuto nel Reno, l'integrazione della volontà e della decisione del prefetto per rendere valido il parere del Consiglio di prefettura. Si trattava però, in questo 1810, dei semplici albori di qualcosa che si sarebbe sviluppato compiutamente solo diversi decenni dopo.

## **Il Consiglio di prefettura e le aste per acque**

### LE ASTE

La regolamentazione dei procedimenti d'asta per acque, dal 1802 al 1807, è già stata ampiamente analizzata nei capitoli precedenti. Si è attestato quanto la Direzione generale d'acque e strade, con i decreti 6 maggio, regolamenti 20 maggio 1806 e con il decreto primo maggio 1807, avesse posto sotto controllo gran parte del sistema degli esperimenti d'asta

---

<sup>350</sup> *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808, p. 4.



del Regno. Eppure ai consiglieri di prefettura, in qualità di eredi dei Magistrati d'acque, venivano riservate competenze più che marginali sul tema.

Come già si è detto i Consigli di prefettura dovevano procedere, in base all'art. 36 del decreto 6 maggio 1806 «mediante regolare asta, a tutti gli appalti dei lavori per acque e strade, e riconosciuta la regolarità degli atti» e dovevano sottoporne «la deliberazione col loro parere alla Direzione generale per l'approvazione del ministro dell'Interno»<sup>351</sup>. Inoltre, rispettando la ripartizione invalsa nel Regno d'Italia napoleonico, venne affermato che in mancanza di un interesse economico regio non era necessaria l'approvazione della Direzione generale.

Art. 50. Le deliberazioni degli appalti che si fanno all'asta delle delegazioni de' circondari per lavori di competenza passiva degli interessati, senza alcun concorso del tesoro regio, saranno approvate dal Magistrato d'acque e strade del Dipartimento<sup>352</sup>.

In virtù di questa norma, nel Dipartimento del Reno napoleonico, pur trovandosi raramente appalti d'asta per corsi d'acqua pubblici, presi in considerazione dal Consiglio di prefettura, sono invece ben presenti atti d'asta delle Società di interessati. Infatti anche questi corpi erano costretti dal decreto primo maggio 1807 a intentare atti d'asta, pur sotto controllo del solo Magistrato, e con la sola vigilanza da parte della Direzione generale d'acque e strade. Nel 1810, le delegazioni degli interessati dei 6 circondari principali, presentarono un elevato numero di richieste d'esecuzione di lavori tramite esperimento d'asta. Inoltre numerose petizioni vennero presentate per intentare procedimenti contro gli ingegneri, i campionieri e i custodi dei corsi d'acqua, con cui spesso entravano in conflitto<sup>353</sup>. Ne emerge quindi l'immagine di un Consiglio di prefettura che, per la materia d'acque, non si rapportava direttamente con gli appaltatori, che nel Reno a differenza di altri Dipartimenti italiani raramente apparivano, ma con i circondari i quali si occupavano essi stessi delle gestione e manutenzione del sistema idraulico.

Un caso esemplificativo è quello della petizione della delegazione degli interessati del primo circondario, detto Cavamento Palata, del 23 luglio 1810. Malvezzi, in qualità di possidente e non di consigliere di prefettura, presentò una petizione al Consiglio di prefettura, pregandolo «dell'approvazione per divenire all'asta pei lavori occorrenti nel

---

<sup>351</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>352</sup> *Ibidem*.

<sup>353</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

condotto Gallego e Fiumazzo uniti, rassegnandole il dettaglio e capitolato, di cui si ama la restituzione [...] Per la delegazione Vincenzo Malvezzi vice-presidente»<sup>354</sup>. Allo stesso modo anche per la delegazione del circondario Calcarata e Riolo la presentazione della petizione per approvare l'esperimento d'asta venne presentato da una personalità di spicco nel settore d'acque, Alemanno Isolani:

provochiamo la di lui approvazione per eseguire l'abilitamento delli condotti Riolo, e Scorsuro di cui le includiamo la perizia, dettaglio e capitolato e profilo relativi pregandola della restituzione. Tenteranno l'esperimento dell'asta abbreviando però il termine della vigesima per approfittare della stagione opportuna [...] Per la delegazione, A. Isolani per il presidente [Salina]<sup>355</sup>.

In questo senso si comprende che le delegazioni non solo erano composte dai possidenti che potevano influire sull'operato del Consiglio di prefettura, erede del Magistrato d'acque e strade, ma determinavano i capitolati, le modalità e anche i tempi, chiedendone l'abbreviazione. L'azione permaneva ancora come una prerogativa nelle mani locali, anche se il controllo ormai si era fatto forte, in virtù del duplice passaggio dal Consiglio di prefettura – per controllo – e dalla Direzione generale – per approvazione-.

#### LA CONDIVISIONE DEGLI ATTI D'ASTA

Un ultimo aspetto da analizzare rispetto all'operato del Consiglio di prefettura del Reno è il suo sistema di relazioni con i Consigli di prefettura degli altri Dipartimenti. I casi in cui i Consigli di prefettura entravano in relazione e comunicavano fra loro sono rari. Perlopiù ciò accadeva in casi le liti tra due comuni confinanti tra due Dipartimenti differenti, o per controversie all'interno di un unico comprensorio, costruito attorno a un fiume di confine tra due Dipartimenti, e quindi sottoposto a due Consigli di prefettura. I Consigli di prefettura interagivano anche per ciò che concerne le aste e gli appalti. Era compito loro il pubblicare gli atti d'asta, in base all'art. 1 del decreto primo maggio 1807:

tostochè la Direzione generale d'acque e strade avrà approvata la preventiva perizia del lavoro da appaltarsi, il Consiglio di prefettura, f. f. di Magistrato d'Acque e strade, è in dovere di pubblicare colle stampe un

---

<sup>354</sup> *Ibidem*.

<sup>355</sup> Lettera del 7 settembre 1810; *Ibidem*.

avviso invitante chiunque voglia concorrere all'appalto a presentarsi nel locale determinato per lo sperimento dell'asta nel giorno stabilito<sup>356</sup>.

Il decreto sugli appalti venne promulgato nel 1807, quando il Consiglio di prefettura e il Magistrato d'acque e strade coesistevano formalmente ancora all'interno della medesima istituzione. Perciò la costruzione del sistema delle aste approvato nel 1807, poi rimasto in vigore fino alla caduta del regime, non poteva che tenere conto dei Consigli di prefettura facenti funzione di Magistrato d'acque e strade. Un elemento introdotto per impedire che ogni appalto fosse una semplice questione interna al Dipartimento, tenuto segreto o poco pubblicizzato per favorire alcune parti, fu l'obbligare la pubblicità d'ogni esperimento con adeguato anticipo:

Art. 4. La pubblicazione ed affissione dell'avviso si farà per l'ordinario nel come ove l'opera deve eseguirsi, nel capo-luogo del Dipartimento e suoi distretti. Ma per gli appalti di opere di qualche rilevanza a carico dello Stato, si stenderà anche alla capitale, ed ai principali comuni de' Dipartimenti convicini alla sede del lavoro, nei quali si tengono per solito, mercati o fiere, ed in tempo della maggiore concorrenza<sup>357</sup>.

Art. 5. Per ottenere rapidamente cotesta estesa pubblicazione, il prefetto del Dipartimento in cui deve eseguirsi l'opera diramerà ai rispettivi prefetti degli altri Dipartimenti un numero di esemplari dell'avviso invitatorio [...]<sup>358</sup>.

L'obbligo di inoltrare degli avvisi d'asta era un potente strumento per permettere, in particolare per lavori di pubblico interesse, la partecipazione di più appaltatori alle gare. Inoltre, probabilmente, tale operazione avrebbe favorito imprenditori sufficientemente ricchi e organizzati da voler provare a espandersi al di fuori del loro particolare Dipartimento d'origine. Ai fini della presente ricerca ciò che risulta interessante è che cominciò una fitta corrispondenza fra Consigli di prefettura in materia d'acque sul tema. In particolare il consiglio di Bologna riceveva spesso avvisi d'asta dai Dipartimenti del Rubicone, del Basso Po e soprattutto del Panaro, cioè da Modena.

La comunicazione degli avvisi d'appalto, fatta da un Consiglio di prefettura a un altro, se da un lato serviva per togliere opacità a sistemi d'assegnazione spesso collusi, e per

---

<sup>356</sup> Decreto primo Maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>357</sup> *Ibidem*.

<sup>358</sup> *Ibidem*.

permettere di partecipare alle gare appaltatori non direttamente interessati, dall'altra comportava una conseguenza indiretta. Gli avvisi che pervenivano erano perlopiù dedicati agli argini dei grandi fiumi vicini al confine dei Dipartimenti, come ad esempio il Reno rispetto al Dipartimento del Basso Po, il Secchia rispetto al Dipartimento del Panaro e il Lamone rispetto al Dipartimento del Rubicone (con confine il fiume Senio). Ad esempio il prefetto del Panaro, denominandosi «Prefetto del Panaro, presidente del Magistrato d'Acque e Strade nel Dipartimento del Panaro»<sup>359</sup> inviò il 17 agosto 1807 un avviso in cui «per superiore determinazione risultante da lettera del sig. direttore generale d'Acque e Strade degli 8 corrente n. 212 dovendo questo Magistrato d'acque e Strade procedere per via d'appalto all'atto d'incanto di alcuni lavori urgenti da eseguirsi alle sponde sinistra, e destra, sul fiume Panaro»<sup>360</sup>. In modo simile il prefetto del Basso Po inviò un avviso, sempre definendosi «presidente del Magistrato d'acque e strade» in cui affermava che «dovendosi per superiore disposizione della Direzione generale Acque e Strade rinnovare l'esperimento dell'Asta per i lavori di rialzo e rinfianco esterno ed interno all'Arginatura sinistra di Reno»<sup>361</sup>.

Dal testo peraltro si comprende quanto la Direzione generale, per quanto riguarda fiumi d'evidente interesse pubblico, aveva il potere di ordinare modifiche agli esperimenti d'asta. Inviò di copie dell'avviso d'asta, in particolare per “soprasogliare” gli argini erano frequenti, e venivano trasmessi spesso tra i vari Dipartimenti da parte dei prefetti presidenti del Magistrato d'acque e strade prima del decreto 24 ottobre 1806, e da parte dei Consigli di prefettura f. f. di Magistrato d'acque e strade dopo questa data<sup>362</sup>.

Ciò che in controluce si comprende però è quanto l'obbligo d'avviso per le operazioni da farsi sugli argini e sui grandi fiumi arginati, in particolare quelli di confine, aveva anche l'importante funzione indiretta di comunicare al Magistrato d'acque dei Dipartimenti adiacenti le modifiche, riparazioni ed elevazioni delle arginature dei corsi d'acqua. Questo perché una modifica apportata a monte di un corso d'acqua, in particolare nei Dipartimenti della bassa padana, poteva stravolgere i delicatissimi equilibri idraulici del sistema nel suo complesso.

---

<sup>359</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 14, r. 1, 2, 4.

<sup>360</sup> *Ibidem*.

<sup>361</sup> Avviso del 9 settembre 1807; *Ibidem*.

<sup>362</sup> «Il Consiglio di prefettura per affari d'acque e strade nel Dipartimento del Panaro al Consiglio di prefettura f. f. di Magistrato d'acque e strade del Dipartimento del Reno in data 24 aprile 1807; Accompagniamo alle signorie vostre le unite stampe di avviso concernenti l'incanto per l'appalto de' lavori occorrenti al nuovo ponte di Pietra sul fiume Secchia, e le preghiamo a voler compiacersi di farle affliggere dove e quando crederanno meglio per maggior concorso di oblatori»; *Ibidem*.

In questo senso allora l'obbligo di trasmissione degli avvisi d'asta ai Consigli di prefettura, facenti funzione di Magistrato d'acque e strade, per i lavori sui grandi fiumi, assolveva anche l'importante compito di strumento di comunicazione tra le istituzioni che rappresentavano i più importanti gruppi di interesse possidente di ciascun Dipartimento. Costringere le comunicazioni tra Consigli di prefettura in materia d'aste serviva proprio per tutelare gli interessi dei Dipartimenti rispetto a quanto compiuto dalle prefetture vicine. Si trattava di un tentativo di risposta al problema d'acque, che aveva natura globale, e che non poteva rimanere espressione di Magistrati d'acque espressione di interessi particolari.

## IL MAGISTRATO CENTRALE PER IL PO A BOLOGNA

Un problema che aveva a lungo assillato la regione delle tre Legazioni dello Stato pontificio, già da lungo tempo, era quello del deflusso delle acque dagli appennini bolognesi nella bassa padana, e dei riparti per le spese di manutenzione del complesso e costoso sistema idrico della regione. A questo si aggiungeva l'annosa questione di far confluire il fiume Reno in Po, lavoro molto desiderato dai bolognesi ma apertamente osteggiato dalle *élites* ferraresi<sup>363</sup>. Come già si è detto prima dell'arrivo dei francesi, nelle Tre Legazioni «il problema del dissesto idraulico era stato affrontato con soluzioni particolaristiche»<sup>364</sup>, anche se soprattutto a partire dalla metà del Settecento cominciò ad emergere l'esigenza di trovare un modo più unitario di gestire il sistema delle acque nel suo complesso. In particolare all'assunteria d'acque in Bologna venne attribuito il compito di condurre «i maneggi politici e diplomatici per la positiva soluzione dell'unico rimedio definito “reale” dai bolognesi: l'inalveazione del Reno in Po Grande»<sup>365</sup>. Un compito poi gradualmente sottratto in favore della Commissione delle acque, istituzione nata negli anni Sessanta e Settanta del Settecento:

per finanziare tali lavori si era riusciti a fare approvare dalla Sacra Congregazione un superamento delle tradizionali barriere tra Legazione e Legazione, sicché terreni sia del Bolognese, sia del ferrarese e della Romagna si trovavano a versare fondi per opere idrauliche in una comune cassa bolognese, amministrata dalla Commissione alle acque<sup>366</sup>.

Verso la fine del Settecento era quindi emersa chiara la coscienza che i problemi d'acque si sarebbero potuti risolvere solamente con la creazione di un'unica istituzione che potesse gestire in modo unitario il complicato lavoro di risistemazione dei delicati equilibri idraulici tra il Po, gli appennini e il mare Adriatico. Al contempo risalta come questi delicati problemi, che andavano a toccare questioni di politica interna, delle relazioni fra città delle Legazioni, e di equilibri d'acque difficili da modificare, fossero stati considerati come un affare da gestire tramite le magistrature, come ad esempio l'assunteria di governo della città di Bologna. Come si è visto l'assunteria di governo, così come quella d'acque, erano

---

<sup>363</sup> Per una ricostruzione delle vicende storiche Cfr. Pietro PANGALDI, *Della inalveazione de' torrenti arginati secondo che ne insegnano le vicende del Reno d'Italia (memoria dell'ispettore Pietro Pancaldi, ingegnere in capo della provincia di Bologna*, Bologna, Dai tipi del Nobili e comp., 1830.

<sup>364</sup> Ingrid GERMANI, *Assunteria d'acque* cit., p. 70.

<sup>365</sup> Ivi, p. 74.

<sup>366</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 819.

confluite come concezione all'interno del Consiglio di prefettura dell'Italia napoleonica. Questo in particolare grazie agli sforzi di Antonio Aldini, e del suo tentativo di adattare il nuovo sistema di governo al vecchio basato su magistrature collegiali. La creazione di un Magistrato centrale per l'inalveazione del Reno e per il Po in grande non avrebbe che potuto fare riferimento ai nuovi Consigli di prefettura, eredi della precedente stagione politica e istituzionale.

## **Il decreto 25 giugno 1805**

La promulgazione del decreto 25 giugno 1805 da parte Napoleone proprio nella città di Bologna costituisce un altro successo della politica felsinea, sempre in materia d'acque, in quanto la città riuscì a far emanare una legge dal centro per ragioni squisitamente locali:

Napoleone appena cinto della corona ferrea, e con accanto Aldini, compie la sua prima e unica visita a Bologna per assistere ad una seduta pubblica dell'Istituto nazionale. Tra le beneficenze accordate alla città felsinea radunata ad acclamare il nuovo sovrano spiccano la promessa dell'immissione del canale del Reno nel Po e l'inclusione del Monte delle acque nel debito nazionale<sup>367</sup>.

Il 25 giugno Napoleone firmava un decreto dedicato espressamente al Dipartimento del Reno, da una parte dedicato alla costituzione di un Magistrato d'acque per l'immissione del Reno in Po, e dall'altra dichiarante la nazionalizzazione del debito d'acque del Dipartimento del Reno.

Come molte altre città Bologna possedeva da tempo un monte acque su cui trasferire i costi e i debiti del mantenimento del sistema idraulico della Legazione, solo che nel suo caso si trattava di una cifra veramente straordinaria, ammontante a circa 17 milioni di lire milanesi. Ciò che la differenziava rispetto alle altre città, come Ferrara, era il fatto che il debito del monte acque fin dall'epoca legatizia era stato scaricato sulle casse dell'intera Legazione, e non particolari su Congregazioni o corpi di interessati. Il decreto così recitava:

IV. Il debito di lire 17.113.152 contratto dalla provincia di Bologna in esecuzione dei chirografi pontifici viene liquidato entro l'anno come gli altri debiti nazionali.

---

<sup>367</sup> Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani* cit., p. 608.

Bisogna premettere, preliminarmente, che si trattò qui di una graziosa concessione quasi certamente seguente alla presentazione di petizioni e suppliche all'imperatore, a un mese dalla proclamazione del Regno d'Italia<sup>368</sup>. Infatti «d'ufficio generale di liquidazione [aveva] creduto di non poterli qualificare per provinciali ed [aveva] ricusato di ammetterli nella classificazione del debito pubblico»<sup>369</sup>. Fu probabilmente una dettagliata lettera di supplica dell'Aldini a Napoleone, scrittagli in data 17 giugno 1805, a sbloccare la situazione in favore dei bolognesi<sup>370</sup>.

La seconda parte del decreto 25 giugno 1805 era dedicata alla deviazione del fiume Reno per farlo immettere in Po. Si trattava per l'epoca di una grande opera, che prenderà l'avvio nel primo decennio dell'Ottocento, ma sarà conclusa solo in epoca contemporanea con il nome di Cavo napoleonico. La sua storia interessa qui perché la costruzione del Cavo non aveva né evidenti funzioni militari, né interessava altri Dipartimenti al di fuori del Reno

L'art. 3 di detta legge così recitava:

III. L'esecuzione della nuova linea, e la successiva sua manutenzione vengono regolate da quel Magistrato che sarà destinato alla soprintendenza dei lavori generali del Po.

Da queste righe si possono desumere alcuni giudizi fondamentali: perché è evidente come, proprio a partire da questa legge, costruita in base a specifiche richieste bolognesi, fosse nata l'esigenza di attivare un Magistrato che si occupasse dei lavori per il Po in grande, avente carattere interdipartimentale, con sede a Bologna.

La creazione di questo Magistrato, volutamente lasciato indistinguibile tra la parte dedicata alla costruzione del canale di Reno e quella per la gestione del Po in grande, fu peraltro l'ennesima vittoria della capacità bolognese di scaricare a spese della nazione molti dei suoi costi dipartimentali. Aldini facendo i calcoli sulla base delle ripartizioni stabilite

---

<sup>368</sup> Si tenga però conto che già nel 1803 erano stati nazionalizzati alcuni importanti monti e banchi pubblici: Il vecchio e nuovo assento sul Monte Santa Teresa e il Banco s. Ambrogio di Milano e il Monte Riparazione di Ferrara (8 febbraio 1803; FU, vol. 1, 1803); a Bologna, tra cui il Monte Giulio, erano stati nazionalizzati ben 22 Monti e Banchi (3 maggio 1803; FU, vol. 1, 1803); Quelli verso la delegazione delle ex-provincie di Lombardia (di 6.000.000 di lire) e quelli della Commissione della strada postale mantovana (3 giugno 1803; FU, vol. 1, 1803) i debiti della Camera di commercio di Lodi, Milano e Crema – 3.000.000 – (18 luglio 1803; FU, vol. 1, 1803); i debiti verso l'ex-ducatato e provincia di Milano, ex-contado di Lodi e verso le ex-provincie dell'alto e basso novarese, compresa la Lomellina (12 agosto 1803; FU, vol. 1, 1803); infine i debiti dell'ex-Magistrato degli alloggi e del censo generale degli stati ex-estensi, (12 agosto 1803; FU, vol. 1, 1803). L'11 novembre 1806 sarà invece il turno della Zecca e del banco Giro di Venezia (11 novembre 1806; BL, vol. 3, 1806) di cui si trova tutta la documentazione presso ASVE, PFDA, 1807, b. 34.

<sup>369</sup> Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi. Narrazione storica con documenti inediti o poco noti*, Firenze, Felice Le Monnier, vol. 1, 1864, p.456.

<sup>370</sup> *Ivi*, pp. 454-458.



dalla successiva legge 25 aprile 1806 così si esprimeva in una relazione<sup>371</sup> a Napoleone del 28 febbraio 1806:

il titolo III del reale decreto 25 giugno 1805 riparte la spesa in questo modo. Tre milioni a carico de' terreni compresi nel circondario prefinito dai chirografi pontifici 27 agosto 1770 e 22 febbraio 1776 [...]. Un milione a carico del Dipartimento del Reno [...]. Finalmente il dappiù della spesa a carico del regio tesoro.

Si tenga conto di due fattori: il costo complessivo dell'opera era preventivato in più di sette milioni, lasciando quindi a carico della nazione quel "dappiù" che costituiva quasi la metà del costo di un'opera che, in fondo, interessava il solo Dipartimento del Reno. Tale creazione era poi da inserirsi in un disegno più grande, dove si intuisce il complesso lavoro di tessitura che stava svolgendo l'Aldini. Infatti se per gli articoli 41, 42 e 43 del decreto 6 maggio 1806 erano state create le magistrature civili alle acque e previsto la creazione di un Magistrato interdipartimentale per il Po in grande, il successivo decreto del 12 giugno 1806<sup>372</sup> ne specificava le competenze e la struttura. Di questi gli articoli i più rilevanti sono:

Art. 1. I Magistrati alle acque dei Dipartimenti del Reno, Basso Po, Rubicone, Mincio, Alto Po e Panaro nominano a pluralità di voti un loro rappresentante.

Art. 2. L'unione dei Rappresentanti come sopra nominati forma la Magistratura civile prescritta dagli articoli 42 e 43 del Decreto Reale 6 maggio 1806

Art. 4. Il Governo si riserva di abilitare altri Dipartimenti alla scelta d'un loro rappresentante nella Magistratura civile, quando le circostanze dimostrassero l'interesse che questi Dipartimenti aver potessero nei lavori generali del Po.

Art. 5. Il Magistrato civile risiede in Bologna

Art. 6. Il Magistrato civile è incaricato della attivazione delle tasse corrispondenti alle somme prefinite negli articoli 1 e 2 del decreto reale 25 aprile 1806.

Art. 9. Propone in seguito, e sorveglia dell'esecuzione di quelle opere generali che interessar possono il sistema in grande del Po<sup>373</sup>.

---

<sup>371</sup> ASMI, Fondo Aldini, b. 2.

<sup>372</sup> Decreto 12 giugno 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>373</sup> *Ibidem*.

Dalla normativa si intravede subito come i membri del nuovo Magistrato costituissero fondamentalmente la parte ex-pontificia del Regno, con l'aggiunta del mantovano, ma l'importante esclusione del Mella e ancor più dell'Alto Po. Inoltre si può notare come di fatto la normativa stesse ponendo Bologna al centro del tanto importante, quanto complesso, sistema idraulico orbitante intorno al più importante fiume del Regno. Il Magistrato sembrava potenzialmente essere avviato a svolgere un ruolo di primo piano, in quanto gli veniva attribuita competenza sulla gestione della manutenzione e dei lavori interessanti il Po, e ancor più importante, la capacità di levare imposte per far eseguire i lavori. Si trattava di un progetto per la verità non amato da tutti, in particolare per ciò che concerneva la parte dell'immissione del Reno in Po che solo favoriva i possidenti del Reno, come testimonia una lettera del ministro dell'Interno Di Breme a Napoleone del 15 dicembre 1807

La straordinaria escrescenza delle acque, che negli scorsi giorni tante ruine ha arrecato al Dipartimento del Basso Po, ingrandì il timore già preesistente nell'animo di quegli abitanti che la immissione del Reno in Po fosse per riuscire sommamente pregiudicevole al loro paese. Essi si rivolsero quindi all'amministrazione municipale di Ferrara e questa al prefetto, e questa al prefetto onde per mio mezzo fosse umiliata ai piedi del trono l'unità supplica [...] che la immissione suddetta non abbia luogo<sup>374</sup>.

Constatato quanto la creazione del Magistrato fosse quasi di esclusivo interesse felsineo, e di quanto gli altri Dipartimenti non possedessero la forza per contrastarlo, può essere importante delineare le tappe della trasmissione della petizione: perché il passaggio della petizione del Comune ex-pontificio di Ferrara per le mani di Di Breme, noto membro di spicco della fazione olonista a Milano, è quasi certamente segno della volontà ferrarese di consegnare il proprio destino a un uomo che avrebbe fatto di tutto per ostacolare Aldini e la fazione felsinea. Infatti la lettera inviata a Napoleone per denunciare i problemi che la costruzione del canale avrebbe comportato era indirizzata direttamente a Napoleone, cercando quindi di saltare il filtro della Segreteria di Stato a Parigi. Il tentativo fallì *in primis* perché Napoleone semplicemente rigirò all'Aldini la petizione del Di Breme e della deputazione ferrarese, in secondo luogo perché, pur non portati a termine, i lavori per la

---

<sup>374</sup> Lettera del 15 dicembre 1807 a Napoleone; ASMI, Fondo Aldini, b. 77.

costruzione del Cavo napoleonico presero il via e furono bloccati solo dalla caduta del regime.

Si trattava di rapporti di forza che dipendevano in misura determinante dai personaggi coinvolti, perché se nel 1807 si è appena visto il Di Breme attaccare pesantemente tale progetto, così non fu per gli anni precedenti. Il 7 settembre 1805, l'allora ministro degli interni Daniele Felici, che era appunto un importante possidente riminese<sup>375</sup>, inviò tramite Aldini una lunga lettera a Napoleone per denunciare i disastri causati dalle passate riforme dell'ordinamento.

Il ramo delle acque pubbliche da cui dipende la prosperità o la rovina della massima parte del suolo italiano ha sofferto le più disastrose conseguenze delle passate vicende. Annichilate le antiche magistrature che presiedevano sotto la vigilanza dei rispettivi governi alla cura de' fiumi e dei canali dimenticati, o sconvolti li regolamenti che partivano da una lunga esperienza Depauperati i Dipartimenti e spogliati dei fondi destinati al riparo delle arginature, e delle opere di ordinaria manutenzione, si vide ben presto il Po e il Reno, ed i torrenti che in essi confluiscono minacciare per ogni dove rovina<sup>376</sup>.

Nel breve giro di poche righe Felici delineò l'autentico terremoto causato dall'ondata riformatrice degli anni precedenti, e dei danni causati dall'annichilimento delle magistrature e dei vecchi metodi. Ciò che poi risalta è la sottolineatura da parte di un importante ministro sulle sole opere idrauliche che interessavano la parte oltrepadana del Regno d'Italia, cioè il Reno e il Po. Nel prospetto nessuna menzione veniva fatta rispetto agli altri fiumi dello Stato, così come causa delle disgrazie accadute era da ricercarsi nell'abolizione dei vecchi sistemi. Si trattava di problemi che per il Reno diventavano enormi, dato il suo scorrere tra argini altissimi in un territorio dove la pendenza, avvicinandosi al mare, era minima se non addirittura nulla<sup>377</sup>. Per questo era necessario riattivare le antiche magistrature, così come trovare un modo per gestire il complesso sistema delle acque che

---

<sup>375</sup> *Almanacco reale per l'anno 1811*, Milano, Dalla reale stamperia, 1811, p. 130

<sup>376</sup> Lettera del ministro dell'Interno Daniele Felici a S. M. l'Imperatore e Re del 7 settembre 1805; ASMI, Fondo Aldini, b. 61.

<sup>377</sup> «Le acque del fiume Reno scorrendo torbide lungo una linea non propria più alta del piano della campagne, e richiusa tra gigantesche arginature portano l'estermio alle adiacenti campagne bolognesi e ferraresi in ogni evento di rotta e mantengono paludoso ed incolto colla loro espansione, e filtrazione un estesissimo territorio»; Lettera del ministro dell'Interno Daniele Felici a S. M. l'Imperatore e Re del 7 settembre 1805; *Ibidem*.

comprendeva il Reno e il Po. Il Magistrato d'acque per l'immissione del Reno in Po, e per il Po in grande era un tentativo di soluzione.

Quanto in realtà la creazione del Magistrato civile per il Reno non avesse valenza per solo questo fiume, ma che fosse già inteso dai notabili del luogo come un'istituzione di ben più grande importanza lo si capisce da un voto del Magistrato d'acque del Dipartimento del Reno (non ancora fuso col Consiglio di prefettura) del 21 giugno 1806. Il Magistrato così si espresse:

Viene eccitato il nostro Magistrato a procedere alla nomina di un rappresentante tratto dal suo seno, il quale dovrà far parte della magistratura civile che avrà l'ispezione de' lavori generali del Po voluta da sovrani decreti<sup>378</sup>.

Per i componenti del Magistrato d'acque dipartimentale la nuova istituzione avrebbe avuto competenza e ispezione sui lavori generali del Po, e non tanto sul solo fiume Reno. Inoltre il fatto che si stesse discutendo della composizione di un'istituzione che formalmente nemmeno esisteva, dato che la promulgazione del decreto sarebbe arrivato solo quattro giorni dopo, testimonia dell'urgenza che questo particolare argomento doveva rivestire per gli ambienti bolognesi. Venne infine eletto Alemanno Isolani, cioè proprio uno dei possidenti politicamente più influenti e interessati del Reno, con la nomina ad una posizione che avrebbe ricoperto continuativamente fino alla caduta del regime<sup>379</sup>.

## **La ragione dell'esistenza del Magistrato civile**

L'interesse bolognese per una magistratura di questo genere trova molte spiegazioni. In primo luogo si adattava perfettamente al sistema in precedenza basato su istituzioni collegiali aventi funzioni ibride tra il giudiziario e l'amministrativo. Inoltre era un Magistrato votato alla composizione di interessi differenti di Dipartimenti diversi, esattamente come lo era un Magistrato per le acque rispetto ai possidenti in ogni singolo Dipartimento. Inoltre la sua esistenza era evidentemente in contrasto con la concomitante affermazione della Direzione generale d'acque e strade di Milano, e la sua conformazione decisamente più verticistica. In effetti se il principio di schietta derivazione francese per cui

---

<sup>378</sup> Il Magistrato d'acque del Dipartimento del Reno al prefetto in data 21 giugno 1806; ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>379</sup> [Isolani] «molto si adoperò per l'esecuzione dei grandi lavori per l'immissione di Reno in Po»; in Tommaso CASINI, *I deputati al Congresso Cispadano*, «Rivista storica del Risorgimento italiano», vol. 2, 1897, p. 367.

“amministrare è il fatto di uno solo, giudicare di molti” era per la Direzione rispettato, non lo era affatto per il Magistrato, dove amministrare e giudicare erano fusi, ed erano operati da più persone. Il fatto che tale Magistrato civile per il Po fosse voluto fortemente dagli ambienti felsinei è poi intravedibile dal fatto che la presidenza di questa istituzione, con molteplici funzioni di massima importanza, tra cui la possibilità di levare imposte<sup>380</sup> e giudicare sul comportamento di altri Magistrati al di fuori di Bologna, fosse affidata al prefetto di Bologna.

Infine i componenti del Magistrato dovevano provenire ciascuno dal Magistrato d'acque dei Dipartimenti interessati, ovvero «Bassi Gaetano, Camillo Benzoni, Alessandro Casali, Giuseppe Piazza, Giuseppe Candrini, Alemanno Isolani»<sup>381</sup>. Ciò che poi è veramente rilevante è che, con la fusione del Magistrato d'acque dipartimentale con il Consiglio di prefettura, operato dal decreto 24 ottobre 1806, comportava che il Magistrato civile per l'immissione di Reno in Po e per i lavori generali del Po dovesse essere composto dai Consigli di prefettura dei Dipartimenti interessati<sup>382</sup>. Consigli di prefettura composti di possidenti interessati, come si è visto, all'interno di una magistratura con rilevanti competenze e piena autonomia economica.

## Attivazione e funzionamento

Appurato quanto il Magistrato centrale fosse il prodotto da una precisa pressione politica Bolognese, e che la sua struttura rispettasse i vecchi sistemi di gestione delle acque per magistrature d'antico regime, si rende necessario comprenderne il funzionamento. Fattivamente il Magistrato civile per il Reno e Po grande era la versione gerarchicamente superiore di quello dipartimentale, per questa ragione però accadeva che la figura del prefetto del Reno arrivasse a cumulare un'curiosa sovrapposizione di competenze, dovendo ricoprirle entrambe. Questa sovrapposizione, geografica e dei componenti delle magistrature, comportava a sua volta l'idea implicita del fatto che il prefetto di Bologna, per la materia d'acque, era gerarchicamente superiore ai suoi omologhi nei Dipartimenti

---

<sup>380</sup> «il Magistrato civile d'acque per l'immissione del Reno, Prima seduta del 20 agosto 1806; «espose il dubbio sull'applicazione della tassa da far pagare le opere e le spese, se cioè si dovesse seguire una proporzione semplice, basata cioè sui semplici terreni interessati, o geometrica, basata cioè sull'interesse che avevano le persone in rapporto ai terreni. Inoltre se si dovessero conteggiare nella nuova imposta anche gli edifici o solo i terreni. Si decise poi di comprendere anche gli edifici, e di tenere conto del maggiore o minore interesse»; ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>381</sup> Seduta del Magistrato civile d'acque per l'immissione delle del Reno in Po del 20 agosto 1806; *Ibidem*.

<sup>382</sup> «dopo il 24 ottobre 1806 i riferenti del Magistrato civile divennero i Consigli di prefettura»; Lettera di Dionigi Mastellari Commesso al Prefetto del Dipartimento del Reno Presidente del Consiglio di prefettura f. del Magistrato civile d'acque e strade del 13 novembre 1806; ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 5.

adiacenti. Infine, bisogna ricordarlo, al Magistrato era riservato il diritto di esigere imposte per i lavori. Infatti, in un avviso del Magistrato civile per i lavori generali riguardanti il sistema del Po grande del 19 gennaio 1807

A conto della sovrimposta dipartimentale del Reno per la immissione del Reno in Po, si pagherà alla scadenza del corrente mese da tutti li possessori nel Dipartimento del Reno la terza parte del Carico che fu imposto per l'ammontare di un denaro di Milano sopra ogni scudo d'estimo censuario pure di Milano nel mese di novembre p. p. con proclama del Magistrato del 14 di detto mese; ed a conto della sovrimposta di questo anno dovuta dai possessori dei fondi compresi nei circondari dai chirografi pontifici delli 27 agosto 1770, e 22 febbraio 1776 prefiniti<sup>383</sup>.

Alla possibilità di esigere imposte doveva corrispondere la possibilità di raccogliere i proventi in un'unica cassa, cosa che venne attuata con decreto 15 settembre 1807<sup>384</sup> portante la nomina del cassiere del Magistrato civile per l'immissione del Reno in Po, con sede in Bologna. La soppressione del Magistrato d'acque - già dal 24 ottobre 1806 fuso nel Consiglio di prefettura - il 30 marzo 1808 con Decreto portante la soppressione degli aggiunti per acque e strade<sup>385</sup>, non fece che complicare la situazione, rendendo di fatto i consiglieri di prefettura dei vari Dipartimenti gli uomini atti a riempire le fila del mai soppresso Magistrato civile per il Po.

## **Gli incarichi**

Ovviamente al dettato legislativo si affiancava un piano più sostanziale, cioè quello della copertura degli incarichi. Se infatti si è appurato che il Magistrato civile era istituzione di marca bolognese, non poteva che essere poco appetibile, quando addirittura non voluto, dagli altri Dipartimenti. Nel 1808 ad esempio giunse una richiesta dal consigliere di prefettura Besini, a Mosca presidente del Magistrato civile e prefetto del Reno, per chiedere di essere esentato dal servizio, che lo distraeva dai suoi interessi a Modena<sup>386</sup>. La richiesta di

---

<sup>383</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 7, r. 3, 4, 5.

<sup>384</sup> Decreto 15 settembre 1807, BL, vol. 2, 1807.

<sup>385</sup> «Il decreto di S. M. 8 giugno 1805 colle attribuzioni concesse ai prefetti ed ai Consigli di prefettura, provvedendo all'amministrazione e tutela degli oggetti relativi alle acque e strade rende perciò superflua una apposita magistratura per lo stesso ramo di pubblico servizio»; Decreto 30 marzo 1808; ASMI, URPM, b. 8.

<sup>386</sup> «Accuso la di lei veneratissima del 21 scorso maggio n. 239, devo però prevenirla che il sig. commendator prefetto del Panaro ritiene disobbligato quel Dipartimento dello spedire un rappresentante per essere stati soppressi i Magistrati dipartimentali d'acque e strade, ed anche per trattarsi d'un delegato consigliere di quella Prefettura, quand'essa però creda indispensabile il mio intervento onde non ritardare le

esenzione partiva poi dalla ferma volontà del prefetto del Panaro, il quale non voleva perdere un collaboratore prezioso in affari non direttamente interessanti per il suo Dipartimento. La risposta di Mosca fu che, dato che erano stati soppressi i Magistrati d'acque dipartimentali, sarebbe stato corretto supporre che tale ruolo fosse da ricoprirsì proprio dai consiglieri di prefettura dei vari Dipartimenti<sup>387</sup>. Cionondimeno era evidente quanto la Prefettura del Panaro avrebbe voluto sottrarsi dalla partecipazione ad un tale onere. Peraltro lo stesso Mosca riconosceva quanto fino a quel giorno la presenza del Besini fosse servita solo per il numero legale nelle sedute<sup>388</sup>. Era cioè palese a tutti quanto la presenza di consiglieri di prefettura di altri Dipartimenti serviva a coprire lavori fattivamente di solo interesse felsineo<sup>389</sup>.

Per questo non stupisce la lettera di Cavriani, dal Panaro, al direttore generale d'acque e strade il quale propose di sostituire nel Magistrato civile in Bologna i vecchi aggiunti per acque e strade<sup>390</sup>.

Ma questa ritrosia della Prefettura del Panaro a partecipare al Magistrato non deve essere intesa automaticamente come decadenza dell'istituzione stessa, perché al contrario è attestato come nel 1808 le sedute si stessero facendo sempre «più frequenti e importanti che in addietro»<sup>391</sup>. Inoltre la richiesta palesava quanto, una volta aboliti i Magistrati, venisse naturale il cercare di sostituirne le funzioni attraverso i consiglieri di prefettura, proprio come stava accadendo in questo caso<sup>392</sup>.

---

operazioni volute per i lavori già decretati, e per evitare qualunque illegalità d'atti, non ricuso di prestarmi per ora al di lei invito»; Besini consigliere di prefettura del Panaro a Mosca prefetto e presidente del Magistrato civile per i lavori generali del Po in data 2 giugno 1808; ASBO, MCRP, b. C.

<sup>387</sup> «ci ha fatti presenti alcuni dubbi da lei promossi sul ritenersi obbligato codesto Dipartimento dall'avere un rappresentante pei lavori generali del Po dopo la soppressione delle ordinarie magistrature d'acque e strade, ed anche per vestire il predetto sig. avv. la qualità di consigliere di prefettura. Quantunque il Magistrato ritenga che non debba esimersi il Dipartimento del Panaro dall'avere un rappresentante; e che sia decorosa alla rappresentanza la qualità di consigliere di prefettura»; Mosca prefetto e presidente del Magistrato civile per i lavori generali del Po a Besini consigliere di prefettura del Panaro in data 3 giugno 1808; *Ibidem*.

<sup>388</sup> «nonostante si è limitato a preparare il sig. avv. Besini a sedere per la legalità delle ordinarie sessioni»; *Ibidem*.

<sup>389</sup> «Il sig. r prefetto del Panaro con sua rappresentanza dell'11 ottobre mi fa presente accadere di frequente che l'esercizio delle funzioni ordinarie del Consiglio di prefettura rimane paralizzato [...]. Soggiunge poi che ciò che reca maggior dissenso alla sua prefettura si è il dover più volte nel corso dell'anno restar priva d'uno di essi consiglieri costretto ad assistere per l'interesse di quel Dipartimento alle sedute del Magistrato d'acque in Bologna concernente l'immissione del Reno in Po»; Dipartimento del Panaro, provvidenze generali del 20 ottobre 1808; Lettera del ministro dell'Interno alla Direzione generale delle acque e strade; ASMI, URPM, b. 30.

<sup>390</sup> Lettera del 3 dicembre 1808 di Cavriani al direttore generale d'acque e strade; *Ibidem*.

<sup>391</sup> ASBO, MCRP, b. C.

<sup>392</sup> «La circostanza della cessione de' Magistrati d'acque non pare che infirmi la rappresentanza dipartimentale, quando forse non potesse meritare qualche riguardo nel caso attuale la qualità di consigliere di prefettura per la cooperazione necessaria dell'opera sua presso la medesima»; *Ibidem*.

Altra persona all'interno del Magistrato molto influente, con tutta una serie di competenze in materia d'acque, fu Alemanno Isolani. Il fatto che nei documenti del Magistrato quasi mai figurasse il prefetto, ma invece proprio l'Isolani è il segno che si trattava di un'istituzione saldamente in mano a forze locali. Nella fattispecie non erano rari i casi in cui Isolani presentava carte, rispetto ai lavori che stavano venendo compiuti, con la sola richiesta di apporre la firma.

Dall'unità rappresentanza dell'ing. In capo Assalini, i membri componenti il Magistrato civile hanno l'onore di far conoscere al rispettabile loro presidente, capirà quanto giovi il prevenire né suoi principi i gravi disordini, a cui vanno incontro i particolari possidenti adiacenti ai nuovi lavori per l'inalveazione del Reno. E però rassegnano essi alla firma di lei, rispettabile sig. prefetto, il proclama che hanno divisato di porre alle stampe immediatamente e di pubblicare nelle località ove sono i lavori [...] <sup>393</sup>.

Di fatto l'esecuzione di questo ramo importante d'amministrazione, pur sotto controllo prefettizio e delle autorità governative, veniva perseguito da notabili consiglieri d'espressione locale. La figura del prefetto, se era talvolta presente con una funzione di controllo, il più delle volte era completamente assente. E questo accadeva non solo nel 1807/1808, data di avviamento dei lavori, ma ancora nel 1811, lasciando comprendere come la gestione concreta di questa istituzione fosse gestita completamente da persone provenienti da *élites* locali <sup>394</sup>.

## Le competenze e i rapporti istituzionali

Oltre alla facoltà di imporre delle tasse e ordinare l'esecuzione dei lavori, al Magistrato spettava un delicato compito di mediazione degli interessi con la proprietà terriera. Di fatto il Magistrato si occupava di comprare, espropriare, indennizzare i proprietari che avevano terreni o proprietà sul tracciato dei lavori per il Reno <sup>395</sup>. Ed è probabilmente per questa ragione che in seno al Magistrato civile continuarono a venire chiamati i consiglieri di prefettura, con tutto il loro portato informale di interessi soprattutto terrieri. Non essendo un organo giudiziario propriamente detto il Magistrato civile stabiliva specifiche

---

<sup>393</sup> Isolani del Magistrato civile al Prefetto del Reno presidente del Magistrato civile in data 18 agosto 1808; *Ibidem*.

<sup>394</sup> ASBO, MCRP, 1811, b. S.

<sup>395</sup> ASBO, MCRP, 1808, b. D.



convenzioni con i proprietari, sulla base delle situazioni concrete e secondo un criterio estremamente flessibile caso per caso.

Inoltre il Magistrato, oltre a gestire l'acquisto e gli accordi per i terreni di proprietari privati da cui doveva passare il nuovo canale di Reno, indiva gli appalti per i lavori da farsi, e inoltre erogava fisicamente i fondi agli appaltatori vincitori<sup>396</sup>. Il fatto che fosse suo compito indire gli appalti poi non lo metteva al riparo dai controlli della Direzione generale d'acque e strade, obbligatori per legge<sup>397</sup>, anche se l'emissione dei mandati di pagamento gli competeva ancora<sup>398</sup>. I procedimenti d'appalto seguivano una procedura classica, con la pubblicazione dell'avviso nei Dipartimenti interessati, la convocazione del Magistrato, e la chiamata delle figure istituzionali necessarie, ovvero il prefetto del Reno, i consiglieri di prefettura dei Dipartimenti interessati, dell'ispettore generale, dell'ingegnere in capo e dell'ingegnere ordinario specificatamente competente per quel tipo di lavori<sup>399</sup>. Alla Direzione generale d'acque e strade spettava invece il solo ruolo di supervisione della correttezza e bontà dei lavori e delle procedure<sup>400</sup>. Tale supervisione però non era solo formale, ma sostanziale, dato che il volume di denaro per i lavori in campo era complessivamente enorme. Raramente i mandati d'appalto per i lavori scendevano sotto le 50.000 lire milanesi<sup>401</sup> e capitò più volte che Paradisi venisse personalmente a Bologna per controllare fisicamente tutti gli incartamenti e la correttezza formale, e sostanziale, del Magistrato<sup>402</sup>. Il controllo del Paradisi era necessario perché, proprio partendo da quanto stabilito dal decreto 25 giugno 1805 e dalle norme successive, una parte dei fondi sarebbero

---

<sup>396</sup> ASBO, MCRP, 1808 b. F.

<sup>397</sup> «Visto il certificato del sig. ing. In capo Assalini direttore dei lavori. In pendenza della stipulazione del contratto di appalto apportato già dalla Direzione generale delle acque e strade. Si emetta mandato di lire 10000 italiane all'appaltatore Cavazzati; tenuta sempre la sigurtà de' fratelli Costa obbligate specialmente anche a questa somma di lire 10000; FIRMATO Isolani, Bertoni, Casali, Besini»; Voto del Magistrato civile pei lavori generali del Po del 2 dicembre 1808; *Ibidem*.

<sup>398</sup> «Visto il rapporto dell'ing in capo Assalini direttore dei lavori in data 20 corrente si emetta mandato di lire 320 a favore del sig. Franco Fregna appaltatore dell'atterramento degli alberi lungo la linea di Reno - FIRMATO: Isolani, Besini, Casoli»; voto del Magistrato civile pei lavori generali del Po del 13 dicembre 1808; *Ibidem*.

<sup>399</sup> Magistrato civile pei lavori generali del Po, aste pubbliche per i lavori del 30 maggio 1808; *Ibidem*.

<sup>400</sup> «Dopo di avere con mia lettera di oggi sanzionata la deliberazione dell'appalto dei lavori descritti nelle cedole del primo giugno a n. 4 a favore di Antonio Zuecca, debbo ora manifestare al Magistrato il mio dispiacere per aver egli con men sufficiente accortezza condotto l'affare della miglioria del vigesimo promessa dagli obblatori faentini»; Paradisi, direttore generale delle acque e strade e de porti marittimi del Regno al Magistrato civile pei lavori generali del Po in data 7 luglio 1808; *ibidem*.

<sup>401</sup> «Visto lo stipulato entro enunciato si emetta mandato di 59522.85 lire a favore del cittadino Antonio Zuecca quale appaltatore dei lavori - FIRMATO: Isolani, Casali, Besini, Mosca presidente»; Voto del Magistrato civile per i lavori generali riguardanti il sistema del Po grande in data 20 luglio 1808; *Ibidem*.

<sup>402</sup> «Il direttore generale Paradisi incontra il Magistrato civile per esaminarne l'operato e la correttezza nell'amministrazione FIRMATO: Mosca prefetto, Isolani, Raspi, Casali, Paradisi direttore generale»; Seduta del Magistrato civile per i lavori generali riguardanti il sistema del Po grande in data 7 settembre 1808; ASBO, MCRP, b. G.

stati di provenienza governativa. Infatti nel 1808 la Direzione generale dava bimestralmente ordine di emettere cospicui assegni per coprire le spese sostenute. Si trattava di assegni che nel 1808 potevano andare dalle 100.000<sup>403</sup> lire fino alle 400.000<sup>404</sup>, cioè di cifre che assommate fra di loro erano veramente enormi, e che sembravano quasi certamente sfiorare le cifre preventivate inizialmente per i lavori. Peraltro non si trattava di spese destinate a decrescere, quando invece le fonti comprovano quanto il costo di questa opera aumentò vertiginosamente, fino alla ragguardevole cifra di 700.000 lire milanesi in una sola bimensilità<sup>405</sup>. Peraltro nella maggior parte dei casi i lavori d'appalto erano assegnati ad un singolo appaltatore, di cognome Zuecca e probabilmente di Ferrara, che nel 1811 arrivò ad adoperare ben 2200 operai per l'escavazione del nuovo canale<sup>406</sup> e a ricevere acconti fino a 50.000 lire mensili.

In questo senso allora si può affermare che, per quanto riguarda le operazioni per l'inalveazione del Reno in Po, il Magistrato civile non solo non visse l'apparente decadenza dovuta al controllo della Direzione generale e al disinteresse degli altri Dipartimenti, ma fu via via più attivo nel corso degli anni. Il Magistrato disponeva di un certo margine di libertà economica, di un altrettanto autonoma capacità impositiva e, seppur sotto controllo governativo, di una capacità di mediazione degli interessi coinvolti. Fattivamente al Magistrato era infine attribuito il diritto di disporre gli indennizzi per le espropriazioni eseguite per i lavori di sua competenza<sup>407</sup>. Nel caso di espropriazioni, proprio nel caso di controversia fra i proprietari e il Magistrato civile, o fra i proprietari e la Direzione generale d'acque e strade, il compito di istruire le pratiche, di controllare la buona esecuzione dei

---

<sup>403</sup> «Prevenendomi il sig. ministro del tesoro di avere a seconda delle mie premure, ordinata la realizzazione anche del secondo mandato corrente bimestre a compimento della somma di lire 143386.74 assegnato per l'immissione del Reno in Po' nel bimestre stesso»; Lettera del direttore generale delle acque e strade e de porti marittimi del Regno al Magistrato civile per i lavori generali del Po in data 2 agosto 1808; *Ibidem*.

<sup>404</sup> «Mi affretto a prevenire codesto Magistrato di avere disposto per la realizzazione dell'assegno del bimestre per i lavori dell'immissione del Reno in Po, nella somma d'italiane lire 399700.27 giusta l'approvazione fattami col rapporto 4 novembre p. p. n. 25738»; Lettera del direttore generale delle acque e strade e de porti marittimi del Regno al Magistrato civile per i lavori generali del Po in data 6 dicembre 1808; *Ibidem*.

<sup>405</sup> In questo caso venne richiesto lo stanziamento di 705.000 lire milanesi; Prefetto del Reno Quirini Stampalia e presidente del Magistrato civile per i lavori generali del Po in data 21 ottobre 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 3, b. 2.

<sup>406</sup> «Bolognini direttore de' lavori di Reno per il Magistrato civile per i lavori generali del Po il 2 maggio 1811»; «Non essendo terminati li carteggi della levata del lavoro Zuecca, e trovando sul lavoro circa 2200 operai, opina potersi pagare al suddetto lire 20000 a conto della sesta rata dell'anno 1810»; ASBO, MCRP, b. S.

<sup>407</sup> «Vista la scrittura relativa alla cessione del terreno nell'alveo di Reno abbandonato per la somma totale di lire 1623 dovute al signor Luigi Piccinini proprietario. Si emetta mandato pel terzo convenuto in lire 541 al sig. Luigi Piccinini - FIRMATO: Isolani, Casoli»; Relazione del Magistrato civile per i lavori generali riguardanti il sistema del Po grande in data 22 febbraio 1811; ASBO, MCRP, 1811, b. Q.

rilevi da parte degli impiegati e degli ingegneri, e stabilire a termini d'equità spettava infine proprio ai consiglieri di prefettura<sup>408</sup>. Più che un giudizio contenzioso, quello che veniva richiesto ai consiglieri di prefettura, per questo tipo di controversie, era un parere<sup>409</sup>, in quanto esperti del luogo, degli usi, delle pratiche e di diritto. Non sempre però si trattava però di vero controllo.

Ad esempio, l'espropriazione di un mulino, forno e cartiera dell'importante famiglia Bevilacqua per la costruzione del nuovo cavo per l'immissione del Reno in Po, portò gli interessati a rivolgersi allo stesso consigliere di prefettura Salina che stava istruendo la pratica per conto del direttore generale d'acque e strade<sup>410</sup>. Nella fattispecie gli interessati non solo poterono leggere le pratiche, ma subito dopo scrissero ad un altro uomo di loro fiducia per chiedergli di modificare la documentazione presente presso il Magistrato civile per l'immissione di Reno in Po, ovvero proprio Alemanno Isolani<sup>411</sup>. In questo senso, sotto il formale rispetto delle regole di procedura, e nonostante l'apparentemente regolare istruzione delle pratiche, le reti di relazioni interne fra le *élites* dipartimentali influenzavano profondamente i meccanismi istituzionali di gestione delle acque.

I Magistrati d'acque e i consiglieri di prefettura continuavano a ricoprire, quel ruolo di camera di compensazione degli interessi svolto fino a poco tempo prima dalle magistrature d'antico regime. La stessa configurazione ambigua del Consiglio di prefettura, e chiaramente antica del Magistrato civile, favorivano questa impostazione concreta degli affari istituzionali.

---

<sup>408</sup> Regolarizzazione del contratto sulla vendita della cartiera, molino e forno Bevilacqua acciò si devenga a nuova trattativa, caso istruito dal consigliere Salina; *Ibidem*.

<sup>409</sup> «Per il Prefetto del Reno (sostituto firma illeggibile) al sig. avv. cav. Salina perché riuniti gli antefatti si compiacca di esaminare, e di procedere con tutta l'intelligenza col Magistrato civile presentandogli i suoi umi nell'andamento dell'affare»; *Ibidem*.

<sup>410</sup> «Mio personale ed amico pregiatissimo, debbo chiederle se io le reco incomodo con questa mia lettera, ma affidati alla sua solita cortesia ed amicizia, a lei mi dirigo, e nello stesso tempo posso ricordarmi della sua grazia. Intesi da mio figlio, e da Bonati, che ebbero il bene di rivederlo, avere letta la posizione dell'affare Mulino e cartiera del sig. avvocato Salina e quindi passati essi per rilevare lo stato della cosa rilevarono la determinazione sull'affare di passare alla sollecita stipulazione dell'istromento in questo mese di maggio corrente»; Lettera di Bevilacqua ad Alemanno Isolani; *Ibidem*.

<sup>411</sup> *Ibidem*.

## IN SINTESI

Il Sistema Bolognese, costruito attorno al rapporto legato pontificio e Senato cittadino, non scomparve con l'arrivo dei francesi in Italia. In particolare fu nei Consigli di prefettura, associati al Senato, e nella figura del prefetto, che i bolognesi trovarono l'istituzione perfetta per inserirvi tutto il portato concezionale del loro modo di intendere l'ordinamento.

Ad un'azione politica che si potrebbe definire come "adattiva", volta a non sacrificare il vecchio sistema a favore del nuovo, si può associare un secondo piano, ovvero quello dell'adattamento del nuovo sistema che stava venendo allora costruito alle proprie esigenze. Un rappresentante di notevole importanza di tale capacità d'influenza è Antonio Aldini, grande Statista e avvocato bolognese, che condizionò pesantemente la produzione normativa nel vitale settore delle acque, a partire dalla legge 20 aprile 1804, passando per il decreto 25 giugno 1805<sup>412</sup>, finanche al decreto 6 maggio 1806 e i successivi regolamenti del 20 maggio 1806.

In ogni caso dai testi della produzione normativa sulla materia d'acque e strade si intravede, in diversi articoli, quanto vi fosse in atto una lotta fra *élites* regionali per imporre il proprio modello di gestione della cosa pubblica. In particolare si è notato come l'introduzione del sistema dei comprensori per le acque, delle Società d'interessati, delle relative delegazioni e del loro specifico sistema d'organizzazione, fosse il prodotto non solo dell'ambiente politico cispadano, ma più spiccatamente felsineo. In effetti fu una vittoria del segmento cispadano se nel 1806 venne ancora previsto un sistema istituzionale ibrido fondato sui Magistrati e sui corpi d'acque, quando invece olonisti come Antonio Cossoni ne avevano auspicato l'abolizione in favore di un sistema amministrativo gerarchico.

La fusione fra Magistrato d'acque e strade e Consigli di prefettura del 24 ottobre 1806 fu un ulteriore successo dell'Aldini suggeritore. Egli infatti ne sfruttò l'elevato grado di

---

<sup>412</sup> La creazione dei Magistrati d'acque e strade, e del Magistrato per il Po in grande con il decreto 25 giugno 1805, costituiva il chiaro successo di una classe dirigente che era riuscita ad ottenere al contempo la concessione per l'inalveazione del Reno in Po, suo interesse particolare, e il controllo degli altri Magistrati dipartimentali, segno della volontà di controllare il sistema generale delle acque. L'esistenza del Magistrato peraltro si poneva in modo concorrenziale rispetto alla Direzione generale d'acque e strade ed era dotato, bisogna rimarcarlo, di un'autonoma capacità impositiva su tutti i Dipartimenti sottoposti. Per il Reno vi venne nominato proprio l'Isolani, ovvero uno dei più importanti e influenti possidenti ed aristocratici del Dipartimento del Reno. Infine bisogna dire che questo Magistrato, dopo l'abolizione dei Magistrati d'acque dipartimentali, nel 1808, sarebbe stato composto dai consiglieri di prefettura. Lo stesso Magistrato non venne mai abolito e procedette fino al 1814 la sua opera di costruzione di quello che poi avrebbe preso il nome di cavo napoleonico. Nei fatti i bolognesi, grazie alle pressioni delle proprie *élites* politiche presenti anche a Milano (e oltre grazie all'Aldini), riuscirono a re-introdurre nel Regno d'Italia napoleonico il loro modello magistratuale-corporativo, costruendolo attorno al Consiglio di prefettura, istituzione solo apparentemente "nuova, e invece figlia di una concezione della gestione della cosa pubblica che affondava profondamente le radici nel passato d'antico regime.

sovrapponibilità, la loro collegialità, ma soprattutto il loro essere istituzioni che amministravano e giudicavano al contempo. Fra i due consigli risalta la spiccata ridondanza negli scopi e negli strumenti, in particolare per il fatto che entrambi dovevano approvare i preventivi e consuntivi dei corpi loro affidati in tutela (i comuni ai Consigli di prefettura e i corpi d'acque ai Magistrati). Al contempo Aldini sostenne di fronte all'imperatore le Società d'interessati, arrivando addirittura a definirle "corporazioni". In un certo senso si può affermare che Aldini, così come anche altri amministratori bolognesi, non cercavano solo di tutelare i propri interessi particolari, ma stavano cercando di salvaguardare nel nuovo Stato il loro stesso modo di concepire l'ordinamento e il sistema di governo della cosa pubblica. Si è compreso che fra le righe delle varie norme via via emanate si possano intravedere le varie anime dell'Italia napoleonica. Da una parte, in particolare nella legge 6 maggio 1806, si sono notate le reminiscenze del modello d'amministrazione, gerarchica, basato sulla dicotomia pubblico/privato d'influenza austriaca, e di riflesso olonista. Dall'altra, nel regolamento 20 maggio, corretto da Aldini, si denota il tentativo di correggere l'incisività del decreto 6 maggio, con la re-intromissione della sfera mista tramite magistrature e corpi del sociale tipica dei sistemi di governo pontifici.

In ogni caso la concezione istituzionale delle legazioni trovò nei Consigli di prefettura un *humus* fertile per potersi sviluppare. Le maggiori famiglie possidenti e aristocratiche bolognesi entrarono nel Consiglio di prefettura. Dato che queste persone erano al contempo membri e spesso presidenti dei corpi non aboliti dal sistema, e quindi anche quelli d'acque, si venne a instaurare a livello istituzionale un meccanismo per cui i controllori e i controllati erano le stesse persone, e non in rottura con il passato, ma in piena continuità. Il Consiglio di prefettura, chiamato a comporre il pubblico e privato interesse, era cioè composto di interessati.

Facendo un raffronto con il vicino Dipartimento del Rubicone si è intravista la strutturale diversità rispetto a quello del Reno, e ancora più da quello dell'Olona. Se nel Reno il Consiglio di prefettura tendeva a rappresentare diversi tipi di interessi della vecchia aristocrazia cittadina, in particolare possidenti, commercianti e infine delle influenti istituzioni caritatevoli, così non era nel Rubicone. In quest'ultimo ogni città sufficientemente importante del Dipartimento trovò rappresentanza di fronte al prefetto nel Consiglio di prefettura. In questo senso la comparazione fra Rubicone, Olona, Agogna e Reno mostra perfettamente come i diversi tipi di rappresentanza esercitati dai Consigli di prefettura fosse il segno delle specificità del tessuto sociale che ogni Dipartimento esprimeva. Il raffronto fra il Consiglio di prefettura del Rubicone e i suoi omologhi degli

altri Dipartimenti, pur mostrando il medesimo *fil rouge* della composizione del pubblico e privato interesse, ha posto con forza la necessità di accorgersi delle tante, e sostanziali, peculiarità che ciascuna istituzione tendeva ad esprimere in ogni Dipartimento.

Tornando nel Reno si è notato quanto il Consiglio di prefettura nelle vertenze non solo giudicasse, ma cercasse delle eque composizioni, se non addirittura delle vere e proprie compensazioni, in particolare proprio per la materia d'acque. Al contempo si è visto come i progetti per la aste, teoricamente sotto controllo prefettizio e della Direzione generale d'acque e strade, fossero direttamente preparati e proposti dalle stesse Società d'interessati, lasciando intravedere come l'iniziativa<sup>413</sup> per i lavori locali d'acque e strade fossero ancora pienamente d'iniziativa non Statale. In un contesto siffatto, di grande vitalità dei corpi d'acque, e dei consiglieri, il prefetto svolgeva il ruolo di limite agli eccessi. Si può anzi affermare che la capacità di reale incidenza dei consiglieri, nelle materie d'acque e strade, fosse inversamente proporzionale alla forza politica del prefetto.

Ciò che è risaltato poi è stato il vedere la natura negoziabile del Consiglio di prefettura. In mancanza di una regola di procedura chiara, i componenti trattavano e usavano l'istituzione in base alle proprie specifiche esigenze: alcuni la volevano sempre più vedere come un tribunale, altri invece spingevano perché rimanesse un Magistrato. Il Consiglio di prefettura era cioè diviso fra diverse anime al suo interno, e concezioni, e il suo modificarsi non era causato solamente da impulsi provenienti dal "centro", ma anche a partire da una graduale presa di coscienza dei suoi stessi componenti. Ad essere precisi è sulle tante questioni di procedura<sup>414</sup> che si costruì, gradualmente e in modo profondamente sofferto, la natura di tribunale del Consiglio di prefettura. Le concrete scelte, operate in questi casi, dipendevano poi dai rapporti di forza fra i vari consiglieri, nel rapporto con il prefetto, e nei casi più importanti con la Direzione generale d'acque e strade. Si può cioè affermare che nei casi più spinosi il governo interveniva, dirimeva, e stabiliva una regola generale, ma ciò avveniva il più delle volte per stessa richiesta dei consiglieri.

Si è compreso che il modello francese e quello felsineo erano per larga parte compatibili. In particolare se l'unico corpo riconosciuto dal regime francese era il comune, sulla base della legge Le Chapelier del 1791, e questi era infatti tutelato e disciplinato dal *conseil de prefecture* e dal *Conseil d'État*, così in Italia i corpi vennero posti sotto controllo dei loro

---

<sup>413</sup> Non si sta parlando invece del controllo e della tutela dei lavori e delle controversie in materie d'acque e strade, ormai pienamente in mano dei prefetti, dei Magistrati e della Direzione generale guidata dal Paradisi.

<sup>414</sup> Come l'obbligo o meno di sentire le parti, la necessità di stabilire chiaramente il tempo massimo per anteporre appello, oppure il divieto – o meno - di non accogliere nuove prove di una parte senza comunicarle anche all'altra.

equivalenti italiani. Il legislatore italiano si trovò a dover operare in un ordinamento più ricco di corpi (riconosciuti) di quello francese<sup>415</sup>, e questo grazie agli interventi di specifici gruppi d'interesse regionali. La grande innovazione, in Italia, fu la creazione di un sistema a magistratura unica, laddove in passato a ciascuna sotto-articolazione dell'assemblea di ceti dei senati era stato attribuito uno specifico campo d'interesse pubblico (e sovente un corpo sociale da controllare). La società di corpi italiana era in epoca napoleonica vitale e molto attiva politicamente, e questo non poteva che ampliare l'attività dei Consigli di prefettura chiamati a controllarli.

Ciò non toglieva però che il riconoscimento del centro ormai non solo fosse divenuto ineludibile, ma condizione necessaria per la stessa sussistenza di tali corpi. Bisogna poi dire che il controllo dei Consigli di prefettura sopra l'attività dei corpi d'acque era effettivo, e si esercitava sui preventivi, le spese supplementari, le aste e le richieste di stare in giudizio. Tale tutela era condivisa con il corpo degli ingegneri, coi quali però le frizioni non erano poche, soprattutto perché la loro funzione, scopo ed azione non erano coerenti all'interno del modello magistratuale che i Consigli di prefettura rappresentavano. È necessario inoltre sottolineare che i Consigli di prefettura, composti di interessati, non erano semplicemente collusi con la società corporata. Il controllo dei consigli era effettivo, ed è testimonianza della capacità del sistema napoleonico di sfruttare la classe dirigente, e i suoi interessi, per riuscire a integrare gradualmente realtà sociali differenti all'interno del proprio – unico – modello istituzionale.

In questo contesto, in particolare fino al 1809, il corpo degli ingegneri fu nel Dipartimento del Reno solo formalmente alle strette dipendenze della Direzione generale d'acque e strade, quando invece non di rado dipendeva dagli ordini degli stessi Consigli di prefettura. Si trattava di una situazione curiosa, dato che il corpo degli ingegneri d'acque e strade, col suo legame con la Direzione, rappresentava un modello alternativo di gestione pubblica delle acque che nel lungo periodo avrebbe sostituito quello magistratuale. Per questa ragione, rispetto a questi due attori, è più corretto parlare di coesistenza di due modelli diversi all'interno di un medesimo piano storico-istituzionale. Si è cioè compreso che ciò che caratterizzò l'Italia napoleonica, in materia d'acque, non fu tanto la sostituzione dello Stato amministratore (gli ingegneri) allo Stato disciplinatore (i Consigli di prefettura), ma fu piuttosto la loro convivenza.

---

<sup>415</sup> Basti pensare alle Congregazioni di carità.

È per questa ragione che le frizioni fra consiglieri ed ingegneri non furono mai poche, portando il Consiglio di prefettura a mandare numerose lamentele contro gli eccessi di un corpo tecnico che già cominciava a mostrare i segni di un modo differente d'amministrare. Ciò che però risulta sorprendente è il notare come il prefetto, in queste occasioni, si presentò non di rado più come campione delle libertà e autonomie locali, piuttosto che rappresentante dei nuovi tecnici.

Nel frattempo in materia di strade il Consiglio di prefettura, fra il 1805 e il 1809, continuavano ad eseguire arbitrati e conciliazioni, seguendo un piano fondamentale equitativo. I consiglieri si esprimevano sopra quanto prodotto dalle parti, ma arrivavano a suggerire nuove soluzioni, con lo scopo di perseguire il maggiore beneficio possibile non solo delle parti, ma anche del pubblico interesse. È su questo piano che si è intravisto la lenta e travagliata trasformazione del consiglio da organo consultivo del prefetto (in cui i consiglieri si occupavano di istruire le pratiche) a istituzione giudiziaria con potere vincolante<sup>416</sup>. In questo senso si può parlare veramente di un Consiglio di prefettura in cerca d'identità, lungo tutta la parabola napoleonica.

In questo contesto la già citata mancanza di procedura spingeva il consiglio non solo ad esercitare funzioni talvolta giudiziarie, e talvolta amministrative, ma anche a dichiarare di pubblica amministrazione i casi. Si è cioè compreso che il Consiglio di prefettura svolgeva, nel Reno, un informale compito di giudice del riparto, teoricamente d'esclusiva competenza del Consiglio di Stato e delle istituzioni del governo in Milano.

---

<sup>416</sup> Al contempo, verso il 1810, il Consiglio di prefettura cominciò a cambiare il suo stesso vocabolario, passando dal "proferire delle opinioni", al fatto di "emettere delle decisioni".



# IV. L'ORDINAMENTO EX- AUSTRIACO D'ACQUE E STRADE

## UNA REALTÀ COMPLESSA

### Il Milanese

La realtà del Milanese a differenza della Bassa padana solcata dal Po, aveva fin dall'antichità dovuto fare i conti con la mancanza di fiumi navigabili di grosse dimensioni. Ciò aveva portato allo sviluppo di complesse opere d'ingegneria per la navigazione e per rendere irrigabili terreni a volte anche assai distanti dai corsi d'acqua naturali.

Ad esempio, «prima del quattrocento esistevano in Lombardia due grossi canali da cui si dipartivano le rogge per l'irrigazione del terreno: il naviglio Grande [...] e la Muzza»<sup>1</sup>, cui si aggiunse poi la costruzione del Naviglio della Martesana. Il sistema, nel XV secolo si basava sul principio per cui i tre grandi navigli erano di proprietà dello Stato, mentre le molte rogge che si dipartivano da esse erano «invece possedute da esponenti di grandi famiglie, cui era stato concesso di costruirle, o di grossi enti religiosi»<sup>2</sup>. La concessione per l'uso d'acque era infine di pertinenza ducale, mentre le altre bocche e rogge erano di diretta proprietà dei «grossi possessori di terre, privato o religiosi», i quali «utilizzavano, come per le terre, lo strumento giuridico dell'investitura livellaria perpetua a favore di rappresentanti di grandi famiglie»<sup>3</sup>. In questo senso si comprende come il sistema di irrigazione lombardo si fosse sviluppato a partire dall'iniziativa dei grandi possessori, aristocratici già con l'inizio dell'età moderna.

---

<sup>1</sup> Enrico ROVEDA, *Il beneficio delle acque. Problemi di storia dell'irrigazione in Lombardia tra XV e XVIII secolo*, in Enrico ROVEDA, *Uomini, terre e acque, Studi sull'agricoltura della "Bassa lombarda" tra XV e XVII secolo*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 260-277.

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 265.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 267.

Tale sviluppo aveva poi visto una forte disparità tra territori e territori. Se infatti i terreni del Lodigiano erano stati oggetto fin dal quattrocento di un grande sviluppo della cultura irrigua, così non era per il pavese, «dove l'ampliamento della rete irrigatoria avverrà solo nei primi decenni dell'Ottocento, con il compimento del Naviglio di Pavia e la costruzione dei cavi Lorini-Marocco, Belgioioso e Borromeo»<sup>4</sup>.

Nel corso del Settecento invece, in quella che era diventata la Lombardia austriaca, all'interno di un vasto progetto riformatore non solo delle acque, ma dell'intero ordinamento<sup>5</sup>, la pratica dell'irrigazione vide un aumento sempre più significativo, in quella che è stata definita «l'epoca dei grandi dissodamenti di aree incolte, di sistemamenti della giacitura dei terreni, e di introduzione delle acque nei fondi coltivati»<sup>6</sup>. Una grande espansione dovuta all'uso di «grandi masse idriche che in Lombardia, salvo il mantovano appartenevano ormai ai privati»<sup>7</sup>, anche grazie al diritto detto *di acquedotto*, cioè una regolazione normativa delle derivazioni che facilitava la derivazione delle acque<sup>8</sup>.

Come ha dimostrato Giorgio Bigatti, la controversa natura sulla natura giuridica dell'acqua in Lombardia era assai antica, e si trova traccia di disquisizioni già tra i dottori bolognesi e Federico I a Roncaglia<sup>9</sup>. Disquisizioni che portarono a definire *in primis* pubblici «tutti i corsi d'acqua navigabili e i loro affluenti»<sup>10</sup>, un principio che venne poi ripreso ancora in epoca napoleonica, durante la stagione delle riforme delle acque nel 1804<sup>11</sup>, ma poi estromessa nel 1806 con una ben più radicale espansione del controllo e dell'interesse pubblico in settori fino ad allora di quasi esclusivo interesse privato.

Il sistema di gestione delle acque basato su una partizione tra interessi privati e pubblici, non poteva che comportare controversie e frizioni laddove questi si incontravano, cioè per le derivazioni, gli usi, il possesso, ma soprattutto per la ripartizione dei costi di gestione e manutenzione. Tali controversie portarono lo Stato Milanese a creare nel XIV secolo un

---

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 271.

<sup>5</sup> Cfr. Carlo CAPRA, *Il Settecento*, in Domenico SELLA & Carlo CAPRA, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, Milano, UTET, 1984, pp. 310-555.

<sup>6</sup> Piero BEVILACQUA, *Le rivoluzioni dell'acqua* cit., p. 268.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 270.

<sup>8</sup> Si trattava di un «artificio giuridico di lontane origini consuetudinarie, in virtù del quale chiunque poteva condurre le acque per gli altrui fondi pagando, a titolo di indennizzo, il valore del terreno occupato dal cavo accresciuto di un quarto»; in Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 23.

<sup>9</sup> Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 28.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 29.

<sup>11</sup> «Art. 2. I lavori occorrenti tanto né porti di mare, quanto intorno ai fiumi, torrenti e laghi che hanno per unico oggetto la navigazione, sono a carico della Nazione. La legge assegna annualmente i fondi necessari per tali spese. [...] Art. 6. Dal punto in cui i torrenti, i fiumi e le loro diramazioni scorrono stabilmente entro argini siano o non siano navigabili, la spesa dei lavori incumbe ai possidenti terreni entro quei circondari, consorzi o territori, a carico de' quali stanno tali spese in forza di convenzioni, e legittime consuetudini sin qui praticate»; Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

nuovo tipo di funzionario, il giudice delle acque, con competenza «giurisdizionale, estesa a tutto il territorio, ed esecutiva, ristretta alle acque di proprietà del comune»<sup>12</sup>.

Il giudice delle acque, figura istituzionale civica, venne poi progressivamente sostituito da una nuova magistratura di espressione ducale, con la riorganizzazione operata da Giangaleazzo Visconti. Tale riorganizzazione porterà alla nascita di una magistratura che «sopravvivrà, con alterna fortuna, fino al 1749, con il nome di Magistrato straordinario»<sup>13</sup>. A tale Magistrato straordinario ne venne affiancato uno ordinario che, dopo la seconda metà del 1700, con la ristrutturazione delle istituzioni d'acque nel Milanese voluto da Gian Luca Pallavicini, sarebbe stato poi fuso in quello ordinario. Tale fusione che portava un ingente razionalizzazione del sistema di gestione, appalto e manutenzione del sistema idrico, ma non avrebbe certo «intaccato il monopolio esercitato sulle cariche dal patriziato milanese»<sup>14</sup>.

Il sistema del riparto delle spese subì infine mutazioni importanti, con l'editto 29 settembre 1786, per cui veniva regolamentato «il sistema di concorso nelle spese per i fiumi facenti da confine, chiamando a contribuirvi, oltre ai proprietari e alla Regia camera, anche lo "Stato"»<sup>15</sup>. Si trattava di un editto le cui implicazioni, vennero amplificate dal successivo decreto 30 gennaio 1793 per cui in «caso di gravi interventi di riparo sul Po» era previsto un «concorso a tre livelli, che scattava quando le spese toccanti a ogni singolo circondario eccedevano la quota prefissata delle deduzioni previste dal catasto»<sup>16</sup>.

Per quanto riguardava invece il controllo fisico dei singoli corsi d'acqua, così come l'apertura e chiusura delle opere di ingegneria idraulica, il tutto veniva demandato ai cosiddetti campari, i quali erano sostanzialmente dei tecnici, e fiduciari, la cui figura professionale era ancora attiva a metà dell'Ottocento<sup>17</sup>.

Queste figure non esaurivano però il panorama istituzionale della Lombardia austriaca, almeno non ovunque.

---

<sup>12</sup> Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 52.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 53.

<sup>14</sup> Silvia BOBBI, *La Milano dei Fè, appalti e opere pubbliche nel Settecento*, Milano, Rubbettino, 2006, p. 81.

<sup>15</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 810.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 65.

## Un territorio che dettava le forme di organizzazione istituzionale

Nella pianura padana, «avvicinandosi al medio corso del Po, l'efficienza del corso irriguo diminuiva via via per la ridotta pendenza dei piani di scolo»<sup>18</sup>, così come i fiumi, a differenza di quelli più a monte, cominciavano a necessitare di sempre più importanti opere di arginatura, da mantenere sempre in perfetta efficienza, al fine di evitare disastrose rotte ed esondazioni nelle stagioni delle piene. Per questa ragione nella pianura padana si erano venuti a creare due sistemi:

- il primo, più a monte verso Milano, dove il «riparto di massima dei corsi d'acqua era realizzato distinguendo quelli senza dubbio di proprietà demaniale, per i quali in varie forme era ammesso un intervento della Regia camera nelle opere di manutenzione e di riparazione, da tutti gli altri, lasciati alla cura di aziende private o di comunità locali»<sup>19</sup>;
- il secondo, nella bassa, dove i fiumi cominciavano a scorrere arginati, operava nelle principali città sino dalla metà del cinquecento un apposito Magistrato patrizio, come a Cremona, a Pavia e nel Lodigiano<sup>20</sup>. Questi Magistrati a loro volta si andavano ad interfacciare con dei consorzi di interessati, ovvero corpi composti dalle persone che avrebbero potuto risentire un danno, o un privilegio, rispetto a uno specifico corso d'acqua.

In questo modo si intravede perfettamente come nella Lombardia austriaca, solo per la parte vicina al Po e nel mantovano, si era venuta a formare una cultura istituzionale di gestione delle acque se non analogo, quanto meno simile a quello sviluppato nel bolognese, o nella Romagna. Esisteva cioè una sorta di sostrato ordinamentale che, attraversando i confini politici, era determinato, pur in forme diverse, letteralmente dalla conformazione geografica del territorio. Quando a fine Settecento le truppe napoleoniche ormai avevano stabilito il dominio francese sull'Italia, tale modello era già stato più volte modificato per merito delle riforme austriache della seconda metà del Settecento. Tali provvedimenti erano andati in una direzione precisa, ovvero «nel senso di un assunzione in proprio, da parte del

---

<sup>18</sup> Giorgio BIGATTI, *Inerzie e progettualità della politica idraulica nella Lombardia napoleonica*, Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992, p. 467.

<sup>19</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 809.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

governo austriaco, di precise responsabilità nell'amministrazione delle acque»<sup>21</sup>. A questo accentramento, evidente, non era corrisposta però la subitanea cancellazione delle diversità.

## L'eccezione mantovana

### LE ORIGINI DI UN SISTEMA D'ECCEZIONE

Mantova fin dai tempi dei Gonzaga aveva sviluppato un peculiare sistema delle acque<sup>22</sup>, «ereditato dai tempi del Ducato [...] secondo cui tutte le acque, di qualunque natura esse fossero [...] appartenessero al demanio del principe»<sup>23</sup> e che fossero semplicemente concesse in uso ai privati e alle digagne<sup>24</sup>. Le digagne erano l'equivalente mantovano dei comprensori, ed erano composte da tutti i possidenti interessati<sup>25</sup>. La soprintendenza dei lavori compiuti dai consorzi a capo dei comprensori era affidata a un'istituzione specifica, il maestrato d'acque, il quale a partire dalla fine del XVI secolo avrebbe «sottratto progressivamente potere decisionale ai singoli consorzi»<sup>26</sup>. Allo stesso tempo però alcune funzioni giudiziarie erano rimaste invalse all'interno delle digagne, soprattutto per l'operato di una figura eminentemente tecnica quale era il giudice delle acque<sup>27</sup>, un diretto interessato, di solito grande possidente, del comprensorio. Al contempo, non disponendo le digagne di finanziamenti esterni, il reperimento delle risorse era tutto interno tra gli interessati, basandosi sul maggiore o minore interesse degli possessori (ovvero sul minore o maggiore possesso di biolche di terra)<sup>28</sup>.

Ne conseguiva come, nonostante a livello centrale fosse stata stabilita la pubblicità di tutte le acque, a livello locale permanesse nel mantovano un sistema di gestione estremamente particolaristico, peraltro basato sul principio per cui le contravvenzioni e gli

---

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 810.

<sup>22</sup> Cfr. Eugenio CAMERLENGHI, *Verso il territorio merce*, in Marzio Achille ROMANI (a cura di), *Storia di Mantova, Uomini ambiente, economia, società, istituzioni*, Mantova, Tre lune edizioni, vol. 2, 2008, pp. 5-60

<sup>23</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 811

<sup>24</sup> Per uno studio sull'origine di tale istituzione Cfr. Carlo TOGLIANI, *Gestione e amministrazione dalle digagne ai consorzi idraulici*, in Eugenio CAMERLENGHI, Viviana REBONATO, Sara TAMMACCARO (a cura di), *Il paesaggio mantovano nelle tracce materiali, nelle lettere e nelle arti*, Firenze, Leo S. Olschki, 2010, pp. 109-159.

<sup>25</sup> «Avendo sancito i Gonzaga essere i fiumi proprietà dello Stato e lor esclusivo diritto a disporre delle acque derivate da quelli a mezzo di speciali condotti, imponendo ai sudditi le spese relative alle strutture idrauliche, era inevitabile per poter controllare la situazione predisporre strutture amministrative adeguate: nel 1484 Federico I istituisce la Degagne, soggetti giuridici autonomi simili agli attuali consorzi»; Alessandro OLIANI, *Problemi d'acque nell'Oltrepò mantovano* cit., p. 186.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Cfr. Moira SBRAVATI, *Il conte Ercole Bevilacqua soprintendente alle acque e digagne dello Stato mantovano*, in Eugenio CAMERLENGHI, Viviana REBONATO, Sara TAMMACCARO (a cura di), *Il paesaggio mantovano nelle tracce materiali, nelle lettere e nelle arti*, Firenze, Leo S. Olschki, 2010, p. 77.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

illeciti dovessero essere risolti “internamente” agli stessi corpi, da parte dei grandi possidenti che si ergevano, per il loro stesso interesse, a giudici.

#### LE RIFORME AUSTRIACHE DI FINE SETTECENTO

Le riforme del mantovano del 1784<sup>29</sup> avrebbero costituito un vero e proprio caso, in quanto toccavano non solo il sistema di gestione delle acque, ma anche quello delle tasse. In quell'anno avvenne «l'estensione al ducato di Mantova del sistema censuario teresiano face[ndo] cadere l'ultima remora a una sua completa integrazione con lo Stato di Milano»<sup>30</sup>. Si trattava di un progetto di riforma per molti versi ardito e all'avanguardia, nel pieno solco del riformismo Giuseppino di fine Settecento. Nel 1784 venne emanata una legge per cui tutte le spese d'acque ordinarie quanto straordinarie, anche per arginature e scoli, venivano dichiarate «interessanti tutto lo Stato» e quindi «poste a carico dell'estimo della provincia»<sup>31</sup>. Dalla sottrazione di ogni autonoma capacità impositiva ed economica non poteva che conseguire la soppressione delle 35 digagne, a cui vennero infatti sostituiti cinque Dipartimenti (che di fatto erano cinque digagne più estese e senza autonoma capacità impositiva), con a capo un conservatore.

Si trattava di una riforma che si spingeva profondamente nel sistema di gestione locale d'acque, tanto da essere evidentemente più avanzato nell'accentramento di quanto riuscirà a fare l'Italia napoleonica non solo in epoca repubblicana, ma addirittura monarchica. Forse l'unico spazio che tali riforme non riuscirono ad intaccare veramente è quello dell'«influenza conservata dall'aristocrazia sulla vita delle amministrazioni locali»<sup>32</sup>, cosa che in fondo nemmeno nel periodo napoleonico si riuscì (e volle) a fare.

La riforma del 1784 fu probabilmente tanto radicale quanto traumatica, se per esempio si tiene conto di una relazione inviata nel 1793 da Francesco Tonelli, giureconsulto collegiato mantovano, delegato alla pubblica istruzione nonché direttore del ginnasio di Mantova. Egli infatti, rispetto alla radicale riforma del 1784 arrivò ad affermare che «se non che l'esperienza maestra delle umane cognizioni ha fatto sino toccar con mano agl'imparziali osservatori non corrispondente alle sane intenzioni del governo cotal ultimo

---

<sup>29</sup> Cfr. Carlo TOGLIANI, *Gestione e amministrazione dalle digagne* cit., pp. 132-143.

<sup>30</sup> Carlo CAPRA, *Il Settecento* cit., p. 465.

<sup>31</sup> Francesco TONELLI, *Mantova coi suoi rapporti al bene della monarchia*, Vienna, Appresso d'Ignazio Alberti, 1793, p. 84

<sup>32</sup> Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 251.

piano»<sup>33</sup>. Tonelli denunciò l'enorme estensione dei nuovi Dipartimenti, così come il costo eccessivo dei tanti, nuovi, amministratori chiamati a gestirli. Egli peraltro rimarcò come:

molti e molti sono d'avviso, che risulterebbe meno dispendiosa, e senza verun dubbio assai più efficace alla sicurezza delle mantovane campagne una più dicevole distribuzione dei Dipartimenti [...] la quale distribuzione potrebbe adottare un sistema quasi simile all'antico. [...] dividendo il territorio mantovano sottoposto alle inondazioni in tante Digagne quante sono le grosse terre limitrofe ai suddetti fiumi<sup>34</sup>.

Veniva cioè auspicato che venisse reintrodotta l'antico sistema di gestione per corpi, con la nomina di un giudice preso tra i maggiori possidenti della stessa<sup>35</sup>, e che al governo e al pretore spettasse il controllo annuale dei preventivi, delle operazioni e dei consuntivi di tali corpi d'acque<sup>36</sup>.

Egli di fatto stava cercando di proporre la reintroduzione di un sistema per molti versi analogo, se non addirittura identico a quanto poi si sarebbe visto introdotto a partire dalla Repubblica italiana napoleonica, semplicemente utilizzando una terminologia differente. In un certo senso, allora, le riforme dell'Italia napoleonica, se viste in prospettiva di una minore o maggiore centralizzazione, costituiscono un reale passo indietro rispetto alle precedenti riforme asburgiche.

#### IL PERIODO NAPOLEONICO

La normativa dell'Italia napoleonica, con la legge 20 aprile 1804<sup>37</sup>, decreto 6 maggio 1806<sup>38</sup> e regolamenti 20 maggio 1806<sup>39</sup> non solo aveva introdotto i corpi d'acque, ma anche specifici Magistrati, composti di interessati, estendendoli su tutto il territorio del Regno. In questo senso l'avvento dello Stato italiano napoleonico avrebbe costituito un significativo e vistoso passo indietro – utilizzando come metro di riferimento il minore o maggiore accentramento dello Stato - rispetto a quanto si era già riuscito ad ottenere più di dieci anni prima nel mantovano austriaco. Nemmeno la progressiva espansione della Direzione

---

<sup>33</sup> Francesco TONELLI, *Mantova coi suoi rapporti al bene della monarchia* cit., p. 84.

<sup>34</sup> Ivi, p. 87.

<sup>35</sup> [Tonelli arrivò a chiedere che vi fosse] «un giudice per ogni digagna, de' maggiori possidenti sotto di essa, e solito ad abitare nel rispettivo paese, da eleggersi di tre in tre anni»; Ivi, p. 88.

<sup>36</sup> «de necessarie convocazioni, onde regolare le operazioni e le tasse, coll'intervento dei possessori della rispettiva digagna dovrebbon farsi per ogni giusto titolo annualmente presso il pretor locale, notificandone dappoi il risultato a quel dicastero che fosse a genio della superiore autorità di destinare»; Ivi, p. 89.

<sup>37</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>38</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>39</sup> Regolamenti 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

generale d'acque e strade, e delle sue prerogative, nel suo intaccare la sfera d'autonomia dei corpi d'acque del Regno, sarebbe arrivata a tanto. Fu anzi proprio ai consiglieri di prefettura dell'Italia napoleonica, informalmente rappresentanti degli interessi del proprio Dipartimento (come si è visto spesso proprio per la materia d'acque) che venne riservato il controllo dei corpi d'acque. Questo avvenne grazie all'autonomia prevista dai provvedimenti normativi emanati grazie alle pressioni di specifiche *élites* bolognesi (Aldini in testa).

Secondo l'analisi di Carlo Togliani, in realtà non si ebbe una vera attivazione di tali principi. Le norme napoleoniche «mai ebbero esecuzione proprio in merito a quanto riguardava l'organizzazione degli argini e dei canali di scolo, preferendo (dati i problemi determinati dall'estimo) l'attuazione di una società generale»<sup>40</sup>. In questo senso vennero poste «a carico del governo le spese per opere arginali ordinarie e straordinarie di fiumi e canali di scolo»<sup>41</sup>, dietro il pagamento di un corrispettivo annuo di 110.000 lire, sancendo la scomparsa dei corpi d'acque.

Eppure l'analisi potrebbe essere stata fuorviata dall'ambiguità del tema. In effetti, come negli altri Dipartimenti i corsi d'acqua e i canali di scolo vennero effettivamente dichiarati nazionali e gestiti non più dai corpi d'acque ma direttamente dal governo. Ma questa avocazione non esauriva il settore della gestione delle acque, perché tralasciava le acque interne alle proprietà stesse, le acque utilizzate per le irrigazioni così come le chiaviche e i manufatti (la normativa faceva riferimento ai canali di scolo, non agli scoli). Se si vuole fare fede a quanto detto dal prefetto del Mincio infatti le digagne, nel 1808 erano attive, anche se con il nome leggermente differente di «digagne d'irrigazione»:

La vigilanza dunque sull'indicata estesa linea d'arginatura diretta a contenere quattro fiumi che non di rado minacciano la sicurezza del Dipartimento e di una gran parte del Regno e la direzione di sedici digagne d'irrigazione, sono oggetti di un'importanza tale che richiedono abbondanza di cognizioni, abitudine e capacità ad assidue occupazioni: infine ad aggiungere al consiglio della mente anche l'attività della persona<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Carlo TOGLIANI, *Gestione e amministrazione delle digagne* cit., p. 152.

<sup>41</sup> Ivi, p. 151.

<sup>42</sup> ASMI, URPM, 1808, b. 25.



La persistenza delle digagne, pur non più in riferimento al controllo e gestione dei corsi d'acqua e dei canali di scolo, ma solo per ciò che concerneva l'uso "privato" delle acque era ancora in essere. Questa affermazione è avvalorata da quanto descritto dalla Statistica del Dipartimento del Mincio di Melchiorre Gioia, per cui erano ancora in vigore le gride per cui «i guardiani o campari delle acque siano pagati dalle digagne. Si chiama digagna il corpo degli utenti d'una roggia o canale d'irrigazione»<sup>43</sup>.

#### IL CONSIGLIO DI PREFETTURA PER LE ACQUE NEL DIPARTIMENTO DEL MINCIO

Fino al 1808, grazie alla legge 20 aprile 1804, decreto 6 maggio 1806 e regolamenti 20 maggio 1806, operarono sul territorio dello Stato italiano specifici Magistrati d'acque, i quali a loro volta trovavano in ciascun Dipartimento un'istituzione d'antico regime sostanzialmente omologa. Non fu certamente difficile per l'aristocrazia del Mincio attribuire le dinamiche del passato Maestro d'acque al familiare Magistrato d'acque napoleonico.

In effetti, in epoca napoleonica, ciò che venne veramente a modificarsi nel mantovano rispetto al passato non fu tanto la creazione di un'istituzione volta al controllo di questi particolari corpi d'acque, con una funzione al contempo amministrativa e giudiziaria, svolta da persone direttamente interessate e necessariamente esperte<sup>44</sup>. Il vero cambiamento nei Dipartimenti ex-austriaci stette nella scomparsa di un'unica figura in favore di un'istituzione collegiale come era il Magistrato d'acque, e in seguito il consiglio del prefettura. In effetti nei territori austriaci, sia mantovani che milanesi, nel Settecento il controllo tutorio e disciplinatorio dei corpi (sempre eseguito da persone interessate), era stato implementato attraverso figure monocratiche quali il giudice per le digagne nel mantovano, o ad esempio il cancelliere del censo per i comuni. La promulgazione della normativa sui Consigli di prefettura, di derivazione francese, e le rilevanti modifiche sui Magistrati d'acque operate dalle componenti felsinee della Repubblica, e poi del Regno, avrebbero introdotto al contrario una componente di governo collegiale.

Effettivamente l'importazione del modello napoleonico costituì un effettivo stravolgimento degli assetti ordinamentali e istituzionali precedenti. Questo però non comportava, visto da una prospettiva di maggiore o minore accentramento, un necessario

---

<sup>43</sup> Melchiorre GIOIA, *Statistica del Dipartimento del Mincio, opera postuma*, Milano, Tipografia Brambilla, 1838, p. 34.

<sup>44</sup> Come lo era esattamente il Conte Ercole Bevilacqua rispetto alle digagne mantovane della prima metà del Settecento; Moira SBRAVATI, *Il conte Ercole Bevilacqua* cit., pp. 77-79.

progresso rispetto alle esperienze ordinamentali precedenti. Negli stati ex-austriaci, sempre attenendosi a questa specifica prospettiva, l'implementazione delle riforme napoleoniche costituì addirittura un vistoso passo indietro (ovvero l'introduzione dei Consigli di prefettura) rispetto a quanto era invalso già da qualche anno nel Ducato di Milano.

I problemi, in seguito, non emersero tanto per il passaggio dal metodo monocratico al collegiale, che infatti avvenne, ma quando da Milano, successivamente, si cominciò a premere veramente sull'acceleratore della riforma del vecchio modello, con l'avocazione di numerose prerogative alla Direzione generale d'acque e strade. La fusione del Magistrato d'acque in Consiglio di prefettura, e poi la soppressione definitiva del Magistrato avrebbe causato non pochi problemi nel Dipartimento italiano più segnato dai rapporti con le acque. Dopo il decreto 30 marzo 1808 portante la soppressione degli aggiunti per acque e strade, e la sostanziale eliminazione del Magistrato<sup>45</sup> confluito nella Direzione e nel Consiglio di prefettura, arrivò presso la Direzione generale d'acque e strade un'accalorata lettera dell'allora prefetto del Mincio Antonio Cossoni<sup>46</sup>.

Egli sottolineò la natura intrinseca del Dipartimento del Mincio, bagnato dall'acqua di quattro fiumi e con campagne «intersecate e fecondate dall'acque di 16 canali che sono fonti primarie della fecondità di questo suolo e che soggiacciono alla tutela del governo, tanto per preservare i diritti del medesimo sulle acque quanto per ristabilire e regolare le discipline per l'uso»<sup>47</sup>. Nella relazione veniva esplicitato come la vigilanza del governo dovesse andare, oltre che ai quattro fiumi, anche ai sedici canali del Dipartimento, cui corrispondevano «sedici digagne d'irrigazione»<sup>48</sup>. Ne conseguiva che per Cossoni, nel 1808, venisse assolutamente naturale associare l'esistenza di 16 digagne ai 16 canali che attraversavano il Dipartimento, e questo proprio per il riferimento con quanto espresso dalla legge 20 aprile 1804 sulle irrigazioni. Per il prefetto, per una tale materia era necessario adibire persone che dovevano avere «abbondanza di cognizioni, abitudine e capacità ad assidue occupazioni»<sup>49</sup>, e che a tali capacità fosse necessario affiancare non solo «la mente», ma anche «l'attività della persona»<sup>50</sup>. Per lui era perciò necessario che presenziassero persone interessate e con capacità tecniche, cioè figure tipicamente possidenti e

---

<sup>45</sup> «Il decreto di S. M. 8 giugno 1805 colle attribuzioni concesse ai prefetti ed ai Consigli di prefettura, provvedendo all'amministrazione e tutela degli oggetti relativi alle acque e strade rende perciò superflua una apposita magistratura per lo stesso ramo di pubblico servizio»; Decreto 30 marzo 1808; BL, vol. 1, 1808.

<sup>46</sup> Lettera del 28 aprile 1808; ASMI, URPM, 1808, b. 25.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

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

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

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

aristocratiche come già avveniva in antico regime. Il problema però nasceva dal fatto che, aboliti i Magistrati e confluite tutte le competenze in Consiglio di prefettura non necessariamente tutti gli amministratori avrebbero posseduto la necessaria erudizione in materia.

Io farei torto alla verità se ammettessi di parlare delle zelanti disposizioni e del buon volere onde sono animati i quattro individui che compongono il consiglio di questa prefettura. Non però intendo di fare ad essi alcun carico osservando che non tutti posseggono le speciali cognizioni di cui vuolsi esser dotato per trattare affari d'agricoltura e di acque in questo Dipartimento<sup>51</sup>.

Il problema nasceva dal fatto che, se il Consiglio di prefettura era un collettore di interessi, ciò comportava che non tutti i consiglieri di prefettura presenti avrebbero avuto un interesse diretto (e quindi conoscenza) della materia d'acque. La loro figura ibrida, tra quella di un funzionario vero e proprio e un notabile<sup>52</sup> inoltre comprometteva la capacità di eseguire i necessari sopralluoghi che invece un possidente poteva garantire con celerità rispetto ad acque che, in fondo, scorrevano sulle proprie terre<sup>53</sup>. Per il Cossoni era invece necessaria la presenza di uomini sul campo, con conoscenza del territorio e competenza tecnica al fine di poter:

conoscere il soggetto delle incessanti quistioni, che insorgono nella materia delle irrigazioni, la quale per il contatto degli interessi e le giornalieri collisioni che ne derivano, abbisogna di continue decisioni per parte delle autorità tutorie, e di preventive disamine delle località e dei terreni<sup>54</sup>.

In questo senso Antonio Cossoni sembrava non attribuire alcun tipo di differenza, da un punto di vista dell'intima natura, tra componente del Magistrato d'acque e strade e un consigliere di prefettura, se non nell'interesse. Inoltre sempre il Cossoni sembrava attribuire al Consiglio di prefettura il compito di conoscere le quistioni che insorgevano in materia

---

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Emanuele PAGANO, *Uffici e personale amministrativo* cit., p. 120.

<sup>53</sup> «Non è colpa finalmente di essi [...] se sono inabilitati a potersi all'occorrenza personalmente prestare a quelle ispezioni che non di rado si rendono necessarie sopralluogo, quando per osservare la situazione degli argini e dei lavori; quando per conoscere il soggetto delle incessanti quistioni, che insorgono nella materia delle irrigazioni, la quale per il contatto degli interessi e le giornalieri collisioni che ne derivano, abbisogna di continue decisioni per parte delle autorità tutorie, e di preventive disamine delle località e dei terreni»; ASMI, URPM, 1808, b. 25.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

d'irrigazione proprio per il continuo conflitto fra interessi che in questa materia accadevano. Riemergeva quindi ancora una volta, per l'intima associazione tra Magistrato e consiglio, quel ruolo di composizione di interessi all'interno di un'istituzione composta di interessati secondo una concezione di tipo tutorio. Si trattava di un consiglio che, connaturalmente, era adatto ad occuparsi d'acque anche in mancanza del Magistrato, ma che semplicemente non possedeva un organico numericamente sufficiente<sup>55</sup> per assolvere a una tale mole di compiti, che solo l'aiuto degli aggiunti per acque e strade aveva fino ad allora alleviato<sup>56</sup>. Ciò che infine risulta sorprendente, poi, è il ricordare che Antonio Cossoni, di lì a un anno sarebbe stato nominato a sua volta direttore generale per acque e strade, spostandosi da Mantova a Milano. Ancora più sorprendente sarà il rilevare quanto cambiò il suo modo di rapportarsi proprio con i Consigli di prefettura – decisamente antagonistico - dopo l'assunzione del compito.

#### LA STATISTICA DEL DIPARTIMENTO DEL MINCIO DI MELCHIORRE GIOIA

Melchiorre Gioia, nella sua *Statistica del Dipartimento del Mincio* affermò che, a differenza dei sei Dipartimenti dell'antico Ducato, il Dipartimento del Mincio non aveva «suddivisione speciale relativamente alle acque»<sup>57</sup>. A tutte le spese dipartimentali dovevano «presiedere un ingegnere in capo, ingegneri di prima classe... di seconda... di terza»<sup>58</sup>, quando invece nel passato tutti coloro che presiedevano le cariche, ovvero «i conservatori e gli eletti che servivano gratuitamente» dovevano essere «i primi proprietari del distretto e dovevan essere nobili»<sup>59</sup>. Infine nel vecchio Ducato il giudizio sopra le controversie spettava ad una «commissione delegata residente in Mantova»<sup>60</sup>. Ciononostante venne apertamente affermato come:

Non solo i primi, ma tutti i proprietari unitamente ai mercanti e dotti, possono influire nell'amministrazione delle acque come consiglieri di prefettura, servizio che rendono con pagamento. Una Direzione generale

---

<sup>55</sup> «Quella congegna d'oggetti aumentata dalle ispezioni che il Consiglio di prefettura deve portare sugli affari a lui demandati dai veglianti regolamenti forma una mole di cose a fronte della quale vien meno la circoscritta attività de quattro soggetti che formano il consiglio anzidetto»; *Ibidem*.

<sup>56</sup> «L'opera degli aggiunti onde fu sussidiato finora questo Consiglio di prefettura per gli oggetti di acque e strade, fu certamente bastevole a calmare ogni inquietudine sull'andamento degli affari. Ora deggio ingenuamente confessare che non mi è dato di riposare tranquillo in questa parte»; *Ibidem*.

<sup>57</sup> Melchiorre GIOIA, *Statistica del Dipartimento del Mincio* cit., p. 23.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

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

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

ed il Consiglio di Stato decidono dei diritti degli utenti e delle usurpazioni<sup>61</sup>.

In questo senso allora si comprende come, pur stante un'applicazione per alcuni versi differente dal normale sistema delle acque napoleonico, il ruolo informale di rappresentante degli interessi d'acque dei consiglieri di prefettura fosse invece una costante anche nel Mincio. Anzi, il Consiglio di prefettura mantovano del 1813 veniva riconosciuto non come un luogo, ma come "il" luogo dove inserire il ceto possidente, ma anche semplicemente interessato, per questa particolare materia. Al contrario invece, per le controversie nessun cenno veniva fatto nella sua statistica rispetto ai Consigli di prefettura, delineando invece quanto per le questioni amministrative le controversie andassero decise dalla Direzione generale e dal Consiglio di Stato. La funzione rappresentativa del Consiglio di prefettura napoleonico era primaria, ancorché informalmente, mentre la natura contenziosa non era per l'autore evidente.

Infine Melchiorre Gioia prese a difendere il nuovo sistema rispetto all'antico, rispetto alle numerose critiche che gli venivano mosse. Una prima critica consisteva nel fatto che, in passato, i proprietari fossero stati più efficienti nel prevenire il governo di problemi o danni al sistema di quanto lo fossero invece «gli ingegneri e consiglieri di prefettura». Gioia, pur riconoscendo l'accusa rintuzzò come «questa attività» dei proprietari «era [già da tempo] scemata» anche a causa dell'«ignoranza dei primi proprietari non piccola per l'addietro». Inoltre il Gioia cercò di parare il colpo rispetto all'accusa per cui «per l'addietro si facevano le riparazioni con minor spesa». La risposta fu che «questo [era] verissimo, ma per non ingannarsi nel confronto conviene ricordarsi che il valore attuale delle giornate, de' materiali e de' trasporti dipende da due cause estranee all'amministrazione attuale» e che «l'importanza delle opere è molto maggiore». Infine Gioia difese il nuovo sistema dalla denuncia per cui «le inondazioni erano per l'addietro minori che attualmente», ragionando come se anche questa affermazione era «verissima», questo accadeva per «due cause estranee all'amministrazione attuale» ovvero «l'innalzamento progressivo degli alvei» e «l'atterramento de' boschi successi nel secolo scorso»<sup>62</sup>.

In un certo senso Melchiorre Gioia stava evidenziando come i due modelli fossero portatori di pregi e difetti differenti, e che l'un modello non era necessariamente migliore dell'altro, *a priori*. In effetti lui stesso, che del regime era simpatizzante, riconosceva non

---

<sup>61</sup> *Ibidem*.

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

solo la maggiore celerità del vecchio metodo, ma anche l'economicità. Al contempo però ne illuminò l'intrinseca debolezza di fronte al nuovo metodo, più costoso, ma certamente più efficiente e adatto a fare fronte alle nuove esigenze del sistema idrico. Basti pensare alla sua affermazione per cui: «ora un argine, che per l'addietro sorgeva in tre anni, ora sorge in tre mesi»<sup>63</sup>.

Il nuovo metodo si basava sulla progressiva affermazione del corpo degli ingegneri, tecnici di professione, rispetto agli interessati, così come del progressivo decadimento del governo per magistrature collegiali (anche se i Consigli di prefettura sopperirono) in favore di un sistema amministrativo monocratico e verticistico che, per le acque, faceva capo alla Direzione generale d'acque e strade<sup>64</sup>. Una Direzione che sarebbe il più delle volte entrata in conflitto, spesso estremo, con i Consigli di prefettura. Questo perché le due istituzioni rappresentavano due modelli fondamentalmente diversi, e questo non poteva che scatenare continue ed estenuanti controversie per l'affermazione della propria preminenza.

---

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> «I moduli di governo delle acque elaborati dalle società padane di antico regime erano, a Mantova come a Cremona e in altre terre, il corrispettivo istituzionale di un particolarismo ancora vivo e vitale e di una concezione della società per corpi che solo l'affermarsi di una società statale, imperniata su una differente *ratio* amministrativa, avrebbe reso anacronistici»; in Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 260.

# LA DIREZIONE GENERALE D'ACQUE E STRADE IN MILANO CAPITALE

## 1804 – 1809 Giovanni Paradisi

La Direzione generale d'acque e strade fu istituzione protagonista, nel Regno d'Italia napoleonico, dei rapporti tra il governo di Milano e i Dipartimenti. Nella fattispecie la sua autorità si fece vieppiù maggiore e incisiva col passare degli anni.

La sua storia si può agilmente dividere in due tronconi: uno che va dal 1805 al 1809 e uno che va dal 1810 al 1814.

Il periodo che va dal dal 1805 al 1809 fu dominato dalla figura del reggiano Giovanni Paradisi, figura intellettuale e scientifica di primo piano, con un passato politico di tutto rispetto. Egli era stato «capofila sotto la Repubblica italiana, insieme all'Aldini, dell'opposizione moderata al Vicepresidente Melzi, di cui non condivideva né le velleità d'indipendenza né l'aperto favore per gli "olonisti"<sup>65</sup>. Certamente la sua posizione in questa particolare istituzione da l'idea di quanto essa fosse importante<sup>66</sup>, dato che Paradisi non solo era stato protagonista degli eventi della Cispadana e poi della Cisalpina<sup>67</sup>, ma era stato anche nella deputazione che nel 1805, era andata a concordare il nuovo progetto di costituzione monarchica<sup>68</sup>. Inoltre, con Napoleone, bisogna rimarcare come Paradisi fosse stato nominato direttore generale d'acque e strade in quanto Consigliere di Stato<sup>69</sup>, e non viceversa. Egli venne infatti nominato consigliere il 18 maggio 1805<sup>70</sup>, e come molti altri consiglieri di Stato solo un mese più tardi (il 7 giugno 1805) gli venne conferito l'incarico specifico sottoposto ad un Ministero, che nel caso specifico era «sotto gli ordini del ministro dell'Interno del Dipartimento dei ponti, argini e strade»<sup>71</sup>. Si trattava evidentemente dell'affidamento del ruolo di capo di quella che sarebbe poi diventata la

---

<sup>65</sup> Carlo CAPRA, *«La generosa nave»: appunti per una biografia di Giovanni paradisi (la formazione e l'esordio politico)*, in Maria Luisa BETRI & Duccio BIGAZZI (a cura di), *Ricerche di storia in onore di Franco della Peruta*, Milano, Franco Angeli, vol. 1, 1996, p. 66.

<sup>66</sup> In una lettera di Antonio Aldini a Paradisi questi gli disse: «Sua maestà crede di averti data la carica più interessante, e lo credo anch'io»; citato in Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 280.

<sup>67</sup> Lauro ROSSI, *Paradisi Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 81, 2014.

<sup>68</sup> Livio ANTONIELLI, *I prefetti dell'Italia* cit., p. 233.

<sup>69</sup> «Art. 43. Il Re affida, quando lo giudica opportuno, ai membri del Consiglio di Stato, o qualche ramo di pubblica amministrazione, o qualche Dipartimento dei ministeri, ovvero delle missioni nell'interno, od all'estero»; in *La consulta di Stato ai popoli del Regno d'Italia*, Milano, Dai torchi di Luigi Veladini stampatore nazionale, 1805.

<sup>70</sup> Decreto 18 maggio 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>71</sup> Decreto 7 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

Direzione generale d'acque e strade<sup>72</sup>. A tale affidamento di ruolo, seguì due giorni dopo (il 9 giugno 1805) la nomina quale membro del Consiglio dei consultori. Una nomina d'alto profilo dato che in questa prima tornata di nomine fu ai consultori che vennero assegnate le direzioni più prestigiose, come l'istruzione pubblica al Moscati, la polizia al Guicciardi e la commissione di governo dei comuni, oltre che l'intendenza dei beni della corona, al Costa.

Il rilievo è importante in quanto il Consiglio di Stato era l'organo di secondo grado per gli appelli avversi alla decisioni dei Consigli di prefettura, e Paradisi ne faceva parte. Ne conseguiva una commistione fra ruolo giudiziario, naturalmente attribuito al Consiglio di Stato, e ruolo amministrativo, attribuito al Ministero dell'Interno di cui il Dipartimento dei ponti, argini e strade era sottoposto, che sarebbe stata all'origine di controversie della massima portata per il futuro. Una commistione non esplosiva nel caso del Paradisi, che essendo consultore e non uditore, non avrebbe giudicato degli appelli dei Consigli di prefettura, ma che invece si sarebbe presentata con forza nel caso del suo successore Antonio Cossoni, dal 1809 consigliere di Stato uditore e direttore generale d'acque e strade.

E' possibile affermare che l'azione di Paradisi direttore generale d'acque e strade fu determinata da due linee guida fondamentali:

- riuscire a implementare la complessa riforma delle acque del 1806-1807;
- riformare il sistema delle magistrature delle acque, e quindi dei Consigli di prefettura per le acque e strade.

In effetti il problema nasceva dal fatto che la legge 20 aprile 1804, sulla di cui base si sarebbe appoggiato anche il decreto 6 maggio 1806, era il frutto di più mani, di cui si sono intravisti importanti interventi in particolare da parte del felsineo Aldini e dell'olonista Antonio Cossoni<sup>73</sup>. Basti poi pensare ai regolamenti poi promulgati il 20 maggio 1806 successivo, per comprendere l'entità dei compromessi con il passato. Tale norma, sia per i criteri di suddivisione delle strade in nazionali (e non più dipartimentali), comunali e private, così come per il sistema di riparto dei carichi, era evidentemente figlia delle passate

---

<sup>72</sup> Sul tema vedere anche: Aldo CARERA, *Continuità e discontinuità: la viabilità lombarda e veneta in età francese*, «Rivista italiana di studi napoleonici»; anno XXXIV, 1-2/2001, pp. 41-72.

<sup>73</sup> «Finalmente, il 20 aprile 1804, dopo un iter faticoso, che aveva costretto Antonio Cossoni, dal 18 febbraio dell'anno precedente commissario assistente al Ministero dell'Interno per gli oggetti di strade, ponti e acque, a riscrivere ed emendare più volte il testo, veniva promulgata una legge generale sulle acque»; Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., pp. 276-277.



riforme asburgiche nel Milanese<sup>74</sup>, e in particolare del cosiddetto Piano d'Adda del 1775, poi «reso esecutivo dall'editto 26 aprile 1784»<sup>75</sup>.

Peraltro lo stesso decreto 6 maggio 1806 fu frutto di un dibattito in cui lo stesso Giovanni Paradisi intervenne più di una volta, sostenendo delle modifiche che avrebbero comportato un controllo più fermo delle spese dei corpi d'acque. Egli contraddisse in sede di Consiglio di Stato il milanese Verri, sostenitore dell'autonomia dei corpi degli interessati, adducendo il fatto che «se anche l'interesse [era] privato direttamente. Indirettamente [era] anche pubblico»<sup>76</sup>. Egli non era perciò digiuno del sistema che si stava venendo a creare, essendone per una piccola parte artefice.

Inoltre si vuole qui avanzare un'ipotesi, non corroborata da fonti dirette ma per più di un verso plausibile, di quanto Antonio Cossoni, assistente per acque e strade presso il Ministero dell'Interno aspirasse a tale carica, ma non venne scelto per ragioni politiche in favore di un personaggio politico di primo piano di chiara espressione non olonista. Ne conseguiva che Paradisi, certamente politico di primissimo piano, dato che avrebbe in seguito assunto la presidenza del Consiglio di Stato, non olonista ma nemmeno contrario ad un maggiore accentramento governativo, si sarebbe trovato a governare una delle più importanti istituzioni politiche del Regno d'Italia napoleonico, e ad attuare quella che sembrava profilarsi come la più difficile e complessa delle riforme allora in atto nel Regno napoleonico. Una riforma che riuscì a compiere con accortezza ed estrema intelligenza, lasciando il posto non a caso nel 1809, quando ormai la sua opera di normalizzazione era compiuta, e quindi era possibile lasciare il compito ad altri. Non è azzardato affermare che l'insperato successo nella riforma d'acque ottenuto da Paradisi fu uno degli elementi che portarono a farlo divenire uno degli uomini politicamente più influenti del Regno, con la

---

<sup>74</sup> Basti pensare al termine fiumi «arcifini», presente nel testo del 20 aprile 1804 (BL, vol. 1, 1804), in realtà termine utilizzato già nel 1786, nella Lombardia austriaca, di fiumi come il «Po, il Ticino e l'Oglio le cui acque erano godute in condominio da stati diversi»; in Giorgio BIGATTI, *Inerzie e progettualità* cit., p. 468.

<sup>75</sup> Aldo CARERA, *L'età francese nell'evoluzione del sistema stradale lombardo*, in Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992, p. 430.

<sup>76</sup> «Verri dubita se la disposizione dell'art 67 [appaltandosi l'annua manutenzione di qualche opera, il contratto si fa per nove anni. La Direzione generale, secondo le circostanze dei casi, può diversamente disporre] possa convenientemente applicarsi anche ai lavori delle società delle quali qui si parla, poiché l'interesse è privato, e sembra doversi rispettare la libertà di codesti interessati. Paradisi fa presente a Verri che comunque l'interesse sia privato direttamente, indirettamente è anche pubblico. Poi alla prescrizione degli appalti di 9 anni è unita anche l'eccezione a tenore delle circostanze dei casi»; Dibattito in Consiglio di Stato sul progetto d'acque e strade nel maggio 1806; ASMI, Fondo Aldini, b. 46.

nomina alla massima carica di Presidente del consiglio dei consultori il 5 gennaio 1809<sup>77</sup> e poi presidente del Senato consulente il 19 febbraio 1809<sup>78</sup>.

## La progressione normativa sotto Giovanni Paradisi

Fu tra il 1805 e il 1809, mentre Paradisi ne teneva le redini, che la Direzione generale si impose quale l'istituzione centrale per le acque del Regno. Si trattò inizialmente di una progressione graduale, ma costante in cui si vide l'emanazione di una complessa serie di norme che avrebbe man mano smantellato ogni iato di diversità presente nelle leggi promulgate nel periodo Repubblicano. Il 19 ottobre 1805 venne emanato il decreto per cui veniva creata la Direzione dei ponti, argini e strade con compiti anche sulle nuove opere e riparazioni dei ponti di commercio, e canali marittimi<sup>79</sup> (ovvero quei manufatti in cui l'interesse pubblico era prevalente sul privato).

Stabilita l'istituzione il primo passo fu, col decreto 6 maggio 1806<sup>80</sup>, «delineato da Paradisi»<sup>81</sup> di avocare il controllo dell'intera sfera dei corsi d'acqua e delle strade in cui fosse stato presente un interesse di tipo pubblico. Inoltre venne messo in atto un graduale piano di assorbimento delle figure tecniche delle acque, così come la creazione di un nuovo corpo, direttamente alle dipendenze della Direzione, ovvero il corpo degli ingegneri d'acque e strade di ispirazione francese<sup>82</sup>.

Si trattava di un'organizzazione i cui rimandi al sistema militare, e non più magistratuale, sono per molti versi evidenti. Basti pensare al dettaglio, solo in apparenza marginale, della descrizione delle uniformi, nel decreto. Nel momento in cui si attribuiva al direttore generale un certo tipo di uniforme<sup>83</sup>, e al contempo si definivano i gradi e uniformi degli ingegneri suoi sottoposti, se ne sottintendeva la stretta correlazione con il mondo militare e il relativo sistema di gerarchie.

La distinzione dei gradi, nell'uniforme costituiva un rimando inequivocabile al vestiario che normalmente si sarebbe attribuito agli ufficiali, partendo dal direttore generale, affiancato da due ispettori generali<sup>84</sup> (di cui però non se ne rintraccia l'azione nelle fonti

---

<sup>77</sup> ASMI, URPM, b. 45.

<sup>78</sup> Decreto 19 febbraio 1809; BL, vol. 1, 1809.

<sup>79</sup> Decreto 19 ottobre 1805; BL, vol. 2, 1805.

<sup>80</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>81</sup> Giorgio BIGATTI, *Inerzie e progettualità* cit., p. 471.

<sup>82</sup> Cfr. Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 280 e seguenti.

<sup>83</sup> «Uniforme del direttore generale: «Ricamo d'argento sul collaretto, sulle maniche, sulle saccocce, e intorno l'abito le asole»; Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>84</sup> «Uniforme dell'ispettore generale: Ricamo d'argento a foglie d'olivo con doppio giro alle rivolte del collaretto e delle maniche, e sopra le saccocce»; *Ibidem*.

successive), scendendo verso l'ingegnere in capo, di stanza in Dipartimento, e passando infine dagli ingegneri ordinari di prima classe, ordinari e aspiranti. Una costruzione così rigidamente gerarchizzata non poteva tollerare la presenza di istituzioni alternative, e infatti sempre il decreto 6 maggio 1806 provvide ad assegnare al governo il controllo economico delle spese<sup>85</sup>, anche per ciò che riguardava i circondari delle acque<sup>86</sup>.

La progressiva erosione dei margini economici delle altre istituzioni e corpi, e la concomitante crescita di importanza non poteva che aumentare il peso economico delle operazioni svolte da questa istituzione, che infatti passarono da 3.390.000 lire nel 1805 a 13.960.00 del 1808<sup>87</sup>. Il vero controllo però non venne raggiunto solo attraverso l'emanazione di leggi e decreti, ma attraverso la promulgazione di tutta una serie di regolamenti e decisioni emanate dal Paradisi, sulla materia, senza il concorso – diretto - delle alte sfere governative. A tutti gli effetti fu anche lui, anche se in modo diametralmente opposto rispetto all'Aldini, il padre del ruolo svolto per acque e strade dei Consigli di prefettura nell'Italia napoleonica.

#### 1806 – L'APERTURA DELLA FASE TRANSITORIA DI RIFORMA DEL SISTEMA D'ACQUE

Il primo passo necessario, una volta stabilita una normativa uniforme per tutti, era venire a conoscenza dell'attività delle istituzioni locali nei vari Dipartimenti. Venne per questo emanata il 15 settembre 1806 una circolare per cui Paradisi ordinò a tutti i prefetti di inviargli ogni avviso d'asta prima di venire pubblicato, affinché la Direzione generale d'acque e strade lo potesse analizzare e archiviare<sup>88</sup>. Nemmeno un mese dopo, il 24 ottobre 1806, procedette alla già detta fusione tra il Magistrato d'acque e il Consiglio di prefettura (in realtà ottenuta dall'Aldini), con l'esplicita affermazione che tale operazione aveva natura «provvisoria»<sup>89</sup>. In questo modo, già verso la fine del 1806, era sottinteso come Paradisi si stesse muovendo col fine di disattivare le magistrature d'acque. Quanto tale decreto fosse di chiara ispirazione del Paradisi emerge poi dall'art. 3, per cui una volta assicurato l'affiancamento ai consiglieri di prefettura dei cosiddetti aggiunti, sarebbe stato compito

---

<sup>85</sup> «Art. 48. Il Tesoro Regio somministra le somme occorrenti per le spese dei lavori dei fiumi che scorrono stabilmente fra gli argini»; *Ibidem*.

<sup>86</sup> «Art. 49. Gli'interessati nel rispettivo circondario contribuiscono al Tesoro quella quota annua, che equivalga alla spesa per l'addietro sostenuta in danaro ed in opere per ordinaria manutenzione»; *Ibidem*.

<sup>87</sup> ASMI, Fondo Aldini, b. 91 e b. 97; citato in Giorgio BIGATTI, *Inerzie e progettualità* cit., p. 465.

<sup>88</sup> Circolare 15 settembre 1806; *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 1, 1806.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

dello stesso direttore il nominarli<sup>90</sup>. Una tale avocazione non deve però essere sopravvalutata. La precisazione per cui gli aggiunti dovessero essere selezionati tra i possessori maggiormente interessati, con cognizioni tecniche, e con precedenti esperienze amministrative, lasciava intuire che la scelta sarebbe ragionevolmente ricaduta tra gli esponenti delle passate magistrature, unici a possedere le qualità necessarie. Fu in questo che si esplicitò il genio politico del Paradisi nel filtrare le *élites* politiche dipartimentali all'interno del nuovo modello amministrativo.

Paradisi, recependo l'ordine della fusione tra Magistrato e Consiglio di prefettura, sottintese però che quest'ultimo avrebbe avuto la preminenza, e provvide ad emanare una specifica istruzione per i Dipartimenti, che rappresentava un duro colpo alle magistrature e un deciso rafforzamento del ruolo del prefetto e del Consiglio di prefettura.

Fu lo stesso Paradisi, come espediente, a coniare il termine «Consiglio di prefettura per acque e strade»<sup>91</sup>, così come fu sempre la sua azione a creare una gerarchia tra la Direzione e tali Consigli, altrimenti non esistente. L'art. 1 delle istruzioni così recitava:

Art. 1. Ogni prefetto col voto del rispettivo Consiglio accompagna colle proprie osservazioni alla Direzione generale i processi verbali ed i risultati delle due visite ordinarie, nelle quali interviene uno degli individui del consiglio<sup>92</sup>.

La visita ordinaria dello stato delle arginature e dei manufatti era un'operazione che, normalmente era sempre stata eseguita da parte dei membri dei Magistrati d'acque. Paradisi provvide a sostituirgli i consiglieri di prefettura.

Il regolamento 20 maggio 1806, all'art. 11 prevedeva la compartecipazione tra Magistrato e corpo degli ingegneri nelle due visite annuali<sup>93</sup>, lasciando sottintendere quanto anche il regolamento per la custodia degli argini e dei fiumi fosse il compromesso di due pensieri diversi. Ma Paradisi, non potendo abolire il ruolo dei Magistrati per via legislativa, optò per una via decisionale, attraverso appunto la fusione del Magistrato in consiglio. Quanto comunque gli ingegneri fossero nati per sostituire i Magistrati lo si comprende infine da quanto affermò sempre il Paradisi in un'altra circolare agli ingegneri del 3

---

<sup>90</sup> «Art. 3. Questi individui indicati dal direttore generale delle acque e strade, e scelti fra i possessori più interessati, come pure fra gli uomini i quali nelle precedenti amministrazioni hanno dato maggiori prove di zelo e di lumi in materia d'acque e strade, saranno nominati da noi sopra rapporto del ministro dell'Interno»; *Ibidem*.

<sup>91</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degli ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 1, 1806.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

dicembre 1806, per cui: «pei Dipartimenti ove esistevano i Magistrati d'acque, ho disposto che contemporaneamente alla loro cessazione entrassero in attività gli ingegneri in capo»<sup>94</sup>. Eppure un'operazione del genere, lungimirante nel suo riuscire a sostituire senza traumi al principio collegiale, connaturato alle magistrature, il principio monocratico d'ispirazione francese, non tenne conto del fatto che il coinvolgimento dei Consigli di prefettura non sarebbe stato, come si vedrà, privo di conseguenze. Infatti, il confluire del Magistrato d'acque all'interno del Consiglio di prefettura, se da una parte faceva scomparire l'istituzione precedente, dall'altra faceva confluire all'interno di un'istituzione collegiale tutto un complessissimo, ed estremamente denso, portato di concezioni ordinamentali, che ne avrebbero condizionato l'operato fin nel profondo. A questa migrazione di concezioni corrispose peraltro tutta una serie di competenze concrete, in passato esercitate dai Magistrati.

In base all'art. 8<sup>95</sup> spettò al Consiglio di prefettura approvare le tasse dei consorzi e l'approvazione dei conti preventivi delle spese. In base all'art. 10<sup>96</sup> fu sempre al Consiglio di prefettura che spettò l'approvazione dei consuntivi sempre delle delegazioni dei consorzi. Infine con l'art. 12<sup>97</sup> gli venne attribuito il compito di «sopraveglianza» delle Società di interessati, prevedendo che in questo potesse dare degli ordini anche al corpo degli ingegneri.

L'assunzione di competenze del Magistrato comportò, consequenzialmente, l'ingresso del Consiglio di prefettura nell'orbita della Direzione generale. In base all'art. 7<sup>98</sup>, bimestralmente, il Consiglio di prefettura avrebbe dovuto comunicare tutte le spese effettuate in materia d'acque così come i lavori in progetto. Inoltre questi avrebbe dovuto proporre qualsiasi nuova tassa o levata d'imposta alla Direzione generale, in ossequio a quanto previsto dall'art. 9.

Infine, in base all'art. 13 vennero attribuite le prime competenze esplicitamente contenziose al Consiglio di prefettura. Esso dichiarava che il compito di tale istituzione era giudicare:

sul ricorso di gravame per le pene pecuniarie inflitte dalle  
Delegazioni de consorzi, le quali devono impiegare la massima

---

<sup>94</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

attenzione per l'osservanza de' veglianti regolamenti, sotto la più rigorosa responsabilità in caso di negligenza, rimettendo ai giudici o tribunali criminali i prevenuti nei casi di pene corporali<sup>99</sup>.

Veniva finalmente integrata una funzione giurisdizionale, in materia d'acque, al Consiglio di prefettura. In effetti le leggi, decreti e regolamenti italiani del 27 marzo 1804, 20 aprile 1804, 6 maggio 1806 e 20 maggio 1806 avevano ignorato la funzione contenziosa dei Consigli di prefettura, in quanto tale competenza veniva naturalmente concepita come propria delle magistrature. Il confluire delle magistrature d'acque nei consigli avrebbe finalmente portato i Consigli di prefettura a vedersi attribuite quelle funzioni giudiziarie. In questo senso, allora, la funzione giudiziaria – cioè di contenzioso amministrativo - dei Consigli di prefettura fu il frutto del confluire di un'antica concezione magistratuale al suo interno, piuttosto che di una nuova creazione dello Stato napoleonico.

*18 novembre 1806 – Giovanni Paradisi instilla la funzione contenziosa nei Consigli di prefettura italiani*

Negli stessi giorni in cui vennero emanate le istruzioni per la corretta applicazione del decreto 24 ottobre 1806 sulla soppressione dei Magistrati d'acque e strade, la Direzione emanò il 18 novembre 1806 una circolare ai prefetti dal titolo «Nuovo sistema di amministrazione per le acque e strade»<sup>100</sup>. Questa circolare rappresenta la perfetta inversione dei principi espressi dalla legge 20 aprile 1804, costruita partendo dai Magistrati d'acque, fino agli organi di governo. La circolare partiva al contrario dall'alto, affermando con l'art. 1 che:

Art. 1. L'amministrazione delle acque, e delle strade è nella capitale del Regno affidata al Ministero dell'Interno, ad una Direzione generale , e ad un consiglio composto da ispettori generali. Né Dipartimenti è commessa agl'ingegneri in capo assistiti dagl'ingegneri ordinari di prima, e di seconda classe, e dagli aspiranti <sup>101</sup>.

Veniva in questo modo sottratta ai Magistrati e ai rimasti Consigli di prefettura ogni qualsiasi voglia forma di predominio sulle acque. A livello nazionale doveva agire la Direzione generale d'acque e strade, mentre a livello dipartimentale dovevano agire solo gli ingegneri, alle strette dipendenze gerarchiche della Direzione. L'art. 2 attribuiva ai prefetti e

---

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

rispettivi consigli alcune funzioni, ma solo in seconda battuta, e con compiti di assistenza e sorveglianza dell'operato degli ingegneri stessi.

Art. 2. In nome del ministero, e della Direzione i prefetti né rispettivi Dipartimenti assistono e sorvegliano gl'ingegneri in capo, provvedono ai reclami, e decidono delle quistioni. Nel disimpegno di tali indagini sono coadiuvati da una magistratura civile, le di cui funzioni vengono esercitate dal Consiglio di prefettura<sup>102</sup>.

Perso il compito di amministrare, ai prefetti venne affidato il compito di provvedere ai reclami, decidere delle questioni e di compiere le indagini, coadiuvati da “una magistratura civile”, ovvero il Consiglio di prefettura. L'affermazione per cui un Consiglio di prefettura era una magistratura civile, termine che guardava ampiamente al passato, era di per sé di importanza epocale, dato che costituiva l'ennesima riprova per cui i Consigli di prefettura d'Italia erano connaturalmente legati al vecchio sistema per magistrature. Ciò che era veramente cambiato era il ruolo. Avendo letteralmente strappato ai consigli le funzioni amministrative, in favore del corpo degli ingegneri, gli veniva invece lasciata la funzione giudiziaria. Emergeva quindi, per sottrazione, e per volontà di un singolo e influente amministratore dell'Italia napoleonica, la funzione giudiziaria dei Consigli di prefettura in materia d'acque. Una funzione rinforzata dal successivo commento per cui «esso [Consiglio di prefettura] contemporaneamente pronuncia in tutte le relative controversie, che vestono il carattere di oggetti di pubblica amministrazione»<sup>103</sup>. Si trattava di una scelta gravida di conseguenze, che però non ebbe conseguenze immediate per Giovanni Paradisi direttore, ma che invece si ritorsero ampiamente contro l'operato del suo successore, Antonio Cossoni.

L'articolazione delle istruzioni era estremamente ampia, anche rispetto al ruolo degli ingegneri. Ciò che però preme qui sottolineare è il ruolo di sorveglianza e tutela attribuito al prefetto dal titolo terzo. Un ruolo:

- di sorveglianza rispetto a «tutti i lavori d'acque e strade del Dipartimento»;
- di tutela e direttive «sopra tutte le società degl'interessati o confermate, o da crearsi di nuovo» (art. 4)<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

Veniva perciò rispettato ancora una volta il principio per cui la gestione delle acque non era da considerarsi ancora unitaria. Le acque e i manufatti di interesse pubblico, *ergo* ormai la maggioranza della realtà idraulica italiana erano di competenza diretta della Direzione e degli ingegneri. Permaneva però ancora forte la distinzione tra le acque pubbliche e la gestione delle acque all'interno dei circondari, i quali essendo considerati ancora corpi privati, venivano posti sotto tutela del prefetto e del Consiglio di prefettura per le acque in omaggio alle antiche pratiche di disciplinamento. Ne conseguiva l'attribuzione ai Consigli di prefettura del compito di tutelare i corpi d'acque del Regno d'Italia napoleonico. Un compito che ricalcava per alcuni versi le pratiche del passato, dato che anche qui venne affermato il compito affidato a un consigliere di «due volte l'anno recarsi a visitare tutta la linea coll'ingegnere in capo» (art. 7)<sup>105</sup>. Un compito rimastogli dal periodo in cui Consiglio di prefettura e Magistrato d'acque e strade erano stati fusi insieme:

Al consigliere di prefettura, che in qualità di delegato del Magistrato d'acque e strade deve eseguire in concorso dell'ingegnere in capo le due periodiche visite di primavera e di autunno dopo le ordinarie escrescenze dei fiumi, sono da rimborsarsi le spese forzose del viaggio secondo la nota che presenterà<sup>106</sup>.

Veniva infine enucleato il titolo quarto, il più importante per la presente ricerca, dal titolo «diritti e competenze del Consiglio di prefettura»<sup>107</sup>, composto di sei articoli dal XIX al XXIII. Oltre a venire investito degli stessi ruoli del prefetto, in base all'art. 19, gli articoli successivi, con i relativi commi, furono la perfetta – e prima – enucleazione delle specifiche competenze giudiziarie del Consiglio di prefettura. L'art. 20 affermava come «a norma de' reclami, e dietro l'iniziativa del prefetto giudica in tutti gli affari dipendenti dall'articolo 9 del reale decreto 8 giugno 1805»<sup>108</sup>, di cui bisogna notare la modifica, rispetto alla legge stessa, tra il termine “pronuncia” e il termine “giudica”. A tale competenza vennero implementati altri commi per cui esso doveva giudicare:

---

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Circolare di Paradisi direttore acque e strade ai prefetti in data 14 maggio 1807; ASVE, PFDA, 1807, b. 28.

<sup>107</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>108</sup> *Ivi*, art. 20.



in egual modo ove si tratti di controversie relative ai consorzi tra privato e privato, tra delegazione e privato, tra delegazione e delegazione salvo il gravame alla Direzione generale <sup>109</sup>.

In questo Paradisi impose che le controversie in materia d'acque inerenti i consorzi, anche tra soli privati, non dovessero essere decise dai tribunali ordinari, ma da un consiglio che doveva dirimere i conflitti fra interessi. In effetti questo principio, introdotto da Paradisi, rispettava perfettamente quanto aveva già detto in passato in sede di Consiglio di Stato rispetto alla legislazione d'acque, quando aveva esplicitamente affermato che, anche per le Società di interessati alle acque, anche «se anche l'interesse [era] privato direttamente. Indirettamente [era] anche pubblico»<sup>110</sup>. La tesi è che tale concezione fosse la linea guida di questa radicale riforma fatta attraverso una semplice circolare è poi avvalorata dal seguente articolo 21, per cui compito del Consiglio di prefettura era anche pronunciare:

nelle contestazioni d'acque per motivo di derivazioni, ed irrigazioni quando però all'interesse privato sia unito l'interesse pubblico competendo in ogni altro caso ai tribunali ogni relativa ispezione<sup>111</sup>.

Emergeva così chiaro il principio per cui il Consiglio di prefettura veniva chiamato dal Paradisi a diventare il tribunale degli interessi, anzi dell'incontro fra interessi, quelli pubblici e quelli privati. Un concetto, già intravisto in epoca repubblicana, che si esplicitava nell'ultima competenza giudiziaria per cui era suo compito pronunciare «pure sui reclami che nascessero in causa d'introduzione d'acqua in un canale pubblico per poi estrarnela inferiormente»<sup>112</sup>, altro caso in cui il pubblico e il privato interesse venivano a incontrarsi, e a confliggere. La rivoluzione piuttosto stava nello scivolamento della Direzione generale d'acque e strade quale istituzione giudiziaria d'appello per le questioni d'acque, con conseguente, e inavvertita a dire la verità, sottrazione all'istituzione preposta, ovvero il Consiglio di Stato.

#### 1807 – LA DIREZIONE NEL RAPPORTO CON I CONSIGLI DI PREFETTURA

L'attribuzione con la circolare 18 novembre 1806 delle funzioni giudiziarie ai Consigli di prefettura non andava però a esaurirne le competenze. Il decreto primo maggio 1807 fece

---

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Dibattito in Consiglio di Stato sul progetto d'acque e strade nel maggio 1806; ASMI, Fondo Aldini, b. 46.

<sup>111</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

dei Consigli di prefettura anche il terminale per gli esperimenti d'asta e per gli appalti<sup>113</sup>, proprio per il riverbero della loro commistione con gli antichi Magistrati. Anche in questo caso venne applicata la concezione per cui stante la necessità d'approvazione governativa, anche in questo caso per gli appalti interni ai circondari, senza concorso del tesoro pubblico, non era necessaria la previa autorizzazione della Direzione generale, bastando quella del Magistrato d'acque, ovvero il Consiglio di prefettura<sup>114</sup>. L'art. 54 sembrò attribuire proprio al Consiglio di prefettura il compito di giudicare proprio sulle controversie sugli appalti:

Art. 54. Se nel decorso dell'appalto fosse presentata istanza o denuncia al Magistrato dipartimentale da chiunque abbia interesse, che il lavoro sia eseguito a dovere, di essere l'appaltatore in difetto degli obblighi assunti; dovrà lo stesso Magistrato, previa una sommaria e rapida verifica, stabilire al detto appaltatore, e sua sicurezza, un breve termine all'adempimento dell'obbligo trascurato, sotto la comminatoria d'una immediata visita d'ufficio, e degli ulteriori irreparabili a spese sue<sup>115</sup>.

Ciò che si intravede è la scelta politica di Paradisi, perseguita in modo perfettamente coerente: da una parte scorporare la funzione amministrativa dalle antiche magistrature, lasciandogli quella giudiziaria. Al contempo però si mostrò ancora rispettoso della necessaria convivenza tra l'espansione dell'amministrazione attiva, di cui era il primo rappresentante insieme al corpo degli ingegneri, e delle pratiche disciplinatore e di tutela dei corpi, eseguite dal Consiglio di prefettura secondo pratiche dal sapere decisamente più antico. In effetti nel controllo interno dei circondari e delle Società di interessati, come si è visto nella documentazione precedente, e come si vedrà in seguito, permaneva ancora pienamente tutto quel lavoro di composizione, dal sapore amministrativo e giudiziario al contempo, di interessi pubblici e privati da parte da parte di un'istituzione collegiale composta di interessati. Ciò che sorprende è il notare come il Paradisi, pur essendo in una posizione di forza evidente, non spinse mai fino in fondo il controllo che avrebbe potuto

---

<sup>113</sup> «Art. 1. Tostochè la Direzione generale d'acque e strade avrà approvata la preventiva perizia del lavoro da appaltarsi, il Consiglio di prefettura, f. f. di Magistrato d'Acque e strade, è in dovere di pubblicare colle stampe un avviso invitante chiunque voglia concorrere all'appalto a presentarsi nel locale determinato per lo sperimento dell'asta nel giorno stabilito»; Decreto primo maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>114</sup> «Art. 50. Le deliberazioni degli appalti che si fanno all'asta delle delegazioni de' circondari per lavori di competenza passiva degli interessati, senza alcun concorso del tesoro regio, saranno approvate dal Magistrato d'acque e strade del Dipartimento»; *Ibidem*.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

avocare alla Direzione, e anzi fu proprio lui a imporre linee di demarcazione molto nette fra le proprie funzioni amministrative e le funzioni giudiziarie dei consigli. Fu inoltre sempre lui a mostrarsi in un certo senso rispettoso della vecchia concezione per cui, non essendoci un interesse diretto, l'amministrazione attiva e quindi la sua Direzione non avrebbe avuto la facoltà di intervenire all'interno della sfera interna dei corpi d'acque. Al contempo però lasciò perfettamente in vigore all'interno dei Consigli di prefettura quella concezione disciplinatoria per cui, in nome di un interesse pubblico, ancorché indiretto, tale magistratura avrebbe potuto inserirsi nei meccanismi gestionali di corpi privati come sempre era avvenuto in passato. Infine bisogna rimarcare come a questa convivenza fra due modi diversi di gestione istituzionale, sia da affiancare un secondo piano, della non ancora sedata lotta fra componenti regionali. La legge primo maggio 1807 sugli appalti fu evidentemente una vittoria del segmento milanese, con l'implementazione su tutto il territorio del Regno di molte delle pratiche amministrative invalse già da tempo nel territorio di Milano. Basti pensare alla «durata dei contratti d'appalto, per solito novennale come già in età austriaca»<sup>116</sup>.

#### La difficile convivenza

L'operazione svolta da Paradisi non poteva però che creare alcune frizioni. Due istituzioni fuse in una creavano un evidente problema di identità, che infatti richiese alcune precisazioni. Il 15 maggio 1807 il direttore generale fu costretto a chiedere con una circolare che la separazione formale fra le istituzioni fosse rispettata<sup>117</sup>, quando i prefetti invece tendevano a comportarsi naturalmente come se ormai l'istituzione fosse una sola. D'altra parte, meno di nove giorni dopo, il 26 maggio Paradisi dovette rispondere ai dubbi promossi da una prefettura (quale non è specificata nel documento) rispetto alla coesistenza di Magistrato e consiglio. Giovanni Paradisi rispose in data 6 maggio 1807, affermando sorprendentemente che:

---

<sup>116</sup> Aldo CARERA, *L'età francese* cit., p. 442.

<sup>117</sup> «Avendo colle recenti mie istruzioni precisata la marcia regolare, con cui devono esser trattati gli oggetti d'acque e strade nei Magistrati de' rispettivi Dipartimenti, non ho ommesso in pari tempo di avvertire che la corrispondenza d'ufficio dev'essere intestata al prefetto in qualità di presidente del Magistrato medesimo. Alcune prefetture hanno già posta in esecuzione la prescritta norma, laddove la maggior parte continua nel metodo precedente. Siccome l'uniformità in tutt'i rami di pubblica amministrazione dev'essere rigorosamente conservata, ed altronde la separazione degli articoli di cancelleria tra la Prefettura e l'ufficio del Magistrato rendesi necessaria per distinguere le spese; così ingiungo a tutt'i prefetti, che non debbano far uso per la corrispondenza d'ufficio nelle materia appartenenti al Magistrato d'acque e strade, che dei fogli portanti: "Il prefetto presidente del Magistrato d'acque e strade"; Circolare del direttore d'acque e strade per la separazione formale tra prefetture e Magistrati d'acque del 15 maggio 1807; ASVE, PFDA, b. 28.

i dubbi promossi dal consiglio di cotesta prefettura e rimessi col rapporto 23 corrente n. 234 partono dall'erroneo principio di voler ritenere per due corpi separati e distinti il Consiglio, ed il Magistrato d'acque e strade.

Fu intenzione del governo di amalgamare in vece i due corpi in un solo, partendo dal principio, che l'amministrazione delle acque e strade costituisce uno dei naturali attributi della Prefettura, e che i Magistrati, contemplati dall'art. 41 del Decreto di sua maestà 6 maggio 1806, erano diretti a semplice sussidio della più rapida marcia degli affari.

In questo modo Paradisi tradiva la sua intenzione, di abolire fin da subito la figura del Magistrato, in quanto il nuovo modello basato sui soli Consigli di prefettura non ne prevedeva l'esistenza. Al contempo affermava quanto la materia d'acque fosse da ritenersi come tra gli ambiti principali delle prefetture:

il consiglio dunque di prefettura, che, in virtù dell'imperiale decreto 8 giugno 1805, aveva la prima nozione degli oggetti contenziosi in materia di strade, estende ora le sue facoltà all'intera gestione degli oggetti d'acque e strade, cosicché sono concentrati nel Magistrato gli oggetti del consiglio, e sono concentrati nel consiglio gli attributi del Magistrato. In una parola, la materia delle acque e strade non ammette più, sotto qualunque rapporto, né distinzione di autorità, né d'individui nei singoli Dipartimenti. Gli aggiunti dati al consiglio sono eguali agli altri consiglieri nel disimpegno delle incombenze del Magistrato [...].

Infine tutte le specifiche sul ruolo del Consiglio di prefettura partivano dal presupposto che non dovesse esserci sovrapposizione istituzionale, come infatti avveniva in precedenza. In un'altra lettera scritta ad un altro Consiglio di prefettura in risposta al medesimo dubbio Paradisi rispose liquidando i Magistrati d'acque quasi fossero un incidente di percorso (secolare a dire la verità), ovvero che la loro creazione originariamente era servita al «semplice sussidio della più rapida marcia degli affari»<sup>118</sup>. Quanto li considerasse un'istituzione destinata a dover scomparire emerse dal commento seguente per cui «il Consiglio dunque di Prefettura, che, in virtù dell'Imperiale Reale decreto 8 giugno 1805, aveva la prima nozione degli oggetti contenziosi in materia di strade, estende[va] ora le sue

---

<sup>118</sup> Decisione [presa dal direttore generale d'acque e strade Paradisi] che dichiara il preciso scopo del Governo nella concentrazione degli oggetti d'acque e strade presso i Consigli di prefettura del 26 maggio 1807; *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807.

facoltà all'intera gestione degli oggetti d'acque e strade»<sup>119</sup>. Ne conseguiva quanto per il direttore i Consigli di prefettura:

- possedessero una nozione (germinale) contenziosa già in materie di strade;
- che la funzione contenziosa per le acque gli derivasse dall'assorbimento dei Magistrati d'acque;
- che per Paradisi i Consigli di prefettura dovevano ricoprire la funzione del contenzioso, e che si mosse in questa direzione per precisa scelta.

In questo senso però si comprende perfettamente come il Consiglio di prefettura non fosse destinato a eliminare il Magistrato, ma a divenirne l'erede. L'ultimo commento, rispetto agli aggiunti e al ruolo che avrebbero dovuto ricoprire si comprende se letto in relazione a quanto lo stesso direttore affermò in un'altra circolare del 30 gennaio 1807, per cui «il numero degli aggiunti accordati al Consiglio di cotesta Prefettura [...] per le materie riferibili alle Acque e Strade, ha avuto per iscopo non solamente di facilitare al consiglio medesimo l'esercizio delle attribuzioni di Magistrato d'Acque e Strade, ma di supplirne anche le veci fino a che non sia organizzato»<sup>120</sup>. In effetti gli aggiunti non erano definitivi, ma dovevano semplicemente rendere più semplice, e senza traumi, il traghettamento dal vecchio sistema al nuovo. Infatti, ad esempio nel Dipartimento dell'Adda fu ben più problematico attivarli, proprio perché era completamente mancante in quella regione montagnosa tutto quel retroterra geografico, culturale e quindi istituzionale tipico della bassa padana<sup>121</sup>.

Tale modello però non abrogava il vecchio sistema di disciplinamento dei corpi, come nel sistema delle multe e delle contravvenzioni, che doveva essere compiuto sempre dai Consigli di prefettura per acque e strade proprio in un'ottica di tutela dei corpi<sup>122</sup>. Un'ottica in cui entrava la Direzione generale solo per l'interesse economico dovuto al fatto che una

---

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> «Concentrate né Consigli di prefettura le funzioni di Magistrato d'acque, e strade a termini del supremo decreto di vostra altezza imperiale 24 ottobre 1806 la Direzione generale, dietro il bisogno verificato col mezzo delle singole prefetture, ottenne col successivo superiore decreto 22 gennaio la nomina di alcuni aggiunti nelle maggiori parti de' Dipartimenti in sussidio agli anzidetti consigli. Tra i pochi Dipartimenti che non ebbero alcun aumento degli indicati soggetti, contasi quello dell'Adda»; La Direzione generale delle acque e strade al Consiglio di prefettura dell'Adda in data 19 luglio 1807; ASMI, URPM, b. 10.

<sup>122</sup> «Essendo in dovere delle Autorità amministrative cui dalle Leggi e dai veglianti Regolamenti é data la facoltà di esigere le multe dai contravventori delle discipline tutorie di qualsivoglia Corpo tutelato, il preservare sul prodotto di tali multe la quota spettante al Fisco»; *Ibidem*.

quota delle multe sarebbe dovuta essere ceduta al fisco, e che quindi le dava il via per subentrare anche in questa sfera della pubblica amministrazione.

Ciò che forse la Direzione generale non riuscì a prevedere non è tanto la ritrosia con cui i vari Dipartimenti e prefetture attuarono il piano di fusione tra Consigli di prefettura e Magistrato d'acque, ma piuttosto le tante diversità con cui l'attuarono. Un problema che la costrinse, il 12 aprile 1807, a emanare una circolare e delle «istruzioni per la regolarità della marcia interna degli Uffici de' Magistrati d'acque e strade»<sup>123</sup> che ne stabilì le gerarchie, i giorni di raduno, il rapporto con il prefetto presidente e con gli ingegneri, e affermando infine che «qualunque oggetto relativo alla materia d'acque e strade [dovesse venire] discusso e deciso collegialmente nel Magistrato»<sup>124</sup>. Ovvero lo stesso direttore generale d'acque e strade arrivava ad affermare che, per quanto concerneva la funzione di Magistrato d'acque, la Prefettura avrebbe funzionato collegialmente, e non in base al principio monocratico dell'amministratore unico d'ispirazione francese.

#### *L'azione della Direzione generale d'acque e strade durante la fase transitoria*

Dall'analisi della normativa si è potuto constatare quanto la Direzione generale d'acque e strade avesse espanso nel biennio 1806-1807 le proprie competenze e la propria sfera d'influenza. Nel rapporto con le fonti emerge però chiaro quanto l'iniziativa permanesse chiaramente a livello locale e di come alla Direzione generale fondamentalmente spettasse il compito di controllore ultimo delle operazioni. Nella fattispecie erano ancora i consiglieri di prefettura facenti funzione di Magistrato d'acque e strade a prendere le decisioni, e nel caso a derogare poi dal sistema. Una volta effettuate le operazioni tutti gli incartamenti sarebbero stati spediti a Milano dove alla Direzione generale sarebbe semplicemente spettato di approvare, rifiutare o modificare quanto operato dai consiglieri. Le fattispecie potevano essere la decisione di un consigliere di prefettura di concedere una proroga per l'esecuzione dei lavori su una strada<sup>125</sup>, oppure di innalzare e ingrossare un argine

---

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> «In seguito alla pubblicazione fatta nel giorno di ieri 31 luglio colle formalità prescritte dall'art. 20 del decreto primo maggio 1807 che quanto al terzo tratto da appaltarsi della strada regia postale di Toscana, e cioè da Loyano ai confini. [...] Filippo Lodovisi colla sigurtà del sig. Felice Passi, i quali hanno fatto protesta di non essere fattibile il compiere i lavori di riduzione prescritti nel suddetto tratto entro il corrente anno a motivo dell'avanzamento della stagione, e perciò di non adire a un tale appalto qualora non gli venghi concessa proroga a tutto il veniente anno 1808. Dietro di che sentito il s. ing. Bassani in assenza del s. ingegnere in capo Martinetti, e salva l'approvazione della Direzione general d'acque e strade, è stato prorogato il termine sino alla fine di agosto del venturo anno»; Decisione del Consigliere di prefettura Savini del primo agosto 1807; ASBO, PFDR, 1807, t. 27, r. 1-11.

minacciato dalla piena di un fiume<sup>126</sup>, sempre salva l'approvazione della Direzione. La maggior parte delle volte la Direzione, visti i documenti si limitava ad approvare; ma ciò che cambiò radicalmente fu che ormai si cominciò a concepire l'azione in materia d'acque non più come autonoma, ma come fatta «a nome del direttore generale d'acque e strade»<sup>127</sup>, il quale peraltro cominciò a modificare i progetti che gli arrivavano dai vari Dipartimenti. Gli ordini emanati dal Paradisi erano di diversi tipi, da quello di annullare gli esperimenti d'asta per poi proporre di nuovi con le opportune modifiche<sup>128</sup>, all'affermare che nonostante l'urgenza di un lavoro fosse comunque necessario eseguire l'esperimento d'asta<sup>129</sup>. La sostanza dell'affermazione della Direzione era però ancora allo stato germinale. Perché le riforme potessero entrare a regime era necessario del tempo.

#### 1808 – LA CHIUSURA DELLA FASE TRANSITORIA

##### La parte formale

Il 1808 fu l'ultimo anno per Giovanni Paradisi presso la Direzione generale d'acque e strade. Nei due anni precedenti era riuscito, tramite tutta una serie di istruzioni, circolari e decisioni a correggere la riforma delle acque del 1806, e così a incidere veramente fin nel profondo del sistema delle acque. Dato che le leggi, decreti e regolamenti del 1804, ma anche in parte quelli del 1806 erano il frutto di un compromesso col vecchio sistema, operato da specifiche *élites* dipartimentali<sup>130</sup>, per poterle superare egli si mosse non attraverso rigide cesure *ex abrupto*, fondamentalmente inattuabili, ma scandendo fasi di passaggio flessibili da un modello all'altro, attraverso la creazione di momenti istituzionali intermedi. Si trattava di operazioni dovute ad intelligenza politica, che non trovavano

---

<sup>126</sup> «Approvatosi dalla Direzione generale delle acque, e strade il progetto di alzamento, ed ingrossamento di un tratto d'argine alla destra, e di altro tratto alla sinistra del fiume Lamone né consorzi di Savarna di là, e Savarna di qua, Distretto di Ravenna»; Avviso del Prefetto del Rubicone, presidente del Magistrato d'Acque e Strade nel Dipartimento del Rubicone al prefetto del Reno del primo luglio 1807; ASBO, PFDR, 1807, t. 14, r. 1, 2, 4.

<sup>127</sup> «vista la petizione del s. Erede Ercole Gaspari, visto [...], visto [...] il Magistrato d'acque e strade del Dipartimento del Reno a nome di s. e. il s. consultore di Stato Paradisi, direttore generale delle acque e strade. Concede [...]»; Decreto del Magistrato d'acque e strade del primo dicembre 1807; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3 b. 1.

<sup>128</sup> «Dovendosi per disposizione di s. e. il Consigliere di Stato direttore generale delle acque, e strade, come da sua nota num. 5210, procedere ad un nuovo sperimento, e successiva novennale manutenzione della regia strada postale Emilia da Rimini a Taullo, non essendo piaciuto alla prelodata. [...] Si deduce che il nuovo incanto avrà luogo il giorno 6 novembre»; Avviso del prefetto del Panaro, consigliere di Stato e presidente del Magistrato d'Acque e Strade nel Dipartimento del Panaro del 17 ottobre; ASBO, PFDR, 1807, t. 14, r. 1, 2, 4.

<sup>129</sup> «Per superiore determinazione risultante da lettera del sig. direttore generale d'Acque e Strade degli 8 corrente n. 212 dovendo questo Magistrato d'acque e Strade procedere per via d'appalto all'atto d'incanto di alcuni lavori urgenti da eseguirsi alle sponde sinistra, e destra, sul fiume Panaro»; Avviso del prefetto del Panaro, presidente del Magistrato d'Acque e Strade nel Dipartimento del Panaro del 17 agosto; *Ibidem*.

<sup>130</sup> Si pensi ad esempio ai suggerimenti dell'Aldini.

esplicitazione identica in ogni singolo Dipartimento. Laddove invece i rapporti di forza erano già sufficientemente saldi si passò semplicemente dal vecchio modello al nuovo senza troppe remore<sup>131</sup>.

Ad ogni modo il 1808 fu l'anno in cui Paradisi agì per chiudere la fase intermedia da lui stesso aperta. Quanto ormai il nuovo modello si stesse stabilizzando si intuisce in controtela dal fatto che il 6 febbraio 1808 Paradisi si vide costretto a emanare un'ulteriore circolare per regolamentare le «discipline per le cautele da adoperarsi nelle perizie e capitoli parziali degli appalti relativi ad opere d'acque e strade»<sup>132</sup>. Di fatto si trattava di una circolare nata per affrontare il mai del tutto risolto tema delle controversie, che a differenza del testo francese non avevano trovato piena esemplificazione nella normativa ordinaria. Anche in questo caso il direttore affermò quanto la sua azione nascesse dall'esigenza di tutelare «l'interesse del Tesoro e dei privati», in quanto per lui «quanto è giusto che al bisogno della causa pubblica il proprietario ceda una parte del suo fondo, è altrettanto ragionevole che questo sacrificio sia immune da qualsiasi voglia danno»<sup>133</sup>.

Pur trattandosi di una risoluzione presa da un'istituzione governativa rispetto a problemi di natura pratica, se ne intravede perfettamente tutto il portato teorico per cui, una volta attribuito allo Stato un potere di imperio sostanzialmente illimitato, si imponeva per principio di ragione un diritto di rivalsa esercitabile da parte del singolo proprietario. Per volontà stessa della Direzione, ai Consigli di prefettura vennero attribuiti in base all'art. 5 tutta una serie di compiti, ovvero «procedere agli avvisi invitatori» d'asta, definendone anche le tempistiche per gli eventuali reclami<sup>134</sup>, e poi definendo in modo chiaro le procedure di risoluzione delle controversie di pubblica amministrazione<sup>135</sup>. Anche in questo caso, come già si è visto attuarsi nel Dipartimento del Reno, lo stesso direttore generale prevede come, alla pronuncia effettiva in giudicato il Consiglio di prefettura avrebbe dovuto

---

<sup>131</sup> Si pensi ai nuovi Dipartimenti marchigiani del Metauro, Musone e Tronto. Il primo luglio 1808 vennero estese in blocco la legge 27 marzo 1804, la legge 20 aprile 1804, il decreto 6 maggio 1806, i quattro regolamenti del 20 maggio 1806 e il decreto sugli appalti del 1807; Decreto primo luglio 1808; BL, vol. 2, 1808.

<sup>132</sup> Circolare 6 febbraio 1808; *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> «Art. 6. In caso di reclamo, se cade questo sul punto dell'inutilità od eccesso dell'occupazione, si procederà dal Magistrato d'acque e strade colle norme stabilite per le altre questioni amministrative nei limiti delle proprie competenze; se cade sul prezzo della stima, e la natura del reclamo, o la domanda espressa del reclamante importa una nuova perizia sul luogo il Magistrato la ordinerà immediatamente facendo intimare allo stesso reclamante il giorno stabilito per la visita»; *Ibidem*.



prima tentare un esperimento conciliatorio, e solo nel caso di fallimento di questi, passare alla fase successiva<sup>136</sup>.

Infine, il 30 marzo 1808, venne decretata la fine dei Magistrati delle acque e strade, «concentrandone le funzioni nei naturali attributi dei prefetti, e loro consigli»<sup>137</sup>. Il decreto affermava che «provvedendo [le prefetture e i Consigli di prefettura] all'amministrazione e tutela degli oggetti relativi alle acque e strade, rende perciò superflua un apposita magistratura»<sup>138</sup>. Veniva così completato il trapasso del vecchio sistema nel nuovo, cancellando finalmente un'istituzione le di cui radici affondavano profondamente nel passato pre-napoleonico. La promulgazione di tale legge fu l'ultimo passo, legislativo, di un complesso lavoro di normalizzazione delle influenze e distorsioni provocate nella legislazione delle diverse anime (e corrispondenti *élites*) del paese.

### La parte sostanziale

Se da un punto di vista normativo la questione era nei suoi fondamenti conclusa, non lo era sostanzialmente. Era stato riformato il tessuto istituzionale, non quello dei corpi d'acque, così come anche la riforma degli apparati dipartimentali non poteva essere privo di conseguenze. Il 28 aprile 1808 il prefetto del Mincio, Cossoni, scrisse un'accurata lettera al ministro dell'Interno per denunciare la soppressione dei Magistrati<sup>139</sup>. Il Dipartimento del Mincio era il più complesso, idraulicamente parlando, «bagnato da quattro fiumi i quali tutti insieme formano una linea d'arginatura dell'estensione di miglia 224» e intersecato «dall'acque di 16 canali che sono fonti primarie della fecondità di questo suolo e che soggiacciono alla tutela del governo»<sup>140</sup>. Il prefetto minacciava come fosse necessaria la presenza di persone esperte del territorio e delle acque, e che potessero occuparsi assiduamente di quel ramo d'amministrazione. Il problema si poneva perché se anche i consiglieri di prefettura erano già un valido aiuto<sup>141</sup>, non sempre disponevano delle

---

<sup>136</sup> «Art. 8. Quando dietro questi nuovi esperimenti non riuscisse la conciliazione ma si persistesse nella contestazione, il Magistrato pronuncia definitivamente, lasciando luogo ai ricorsi alle Autorità superiori, senza sospendere il processo dell'appalto e dell'opera, coerentemente al disposto dall'articolo 9 dell'Imperiale e Reale Decreto 8 giugno 1805»; *Ibidem*.

<sup>137</sup> Decreto 30 marzo 1808; *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> ASMI, URPM, 1808, b. 25.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> «Io farei torto alla verità se ammettessi di parlare delle zelanti disposizioni e del buon volere onde sono animati i quattro individui che compongono il consiglio di questa prefettura»; *Ibidem*.

cognizioni necessarie<sup>142</sup>, quando poi la funzione del Magistrato era in un certo senso continua, date «le incessanti quistioni, che insorgono nella materia delle irrigazioni, le quali per il contatto degli interessi e le giornalieri collisioni che ne derivano, abbisogna[no] di continue decisioni per parte delle autorità tutorie»<sup>143</sup>. Il prefetto denunciava come per affrontare un tale nodo fossero necessarie delle magistrature che si occupassero di un conflitto che non era né occasionale né frequente, ma semplicemente connaturato allo stesso tessuto sociale.

In un certo senso egli affermava quanto i Magistrati dovessero occuparsi di un sistema d'amministrazione basato sul conflitto continuo, e di conseguenza sull'incessante giudizio che solo persone interessate e presenti sul territorio potevano eseguire. Il prefetto del Mincio, affermando quanto l'opera degli aggiunti fosse riuscita a supplire alla compressione del ruolo dei Magistrati all'interno del Consiglio di prefettura, concluse che con la loro soppressione non gli era più «dato di riposare tranquillo»<sup>144</sup>.

#### *Il problema dell'implementazione del sistema nei Dipartimenti ex-veneti*

Come si è detto, nel 1808 venne chiusa la fase d'eccezione impostata dal Paradisi. Questo però non chiudeva la partita delle riforme. Il problema nasceva dal fatto che, pur avendo la Direzione esplicitamente aumentato il proprio controllo e uniformato il sistema delle magistrature, non era invece andata a toccare il sistema dei corpi e il loro disciplinamento. Il problema emergeva nel momento in cui si andavano a esportare per esempio nei Dipartimenti veneti principi ordinamentali che, pur ampiamente riformati dal Paradisi, mantenevano la loro chiara impronta ex-pontificia e soprattutto felsinea. In effetti il Veneto, dopo la pace di Presburgo del 25 dicembre 1805, non vide solo implementate le prefetture e i Consigli di prefettura, ma anche i Magistrati, e i comprensori, le Società di interessati e le delegazioni. In particolare le Società di interessati e i Magistrati, erano di chiara impronta cispadana, mentre la specifica organizzazione delle Società di interessati, basate sugli scoli, erano invece di diretta derivazione felsinea. Naturalmente tutto ciò provocava ben più di una perplessità in territori affatto diversi quali erano quelli veneti. E infatti il 28 ottobre 1808 Paradisi dovette rispondere a dubbi proposti dal prefetto

---

<sup>142</sup> «Meno poi sarei per fare alcun torto ai medesimi se essendo quasi tutti stranieri alla materia degli argini ed alle nozioni anche pratiche che volessi esigere dai medesimi quel corredo di lumi d'onde è d'uopo che partano le risoluzioni, ed i provvedimenti in queste materie», *Ibidem*.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> *Ibidem*.

dell'Adriatico Serbelloni in merito all'utilità delle Società di interessati<sup>145</sup>. Inoltre il direttore dovette spiegare le ragioni dell'impostazione degli organi di rappresentanza delle Società di interessati, ovvero le delegazioni<sup>146</sup>. Ciò che risulta però sorprendente dalle argomentazioni di Paradisi è la fattiva parificazione che fece tra Società di interessati e comuni, così come la definizione di tali corpi come connaturati ai comuni:

[la Società d'interessati] amministra sotto la dipendenza della Prefettura dipartimentale, e col beneficio della tutela, che gode in parità de' comuni, ispira ai particolari interessati la piena confidenza di una retta amministrazione<sup>147</sup>.

Paradisi concepiva i comuni e le Società di interessati come ontologicamente uguali. Questi andavano tutelati da parte della prefetture e non da parte del governo. Si capisce perciò che per questo membro del governo napoleonico italiano i comuni e le Società di interessati erano entrambi corpi, che potevano esigere tasse, e che avevano un organo collegiale che ne doveva tutelare l'interesse, che andavano controllati dalle prefetture, e nella fattispecie dai Consigli di prefettura, e che pur esercitando funzioni pubbliche, non facevano parte dell'amministrazione.

#### *Il controllo portato sulle istituzioni locali nel Reno*

L'organica e coerente politica perseguita da Paradisi di separazione tra amministrazione vera e propria (che non accettava alcun margine di autonomia rispetto alla propria volontà) e amministrazione dei corpi secondo l'antico strumento della tutela tramite magistrature collegiali (ai quali riservò invece dei margini di autonomia), non deve trarre in inganno. Il controllo fu il dato che caratterizzò l'azione della Direzione. Un controllo portato ad esempio sulle Commissioni delle acque, composte da notabili interessati per la «verificazione dei titoli dei derivatari negli scol», ai quali la Direzione generale talvolta si rivolgeva per raccogliere informazioni dettagliate, storiche e giuridiche, rispetto ai canali dei Dipartimenti. Si pensi ad esempio al lavoro di raccolta di informazioni portato a termine

---

<sup>145</sup> «Lo scopo del governo nella istituzione di tali società fu quello di riunire in un corpo solo tutti i possidenti de' terreni che hanno interesse ad un canale di scolo, o che possono risentire le conseguenze della irruzione di un torrente disarginato, ad effetto il concorso reciproco alla spesa de' lavori in qualunque punto necessari rechi il minor aggravio possibile»; Lettera di Paradisi direttore acque e strade al prefetto Serbelloni in data 28 ottobre 1808; ASVE, PFDA, 1808, b. 175.

<sup>146</sup> «Volle inoltre il governo, che ciascuna società nomini una rappresentanza col titolo di delegazione acciò tutelando l'interesse del corpo degl'interessati provveda in tempo ai bisogni, e ripartisca regolarmente della spesa»; Lettera di Paradisi direttore acque e strade al prefetto Serbelloni in data 28 ottobre 1808; *Ibidem*.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

della Commissione per le acque per il «canale d'Imola, Massa Lombarda e Conselice»<sup>148</sup> nel Dipartimento del Reno, richiesta dalla Direzione. Si trattava forse di una delle prime volte in cui un istituzione del governo riusciva a raccogliere informazioni così dettagliate sull'argomento d'acque, in un Dipartimento peraltro riottoso come quello del Reno.

Non bisogna però nemmeno immaginare che questa raccolta di informazioni fosse la fine di ogni margine d'azione per le istituzioni locali. I due membri della Commissione erano i già citati Alemanno Isolani e Venturoli, i veri specialisti d'acque del Dipartimento, oltre che maggiori interessati. La loro presenza, la loro influenza e la loro capacità politica non potevano che influenzare la raccolta di informazioni, così come il modo di comunicare col centro.

Peraltro sempre alla Direzione generale spettò il difficile compito nei rapporti col Magistrato civile per l'immissione del Reno in Po. Un Magistrato che favoriva in modo evidente il Dipartimento del Reno, e che complicava in modo estremo il funzionamento degli altri Dipartimenti. Infatti una volta confluiti i Magistrati nei Consigli di prefettura, ne conseguiva che sarebbe spettato a questi di partecipare alle sedute del Magistrato in Bologna. Mancanti le prefetture della bassa padana di un consigliere di prefettura troppo spesso richiamato fuori dal Dipartimento, cominciarono a pervenire al Ministero dell'Interno reclami e proteste dei prefetti per quello che consideravano solo un inutile intralcio al loro operato<sup>149</sup>. Il Magistrato poi non era considerato come un problema delle sole prefetture adiacenti al Dipartimento del Reno, ma da parte dello stesso Paradisi, il quale nel 1808 arrivò addirittura a lasciare il posto a Milano per controllare di persona, a Bologna, l'operato di questa istituzione<sup>150</sup>, ordinando di raccogliere preventivamente i documenti affinché li potesse analizzare<sup>151</sup>. Il controllo della Direzione sul Magistrato<sup>152</sup>,

---

<sup>148</sup> «Avendo la commissione condotto a termine il suo lavoro pel canale d'Imola, Massa Lombarda e Conselice subordina nelle unite carte per l'effetto voluto dalla regia Direzione acque e strade nell'ordinanza dei 13 settembre 1808 art. 7: la relazione preliminare accompagnata da molti documenti contiene tutto ciò che ci è riuscito di raccogliere sull'origine del canale, i diversi padroni e usuari delle sue acque, e i regolamenti emanati dalla sovranità sull'uso e derivazione delle medesime»; ASBO, PFDR, 1808, t. 1, r. 4.

<sup>149</sup> «Il sig.r prefetto del Panaro con sua rappresentanza dell'11 ottobre mi fa presente accadere di frequente che l'esercizio delle funzioni ordinarie del Consiglio di prefettura rimane paralizzato perché or due consiglieri, ora tutti e tre, ad un tempo sono costretti ad incombere ad operazioni straordinarie disparate [nella minuta invece scrive "riguardanti o la coscrizione o la sanità o altre materie"] riguardanti diverse materie a tenore dei vigenti regolamenti. Soggiunge poi che ciò che reca maggior disesto alla sua prefettura si è il dover più volte nel corso dell'anno restar priva d'uno di essi consiglieri costretto ad assistere per l'interesse i quel Dipartimento alle sedute del Magistrato d'acque in Bologna concernente l'immissione del Reno in Po»; Lettera del ministro dell'Interno al direttore generale d'acque e strade del 20 ottobre 1808; ASMI, URPM, 1808, b. 30.

<sup>150</sup> ASBO, MCRP, 1808, b. G.

<sup>151</sup> «Magistrato civile pei lavori del Po in generale, Sessione del 7 settembre 1808; «Avendo s. e. il s. consultore direttore generale Paradisi invitato il Magistrato civile con suo venerato dispaccio dei 5 settembre

soprattutto economico<sup>153</sup>, non ne limitò però i lavori, che nel 1808 erano già pienamente avviati. Ciò che risulta veramente interessante è il rimarcare come un'istituzione composta di consiglieri di prefettura di vari Dipartimenti concordasse le convenzioni per l'acquisizione dei terreni necessari all'inalveazione. Un'azione che non ci si dovrebbe aspettare da parte di semplici giudici dell'amministrazione, ma che invece appare pienamente naturale per uomini componenti una magistratura con compiti al contempo amministrativi e giudiziari<sup>154</sup>.

---

prot. N. 488 a presentarsi un prospetto dello stato dell'amministrazione de' lavori della nuova inalveazione del fiume Reno dietro alcune tracce segnate nel prefato dispaccio, ed essendosi riservato nel medesimo di venire in persona ad onorare di sua presenza lo stesso Magistrato civile per quelle dilucidazioni vicendevoli che potessero occorrere a più spedito andamento degli affari»; *Ibidem*.

<sup>152</sup> «Dopo di avere con mia lettera di oggi sanzionata la deliberazione dell'appalto dei lavori descritti nelle cedole del primo giugno a n. 4 a favore di Antonio Zuecca, debbo ora manifestare al Magistrato il mio dispiacere per aver egli con men sufficiente accortezza condotto l'affare della miglioria del vigesimo promessa dagli obblatori faentini»; Paradisi, direttore generale delle acque e strade e de' porti marittimi del Regno al Magistrato civile pei lavori generali del Po in data 7 luglio 1808; ASBO, MCRP, 1808, b. F.

<sup>153</sup> «Mi affretto a prevenire codesto Magistrato di avere disposto per la realizzazione dell'assegno del bimestre pei lavori dell'immissione del Reno in Po, nella somma d'italiane lire 399700.27 giusta l'approvazione fattami col rapporto 4 novembre p. p. n. 25738»; Lettera del direttore generale delle acque e strade e de' porti marittimi del Regno al Magistrato civile pei lavori generali del Po in data 6 dicembre 1808; ASBO, MCRP, 1808, b. G.

<sup>154</sup> «In vista della regolarità colla quale ha codesto Magistrato stabilite le undici convenzioni coi proprietari de' fondi occupati in causa della nuova inalveazione di Reno trasmessemi in copia col giorno 7 agosto p. p. io le significo che questa Direzione generale ha approvate allora in questo senso era compito della Direzione generale approvare la questione»; Lettera del direttore generale delle acque e strade e de' porti marittimi del Regno al Magistrato civile pei lavori generali del Po nell'agosto del 1808; ASBO, MCRP, 1808, b. D.

## I CONSIGLIERI DI PREFETTURA DELL'OLONA E IL CONSIGLIO DI PREFETTURA DELL'AGOGNA

Appurato come la Direzione generale d'acque e strade di Milano fosse l'istituzione che dominava il panorama d'acque e strade, e di quanto il ruolo del Paradisi fosse determinante nel rapporto con i Consigli di prefettura, si rende necessario un confronto, anche solo parziale, con i Consigli di prefettura dell'area olonista<sup>155</sup>. I Consigli di prefettura presi in questione sono quello dell'Oloni, con Milano capitale e quello dell'Agogna, città storicamente contesa fra i domini Savoia e quelli d'Austria. Purtroppo molta della documentazione riguardante il Consiglio di prefettura dell'Oloni è mancante o quantomeno non ancora rinvenuta.

Nella mancanza di fonti concrete sul loro operato, e non potendo verificare né i verbali delle loro sedute, né i protocolli, risulta di estrema difficoltà l'immaginare quale peso avesse il ruolo d'acque per questa istituzioni. Ciò che però si è potuto constatare, con un ragionevole margine di certezza, è che la preponderanza degli interessi d'acque intravista nel Consiglio di prefettura del Reno lascia il posto nell'Oloni e nell'Agogna ad una maggiore eterogeneità di interessi, di cui le acque erano solo una parte.

### Prosopografie

#### I CONSIGLIERI DI PREFETTURA DELL'OLONA

Fra il 24 ottobre 1806 e il 30 marzo 1808 operarono, in ciascun Dipartimento d'Italia, due aggiunti al Consiglio di prefettura per acque e strade. Nell'Oloni, Francesco Casati e Carlo Villa vennero nominati il 22 gennaio 1807<sup>156</sup>. In particolare Villa, oltre che essere stato membro dell'importante Congregazione di carità di Milano<sup>157</sup>, aveva altresì «coperto altre volte con lode vari impieghi amministrativi tanto municipali che dipartimentali»<sup>158</sup>. Con ogni probabilità la sua nomina ad aggiunto per le acque e strade presso il Consiglio di

---

<sup>155</sup> Per quanto riguarda il Dipartimento dell'Oloni non è stato possibile rinvenire documentazione consistente, se non alcune rapsodiche fonti trovate, per caso, nello spoglio generale d'archivio. In linea di massima non si è trovato nulla riguardo alla concreta attività dei consiglieri di prefettura dell'Oloni.

Gli unici documenti rinvenuti, per quanto riguarda invece l'Archivio di Stato di Novara, sono protocolli del consiglio, i quali però non apportano informazioni abbondanti come invece la tanta documentazione presente nei ben più forniti fondi degli Archivi di Stato Di Bologna, Venezia, Forlì e Bergamo. Anche nel caso del Dipartimento dell'Agogna la formazione delle prosopografie è il risultato di integrazioni di più fondi e dello spoglio di più fondi archivistici, non solo novaresi.

<sup>156</sup> Decreto 22 gennaio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>157</sup> ASMI, URPM, b. 28.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

prefettura doveva essere il prodromo per la nomina al consiglio stesso, se si vuole far fede alla sua proposta nelle lista tripla per diventare consigliere di prefettura d'Olona il 19 dicembre 1812, che però non avvenne. Ciò che lo rendeva un aggiunto per acque e strade anomalo è forse la sua non evidente appartenenza alla grande aristocrazia possidente lombarda, di cui non risultano tracce. In effetti lo stesso consigliere di Stato direttore generale della polizia lo definiva in una lettera riservata al ministro dell'Interno Vaccari come «molto riputato per la sua probità e pel suo disinteresse»<sup>159</sup>.

Dei consiglieri che si avvicendarono presso la Prefettura d'Olona in effetti alcuni erano possidenti, come Giuseppe Della Porta, Giuseppe Scaccabarozzi<sup>160</sup>, Gian Luca Somaglia<sup>161</sup>. Ciò che però li definiva maggiormente era, più che altro, la loro provenienza dal *milieu* della nobiltà, come anche il Padulli, Venini e gli stessi Scaccabarozzi e Somaglia. La loro presenza in seno al Consiglio di prefettura non sembra, anche se in assenza di certezza per la non completezza delle prove documentarie, essere dovuta precipuamente ad interessi d'acque, ma piuttosto ad un'eterogeneità di interessi. Ad esempio il Della Porta aveva fatto carriera nei passati governi come delegato del censo<sup>162</sup>, per poi ricoprire l'incarico di luogotenente amministrativo<sup>163</sup>. Domenico Mojoli era un anziano commerciante<sup>164</sup> milanese<sup>165</sup> con diversi incarichi nelle passate istituzioni comunali austriache<sup>166</sup>, nell'Amministrazione dipartimentale<sup>167</sup>, e nella Municipalità repubblicana<sup>168</sup>. Si trattava di un personaggio di spicco, dato che oltre alla nomina a consigliere di prefettura accompagnò una candidatura addirittura al Senato di Milano. Padulli invece era giovanissimo, nato nel 1785<sup>169</sup>, (anche se poi fu uno dei traduttori del codice amministrativo francese<sup>170</sup>) tanto da spingere il Mosca da avanzare un'inascoltata proposta di rinviare la sua nomina:

esigendosi dall'interesse del servizio e dal decoro stesso del governo, che specialmente nella capitale siano destinati alle onorevoli funzioni, di cui si tratta, uomini di formata riputazione forse per l'età sua, e per le

---

<sup>159</sup> *Ibidem*.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> INV. A, Scheda personale: Somaglia Gian Luca.

<sup>162</sup> INV. A, Scheda personale: Della Porta Giuseppe.

<sup>163</sup> Nomina dell'11 maggio 1802; ASMI, URPM, b. 28.

<sup>164</sup> *Almanacco reale per l'anno bisestile*, Milano, Dalla reale stamperia, 1808, p. 136.

<sup>165</sup> INV. A, Scheda personale: Mojoli Domenico.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> Amministratore dipartimentale dell'Olona dal 18 ottobre 1802; ASMI, URPS, b. 56.

<sup>168</sup> Eugenio CAZZANI, *L'Archivio Parrocchiale di Santa Tecla nel Duomo di Milano*, Milano, NED, 1983, p. 90.

<sup>169</sup> INV. A, Scheda personale: Padulli Giuseppe.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

incombenze che ha fin qui sostenute, potrebbe aversi per immatura la di lui scelta<sup>171</sup>.

Michele Pedrazzini era un avvocato di Lugano che, coerentemente, prima della nomina a consigliere di prefettura aveva ricoperto l'incarico di luogotenente legale<sup>172</sup> e amministratore dipartimentale<sup>173</sup>, e prima ancora di membro del Corpo legislativo e commissario per l'Olona. Peraltro non si può non rimarcare la fusione fra parte dell'Amministrazione dipartimentale, e del Consiglio di prefettura repubblicano, attraverso la sua nomina in entrambe, che poi avrebbe trovato compimento formale con la proclamazione del Regno e fusione di queste due istituzioni in una sola. La sua carriera forte nell'amministrazione locale, a Milano, avrebbe trovato compimento con la nomina a consigliere di Stato uditore il 19 dicembre 1807<sup>174</sup>. Una nomina che si inseriva perfettamente all'interno della carriera di un uomo che essendo avvocato, ed avendo assolto il ruolo di luogotenente per gli affari legali, possedeva le necessarie competenze per sostenere le questioni di tipo contenzioso allora assolte dal Consiglio di Stato. A tale incarico seguirono a stretto giro diversi incarichi importanti, in particolare nelle istituzioni finanziarie del regno<sup>175</sup>.

Giuseppe Scaccabarozzi, piuttosto anziano, oltreché possidente era un importantissimo avvocato milanese<sup>176</sup>, nobile, e spretato<sup>177</sup>. Prima della nomina a consigliere di prefettura, il 6 giugno 1811<sup>178</sup>, aveva già ricoperto in epoca repubblicana l'incarico di membro del tribunale d'appello e di amministratore dipartimentale<sup>179</sup>. Scaccabarozzi, che certamente non presentava il profilo d'amministratore, giustificò la sua personale richiesta a divenire consigliere di prefettura (cui era allegata una raccomandazione personale di un altro

---

<sup>171</sup> «Consigliere di Stato direttore generale della polizia Mosca temeva fosse troppo giovane per un ruolo così importante; nonostante ne riconoscesse l'esperienza amministrativa»; Lettera del 10 maggio 1811; ASMI URPM, b. 28.

<sup>172</sup> INV. A, Scheda personale: Pedrazzini Michele.

<sup>173</sup> Alfonso OLDELLI, *Dizionario storico ragionato dei cittadini illustri del Canton Ticino*, Milano, Valdini, 1807, p. 55.

<sup>174</sup> Decreto 19 dicembre 1807; BL, vol. 3, 1807.

<sup>175</sup> Venne nominato Consigliere di Stato legislativo 14 dicembre 1811, poi membro del consiglio delle prede (Giuseppe PRINA; *Conto dell'amministrazione delle finanze del regno d'Italia*, 1812, p. 227) e infine membro della commissione per la verifica delle monete (Giuseppe PRINA, *Conto dell'amministrazione delle finanze del regno d'Italia*, 1812, p. 227)

<sup>176</sup> Angiolo SALOMONI, *Memorie storico-diplomatiche degli ambasciatori, incaricati d'affari, corrispondenti, e delegati che la città di Milano inviò ai diversi suoi principi dal 1500 al 1796*, Milano, Tipografia Fulini, 1806, p. X.

<sup>177</sup> INV. A, Scheda personale: Scaccabarozzi Giuseppe.

<sup>178</sup> Decreto 6 giugno 1811, BL, vol. 1, 1811.

<sup>179</sup> INV. A, Scheda personale: Scaccabarozzi Giuseppe.



giurista, l'avvocato Giovanni Bazzetta), con la somiglianza con l'Amministrazione dipartimentale di cui già aveva fatto parte.

siccome le ispezioni demandate ai Consigli di prefettura presentano molta analogia colle attribuzioni delle cessate attribuzioni dipartimentali, osa supplicante sperare che l'e. v. nella sua somma penetrazione possa riconoscerlo idoneo al disimpegno delle funzioni di consigliere prefettizio<sup>180</sup>.

Anche Somaglia era anch'egli nobile, e grande possidente milanese, e al passato nell'Amministrazione dipartimentale, e poi nel Consiglio di prefettura, fece seguire incarichi nel Consiglio comunale di Milano<sup>181</sup>.

Fino ad ora, ad esclusione della nobilita e del ruolo ricoperto nelle passate amministrazioni dipartimentale, le persone aventi svolto il ruolo di consigliere di prefettura sembrano caratterizzate specificatamente per l'Olona dell'essere avvocati, e dal non essere necessariamente possidenti. A questa constatazione sfugge la figura di Luigi Venini, il quale è invece profondamente assimilabile con quanto già visto presso i consiglieri di prefettura del Reno. Nato a Milano e d'origini nobili, era stato nominato membro dell'Istituto nazionale<sup>182</sup>. Svolse il ruolo di consigliere di prefettura dal momento della nomina, il 23 luglio 1805<sup>183</sup>, fino alla caduta del regime, nel 1814. Prima del passaggio dalla Repubblica al Regno d'Italia era stato membro del Magistrato d'acque, e in seguito anche consigliere comunale, amministratore di un orfanotrofio e pure amministratore della Congregazione di carità di Milano<sup>184</sup>. Il suo cumulare le cariche, e peraltro unico anche in materia d'acque nell'Olona, rappresenta in un certo senso un'anomalia rispetto agli altri consiglieri di prefettura.

Peraltro se nel Dipartimento del Reno il ruolo di aggiunti d'acque e strade fu ricoperto da persone di assoluto spicco politico, possidenti e aristocratici quali l'Angelelli e l'Isolani, che peraltro ricoprirono svariate altre cariche sulla materia; nell'Olona invece di Francesco Casati non si sono rinvenute notizie, mentre le informazioni rinvenute rispetto a Carlo Villa paiono evidenziare una maggiore inclinazione verso le istituzioni cittadine come la Congregazione di carità e quelle comunali, più che verso le acque.

---

<sup>180</sup> ASMI, URPM, b. 28.

<sup>181</sup> INV. A, Scheda personale: Somaglia Gian Luca.

<sup>182</sup> INV. A, Scheda personale: Venini Luigi.

<sup>183</sup> Decreto 23 luglio 1805; BL, vol. 2, 1805.

<sup>184</sup> INV. A, Scheda personale: Venini Luigi.

## I CONSIGLIERI DI PREFETTURA DELL'AGOGNA

L'eterogeneità di interessi era una costante anche per il Consiglio di prefettura dell'Agogna, e anche in questo caso le fonti non sembrano evidenziare un'inclinazione particolare verso le acque. Giulio Luigi Prina<sup>185</sup>, proveniente dall'alto novarese, oltre ad aver ricoperto dall'ottobre 1802 il ruolo di amministratore dipartimentale<sup>186</sup>, dopo il breve intermezzo da aggiunto per acque e strade dell'Agogna<sup>187</sup>, venne poco dopo la soppressione degli aggiunti nominato membro dell'ufficio d'amministrazione del Liceo di Novara<sup>188</sup> e altresì consigliere generale<sup>189</sup>. Un profilo di più alto livello, e con un più forte legame d'interesse nella materia d'acque sembra invece presentare il secondo aggiunto per acque e strade dell'Agogna, Giuseppe Cattaneo. Prima della nomina ad aggiunto<sup>190</sup> era stato membro del registro d'acque<sup>191</sup>, anche se ciò che lo contraddistinse fu piuttosto l'incarico di professore di medicina<sup>192</sup>, cui accompagnò dal 1802 il ruolo di presidente e poi pro-presidente della commissione di sanità a Novara<sup>193</sup>. Egli non era grande proprietario, e fece estrema fatica a convincere il ministro dell'Interno a farsi inserire nel collegio dei possidenti, anche se nel 1808 vi riuscì<sup>194</sup>. Alla scarsa possidenza e all'assenza di origini patrizie seppe però compensare con un ruolo di primo piano da medico, e d'amministratore civico, già avviata da tempo visto che già nel 1792 era stato eletto sindaco di Novara<sup>195</sup>. Agli incarichi municipali, all'arrivo dei francesi, seppe affiancare la nomina ad amministratore dipartimentale dell'Agogna, nel 1803<sup>196</sup>, e infine l'incarico a consigliere di prefettura il 17 maggio 1808, che ricoprì fino alla caduta del regime. Anche in questo caso l'interesse d'acque più che prevalente, compare come una semplice parte della commistione all'interno della stessa persona di incarichi sanitari, municipali, d'acque, dipartimentali e prefettizi. Bisogna infine rimarcare come Cattaneo fu uno dei pochi aggiunti per acque e strade (in confronto ad altri Dipartimenti) a riuscire poi ad entrare, stabilmente, all'interno del Consiglio di prefettura.

---

<sup>185</sup> Non il ministro delle finanze

<sup>186</sup> Amministratore dipartimentale dal 18 ottobre 1802; in ASMI, URPS, b. 56.

<sup>187</sup> Decreto 22 gennaio 1807; in BL, vol. 1, 1807.

<sup>188</sup> BL, vol. 3, 1807.

<sup>189</sup> *Almanacco reale per l'anno bisestile*, Milano, Dalla reale stamperia, vol. 2, 1808, p. 241

<sup>190</sup> Decreto 22 gennaio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>191</sup> INV. A, Scheda personale: Cattaneo Giuseppe.

<sup>192</sup> ASNO, PFDAG(rr), b. 346.

<sup>193</sup> ASBO, PFDR, 1809, t. 14.

<sup>194</sup> ASMI, URPM, Impiegati, b. 497.

<sup>195</sup> Giuseppe GARONE, *I reggitori di Novara*, Novara, Stamperia di Francesco Merati, 1865, p. 270.

<sup>196</sup> ASMI, URPS, b. 51, vedere nelle petizioni al Vicepresidente.

Ciò che invece sembra contraddistinguere i consiglieri di prefettura è la loro comune provenienza dall'Amministrazione dipartimentale, di cui erano stati quasi tutti membri. In effetti sia Giuseppe Alfonso Castellani Tettoni, Ippolito Poroli, Giuseppe Cattaneo, Andrea Morselli e Antonio Triberti (anche l'aggiunto Giulio Luigi Prina era stato amministratore dipartimentale) provenivano dalla stessa esperienza istituzionale. Solo Giuseppe Gallarini non ne aveva fatto parte, ma ciò si spiega dalla sua assai tarda nomina a consigliere nel 1812, in un'ormai differente contesto politico e istituzionale. Bisogna infine rimarcare un ultimo aspetto, quello della scarsa tendenza del Dipartimento dell'Agogna a modificare i propri quadri gestionali. Dei due consiglieri che tentarono la carriera nelle istituzioni, peraltro senza raggiungere alcun alto incarico di governo, sono rilevabili due caratteri particolari: la scarsa possidenza e il lavoro indefesso in qualità di amministratori. Andrea Morselli venne dichiarato «non molto facoltoso» da Melzi d'Eril, ma ciò non ne impedì la nomina all'incarico di viceprefetto di Sinigaglia nel 1808<sup>197</sup>, e poi dell'importante nomina a viceprefetto di Loreto nel 1812, con conseguente incarico di amministratore dei beni della Santa casa<sup>198</sup>. La sua nomina venne proposta dal ministro dell'interno al Viceré Eugenio di Beauharnais in quanto «la Prefettura di Loreto richiede[va] un individuo che sap[esse] resistere alla seduzione e che [desse] saggio di una somma e provata onestà per non partecipare ed anzi impedire gli abusi che pur troppo hanno finora esistito nell'amministrazione della Santa casa. Dotato di tali qualità io reputo che sia il Morselli ora viceprefetto di Senigaglia. La condotta di cui per ogni rapporto è onorata [...]»<sup>199</sup>.

Anche l'avvocato Ippolito Poroli, di scarse fortune e non possidente, dopo aver ricoperto l'incarico di consigliere fece carriera vice-prefettizia, peraltro riuscendo a rimanere all'interno dei confini del Dipartimento.

Ne emerge perciò l'immagine di un Dipartimento in cui il sistema delle nomine e della rappresentazione degli interessi non gravitava attorno alla gestione delle acque, come nei Dipartimenti della bassa padana. Si comprova ancora una volta, d'altra parte, la tendenza per cui erano i consiglieri di prefettura senza un particolare interesse possidente, e senza mezzi sufficienti, a tentare fino in fondo la carriera amministrativa, anche lontano dalla loro patria.

---

<sup>197</sup> Raimondo FERRETTI, *Istoria d'Ancona capitale della marca anconitana dell'Abbate Leoni*, Ancona, Dalla tipografia Baluffi, vol. 1, 1810, p. 303.

<sup>198</sup> Floriano GRIMALDI, *La santa casa di Loreto e le sue istituzioni*, Accademia fulginia di lettere, scienze e arti, vol. 3, 2006, p. 1347.

<sup>199</sup> ASMI, URPM, 1812, b. 5.

## Il Consiglio di prefettura per le acque e strade dell'Agogna durante la fase di transizione

Fra l'ottobre 1806 e il marzo 1808 il Magistrato d'acque e strade dell'Agogna, in base alla legge 20 aprile 1804, operò in regime di comunione con il Consiglio di prefettura. Si trattava di una fase di transizione, causata dall'azione politica dell'Aldini, che il direttore generale d'acque e strade Giovanni Paradisi cercò di disattivare, scorporando le funzioni magistratuali fra il Consiglio di prefettura (funzioni giudiziarie) e Direzione generale d'acque (funzioni amministrative). Ciò che risalta, dall'analisi del concreto operato del Consiglio di prefettura per acque e strade del Dipartimento dell'Agogna, è la sua scarsa autonomia. Molto spesso appare come un'istituzione esecutrice degli ordini della Direzione generale, rispetto agli attori locali e agli ingegneri, più che un'interlocutrice. Di rado agisce in autonomia, risulta difficile anche solo delinearne le effettive funzioni e competenze. Talvolta, in effetti, si ha l'impressione che questo particolare Magistrato svolgesse più che altro la funzione di collettore di richieste, controversie e questioni provenienti dal territorio in materia d'acque. Perlopiù si trattava di richieste di sindaci e funzionari pubblici affinché obbligassero gli appaltatori inadempienti ad eseguire i lavori<sup>200</sup> oppure per prorogare i tempi di consegna della documentazione necessaria in una controversia<sup>201</sup>. Spesso si trattava di richieste, sempre dei sindaci, affinché inviassero periti<sup>202</sup>, e perché comunque il Magistrato si attivasse per effettuare delle verifiche sui danni<sup>203</sup>. In ogni caso il Magistrato semplicemente si attivava o ordinando agli ingegneri di andare ad effettuare delle ricerche sul luogo, oppure semplicemente consegnava la documentazione all'ingegnere in capo affinché si occupasse autonomamente della questione. Ciò che emerge in ultima analisi però è l'impressione per cui il ruolo del Magistrato d'acque all'interno del Consiglio di prefettura dell'Agogna fosse già nel 1807 fortemente depotenziato.

---

<sup>200</sup> «Il podestà di Vigevano con lettera 29 corrente invita il Magistrato a compiacersi di obbligare l'appaltatore della strada postale che da Vigevano tende a Milano a motivo che si è resa impraticabile»; Lettera del 3 ago 1807; ASNO, PFDAG(rr), b. 277.

<sup>201</sup> «La Municipalità di Prato chiede una proroga di giorni cinquanta per produrre li documenti influenti alla causa contro li sig. compadroni della roggia Mora. Accora alla Municipalità di Prato il termine di trenta per l'effetto supplicato»; Lettera del 28 agosto 1807; *Ibidem*.

<sup>202</sup> «Il sindaco di Casal Beltrame chiede le più pronte provvidenze per andar al riparo che cagionandone le piogge a quel territorio. Rimessa al sig. ingegnere in capo»; Lettera del 30 novembre 1807; *Ibidem*.

<sup>203</sup> «La Municipalità di Biandrate implora la più sollecita designazione di un perito che riconosca i danni cagionati dalle inondazioni a quell'abitato e campagne. Commette il sig. ingegnere in capo di indilatamente portarsi sulla faccia del luogo»; Lettera del 30 novembre 1807; *Ibidem*.

## IL RAPPORTO CON I CANCELLIERI CENSUARI

Un ulteriore aspetto da sottolineare è il rapporto che venne ad instaurarsi tra Consiglio di prefettura per acque e strade e i cancellieri del censo. Questi figure tecniche, derivanti dalle riforme della Lombardia austriaca della seconda metà del Settecento<sup>204</sup>, e con funzioni di controllo tutorio e fiscale delle comunità e in particolare dei comuni<sup>205</sup>, erano perfettamente operanti anche nel Dipartimento dell'Agogna napoleonico<sup>206</sup>. I cancellieri del censo non vennero mai formalmente aboliti, e per quanto concerne i territori in cui in passato era stato in vigore il sistema censuario della Lombardia furono nell'Italia napoleonica un interlocutore fondamentale per le istituzioni dipartimentali. Il loro ruolo era semplice, controllare i comuni. Ma nel caso d'acque, sia per controversie che per richieste d'esecuzione di lavori, nel caso in cui uno degli attori fosse stato un Comune e il suo sindaco, (questo specificatamente nel Dipartimento dell'Agogna e non sempre altrove), i cancellieri del censo venivano a interagire con i Consigli di prefettura per acque e strade.

Normalmente i cancellieri, per i casi d'acque, si comportavano come l'interfaccia fra Consiglio di prefettura e comune, rendendo più agevole la trasmissione dei documenti<sup>207</sup>, occupandosi poi di raccogliere le informazioni necessarie in caso di controversie. Nell'Agogna era compito loro il pubblicare le comunicazioni delle aste a livello locale. Non di rado la loro funzione era di rilevare i malfunzionamenti del sistema, per poi comunicarli al Consiglio di prefettura. Consiglio di prefettura che, per acque e strade il quale, pur essendosi visto sottrarre dalla Direzione generale d'acque e strade e dagli ingegneri una parte consistente delle sue competenze, prima attribuite ai Magistrati, mantenne un certo margine d'azione. Ad esempio, pur essendo formalmente un compito dei soli ingegneri e della Direzione<sup>208</sup> - in base al regolamento 20 maggio 1806 - poteva accadere che il

---

<sup>204</sup> Cfr. Anna Rita OSTINELLI, *I cancellieri del censo nella Lombardia teresiana*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, Giuffrè, vol. 1, 1985, pp. 455-519.

<sup>205</sup> Rispetto ai cancellieri censuari, e al sistema fiscale della Lombardia austriaca fare riferimento a: Domenico SELLA & Carlo CAPRA, *Il Ducato di Milano 1535-1796*, Milano, UTET, 2010, pp. 312-328.

<sup>206</sup> Questo nonostante il Dipartimento dell'Agogna prima dell'arrivo delle truppe napoleoniche fosse sottoposto ai domini Savoia e non degli Asburgo.

<sup>207</sup> «Il cancelliere del censo di Biandrate rassegna le risposte della Comune di Landiona in convocato 27 precorso giugno alla petizione del S. Porta - Non occorre per ora provvidenza essendo a cognizione del Magistrato aver il sig. ingegnere in capo proceduto alla chiesta visita alla quale si attendono i risultati»; Lettera del 16 luglio 1807; ASNO, PFDAG(rr), b. 277.

<sup>208</sup> «art. 9. Se chi ha diritto di prevalersi dell'acqua, introduce qualche abuso, o commette qualche mancanza, gl' Ingegneri in capo sono autorizzati in via di fatto per la restituzione delle cose nello stato primiero, a termini convenuti nelle dette investiture e concessioni, dandone parte alla Direzione»; Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

Magistrato si prendesse il diritto di ordinare ai privati o agli appaltatori di riportare i manufatti al loro stato originario, in caso di indebita modifica<sup>209</sup>.

#### LE CONCILIAZIONI

Un'altra attività del Consiglio di prefettura dell'Agogna, già rilevato anche nel Dipartimento del Rubicone<sup>210</sup> e nel Dipartimento del Reno<sup>211</sup> era quella conciliatoria. L'Agogna mostra ancora di più però che, in mancanza di una regola di procedura uniforme, l'esperimento conciliatorio di fatto seguisse strade a tutti gli effetti differenti. In effetti si è visto nel Rubicone il consigliere di prefettura Fabbri andare fisicamente, e da solo, alla riunione di un Consiglio comunale con il compito di riuscire a conciliare due parti in lite. Nel Dipartimento del Reno le parti venivano invece convocate presso la sede del Consiglio di prefettura, durante una delle sue riunioni, per una composizione da cui però risultava una vera e propria intimazione del consiglio alle parti. Nell'Agogna invece l'azione tendeva a somigliare in alcune parti a quanto praticato nel Reno. Il 16 luglio 1807 venne protocollata presso il registro del Magistrato d'acque dell'Agogna (ovvero Consiglio di prefettura per acque e strade) una relazione della Municipalità di Prato<sup>212</sup> la quale esplicitava i «mezzi per essa adottati per distruggere le opere nuove praticate dai compadroni della Roggia Mora»<sup>213</sup>. La risposta del Consiglio di prefettura fu un atto invitorio a comparire delle parti:

Date le opportune direzioni alla Municipalità di Prato ed sig. Conciliatore di Romagnano pel mantenimento della pubblica tranquillità e perché non abbia luogo altra via di fatto s'invitino tanto la Municipalità quanto il suddetto Priore della Roggia Mora cui si domanda a comparire in congresso nanzi il Magistrato alle ore 11 del 28 corrente onde terminare amichevolmente ogni pendenza<sup>214</sup>.

---

<sup>209</sup> «Cancelliere del censo di Biandrate riscontra l'ord. 27 agosto p. p. e rinnova per parte della Municipalità di S. Nazaro presso Sesia le istanze perché venga costruito a spese della casa Cusani non che della Comune di Villata il ponte sulla roggia denominata della Villata. [Il Consiglio di prefettura per acque e strade] Commette al s. cancelliere di Biandrate d'ingiungere sollecitamente gli utenti della roggia villata a dovere entro 20 giorni costruire ed aver costruito nelle forme e dimensioni volute dai veglianti regolamenti stradali il ponte di cui si tratta a pena che in difetto si proceda ex-officio»; Lettera del 16 luglio 1807; ASNO, PFDAG(rr), b. 277.

<sup>210</sup> Vedere: *Un prefetto pivot delle petizioni e l'arbitrato dei consiglieri di prefettura - Il caso del sacerdote Renzi*.

<sup>211</sup> Vedere: *L'arbitrato in materia di strade - il caso dell'istanza dei possidenti del Comune di Zola*.

<sup>212</sup> ASNO, PFDAG(rr), b. 277.

<sup>213</sup> *Ibidem*.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

I conciliatori, comparsi nel testo, erano figure previste dalla legge 22 luglio 1802, le di cui funzioni erano descritte negli artt. 27, 28, 29 e 30<sup>215</sup> del medesimo testo normativo. Essi agivano in una fase giudiziaria precedente a quella della giustizia ordinaria vera e propria. In particolare, per le controversie il di cui valore era minore di 100 lire il loro giudizio era inappellabile, mentre lo era tra le 101 lire e le 300 lire. Al di sopra delle 300 lire invece era previsto direttamente il ricorso al giudice ordinario, anche se era purtuttavia previsto che anch'egli chiedesse al conciliatore di tentare la composizione, prima di avviare il processo vero e proprio. In seguito la funzione del conciliatore venne profondamente riformata, a seguito del regolamento organico della giustizia civile e punitiva del 13 giugno 1806, quando alle funzioni del giudice di pace, venne integrata proprio quella della conciliazione<sup>216</sup>. Eppure le stesse norme del 1802 ponevano un limite preciso all'attività dei conciliatori, e poi dei giudici di pace. Un articolo della legge 22 aprile 1802 fece sì che il Consiglio di prefettura per acque e strade, nel caso appena preso in esame, disponesse dell'autorità per sottrarre al conciliatore la causa. Si trattava dell'art. 37 per cui:

sono eccettuate dall'esperimento di conciliazione le cause della Nazione, quelle dei comuni ed altri corpi soggetti all'autorità tutoria del Governo, quelle che insorgessero sugli atti d'esecuzione di un giudicato o di una transazione, e tutte le quistioni incidenti nel corso della causa principale finalmente tutte le cause di sommarissimi giudizi<sup>217</sup>.

Pur non essendo esplicitato nel testo, la *ratio* dell'articolo attribuiva proprio ai Magistrati d'acque e strade, e al contempo ai Consigli di prefettura, il compito di giudicare su tali questioni. Tale suddivisione degli esperimenti conciliatori fra quelli ordinari e quelli d'acque aveva poi un'intima coerenza, e sottaceva alla volontà di sottrarre alla giustizia ordinaria il sindacato sull'operato dell'amministrazione.

Infatti il compito di esercitare l'attività tutoria sopra i «comuni ed altri corpi» (sottintendendo quindi che anche il comune era un corpo), così come le controversie in cui era presente un interesse della nazione, era proprio un attributo dei Consigli di prefettura, e proprio nelle controversie in cui l'interesse pubblico e il privato venivano a confliggere (ovvero le cosiddette questioni di pubblica amministrazione).

---

<sup>215</sup> Legge 22 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>216</sup> «Art. 33. Tutte le cause che non sono di competenza dei giudici di pace, dei tribunali di commercio, o che il codice di procedura non eccettua espressamente dall'esperimento della conciliazione, vengono portate necessariamente davanti il giudice di pace. Egli in esse esercita l'ufficio di conciliatore»; *Ibidem*.

<sup>217</sup> *Ibidem*.

L'analisi degli esperimenti conciliatori peraltro permette di delineare ancora di più quanto l'azione del Consiglio di prefettura per acque e strade fosse considerata dal direttore generale d'acque e strade Giovanni Paradisi in senso prettamente giudiziario. Il 5 agosto 1807 venne iscritta a protocollo una lettera del direttore nel quale comunicava al Magistrato l'ordine di comporre una controversia<sup>218</sup>:

la Direzione generale delle acque e strade con lettera 31 spirato ritorna le carte relative alla controversia tra li possessori di Sommo ed uniti e li possessori di Zinasco in punto del concorso alle spese del rifacimento di una porzione d'argine, e di un tombone in territorio di Sommo e commette al Magistrato di procurare un amichevole componimento<sup>219</sup>.

Tale parte è rilevante perché evidenzia la volontà della Direzione di non assumere in proprio una funzione contenziosa che invece avrebbe potuto fare propria. Al contempo però mostra come, in assenza della composizione amichevole, la controversia sarebbe ritornata a Milano.

La funzione conciliatoria dei Consigli di prefettura rimanda a tutto un portato concezionale e ordinamentale antico che deve essere delineato in modo più approfondito. Basti pensare che nella Francia napoleonica la conciliazione non doveva essere praticata dai Consigli di prefettura, ma dalle vice-prefetture<sup>220</sup>, e che solo in caso di mancato componimento veniva interpellato il Consiglio di prefettura.

Tornando in Italia, nella maggior parte dei Dipartimenti presi in esame i Consigli di prefettura tentavano spesso veri e propri amichevoli componimenti, pur non essendo questa competenza chiaramente delineata. Allo stesso tempo emerge forte la domanda sul

---

<sup>218</sup> ASNO, PFDAG(rr), b. 277.

<sup>219</sup> *Ibidem*.

<sup>220</sup> «Art. 3. Les difficultés élevées dans l'exécution des marchés des entrepreneurs de travaux publics, sont jugées, d'abord par voie de conciliation, devant le directoire du district (le sous-préfet) et dans le, cas où l'affaire ne peut être concilié, elle est décidée en dernier ressort par le conseil de préfecture, sur l'avis motivé du sous-préfet.

Art. 4. Les demandes et contestations sur le règlement des indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux ou autres ouvrages publics, sont portées de même, par voie de conciliation, devant le sous-préfet, et à défaut de conciliation, elles sont jugées en dernier ressort par (le conseil de préfecture), conformément à l'estimation faite par le juge de paix.

Art. 5. Les particuliers qui ont à se plaindre de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, se pourvoient d'abord devant le (sous-préfet), et ensuite, s'il y a lieu, devant le (conseil de préfecture), qui statue en dernier ressort, lorsque le sous-préfet n'a pu concilier l'affaire»; in M. FLEURIGEON, *Code administratif, ou recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes, relatives aux fonctions administratives et de police des Préfets, des Sous-Préfets, Maires, Adjointes et Commissaires de police, et aux attributions des Conseils de Préfecture, de Département, d'Arrondissement Communal et de Municipalité jusqu'au le janvier 1806*, Paris, 1806, vol. 1, pp. 753-754.



perché, pur in Dipartimenti così diversificati, l'esperimento conciliatorio venisse ovunque praticato naturalmente. Come si è già visto le *élites* dei vari Dipartimenti intesero i Consigli di prefettura come la riproposizione degli antichi senati cittadini, i quali erano spesso i collettori di varie magistrature suddivise per funzioni. Questi Senati avevano una funzione giudiziaria, spesso legata alla tutela dell'interesse generale, ma non di rado disponevano di funzioni anche para-giudiziarie. Basti pensare al Senato di Milano, i di cui componenti fino alle riforme teresiane avevano disposto del diritto di «comporre le cause»<sup>221</sup>, ovvero di tentare esperimenti conciliatori. In altre parole i senatori avevano sempre disposto, oltre alla loro capacità giudiziaria, di una capacità che si potrebbe definire conciliatoria. Nel momento in cui si accerta che le varie *élites* dipartimentali avevano fatto confluire le loro concezioni ordinamentali nei Consigli di prefettura, si comprende come le conciliazioni non erano causali, ma erano figlie di un preciso tentativo di componimento fra realtà istituzionale e il proprio peculiare passato.

#### IL RAPPORTO CON LA DIREZIONE GENERALE D'ACQUE E STRADE

Se nel Dipartimento del Reno si è intravista un'intensa attività del Consiglio di prefettura per acque e strade, più difficilmente la si può constatare per quello dell'Agogna. In effetti l'operato del Consiglio di prefettura in questo particolare Dipartimento sembra essere meno autonomo e attivo che altrove. Per la più parte l'attività di questa istituzione era limitata alla messa agli atti di pubblicazioni d'asta, all'emissione di mandati per i pagamenti agli ingegneri ordinati alla contabilità. Non di rado il suo compito era di comunicare alle parti le decisioni prese dalla Direzione generale, in particolare rispetto alle gare d'appalto<sup>222</sup> e ai capitoli<sup>223</sup>. Ormai la parte operativa era prerogativa quasi esclusiva della Direzione<sup>224</sup>. Al contempo il Magistrato dell'Agogna aveva perso anche il controllo economico dei lavori, essendo ormai necessaria la previa autorizzazione della contabilità prefettizia.

Anche per le controversie in materia d'acque, nonostante la prima composizione spettasse al consiglio, in caso di fallimento, subentrava la Direzione generale per dirimere

---

<sup>221</sup> Ugo PETRONIO, *Il Senato di Milano, istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel Ducato di Milano da Carlo V a Giuseppe II*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 249.

<sup>222</sup> «La Direzione generale delle acque e strade con lettera 20 corrente approva i tipi e la perizia ed i capitoli proposti da questo ing. In capo per la costruzione della strada da Mortara sino dicontra a Cernago»; Lettera del 24 luglio 1807; ASNO, PFDAG(rr), b. 277.

<sup>223</sup> «La Direzione generale con lettera 13 corrente approva la deliberazione dell'appalto a favore del sig. Carlo Anstalli e successiva novennale manutenzione del tronco di strada nazionale d'Arona»; Lettera della Direzione generale del 17 luglio 1807; *Ibidem*.

<sup>224</sup> «La Direzione generale d'acque e strade con lettera 20 corrente dice che dietro alcuni riflessi suggeriti da questo sig. ingegnere in capo lo ha ingiunto di modificare l'art. 31 de' capitoli per l'appalto della strada di Ballenza»; Lettera del 24 luglio 1807; *Ibidem*.

definitivamente la controversia<sup>225</sup>. Ne emerge in conclusione l'immagine di un Consiglio di prefettura per le acque già di fatto esautorato di molte delle sue funzioni ancora prima dell'emanazione del decreto 30 marzo 1808 portante la definitiva abolizione dei Magistrati e dei loro aggiunti. In effetti sul finire del 1807 la Direzione generale, per questo particolare Dipartimento, aveva già avocato a se la gran parte delle funzioni d'acque, lasciando al Consiglio di prefettura un compito molto spesso meramente informativo, e solo raramente operativo.

## **Il Consiglio di prefettura per le acque dell'Agogna dopo il 1808**

Quanto la Direzione generale d'acque e strade fosse riuscita ad assorbire, insieme al corpo degli ingegneri, la competenza d'acque del Consiglio di prefettura dell'Agogna, lo si comprende dai dati, e dalla loro comparazione con altri Dipartimenti. Dopo l'abolizione definitiva dei Magistrati d'acque, e confluite le competenze di questi ultimi in parte in seno alla Direzione generale, e in parte ai Consigli di prefettura, non ovunque però tale spartizione avrebbe seguito medesime logiche. Su un totale di 207 casi presi in esame nel protocollo del Consiglio di prefettura dell'Agogna per l'anno 1811, ben 108 (52,1%) riguardavano questioni e controversie inerenti comuni e 52 (25,1%) questioni inerivano il culto. I casi di controversie concernenti acque e strade furono invece solamente 3 (1,4%). Ne emergeva quindi una forte predominanza dell'attività comunale, una discreta attività per il culto e un'inesistente attività d'acque e strade.

Facendo un confronto con il Consiglio di prefettura del Reno e il suo protocollo, sempre per l'anno 1811, si presenta una realtà molto diversa. In primo luogo il Consiglio di prefettura era generalmente molto più attivo, avendo trattato 545 casi, per quell'anno. Ma questo non è di per sé sorprendente. Il Reno era un Dipartimento più popoloso di quello dell'Agogna.

Le vere differenze stavano nella casistica. Il primo dato è che le questioni inerenti i comuni messe a protocollo furono qui 98 (18%), ovvero un dato proporzionalmente quasi tre volte minore rispetto a quanto visto nell'Agogna. Il dato relativo agli affari del culto era nella sostanza simile, con un 23,1% del Reno rispetto al 25,1% dell'Agogna. Ma ciò che veramente risaltava era la sproporzione fra i 3 casi d'acque e strade affrontati presso il

---

<sup>225</sup> L'ingegnere in capo rassegna il suo rapporto sulle domande de sig. comproprietari della Roggia Mora sulla vertenza colle comunità di Prato e Romagnano. Convenendo quei principi esternati dal sig. ing. In capo nell'annesso suo rapporto manda rassegnarsi il medesimo in eccitamento alla petizione de sig.ri compadroni della Roggia Mora alla Direzione generale; Decisione del 23 luglio 1807; *Ibidem*.

Consiglio di prefettura dell'Agogna rispetto ai 177 (32,5%) del Reno. La materia d'acque e strade era la meno affrontata nel Consiglio di prefettura dell'Agogna, quando invece rappresentava la componente maggioritaria in quello del Reno.

Questo accadeva perché i consigli si occupavano di tutelare e disciplinare i corpi territoriali, quali erano i comuni, le fabbricerie, le Congregazioni di carità e anche le Società di interessati d'acque. Il Reno storicamente possedeva un'estesa, attiva e capillare società di corpi d'acque, quando nel Dipartimento dell'Agogna invece sembrava non esistere (o non fosse comunque così strutturata). Questo aveva favorito una più veloce e pervasiva espansione dell'azione della Direzione generale nel secondo Dipartimento, rispetto a quanto aveva potuto fare in un Dipartimento come quello del Reno. La centralizzazione e uniformazione del sistema avveniva, cioè, a diverse velocità.

Proseguendo nell'analisi si determina come se gli affari per il culto e comunali costituivano il 77% di tutti gli affari presi in esame dal Consiglio di prefettura dell'Agogna, così non era nel Reno dove la loro somma si fermava al 41%. Solo con l'aggiunta degli affari d'acque si arrivava a lambire tale cifra (73%).

Le spiegazioni più plausibili di una realtà così differente, pur in un contesto formalmente identico, sono sostanzialmente due:

- la società dell'Agogna era in un certo senso meno diversificata rispetto a quella del Reno, e quindi tendeva a esprimersi corporativamente solo in materia di culto e soprattutto comunale;
- la Direzione generale d'acque e strade e il corpo degli ingegneri, erano già riusciti, nel 1811, a sottrarre completamente l'attività d'acque e strade al Consiglio di prefettura dell'Agogna, lasciandogli solo l'attività contenziosa. Non ci erano invece riusciti nel Reno, laddove le radici delle antiche magistrature d'acque e strade, affondate profondamente in una società corporata d'acque veramente solida, e innestatesi perfettamente nel Consiglio di prefettura di quel Dipartimento, mantenne in essere un consolidato regime d'eccezione<sup>226</sup>.

Il dato che si può ricavare da queste spiegazioni non è però tanto la constatazione dell'estrema diversità della società italiana, storica, giuridica e sociale (peraltro una diversità

---

<sup>226</sup> Altrimenti non si spiegherebbe per quale ragione, ancora nel 1811, era al Consiglio di prefettura del Reno che ci si rivolgeva per richiedere di costruire una nuova chiavica in un canale, invece che alla Direzione generale d'acque e strade; «Bertini Gian Valerio del Pero chiede al Consiglio di prefettura il permesso di costruire una chiavica per uso di un macero»; Lettera protocollata il 19 luglio 1811; ASBO, PTAG, b. 74.

della struttura ordinamentale che condizionava le istituzioni fin nel profondo). Il vero dato è vedere come il legislatore e gli uomini di governo napoleonici, favorirono un sistema in cui l'uniformazione e la centralizzazione seguirono velocità differenziate da regione a regione, secondo principi di ragione e accettazione delle diversità. Si trattava di una vera e propria politica, per cui laddove il centro riusciva a espandersi lo faceva, e laddove incontrava resistenze, attendeva e il più delle volte contrattava. Si trattava di una politica maturata partendo dagli errori commessi nei primi convulsi anni della Cisalpina, e nata dalla comprensione che la rivoluzione del sistema non si sarebbe potuta eseguire semplicemente proponendone un altro, ma filtrando con intelligenza il vecchio nel nuovo, secondo tempi che non sempre stava al potere centrale di dettare.

Un potere centrale che però, come si è visto perfettamente nell'Agogna, in assenza di resistenze e di una società di corpi d'acque come invece era nei Dipartimenti della bassa padana, già nel 1811 era riuscito ad applicare in modo sostanziale il nuovo modello. Per la stessa ragione il Consiglio di prefettura del Dipartimento dell'Agogna, essendosi vista sottratta più velocemente che altrove l'intera parte amministrativa a favore della Direzione generale d'acque e strade, e avendo invece mantenuto quella giudiziaria, avrebbe sviluppato ben più presto la sua identità in senso tribunizio di quanto si sia invece constatato altrove<sup>227</sup>.

---

<sup>227</sup> Ed è questa, con ogni probabilità, la ragione per cui Piero Aimo, nel suo studio sui Consigli di prefettura dell'Italia napoleonica, svoltesi principalmente sulle fonti del Dipartimento dell'Agogna, e del Serio, risente di un'analisi ampiamente condizionata dalla peculiare conformazione istituzionale, storica e ordinamentale di quel Dipartimento. In effetti lo studio di Aimo, fuorviato da fonti di un Dipartimento in cui la natura giudiziaria del Consiglio di prefettura emerse più velocemente che altrove, non è arrivato a comprendere veramente né i meccanismi che portarono alla nascita della giustizia amministrativa in Italia, né le sue profonde radici storiche, né la complessità del forte tessuto corporativo dell'ordinamento italiano, di cui i Consigli di prefettura erano i primi tutori e disciplinatori, e solo "per sottrazione" tribunali; Cfr. Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit.

## IN SINTESI

Per quanto riguarda le acque, i Dipartimenti di quello che era stata la Lombardia austriaca tendevano a presentare un elevato grado di complessità. Lo stesso territorio era molto differenziato fra il Dipartimento del Lario, prevalentemente montuoso, il Dipartimento dell'Olonà, intersecato da molti canali artificiali e fiumi fortemente incassati nel terreno e infine i Dipartimenti dell'Alto Po e del Mincio, posti proprio al centro della cosiddetta Bassa padana. Più in generale l'intero Ducato aveva visto, dal 1400 al 1700 inoltrato vaste opere di dissodazione e creazione di reti di canali sempre più perfezionati. Alla pratica erano seguite riforme anche ordinamentali, in particolare riguardo alla natura dell'acque, pubblica e privata, e alle figure tecniche adibite a gestirle. Ad esempio alla figura del giudice delle acque, di matrice civica, erano andate sostituendosi nel corso dei secoli delle magistrature patrizie, straordinarie e ordinarie, site in Milano, le quali controllavano e tutelavano il sistema delle acque in tutto il Ducato. Il sistema istituzionale doveva però a sua volta fare i conti con un territorio complesso non gestibile tutto nello stesso modo. Se verso Milano il sistema dei canali e irriguo era controllato sostanzialmente dalla regia camera e da privati, così non era verso Cremona, Pavia e il Lodigiano, dove erano presenti dei consorzi di interessati, divisi in comprensori, aventi il compito di suddividere i costi d'acque (in quelle regioni elevatissimi), controllati e tutelati a loro volta da specifici Magistrati d'acque. Nei fatti, come già nella Bassa bolognese, nella Bassa milanese era presente un sostrato ordinamentale che prevedeva la gestione comune delle acque, attraverso la tutela di apposite magistrature. Questo sostrato ordinamentale attraversava, pur in forme diverse, i confini politici e presentava un notevole grado di sovrapposibilità in ciascuna delle città più o meno a ridosso del fiume Po, anche nelle Legazioni. In un contesto siffatto il Mantovano, che pure aveva sempre presentato notevoli elementi di originalità istituzionale rispetto al resto del Ducato milanese, presentava anch'esso delle Società di interessati, dette digagne, e un Magistrato per controllarle.

Tale sostrato ordinamentale venne ad essere messo profondamente in discussione dalle riforme austriache di fine Settecento, le quali perseguendo una rigida separazione fra pubblico e privato, non potevano tollerare figure intermedie come quelle magistratuali e comprensoriali.

Nei fatti i territori milanesi testimoniano perfettamente di come, all'arrivo dei francesi, le regioni di quella che sarebbe divenuta l'Italia napoleonica stessero già cambiando, ed alcune a notevoli velocità rispetto ad altre.

Prendendo come spunto il mantovano, si è compreso che l'arrivo dei francesi non costituì in sé un progresso nella scomparsa della gestione mista e corporata delle acque. Al contrario il modello franco-italiano prevede inizialmente la reintroduzione dei Magistrati, e delle Società d'interessati, non tanto inventandoli, ma anzi facendo applicare un modello che trovava in ogni Dipartimento un corrispettivo nel passato più o meno recente. In seguito la "rivoluzione" non avvenne soltanto con il progredire delle riforme, ma anche e soprattutto attraverso l'opera d'accentramento della Direzione generale d'acque e strade.

Nel frattempo però, tutta l'operazione svelava quanto i Consigli di prefettura, in un contesto siffatto, fossero destinati ad ereditare dalle antiche magistrature non solo diverse competenze, ma tutto il loro portato concezionale, in particolare quello che si potrebbe definire suggestivamente come "il governo degli interessi".

In questo contesto si inserì l'opera dell'importante uomo politico Giovanni Paradisi, direttore generale d'acque e strade dal 1806 al 1809. Fu in questo quinquennio che la Direzione si impose come istituzione centrale per la gestione delle acque. Questo non avvenne solo attraverso la promulgazione di decreti governativi, i quali peraltro erano spesso frutto di compromessi fra varie *élites*, ma soprattutto attraverso decisioni, avvisi e regolamenti presi al di fuori del concorso diretto delle sfere governative. In materia d'acque si è avanzata la tesi per cui Paradisi, il quale voleva abolire i Magistrati d'acque e il ruolo attivo dei comprensori attraverso le Società d'interessati, aprì una fase politica volta alla loro assimilazione nel nuovo sistema. Si è introdotto il termine "fase transitoria", intercorsa fra il 1806 e il 1808, volta a far scomparire all'interno dei Consigli di prefettura l'antico sistema di governo delle acque, dato che Paradisi non poteva abolirlo *tout court*, visto che queste istituzioni erano previste dalle leggi stesse. Si vuole qui affermare che tale scelta fu dovuta ad intelligenza politica, per cui il Paradisi per implementare il nuovo sistema non si mosse con rigide cesure, ma scandendo momenti intermedi di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento.

Quest'operazione determinava però una conseguenza della massima importanza. Veniva infatti riconosciuto come il Consiglio di prefettura fosse nei fatti una versione moderna e diversa, ma comunque sulla loro scia, di quelli che erano stati i Magistrati specializzati d'antico regime. I Magistrati d'acque, oltre che compiti tutori e amministrativi, avevano sempre disposto di una funzione prettamente giudiziaria. La fusione del Magistrato nel Consiglio di prefettura, e la sua successiva scomparsa, avrebbe di conseguenza portato a pensare, coerentemente, al Consiglio di prefettura non soltanto come ad un organo consultivo del prefetto, ma anche ad un'istituzione con specifiche funzioni giudiziarie,

tipiche dei Magistrati ma sempre richiamate finanche alla fine della parabola napoleonica, in materie ulteriori rispetto a quanto già previsto dall'art. 9 del decreto 8 giugno 1805<sup>228</sup>.

Fu Paradisi, con una circolare a determinare quanto le “decisioni” del Consiglio di prefettura venissero tramutate in “giudizi”, e fu sempre lui a determinare il ruolo giudiziario del Consiglio di prefettura in tutte quelle materie d'acque in cui fosse stato involuto l'interesse pubblico. La ragione di un'operazione del genere stava semplicemente nel fatto che, una volta sottratta completamente ai tribunali ordinari la competenza in materia (le acque ormai erano parte consistente d'interesse pubblico), egli prescrisse come i gravami d'allora in poi si sarebbero dovuti devolvere alla Direzione generale d'acque e strade. Nei fatti si trattò di un tentativo della Direzione – che ci riuscì per alcuni anni – d'arrogarsi una fattiva funzione d'appello rispetto ai gravami contro i giudizi dei Consigli di prefettura. Ovviamente tale scivolamento degli appelli d'acque in questioni d'interesse pubblico dal Consiglio di Stato alla Direzione generale d'acque e strade strideva, ma rimase non-affrontato per diversi anni, e ben oltre le dimissioni del Paradisi. In questo senso il sistema del contenzioso mancava ancora dei suoi più basilari fondamenti, dato che la Direzione generale d'acque e strade, pur giudicando fattivamente in appello, non era un'istituzione giudiziaria ed era invece istituzione monocratica pienamente inserita nell'orbita amministrativa.

In un contesto siffatto ai Consigli di prefettura, ormai eredi delle antiche magistrature, vennero coerentemente attribuite anche tutte le funzioni inerenti gli esperimenti d'asta e gli appalti in materia d'acque. Inoltre sempre Paradisi, una volta messe sotto controllo le questioni di pubblico interesse, si mostrò in più di un momento rispettoso delle prerogative dei Consigli di prefettura, avocando a sé le competenze di queste istituzioni laddove era presente l'interesse della nazione, ma lasciando invece un discreto margine d'autonomia nella sfera privata e delle società interessate alle acque. In ogni caso il dato era uno: la normativa aveva lasciato aperti dei varchi rivolti verso il passato, i quali trovarono in parte esplicitazione nei Consigli di prefettura. La Direzione generale con il passare degli anni consolidò l'accentramento del sistema, richiudendoli, e anzi arrogandosi una funzione più che latamente giudiziaria, ma si trattò di un'operazione di medio periodo, e non priva di compromessi.

---

<sup>228</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807.

Vista dal basso la progressiva espansione della Direzione generale d'acque e strade, e del corpo degli ingegneri suoi sottoposti, non impedì che i singoli Consigli di prefettura degli ex-territori austriaci, presentassero alcuni tratti ricorrenti (come la provenienza dalle amministrazioni dipartimentali repubblicane) e proprie specificità. Prendendo come esempio i Consigli di prefettura dell'Olona e dell'Agogna si è rilevato ancora una volta di più quanto la possidenza fosse da considerarsi uno dei criteri più importanti alla base della scelta di un consigliere di prefettura. I consiglieri di prefettura dell'Olona erano quasi tutti nobili, e sembravano mostrare una molteplicità di interessi, quando invece in altri Dipartimenti ogni consigliere sembrava rappresentare un interesse specifico. Nel Dipartimento dell'Agogna invece si è riscontrata una più scarsa possidenza, e una conseguentemente scarsa propensione in materia d'acque. Ad esempio Giuseppe Cattaneo, che non fu certamente nominato consigliere di prefettura grazie alla propria possidenza, era di certo il consigliere più attivo e influente, ed era prevalentemente interessato nelle questioni mediche, e non in quelle d'acque. Tutto ciò avveniva anche perché, come si è dimostrato, la società corporata del Dipartimento dell'Agogna, a differenza di altri Dipartimenti, tendeva ad esplicitarsi attraverso il livello comunale e delle Congregazioni. Non possedendo quindi una società corporata d'acque solida, ed essendo la stessa società corporata – e interessata – il nerbo di una magistratura, non poteva che conseguire una fattiva debolezza di questa istituzione in materia. Peraltro anche la storia condizionava le dinamiche istituzionali. Già nel 1802 Vincenzo Cuoco descriveva le liti per questioni d'acque come perfettamente inserite nella sfera giudiziaria ordinaria, senza fare alcun cenno ad alcun Magistrato, che probabilmente e semplicemente in questa data ancora non esisteva<sup>229</sup>.

Il Consiglio di prefettura dell'Agogna si presentò, nel rapporto con la Direzione generale d'acque e strade, come un consiglio per molti versi debole e più che interlocutore tale istituzione, sia nel periodo transitorio, che successivo, svolse più il ruolo d'esecutore. L'autonomia operativa di questa istituzione, rispetto a quanto intravisto nei Dipartimenti delle ex-Legazioni era nettamente e visibilmente minore, e non di rado era essa stessa a devolvere alla Direzione questioni teoricamente di sua propria competenza. Scomparendo la parte amministrativa, non poteva che rimanere che quella giudiziaria, e quindi un più rapido sviluppo di quello che di lì a poco sarebbe stato chiamato col suo nome più

---

<sup>229</sup> Vincenzo CUOCO, *Osservazioni sul Dipartimento dell'Agogna (1802)*, in Antonino DE FRANCESCO & Luigi BISCARDI (a cura di), *Scritti di Statistica e di pubblica amministrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 107.



conosciuto, ovvero il contenzioso amministrativo. Si trattava di un evento specifico del Dipartimento dell'Agogna, così come dei Dipartimenti "deboli", e che quindi testimonia del vero dato caratteristico dell'Italia del tempo: ovvero di uno Stato a diverse velocità.



# V. L'ORDINAMENTO EX- VENETO D'ACQUE E STRADE

Si vuole infine tratteggiare l'evoluzione storico-istituzionale dei Consigli di prefettura dei territori veneti, ovvero la terza ed ultima macro-regione presa in esame nella presente ricerca. Bisogna rimarcare come l'annessione dei territori veneti non fosse avvenuta in modo in una volta sola, come lo era stato invece per i territori austriaci e pontifici. Infatti il trattato di Campoformio, firmato dal generale Bonaparte il 17 ottobre 1797, non lontano dalla città di Udine in Friuli, procedette ad una divisione di quelli che erano stati i domini di terraferma della Repubblica marciana. All'Austria vennero consegnati tutti i territori a est di Verona e dell'Adige (quindi la stessa Venezia) mentre alla Repubblica cisalpina vennero consegnati il Bresciano e la Bergamasca nonché parte del Veronese, che entrarono quindi fin da subito a far parte della compagine napoleonica.

Si trattava di una divisione destinata a durare ben sette anni, fino alla Pace di Presburgo del 26 dicembre 1805, e alla definitiva annessione del resto del Veneto a quello che era divenuto il nuovo Regno d'Italia. Veniva per questa ragione a crearsi una sorta di sdoppiamento d'esperienza fra territori fino ad allora convissuti nel rapporto con la Dominante. Bergamo perse d'un tratto lo *status* di città di frontiera, mentre Venezia perse il suo *status* di Dominante. Ma non si trattava solo di una questione politica e geografica, ma anche propriamente ordinamentale. In effetti l'inserimento in due esperienze amministrative diverse fra loro, quali erano quella napoleonica e quella austriaca, non potevano essere prive di conseguenze. E nella fattispecie la città di Bergamo, nuova città capoluogo del Dipartimento del Serio, avrebbe attraversato l'intera esperienza napoleonica francese e avrebbe visto ogni passaggio del graduale, ma impetuoso, iato riformatore avviatosi con l'esperienza della Repubblica italiana. Venezia invece non ebbe questa possibilità, e quando dopo il 1805 venne annessa al Regno d'Italia, ad esempio, non fece in

tempo a veder nominati i propri uomini presso il Consiglio di Stato, mancando perciò le discussioni non solo della già fondamentale riforma d'acque del 20 aprile 1804 d'epoca repubblicana, ma le ancora più importanti discussioni per il decreto 8 maggio e i regolamenti 20 aprile<sup>1</sup> del 1806. Come si è già detto per ognuno dei tre provvedimenti sopra elencati vi fu un margine abbastanza ampio di contrattazione per le *élites* regionali, le quali nelle discussioni del Consiglio di Stato riuscirono in più di una parte ad adattare il nuovo testo al loro tessuto ordinamentale. Basti pensare all'Aldini, ai Magistrati d'acque e alle Società di interessati, ma anche al sistema di suddivisione dei corsi d'acqua, di chiara impronta felsinea. In questo senso Venezia mancò il momento in cui si impiantarono quelli che sarebbero diventati i quasi immodificabili fondamenti della struttura d'acque del Regno d'Italia napoleonico.

Ciò che emerge dall'analisi delle fonti, in ogni caso, è la notevole diversità strutturale fra la società bergamasca e i suoi ordinamenti d'acque e strade dalla società veneziana, la di cui specificità assoluta emergerà fortemente nelle prossime pagine. Come si vedrà il Dipartimento del Serio fu segnato dall'inedito rapporto fra Consiglio di prefettura e l'influente ceto degli appaltatori, soprattutto per lavori inerenti le strade. Al contrario in un Dipartimento specifico come quello dell'Adriatico, la differenza non si produsse tanto nell'inversione di importanza a favore delle acque rispetto alle strade (ovvia), ma piuttosto sulla concorrenza sviluppatasi fra Consiglio di prefettura e Consiglio comunale dei savi per il controllo del complesso sistema idraulico della laguna.

---

<sup>1</sup> Il primo consigliere di Stato proveniente dai Dipartimenti veneti annessi fu il veneziano Niccolò Guido Erizzo, che però fu nominato consigliere di Stato uditore il 19 luglio 1806 (BL, vol. 2, 1806), e consigliere di Stato legislativo il 19 dicembre 1807 (BL, vol. 3, 1807).

# L'ANNESSIONE DELLA BERGAMASCA

## Strade, e acque

LE STRADE

### *Lo stato delle strade bergamasche nel Settecento*

Il caso del Dipartimento del Serio è di grande utilità per evidenziare ancora una volta di più quanto la struttura geografica potesse influenzare il funzionamento delle istituzioni, fino a renderle sostanzialmente diverse da Dipartimento a Dipartimento.

È noto come il sistema di manutenzione delle strade, in quello che era stato il Veneto bergamasco settecentesco, presentasse notevoli criticità e problemi apparentemente insolubili. Gli antichi regolamenti avevano previsto, a differenza di quanto avveniva nella Lombardia austriaca, che le spese di riparazione e i costi di manutenzione delle strade fossero a carico delle comunità<sup>2</sup>. Giovanni Maironi da Ponte, che nel 1803 scrisse le sue “Osservazioni sul Dipartimento del Serio”, così descriveva le distorsioni e i problemi che tale modello creava:

questo sistema, comeche forse né suoi principi ragionevole e provido, si è fatto progressivamente ridondante delle più dannose incongruenze e confusioni. Le comunità chiamate a riparare tratti di strada talora lontanissimi dai loro rispettivi confini, e alternati da pertinenze di altri comuni, non vi possono né avere una positiva ispezione, né un effettivo interesse sul buon riattamento. Quindi un infinità di controversie, di delusioni del pubblico ordine, di andirivieni, e di maliziosi equivoci [...]<sup>3</sup>.

Si trattò di un problema che si pose con la massima urgenza una volta creato il Dipartimento del Serio, data la sua natura prevalentemente montuosa. Se infatti in alcuni Dipartimenti al sistema stradale poteva agevolmente affiancarsi un complesso reticolato di canali, perlopiù navigabili, così non era nella bergamasca dove le strade, pur in stato di

---

<sup>2</sup> «A nuocere allo sviluppo degli scambi, oltre alla persistente mancanza di una legislazione fiscale unitaria, che verrà avviata solo nel 1794, fu piuttosto la precaria situazione del sistema viario della Repubblica. Fatta la tara alle numerose lamentele provenienti da rettori, operatori e comunità, è un fatto che per lungo tempo il sistema stradale non fu una priorità del governo, come testimonia l'esiguità delle risorse messe a bilancio. L'idea predominante che gli assi di comunicazione terrestri fossero un problema dei corpi e delle comunità locali restò fino all'ultimo ben radicata»; Walter PANCIERA, *La Repubblica di Venezia nel Settecento*, Roma, Viella, 2014, p. 95.

<sup>3</sup> Giovanni MAIRONI DA PONTE, *Osservazioni sul Dipartimento del Serio*, Bergamo, Da Alessandro Natali, 1803, p. 18.

degrado, costituivano l'unico e più importante mezzo di comunicazione fra la città di Bergamo e le molte valli di cui era il centro di riferimento. Un importante sistema di comunicazione che risentiva di quello che era un "secolare abbandono"<sup>4</sup> sia da parte delle autorità locali, che da parte della Dominante veneziana; che però era preziosissimo, data l'importanza dei traffici e commerci – in particolare di panni e di ferro - intercorrenti fra il capoluogo e le valli a nord<sup>5</sup>.

#### 1807 – La descrizione del sistema stradale del Serio da parte del Consiglio di prefettura

Quanto la tenuta del sistema stradale, a causa dell'aggravarsi dei vizi del sistema, fosse giunta a un punto critico lo si comprende da una relazione inviata il 7 settembre 1807 dal Magistrato d'acque e strade - in quell'anno fuso nel Consiglio di prefettura - alla Direzione generale d'acque e strade<sup>6</sup>. Più che di una descrizione si trattava di una giustificazione, per i continui problemi che affliggevano le vie di comunicazione del Dipartimento:

più volte il Magistrato decise di trattare presso la superiore autorità di S. E. in esteso dettaglio l'argomento stradale, e fin d'ora non fu trattenuto che dalla lusinga di ravvisarlo col progresso del tempo, per una parte sotto aspetto più felice, e di scoprire per l'altra le intrinseche cause per le quali ad onta dello zelo e dei sforzi del Magistrato e di alcuni sigg. ingegneri del corpo, la massa dei bisogni non solo non si scema; ma ognor più va crescendo e le date provvidenze sembra che camminino con passo retrogrado<sup>7</sup>.

L'argomentazione non era delle più confortanti, perché veniva espressamente affermato che le riforme e i cambiamenti andavano aggravando la già critica situazione di un territorio la cui organizzazione era un coacervo quasi inestricabile di norme, prassi, consuetudini e

---

<sup>4</sup> «Come è noto, nella seconda metà del Settecento la grande arretratezza del sistema stradale costituiva uno dei più gravi problemi della Terraferma veneta. La Repubblica, che aveva addossato ai comuni rurali la manutenzione delle strade, aveva lasciato che queste scivolassero in uno stato di grande abbandono»; Giorgio SCARPA, *Problemi di viabilità nel Veneto del primo Ottocento*, in Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992, p. 420.

<sup>5</sup> «Le vie di collegamento di Bergamo con le valli – dai tratti e passaggi difficili, in genere strette e dal fondo duramente provato dalle stagioni sfavorevoli erano di carattere vitale poiché canalizzavano i bisogni di scambio e di comunicazione della popolazione locale. Le esigenze dell'effervescente commercio dei panni e del ferro per uso militare, sollecitato dalle avventurose imprese napoleoniche, avevano posto in primo piano la questione viaria della Valle Seriana e della valle di Scalve»; Anna Maria GALLI, *Gli scambi e le relazioni economiche interne e internazionali*, in *Storia economica e sociale di Bergamo, dalla fine del Settecento all'avvio dello Stato unitario*, Fondazione per la storia economica e sociale di Bergamo, 1994, p. 222.

<sup>6</sup> ASBG, PFDS, 1807, b. 1.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

metodi<sup>8</sup>. In effetti ogni responsabilità veniva scaricata proprio sulla non organicità della normativa e sui metodi:

una legislazione vaga, oscura deficiente e spesso volta mal applicata aveva sotto il Veneto dominio condotto le strade del Dipartimento, esclusa quella picciola parte che una volta apparteneva alla dizione austriaca, a uno sfasciamento tale, che piuttosto si potevano denominare strati di sassi di terra e di fango impraticabili, e spesso troppo pericolosi<sup>9</sup>.

Peraltro, il Consiglio di prefettura non solo convenne nell'affermare l'incoerenza del passato sistema Veneto, ma argomento come questi fosse stato aggravato dalle modifiche del nuovo piano stradale del 21 novembre 1798<sup>10</sup>, il quale era stato applicato per molti versi anche durante il triennio repubblicano dall'Amministrazione dipartimentale. Ne nasceva tutta una serie di problemi per i contratti d'appalto, provocati dall'Amministrazione dipartimentale, che il Consiglio di prefettura per acque e strade non seppe fare altro che delegare proprio della Direzione generale d'acque e strade del Paradisi<sup>11</sup>. Ne conseguiva come, sul finire del 1807, i problemi e le contraddizioni del sistema delle strade, nel Dipartimento del Serio non solo fosse ben lontano dall'essere veramente riformato, ma risentisse ancora profondamente delle contraddizioni dei passati governi.

#### LE ACQUE

Riguardo invece al sistema di gestione delle acque i problemi che si ponevano erano di altra natura, e derivavano fondamentalmente dalla stessa conformazione geografica del territorio.

Il primo punto da prendere in esame concerne sempre il rapporto di questo territorio con le dominazioni precedenti all'arrivo dei francesi. Bergamo e il suo circondario non costituivano un interesse per la Dominante, in quanto le modifiche del sistema idraulico

---

<sup>8</sup> «Il sistema stradale d'un tempo si poteva a tutta ragione assomigliarlo a un quadro su cui avessero tirato delle linee degli artefici d'ogni età d'ogni genio e d'ogni sfera»; *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> «L'inallora amministrazione centrale credé di riparare a questo vuoto col pubblicare colle stampe un piano stradale sotto il primo frimale anno VII. Piano che fu seguito anche dalla succeduta Amministrazione dipartimentale ultimamente cessata, e sul quale sono basati tutti gli appalti in corso. Sia però che un tal piano fosse difettoso, sia che da estranei e più rimoti principi si dovesse ripetere il disordine, ad ogni modo eccellenza le strade appaltate o per riadattamento o per manutenzione non sono garantite da cauti contratti; e le altre in assai maggior numero si trovano nell'esposto disordine»; *Ibidem*.

<sup>11</sup> «Parlando delle prime, v. e. sarà memore pur troppo delle graziose accondiscendenze da lei usate per lo scioglimento de' contratti relativi agl'appalti del ponte di Seriate della strada di Valtezze, di quella dalle fornaci di Trescore alla valle di Strabolo, e pei rettifili di altri tratti sulle strade di Bergamo a Mozzanica e da Treviglio a Rivolta. Ne il Magistrato può dissimulare che per oggetti di pubblico interesse sta per proporre la rescissione anche di altri contratti»; *Ibidem*.

zone non potevano intaccare gli equilibri idrici della laguna di Venezia. In effetti nel Veneto «l'impostazione di fondo nella politica delle magistrature alle acque» - interessata quasi esclusivamente alla tutela dell'equilibrio della laguna di Venezia - «si tradusse per territori periferici quali il Bresciano e il Bergamasco, in una autonomia quasi totale, risoltasi poi in un controllo cittadino sulla materia e in ampio spazio per piccole aziende private»<sup>12</sup>.

Al disinteresse della Dominante si affiancava ancora una volta la conformazione di un territorio, «montuoso, ristretto e sterile»<sup>13</sup>, per cui «in età veneziana alla pianura, restava un 10% appena, dell'intera superficie territoriale»<sup>14</sup>.

Si trattava cioè di un Dipartimento geograficamente diverso da quello del Reno, dell'Agogna o dell'Olonza, che si presentavano per molti versi più diversificati. Ad esempio molti dei fiumi del Serio non necessitavano di argini, ma al contempo non erano adatti a fornire acque per l'irrigazione dato che scorrevano incassati nel terreno, come il Brembo<sup>15</sup> o il Cherio<sup>16</sup>. Solamente il fiume Serio veniva utilizzato in modo intensivo per usi agricoli, e industriali:

le acque di questo fiume [il Serio] sono di un uso infinito per questo paese. Elleno, invasate in molti canali artefatti, e che sono dedotti dal suo letto al di sopra dei grossi borghi d'Alzano, e di Albino, dopo aver servito all'andamento dei moltissimi edifici che abbiamo presso la città, e ne' villaggi per la riduzione delle sete, del ferro, de' legnami, e per la triturazione de' grani, vengono condotte, e ripartite sopra la bassa nostra campagna con indicibile giovamento dell'agricoltura<sup>17</sup>.

Cionondimeno il fiume Serio e i suoi argini, con le condotte che se ne dipartivano, non costituivano una minaccia seria quanto potevano esserlo il fiume Reno e i suoi argini molti alti in quasi totale assenza di pendenza verso il mare. In questo modo non si era mai posto, con l'urgenza invece emersa nei Dipartimenti ex-pontifici, il problema di organizzarsi in comprensori e Società di interessati alle acque. Società di interessati e comprensori –

---

<sup>12</sup> Gianluigi DELLA VALENTINA, *L'agricoltura si rinnova. Si impongono gelso e granoturco*, in *Storia economica e sociale di Bergamo, il tempo della Serenissima*, Bergamo, Fondazione per la storia economica e sociale di Bergamo, 2006, p. 19.

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

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 20.

<sup>15</sup> «Il Brembo ha sempre dell'acque, ma per la bassezza del suo alveo in assai pochi siti se ne possono derivare condotti per l'irrigazione»; in Giovanni MAIRONI DA PONTE, *Osservazioni sul Dipartimento del Serio*, Bergamo, Da Alessandro Natali, 1803, p. 13.

<sup>16</sup> «Il Cherio [...] nutre pochissimo pesce e da scarsissime acque all'irrigazione»; Giovanni MAIRONI DA PONTE, *Osservazioni sul Dipartimento del Serio*, Bergamo, Da Alessandro Natali, 1803, p. 14.

<sup>17</sup> Giovanni MAIRONI DA PONTE, *Osservazioni sul Dipartimento del Serio*, Bergamo, Da Alessandro Natali, 1803, p. 11.



ovvero corpi d'acque - che tendevano a svilupparsi in pianura e in presenza di corsi d'acqua arginati, quando invece la bergamasca era delimitata a sud «dal fosso bergamasco che marcava il confine meridionale della terra di San Marco con lo Stato di Milano, permettendo al territorio orobico di lambire appena le propaggini della fertile bassa pianura irrigua lombarda»<sup>18</sup>.

La creazione del Dipartimento del Serio non avrebbe rispettato i confini settecenteschi, e lo stesso Maironi da Ponte divideva il Dipartimento in due:

- i quattro quinti non inclini alla coltivazione in quanto troppo vicini alle montagne e in presenza di corsi d'acque non agevoli da utilizzare;
- l'aggiunta della «picciola porzione di territorio Lodigiano, Cremasco e Cremonese, che providamente fu unito al nostro» e che non poteva «essere considerato sotto questo spiacevole aspetto»<sup>19</sup>.

Si trattò di un'annessione che portò due territori profondamente diversi da un punto di vista geografico, come ordinamentale, a coesistere, ma non a integrarsi. «L'inserimento della bassa pianura irrigua trevigliese non riuscì a cancellare una sorta di estraneità di quelle contrade rispetto al tessuto economico, sociale, culturale e religioso del restante territorio bergamasco»<sup>20</sup>. Si trattò comunque di un'annessione dalla bassa incidenza, in rapporto all'intera superficie del Dipartimento. Tutto questo si ripercosse sul funzionamento del Consiglio di prefettura del Serio. Infatti dal momento in cui Magistrato d'acque e Consiglio di prefettura si fusero, a quest'ultimo venne affidato il compito (mai più sottratto) di tutelare e disciplinare i corpi d'acque. Solo che in questo specifico Dipartimento la conformazione geografica fece sì che i comprensori veramente attivi fossero pochi, e quasi tutti della parte ex-austriaca del Dipartimento. In un certo senso si può affermare che non esistendo (quasi) corpi d'acque, in questo Dipartimento vennero meno molto più facilmente le prerogative disciplinatore e di tutela svolte da questa istituzione. Ne conseguì che la funzione giudiziaria, emergente invece dalle assolutamente predominanti controversie e questioni con gli appaltatori di strade (cioè gli attori principali nel rapporto con le istituzioni di questo Dipartimento), emerse e si consolidò con inusitata velocità e maggiore perfezione che in altri Dipartimenti.

---

<sup>18</sup> Gianluigi DELLA VALENTINA, *L'agricoltura si rinnova* cit., p. 20.

<sup>19</sup> Giovanni MAIRONI DA PONTE, *Osservazioni sul Dipartimento del Serio*, Bergamo, Da Alessandro Natali, 1803, p. 11.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

## Alcuni cenni sul Consiglio di prefettura del Serio

Pur essendo la materia d'acque non particolarmente importante nel Dipartimento del Serio, lo era invece, e della massima rilevanza, quella delle strade. Sempre Maironi da Ponte scrisse come «esistea anticamente nel capo-luogo della provincia un'apposita magistratura [...] non potea nullameno giungere a conchiudere che poco»<sup>21</sup>. Il fatto che questa istituzione fosse inefficace non toglieva che gli appalti fossero sempre stati molti, anche se tutto ciò non comportava una vera soluzione per il cronico sfascio del sistema stradale<sup>22</sup>. Per Maironi il profondo scarto fra numero di appalti per strade ed effettivo miglioramento della rete stava nella distorsione per cui, ormai, le ditte appaltatrici interessate erano riuscite a inserirsi all'interno del Magistrato pre-napoleonico:

più di una volta si ha avuta la mortificazione di scoprire che lo stesso basso ministero destinato alla vigilanza immediata sull'appaltata costruzione delle strade, e alla verifica del convenuto loro mantenimento, era interessato nelle utilità del contratto, per non dire che forse egli stesso era l'appaltatore mascherato sott'altro nome<sup>23</sup>.

Ne conseguiva che l'antico Magistrato aveva assunto il ruolo di aggregatore degli interessi del ceto degli appaltatori delle strade, così come quello del Reno era composto dai possidenti interessati nel settore acque. Come si vedrà tale rappresentazione di interessi avrebbe trovato un'analoga esplicitazione nel Consiglio di prefettura del Serio napoleonico.

### I CONSIGLIERI DI PREFETTURA DEL SERIO

Come nel caso dell'Agogna i consiglieri di prefettura del Serio non mostravano, nella lista di incarichi assunti, o per quanto riguarda la possidenza, o la presenza all'interno di particolari gruppi o corpi, una spiccata propensione nella materia d'acque. Essi erano per la gran parte patrizi, come Francesco Arrigoni<sup>24</sup>, Carlo Mazzoleni, Marc'Antonio Mosconi, Antonio Zanchi e Carlo Giuseppe Vitalba. In altre parole cinque dei sette consiglieri di prefettura del Serio erano nobili. I restanti due erano stati scelti per fattori contingenti:

---

<sup>21</sup> Giovanni MAIRONI DA PONTE, *Osservazioni sul Dipartimento del Serio*, Bergamo, Da Alessandro Natali, 1803, p. 19.

<sup>22</sup> Ivi, pp. 17-46.

<sup>23</sup> Ivi, p. 19.

<sup>24</sup> «L'unico a possedere una rendita di una certa entità, ammontante a circa di 30.000 lire milanesi»; Raffaella CHIODINI, *Tra decentramento ed accentramento* cit., p. 47.

Giovanni Battista Brambilla, insegnante di Treviglio<sup>25</sup>, era presente con ogni probabilità per rappresentare la zona ex-austriaca del Dipartimento. Felice Manenti invece era un giovane<sup>26</sup> medico<sup>27</sup>, il quale doveva la sua presenza ai primi entusiasmi per l'arrivo dei francesi nel 1796, il successivo incarico presso la Municipalità provvisoria di Bergamo e la presenza nel Corpo legislativo sino all'arrivo delle truppe austro-russe nel 1799. Pagò tale entusiasmo con la fuga a Grenoble lungo tutti i tredici mesi<sup>28</sup>, ma ottenendone diversi incarichi al ritorno dei francesi.

Quasi tutti, prima di divenire consiglieri di prefettura, avevano assolto l'incarico di amministratori dipartimentali<sup>29</sup>. E anche coloro che non erano stati amministratori dipartimentali avevano comunque ricoperto incarichi di rilievo nelle principali istituzioni del Dipartimento. Basti pensare a Carlo Mazzoleni, membro della Congregazione di carità di Bergamo fino al 1812, anno della nomina a consigliere di prefettura. Fu peraltro a lui che venne richiesto di riorganizzare gli statuti e il regolamento interno della Congregazione, per poi passare a controllare e "tutelare" la Congregazione stessa nel momento della nomina a consigliere di prefettura. Marc'Antonio Mosconi, invece, proveniva dalla Municipalità di Bergamo, e prima dell'incarico a consigliere di prefettura aveva svolto il ruolo di luogotenente amministrativo, consentendo quindi una certa continuità in prefettura fra periodo repubblicano e monarchico.

#### IL RAPPORTO CON GLI APPALTATORI

Considerando la documentazione presente nei fondi dell'Archivio di Stato di Bergamo il primo dato che sembra emergere è quanto, nonostante vi siano presenti molte lettere e questioni fra Consiglio di prefettura e Direzione generale d'acque e strade, e anche il corpo degli ingegneri, una parte rilevante di queste "questioni" inerissero gli appalti.

Come già si è detto, prima dell'arrivo dei francesi non era raro che gli interessi degli appaltatori, o addirittura gli appaltatori in persona, riuscissero a introdursi nelle magistrature d'acque del Dipartimento. Si trattava di un aspetto inusitato, in rapporto ad altri Dipartimenti, perché qui era il ceto degli appaltatori ad essere referente primario del consiglio, e non la società corporata.

---

<sup>25</sup> Casati lo riteneva idoneo alla carica perché «offrirebbe, incontro, di togliere il riclamo degli abitanti del circondario di Treviglio, che riflettono di non essere contemplati nella pubblica amministrazione»; ASMI, URPM, b. 47.

<sup>26</sup> Nacque tra il 1770 e il 1774.

<sup>27</sup> Raffaella CHIODINI, *Tra decentramento ed accentramento* cit., p. 42.

<sup>28</sup> BCBG, Carteggio Lorenzo Mascheroni, 1930.

<sup>29</sup> Arrigoni Francesco; Brambilla Giovanni Battista; Manenti Felice; Zanchi Antonio.

### Il meccanismo della delega

I consiglieri di prefettura del Serio, a differenza dei loro colleghi degli altri Dipartimenti presi in esame, tendevano ad essere molto itineranti. Come nel Dipartimento dell'Agogna non venne prevista nessuna suddivisione particolare dei compiti<sup>30</sup>. La differenza stava nel fatto che ogni questione avanzata presso il consiglio veniva smistata a un singolo consigliere relatore che avrebbe dovuto istruirla<sup>31</sup>, sentendo le parti, verificando sul posto, per poi rassegnare al consiglio riunito una relazione con proposta di voto<sup>32</sup>.

Si ricordi ancora una volta che se anche al consiglio, e nello specifico al singolo consigliere, spettava di istruire le pratiche ed esporre un proprio voto, ciononostante era al prefetto che poi spettava nello specifico esprimersi definitivamente<sup>33</sup>, almeno nel Serio. Dopodiché il più delle volte il prefetto si limitava ad accogliere quanto espresso dal suo collegio, o tutt'al più a richiedere maggiori approfondimenti, o di sentire nuovamente le parti. Raramente il prefetto dissentiva rispetto a quanto espresso in sede consiliare. E bisogna infine ricordare il potere del Consiglio di prefettura per le acque e strade, non solo di bloccare gli atti d'asta, ma anche di sanare le nullità per appalti non eseguiti correttamente<sup>34</sup>, cosa che lo rendeva effettivamente molto influente.

### La delega e le visite con gli ingegneri

Uno degli aspetti caratterizzanti la specificità del Consiglio di prefettura del Serio, rispetto ai suoi omologhi, stava nel fatto che i suoi consiglieri erano spesso itineranti. Li si vedeva spesso lasciare la sede di Bergamo per andare ad effettuare di persona i rilievi tecnici, spesso accompagnati dagli stessi ingegneri.

---

<sup>30</sup> Mentre nel Reno ogni consigliere di prefettura era competente su una specifica materia.

<sup>31</sup> «Si propone il reclamo di Pietro Rampazzini e compagni appaltatori della strada delle fornaci di Trescore alla valle di Stabolo / Il consiglio delega in referente il sig.r consigliere Zanchi»; Atti delle sedute del 12 aprile 1806; ASBG, PFDS, b. 1903.

<sup>32</sup> Atti delle sedute del 12 luglio 1806; *Ibidem*.

<sup>33</sup> «Il sig. Manenti è il relatore della pendenza tra Domenico Ballerini appaltatore della strada dal Borgo S. Cattarina a Nembro, ed il sig. Paolo Belli - Dopo una verbale informazione sull'argomento rassegna al consiglio la sua relazione e voto. Il consiglio dopo maturo esame addotta il voto del consigliere relatore, e determina che sia rimesso in copia alla Prefettura con le carte relative»; Atti delle sedute del 12 luglio 1806; *Ibidem*.

<sup>34</sup> «Proposta la lettera 15 dicembre n. 6360 del cancelliere censuario in Trescore protocollata ai n. 23354=897 con cui rimette all'approvazione l'atto d'asta 17 novembre decorso per l'appalto delle strade interne della Comune di Carobbio. Il Magistrato lo approva sebbene non offra tutta la regolarità voluta dal decreto primo maggio 1807 e sarà rescritto che la Municipalità proceda al relativo contratto col sig. Giuseppe Suardi deliberatario per lire 2130,63 per le opere e lire 50,00 la novennale manutenzione»; Atti del Magistrato d'acque e strade del 3 gennaio 1808; ASBG, PFDS, b. 1904.

il consiglio ritenendo fermo il contratto d'appalto, né ammettendo lesione di detto contratto, stipulato in pubblica asta, determina che l'ingegnere ufficiale Lucchini unitamente al consigliere Mosconi, ed invitati gli appaltatori stessi, verifichi mediante sopra-luogo quanto dai medesimi appaltatori viene asserito nella loro petizione 13 agosto 1804<sup>35</sup>.

Un sistema del genere contraddiceva per molti versi lo spirito e le intenzioni del decreto 6 maggio e relativi regolamenti 20 maggio 1806, dato che difficilmente si sarebbe potuto concepire come l'ingegnere e il consigliere di prefettura avessero il compito di compiere insieme i rilievi sul campo. Questa apparente contraddizione veniva poi acuita dal fatto che il consigliere di prefettura, in questo caso, stava esprimendosi su un caso di difficoltà di un appaltatore in fatto d'esecuzione di un contratto, ovvero il caso specifico in cui la funzione giudiziaria del consiglio era indubbia.

La questione delle visite dei consiglieri era ad ogni modo percepita come problematica all'interno dell'*establishment* dipartimentale. Ad esempio, nel caso di un contrasto fra due comuni in punto di confini territoriali, spettava al Consiglio di prefettura tentare di dirimere la questione<sup>36</sup> (come già in Francia). Quanto poi vi fosse il rischio, palese, di commistione fra gli interessi personali dei consiglieri di prefettura e dei due comuni lo si comprende perfettamente da quanto descritto dal prefetto in una lettera successiva. Egli precisò come «due sopralluoghi però occorsero eseguiti dalli consiglieri Zanchi e Manenti, che colà niun estimo tengono»<sup>37</sup>. Evidentemente il rimarcare l'assenza di un diretto interesse da parte dei due consiglieri nasceva dalla concreta possibilità che questi, in altri momenti e altre situazioni avessero potuto trarre profitto dal proprio ruolo. Ad ogni modo, anche questa volta, il sopralluogo e la raccolta delle informazioni venne compiuta proprio con un ingegnere d'acque e strade<sup>38</sup>.

Ne emergeva cioè una situazione in cui un componente del tribunale era al contempo colui che si doveva occupare di effettuare i rilievi. Questo problema, formale, non limitava

---

<sup>35</sup> Atti delle sedute del 15 aprile 1806; ASBG, PFDS, 1806, b. 1903;

<sup>36</sup> «La Prefettura rimette al consiglio dispaccio di s. e. il sig.r ministro dell'Interno che accompagna petizione della Comune di Urganano tendente ad ottenere gli atti dedotti al consiglio della Comune di Zanica sulla vertenza agitata nanzi il medesimo in punto di verificazione de confini territoriali. Incaricato il sig.r Zanchi della compilazione d'analogha relazione, perché sia abilitata la Prefettura a riscontrare il superiore eccitamento, legge la medesima, e viene adottata dal consiglio» Consiglio di prefettura, atti delle sedute in data 10 giugno 1806; *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> «Il sig. consigliere Zanchi sul proposito della vertenza tra le suddette comuni di Urganano e Zanica propone, che sia eccitato l'ing. dip.le sig. Capitano a dare la relazione della visita fatta in luogo coll'intervento dei sig. consiglieri Zanchi e Manenti, e ad invitare la Comune di Urganano a rassegnare i tipi colla scorta de quali sia abilitato il consiglio all'occorrente dichiarazione»; Consiglio di prefettura, atti delle sedute in data 20 giugno 1806; *Ibidem*.

però la possibilità d'emersione della funzione giudiziaria per i soli e specifici casi di difficoltà d'esecuzione dei contratti degli appaltatori<sup>39</sup>. Ciononostante, per i casi più controversi il Consiglio di prefettura svelava ancora una volta la propria natura non ancora propriamente sviluppata. Talvolta invece di emettere un giudizio di primo grado, passibile poi di appello, poteva avvenire che la controversia venisse direttamente delegata alla Direzione generale per un parere, o per una decisione vera e propria<sup>40</sup>.

Ad ogni modo la funzione giudiziaria attribuita al Consiglio di prefettura veniva spesso a fondersi con quella del Magistrato d'acque, tanto che non era raro che il Consiglio di prefettura emanasse dei provvedimenti di cui risulta difficile stabilire se la funzione fosse amministrativa o giudiziaria:

proposto il rapporto del sig. ing. Piantoni, protocollato al n. 4968 sulla mala condotta del sig. Ambrosioni appaltatore della strada della valle di Stabolo e Lovere. Il consiglio determina: 1. sarà diffidato il sunnominato Ambrosioni che corregga i difetti in cui è incorso, e dia compimento alle opere non fatte al tempo convenuto, entro il periodo di giorni quindici, termine affatto perentorio; altrimenti si sarà mano ex-officio a norma del capitolato<sup>41</sup>.

Il Consiglio di prefettura manteneva cioè nel 1807 ancora la sua funzione ibrida, incentivata dalla fusione con il Magistrato d'acque e strade. Inoltre la presenza del prefetto in seno al consiglio, non continua, ma più frequente che in altri Dipartimenti, era l'evidenza di come anche in questo Dipartimento, dove la funzione contenziosa sarebbe emersa con una certa velocità, gli elementi di ambiguità erano diversi, e ne condizionavano il

---

<sup>39</sup> «La vertenza tra li sig.ri Rampazzini e compagni abboccatori della strada nazione che dalle fornaci di Trescore [...] alla valle di Staddo, e le cessate Amministrazioni dipartimentali a causa di opere dalla stessa fatte eseguire ex ufficio sul primo tronco dell'enunciata strada, il consiglio prese in esame le relative carte e vista la relazione del perito d'ufficio sig. Lucchini, e sentito il verbale rapporto del sig. consigliere Mosconi, stati sopra luogo come al decreto 15 aprile decorso, da quali risulta, che la massima parte delle mancanze che sono state indicate da correggersi dalla suddetta Amministrazione dipartimentale agli appaltatori Rampazzini esistevano di fatto, e che sono state emendate dal delegato dell'amministrazione nel corso delle operazioni, che dietro replicate eccitazioni senza alcun effetto verso gli stessi impresari praticate, fu costretta a far eseguire ex ufficio; considerato inoltre che all'epoca dell'incominciamento delle predette opere ex-ufficio era di già spirato il termine prefisso agl'impresari per la perfetta costruzione del tronco suddetto, senza che fosse costruito nemmeno imperfettamente, e detti finalmente gli articoli 40 e 73 dei capitoli ritiene che la cessata Amministrazione dipartimentale ha giustamente ed in regola fatto intraprendere le opere ex ufficio nel tronco del primo anno [...] e che gli appaltatori Rampazzini e compagni restano in conseguenza obbligati a rifondere al Regio erario lo speso dalla stessa amministrazione in causa delle opere indicate»; *Ibidem*

<sup>40</sup> «Il consiglio è di parere che prima di passare a veruna determinazione sul controverso argomento venga il tutto dalla Prefettura assoggettato a s. e il sig. direttore generale delle acque e strade, che in un caso cotanto singolare, dipendono dalla sola di lui superiore autorità»; *Ibidem*.

<sup>41</sup> Presenti il prefetto e i consiglieri di prefettura Zanchi, Manenti, Arrigoni; Atti delle sedute del 16 marzo 1807; ASBG, PFDS, b. 1904.

funzionamento. Si trattava di una presenza però destinata a cambiare con il tempo. Se fra il 1806 e il 1808/1809, infatti, il prefetto tendeva a presiedere con una certa costanza le sedute, così non fu negli anni seguenti. Addirittura, a partire dal 1810, la denominazione di presidente del Consiglio di prefettura, era affidata a un consigliere di prefettura, ovvero Mosconi<sup>42</sup>. Negli anni precedenti, in assenza del prefetto, era stata utilizzata l'accezione "consigliere facente funzione di prefetto", ma già dal 1810 era ormai stata sostituita dal termine "consigliere presidente". Non si trattava di un passaggio da poco, in quanto l'attribuzione del ruolo di presidente del consiglio a un consigliere costituiva una palese violazione della normativa che voleva che questo ruolo fosse specificatamente attribuito al prefetto.

#### IL RAPPORTO CON GLI INGEGNERI

In virtù dei molti lavori eseguiti e appaltati sulla materia delle strade, il rapporto fra Consiglio di prefettura e corpo degli ingegneri tendeva a farsi molto serrato. Questo accadeva poi proprio perché gli stessi appaltatori non di rado tendevano a denunciare gli appaltatori, le loro perizie e i giudizi dati nei sopralluoghi<sup>43</sup>. In questo caso era il Consiglio di prefettura ad essere interpellato, sempre in virtù del decreto 8 giugno 1805, ma non sempre riteneva per sé il potere di giudicare. In effetti poteva capitare che il Consiglio di prefettura decidesse semplicemente di delegare il caso alla giustizia ordinaria<sup>44</sup>.

Ciò che risalta poi è una certa ricorrenza di nomi – anche nel corso degli anni - come ad esempio quella dell'appaltatore Reverelli<sup>45</sup>, il quale venne a più riprese diffidato per inadempienza nei lavori, rispetto a diversi tronchi di strada da sistemare o mantenere. In questi casi il meccanismo era semplice, laddove l'appaltatore inadempiente non avesse provveduto a sistemare le mancanze, si sarebbe proceduto ex-officio e poi lo si sarebbe

---

<sup>42</sup> ASBG, PFDS, 1810, b. 1905.

<sup>43</sup> Il 31 maggio 1806 il Consiglio di prefettura si espresse su una controversia fra un appaltatore e un privato che aveva denunciato dei danni subiti a causa dei lavori: «Il cons. Zanchi legge la relazione Lucchini ingegnere d'ufficio [sul caso dei] danni recati ai fondi del sig.r Rivola per la strada di Colognola a Vailate appaltata a Reverelli e Ferrari, che ricamarono sulla perizia Capitanio. Il consigliere determina erronea la domanda dall'impresario Reverelli e Ferrari, risultando la misura Capitanio sulla quale esprimevano gli appaltatori esservi errore, conforme a quella dell'ingegner Lucchini, e quindi tolta la sospensione degli irreparabili»; ASBG, PFDS, 1806, b. 1903.

<sup>44</sup> «Opina, che sieno notiziati il sig. r Rivola e gli impresari che sarà dato corso agl'atti di giustizia, mediante l'analogo avvio al sig.r pretore civile»; *Ibidem*.

<sup>45</sup> «Proposta la lettera [...] del sig. podestà di Bergamo [...] con cui rassegna a decidersi la contestazione insorta col sig. Bernardino Reverelli appaltatore della strada di circonvallazione sul preteso pagamento di alcune opere non precisate nel capitolato. Il consiglio determina. Sarà ricercato il sig. ingegnere in capo a rilevare quali e di qual natura siano le opere per cui l'appaltatore reclama il pagamento»; Atti delle sedute del 12 marzo 1810; ASBG, PFDS, b. 1905.

costretto a ripianare le spese effettuate<sup>46</sup>. Ciò che poi risaltava infine era quanto la commistione fra funzioni del corpo degli ingegneri e consiglieri di prefettura non fosse unilaterale, cioè a favore dei soli consiglieri di prefettura itineranti, ma anche degli stessi ingegneri, che in taluni casi invece che svolgere i loro naturali compiti di ispezione ed esecutivi, arrivarono a proporre al Consiglio di prefettura proprie proposte di risoluzione dei casi e delle controversie, che nella maggior parte dei casi venivano pure adottate<sup>47</sup>. Era cioè in essere una fusione fra Magistrato e corpo degli ingegneri, o comunque uno spazio comune, consolidato dal fatto che, per stessa decisione del Paradisi, i funzionari e burocrati alle dipendenze del Magistrato e degli ingegneri erano i medesimi<sup>48</sup>.

*La zona grigia fra Consiglio di prefettura e corpo degli ingegneri nel Dipartimento del Serio – Il caso del deperimento della strada di Valtezze e i mezzi messi in atto per ripararla*

Quanto il diaframma fra corpo degli ingegneri e Consiglio di prefettura per le acque fosse venuto a stringersi nel Serio, fino a sovrapporsi, lo si capisce bene dal caso del deperimento della strada di Valtezze. Quando il 21 marzo 1807<sup>49</sup> il Consiglio di prefettura si riunì per affrontare questa particolare questione, non presenziarono solo il consigliere relatore e colleghi<sup>50</sup>, come normale, ma gli stessi ingegneri, fra cui l'ingegnere in capo Bossi e l'ingegnere ordinario di prima classe Piantoni (si tenga conto che questa presenza degli ingegneri in seno al Consiglio di prefettura per acque e strade, nel Serio, non aveva natura eccezionale, ma spesso ordinaria<sup>51</sup>). La relazione sullo stato di deperimento della strada, che gli appaltatori stavano chiedendo di non dover sistemare in quanto troppo disastrosa, non

---

<sup>46</sup> «Lo stesso ingegnere in capo propone che avendo egli con sua lettera diffidato li sig.ri Reverelli e Ferrari appaltatori della strada della Porta di S. Bernardino a Vailate, ad onta di ciò non abbiano data mano a riparare i marcati difetti, che perciò anche la Prefettura rinnovi altra diffidazione per la quale siano richiamati alla stretta osservanza dei capitoli d'appalto, per ridurre la strada a quello stato in cui doveva essere stata collaudata. Che se non curassero una tale diffidazione, dopo un termine di giorni venti, sarà data mano ex-offitio. Il consiglio adotta la proposizione»; atti delle sedute del 22 marzo 1807; ASBG, PFDS, 1807, b. 1904.

<sup>47</sup> Vedi sopra.

<sup>48</sup> «Proposto il dispaccio di s. e. il sig. consigliere consultore di Stato direttore generale delle acque e strade 13 andante n. 85 con cui approva il ruolo degl'impiegati che prestar devono il promiscuo servizio al Magistrato d'acque e strade e agl'ingegneri addetti a questo Dipartimento»; Atti delle sedute del 19 gennaio 1807; ASBG, PFDS, b. 1904.

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

<sup>50</sup> Erano presenti il prefetto e i consiglieri di prefettura Zanchi e Arrigoni.

<sup>51</sup> «Intervenuti: Manini segretario generale f.f. di prefetto, Zanchi, Arrigoni, Mosconi, Manenti, Piantoni ing. Ord. di prima classe f. f. di ingegnere in capo. Proposto l'esibito n. 4825=1178 del sig Giuseppe Pandolfi agente del sig. Pietro Martinengo Colleoni con cui domanda la facoltà di potere rimettere i ripari sulla sinistra del fiume Serio dirimpetto a Malpaga stati distrutti dalle piene del fiume ultimamente avvenute». «sentito il sig. ingegnere che ha già osservato in luogo la motivata distruzione, e che opina di potersi annuire alla domanda, determina che gli venga attergata la seguente decisione. Il Magistrato annuisce alla domanda purché le operazioni siano limitate unicamente a rimettere i ripari distrutti»; Verbali del Magistrato d'acque e strade del 19 marzo 1808; ASBG, PFDS, 1808, b. 1904.



venne comunicata dagli ingegneri, come ci si dovrebbe aspettare in un caso del genere, ma dal consigliere relatore Zanchi<sup>52</sup>, che solo poi chiese ai due funzionari di effettuare i necessari sopralluoghi<sup>53</sup>. Anche in questo caso, infine, il Consiglio di prefettura decise di sospendere il giudizio, preferendo delegare verso l'alto, cioè alla Direzione generale d'acque e strade del Paradisi, di esprimersi su una decisione complessa<sup>54</sup>. Accadeva cioè che non fosse tanto la Direzione generale d'acque e strade ad erodere le competenze e le autonomie dipartimentali sul controllo delle acque e delle strade, ma che fossero gli stessi consiglieri di prefettura a voler delegare verso l'alto i rischi di certe scelte. Non si trattava di un aspetto di poco conto, visto che in teoria l'istituzione formalmente superiore al Consiglio di prefettura era il Consiglio legislativo.

### *Le frizioni con il corpo degli ingegneri*

La convivenza di due istituzioni connaturalmente diverse fra loro non deve far pensare che questa fosse necessariamente pacifica. Al contrario, proprio a causa del continuo contatto fra queste due realtà, nel Serio avvenne che dalle istituzioni del Dipartimento provenissero lamentele molto forti non tanto contro il corpo degli ingegneri in sé, ma contro i suoi componenti. Così venne definito il comportamento dell'ingegneria in capo in una lettera indirizzata al Consiglio di prefettura:

il signor segretario generale propone che con espressivo e circostanziato rapporto si faccia presente alla Direzione generale d'acque e strade la deficienza del sig. ingegnere in capo, e l'indolenza e i mancamenti replicati dei sigg. ingegneri addetti a questo Dipartimento e il Magistrato addotta questa mozione<sup>55</sup>.

Ne conseguiva come il segretario generale, d'accordo con i membri del Consiglio di prefettura, avesse preventivato di sconfessare completamente l'intero corpo degli ingegneri, per deficienza e incompetenza. Quanto tale tipo di reclamo fosse proposto con

---

<sup>52</sup> «Il sig. consigliere Zanchi oltre appoggiare l'indicato deperimento riferisce che in alcuni tratti ha luogo un vero sfasciamento della strada, e che la succeduta rovina d'una parte del ponte sul torrente non permette più il transito ai carreggi, e che la minacciata imminente caduta del rimanente impedirà il passaggio anche ai pedoni»; *Ibidem*.

<sup>53</sup> «Il sig. ingegnere in capo è invitato a recarsi indilatatamente sulla strada medesima per proporre quali siano le opere urgenti da eseguirsi in via economica, onde rendere possibilmente transitabile la strada stessa»; *Ibidem*.

<sup>54</sup> «Il consiglio determina: la Prefettura si rivolgerà alla Direzione generale affinché prenda una qualche determinazione sul conto della strada medesima»; *Ibidem*.

<sup>55</sup> ASBG, PFDS, 1808, b. 1904.

determinazione, lo si comprende perfettamente da quanto espresso nella parte successiva del verbale:

il segretario generale propone inoltre che spirato un conveniente lasso di tempo, e trovate senza effetto le implorate provvidenze, sia poi umigliato l'argomento a s. e. il ministro dell'Interno, sia per rappresentargli lo stato del Dipartimento, sia per iscaricarsi della propria responsabilità.

Di fatto il segretario e i consiglieri di prefettura stavano comunicando a Paradisi che se non avesse risolto immediatamente il problema del rapporto con gli ingegneri, e non avesse trovato validi sostituti, questi avrebbero comunicato tutto al suo diretto superiore. Ne emergeva in questo tutta la capacità politica delle *élites* di avere un certo potere di discrezionalità sulle nomine persino dei corpi tecnici d'espressione governativa. Un potere sufficiente a far destituire non solo l'ingegnere in capo, ma anche i suoi sottoposti, e a farne nominare uno nuovo, visto che già il 9 maggio 1808 venne protocollata la decisione della Direzione generale d'acque e strade di destinare «a questo Dipartimento dei sigg. Vidali ingegnere in capo, Piantoni ing. Di prima classe, e Fassi ingegnere di seconda classe»<sup>56</sup>

#### *Gli appelli alla Direzione generale*

Ciò che infine colpisce del rapporto fra Direzione e Consiglio di prefettura è la tendenza della prima a distorcere l'emersione della natura giudiziaria del secondo, almeno in questo Dipartimento. Infatti, una volta chiamato Antonio Cossoni alla guida della Direzione, meno incline a rispettare il ruolo del Consiglio di prefettura di quanto lo fosse invece il Paradisi, rese più difficile lo sviluppo della natura di tribunale di primo grado poi assunta dal Consiglio di prefettura. Ad esempio, nel marzo del 1813, venne discussa durante la seduta del Consiglio di prefettura una lettera del direttore generale d'acque e strade:

proposto il dispaccio 23 febbraio decorso della Direzione generale d'acque e strade protocollato alli 4930 con cui accompagna un reclamo presentato da Giuseppe Cavalieri anche in nome di altri interessati contro la decisione pronunciata da questo consiglio intorno la valutazione dei fondi occupati colla formazione della strada Viadana da Pontirolo a Boltiere<sup>57</sup>.

---

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

<sup>57</sup> Atti delle sedute del 16 marzo 1813; ASBG, PFDS, b. 1908.

Il reclamo era stato inviato alla Direzione generale invece che essere inviato al Consiglio di Stato, e questa non solo non aveva preso una decisione ma aveva ri-inviato il reclamo al Consiglio di prefettura, bloccando in questo modo sia il meccanismo d'appello, sia il ricorso gerarchico. Queste apparenti contraddizioni, di cui l'invio del reclamo alla Direzione anziché al Consiglio di Stato è un esempio eclatante, non erano illogiche. Erano invece figlie dell'ambiguità della stessa normativa, e in particolare dell'art. 59 del decreto primo maggio 1807 sugli appalti<sup>58</sup>, che non lasciava intendere in modo chiaro se dalle decisioni dei consigli i prefettura ci si sarebbe dovuti appellare, in via devolutiva, alla Direzione generale o al Consiglio di Stato. In presenza di ambiguità, e mancando la volontà di chiarire - ancora nel 1813 - fino in fondo il significato di tale articolo, ne conseguiva che il funzionamento del sistema - ovvero il sistema d'appello avverso le decisioni del Consiglio di prefettura - sarebbe stato frutto di una scelta politica, ovviamente a favore dell'attore più forte che in questo caso era la Direzione generale d'acque e strade.

#### L'ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DI PREFETTURA DEL SERIO

##### Il rapporto con i consorzi d'acque

Il fatto che la geografia del Dipartimento del Serio non fosse favorevole allo sviluppo dei comprensori e dei consorzi d'acque non deve portare a credere che non ve ne fossero. Semplicemente erano più rarefatti. Nelle questioni inerenti il rapporto fra Consiglio di prefettura e consorzi, e relative delegazioni, le modalità erano perlopiù simili a quanto già avveniva nel resto del Regno d'Italia. Al Consiglio di prefettura i consorzi si rivolgevano col fine di essere autorizzati - sempre in un'ottica prettamente tutoria e disciplinatrice - a poter citare in giudizio altri attori<sup>59</sup>. Sempre nella stessa ottica tutoria al Consiglio di prefettura non spettava tanto il giudizio in sé, ma la sola abilitazione, lasciando poi al potere giudiziario ordinario - salvi i casi di "pubblica amministrazione" - il compito di esprimersi<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Decreto primo maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>59</sup> Atti delle sedute del 31 maggio 1806; «riferisce sulla vertenza tra il sig.r cittadino tasca e l'amministrazione del Consorzio S. Alessandro in Colonna per traslati d'estimo sui prezzi di terra permutati. Trattandosi d'affare involuto e legale, il consiglio determina che sieno riunite le carte al sig.r regio procuratore pel savio suo parere»; ASBG, PFDS, b. 1903.

<sup>60</sup> «Il sig. consigliere Zanchi riferisce sulla domanda della delegazione della vite tendente a chiedere agli amministratori della misericordia di Ponteranica di poter agire ne' tribunali competenti contro il sig. Adelagio»; Atti delle sedute del 20 giugno 1806; ASBG, PFDS, b. 1903.

*Il ruolo di declinatore del foro – Il caso della pretesa degli eredi Zandrini di non concorrere alle spese di mantenimento della roggia detta la Zella*

Il ruolo di giudice del riparto fra la sfera amministrativa e quella giudiziaria venne operato anche dal Consiglio di prefettura. Però il giudizio sulle controversie e problematiche inerenti le acque, se fino al 1808 si erano potute agevolmente pensare come attribuzione dei Magistrati d'acque e strade, così non fu più successivamente. Ne conseguì un notevole aumento di competenze del potere giudiziario. Basti pensare a un caso affrontato il 20 gennaio 1809 presso il Consiglio di prefettura<sup>61</sup>:

proposta la lettera 20 novembre n. 2606 del sig. vice prefetto di Breno prot. Ai n. 22418=94 con cui espone la pretesa degli eredi del generale Giambattista Zandrini di non concorrere alle spese del mantenimento della Roggia detta la Zella decorrente sul territorio della Comune di Cedegnolo, se non vengano chiamati a contributo anche i proprietari di nuovi edifici recentemente costrutti, e utenti della roggia, e il danno che verrebbe a risentirne la Comune se per le non eseguite riparazioni avessero a rimanere in seno i propri edifici<sup>62</sup>.

Il punto da rimarcare sta nel fatto che i ricorrenti erano privati, intenzionati a non pagare i contributi di spesa se non lo avessero fatto anche gli altri nella loro condizione. Essi, in nome dell'interesse del Comune di Breno, attraverso cui la roggia passava, lo chiamarono a stare in giudizio per difendere i suoi interessi. Su questo punto il consiglio si espresse affermando che:

considerando che l'argomento in questione è di competenza del potere giudiziario; considerando che è dell'interesse della Comune l'obbligare tanto gl'antichi quanto i nuovi utenti della roggia a contribuire alla sua manutenzione;

determina: è autorizzata la Comune di Breno a stare in giudizio per sostenerne il punto suindicato; e sarà rescritto di conformità al sig. vice-prefetto di Breno<sup>63</sup>.

Il Consiglio di prefettura declinò verso il potere giudiziario il compito di esprimersi, cosa non scontata, dato che probabilmente in altri Dipartimenti un tale soggetto, in cui il pubblico e privato interesse erano frammisti, sarebbe stato dichiarato di pubblica

---

<sup>61</sup> ASBG, PFDS, 1809, b. 1905.

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

<sup>63</sup> *Ibidem*.

amministrazione<sup>64</sup>, soprattutto perché d'acque. Ciò che però emerge con forza sta proprio nell'ampliamento della sfera della giustizia ordinaria, e a discapito proprio di quella sfera mista che i Magistrati d'acque prima, e in parte i Consigli di prefettura dopo, avevano fino a poco tempo prima ricoperto.

*L'autorizzazione permanente a nominare dei patrocinatori*

Un caso del 20 novembre 1809<sup>65</sup>, preso in esame dal Consiglio di prefettura, può essere utile per delineare quale fosse il suo ruolo nella materia d'acque, una volta abolito il Magistrato d'acque e strade. Presenti il prefetto Pallavicini, Manenti e Arrigoni venne data lettura di una proposta del regio procuratore generale presso la corte di giustizia civile criminale del Serio, ovvero il rappresentante dell'ordine giudiziario dipartimentale. Il caso riguardava «gl'atti di causa promossi davanti la suddetta corte da Giovanni Marchi contro il Comune di Treviglio in ponto di pagamento da esso preteso pel riattamento della cosiddetta filarola sostenente le acque del fiume Brembo per animare le roggie di Treviglio»<sup>66</sup>.

Nella sua lettera il procuratore osservò che «quando la parte è stata chiamata davanti un tribunale incompetente può domandare d'essere rimessa ai giudici competenti, ma che questa domanda il di cui merito deve essere giudicato dal tribunale medesimo, cui la parte è chiamata per le disposizioni portate dal codice di procedura civile, dev'essere prodotta col ministero d'un patrocinatore che la rappresenti». Il problema si era posto nel momento in cui il procuratore, volendo sospendere il processo per stabilire il tribunale competente, non ne era stato autorizzato. Dovendosi fare il processo il procuratore chiese al Consiglio di prefettura di autorizzare il Comune a nominare un patrocinatore affinché facesse richiesta di declinatoria, ovvero domandasse di trasferire alla pubblica amministrazione il giudizio sul caso. Infatti, sempre secondo il procuratore «dovendo egli per dovere del suo ministero entrare nella causa suddetta, la di cui conoscenza in forza dell'art. 9 del reale decreto 8 giugno 1805 appartiene al potere amministrativo, appoggiando la proposta eccezione di competenza, ricercherà che la causa sia dal tribunale rimessa all'autorità prefettizia»<sup>67</sup>. Di fatto il procuratore stava affermando quanto a suo parere il caso fosse di pubblica amministrazione, e quindi si esprimeva dicendo che il caso, in forza dell'art. 9 del decreto 8

---

<sup>64</sup> Basti pensare al Dipartimento del Reno.

<sup>65</sup> ASBG, PFDS, 1809, b. 1905.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

giugno 1805, apparteneva alla sfera amministrativa, dunque prefettura e in ultima battuta del Consiglio di prefettura.

Una volta rimessogli il caso, la risposta del consiglio, partendo dall'art 20<sup>68</sup> della legge 20 aprile 1804 e dall'art. 9<sup>69</sup> del decreto 8 giugno 1805 mise in luce alcune delle distorsioni allora in essere del sistema giudiziario. In primo luogo il consiglio rimarcò quanto i casi e la necessità di abilitare un patrocinatore per i comuni e i corpi morali fosse frequente<sup>70</sup>. In secondo luogo rimarcò la lunghezza dei tempi per giungere a un voto nel rapporto con i comuni e i corpi morali<sup>71</sup>. Il consiglio poi passò a sottolineare la distorsione che proprio la lunghezza dei tempi d'autorizzazione a procedere causava nelle cause intentate contro comuni e corpi morali, che non annullava però le tempistiche dei processi e di conseguenza portava sempre a delle condanne in contumacia:

considerando che tralla rimarcata impossibilità di sospendere la procedura, e le motivate dilazioni, è succeduto varie volte di trovarsi e li comuni e i stabilimenti soccombenti in contumacia con reale loro svantaggio. Considerando che è troppo necessario lo stabilire una provvidenza di massima, la quale mentre garantisca l'interesse de' comuni e de' stabilimenti, non lasci però in loro balia l'aggreddire la via giudiziaria<sup>72</sup>.

Insomma il Consiglio di prefettura stesso riconosceva che, se da una parte il controllo e la tutela delle azioni giudiziarie dei corpi morali era fondamentale, in quanto impediva indebitamenti che in passato erano serviti ad arricchire privati a sfavore delle casse dei detti enti, dall'altra l'eccesso di controllo e la lentezza della burocrazia strangolava questi corpi nel loro legittimo diritto di difendersi. Per queste ragioni il Consiglio di prefettura arrivò a determinare che la creazione della figura «del patrocinatore, motivata dal sig. regio procuratore generale, al solo ed unico oggetto di contestare la declinatoria del foro, è un

---

<sup>68</sup> «Art. 20. È affidata al Governo la suprema ispezione e tutela in materia d'acque e relativi lavori»; Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

<sup>69</sup> «Art. 9. Il Consiglio di prefettura pronuncia sopra le difficoltà, che nascono tra i contribuenti per l'esecuzione de' regolamenti censuari: Sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti. Sui ricorsi dei particolari, che reclamassero contro i danni, che loro venissero dagli appaltatori: Sulle dimande, che saranno presentate dai comuni, e degli stabilimenti di pubblica beneficenza, ed istruzione per essere autorizzati a comparire in giudizio»; Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>70</sup> «Considerando che in pari circostanze sonosi trovati altri comuni, e vari stabilimenti rammemorati nell'ultimo paragrafo del suddetto art. 9 del decreto 8 giugno 1805»; ASBG, PFDS, 1809, b. 1905.

<sup>71</sup> «Considerando che le regolari operazioni delle amministrazioni de' comuni e de' stabilimenti, non meno che del Consiglio di prefettura, portano seco delle inevitabili dilazioni per giungere a determinare il voto del consiglio»; *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

atto semplice e bastante per sé stesso a garantire i suddetti corpi morali da qualunque pregiudizio». Sottolineando quanto per i membri del Consiglio di prefettura un Comune era di fatto un corpo morale, così come lo era una Società di interessati, o una Congregazione di carità, ciò che stava emergendo era l'idea che fosse proprio compito del suddetto Consiglio di prefettura controllarli. Al contempo il consiglio decise di aumentarne l'autonomia. Per questo affermò:

Art. 1. i comuni e i stabilimenti rammemorati nel citato art. 9 del decreto 8 giugno 1805 ogni volta che loro avvenga d'esser provocati davanti qualsiasi corte tribunale o giudice per cause che involgano soggetti di pubblica amministrazione dipendentemente dalle leggi 27 marzo e 20 aprile 1804, dal terzo statuto costituzionale, e dai decreti 8 giugno 1805, 6 e 20 maggio 1806 e 1 maggio 1807 al qual ultimo è relativa l'ordinanza del ministro dell'Interno 31 dello stesso mese, vengono fin d'ora autorizzati, senza obbligo di preventiva domanda, alla costituzione di un patrocinatore al solo ed unico oggetto di contestare la declinatoria del foro. Ogni altro atto si ritiene per inefficace ed illegittimo, e ne rispondono propriamente gli autori.

Questa ultima affermazione è d'importanza capitale, in quanto il Consiglio di prefettura arrivò a delineare autonomamente in quali leggi erano presenti articoli che potessero essere sufficienti a dichiarare una questione di pubblica amministrazione, e quindi portandola a cognizione del tribunale specialmente incaricato, ovvero del Consiglio di prefettura. Di fatto veniva dichiarato che, in materia d'acque:

- il decreto 8 giugno 1805;
- la legge 27 marzo 1804 sulle strade;
- la legge 20 aprile sulle acque;
- il decreto 6 maggio 1806;
- i regolamenti 20 maggio 1806;
- infine il decreto primo maggio 1807 sugli appalti.

erano i fondamenti normativi dove erano ravvisabili gli elementi di «pubblica amministrazione» necessari per adire un procedimento di contenzioso amministrativo (in materia d'acque). Ciò che risalta infine è che molte delle norme non erano riferite tanto ai Consigli di prefettura, ma ai Magistrati d'acque e strade.

A questo piano, della ristrutturazione dell'ordinamento giudiziario, bisogna però affiancarne un altro, decisamente più legato agli interessi particolari della classe dirigente del Dipartimento del Serio. L'autonoma decisione, presa da un consiglio solitamente molto incline a delegare verso la Direzione d'acque il compito di modificare le regole del riparto fra foro ordinario e foro amministrativo<sup>73</sup>, restituiva ai corpi un maggiore margine d'azione. Quest'operazione dava ad ogni corpo la possibilità, senza controllo delle istituzioni tutorie, di ingaggiare un patrocinatore, pur depotenziato rispetto al passato. Questa concessione, a dire il vero rilevante, si spiega in rapporto con un fatto accaduto pochi mesi prima. Il ministro dell'Interno aveva scritto al prefetto del Serio, insieme a quello del Reno, proprio per vietare che i corpi, come i comuni e le Congregazioni di carità, si rivolgessero a delle persone per rappresentarli nel foro<sup>74</sup>:

sua altezza imperiale il principe vice-Re ha con rammarico saputo, che nonostante gli ordini in contrario stati replicatamente dati, le amministrazioni municipali, ed anche qualche Congregazione di carità proseguano a nominare dei mandatari incaricati di presentare in loro nome suppliche al governo, ed ai ministri, e di sollecitare presso di essi le provvidenza che implorano, l'Altezza Sua mi ha comunicato la sua ferma intenzione, che sia tolto questo abuso<sup>75</sup>.

Il governo stava cioè cercando di impedire che «le pubbliche amministrazioni di qualunque specie che siano non escluse le Congregazioni di carità»<sup>76</sup> si muovessero per presentare suppliche. Anche in questo caso all'interno delle pubbliche amministrazioni non venivano inseriti solo i comuni, ma anche le Congregazioni di carità. Per il ministro, e per il Vice-Re questi uomini, questi mandatari, erano «di nessun credito, i quali vantano aderenze, ed appoggi soltanto per estorcere loro del denaro, e che ben lungi dal dare la conveniente direzione agli affari, che loro vengono raccomandati, non fanno che pregiudicarli»<sup>77</sup>. In questo senso, però, la proibizione di assumere rappresentanti a livello legale aveva creato un vuoto, che come si è appena visto il Consiglio di prefettura del Serio stava già cercando parzialmente di colmare pochi mesi dopo, lasciando ai corpi piena libertà di nomina di un patrocinatore, anche se solo per la pur importantissima declinatoria del foro.

---

<sup>73</sup> In realtà il Consiglio di prefettura poteva permettersi un'operazione del genere

<sup>74</sup> Lettera del ministro dell'Interno al prefetto del Serio dell'8 giugno 1808; ASBG, PFDS, b.926.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *Ibidem*.



# LA SPECIFICITÀ VENEZIANA

## Un ingresso traumatico

### LA NETTA PREPONDERANZA DELLE ACQUE SULLE STRADE

Il secondo Dipartimento di cui ci si vuole qui occupare è quello dell'Adriatico, e della sua città capoluogo: Venezia, ormai ex-Dominante<sup>78</sup>. Con la pace di Presburgo del 26 dicembre 1805 veniva a chiudersi quel periodo di otto anni, in cui la città di Venezia, il Veneto e il Friuli, erano stati posti sotto controllo austriaco. Pur essendo Bergamo città sotto controllo di Venezia da diversi secoli, il sistema delle acque e strade, era fra questi due territori profondamente differente. Se, come si è visto a Bergamo, l'interesse e l'attività della Prefettura e della società civile erano completamente spostate verso il sistema stradale, così non era ovviamente nel Dipartimento dell'Adriatico dove ovviamente i rapporti si invertivano. Per rendersene conto basti prendere in esame un rendiconto delle spese d'acque del prefetto Serbelloni alla Direzione generale del Paradisi del 1807<sup>79</sup>: «Spese per acque compresi i porti e canali marittimi lire 70.000, strade 4000, spese d'ufficio 16.000». Le cifre non erano altissime, anche se questo si comprende dal fatto che nel 1807, non essendo ancora state attivate le norme già in vigore nel resto del Regno, le spese rimanevano quasi tutte a carico dei privati e delle società, ma cionondimeno la sproporzione fra spese d'acque e spese per strade era veramente elevata, ammontando la prima a quasi venti volte più della seconda.

Per Paradisi, con l'annessione del Dipartimento dell'Adriatico e dell'ingombrante Venezia, veniva ad aprirsi quella che probabilmente fu la più difficile delle sfide. Una sfida molto diversa da quella giocata con i bolognesi, più che altro volta a limitare e annullare gli elementi di autonomia che questi erano riusciti a ricavarli. Nel Veneziano l'ordine dei problemi era completamente diverso, e si basava per larga parte nell'assolutamente problematica questione di far confluire un sistema così differente nel nuovo. Se Bergamo, come Bologna, o Forlì e Novara, avevano visto una graduale implementazione del nuovo sistema d'acque, peraltro riuscendo, in seno al Consiglio di Stato, e attraverso gli interventi di politici influenti come l'Aldini, a mediare tra nuovo e antico, a Venezia questa possibilità venne completamente a mancare. La verità è che per il Dipartimento dell'Adriatico non

---

<sup>78</sup> Sulla struttura istituzionale, politica e costituzionale della Repubblica veneta d'epoca medievale e moderna, una sintesi è presentata da Alfredo VIGGIANO, *Politics and Constitution*, in Eric R. DURSTELER (edit), *A companion to Venetian History, 1400-1797*, Leiden- Boston, Brill, 2013, pp. 47-84.

<sup>79</sup> ASVE, PFDA, 1807, b. 28.

esistette alcuna forma di mediazione col centro, e questo dovette recepire in blocco una normativa d'acque certamente non coerente, ma la cui maturazione era pressoché definitiva, e quindi difficilmente modificabile. Si ricordi infatti che raramente si trovano riforme o modifiche dei decreti emananti successivamente alla proclamazione del Regno d'Italia. Al massimo si tendeva a modificare, o eliminare, la normativa d'epoca repubblicana, oppure tutt'al più veniva modificata o eliminata normativa che però era stata previamente dichiarata di natura "provvisoria".

Normalmente però, dopo che le mediazioni interne al Consiglio di Stato erano terminate e il testo veniva approvato, risultava di grande difficoltà modificare un testo normativo, quando addirittura impossibile; e questo fu certamente uno dei drammi dell'annessione veneziana. Un dramma, visto che il primo consigliere di Stato veneziano, ovvero Erizzo, che pure era nel Magistrato civile, venne nominato presso il Consiglio di Stato quando ormai la normativa d'acque era stata adottata.<sup>80</sup> Seguì poi la nomina di Rocco San Fermo presso il Consiglio degli uditori<sup>81</sup>, nobile ed esperto di cose idrauliche di Padova<sup>82</sup> pochi mesi dopo, ma anche in questo caso era troppo tardi per riuscire non tanto a riformare, ma quantomeno ad adattare la normativa ai propri ordinamenti.

Avvenne quindi che, nonostante per volere di Napoleone si fossero introdotte delle norme d'eccezione estremamente favorevoli per la città di Venezia, la promulgazione della normativa d'acque venisse vissuta come un'indebita intromissione degli ambienti governativi in ambiti di stretta pertinenza locale. Non a caso, infatti, emersero «alcune voci francesi» che tesero «ad avallare la tesi secondo cui alla generosa clemenza dell'imperatore si fosse purtroppo poi sovrapposta la malvagia determinazione anti-veneziana del governo di

---

<sup>80</sup> Niccolò Guido Erizzo, veneziano nato nel 1761, era stato Capitano della Venezia austriaca a cavallo dei due secoli (Michele GOTTARDI, *Da Manin a Manin: istituzioni e ceti dirigenti dal '97 al '48*, Mario ISNENGHI e Stuart WOOLF (a cura di), *Storia di Venezia*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2002, p. 85). Prima della caduta della Serenissima aveva ricoperto gli incarichi di Patron dell'Arsenale e di incaricato del Dipartimento delle acque. In seguito fece parte del Magistrato civile di Venezia (BL, vol. 2, 1806), per poi venire nominato consigliere di Stato uditore il 19 luglio 1806 (BL, vol. 2, 1806). Con ogni probabilità il suo passaggio da membro del Magistrato a membro del Consiglio di Stato è dovuto alla necessità non tanto di intromettere in Consiglio di Stato un rappresentante Veneto, ma più che altro un rappresentante degli interessi idraulici della città di Venezia. Erizzo coronò infine la sua carriera con la nomina a consigliere legislativo il 5 gennaio 1809 Stato (ASMI, URPM, b. 45).

<sup>81</sup> Rocco San Fermo, dei Dipartimenti veneti venne nominato uditore presso il Consiglio di Stato 4 settembre 1806 (BL, vol. 3, 1806), per poi essere promosso quale Consigliere legislativo il 5 gennaio 1809, insieme ad Erizzo (ASMI, URPM, b. 45).

<sup>82</sup> INV. A, Scheda personale: San Fermo Rocco.

Milano»<sup>83</sup>, risolta nell'accaparrarsi le leve decisionali anche in questo, fondamentale, ambito istituzionale.

#### LA PERDITA DEL CONTROLLO DELLE ACQUE

All'arrivo delle truppe francesi, e all'annessione del Veneto al Regno d'Italia napoleonico, corrispose un periodo di forte contrazione economica. «Benché la descrizione lasciataci a suo tempo dal Tarle, a tinte forti ed estremizzanti, non sia più condivisibile, resta tuttavia la realtà di un periodo di contrazione e difficoltà da ogni punto di vista»<sup>84</sup>.

Il «12 maggio 1797 il gruppo patrizio veneziano che aveva governato per secoli la Repubblica Veneta» aveva votato «la propria liquidazione come cetto sociale e come corpo sovrano»<sup>85</sup>, cui era conseguito che «Venezia, che per quasi mille anni era stata il cuore metropolitano dell'economia e del governo di uno stato, diventava solo una città»<sup>86</sup>. Il problema della riduzione dallo *status* di Dominante allo *status* di città stava nella perdita del controllo di alcuni settori fino ad allora considerati di interesse vitale. Infatti «caratteristica della politica d'acque della Serenissima era [stata] da sempre la particolare attenzione rivolta ai delicatissimi problemi della laguna, che aveva condotto, sul piano della valutazione complessiva degli equilibri idraulici dell'intera regione, a concentrare l'attenzione sulla parte terminale dei corsi d'acqua, proprio per l'impatto che questi avevano sull'equilibrio lagunare»<sup>87</sup>. Inoltre il sistema d'acque veneziano, e il suo ordinamento, erano connotati da una forte specificità rispetto al resto del panorama del nord-Italia<sup>88</sup>. Come ha affermato Michela Minesso «alla sua caduta la Repubblica lasciava dunque in eredità un quadro articolato di saperi e professionalità in campo tecnico, sedimentati all'interno di istituzioni tra loro diverse: dall'arsenale alle varie magistrature e provveditorati alle acque, ai lidi, ai fiumi e alle bonifiche, alle Accademie militari. Si trattava in ogni caso di saperi e competenze fortemente pragmatici, [...]»<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italico: un'annessione di "basso profilo"*, in Donatella CALABI (a cura di), *Dopo la serenissima. Società, amministrazione e cultura nell'Ottocento Veneto*, Venezia, Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, 2001, p. 150.

<sup>84</sup> Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italico* cit., p. 123.

<sup>85</sup> Giovanni SCARABELLO, *Venezia nel napoleonico Regno d'Italia*, in Michele GOTTARDI (a cura di), *Venezia suddita*, Venezia, Marsilio, 1999, p. 39.

<sup>86</sup> *Ivi*, p. 40.

<sup>87</sup> Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 813.

<sup>88</sup> Sul tema cfr. Ivone CACCIAVILLANI, *Le leggi veneziane sul territorio 1471-1789. Boschi, fiumi, bonifiche e irrigazioni*, Limena/Padova, Signum edizioni, 1984.

<sup>89</sup> Michela MINESSE, *L'ingegnere dall'età napoleonica al fascismo. Formazione e professionalità*, in Franca COSMAI & Stefano SORTENI, *L'ingegneria civile a Venezia. Istituzioni, uomini, professioni da Napoleone al fascismo*, Venezia, Marsilio editori, 2001, p. 19.

In questo senso si può parlare - nell'incontro fra il giovane e cristallizzato ordinamento d'acque del Regno d'Italia e il consolidato e fluido ordinamento veneziano - di vero e proprio impatto. Si trattò di un impatto per molti versi veramente traumatico. Con l'annessione «si crearono così situazioni amministrative che certamente contribuirono ad avviare la omogeneizzazione del Veneto a una vicenda statale per molti aspetti moderna, unitaria e colorita d'italiano, ma furono situazioni le quali e poco o nulla salvaguardarono sia delle specificità storico-culturali venete e sia, d'altra parte, delle ipotesi di radicalismo democratico che qualche spazio avevano avuto nell'estate municipalista del 1797»<sup>90</sup>. Non potendosi più contrattare né mediare le forme d'organizzazione d'acque a livello centrale, ed essendo necessario procedere all'uniformazione che il modello francese portava con sé, gli espedienti per ridurre questo trauma furono sostanzialmente tre:

- attraverso l'implementazione graduale, e non netta, del nuovo sistema;
- attraverso l'integrazione di norme – provvisorie – d'eccezione per la città di Venezia;
- attraverso i continui compromessi, messi in atto dagli amministratori, aventi il fine di adattare il nuovo modello con le pratiche e prassi del sistema precedente.

Di certo questa flessibilità, a livello di implementazione, fu dovuta non solo all'intelligenza politica e amministrativa di Giovanni Paradisi, che mai spinse con troppa forza sull'acceleratore dell'integrazione del sistema d'acque, ma anche alla capacità delle *élites* veneziane nel convincere Napoleone Bonaparte a concedere alcuni privilegi *ad hoc* per Venezia e soprattutto per la sua laguna. Nel luglio 1806 venne infatti istituito il Magistrato centrale di acque e strade a Venezia, per i Dipartimenti Adriatico, Adige, Basso Po, Brenta, Bacchiglione e Tagliamento, presieduto dal prefetto dell'Adriatico; questo sindacava sui lavori e le controversie d'acque presso tutti i Dipartimenti i di cui fiumi potevano in un qualche modo influenzare l'equilibrio idraulico del Dipartimento dell'Adriatico<sup>91</sup>.

#### L'APPLICAZIONE GRADUALE DELLA NORMATIVA

Quanto il governo avesse compreso che nel Dipartimento dell'Adriatico il sistema d'acque non si sarebbe potuto riformare semplicemente sostituendo il nuovo al vecchio lo

---

<sup>90</sup> Giovanni SCARABELLO, *Venezia nel napoleonico* cit., p. 39.

<sup>91</sup> Alessandra SAMBO, *L'amministrazione dello Stato nel settore dei lavori pubblici a Venezia dall'età napoleonica all'unità: istituzioni e figure professionali*, in Franca COSMAI & Stefano SORTENI, *L'ingegneria civile a Venezia. Istituzioni, uomini, professioni da Napoleone al fascismo*, Venezia, Marsilio editori, 2001, p. 35.

si comprende da quanto affermato in un decreto del 1806: «Il reale decreto 6 corrente, ed i nostri decreti del giorno d'oggi [20 maggio 1806] di sopra indicati non sono posti in attività nei Dipartimenti ex-veneti recentemente uniti al Regno fintanto che con altro nostro Decreto non venga provveduto alle particolari loro circostanze»<sup>92</sup>.

La fattiva accettazione della specificità veneziana venne poi confermata quando il 25 luglio 1806 venne ampliato il Portofranco di Venezia, annettendovi l'isola della Giudecca, mentre lo stesso giorno venne eretto il Magistrato civile d'acque, sempre in Venezia. Al contempo però non vennero attivate alcune istituzioni dipartimentali, come ad esempio proprio il Consiglio di prefettura, che seppur formalmente presente fin dal 1806, non entrò veramente in attività fino al 1809 inoltrato. In assenza del Consiglio di prefettura, e di un Magistrato d'acque e strade dipartimentale, tutte le loro funzioni, insieme ad altre, vennero assunte dall'ispettore ai pubblici lavori d'acque, ponti e strade, Venturelli<sup>93</sup>. Alla concentrazione di una tale mole di competenze nelle mani di una sola persona, pur nel rapporto con il prefetto di Venezia Serbelloni, fece fin da subito da contraltare lo stretto controllo sui conti che Giovanni Paradisi pose sulle spese. Di fatto ogni autonomia economica venne messa sotto controllo governativo, così come i fondi che dovevano essere preventivati e quindi richiesti alla Direzione generale:

il decreto prefettizio del giorno 17 ottobre n. 6048 che mi annuncia la somministrazione fatta dalla Direzione generale di 60000 lire per gli oggetti di acque di questo Dipartimento incaricandomi di rappresentare in quali osservazioni fosse più utile e più urgente di impiegarle, io ho fatto riconoscere preliminarmente i bisogni dei fiumi Livenza Piave e Adige, come quelli il cui abbandono e difesa involge seco la rovina o la prosperità delle sottoposte provincie<sup>94</sup>.

In questo senso allora si può dire che il referente, come per gli altri Dipartimenti, era il prefetto, la figura tecnica l'ispettore e la figura di controllo la Direzione. La vera differenza però stava, e lo si è già detto, nel controllo della Direzione sui fondi, che però portava a problemi di copertura delle spese necessarie, spesso molto più alte dei fondi stanziati<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Decreto 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>93</sup> Il quale infatti divenne in seguito ingegnere d'acque e strade (ASVE, PFDA, 1809, b. 174).

<sup>94</sup> Lettera dell'ispettore ai pubblici lavori acque ponti e strade Venturelli a Serbelloni prefetto dell'Adriatico scritta in data 8 novembre 1806; ASVE, PFDA, 1806, b. 28.

<sup>95</sup> «Tutti questi generi di provvedimenti portano l'ammontar del fabbisogno alla riflessibile somma di Venete lire 78.980» quando invece i fondi stanziati erano stati di sole 60.000 lire; Lettera dell'ispettore ai pubblici lavori acque ponti e strade Venturelli a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 8 novembre 1806; ASVE, PFDA, 1806, b. 28.

Infine bisogna dire che, in mancanza dell'attivazione del Consiglio di prefettura, così come del corpo degli ingegneri, ancora verso il finire del 1806, il ruolo dell'ispettore si prestasse ai compiti più disparati, ovvero di rappresentante delle parti in caso di dispute in materia d'acque<sup>96</sup>, o nel caso di necessità di riparazione di arginature o manufatti idraulici. Nel 1806 era in essere un sistema a dire il vero molto semplice, senza applicazione alcuna della normativa del Regno che quindi portava ad un mantenimento molto sommario delle acque del Dipartimento.

## Il Magistrato centrale per le acque di Venezia

### LA DEPUTAZIONE DI VENEZIA

Quanto fosse importante per le *élites* trovare una qualche forma d'autonomia in materia d'acque si capisce dal fatto che se ne parlò tra le petizioni presentate dalla deputazione veneta andata a Parigi tra il giugno e il luglio del 1806<sup>97</sup>. Una deputazione che incontrò l'imperatore in persona, e in cui il ruolo mediatore di Antonio Aldini fu della massima importanza. La funzione di Aldini fu di «coordinare le richieste dei deputati e di condurle, nei colloqui con Bonaparte, a un piano di effettiva realizzabilità»<sup>98</sup>. In effetti in questo momento, la creazione di un Magistrato identico a quello del Reno, così come di un'Università e di un'Accademia sembrava veramente al centro del tentativo di creare un terzo polo, in tutto simile a Bologna, con specifici gradi di autonomia rispetto a Milano. Per quanto riguarda le acque il modello a cui evidentemente i deputati si ispirarono era quello bolognese:

l'ossequiosissima podestà si fece lecito di supplicare la maestà vostra a voler stabilire a Venezia una qualche centralità e la vostra clemenza, o Sire si compiace di non mostrarne affatto aliena per quei Dipartimenti ove sono posti i maggiori possessi dei veneziani, come sono specialmente qui della Brenta, del tagliamento, nonché l'ex-Veneto Polesine di Rovigo [...]. Pregando umilmente la maestà vostra a voler

---

<sup>96</sup> «Coll'appoggio del regolamento 20 maggio messo in attività dal vice-regio decreto 3 settembre avendo la famiglia Fontana ed i suoi affittuali fratelli Davanzo dimandato il compenso dei danni che hanno risentito nel fondo, e nel raccolto dipendentemente dagli escavi praticati all'oggetto di riprendere la terra necessari per chiudere la rotta della Livenza, e per ristaurare le aderenti e deboli arginature, io sono stato incaricato dal prefettizio decreto 27 settembre p. p. di sostenere le parti del figlio al confronto del perito, che fosse stato eletto dagl'interessati postulanti per il rilievo del danno professato»; Lettera dell'ispettore ai pubblici lavori acque ponti e strade Venturelli a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 31 dicembre 1806; ASVE, PFDA, 1806, b. 28.

<sup>97</sup> Di cui si è ampiamente occupato Livio Antonielli; Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italiano* cit., p. 136.

<sup>98</sup> *Ivi*, p. 143.

considerare se potesse aver luogo che l'amministrazione governativa delli suddetti Dipartimenti assoggettata venisse ad una autorità residente in Venezia, e sotto il nome di prefettura centrale, o con altra determinazione, sempre già sotto gli ordini non solo dell'ottimo principe, ma altresì del ministro di Milano<sup>99</sup>.

Ciò che veniva qui richiesto era di dare la possibilità ai grandi possidenti veneziani di poter continuare a controllare le leve istituzionali del sistema idraulico anche al di fuori dell'ormai piccolo Dipartimento dell'Adriatico. Veniva poi richiesto di tornare a controllare il Polesine di Rovigo, ormai da anni inserito nell'orbita del Dipartimento del Basso Po, ma storicamente sotto controllo Veneto, e su cui i veneziani ancora non si erano arresi della perdita. Ciò che emerse però, come si vedrà a breve, fu la creazione di un Magistrato in tutto simile a quello già da tempo attivo a Bologna, con un area geografica che andava a coprire tutti i Dipartimenti dell'antico Veneto, così come quello bolognese copriva le antiche Legazioni, dividendo perciò l'Italia napoleonica in tre aree:

- una olonista;
- una cispadana;
- una veneta.

Quanto una tale soluzione sia perfettamente coerente con quanto perseguito dall'Aldini, e non del Paradisi, lo si comprende dal fatto che tale magistratura si attivò per un'esplicita richiesta delle delegazione, e una successiva graziosa concessione di Napoleone Bonaparte. Se si vuole fare fede al fatto che Aldini ebbe un ruolo importante nel gestire le relazioni fra la deputazione e l'imperatore si può avanzare la tesi per cui la creazione di questo Magistrato fu un'ulteriore carta giocata dall'Aldini, in accordo con i componenti delle delegazione, a discapito dell'azione di Giovanni Paradisi, per rimarcare le autonomie e la centralità d'acque dei due grandi centri alternativi a Milano del Regno d'Italia.

#### LE RAGIONI DELL'INTRODUZIONE DELLA DIFFORMITÀ NEL SISTEMA

Come si è detto, nei Dipartimenti ex-veneti venne proposto un Magistrato d'acque. Nel Dipartimento del Reno, dove la gestione di tale Magistrato venne posta sopra tutti i Dipartimenti delle ex-Legazioni nelle mani del prefetto dello stesso Reno, così fu anche nell'Adriatico, dove invece il Magistrato civile venne composto da «individui tratti dà

---

<sup>99</sup>La deputazione di Venezia a S.M. l'Imperatore Napoleone; ASMI, Fondo Aldini, b. 62.

Dipartimenti dell'Adriatico, dell'Adige, del Basso Po, della Brenta, del Bacchiglione e del Tagliamento»<sup>100</sup>. Peraltro questo Magistrato con competenze molto ampie, nasceva identicamente al Magistrato civile per il Po grande, da un problema particolare, ovvero la sistemazione dell'immissione del fiume Brenta in laguna. Anche qui un lavoro particolare diventava lo strumento per estendere le competenze di una magistratura su tutti i Dipartimenti del Veneto<sup>101</sup>.

«Giocavano a favore del Magistrato alle acque le particolari condizioni del comparto idrologico interessato alla riforma (le provincie di Venezia, Padova, Treviso, Vicenza, Verona, Rovigo, Udine, Belluno ed il bacino della provincia di Mantova [...]), nonché la tradizione storica dell'autonomia idrografica veneta, che anche il nome scelto per il nuovo istituto voleva espressamente richiamare»<sup>102</sup>. Si trattava cioè di una magistratura volta al componimento degli interessi, esattamente come già altrove si era sviluppato nei Consigli di prefettura, infatti secondo l'art. 6 «una commissione rappresentativa delle provincie interessate può essere sentita dal presidente del Magistrato “ogni qual volta lo creda utile”, quando si tratti della esecuzione di nuove opere, o d'importanti opere di difesa o di conflitti fra provincie, comuni e consorzi»<sup>103</sup>.

Ciò che però lo differenziava era la completa dipendenza dalla Direzione generale d'acque e strade. Infatti in base all'art. 2 il Magistrato avrebbe dovuto soprintendere «dipendentemente dalla Direzione generale d'acque e strade, all'esecuzione ed alla manutenzione de' lavori ordinari, e straordinari, né fiumi interessanti i suddetti Dipartimenti»<sup>104</sup>. Nonostante il controllo portato dalla Direzione generale, inconfutabile, si affermava cionondimeno un regime d'eccezione per il Dipartimento dell'Adriatico, e più in generale per gli antichi territori veneti. Che derivasse dalle richieste della delegazione di Venezia a Parigi, o si trattasse di una graziosa concessione, o della capacità di contrattazione dei neo Consiglieri di Stato<sup>105</sup>, o della pragmatica accettazione della diversità

---

<sup>100</sup> Decreto 25 luglio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>101</sup> Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italico* cit., p. 138.

<sup>102</sup> Guido MELIS, *Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, Giuffrè, vol. 2, 1985, p. 1465.

<sup>103</sup> *Ivi*, p. 1466.

<sup>104</sup> Decreto 25 luglio 1806; BL, vol. 2, 1806

<sup>105</sup> «Il confronto apertosi nel corso della prima riunione plenaria del 7 luglio, in cui Sanfermo, dopo aver ribadito “convenire alla unità del sistema che siavi in Venezia un Magistrato centrale che sorvegli l'esecuzione del piano e de' lavori attuali”, si affrettò ad aggiungere che questa magistratura venga composta da persone tratte da tutti i Dipartimenti che vi hanno interesse»; Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italico* cit., p. 138.



marciana, ciò che emergeva era un regime diverso di gestione delle acque<sup>106</sup>, con un notevole margine d'autonomia rispetto agli ambienti governativi di Milano.

Questo avvenne, con ogni probabilità, perché Napoleone, non appena conquistata Venezia, terrorizzata dall'idea di perdere il controllo della vitale gestione delle acque a monte della Laguna, creò il 25 luglio 1806 il Magistrato centrale alle acque nella città marciana, compromettendo parte della funzione di quello bolognese. Si trattava comunque dell'ennesima volta in cui il corso attribuiva funzioni normalmente considerate centrali in città lontane dalla capitale<sup>107</sup>, soprattutto in una città come Venezia che, pur avvilita in una profonda crisi, era comunque la città più popolosa del Regno<sup>108</sup>.

#### IL RAPPORTO CON LA DIREZIONE GENERALE D'ACQUE E STRADE

##### *Il mantenimento del modello magistratuale*

La ragione di una così estesa delineazione dello storia del Magistrato centrale di Venezia risiede nel fatto che la sua esistenza, insieme all'attività degli ispettori alle acque fu all'origine di uno degli elementi della specificità veneziana. Fintantoché queste due istituzioni operarono, il Consiglio di prefettura, pur formalmente esistente, semplicemente non operò. Si tenga al contempo conto che, fin dalla sua stessa creazione, Paradisi e il governo, a Milano operarono per disinnescare l'effetto della riforma approvata a Parigi.

Il 3 settembre 1806, si provvide ad estendere i decreti 6 maggio e 20 maggio 1806, senza modifiche, e lasciando solo in attività il Magistrato. L'intelligenza delle riforma fu di modificare ancora una volta gradualmente il sistema, lasciando in'attività una magistratura composta di interessati volta alla difesa della laguna, ma soprattutto con un'ultima clausola che testimoniava quanto il legislatore avesse imparato dai propri errori nei travasi da un modello all'altro, e infatti venne dichiarato all'art. 6 che erano «rimesse in attività tutte le leggi, regolamenti, editti pene e multe in materia d'acque ch'erano in vigore nei Dipartimenti veneti all'epoca del 1797, in quella parte in cui non sia diversamente disposto

---

<sup>106</sup> «La realizzazione dei progetti napoleonici non era servita ad alleviare, in molti veneziani, la frustrazione derivante dalla perdita, dopo una lunga serie di secoli, della condizione di capitale. La subordinazione a Milano, città che per trecento anni era stata possedimento straniero, prima spagnolo, poi austriaco, bruciava a molti cittadini come un'umiliazione vera e propria»; Alvise ZORZI, *Napoleone a Venezia*, Milano, Mondadori, 2010, p. 50.

<sup>107</sup> Così si esprimeva la deputazione di Venezia nei confronti di Napoleone: «conobbe la maestà vostra la necessità che la Direzione delle acque, in ciò che interessa li Dipartimenti ex-veneti, e la laguna sia concentrata in Venezia dipendentemente dalla Direzione generale di Milano»; ASMI, Fondo Aldini, dicembre 1807, b. 62.

<sup>108</sup> Venezia nel 1807 contava all'incirca 150.000 abitanti (ASVE, PFDA, b. 46) contro i 127.000 della capitale (ASMI, URPS, b. 55), causando perciò la curiosa situazione per cui la capitale dello Stato italiano era solo la seconda città più popolosa del Regno.

dal decreto reale 6 maggio p. p., dai citati nostri decreti ad esso relativi»<sup>109</sup>, ovvero anche i regolamenti 20 maggio.

Quanto poi la Direzione fosse costretta dalla stessa normativa ad applicare anche quanto del modello ex-pontificio era stato inserito nella normativa, lo si capisce perfettamente dal fatto che, sempre in questo decreto la Direzione fu costretta ad attivare i Magistrati collegiali d'acque in ciascun Dipartimento ex-Veneto, facendo cessare «dalle lor funzioni d'ispettori alle acque e strade e lavori pubblici stabiliti provvisoriamente con nostro decreto 31 maggio 1806»<sup>110</sup>. In questo senso l'uniformità non fu solo uno strumento nelle mani delle istituzioni governative, per riuscire a piegare i diversi ordinamenti ad uno solo, accadde che la stessa Direzione generale dovesse piegarsi all'uniformazione del sistema secondo logiche anche antiche, come quelle del governo tramite magistrature collegiali. Ciò però non voleva dire che il modello che si stava impiantando fosse completamente estraneo a quello Veneto. Fin dal medioevo Venezia aveva sviluppato uno specifico Magistrato alle acque<sup>111</sup>, il quale, esattamente come a Milano e a Bologna, era una sottosezione (o comunque era in forte relazione) del Senato<sup>112</sup>. Al contempo, però, proprio per la peculiare conformazione del suo territorio, aveva sviluppato una sua peculiare specificità, anche istituzionale, che la differenziava dalle altre grandi città del nord Italia come Bologna o Milano<sup>113</sup>.

Venezia aveva fin dal Cinquecento sviluppato due specifiche magistrature: una alle acque<sup>114</sup> e una ai beni incolti<sup>115</sup>. Il Magistrato per i beni incolti<sup>116</sup> era per molti versi assimilabile ai Magistrati d'acque ordinari previsti nei Dipartimenti napoleonici, dovendosi infatti occupare delle «norme sulla escavazione di scoli, sulla costruzione di ponti, canali (botti o sifoni), sulla derivazione di acqua per l'irrigazione, e sulla organizzazione dei consorzi»<sup>117</sup>, ed essendo dotato una funzione giudiziaria, anche di «tutte le questioni

---

<sup>109</sup> Decreto 3 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

<sup>110</sup> *Ibidem.*

<sup>111</sup> Ancora valido, per una storia giuridica del Magistrato d'acque veneto: Ugo MOZZI, *I Magistrati veneti alle acque ed alle bonifiche*, Bologna, Zanichelli editore, 1927.

<sup>112</sup> «I Savi [membri del Magistrato d'acque], affiancati per il momento da un solo Esecutore, sono tratti dal corpo del Senato e vengono eletti dai Dieci fino al 1551, quando la loro elezione è avocata al Senato»; Silvia GASPARI, *La disciplina giuridica dei lavori pubblici a Venezia nell'età moderna, i fondi archivistici del Magistrato alle Acque e dei Provveditori di Comun: ricerche e ipotesi*, Padova, CEDAM, 1993, p. 36.

<sup>113</sup> Piero BEVILACQUA, *Venezia e le acque. Una metafora planetaria*, Roma, Donzelli editore, 1995, p. 71.

<sup>114</sup> Ugo MOZZI, *I Magistrati veneti alle acque ed alle bonifiche*, Bologna, Zanichelli editore, 1927, pp. 3-13.

<sup>115</sup> *Ivi*, p. 17-62.

<sup>116</sup> Nato come magistratura volta alla conversione dei terreni improduttivi in coltivabili, accumulò col passare dei secoli un sempre maggiore numero di competenze. Sulla normativa consultare le utili trascrizioni di: Ivone CACCIAVILLANI, *Le leggi veneziane* cit., pp. 215-255.

<sup>117</sup> Ugo MOZZI, *I Magistrati veneti* cit., p. 22.

nascenti dalla esecuzione delle opere in “materia de scoladori, et ponti canali... et delle seriolle»<sup>118</sup>. Il Magistrato alle acque cinquecentesco, invece, «aveva ingerenza in tutto ciò che aveva relazione con i fiumi sboccanti nella laguna e provvedeva alla istituzione ed al governo dei Consorzi che con detti fiumi avevano rapporto sia per la loro sistemazione, sia per la immissione in essi delle acque dei comprensori consorziali, mentre il Magistrato sopra i beni inculti aveva giurisdizione su tutti gli altri comprensori, i quali erano la maggior parte»<sup>119</sup>.

La reintroduzione del modello magistratuale, dopo che il governo austriaco l'aveva abolito<sup>120</sup>, era segno di un certo rispetto che Napoleone in persona, dopo l'incontro con i delegati di Venezia, aveva deciso di mantenere per le prerogative e l'autonomia della città di Venezia. Inoltre si intravede, già dalla scelta del nome, quanto il Magistrato centrale alle acque fosse concepito come l'istituzione volta a disimpegnare l'importante compito di tutela della laguna.

Infatti il Magistrato centrale, in base al successivo decreto del 3 settembre 1806<sup>121</sup> avrebbe dovuto essere composto di sette individui (art. 1), di cui almeno due dell'Adriatico e presieduto dal prefetto dell'Adriatico (art. 2). I componenti dovevano provenire necessariamente dai vari Magistrati alle acque dipartimentali (art. 4), salva la necessaria approvazione della Direzione generale d'acque e strade (art. 5).

#### *La necessità di conoscere prima di riformare*

L'importazione dell'intero modello d'acque del Regno d'Italia nel Veneto poneva ben più di un problema, di natura propriamente istituzionale. In particolare era necessario comprendere cosa esisteva prima, e come sarebbe confluito poi nel nuovo sistema. Per questo sul finire del 1806 la Direzione generale d'acque e strade guidata da Paradisi chiese alla Prefettura veneta di mandargli un rapporto sugli antichi sistemi d'acque:

col pregiato suo foglio decorso novembre ella s. cavaliere, accompagnandomi il dispaccio del s. direttore generale delle acque e strade del Regno, mi richiama ad indicarle se sussistano in questo Dipartimento regolamenti intorno agli obblighi dei frontisti interessati alla difesa dei fiumi, e torrenti disarginati, quali sieno i regolamenti stessi,

---

<sup>118</sup> *Ivi*, p. 27.

<sup>119</sup> *Ivi*, p. 53.

<sup>120</sup> Silvia GASPARINI, *La disciplina giuridica* cit., p. 42.

<sup>121</sup> Decreto 3 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

e quale il loro effetto relativamente alle esigenze, ond'emerga se sia necessario rettificarli, modificarli o crearne di nuovi<sup>122</sup>.

Di fatto Paradisi aveva bisogno di conoscere quali erano i sistemi e regolamenti sull'unico tema su cui non avrebbe avuto il pieno controllo, ovvero quello dei rapporti con i frontisti, e Società di interessati, in quanto la normativa del 6 e 20 maggio 1806 ne attribuiva la competenza ai Magistrati d'acque, e non alla Direzione, peraltro lasciando in vigore i precedenti regolamenti e pratiche sul tema. Di fatto i frontisti, ovvero le Società di interessati, avrebbero goduto dell'utilizzo delle vecchie pratiche, e Paradisi necessitava di conoscerle.

### *La dipendenza economica del Magistrato e i suoi problemi strutturali*

Non potendo il Paradisi opporsi alla creazione del Magistrato centrale d'acque, ottenuto dalla delegazione di Venezia su richiesta all'imperatore, si mosse affinché la sua autonomia economica fosse praticamente nulla. Il primo elemento di controllo stava nell'approvazione dei preventivi del Magistrato stesso, che avevano cadenza bimensile:

per il dispaccio della Direzione generale 19 decorso febbraio è richiamata cotesta prefettura a rimettere ad essa Direzione per la metà del corrente mese l'elenco preventivo dei pagamenti da verificarsi per conto acque e strade nel bimestre di marzo e aprile<sup>123</sup>.

Tale controllo poi si faceva attraverso la Prefettura guidata dal Serbelloni, il quale fungeva da vero e proprio filtro, o intermediario, fra Magistrato e Direzione. Il controllo economico era talmente stringente da non concedere al Magistrato pressoché nessun margine d'azione economica autonoma. Ad esempio il Magistrato dovette chiedere fondi suppletivi per riparare le rotte eccezionali dei fiumi dell'inverno 1807-1808<sup>124</sup>, la quale decise di concedere un fondo straordinario di 37.849 lire milanesi. Talvolta però, nel caso di procedimenti d'urgenza accadeva che il Magistrato, privo di qualsiasi autonomia, chiedesse i fondi al prefetto, il quale glie li concedeva per poi chiedere alla Direzione generale d'acque e strade di rifonderglieli<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Articolo a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 30 dicembre 1806; ASVE, PFDA, b. 28.

<sup>123</sup> Lettera del Magistrato centrale d'acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 17 marzo 1807; *Ibidem*.

<sup>124</sup> Lettera del 19 gennaio 1808 del Magistrato centrale d'acque alla Direzione generale; ASVE, PFDA, b. 95.

<sup>125</sup> «Per assecondare le premure esposte nel suo rapporto 19 scorso di essere rimborsato della somma d'italiane lire 47849 sovvenute da codesta prefettura al Magistrato centrale onde abilitarlo ad intraprendere

Tale esigenza probabilmente nasceva dal fatto che troppo spesso la Direzione generale, a sua volta, si disinteressava dell'approvazione dei preventivi, impendendo di conseguenza al Magistrato di utilizzare i fondi<sup>126</sup>. Di fatto, venendo a mancare il canale governativo, il Magistrato cercava di attingere da quello dipartimentale, utilizzando i procedimenti d'urgenza previsti dalla legge<sup>127</sup>. Il problema nasceva dalla completa ritrosia del Magistrato, e talvolta, addirittura, del prefetto Serbelloni che ne era a capo, di adeguarsi alle osservazioni portate dalla Direzione ai preventivi e consuntivi che gli venivano presentati. In effetti la distorsione del sistema era tale da portare Serbelloni presidente del Magistrato centrale d'acque ad auto-scrivere in qualità di prefetto per richiedere i fondi necessari, accordandosi.

Inoltre lo stesso Paradisi rilevava perfettamente come il sistema di percezione delle imposte d'acque fosse perlopiù bloccato:

dal prospetto dell'esazione de' campatici rimesso col rapporto di costesa prefettura 5 corrente n. 9538 rilevo d'essersi distratta la somma di lire 87624 e di doversi tuttora esigere una rimanenza di altre lire 635686<sup>128</sup>.

Paradisi metteva in luce due problemi di non poco conto: da una parte che dalle tasse raccolte dal Magistrato, come ad esempio il campatico, una somma importante come quella di 87.624 lire fosse stata sottratta. Inoltre che l'esazione procedeva a rilento, e che l'importantissima cifra di 635.685 non fosse stata ancora raccolta. Da questo dato si può rilevare uno degli aspetti dell'inefficienza e delle carenze del sistema agli inizi.

In presenza di questi problemi strutturali il Magistrato, nella necessità di trovare continuamente nuovi fondi, cercò di percorrere per quanto possibile la strada attraverso la Prefettura. Per questa ragione Serbelloni, co-firmando con il segretario del Magistrato d'acque Combi, che successivamente sarebbe divenuto membro del Consiglio di prefettura (non illogicamente), chiedeva a sé stesso di stanziare in continuazione fondi suppletivi<sup>129</sup>, e

---

ripari più urgenti alle rotte e danni cagionati dalle ultime piene de' fiumi sempre grosse cifre»; Lettera di Paradisi direttore acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 3 febbraio 1808; *Ibidem*.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> «La cassa del Magistrato è affatto priva di denaro. La spiacevole circostanza delle insistenti e minacciose piene dei fiumi, i lavori delle strade che si trovano in corso obbliga il Magistrato centrale a ricercar per massima urgenza il passaggio di lire italiane 30.000»; Lettera del Magistrato centrale d'acque e strade Serbelloni al prefetto dell'Adriatico in data 23 novembre 1807; ASVE, PFDA, b. 28.

<sup>128</sup> Lettera di Paradisi direttore acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 9 dicembre 1806; ASVE, PFDA, b. 95.

<sup>129</sup> «La cassa del Magistrato centrale nuovamente si trova esausta. Devonsi in questi giorni verificar molti pagamenti ad abbocatori e singolarmente a quelli delle strada a Fusina. L'oggetto è urgentissimo ed è per

spesso di somme anche importanti. Laddove il prefetto non poteva, suppliva il direttore, con l'erogazione di somme addirittura maggiori<sup>130</sup>. In ogni caso il Magistrato veniva a delinarsi come un'istituzione completamente priva di autonomia economica, ma non per questo priva di capacità politica o amministrativa.

## L'ATTIVITÀ DEL MAGISTRATO

### Il controllo dei circondari

La netta dipendenza del Magistrato centrale d'acque, così come i molti problemi dovuti alla mescolanza fra antico e nuovo nei Dipartimenti veneti non deve però trarre in inganno, tale istituzione finché esistette, fu ben attiva sul territorio Veneto. Guido Zucconi ha affermato che «in fondo, quello di Venezia non [fu] altro che una specie di “super-Magistrato alle acque”, un organismo che di fatto restò confinato a funzioni consultive e di astratto controllo»<sup>131</sup>. Per molti versi anche questa affermazione nasce dalla sottovalutazione del ruolo dei Magistrati d'acque d'epoca napoleonica. Come per gli altri Dipartimenti, al Magistrato centrale d'acque venne affidato il controllo delle Società degli interessati e relativi comprensori, e in questo caso non solo del Dipartimento dell'Adriatico, ma dell'intero Veneto. Spettava al Magistrato centrale controllare, ad esempio, le nomine e l'iter seguito dai Magistrati suoi sottoposti:

dovendosi in coerenza allo stabilito con la notificazione di questo Magistrato d'acque e strade del giorno 12 agosto 1807 procedere alla nomina della presidenza del Consorzio di Tergola, uno tra quelli, che mancano di questa legittima rappresentanza, si deduce a pubblica notizia che resta fissato il giorno 30 del corrente settembre per la convocazione a tal oggetto degl'interessati, che sarà presieduta da un individuo del Magistrato<sup>132</sup>.

---

questo che deve il Magistrato pregarla sig. cavaliere prefetto al passaggio sollecito della somma almeno di italiane lire 30.000 colle quali poter far fronte a tanti bisogni. FIRMATO Serbelloni, Combi»; Lettera del Magistrato centrale d'acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 17 dicembre 1807; ASVE, PFDA, b. 28.

<sup>130</sup> Lettera in cui vennero approvate da Paradisi 37849 lire milanesi per la riparazione delle rotte; Lettera del Magistrato centrale d'acque e strade alla Direzione generale d'acque e strade in data 19 gennaio 1808; ASVE, PFDA, b. 95.

«Per assecondare le premure espote nel suo rapporto 19 scorso di essere rimborsato della somma d'italiane lire 47849 sovvenute da codesta prefettura al Magistrato centrale onde abilitarlo ad intraprendere ripari più urgenti alle rotte e danni cagionati dalle ultime piene de' fiumi»; Lettera di Paradisi direttore acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 3 febbraio 1808; *Ibidem*.

<sup>131</sup> Guido ZUCCONI, *Ingegneri d'acque e strade*, in Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992, p. 410.

<sup>132</sup> Avviso del prefetto del Brenta del 2 settembre 1807; ASVE, PFDA, b. 28.

Anche in questo caso emergeva un elemento di differenziazione rispetto ad altri Dipartimenti. Se, come si è visto, l'attivazione dei consorzi e delle Società di interessati era stata praticata nei Dipartimenti come quello del Reno, tramite convocazione presso il Consiglio di prefettura per acque e strade, nel Brenta invece venne previsto che fosse compito dei componenti del Magistrato (ovvero consiglieri di prefettura) recarsi alle riunioni per approvarle e controllarle.

### Il controllo degli appalti

Al contempo il Magistrato centrale d'acque cominciò a porre il controllo sopra il sistema dei lavori e appalti dei canali e delle strade, peraltro applicando l'ormai implementata legislazione del Regno d'Italia. Per cui venne introdotto il criterio della novennalità nella manutenzione dei canali dal decreto primo maggio 1807<sup>133</sup> sugli appalti, invalso nella Lombardia austriaca, così come il dovere di comunicazione ai Magistrati dei Dipartimenti vicini e i criteri di invito degli aspiranti<sup>134</sup>. L'obbligo di comunicazione di tutti gli appalti intrapresi dagli altri Dipartimenti al Magistrato, così come il controllo che questi poteva apportare sulla loro validità, costituiva un potente mezzo per le *élites* veneziane di verificare che i lavori appaltati nei Dipartimenti vicini non andassero a danneggiare i loro interessi<sup>135</sup>.

### Un Magistrato a difesa dell'interesse di Venezia

Nel caso dello scavo del canale di Brenta emerse chiaramente il ruolo del Magistrato quale istituzione volta alla tutela dell'interesse di Venezia e della sua laguna<sup>136</sup>. In una lettera del Magistrato centrale d'acque al ministro dell'Interno del 21 maggio 1808 tale istituzione provò a bloccare dei lavori che andavano proprio a ledere i suoi interessi:

fin dall'anno decorso venne dal Magistrato all'acque in Padova appaltato lo scavo a secco dei navigli di Brenta e Morba, che doveva essere intrapreso nel mese d'agosto. Attrovandosi il sig. direttore generale

---

<sup>133</sup> Decreto primo maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

<sup>134</sup> «Stampata la cedola d'invito per gli aspiranti all'impresa della ricostruzione e successivo novennale mantenimento dei parziali tronchi di strada postale, fronteggianti il naviglio di Brenta magra [...] A norma dell'articolo 4 del regolamento primo maggio corrente sui nuovi metodi da tenersi per l'asta nell'incontri di appalti d'acque e strade, deve questo Magistrato interessare la compiacenza di lei prefetto di voler far diffondere nei distretti del suo Dipartimenti gli uniti avvisi a stampa, che riguardano l'escavo del canal della Grazia»; Lettera di Serbelloni presidente del Magistrato centrale d'acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 2 giugno 1807; ASVE, PFDA, b. 28.

<sup>135</sup> «Le rimetto sig. prefetto gli uniti avvisi che furono accompagnati dalla Prefettura del tagliamento relativi all'appalto di alcuni lavori [sempre Serbelloni e Combi firmatari]; Lettera del presidente del Magistrato centrale d'acque e strade Serbelloni a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 7 settembre 1807; *Ibidem*.

<sup>136</sup> ASVE, PFDA, b. 95.

delle acque e strade qualche mese prima in Venezia gli si fecero conoscere gl'inconvenienti sommi ai quali si andavano incontro se avesse avuto luogo siffatta operazione per cui restando intercluso il transito delle barche ne succedeva la sospensione della provenienza de' generi de' quali abbisogna Venezia per la sua sussistenza<sup>137</sup>.

Il direttore generale d'acque e strade però, contrariamente a quanto auspicato dal Magistrato centrale, approvò l'appalto del Magistrato del Brenta. Non rassegnandosi alla decisione il Magistrato centrale provò a scrivere al ministro dell'Interno, diretto superiore del Paradisi, provando a sollevare la questione sanitaria che questa operazione poteva provocare<sup>138</sup>:

obbediente il Magistrato centrale ai superiori comandi, ne prevenne il pubblico apposito avviso: ma quali timori non infondati di compromessa salute nacquerò dalla notizia di tale operazione nell'attuale stagione? Non ho potuto eccettuarmi sordo alle clamorose voci né rifiutarmi ai ricorsi di questi abitanti, ma di quelli ancor più esposti lungo la Brenta stessa, onde io volessi far sospendere la micidiale operazione.

Il prefetto in qualità di presidente del Magistrato, fingendo di aver accolto l'ordine del Paradisi, provò a percorrere un'altra strada, quella della tutela sanitaria degli abitanti. In effetti Serbelloni passò con disinvoltura dalla tutela dell'interesse del vettovagliamento della città di Venezia al problema sanitario che questi lavori avrebbero comportato. Per questo convocò la commissione di sanità di Venezia, la quale ovviamente, sostenne che i lavori non si sarebbero potuti eseguire in quel periodo<sup>139</sup>. I documenti purtroppo non evidenziano se alla fine l'ebbe vinta il prefetto o il direttore generale, ciò che invece è evidente è che in nel 1807 nell'Adriatico erano completamente inesistenti meccanismi d'appello concreti per casi di questo genere. Il prefetto Serbelloni, membro del Magistrato centrale d'acque e strade, non possedeva alcun vero potere di censura contro la Direzione nel caso in cui si fosse sentito gravato. L'unico mezzo reale era il (pericoloso) ricorso gerarchico al ministro dell'Interno, diretto superiore del direttore generale, e comunque sfruttando come

---

<sup>137</sup> *Ibidem*.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> «Perciò chiamai questa commissione di sanità ad assicurarmi se danni d'importanza per la salute delle popolazioni, singolarmente contermini al nominato fiume: potevano emergere dalla verificaione del progettato scava nella stagione corrente. Di fatti dalla elaborata scrittura, che sottopongo ai saggi riflessi dell'eminenza vostra è provato che il disseccamento di Brenta durante l'estate sarebbe ferace di conseguenze fatali per la salute degli abitanti delle sponde inferiori del fiume, non potendosi sottrarre Venezia dalla trista influenza»; *Ibidem*.



espediente la sanità, e cercando di non mettersi palesemente contro la volontà della Direzione.

#### L'ABOLIZIONE DEL MAGISTRATO CENTRALE D'ACQUE DI VENEZIA

Pur giocando il Magistrato d'acque un ruolo importante, di controllo degli appalti, così come di tutela dell'interesse di Venezia e della sua laguna, come si è visto la sua completa dipendenza economica dal governo era pressante, così come la sua inefficienza nel reperire le imposte. In effetti, non riuscendo ad attivare le imposte d'acque previste nel Regno d'Italia, Paradisi fu addirittura costretto a riattivare per il Veneto quelle antiche, tanto era necessario trovare un qualche modo per reperire risorse<sup>140</sup>. Si trattò probabilmente del più importante, ed evidente, fallimento di Paradisi durante il suo incarico presso la Direzione.

Il problema nasceva proprio a seguito dell'impossibilità di attivare i contributi degli interessati alle arginature. Come si vedrà, l'attivazione nel Veneto delle Società degli interessati, fu frutto di un'operazione avviata solo sul finire del 1808 e conclusa diverso tempo dopo<sup>141</sup>, e non a caso fu poco dopo che i consiglieri di prefettura cominciarono realmente a operare. Mancando le Società di interessati, così come i comprensori, risultava impossibile attivare le rispettive tasse. Ancora una volta si poneva il problema dell'implementazione di aspetti della normativa di ispirazione schiettamente cispadana nei territori veneti, che li trovavano per molti versi estranei. Furono questi problemi, con ogni probabilità a portare il Paradisi alla conclusione che il Magistrato andasse eliminato. Già nel marzo 1808 vennero inviate diverse lettere a Milano per denunciare quanto Paradisi stesse ormai ignorando il Magistrato, e in particolare i suoi problemi economici:

non ostante alli replicati pressanti eccitamenti diretti dal Magistrato centrale alla Direzione generale ; onde ottenere li mezzi economici occorrenti a supplire agl'importanti oggetti affidati al Magistrato, non essendosi ancora potuti ottenere la trasmissione dei richiesti fondi, il

---

<sup>140</sup> «Nel pregiato di lei foglio [...] venne l'incarico di dare le necessarie disposizioni perché riportar debbe il suo regolare ed immancabile adempimento la massima di lei presa, che nella impossibilità per ora di attivare il contributo degli interessati alla conservazione delle arginature, siano poste in corso le tasse d'acque che nel vecchio sistema solevano esigersi nei Dipartimenti soggetti a questa natura di spese»; Lettera di Serbelloni prefetto dell'Adriatico alla Direzione generale d'acque e strade in data 5 marzo 1808; *Ibidem*.

<sup>141</sup> «Lo scopo del governo nella istituzione di tali società fu quello di riunire in un corpo solo tutti i possidenti de terreni che hanno interesse ad un canale di scolo, o che possono risentire le conseguenze della irruzione di un torrente disarginato, ad effetto il concorso reciproco alla spessa de' lavori in qualunque punto necessari rechi il minor aggravio possibile»; «Volle inoltre il governo, che ciascuna società nomini una rappresentanza col titolo di delegazione acciò tutelando l'interesse del corpo degl'interessati provveda in tempo ai bisogni, e ripartisca regolarmente della spesa»; Lettera di Paradisi direttore acque e strade al prefetto Serbelloni in data 28 ottobre 1808; ASVE, PFDA, 1808, b. 175.

Magistrato centrale si ritrova nella dolente circostanza di vedersi richiamato da vari bisogni e pressato dai creditori senza avere alcun mezzo per soddisfarli [segretario Combi]<sup>142</sup>.

La cosa rimarcabile è che Paradisi, come già era accaduto nel Reno, prima di riformare tutto era andato di persona sul luogo, per fare le verifiche di persona. Paradisi, cioè, venne concretamente a Venezia e pochi mesi dopo abolì il Magistrato civile di Venezia, ovvero il 6 maggio 1808<sup>143</sup>:

Art. 1. Il Magistrato centrale d'acque e strade residente in Venezia, provvisoriamente istituito col Reale decreto del dì 25 luglio 1806, ed organizzato col nostro decreto del dì 3 del successivo mese di settembre, cessa delle sue funzioni.

Art. 2. Il Dipartimento dell'Adriatico è parificato nell'amministrazione delle acque e strade agli altri Dipartimenti del Regno, salve le eccezioni portate dal Reale decreto 7 dicembre 1807, rispetto alla città di Venezia.

Art. 3. La Direzione generale delle acque e strade del regno avrà cura di conciliare l'esecuzione de' lavori d'acque nei Dipartimenti di nuova aggregazione colla sicurezza della Laguna di Venezia.

Art. 4. A tale oggetto, in tutte le occasioni nelle quali ricorresse il bisogno di fare eseguire nei Dipartimenti del Basso Po, dell'Adige, del Brenta, del Bacchiglione e del Tagliamento nuovi lavori intorno ai fiumi interessanti la tutela della Laguna di Venezia, interpellerà in prevenzione le osservazioni di quel podestà e del consiglio de' Savi<sup>144</sup>.

Con il decreto 6 maggio 1808 venne definitivamente distrutta la centralità di Venezia nel controllo delle acque che influenzavano il bacino della sua laguna. La Direzione generale d'acque e strade, avendo ormai posto sotto controllo il regime dei lavori d'acque, si assunse in base all'art. 3 il compito di garantire la sicurezza della laguna veneta. L'art. 2 invece costituiva il segno del passaggio delle città marciante da città dominante rispetto all'intero Veneto, a città sotto regime eccezionale esclusivamente per quanto concerneva la sua laguna.

---

<sup>142</sup> Lettera di Serbelloni presidente del Magistrato centrale d'acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 14 marzo 1808; ASVE, PFDA, b. 95.

<sup>143</sup> Decreto 6 maggio 1808; BL, vol. 1, 1808.

<sup>144</sup> *Ibidem*.

Il dato veramente interessante stava nella citazione del decreto 7 dicembre 1807<sup>145</sup>, per cui veniva precisamente affermato che non tutta la gestione delle acque passava alla Direzione generale d'acque e strade, dato che comunque tale decreto aveva posto molta parte della laguna sotto la tutela della Municipalità di Venezia e del suo podestà. Inoltre ogni lavoro fatto sui fiumi interessanti la Laguna sarebbe dovuto essere comunicato alle istituzioni comunali di Venezia, le quali avrebbero potuto rivalersi nei confronti della Direzione generale in caso di abuso. In questo modo pur essendo il Magistrato centrale d'acque abolito si comprende come già in precedenza fossero stati creati dei validi canali alternativi per sostituirlo, seppur sotto rigido controllo della stessa Direzione. Anche per questo aspetto emerse chiaramente il carattere della politica di Paradisi, che sempre seppe mantenere un certo margine d'attenzione per le specificità territoriali<sup>146</sup>. In questo caso, quello della tutela dell'equilibrio lagunare, lasciò il dovere di comunicazione non tanto alla Prefettura dell'Adriatico e al suo consiglio, ma al consiglio municipale di Venezia e al suo podestà. Ovviamente una tale scelta non poteva che provocare delle conseguenze non di poco conto, dato che l'attribuzione al Consiglio comunale di Venezia e del suo podestà di importanti materie d'acque avrebbe comportato che il Consiglio di prefettura dell'Adriatico, si sarebbe visto in conflitto d'attribuzione con un importante istituzione come era il Comune di Venezia.

#### IN SINTESI

Il Magistrato civile d'acque e strade era ancora il frutto di una mentalità antica, che la Direzione generale fu più o meno volontariamente costretta a impiantare nei Dipartimenti ex-veneti. Così come era nato e si era formato un Magistrato civile per l'immissione di Reno in Po, che poi aveva tentato (e per un breve periodo era anche riuscito) nel diventare il Magistrato civile per il Po, così si era formato un Magistrato generale per le acque di Venezia. La concezione che sottaceva alla loro attivazione era tutta imperniata sul concetto di interesse. Infatti il Magistrato di Reno in Po era composto dai Magistrati (e poi consiglieri di prefettura) dei Dipartimenti interessati dal fiume Po, mentre il civile di

---

<sup>145</sup> Decreto 7 dicembre 1807; BL, vol. 3, 1807.

<sup>146</sup> «Il sistema idraulico de' fiumi che possono avere qualche rapporto colla laguna di Venezia è un oggetto che ha sempre interessato la mia vigilanza e le mie cure. Siccome la semplicità dell'amministrazione ha opportunamente consigliato al governo di sopprimere quel Magistrato che fu stabilito provvisoriamente per richiamare appunto ad un centro solo l'esame di quelle opere, che avessero relazione colla laguna; così io non ho mancato di dare le necessarie disposizioni onde sia abbondantemente supplito alla mancanza di questo centro. A questo effetto ho date a codesto Ispettore generale Artico le istruzioni che risultano dalle letteres; Lettera della Direzione generale d'acque e strade al podestà di Venezia Renier in data 16 maggio 1808; ASVE, PFDA, b. 95.

Venezia era composto non tanto da Dipartimenti interessati dallo scorrimento di un qualche fiume, ma piuttosto dalla necessità di Venezia nel tutelare il proprio interesse sul fragile equilibrio della sua laguna<sup>147</sup>.

A tutti gli effetti il meccanismo che sottaceva al funzionamento del Magistrato civile d'acque in Venezia non era poi molto diverso da quello di un classico Magistrato costruito tutto attorno al cruciale nodo dell'interesse, il quale controllava e giudicava sopra i lavori dei corpi d'acque che, pur fatti magari in terreni privati, andavano a toccare e modificare gli interessi dei possessori in cui le acque scolavano (ovvero un interesse più generale).

La verità è che però il modello, basato sull'antico, era già in sé stesso stato intaccato dal nuovo. Infatti venne esplicitamente ordinato che non potesse farne parte alcuna persona che fosse stata interessata, in quanto a possedimenti, rispetto alla Laguna stessa<sup>148</sup>. Pur nella sua banalità questo articolo costituiva una vera e propria rivoluzione rispetto a quanto era stato detto e praticato per le costituzione degli antichi (e recenti) Magistrati d'acque, e anche per quello del Po grande, dove invece erano stati richiamati esplicitamente i più interessati fra i possessori, ovvero i componenti del Magistrato d'acque e in seguito i consiglieri di quelle prefetture.

Quello che si sta cercando di dire è che stava veramente cambiando la logica profonda che stava dietro all'azione governativa: la precedente era basata "sull'interesse", quando l'altra invece partiva dal presupposto di un completo "disinteresse" dell'amministratore. L'art. 7 era cioè la chiara dimostrazione di come, nonostante la nuova concezione e relativo modello si stessero imponendo come dominanti, fosse per molti versi estremamente difficile liberarsi altrettanto facilmente della parte formale (ovvero istituzioni). Cionondimeno si trattava solo di questione di tempo, a differenza del bolognese, la stessa imposizione della mancanza di interesse, e la concreta sottoposizione alla Direzione generale (quando invece nel Reno non di rado era solo formale) costituì il vero discrimine fra istituzione residuale e un'istituzione ancora vitale. Per questa stessa ragione il Magistrato civile di Venezia venne abolito, il 6 maggio 1808<sup>149</sup>, mentre quello del Reno rimase pienamente operativo fino alla caduta del Regno d'Italia.

---

<sup>147</sup> «Art. 8. il Magistrato centrale è specialmente incaricato di riconoscere se i lavori particolari di un Dipartimento siano innocui al sistema generale delle acque, all'uso della navigazione, ed alla gelosa conservazione della Laguna»; Decreto 3 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

<sup>148</sup> «art. 7. Non può essere proposto, né nominato chiunque abbia interesse nella laguna di venezia, o possedga in confine colla medesima»; *Ibidem*.

<sup>149</sup> Decreto 6 maggio 1808; BL, vol. 1, 1808.

## L'ipertrofia comunale di Venezia e la sottrazione di competenze ai Consigli di prefettura

IL PESO DELLE ÉLITES MARCIANE

Come già si è affermato, nonostante la crisi in cui la città di Venezia e il suo patriziato erano immersi durante la dominazione napoleonica, ciò non vuol dire che la loro capacità di pressione politica fosse azzerata. La vicenda della deputazione veneziana a Parigi ne è una dimostrazione, così come l'emanazione dell'importante decreto 7 dicembre 1807 voluto direttamente da Napoleone. Ancora una volta il Bonaparte, al momento dell'annessione di un nuovo territorio, provvide a concedere specifici privilegi<sup>150</sup> e autonomie, secondo uno schema a dire il vero antico, di tipo specificamente "pattizio", rinunciando quindi ancora una volta a uniformare completamente i territori annessi.

La concessione del decreto 7 dicembre 1807 si innestò all'interno di un Dipartimento come quello dell'Adriatico in cui «il peso specifico del patriziato veneziano [...] restava fortissimo, a dispetto delle recenti traversie»<sup>151</sup>. Peraltro la proclamazione del Paradisi per cui il dovere di informazione sui lavori d'acque dell'ormai abolito Magistrato sarebbe passato alla Municipalità di Venezia si inseriva nel solco profondo di una tradizione che aveva voluto che già dal 1797 «formalmente, la legittimazione al potere» fosse stata «trasmessa a una Municipalità democratica provvisoria»<sup>152</sup>.

Non è perciò un caso che «la manutenzione dei canali interni al perimetro urbano, e di conseguenza il loro periodico escavo [...] fu subito chiaramente percepito come un compito spettante all'amministrazione cittadina»<sup>153</sup>. Questo però costituiva un chiaro discostamento rispetto al controllo e tutela delle acque, ormai dal 1808 sotto pieno controllo delle prefetture e della Direzione generale d'acque e strade. Invece nel Dipartimento dell'Adriatico non solo si impose «una deferente attenzione nei riguardi della Municipalità, riscontrabile» nell'obbligo «di preventivo coinvolgimento prima di qualsiasi

---

<sup>150</sup> Basti pensare alla formale parificazione del podestà di Venezia a quello di Milano, attraverso lo strumento dello stipendio. Essendo lo stipendio di queste due persone più alto di quanto non lo fossero in tutto il resto d'Italia, ne conseguiva che la loro posizione era istituzionalmente considerata di maggiore importanza; «Volendo dare ai due podestà di Milano e di Venezia una testimonianza della nostra soddisfazione abbiamo decretato e decretiamo: art. 1 Incominciando dall'anno 1808 il podestà di Milano e di Venezia riceveranno un annua indennizzazione di dodicimila lire»; Decreto 21 dicembre 1807; AMV, b. 19.

<sup>151</sup> Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italico* cit., p. 123.

<sup>152</sup> Giovanni SCARABELLO, *Venezia nel napoleonico* cit., p. 39.

<sup>153</sup> Sergio BARIZZA, *L'istituzione del Comune di Venezia, la prima amministrazione, la formazione dell'Archivio municipale*, in Donatella CALABI (a cura di), *Dopo la serenissima. Società, amministrazione e cultura nell'Ottocento Veneto*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze, lettere e arti, 2001, p. 293.

intervento programmato all'interno del bacino lagunare»<sup>154</sup>, ma addirittura la Municipalità si impose come centro alternativo di gestione delle acque.

IL DECRETO 7 DICEMBRE 1807 – LA NASCITA DELLA COMMISSIONE DEI LAVORI PER IL PORTO E DEL (DURATURO) REGIME D'ECCEZIONE DELLA CITTÀ MARCIANA

*Un'istituzione che sostituì il Magistrato*

Pur tenendo conto di quanto gli effetti del decreto 7 dicembre 1807 furono depotenziati dalle misure del blocco continentale<sup>155</sup>, bisogna comunque affermare che le sue ripercussioni furono importanti.

Tale legge operò diverse modifiche per il Dipartimento dell'Adriatico e della città marciana: venne toccato - e quasi sempre beneficiandolo di autonomie e introiti specifici - il sistema della pubblica beneficenza, quello della polizia, dell'ornato e delle parrocchie. Venne creato un porto franco<sup>156</sup>, e deliberata la vendita di alcuni beni nazionali in favore delle casse della Municipalità<sup>157</sup>, così come venne deliberato che il Monte Napoleone di Milano dovesse mettere a disposizione prioritariamente il denaro necessario per liquidare il denaro dovuto dai soppressi Banco giro e Zecca di Venezia ai rispettivi creditori<sup>158</sup>. Venne infine deliberato lo stanziamento dei fondi necessari ai lavori di risistemazione del fiume Brenta, le di cui acque torbide minacciavano ancora una volta gli equilibri lagunari<sup>159</sup>.

Tale decreto operò un'importante riforma d'eccezione del sistema d'acque della laguna veneta. Un sistema che avrebbe di fatto quasi completamente estromesso le istituzioni dipartimentali, quali la Prefettura e il Consiglio di prefettura dalla complessa gestione del sistema idrico di tutto ciò che stava all'interno della laguna, ovvero la quasi totalità del Dipartimento dell'Adriatico. Il legislatore, ovvero Napoleone, in questo modo riconosceva effettivamente che Venezia era la sua laguna, e quindi la complessa gestione non poteva che essere municipale, e non dipartimentale, né nazionale. Coerentemente, col titolo primo

---

<sup>154</sup> *Ivi*, p. 295

<sup>155</sup> «Nel giro di due anni lo specifico Magistrato d'acque veneziano avrebbe cessato di esistere, il progetto di risistemazione idraulica della laguna, pur approvato, avrebbe visto la realizzazione solo di qualche modesto lavoro, il porto franco avrebbe trovato nelle misure per il blocco continentale un limite invalicabile alle potenzialità di sviluppo»; Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italico* cit., p. 123.

<sup>156</sup> Decreto 19 febbraio 1808; BL, vol. 1, 1808.

<sup>157</sup> Art. 44; Decreto 7 dicembre 1807; BL, vol. 3, 1807.

<sup>158</sup> Artt. 57-58; *Ibidem*.

<sup>159</sup> Artt. 65-68; *Ibidem*.

venivano sottratti ai Dipartimenti attorno all'Adriatico tutti quei comuni costituenti la cintura lagunare<sup>160</sup>.

Anche qui l'annessione di questi comuni aveva una ragione specifica. In primo luogo ci si era accorti che i confini originari attribuiti al Dipartimento dell'Adriatico avevano natura troppo punitiva. Inoltre la scelta istituzionale di estendere i confini del Dipartimento aveva una funzione d'acque evidente, in quanto tutti comuni presentati coincidevano per la gran parte con la cintura che circondava la laguna, e su cui Venezia aveva assoluto bisogno di porre il proprio controllo. Veniva poi creato un Magistrato di sanità, con a capo il podestà e non il prefetto, com'era invece negli altri Dipartimenti<sup>161</sup>. Alla Municipalità vennero attribuiti introiti suppletivi, grazie ai diritti d'ancoraggio<sup>162</sup>. Venne poi creata, ed è questo l'aspetto più importante, una generica e non ben specificata commissione per il porto. Anche se non sembrava esserci un legame evidente essa era collegata a stretto giro con l'art. 10 per cui «la direzione de' lavori nel porto e litorale di Venezia verrà affidata ad un ingegnere in capo da noi nominato [Direzione generale]», e all'art. 11, per cui «la sorveglianza e l'amministrazione economica de' predetti lavori spetterà alla Municipalità di Venezia, da cui l'ingegnere in capo riceverà i fondi occorrenti, coll'obbligo di renderne conto»<sup>163</sup>.

Bisogna tenere conto di un aspetto fondamentale, cioè che per una parte importante il Dipartimento dell'Adriatico, corrispondeva quasi perfettamente a Venezia e al litorale della sua laguna. Di conseguenza un Magistrato d'acque, così come il ruolo dei Consigli di prefettura (sulle aste e appalti d'acque) non erano in nulla necessari dato che la grande maggioranza del territorio era sotto il sindacato non delle istituzioni dipartimentali, ma comunali. Veniva comunque posto un controllo non tanto sulle spese, ma su un limite massimo di spesa stabilito dal governo<sup>164</sup> (a dire il vero molto alto). Venivano per questo

---

<sup>160</sup> «Al Dipartimento dell'Adriatico sono aggiunti i seguenti comuni» [18 comuni dal Passariano], [22 dal Tagliamento] [3 dal Basso Po][33 dal Dipartimento del Brenta]; *Ibidem*.

<sup>161</sup> «Art. 43. Le commissioni dipartimentali saranno composte del prefetto, de' due primi consiglieri di prefettura, del presidente del tribunale di prima istanza, di un medico, di un chirurgo e di uno speciale»; Decreto 5 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

<sup>162</sup> «I diritti d'ancoraggio, tonnellaggio, le tasse sanitarie e le patenti marittime, verranno stabilite pressappoco sul piede Veneto [...]. Il prodotto dei nominati diritti sarà versato nella cassa della Municipalità di Venezia»; BL, vol. 3, 1807.

<sup>163</sup> Decreto 5 settembre 1807; BL, vol. 3, 1807.

<sup>164</sup> Artt. 12-13; *Ibidem*.

concesse 100.000 lire annue per le spese ordinarie<sup>165</sup> e 600.000 lire annue per lavori di riadattamento dell'Arsenale e del suo imbocco<sup>166</sup>.

Inoltre con l'art. 16 veniva riservato alla Municipalità di Venezia di disporre a piacere del proprio budget per spese straordinarie (e anche questo in completa indipendenza rispetto ai controlli di solito esercitati dal Consiglio di prefettura):

Art. 16. In caso di urgenza, il podestà, dietro il parere del consiglio dei savi, è autorizzato ad ordinare lavori di riparo, entro però i limiti delle somme accordate dal budget<sup>167</sup>.

Tutta questa serie di riforme, che sembrava porre in forte centralità il Consiglio comunale di Venezia e il suo podestà, fu suggellata dalla nomina di uno dei consiglieri comunali di Venezia al ruolo di Consigliere di Stato uditore, ovvero di Alvise Quirini Stampalia<sup>168</sup>, d'importante famiglia patrizia veneziana, possidente, con importanti incarichi passati a Parigi. La sua contemporanea nomina a Consigliere comunale e Consigliere di Stato era con ogni probabilità frutto del riconoscimento dell'assoluta necessità di porre un uomo non tanto Veneto ma schiettamente patrizio, veneziano, e savio municipale, in Consiglio di Stato, l'istituzione dove ormai solamente si potevano ottenere effettive mediazioni fra *élites*.

Il regime d'eccezione per la città di Venezia nacque con questa legge, e non tanto con la formazione del Magistrato civile d'acque. Il secondo costituiva ancora l'inerzia di una città che continuava a pretendere di poter controllare la sua terraferma, il primo invece derivava dalla fattiva accettazione - questa volta governativa - della necessità di un regime eccezionale, ma conchiuso solamente nella sola città e la sua laguna, per Venezia. Il passaggio era in sé e per sé una rivoluzione copernicana, soprattutto per la definitiva chiusura di una fase secolare, e la conseguente apertura di un'altra quasi altrettanto longeva.

---

<sup>165</sup> Art. 13; *Ibidem*.

<sup>166</sup> Art. 14; *Ibidem*.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> Alvise Maria Quirini Stampalia nacque a Venezia il 21 luglio 1758, possidente (IVDC). Figlio di Zuanne, già procuratore di San Marco, aveva sposato il 12 ottobre 1790 Marietta Lippomano, e aveva ricoperto l'importante incarico di ambasciatore di Venezia a Parigi, per incarico del Senato veneziano (Elisabetta DAL CARLO, *Le porcellane dell'ambasciatore*, Venezia, Arsenale Editrice, 1998, p. 13). Fu membro del primo consiglio dei savi del 5 febbraio 1806 (Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia 1806-1946*, Venezia, Comune di Venezia, 1987, p. 43), e poi confermato nel nuovo Consiglio comunale del 8 dicembre 1807 (Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia* cit., p. 43). Non fu un caso che alla sua nomina a consigliere comunale corrispose quella a consigliere di Stato uditore l'8 dicembre 1807 (BL, vol. 3, 1807).



Per ciò che concerne le acque, si era passati da un sistema orbitante attorno ad una città eccezionale, ad sistema che aveva previsto un'eccezione per una singola città<sup>169</sup>.

*Scomparendo il Magistrato civile, i possidenti cominciarono a rivolgersi al consiglio municipale dei savi, e non alla Prefettura*

Nei primi mesi del 1808 la Direzione generale d'acque e strade aveva cominciato a ignorare il Magistrato centrale Venezia, e non solo economicamente, in previsione della sua abolizione a maggio. Il flusso petizionario è evidenza di questo cambiamento di equilibrio. Normalmente, infatti, le petizioni tendono ad andare dove il potere è, e non dove dice di essere, e la società veneziana sembrò aver colto quasi immediatamente l'imminente esautoramento del Magistrato, anche se formalmente e a tutti gli effetti era ancora funzionante.

Le petizioni e le richieste in materia d'acque cominciarono ad arrivare in parte in prefettura, ma soprattutto in comune. Lo smottamento del flusso petizionario fu in questo la riprova di come gli equilibri sostanziali fra Magistrato, Direzione, prefettura e Consiglio comunale di Venezia stessero cambiando, e inoltre di come il canale istituzionale più "intelligente" per i possidenti locali non passasse né attraverso il Magistrato né attraverso la Prefettura, ma del podestà e dal consiglio municipale dei Savi di Venezia, a cui infatti spedirono i loro reclami.

Ad esempio basti prendere una lettera di Serbelloni a Paradisi del 6 febbraio 1808<sup>170</sup>:

dal sig. podestà del consiglio municipale de' savi mi viene accompagnato l'unito ricorso di vari possidenti veneti, i di cui beni compresi nelli circondari di Piancara e Frassinella, Dipartimento del Basso Po sono attualmente allagati, all'effetto che siano scortate a cotesta superiore autorità le loro istanze per riportarne le provvidenze implorate<sup>171</sup>.

In mancanza di un valido canale istituzionale i possidenti si erano rivolti al podestà Renier e al suo consiglio. Inoltre non si trattava di una richiesta che partiva dal Dipartimento dell'Adriatico, ma addirittura dal Dipartimento del Basso Po, sotto controllo della città di Ferrara. In questo senso i possidenti non solo non avevano ritenuto necessario

---

<sup>169</sup> Tale affermazione, ovvero il passaggio "da capitale di Stato a città del mondo", fa riferimento al concetto già espresso nel titolo dell'opera collettanea: Gino BENZONI (a cura di), *Le metamorfosi di Venezia, da capitale di Stato a città del mondo*, Venezia, Leo S. Olschki, 2001, pp. 1-321.

<sup>170</sup> Lettera di Serbelloni prefetto dell'Adriatico alla Direzione generale d'acque e strade in data 6 febbraio 1808; ASVE, PFDA, b. 95.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

l'interpellare il loro prefetto di riferimento, ma non avevano nemmeno scritto a quello dell'Adriatico, ma avevano scritto direttamente al consiglio municipale di quella che ormai era una semplice, altra, città. Il problema nasceva in quanto non esisteva ormai più un modo unitario di gestire problemi che abbracciavano Dipartimenti diversi<sup>172</sup>, e in questo vuoto a risentirne era proprio Venezia, quindi la sua laguna.

Quantunque l'oggetto contemplato dall'unito ricorso di vari possidenti Veneti i di cui beni compresi nelli consorzi di Piancara e Frassinella sono attualmente allagati non sembri di sua natura appartenente alle mie ispezioni, io credo tuttavia che precisamente m'incomba il tutelare in ogni sua parte l'interesse dei miei concittadini, e quindi non posso a meno divisamente impegnarmi all'oggetto, ed invocare insieme la valida protezione del sig. cavaliere prefetto<sup>173</sup>.

Il punto è che la mancanza di un Magistrato centrale alle acque metteva in gravissimo imbarazzo le autorità perché non esisteva più un tutore dell'interesse della città e della sua laguna. Questa lettera nacque da questo problema, con il podestà che richiese, anche se la cosa esulava nettamente dalle sue competenze, al prefetto di intervenire invocando il suo dovere di tutelare l'interesse dei cittadini di Venezia contro l'agire dei proprietari dei Dipartimenti a monte di Venezia.

#### *Il tentativo di smarcarsi dal controllo governativo e il rapporto con Marco Serbelloni*

Il punto nodale per Venezia non stava però solo in una legislazione favorevole, ma anche e soprattutto negli equilibri politici che si sarebbero venuti ad instaurare con le altre istituzioni del Dipartimento. Senza ombra di dubbio nodale sarebbe stato il rapporto con Marco Serbelloni, nuovo prefetto dell'Adriatico, con cui per ben più di un aspetto la Municipalità di Venezia sarebbe venuta a sovrapporre le proprie competenze e ambizioni.

In effetti si può affermare che, a differenza degli altri Dipartimenti, dove prefettura e Municipalità erano poste a livelli istituzionali gerarchicamente diversi, nell'Adriatico si può ben più appropriatamente parlare di coesistenza, dove la gerarchia si esplicitava a favore

---

<sup>172</sup> «[i possidenti chiedevano il] togliimento delle conseguenze derivanti dalle operazioni accusate dai possidenti superiori, onde più presto liberare dalle acque i propri terreni a danno dei ricorrenti, sieno fatti immediatamente chiudere, e riparare dal sig. ingegnere in capo, mediante i tagli e rotte fatte nell'argine Traversagno detto la Pinacara, ed aprire la chivica detta Barbassa, onde per il confluente della medesima possano essere rimesse in Pò le acque con cui le prese superiori hanno allagato le inferiori»; Lettera di Serbelloni prefetto dell'Adriatico alla Direzione generale d'acque e strade in data 6 febbraio 1808; *Ibidem*.

<sup>173</sup> Lettera del podestà del consiglio municipale de' savi a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 4 febbraio 1808; *Ibidem*.

della Prefettura solo laddove la normativa era talmente chiara da non lasciare spazio a interpretazioni. Peraltro la scelta di Serbelloni fu chiaramente voluta per permettere di tenere aperto un canale di comunicazione fra queste due istituzioni. Sufficientemente anziano, egli fu nominato prefetto il 19 luglio 1806<sup>174</sup> in quanto si trattava di una figura con esperienza municipale, avendo fatto egli parte di quella di Milano.

*Un Comune che voleva sostituirsi al Consiglio di prefettura, e le gerarchie nelle richieste al governo*

Il problema si poneva perché, con l'attribuzione dei compiti d'acque e strade alla Municipalità di Venezia con il decreto 7 dicembre 1807 il podestà Renier cominciò tutta una serie di operazioni e di lavori al di fuori delle procedure previste dal decreto primo maggio 1807 sulle aste:

all'oggetto di secondare le giuste ricerche di Monsignor Patriarca per l'escavazione indispensabile del Canal Grande dirimpetto al palazzo di sua abitazione io mi faccio lecito di nuovamente pregarla sig. cav. Prefetto a permettere che attesa la inutilità dell'Incanto tenuto a tale oggetto sia fatto eseguire l'escavo col mezzo del sig. ing. in capo Venturelli [...] FIRMATO Renier, Bellato segretario<sup>175</sup>.

Il punto non stava tanto nel disattendere completamente il dettato normativo, ma nel lasciar cadere i primi procedimenti, per poi procedere al di fuori del dettato normativo, ovviamente con l'autorizzazione dell'autorità superiore. Inoltre cominciò una battaglia col fine di vedere attribuito alla Municipalità il controllo e la manutenzione del sistema viario e idrico della città.

Ad esempio la richiesta di Renier di veder attribuita alla Municipalità la spesa per gli espurghi del Canal Grande, tanto strana in un periodo in cui normalmente le istituzioni cercavano di scaricare le spese ad altri livelli, si comprende perfettamente se inserito in una precisa politica di riappropriazione di un'autonoma sfera di controllo delle acque:

avendo fatto rapporto a S. A. I. il Principe Viceré sul reclamo della Comune di Venezia inoltrato da codesta prefettura al mio ministero con di lei rapporto n. 4041 perché si volesse mettere a di lei carico la spesa dell'espurgo del canal grande a fronte del disposto del decreto

---

<sup>174</sup> Decreto 19 luglio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>175</sup> Lettera del podestà della Comune di Venezia a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 17 giugno 1808; ASVE, PFDA, b. 132.

governativo del 27. ottobre p. p. la prelodata, sentito il Consiglio di Stato con decreto in data 25 spirante mese ha approvato il voto del consiglio stesso [...] FIRMATO Di Breme<sup>176</sup>.

In questo caso, ad esempio, si era utilizzato un procedimento in tutto e per tutto simile a quello che poi sarebbe stato utilizzato per il contenzioso amministrativo. Il Comune di Venezia, rappresentato dal Consiglio comunale, aveva avanzato richiesta per ottenere il controllo dei lavori nel Canal grande<sup>177</sup>. La richiesta era stata presentata al ministro dell'Interno, il quale l'aveva girata al Vice-Re Eugenio di Beauharnais. Per decisioni di questo genere il Vice-Re doveva decidere con il parere del Consiglio di Stato (quasi fosse stato il suo consiglio). In questo caso il Vice-Re decise di seguire l'autorevole linea proposta dal Consiglio di Stato.

In un certo senso, in modo non poi così differente, si sarebbero sviluppati i gradi giudiziari del contenzioso amministrativo, come si vedrà più avanti della controversia fra Antonio Cossoni e un appaltatore. In effetti anche per quanto riguarda il contenzioso amministrativo, in modo del tutto analogo, l'appello prima di essere girato dal relativo ministro al Consiglio di Stato, sarebbe dovuto essere previamente sottoposto alla preventiva approvazione del Vice-Re, anche se non più in riferimento al Consiglio legislativo repubblicano, ma a quello degli uditori. Anche questo specifico caso, apparentemente marginale, in realtà in controtela testimonia della complessa suddivisione della sfera amministrativa e giudiziaria in seno al Consiglio di Stato, non eseguita creando due istituzioni diverse (cosa ancora inconcepibile), ma creando apposite sezioni con competenze differenti, all'interno di un'unica istituzione.

*La commissione per i lavori dei canali e del porto, zona grigia fra Consiglio comunale, Camera di commercio e corpo degli ingegneri – la triade Renier, Treves, Venturelli*

Uno degli effetti del decreto 7 dicembre 1807 fu che la commissione dei lavori per il porto (e canali) di Venezia venne ad essere composta dal podestà di Venezia, alcuni membri del Consiglio comunale, il presidente della Camera di commercio e anche alcuni membri di questa. Fu a questi due gruppi politici che venne attribuito il compito, in regime di cooperazione, di gestire le opere d'acque del veneziano. Nel 1808, quando ormai il

---

<sup>176</sup> Lettera del ministro dell'Interno a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 28 maggio 1808; *Ibidem*.

<sup>177</sup> Venezia ottenne al contempo il controllo del sistema viario interno e dell'ornato, altrettanto importanti. Le strade e la spazzatura, quindi gli appalti, erano completamente gestiti dal podestà e dai savi, anche se poi erano comunque costretti a interfacciarsi spesso col prefetto, il Ministero dell'Interno, e il Consiglio di prefettura, quando venne attivato; ASVE, PFDA, b. 308.

Magistrato centrale d'acque era stato abolito pervenne al prefetto Serbelloni una lettera firmata da ambienti della Municipalità e della Camera di commercio, con però l'importante assenza della firma del podestà Renier:

la tabella dei litorali è uno dei più importanti oggetti, e se il danno di una burrasca non vien prontamente riparato sicché un'altra be sopravanza, si accresce notabilmente e la spesa, ed il pericolo, ed anche senza una nuova burrasca la località indebolita [...]. E' poi sommamente valutabile il riflesso che nel tempo che importerebbe il metodo d'asta prescritto dalla suddetta legge si accrescono tali bisogni, non regge più il calcolo, e non si trovano suprenditori. Dietro a tali fatti e originamenti più diffusamente esposti dal zelo del sig. ingegnere [Venturoli], li sottoscritti troverebbero esposta la propria responsabilità e incaricati, come sono d'un tale oggetto unitamente ad esso dagli articoli 10 e 11 del sovrano decreto 7 dicembre, non accorressero prontamente alle urgenti riparazioni [...] FIRMATO Vignola V. L., Treves, Doxarà<sup>178</sup>.

In questo senso la commissione per i lavori stava chiedendo esplicitamente di poter fare a meno dei criteri e limiti del decreto primo maggio 1807 sulle aste, e quindi del relativo controllo della Direzione generale d'acque e strade. La richiesta di scaricare la responsabilità dei lavori sopra gli stessi consiglieri, serviva come per dare almeno un crisma di legalità ad un'operazione che avrebbe reso tali lavori di sola ed esclusiva competenza del Comune di Venezia e dei suoi commercianti. Attraverso la creazione di un sistema basato sull'urgenza si voleva sottrarre completamente al controllo governativo il settore dei litorali veneziani che certamente avrebbe costituito un capitolo di spesa (ma di introito consistente per gli appaltatori) notevole. La lettera era firmata da Vignola, Treves e Doxarà. Vignola, veneziano possidente<sup>179</sup>, era membro della Municipalità di Venezia<sup>180</sup> e probabilmente imparentato con un altro Vignola appaltatore d'acque sempre veneziano<sup>181</sup>.

Giuseppe Treves, veneziano<sup>182</sup>, era invece membro del consiglio dei commercianti<sup>183</sup>, e al contempo parte del consiglio municipale di Venezia<sup>184</sup>. Insieme alla carica di consigliere

---

<sup>178</sup> Lettera del Comune di Venezia e dei deputati della Camera di commercio a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 27 settembre 1808; ASVE, PFDA, b. 174.

<sup>179</sup> ASVE, PFDA, 1810, b. 317.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> Cfr. Il caso dell'appaltatore Buffetto e della controversia col Comune di Venezia per il crollo del cavafango; ASVE, PFDA, 1809, b. 174.

<sup>182</sup> ASVE, PFDA, 1810, b. 317.

<sup>183</sup> Dall'8 dicembre 1807; IVDC; Vedi anche: Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia 1806-1946*, Venezia, Comune di Venezia, 1987, p. 43.

municipale cumulò la carica di membro della Camera di commercio di Venezia, diventandone presidente, testimoniando quindi la peculiare crisi fra Camera di commercio e Municipalità di quella città. La sua famiglia era una delle più ricche della città, e mantenne tale ricchezza anche e nonostante il periodo di crisi economica che Venezia attraversò dopo l'arrivo dei francesi. Nel 1805, delle 294 grandi famiglie veneziane che fecero il prestito di guerra al governo austriaco, 22 superarono la cifra di 10.000 lire<sup>185</sup>, e in realtà solo 5 superarono invece le 30.000 lire. La famiglia Treves fu l'unica a prestare più di 50.000 lire al governo austriaco. Nel 1811 invece, sei anni dopo, ma ad un'era, da un punto di vista politico ed economico, il governo francese chiese egualmente alle famiglie veneziane di concedere un prestito di guerra. Questa volta a rispondere furono molte meno famiglie, solo 120, ovvero quasi tre volte meno che durante il governo austriaco, anche se ancora una volta fu proprio la famiglia Treves a imporsi come la maggiore famiglia imprestatrice<sup>186</sup>. La famiglia Treves continuava cioè, ancora nel 1811, a possedere notevoli capacità economiche, che infatti si riverberarono nell'inserimento nella Camera di commercio da parte di Giuseppe, infine confermato anche quale consigliere dipartimentale nel febbraio 1811<sup>187</sup>, oltre alle cariche già detenute.

Infine lo stesso Doxarà, il terzo firmatario, era anch'egli membro della Camera di commercio<sup>188</sup>, ed era riuscito ad inserirsi di conseguenza all'interno della commissione per i lavori dei canali e del porto.

La commissione aveva sede, come lo stesso comune, presso il Palazzo ducale, e nelle riunioni non di rado presenziava anche l'ingegnere in capo Venturelli, facendo emergere la specifica crisi presente a Venezia fra comune, l'istituzione rappresentativa degli interessi commerciali (la Camera di commercio) e il corpo degli ingegneri<sup>189</sup>. Una crisi anomala, se

---

<sup>184</sup> Dal dicembre 1807; IVDC.

<sup>185</sup> Elenco dei commercianti aventi fatto un prestito al governo austriaco nel 1805: Armano Giovanni (47.000), Vidal D'angeli (49.487), D'anegli Alessandro (19.487), Buratti Antonio di benedetto (29.933), fratelli Binachini (24624), Valentin Comello (27.438), memo Curial (35.847), Moisè Villa Curial (20467), Giovanni Maria Guizzetti (15862), Giovanni heinzelmann (19.443) Sebastian Guglielmo Henzelmann (22.002), Pier Francesco Lubencovich (13.303), Martinelli Niccolò (14.492), Credi Mattia e gabriel (17.908), Angelo Papadopoli (28.784), Giovanni Corrado Rech (37.864), fratelli revedin (34.538), Giovanni Battista tammosi (10.745), Iseppo Treves Emanuele (54.493), Giovanni Vanauntengarden (18676), Vivante Lazzero (20.978), Leon Vita Vivante (16.626); ASVE, CDC, b. 2.

<sup>186</sup> ASVE, CDC, b. 2.

<sup>187</sup> IVDC.

<sup>188</sup> ASVE, PFDA, 1809, b. 174.

<sup>189</sup> «Dipendentemente all'avviso a stampa del giorno 16 maggio corrente si sono raccolti li sig. Gradenigo, ed il Manin Doxerà, il primo facente per la Municipalità, il secondo per la Camera di commercio in unione al sig. ingegnere in capo Venturelli, e sottoscritto aggiunto municipale in una delle sale appartenenti alla Municipalità stessa» [cioè il palazzo ducale]; Processo verbale della commissione del 30 maggio 1809; *Ibidem*.

invece si è notato che in altri Dipartimenti tale crasi non c'era, come nel Reno, o avveniva col Consiglio di prefettura, come nel Serio.

Ad ogni modo, pur non sapendo quale fu la risposta del prefetto e del governo alla lettera prima citata, come si vedrà a breve, la commissione si prese il diritto di far eseguire i lavori secondo i metodi d'urgenza e senza interpellare gli ambienti governativi. Ovviamente tali azioni, pur nel rapporto con un prefetto non troppo rigido quale era Marco Serbelloni, lo avrebbero portato a cercare di porre un rimedio a una materia quasi completamente sfuggita non solo al suo controllo, ma letteralmente al controllo governativo

Nel frattempo però Camera di commercio, Comune e l'ingegnere Venturelli si mossero quasi sempre in coro, come non fossero parte di tre istituzioni distinte, col fine di avviare i lavori, sia che fossero al Lido, al porto o all'interno della città<sup>190</sup>. In ogni caso la loro azione non si volse solo col fine di aumentare l'autonomia operativa del Comune di Venezia, ma di trovare un modo di ripeterpetuare gli antichi sistemi all'interno del nuovo. Ad esempio, in una lettera al nuovo prefetto Galvagna, così il podestà di Venezia si esprese:

Divisa la città in sei separati sestieri comprendendo quello della Gudecca nel sestiere di Dorsoduro comparisce di somma utilità il dividere l'impresa di manutenzione [delle strade] in sei separati appalti. Con questo mezzo è più facile rinvenir abbozzatori specialmente per la fideiussione, che is esige in questi appalti<sup>191</sup>.

La richiesta serviva con ogni probabilità non solo per permettere di deliberare una maggior quantità di aste, e quindi di distribuire in modo più efficace gli appalti, ma nasceva dalla fattiva accettazione che i sei quartieri di Venezia erano connaturalmente separati l'uno dall'altro, identitariamente ma anche sostanzialmente. Per questo era necessario fornire a ciascuno la possibilità di gestire con una certa autonomia alcuni settori considerati di prassi di propria competenza, come lo era la pulizia del proprio quartiere.

#### *Il regime d'eccezione delle aste nel Comune di Venezia*

A seguito del tentativo della commissione dei canali e del porto di ricavare una sfera d'autonomia integrale, il prefetto intervenne esponendo i propri dubbi non tanto alla

---

<sup>190</sup> «Per continuare l'indispensabile operazione di escavare le spiegge del canal grande, oltre alle quattro prese deliberate all'asta pubblica l'anno decorso, propone il sig. ingegner Venturelli di deliberare intanto la quinta [...] FIRMATO Renier, Treves, Doxarà»; Lettera dei deputati della Camera di commercio e del podestà di Venezia a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 26 settembre 1809; *Ibidem*.

<sup>191</sup> Lettera del podestà di Venezia a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 12 gennaio 1810; ASVE, PFDA, b. 307.

Direzione generale d'acque e strade, ma alla Direzione generale dell'amministrazione dei comuni guidata dal consigliere di Stato legislativo Benedetto Bono<sup>192</sup>. Infatti la situazione problematica per il governo, derivava solo in seconda battuta per questioni d'acque, ma nasceva in prima battuta dalla fiera ritrosia del Comune di Venezia a ogni qualsiasi voglia forma di tutela e controllo:

mi sono rivolto a s. e. il ministro dell'Interno provocando il savio di lei parere sulla opinione da lei, sig. prefetto, esternatami, relativamente alle disposizioni adottate dalla Municipalità di Venezia in congresso coi deputati della Camera di commercio, di far eseguire alcune opere occorrenti a quel Porto, e litorale, in via economica adottando simile misura anche per le grandi opere per le quali S. M. assegnò le 600.000 lire annue<sup>193</sup>.

In effetti era in corso da parte della commissione un'interpretazione estensiva delle facoltà attribuitegli dal decreto 7 dicembre 1807, secondo cui per facoltà della detta commissione essa poteva agire in via economica, ovvero in piena libertà, sulle modalità di esecuzione dei lavori. Questa cosa poneva dei problemi non tanto nell'esecuzione dei lavori d'acque, ma nel controllo del Comune di Venezia e della Camera di commercio, le quali costituivano l'anima della commissione. E' per questo infatti che il prefetto si rivolse al massimo tutore dei comuni del Regno d'Italia:

la prelodata E. V. convenne nella mia opinione di non doversi prescindere dal dare ad appalto coi tentativi dell'asta le opere suddette, non potendosi allontanare dal prescritto dal regolamento 1 maggio 1807, e dal disposto negli articoli 10 e 15 del decreto 7 ottobre p. p<sup>194</sup>.

La risposta non si fece attendere e si scelse di impedire alla commissione tutta quella libertà che stava cercando d'arrogarsi. Evidentemente l'azione al di fuori di una qualsiasi procedura, e al di fuori dei regolamenti non era accettabile nemmeno per un regime d'eccezione come quello veneziano.

Al di là dell'obbligo del rispetto del decreto primo maggio 1807, l'azione rimase pienamente nella mani del comune, e della commissione, che infatti cominciarono a

---

<sup>192</sup> Bono, peraltro di lì a poco, il primo dicembre 1809, sarebbe stato chiamato alla presidenza dello stesso Consiglio legislativo; ASMI, URPM, b. 45 oppure BL, vol.2, 1807.

<sup>193</sup> Lettera del consigliere di Stato Benedetto Bono a Serbelloni prefetto dell'Adriatico scritta in data 11 settembre 1808; ASVE, PFDA, b. 174.

<sup>194</sup> *Ibidem*.



operare, pur sotto controllo prefettizio<sup>195</sup>. Si trattava di operazioni compiute perlopiù sotto l'egida del Comune e di Renier in persona, in cui alcune società appaltanti emergevano ricorrenti fra le vincitrici. Esattamente come il cognome Reverelli nella Bergamasca, esisteva un cognome ricorrente fra gli appaltatori del Dipartimento dell'Adriatico, ed era Vignola. La differenza però stava tutta nelle relazioni. Infatti nel Serio gli appaltatori si relazionavano in via esclusiva con il Consiglio di prefettura, e in taluni casi con il prefetto e la Direzione generale d'acque e strade. Nell'Adriatico gli equilibri istituzionali invece erano inclinati verso la Municipalità, che si era venuta configurare come l'attore principale per i lavori d'acque - per una grossa fetta di lavori - in molta parte del Dipartimento (anche se non tutto).

Per questa ragione la ricostruzione dei ponti di Venezia era sottratta ai Consigli di prefettura, ed era invece prerogativa del comune<sup>196</sup>, e in particolare del podestà Renier<sup>197</sup>, il quale peraltro mai si adattò ad utilizzare i termini specifici del decreto primo maggio, e anzi preferendovi quelli della tradizione veneta, come ad esempio il termine “pieggheria<sup>198</sup>”, che era più o meno l'equivalente del termine “sigurtà” invece utilizzato in altri Dipartimenti.

Il problema però non stava nel controllo, ormai portato dalle istituzioni dipartimentali sull'azione della commissione e del comune, ma dal fatto che questo controllo e tutela ritardavano veramente i lavori, soprattutto quando questi erano urgenti. Per questo nel 1809 agli invii dei procedimenti e degli incartamenti seguivano quasi sempre solleciti affinché l'autorizzazione procedesse spedita e senza ritardi, affinché non ne potessero conseguire danni<sup>199</sup>. Al contempo però tali solleciti mancavano spesso di molte delle carte

---

<sup>195</sup> «Inerentemente alla prefettizia approvazione furono verificati gli esperimenti d'asta per la ricostruzione del ponte di S. Giovanni Grisostomo. Sopra le offerte di migliorìa esperito il detto incanto fu definitivamente deliberata l'impresa a Osvaldo Pellerin, che esibì la pieggheria di Matteo Vignola [...] FIRMATO Renier»; Lettera del podestà di Venezia a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 26 novembre 1809; *Ibidem*.

<sup>196</sup> Ad esempio: «Inerentemente all'ordinanza prefettizia furono verificati gli esperimenti di asta per la demolizione e ricostruzione del ponte dei Meloni a Santi Giovanni e Paolo [il costo di demolizione e costruzione di un ponte allora era di 830 lire italiane]»; Lettera del podestà di Venezia Renier a Serbelloni prefetto dell'Adriatico scritta in data 9 agosto 1809; *Ibidem*.

<sup>197</sup> «In relazione all'ordinanza prefettizia furono verificati gli esperimenti d'asta per la ricostruzione del Ponte di Cà Bernardo. Sopra le offerte di migliorìa esperito a termini di legge il secondo incanto fu definitivamente deliberata l'impresa ad Antonio Folin che esibì la propria persona per il piegghio. Riconosciuta l'idoneità della pieggheria dal legale sig. Vincenzo Lazzari non manca che la prefettizia approvazione onde poter stipulare il relativo contratto. [...] FIRMATO Renier»; Lettera del podestà di Venezia Renier a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 5 ottobre 1809; *Ibidem*.

<sup>198</sup> «La pieggheria è istituto antichissimo, risalente forse agli albori dello Stato veneziano; consisteva in un vincolo tra colui che proponeva taluno ad una carica pubblica, avanzandone la candidatura nella relativa “ballotazione” (elezione), e l'eletto, per il risarcimento dei danni, che quest'ultimo avesse arrecato allo Stato nell'esercizio della carica o magistratura conferitagli»; Ivone CACCIAVILLANI, *Le leggi veneziane* cit., p. 24.

<sup>199</sup> «LETTERA URGENTE Le assoggettano li sottoscritti, s cav. Prefetto, in copia concordata li due processi verbali dell'asta legalmente tenuta pel pagamento dell'argine nel litorale di Pelestrina interposto tra li numeri 38, 40, 41 e 42 il quale restò deliberato per ambedue le prese a Paolo Malusa col ribasso in confronto

giustificative, se non addirittura del prezzo finale, lasciando quindi l'amministrazione tutoria nella faticosa oscurità dei procedimenti<sup>200</sup>, con un'opacità che non poteva che creare grossi problemi.

### Il controllo della Prefettura

Esattamente come per un circondario e una Società di interessati, ovvero per un corpo, nella gestione privata dei propri beni, ancorché di interesse pubblico, non era tanto la Direzione generale d'acque e strade ad essere chiamata a controllare le operazioni sul tema della commissione, ma piuttosto la Prefettura, la quale era chiamata in molti altri casi a svolgere il proprio compito tutorio e di disciplinamento.

Spettava quindi al prefetto approvare sia i capitoli d'appalto, sia gli avvisi invitatori alle aste, i quali altrimenti erano da considerarsi nulli:

Approvo, sig. cav. Podestà, i capitali d'appalto per la ricostruzione del nuovo ponte di Pietra di cà Bernardo a S. Polo da lui accompagnatimi col suo n. 8629 sempreché l'epoca accordata per le offerte di migliorìa venga portata a 20 giorni come prescrive l'art. 38 del decreto primo maggio 1807. [...] Le ritorno sig. cav. podestà la modula dell'avviso dell'asta, parimenti munito della mia approvazione<sup>201</sup>.

Il controllo prefettizio però dal 1809, nel regime d'eccezione specifico rispetto alla Direzione generale d'acque e strade, cominciò ad essere operato insieme ad un'istituzione fino a quel giorno mai attivata, il Consiglio di prefettura. Consiglio di prefettura che, come si è visto, era concepito come l'istituzione tutoria per eccellenza, dato che come concezione derivava dalle antiche pratiche disciplinatorie operate sopra i corpi. Infatti nel 1809 i margini di autonomia del Comune di Venezia cominciarono a venire decisamente limitati:

ho fatto conoscere altra volta a codesta commissione essere lesiva della volontà di governo che si eserciti per mia parte la ispezione tutoria in tutta l'estesa del significato quanto ha rapporto ai lavori da farsi ai canali litorali e porti, coi fondi della cassa speciale, nella stessa guisa che la esercito per la Comune ed ho prevenuto la commissione medesima

---

del fabbisogno di lire 2,72 e la seconda di lire 1,32 per ogni passo cubo. [...] Mentre pertanto invocano li sottoscritti sollecita la superiore sua adesione, trattandosi di opere che non potrebbero verificarsi se trascorresse la presente stagione»; Lettera dei deputati della Camera di commercio e del podestà di Venezia a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 26 giugno 1809; ASVE, PFDA, 1809, b. 174.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> Lettera di Serbelloni prefetto dell'Adriatico al podestà di Venezia in data 20 luglio 1809; *Ibidem*.

che non è in sua facoltà di dare alcuna disposizione che non sia prima da me autorizzata<sup>202</sup>.

Era cioè in essere uno scontro dal sapore decisamente politico, dovuto al margine d'autonomia ricavato dal Comune di Venezia grazie al decreto 7 dicembre 1808. Per Serbelloni si trattava di cosa irregolare, anche per i lavori del porto, dei litorali e del comune, che la commissione si potesse arrogare competenze tutorie che invece il prefetto considerava di sua privativa. Era cioè in corso quello che era un vero e proprio conflitto d'attribuzione, che a leggere quanto scritto da Serbelloni non era concretamente ancora stato in grado di risolvere:

opposto a tale disciplina quanto mi significa d'aver eseguito col suo rapporto n. 155. non solo non mi è permesso di approvarlo, ma devo anzi deciderlo irregolare, ritenendo per nullo quanto potesse opporsi alla determinazione che sarò per prendere col voto del Consiglio di prefettura [...]<sup>203</sup>.

La vera differenza però si pose, in questa metà del 1809 per la comparsa del Consiglio di prefettura, e del fatto che, forse per la prima volta, la Prefettura con il sostegno del suo consiglio avrebbe non solo annullato la decisione della commissione e quindi del comune, ma ne avrebbe proposta una alternativa. Emergeva perciò l'ulteriore carattere - non immediatamente evidente - del Consiglio di prefettura napoleonico, che non era solo un'istituzione semi-rappresentativa, ma svolgeva anche il fondamentale compito di non lasciare da solo il prefetto nelle contese con amministratori e corpi territoriali influenti, quale era decisamente il podestà di Venezia.

## **1809 – Il vero avvio del Consiglio di prefettura dell'Adriatico**

### I CONSIGLIERI DI PREFETTURA DELL'ADRIATICO

Il Consiglio di prefettura dell'Adriatico non fu operativo fino al 1809, probabilmente per alcune ragioni. In *primis* il Magistrato civile di Venezia ne assorbì le competenze, insieme al corpo degli ingegneri, alla Prefettura, ma soprattutto al comune. Non che le nomine non fossero state effettuate, infatti i primi consiglieri di prefettura dell'Adriatico vennero

---

<sup>202</sup> Lettera di Serbelloni prefetto dell'Adriatico ai deputati della Camera di commercio e al podestà di Venezia in data 10 aprile 1809; *Ibidem*.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

nominati nel dicembre 1807, e nell'ordine Giovanni Battista di Sebastiano Combi<sup>204</sup>, Angelo Giuseppe Giacomazzi<sup>205</sup>, Giovanni Antonio Ruzini<sup>206</sup> e Niccolò Vendramin Calergi<sup>207</sup>. A quanto sembra dalla documentazione però la loro nomina, inserita nel bollettino delle leggi, non divenne mai veramente operativa, se non almeno fino al 1809 inoltrato<sup>208</sup>.

In ogni caso ciò che contraddistinse il Consiglio di prefettura dell'Adriatico fu la quasi totale mancanza di ricambio. I primi quattro nominati attraversarono l'intera esperienza napoleonica, ad esclusione di Giacomazzi che, nominato alla viceprefettura di Adria nel marzo 1808, venne sostituito da Pasqualigo. Peraltro tale sostituzione sanava uno dei rari casi (forse l'unico) in cui un consigliere di prefettura non proveniva dal proprio Dipartimento, essendo Giacomazzi padovano<sup>209</sup> e non veneziano. Inoltre se in altri Dipartimenti la fusione fra Consiglio di prefettura e Consiglio comunale della città capoluogo era parziale, come nel Reno, o assente, come nel Rubicone, nell'Adriatico era semplicemente completa (a parte ovviamente il padovano Giacomazzi). Il veneziano<sup>210</sup> Combi era più un savio in Consiglio di prefettura, che il contrario, essendo già stato parte del primo consiglio dei savi napoleonico<sup>211</sup> il 5 febbraio 1806. La sua presenza in consiglio era stata fortemente sollecitata dal prefetto al ministro dell'Interno<sup>212</sup> e il suo alto profilo di tecnico e di eccellente amministratore erano stati sufficienti nel farlo nominare - unico non nobile e non patrizio - nel Consiglio di prefettura<sup>213</sup>. Vendramin Calergi<sup>214</sup> e Ruzini<sup>215</sup> furono invece due consiglieri comunali nominati nel Consiglio di prefettura di Venezia.

Stante la specifica fusione col Consiglio comunale, si crearono quindi anche nel Consiglio di prefettura alcune specifiche suddivisioni nelle competenze già intraviste anche in altri Dipartimenti. Combi, già membro in passato del Magistrato centrale di Venezia<sup>216</sup>, si

---

<sup>204</sup> IVDC.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> Per ulteriori informazioni sulle loro nomine, e degli altri consiglieri di prefettura, Cfr. ASMI, URPM, b. 14.

<sup>209</sup> INV. A, Scheda personale: Giacomazzi Angelo Giuseppe; nel 1791 risultava parte del consiglio dei nobili di Padova.

<sup>210</sup> ASVE, PFDA, 1810, b. 317.

<sup>211</sup> Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia* cit., p. 43.

<sup>212</sup> «Attuale savio del consiglio municipale della Comune di Venezia, fu impiegato nell'austriaco governo ed in precedenza nel Veneto. Pieno di abilità e di zelante impegno nel disbrigo delle appoggiategli incombenze»; in «Dupla del prefetto al ministro dell'Interno»; ASMI, URPM, b. 14.

<sup>213</sup> «Non ricco di suo»; INV. A, Scheda personale: Combi.

<sup>214</sup> Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia* cit., p. 43.

<sup>215</sup> *Ivi*, p. 44.

<sup>216</sup> ASVE, PFDA, b. 1.

occupò primariamente del controllo e della tutela delle Congregazioni di carità del Dipartimento. Ad ogni modo la nomina all'incarico di consigliere di prefettura del Combi, antico segretario e uomo di spicco del Magistrato<sup>217</sup>, fu ancora una volta di più il segno della stretta correlazione esistente fra queste due istituzioni e di come, una volta abolito il primo, venne logico proseguire nel secondo tutto il suo portato concezionale.

Pasqualigo, classe 1768, come molti altri consiglieri di prefettura del Regno, ebbe un maggior ruolo di controllo e tutela dei comuni, mentre Ruzini, possidente<sup>218</sup>, non a caso venne chiamato ad organizzare, e poi ad occuparsi letteralmente della creazione e installazione dei comprensori e Società di interessati d'impronta felsinea<sup>219</sup>. Infine Vendramin Calergi, ex-patrizio, la di cui famiglia aveva dato secoli prima dei dogi<sup>220</sup>, oltre all'assegnazione degli affari inerenti la leva<sup>221</sup> in qualità di membro dell'omonima commissione, fu il più tipico esempio di cumulatore di cariche del Dipartimento. Fu uno dei pochi amministratori napoleonici ad aver ricoperto cariche prima dell'arrivo degli austriaci, in qualità di provveditore alla sanità, nel 1795<sup>222</sup>, oltre che savio di terraferma della Repubblica veneta e savio degli ordini<sup>223</sup>. Durante il governo degli austriaci era sta membro della Congregazione delegata<sup>224</sup>. Dopo l'arrivo dei francesi, oltre ad aver ricoperto l'incarico di vicepodestà dei savi<sup>225</sup>, e quindi di membro del successivo Consiglio comunale, fu al contempo membro della Congregazione di carità della città, che quindi lui stesso doveva controllare. Prima della nomina a consigliere di prefettura aveva ricoperto in seno al consiglio dei savi l'importante incarico, insieme a Combi (quindi avevano già collaborato prima di venire nominati quali consiglieri di prefettura), di addetto alla sezione seconda per la somministrazione di acqua dolce e derrate a Venezia, nel maggio 1807<sup>226</sup>, gestendo gli

---

<sup>217</sup> «Con l'unito rapporto ricerca il sig. ingegnere in capo del Dipartimento dell'Adriatico [Venturelli] la somma di lire 500 venete sono d'Italia lire 255,84 per supplire alle spese del mantenimento delle strade di Fusina e Mestre. Necessario un tale dispendio s'affretta il Magistrato di ricercare il passaggio di detta somma in questa cassa al sig. prefetto onde somministrare l'occorrente al prelodato ingegnere. FIRMATO Artico SEGRETARIO Combi»; Lettera del Magistrato centrale d'acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 16 febbraio 1807; ASVE, PFDA, b. 28.

<sup>218</sup> IVDC.

<sup>219</sup> ASVE, PFDA, b. 264.

<sup>220</sup> Si ricordi che questa famiglia aveva dato dei dogi nel 1476; in Andrea DA MOSTO, *L'Archivio di Stato di Venezia*, Biblioteca d'arte editrice, vol. I, 1937, p. 19.

<sup>221</sup> ASVE, PFDA, b. 45.

<sup>222</sup> Provveditore alla sanità; nomina del 15 settembre 1795; in Nelli-Elena VANZAN MARCHI, *Le leggi di sanità della Repubblica di Venezia*, vol. I, Vicenza, Neri Pozza editore, 1994, p. 74.

<sup>223</sup> INV. A, Scheda personale: Vendramin Calergi.

<sup>224</sup> *Ibidem*.

<sup>225</sup> «Attuale vicepodestà nel consiglio municipale de' savi gode meritamente della universale estimazione per l'ottima sua condotta morale, per l'attività e zelo con cui si presta nel disimpegno degli affari»; in "Dupla del prefetto al ministro dell'Interno"; ASMI, URPM, b.14.

<sup>226</sup> ASVE, PFDA, b. 53; AMV, 1807, b. 19.

importanti contratti di fornitura interinale. Vendramin Calergi, quando era savio municipale, spesso si mosse per difendere l'interesse del Dipartimento, nei confronti del prefetto, e nei confronti del governo<sup>227</sup>. Semplicemente la sua nomina a consigliere di prefettura deve essere giudicata come la mossa di un uomo che si inserì all'interno di quella specifica istituzione col fine di continuare ad operare tale tipo di tutela.

La collaborazione di Vendramin e Combi, come si vedrà, sarebbe proseguita anche dopo la nomina a consiglieri, dato che furono questi due uomini a lavorare nel campo dell'approvazione dei preventivi e consuntivi dei comuni del Dipartimento<sup>228</sup>. Fu il consigliere di prefettura Vendramin Calergi, rieletto consigliere comunale nel 1814<sup>229</sup>, a ricoprire l'incarico di facente funzione di prefetto durante lo sfaldamento del sistema francese, rivelandosi per questo uno dei personaggi più influenti della città.

#### IL RAPPORTO CON IL COMUNE DI VENEZIA

##### *Le interferenze del podestà di Venezia in Consiglio di prefettura*

La crisi fra Consiglio di prefettura e Consiglio comunale di Venezia, non solo provocò numerosi problemi legati alla coesistenza fra queste due istituzioni<sup>230</sup>, ma pose primariamente una questione decisamente più capitale. Se in effetti per le materie d'acque il Consiglio di prefettura altrove manteneva ben più di una competenza marginale, in particolare tutoria, non così avrebbe potuto fare di fronte a una Municipalità politicamente forte, e normativamente protetta come quella veneziana.

Ad esempio il 26 giugno avvenne l'impensabile in qualsiasi altro Dipartimento del Regno. In una seduta del Consiglio di prefettura, non solo presenziarono, ma fecero parte in qualità di relatori anche il podestà di Venezia e l'ingegnere Venturelli, il quale agiva spesso d'accordo con il podestà e il presidente della Camera di commercio:

---

<sup>227</sup> «Il consiglio municipale de savi, cui dalla somma autorità è appoggiata la tutela degli interessi di tutti questi abitanti non può dispensarsi dall'accompagnare al suddetto cavaliere prefetto con sentimento favorevole di persuasione l'annesso ricorso sottoscritto da un esteso numero di possidenti. Rappresentano essi riverentemente la sensibile sproporzione della fissata imposta prediale a carico delle provincie dello Stato Veneto in confronto di quella che viene rateatamente supplita dagli altri Dipartimenti del Regno d'Italia. [...] FIRMATO Vendramin Calergi»; Consiglio municipale dei savi a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 16 gennaio 1807; ASVE, PFDA, 1807, b. 41.

<sup>228</sup> ASVE, PFDA, b. 102; ASVE, PFDA, b. 103.

<sup>229</sup> Rieletto consigliere comunale nel 1814; in Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia* cit., p. 44.

<sup>230</sup> Crasi che si perpetuò, a dire il vero, anche in altri Dipartimenti. Basti pensare alla nomina di Balucanti, podestà di Brescia, all'incarico di consigliere di prefettura; Decreto 24 dicembre 1812; BL, vol. 1, 1812.

nel locale di residenza del Consiglio di prefettura alla presenza delli signori consiglieri: Ruzini, Vendramin Calergi, Combi, Renier podestà di Venezia, Venturelli ingegner in capo<sup>231</sup>.

Una sessione del genere deve essere segnalata per la sua anomalia, non essendo prevista da alcuna legge, ma per molti versi logica. Il Consiglio di prefettura disponeva di diverse competenze in materia d'acque. Renier, podestà competente in materia d'acque, cercava di inserirsi nell'appena installato Consiglio di prefettura perché era da qui che stava cominciando a passare parte del controllo e della gestione della cosa pubblica d'acque.

Ovviamente Serbelloni, il quale era stato escluso da una tale operazione (e seduta), chiese chiarimenti rispetto a un'operazione del genere, in cui il rappresentante di un Comune aveva presenziato nel consiglio di cui invece lui era il capo.

L'11 agosto pervenne la risposta del Consiglio di prefettura a Serbelloni:

chiamato questo consiglio sull'importante argomento della sistemazione della Seriola, venne autorizzato col rispettabile attergato 11 giugno a sentire chi meglio credesse, per quindi soggiungere il proprio parere. In esecuzione di tal ordine ha creduto necessario di pregare tanto il sig. ingegnere in capo Venturelli che il Sig. cavaliere podestà della Comune a procurarsi tutti i lumi, e gli schiarimenti de' quali era suscettibile l'argomento. S'ebbero in ciò le viste di assicurarsi della qualità delle operazioni e delle provvidenze da proporsi, e dei mezzi che vi fossero per supplire alla medesima<sup>232</sup>.

Fattivamente il Consiglio di prefettura giustificò la presenza dell'ingegnere e del podestà, rappresentanti di due sfere istituzionali differenti, con la necessità di fornire i lumi necessari per fornire un parere. Ma si trattava evidentemente di una scusa, avente come fin il giustificare la presenza di ambienti comunali in seno alle istituzioni dipartimentali, che stavano cercando di tutelare i propri interessi. Con ogni probabilità i lavori alla Seriola avrebbero interessato, in un modo o nell'altro, il Comune di Venezia e la sua laguna. Quindi il podestà, insieme a Venturelli, trovarono assolutamente logico il presenziare in un'istituzione che se ne dovesse occupare, ancorché gerarchicamente superiore. Si trattava di una presenza che però contrastava con il dettato normativo in più punti, dato che in questo caso il compito del Consiglio di prefettura, ovvero della rodada coppia dei tutori dei comuni Vendramin e Combi (i quali erano consiglieri del Comune di Venezia), stava nel

---

<sup>231</sup> Processo verbale del Consiglio di prefettura del 26 giugno 1809; ASVE, PFDA, b. 175.

<sup>232</sup> Lettera del Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 11 agosto 1809; *Ibidem*.

valutare se abilitare o meno il Comune di Venezia nelle operazioni e lavori sulle strutture idrauliche del canale<sup>233</sup>.

Da una situazione del genere emerge chiaramente quanto il consiglio della Prefettura dell'Adriatico fosse tale, nelle sue prime battute, quasi solo nominalmente; quando invece la presa del prefetto su tale istituzione era di fatto poco salda. Ovviamente si trattava di una situazione provvisoria, dovuta alla debolezza della Prefettura, ma era al contempo concretissima in quel – preciso - periodo, dati i già visti tentativi del prefetto di intervenire per cercare di arginare le sortite di Renier e degli ambienti comunali nelle materie d'acque (basti pensare agli appalti).

*Il rafforzamento della Prefettura, del suo consiglio e le strategie d'appello alle direzioni - Il caso dell'appaltatore Buffetto e della controversia col Comune di Venezia per il crollo del cavafango*

Nella prima metà del 1809 avvenne un caso, coinvolgente la Prefettura, la Municipalità, il Consiglio di prefettura e gli ambienti governativi, che può aiutare a delineare gli effettivi equilibri politici e istituzionali del Dipartimento.

Tutto cominciò con l'affondamento di una macchina cavafango nel canale di Santo Spirito, in laguna, in una notte di tempesta<sup>234</sup>. Essendo un tale incidente avvenuto in laguna la competenza era della commissione dei lavori per il porto, la quale infatti intervenne.

Pochi giorni dopo, nel corso di una seduta, la commissione concluse quella che a tutti gli effetti era una transazione giudiziaria con l'appaltatore della macchina cavafango<sup>235</sup> appena affondata, senza passare in alcun modo dalle istituzioni dipartimentali o avviando un procedimento di contenzioso amministrativo. Dopo avergli «intimato primo il risarcimento di lire 3800 dispendiate nel suo ricupero, 2°: d'immediatamente d'intraprendere a tutte sue

---

<sup>233</sup> «Richiesto il parere di questo consiglio con attergata prefettizia ordinanza n. 22295 sul rapporto della Municipalità per essere autorizzata alle operazioni della Seriola, delle quali ne fu riservata l'esecuzione colla prefettizia ordinanza 25 agosto p. p. sia prestato a riscontrare quanto prescritto si fosse con ordinanza medesima. Gli risultò che seguendosi allora dal s. cav. prefetto quanto erasi riverentemente da questo consiglio, si fece riserva di deliberare sulle dette operazioni dietro alla verifica delle prime, già assentite, e dietro alla nuova riconoscenza dell'importare de' lavori che restavano da eseguirsi [...] FIRMATO Combi, Vendramin»; Lettera del Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 2 dicembre 1809; *Ibidem*.

<sup>234</sup> «Coll'ordinanza 12 febbraio ritenendo responsabile Giuseppe Busetto delle conseguenze tutte dell'infortunio accaduto la notte 19 dicembre della sommersione nel canale di S. Spirito d'uno degli edifici a lui consegnati»; ASVE, PFDA, 1809, b. 174.

<sup>235</sup> Processo verbale della transazione verificata tra la Municipalità e deputati della Camera di commercio da una parte, e Giuseppe Buffetto abboccatore delli canali interni dall'altra in data 28 marzo 1809; *Ibidem*.



spese l'acconcio dell'edificio stesso. 3° di risarcire i danni che il canale può aver risentito e per la sommersione, e per la giacenza»<sup>236</sup>.

La commissione per i lavori del porto, rappresentata dal Comune di Venezia e dalla Camera di commercio, avviò un vero e proprio tentativo di conciliazione<sup>237</sup>, in tutto e per tutto simile a quello già più volte visto esperito dai vari Consigli di prefettura del Regno d'Italia napoleonico. Si trattò di un esperimento conciliatorio che vide l'accordo di entrambe le parti – la commissione e l'appaltatore – e che per molti versi sembrava favorire l'appaltatore. In effetti, nonostante egli avesse fatto affondare la macchina cavafango, quasi tutti gli oneri di spesa vennero messi a carico della collettività<sup>238</sup>. Si trattò cioè di un vero e proprio regalo della Municipalità all'appaltatore, ovvero di una transazione dal carattere assai opaco, rafforzato dall'approvazione delle riparazioni al di fuori di ogni formalità e criterio, seguendo la solita procedura d'urgenza:

intrapreso dal Vignola in vigor il contratto comunicato , colla nostra consulta n. 118 le riparazioni occorrenti all'edificio sommerso che per gli accennati motivi d'urgenza non potevano differirsi e ricercato dallo stesso coerentemente al pattuito importo della prima rata, abbiamo creduto di non poter dispensarci dall'annuire alla giusta domanda<sup>239</sup>.

Evidentemente tutte queste operazioni non potevano che destare perplessità, una volta comunicate al prefetto. Peraltro il non rispetto del decreto primo maggio 1807 sugli appalti aveva portato alla firma del contratto per le riparazioni proprio con il già citato Vignola, ovvero un appaltatore già membro della Camera di commercio. In altre parole la commissione, composta da membri della Municipalità e della Camera di commercio, aveva firmato un contratto d'urgenza con un membro di quest'ultima.

Serbelloni decise di applicare la linea dura, assestando un duro colpo al tentativo di agire in autonomia della Municipalità, dichiarando quanto anche per le operazioni legate alla commissione la sua ispezione tutoria non era facoltativa, ma inderogabile ai fini della validità delle sue azioni:

---

<sup>236</sup> *Ibidem*.

<sup>237</sup> «Esaminato quindi l'affare, e i titoli adottati d'ambe le parti, essendosi incamminata la trattativa per una conciliazione, dopo lunga discussione delle reciproche ragioni, vennero convenute le condizioni seguenti»; *Ibidem*.

<sup>238</sup> «1° Resteranno a carico della Municipalità e Camera di commercio le lire 3800 dispendiate dell'edificio [...] 2° Sarà pure a loro carico il riacconcio dell'edificio onde porlo in istato di servir nuovamente all'oggetto dell'escavazione dei canali. 3° ammettendo qualunque ulteriore prestesa di risarcimenti per tal conto sarà tosto rilasciato al Busetto il mandato per l'esazione della rata di mandato edifizi scaduta li 4 febbraio consistente in lire 2558 a lui trattenuta»; *Ibidem*.

<sup>239</sup> *Ibidem*.

ho fatto conoscere altra volta a codesta commissione essere decisa della volontà di governo che si eserciti per mia parte la ispezione tutoria in tutta l'estesa del significato quanto ha rapporto ai lavori da farsi ai canali litorali e porti, coi fondi della cassa speciale, nella stessa guisa che la esercito per la Comune ed ho prevenuto la commissione medesima che non è in sua facoltà di dare alcuna disposizione che non sia prima da me autorizzata<sup>240</sup>.

Era cioè in atto un vero e proprio scontro fra il Comune e la Prefettura per il controllo della seconda sulla prima. Un controllo tutorio, che la Prefettura voleva portare anche sulla commissione per i lavori del porto.

Si tenga ben presente che in questo caso il prefetto non stava rivendicando un diritto gerarchico o amministrativo, ma un rapporto disciplinatore secondo una concezione per molti versi antica, volto alla tutela dei corpi, e non tanto di controllo dell'azione di un'istituzione sottoposta.

Ma proprio perché non si parlava di gerarchia, né di amministrazione, ma di tutela, ecco che emerse nella lettera del prefetto - fra le prime volte nel Dipartimento dell'Adriatico - l'istituzione che nel panorama napoleonico era stata chiamata informalmente ad occuparsi di tutela corporativa, ovvero il Consiglio di prefettura:

opposto a tale disciplina quanto mi significa d'aver eseguito col suo rapporto n. 155. non solo non mi è permesso di approvarlo, ma devo anzi deciderlo irregolare, ritenendo per nullo quanto potesse opporsi alla determinazione che sarò per prendere col voto del Consiglio di prefettura<sup>241</sup>.

Infatti dopo l'intervento del prefetto fu proprio il Consiglio di prefettura a convocare l'appaltatore, non tanto per avviare un processo giudiziario vero e proprio, ma per tentare primariamente un nuovo esperimento conciliatorio fra appaltatore e commissione. Si trattò però di un tentativo infruttuoso, data l'irremovibilità del Busetto, che arrivò anzi a richiedere di annullare la transazione che aveva eseguito precedentemente con la commissione<sup>242</sup>. I consiglieri di prefettura (Vendramin, Ruzini e Combi) provvidero quindi

---

<sup>240</sup> Lettera del prefetto dell'Adriatico ai deputati della Camera di commercio e al podestà di Venezia in data 10 aprile 1809; *Ibidem*.

<sup>241</sup> *Ibidem*.

<sup>242</sup> «Lo abbiamo chiamato, e facendogli presente la possibile di lui soccombenza in giudizio si cercò di indurlo a dare qualche compenso alla commissione per così grave già incontrato dispendio di non poter essere redarguito di negligenza, e pretendendo di poter dimostrare chiusi i portelli, si è mantenuto nel lungo dibattimento irremovibile esternando anzi il suo desiderio perché venga tolta la transazione alla quale erasi

a riconvocare l'appaltatore, chiedendogli ancora una volta di ritrattare le sue posizioni, ma ottenendone un risultato talmente esiguo (la cessione di 150 lire) da convincerli a chiedere l'intervento delle autorità superiori<sup>243</sup>. Non si trattava qui, anche nella seconda convocazione, di un procedimento giudiziario vero e proprio, dato che erano mancati tutti i crismi necessari.

Peraltro la richiesta di intervento dell'autorità superiore da parte del Consiglio di prefettura era un ulteriore segno di scostamento rispetto a un procedimento giudiziario classico, dato che in casi simili l'appello (se poi così si poteva chiamare) spettava alle parti, e non certamente al tribunale medesimo.

Il secondo ordine del problema si esplicitò poi nel fatto che la richiesta non venne indirizzata alla Direzione generale d'acque e strade, pur parlandosi primariamente di una questione inerente le acque. Venne invece interpellato il consigliere di Stato direttore generale dell'amministrazione dei comuni Benedetto Bono, politico di primo piano in seno al Consiglio di Stato a Milano. Emergeva qui un altro carattere specifico degli ambienti istituzionali del Dipartimento dell'Adriatico, apparentemente più propensi a interpellare Bono – laddove la situazione lo rendeva possibile - rispetto a Giovanni Paradisi. Nella sua risposta Bono, pur fortemente critico, e propenso a richiamare il Comune ammonendolo di non effettuare più operazioni del genere, al contempo però autorizzò tutte le operazioni che aveva eseguito<sup>244</sup>.

Al contempo, però, dalla documentazione emerge come il Consiglio di prefettura, pur avendo tentato due volte la conciliazione con l'appaltatore, aveva vietato al Comune di Venezia (cioè alla commissione) di intraprendere la via giudiziaria contro lo stesso. Si erano cioè venuti, in questo caso ad integrare due commi diversi dell'art. 9 del decreto 8 giugno 1805<sup>245</sup>. Da una parte il Consiglio di prefettura aveva deciso se abilitare o meno il Comune a stare in giudizio, ma al contempo si era dovuto esprimere sopra delle difficoltà di un

---

ridotto, per aver con ciò libero l'adito a riassumere le rinunciate pretese di risarcimento, e per incassare le rilasciate lire 650 sulla rata decorso febbraio»; Lettera del Consiglio di prefettura al prefetto dell'Adriatico in data 22 luglio 1809; *Ibidem*.

<sup>243</sup> «La poca entità dell'offerta ci ha condotti a non accettarla assolutamente ma di dipendere dalla superiore autorità»; *Ibidem*.

<sup>244</sup> «Non v'ha dubbio che la commissione ha proceduto irregolarmente e contro il prescritto dei veglianti regolamenti stipulando un contratto, di rilevante entità, senza alcun esperimento d'asta. Rilevo però dal suddetto suo foglio che i lavori erano già incominciati, e che il Vignola ottenne puranche un acconto del prezzo. Ciò posto, e fatto riflesso al periodo considerevole di tempo a quest'ora trascorso, od all'urgenza delle opere, ho motivo di credere che saranno attualmente di molto avanzati gli adattamenti se non ultimati del tutto. Trovo quindi che per questa volta alle possa limitarsi a far sentire alla commissione l'obbligo che le correva di uniformarsi alle vigenti prescrizioni»; Lettera del consigliere di Stato direttore generale dell'amministrazione dei comuni al prefetto dell'Adriatico in data 7 giugno 1809; *Ibidem*.

<sup>245</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

appaltatore in merito di difficoltà d'esecuzione del proprio contratto. Bono approvò il contratto della commissione col Busetti, anche perché non c'erano più gli estremi per modificarlo, dato che il Consiglio di prefettura aveva bloccato ogni possibile via giudiziaria<sup>246</sup>. Per la stessa ragione Bono affermò quanto fosse diritto, e dovere del Consiglio di prefettura, proprio per la sua competenza sulle difficoltà d'appalti, trovare una conciliazione fra le parti:

venendo a parlare della transazione che ebbe luogo col Busetti medesimo, e dei compensi che in generale fossero da lui dovuti, trovo che il Consiglio di prefettura potrà portare sulla cosa le sue ispezioni, e vedere ciò che convenga, e sia possibile di conciliare a risparmio de' fondi assegnati alla commissione richiamando che l'argomento il quale può considerarsi di sua competenza sotto l'aspetto contemplato dall'art. 9 del decreto 8 giugno 1805<sup>247</sup>.

Emergeva ancora una volta, come nel caso Fabbri nel Dipartimento del Rubicone, un ruolo del Consiglio di prefettura che stava a metà strada fra conciliazione e arbitrato:

- conciliazione in quanto i criteri di decisione erano estremamente flessibili, e implicitamente sottostanti ad un criterio d'equità che poteva portare a modificare i termini del giudizio;
- arbitrato in quanto, nonostante il Consiglio di prefettura non fosse per molti versi da considerarsi come un tribunale vero e proprio, ciononostante le sue decisioni (per le difficoltà d'appalto) avevano forza coattiva.

Ciò che sorprende, in questo specifico caso è che, a differenza di altre fattispecie in altri Dipartimenti, fu proprio un istituzione del governo a Milano a sollecitare un'azione del genere, quando invece in altre occasioni la funzione conciliatoria/arbitrale emerse dal basso, da una spontanea iniziativa degli elementi del Consiglio di prefettura stesso.

In conclusione il Consiglio di prefettura ricevette un'ulteriore richiesta da parte della commissione per poter citare in giudizio l'appaltatore, ma ancora una volta, e sempre in un'ottica di tutela, rifiutò tale abilitazione, adducendo l'eccessivo rischio che una tale

---

<sup>246</sup> «Del resto il contratto non potrebbe dipendentemente dagli obblighi del Busetti andar oggetto a censura, dacché il Consiglio di prefettura non ha creduto d'abilitare il Comune a stare in giudizio»; ASVE, PFDA, 1809, b. 174.

<sup>247</sup> *Ibidem*.

operazione avrebbe comportato<sup>248</sup>. In questo senso il consiglio svolse il ruolo di istituzione per le autorizzazioni a procedere, cui poi seguì la decisione del prefetto, presa in modo concordato proprio con il Consiglio di prefettura, e addirittura con l'avallo della Direzione generale per l'amministrazione dei comuni<sup>249</sup> (e la vistosa esclusione di quella d'acque).

*Il Consiglio comunale, composto di interessati, e il controllo degli interessi da parte del Consiglio di prefettura*

Come si è detto nei capitoli precedenti il Consiglio di prefettura tendeva ad essere un collettore di interessi, dipendenti per larga parte dall'intima struttura sociale del Dipartimento in cui erano impiantati. Per questa ragione il Consiglio di prefettura del Dipartimento del Rubicone rappresentava le città più importanti del Dipartimento, mentre quello del Reno fra i molti interessi rappresentati vedeva un forte contingente di possidenti, quello del Serio aveva forti legami col ceto degli appaltatori.

In particolare per il Reno si sono già rimarcate le sovrapposizioni di ruoli, fra consiglieri di prefettura e possidenza, e in taluni casi addirittura l'accompagnamento di competenze di spicco nelle Società di interessati al ruolo di consigliere di prefettura. Basti pensare a Salina, Malvezzi, Savini e Zanelli.

Questo avveniva per due ragioni:

- l'attribuzione al Consiglio di prefettura del ruolo di collettore di interessi, cui si accompagnava la consapevolezza del ruolo primario che questi avrebbe ricoperto in materia d'acque, e che quindi andava controllato per tutelare i propri interessi;

---

<sup>248</sup> «Bilanciato lo scapito al quale potrebbe andar incontro la commissione esponendosi alla incertezza di un giudizio il cui risultato qualora fosse felice per l'impresario, lo potrebbe indurre a delle pretese superiori al dispendio incontrato. Valutata la moderazione dello stesso impresario e gli utili effetti della transazione assentiti. Prevalendosi delle facoltà accordategli dall'art. 9 del reale decreto 8 giugno 1805 ed incontrando la disposizione del sig. direttore generale dell'amministrazione dei comuni contenute nel dispaccio 17 ottobre 1809. Decide: non accordarsi alla commissione ai lavori straordinari la facoltà di stare in giudizio contro il Busetto per il titolo di ottenere un risarcimento per ricupero dell'edificio di cavafango affondato la notte 18 dicembre 1808 nel Canal di Santo spirito. Si approva la transazione stabilita coll'impresario [...] FIRMATO Senatore Serbelloni, Combi, Vendramin Calergi»; Decisione del Prefetto dell'Adriatico in consiglio di prefettura del 6 novembre 1809; *Ibidem*.

<sup>249</sup> «Ho la compiacenza di rimettere a questa commissione una concredta copia della decisione che io, in concorso del mio Consiglio di prefettura, e dietro le autorizzazioni del sig. consigliere di Stato direttore generale dell'amministrazione dei comuni, ho data relativamente all'oggetto che ha dato adito di lungo carteggio del riatto del cavafango affogato la notte delli 18 dicembre p. p., e la transazione seguita coll'impresario Busetto»; Lettera del Prefetto dell'Adriatico alla commissione per i lavori straordinari dei porti ecc. in data 9 novembre 1809; *Ibidem*.

- la mutuaione, più o meno forzata, delle precedenti istituzioni cittadine all'interno del Consiglio di prefettura. Ad esempio nel Reno i notabili trattarono il Consiglio di prefettura per molti versi allo stesso modo in cui avevano trattato le assunterie del vecchio Senato.

Nel Dipartimento dell'Adriatico però questo non avvenne, o comunque non avvenne in modo molto marcato. Questo avvenne per effetto di due fattori, uno più evidente, ed uno più profondo:

- il primo, più evidente, era il frutto delle distorsioni provocate dal decreto 7 dicembre 1807, che attribuiva importanti competenze d'acque al Comune di Venezia. I grandi possidenti e interessati trovarono cioè conveniente rappresentare i propri interessi in seno al Consiglio comunale;
- il secondo, più profondo, derivava dal fatto che se nel Dipartimento del Reno i notabili trovarono logico attribuire tutto il portato concezionale del proprio Senato all'interno del Consiglio di prefettura, così non fu nell'Adriatico, dove il gruppo patrizio scommise tutto sul consiglio municipale.

Il 10 gennaio 1809 pervenne al prefetto (nel gennaio 1809 il Consiglio di prefettura esisteva praticamente in modo solo formale) una lettera di uno dei pochi comprensori già attivi del Dipartimento dell'Adriatico<sup>250</sup>. Come per i già visti tentativi della commissione e del Comune di Venezia si richiedeva - falliti gli esperimenti d'asta - di avviare delle trattative dirette con gli appaltatori per eseguire dei lavori nel comprensorio<sup>251</sup>. Non potendo fare un'operazione del genere senza l'approvazione prefettizia, i delegati e rappresentanti del comprensorio chiesero espressamente di poter agire in via di trattativa, cioè "economica". Ciò che in realtà spicca fortemente sono proprio le firme, dato che i tre firmatari erano Daniele Renier, Paolo Bembo e il Contarini<sup>252</sup>. Ovvero due dei tre delegati del

---

<sup>250</sup> ASVE, PFDA, 1809, b. 175.

<sup>251</sup> «Riusciti senza effetto li tre esperimenti d'asta pubblica ch'ebbero luogo per procurare un appaltatore delli lavori necessarij nel comprensorio Passerella, di cui l'ordinanza sua, del 30 novembre 1808 aveva autorizzata l'impresa, trova la delegazione del comprensorio stesso necessario di rassegnarle gli autentici tre processi verbali del 30 dicembre decorso, 3 e 7 gennaio corrente, a comprovazione della inutilità degli esperimenti suddetti»; Lettera della delegazione del comprensorio di Passerella a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 10 gennaio 1809; *Ibidem*.

<sup>252</sup> Nominato consigliere municipale del Comune di Venezia l'8 dicembre 1807; Decreto 8 dicembre 1807; BL, vol. 3, 1807.

comprensorio erano membri del consiglio municipale, e anzi uno dei due era addirittura podestà<sup>253</sup>.

Circa un anno più tardi pervenne al nuovo prefetto Galvagna una lettera di Ruzini, nuovo consigliere di prefettura responsabile per la creazione e messa a regime dei comprensori, così come per i rapporti con gli stessi. In tale lettera si evidenziava una palese perorazione del consigliere di prefettura nei confronti delle azioni che la Società di interessati del comprensorio voleva intentare:

si può sperare di veder ridonati alla coltura terreni fin qui abbandonati, e veder risorgere per questi mezzi e la massa circolante di nazionali prodotti, e migliorate le fonti dell'individual sussistenza. Una nuova prova ne offre il comprensorio di cui parliamo. [...] Enumera nel suo rapporto li cinque sfoghi che da antico tempo erano predisposti con chiaviche e ponticanali a liberarli dall'ingombro di acque stagnanti, tutti interriti, per cui le acque soffermansì sulle terre, il seminato non può allignarsi [...]. Queste cause in ogni confronto spopolatrici, verrebbero con mediocri espedienti del tutto sottratti, se appunto, secondassero le paterne sovrane viste si occorra ad approfittare dell'utile impegno che la delegazione manifesta<sup>254</sup>.

Il consigliere di prefettura stava apertamente muovendosi affinché il prefetto, disponendo delle sue competenze tutorie, non bloccasse l'azione della delegazione.

Ciò che Ruzini però non diceva era che i presidenti e delegati del Consorzio erano rispettivamente Girolamo Gradenigo, nuovo podestà di Venezia, e Filippo Grimani, grande possidente e di famiglia assai nobile. Era probabilmente in corso - anche se non è comprovabile - un tentativo di speculazione con l'accordo dello stesso consigliere di prefettura. In questo senso allora si può avanzare la tesi per cui nell'Adriatico i consiglieri di prefettura ricoprivano l'incarico di pontieri fra prefettura e possidenti, in particolare del consiglio municipale, quando invece altrove i possidenti erano in Consiglio di prefettura, e si relazionavano direttamente col prefetto, come appunto nel Reno.

---

<sup>253</sup> «Deve nello stesso tempo la delegazione suespressa interessare la sua giustizia di cavaliere, affinché venghi essa autorizzata a combinare in via di trattativa un appalto, onde occorrere alla verificaione delli lavori, che sempre più indispensabili divengono a salvezze di qui possedimenti, [...] FIRMATO Daniele Renier, Paolo Bembo, Giacomo savio pel Contarini»; Per evitare casi di omonimia si sono fatte verifiche delle firme; ASVE, PFDA, 1809, b. 175.

<sup>254</sup> Lettera di Ruzini consigliere delegato per i comprensori a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 8 aprile 1810; ASVE, PFDA, 1810, b. 264.

Al di là dell'edulcorazione del controllo che il Consiglio di prefettura poteva esercitare sopra la Municipalità di Venezia, ciononostante bisogna riconoscere che questo controllo, benevolo, era pur sempre controllo. Per questo i rapporti per i lavori d'acque della Municipalità cominciarono ad essere inviati al Consiglio di prefettura affinché li approvasse<sup>255</sup>. In questi casi poi il Consiglio di prefettura veniva ad assumere il ruolo di collettore di informazioni rispetto ai vari casi, rapportandosi con le istituzioni coinvolte nei casi specifici, per poi esprimere il voto che poi sarebbe spettato al prefetto accettare, rettificare o rifiutare<sup>256</sup>. Si trattava di tutta una serie di competenze che, gradualmente, lo avrebbero portato a mettere sotto controllo le azioni della Municipalità di Venezia<sup>257</sup>, in materia d'acque, nonostante l'autonomia riservatagli dal decreto 7 dicembre 1808.

#### IL RAPPORTO CON I CIRCONDARI E LE SOCIETÀ DI INTERESSATI

##### L'implementazione dei circondari ex-pontifici nei Dipartimenti ex-veneti

Come si è già detto più volte i circondari, le Società di interessati e i meccanismi tutori del loro controllo erano stati frutto di un'articolata operazione politica del segmento cispadano, e in particolare di quello felsineo<sup>258</sup>. Si trattava, per le acque, di una riforma che aveva costituito un forte scostamento rispetto al dettato del modello francese, e che una volta approvata, veniva man mano estesa a tutti i territori annessi al Regno d'Italia. Non fecero eccezione i Dipartimenti veneti, pur con qualche anno di ritardo rispetto all'annessione avvenuta nel 1806. Verso la fine del 1808 Giovanni Paradisi, che pur non era stato fautore di una tale strutturazione del sistema, si mosse (o comunque fu costretto a farlo) per implementarla nell'Adriatico.

---

<sup>255</sup> «Rimette al voto del consiglio rapporto del podestà di Venezia con cui accompagna un offerta per la continuazione dell'escavo degli rivi di S. Cosmo; [il consiglio] approva l'esibita offerta»; Voto del Consiglio di prefettura dell'8 maggio 1809; ASVE, PFDA, 1809, b. 65.

<sup>256</sup> «[il prefetto] accompagna perché il consiglio sentito chi crede ritragga tutte le notizie necessarie per dare al proprio voto sopra rapporto del podestà, e deputati della Camera di commercio riguardante le ditte debentrici per imposte prediali»; Voto del Consiglio di prefettura in data 12 giugno 1809; *Ibidem*.

<sup>257</sup> «Richiesto il parere di questo consiglio con attergata prefettizia ordinanza n. 22295 sul rapporto della Municipalità per essere autorizzata alle operazioni della Seriola, delle quali ne fu riservata l'esecuzione colla prefettizia ordinanza 25 agosto p. p. sia prestato a riscontrare quanto prescritto si fosse con ordinanza medesima. Gli risultò che seguendosi allora dal s. cav. prefetto quanto erasi riverentemente da questo consiglio, si fece riserva di deliberare sulle dette operazioni dietro alla verificazione delle prime, già assentite, e dietro alla nuova riconoscenza dell'importare de' lavori che restavano da eseguirsi [...] FIRMATO Combi, Vendramin»; Lettera del Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 2 dicembre 1809; *Ibidem*.

<sup>258</sup> Lo si ripete: i circondari erano un elemento caratteristico della Bassa padana, ma l'impostazione applicata nel Regno d'Italia era d'impostazione marcatamente bolognese.



In una lettera al prefetto Serbelloni, Paradisi *in primis* giustificò l'esistenza delle Società di interessati, e la loro funzione, ovviamente tralasciando quanto fossero frutto di un compromesso fra gruppi di pressione (peraltro ormai superati):

lo scopo del governo nella istituzione di tali società fu quello di riunire in un corpo solo tutti i possidenti de' terreni che hanno interesse ad un canale di scolo, o che possono risentire le conseguenze della irruzione di un torrente disarginato, ad effetto il concorso reciproco alla spessa de' lavori in qualunque punto necessari rechi il minor aggravio possibile<sup>259</sup>.

Ciò che inoltre si stava facendo - assolutamente rivoluzionario - era la creazione da parte dello stesso regime napoleonico di corpi del sociale, quando invece dallo specifico modello francese ci si sarebbe dovuto aspettare il contrario, ovvero il prosciugamento (talvolta veloce, talvolta più lento) delle esperienze corporative in favore di un'unica esperienza statale. In questo caso però uno degli stessi capisaldi del modello si stava ritorcendo contro se stesso, ovvero l'uniformità del sistema. Se l'uniformità era l'obiettivo, e la normativa era la via, sarebbe bastato modificare quest'ultima affinché il sistema tendesse ad assumere particolari caratteristiche. In altre parole: i bolognesi erano riusciti a introdurre nella normativa parte della loro specifica mentalità corporativa d'acque, e ora il sistema napoleonico in Italia la stava riproducendo anche nei Dipartimenti Veneti. Non erano poi stati introdotti solo i corpi d'acque, ma anche tutti i meccanismi e concezioni sottostanti al loro rapporto con le istituzioni governative, che era di tutela, e non gerarchica<sup>260</sup>.

Al contempo le varie concezioni ordinamentali presenti nei testi interagirono nel complesso lavoro d'integrazione della normativa nelle istituzioni. Se infatti il decreto 6 maggio 1806, era prevalentemente frutto degli ambienti governativi di Milano, e quindi più decisamente rivolto verso il diretto controllo della Direzione generale d'acque e strade, il successivo regolamento 20 maggio 1806 era invece il frutto di un compromesso che aveva visto la reintroduzione di pratiche antiche, e dell'accettazione delle diversità:

---

<sup>259</sup> Lettera di Paradisi direttore generale d'acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 28 ottobre 1808; ASVE, PFDA, 1808, b. 175.

<sup>260</sup> «Volle inoltre il governo, che ciascuna società nomini una rappresentanza col titolo di delegazione acciò tutelando l'interesse del corpo degl'interessati provveda in tempo ai bisogni, e ripartisca regolarmente della spesa. Essa amministra sotto la dipendenza della Prefettura dipartimentale, e col beneficio della tutela, che gode in parità de' comuni, ispira ai particolari interessati la piena confidenza di una retta amministrazione»; Lettera di Paradisi direttore generale d'acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 28 ottobre 1808; *Ibidem*.

col numero 5572 mi viene comunicata la decisione della Direzione generale in proposito della custodia de' scoli [...] so che sino da più mesi i signori ingegneri in capo, dietro dispaccio della medesima generale Direzione avevano avuto l'incarico di estendere e preparare una notificazione, che in armonia coi veglianti regolamenti offerisse una norma comune a tutti li comprensori, come sotto li precedenti governi si è praticato. Il decreto 20 maggio 1806 avvalorava ancora su questo, come su molti altri, i metodi in corso, purché non ripugnino al regolamento<sup>261</sup>.

In effetti non deve stupire il vedere il consigliere di prefettura Ruzini invocare il regolamento 20 maggio 1806 contro l'azione della Direzione generale d'acque e strade, volta invece a uniformare i regolamenti dei circondari in uno solo. D'altro canto si intravede perfettamente l'importante ruolo attribuito agli ingegneri d'acque e strade, tecnici, cui la Direzione generale si rivolse per ottenere le informazioni necessarie per creare una normativa comune. Non si trattava peraltro di una forzatura in quanto il già incontrato Venturelli era un esponente di spicco della società veneziana, conosceva perfettamente il territorio e i suoi sistemi istituzionali, così come era in stretti rapporti con gli ambienti della Municipalità. Dalle sue proposte alla Direzione generale non sarebbero che potute uscire delle osservazioni per molti versi aderenti ai vecchi sistemi, ancorché uniformate.

Ruzini, Un consigliere di prefettura specifico per le questioni inerenti i comprensori e le Società di interessati. Le difficoltà nell'implementazione

L'ingegnere in capo dell'Adriatico Venturelli non costituì solamente il tramite fra la Direzione generale d'acque e strade e il sistema normativo e istituzionale del Dipartimento dell'Adriatico, ma ne fu anche gli occhi rispetto all'attivazione dei comprensori operata dal consigliere di prefettura Ruzini. Si trattò peraltro non di un'attivazione dal nulla, dato che i consorzi di interessati esistevano già da moltissimo tempo nel Veneto<sup>262</sup>, anche se in forme differenti e non necessariamente su tutto il territorio. Peraltro si trattava di consorzi<sup>263</sup> controllati da un Magistrato dei beni inculti la cui *ratio* d'azione era il contemperare «sempre gli interessi dello Stato con quelli dei privati»<sup>264</sup>.

In una lettera dell'ingegnere in capo Venturelli al prefetto Serbelloni, questi scrisse per cercare di descrivere lo stato dell'attivazione dei circondari, dei loro confini, delle società e

---

<sup>261</sup> Ruzini consigliere di prefettura a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 27 marzo 1810; ASVE, PFDA, 1810, b. 264.

<sup>262</sup> Ugo MOZZI, *I Magistrati veneti* cit., pp. 32-35.

<sup>263</sup> Sui consorzi cfr. Ivone CACCIAVILLANI, *Le leggi veneziane* cit., p. 128.

<sup>264</sup> Ugo MOZZI, *I Magistrati veneti* cit., p. 47.

delle relative delegazioni. Dalla lettera traspariva quanto - sul finire del 1808 -la maggior parte del lavoro fosse ancora poco più che allo stato germinale:

[i circondari] sono essi al numero di 9 di cui alcuni tra i quali sono già determinati i limiti, ed organizzate le società, di altri devesi circoscrivere l'estensione, e riunir gl'interessati a far causa comune<sup>265</sup>.

Alcuni problemi erano di risoluzione abbastanza semplice, come la delimitazione dei nove circondari del Dipartimento (nel Reno erano sei), altri già più complessi, come l'organizzazione delle rispettive società. Il problema maggiore però stava proprio nel «riunir gl'interessati a fare causa comune», cosa naturale da pensarsi nel segmento cispadano, ma non altrettanto in quello Veneto. Dai primi mesi del 1809, una volta attivato il Consiglio di prefettura, uno dei suoi componenti venne chiamato ad organizzare i corpi d'acque dell'Adriatico, e questi era il Ruzini<sup>266</sup>.

Quanto tali corpi, così concepiti, fossero innaturali nell'Adriatico lo capisce dal fatto che, invece di lasciarli auto-organizzare, come avvenuto altrove, fu necessario convocare gli interessati in prefettura al fine di concordare le nuove delegazioni. Ad esempio:

in relazione all'avviso 21 dic. Decorso, si sono nel giorno d'oggi convocati gl'interessati nel comprensorio del Foresto alle ore undici antimeridiane nella sala della sezione acque. Fu l'assemblea presieduta dal consigliere di prefettura Ruzini a ciò delegato, il quale dopo aver fatto agl'intervenuti lo scopo del governo nell'istituzione di tali Società d'interessati e fatto leggere il regolamento 20 maggio 1806 toccante l'organizzazione delle medesime società [...]<sup>267</sup>.

Ciò che si preme sottolineare è che in prefettura, ovvero Palazzo ducale, esisteva una sezione acque, e che in questa sala si effettuavano le riunioni ordinate dal consigliere di prefettura competente per le materie d'acque.

Al contempo però emergevano immediatamente i numerosi problemi legati all'attivazione delle delegazioni, in particolare dovuti al disinteresse dei proprietari per queste aggregazioni. Infatti il problema fondamentale che Ruzini si trovò ad affrontare fu proprio la mancanza del numero legale per attivare le nuove delegazioni:

---

<sup>265</sup> Lettera dell'ingegnere in capo Venturelli a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 8 dicembre 1808; ASVE, PFDA, 1808, b. 175.

<sup>266</sup> ASVE, PFDA, 1810, b. 264.

<sup>267</sup> Ruzini consigliere di prefettura, Processo verbale della convocazione degl'interessati nel comprensorio di Foresto in data 17 gennaio 1809; ASVE, PFDA, 1809, b. 175.

siccome il numero degl'intervenuti non giunse al terzo degl'interessati, così a norma dell'art. 6 tit. 1 del citato decreto 20 maggio 1806 si è lor presentata una lista tripla dei maggiori interessati dalla quale col metodo prescritto furono prescelti li sig. Alvise Morosini, Antonio Cappello e Marcantonio Mainardi<sup>268</sup>.

Nonostante le molte ritrosie, ancora una volta a capo di una Società di interessati venivano posti proprio dei consiglieri comunali di Venezia, essendo Alvise Morosini membro del consiglio municipale di Venezia<sup>269</sup>(e peraltro membro dell'appena abolito Magistrato centrale d'acque), e così anche Antonio Cappello<sup>270</sup>. Fu ai tre nuovi componenti della delegazione che venne richiesto di organizzare il nuovo corpo, autorizzandoli a definire un nuovo regolamento interno (basandolo sull'antico), ma soprattutto richiedendogli di definire il proprio sistema impositivo<sup>271</sup>.

Al di là degli sforzi del Ruzini, nel marzo 1809 il prefetto Serbelloni fu costretto a scrivere alla Direzione generale d'acque e strade del Paradisi per comunicargli il parziale fallimento dell'attivazione dei circondari:

dei nove circondari che furono coll'annesso avviso pubblicati le sole quattro delegazioni di sesta presa, di settima presa, del Foresto e di San Pietro furono si ora in grado di presentare il risultato dei loro studi, superando tutti quegli obietti, e diradando tutte quelle oscurità, che troverà la Direzione generale ben dettagliate nel rapporto che mi onoro di rassegnare del zelantissimo consigliere di prefettura Ruzini, cui ho delegato a questo argomento <sup>272</sup>.

Dalla documentazione si intravede come Ruzini effettivamente mise un impegno non di poco conto nel suo lavoro, trovando però due ostacoli importanti. Il primo non derivava tanto dall'ostruzionismo della società civile e dai possidenti, ma proprio dalla farraginosità

---

<sup>268</sup> Ruzini consigliere di prefettura. Processo verbale della convocazione degl'interessati nel comprensorio di Foresto in data 18 gennaio 1809; *Ibidem*.

<sup>269</sup> Morosini Barbon Alvise, possidente (IVDC), venne nominato Savio municipale di Venezia il 5 febbraio 1807 (Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia* cit., p. 43) (ASVE, PFDA, b. 6). Fu insieme a Renier membro del Magistrato centrale d'acque e strade 11 1806- 1807 (ASVE, PFDA, b. 28) e poi membro del primo Consiglio comunale di Venezia [dopo quello dei savi] l'8 dicembre 1807 (Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia* cit., p. 43)

<sup>270</sup> BL, vol. 3, 1807.

<sup>271</sup> «Nell'atto della nomina, inerentemente alle prescrizioni del citato dispaccio venne istallata la nuova delegazione, ed autorizzata dal convocato a proporre entro il corrente mese un piano di discipline per la marcia interna del suo ufficio e pel riparto del contributo»; ASVE, PFDA, 1809, b. 175.

<sup>272</sup> Lettera di Serbelloni prefetto dell'Adriatico alla Direzione generale d'acque e strade in data 6 marzo 1809; *Ibidem*.

del sistema. In particolare Ruzini mal tollerava la sua totale dipendenza dal prefetto, a cui tutto doveva comunicare e tutto doveva chiedere.

In una lamentela al prefetto, Ruzini gli disse chiaramente che se «questo ufficio fosse munito di assistente avrei subito diramato l'avviso a tutti i delegati, e ne avrei risparmiato il disturbo di ordinarne la circolare al sig. commendatore prefetto»<sup>273</sup>. Il secondo ostacolo stava invece nella più scontata resistenza dei possidenti a farsi controllare, veramente, nei lavori. Ruzini in questo senso, pur non essendo l'uomo del prefetto, più volte evidenziò di non essere nemmeno l'uomo dei possidenti. Laddove questi tentavano di agire al di fuori del dettato normativo, trovavano in lui un implacabile barriera:

[...] opinando che senza il voto di quelli che possedevano le valli, non trovo, che si potesse adottare il riparo di S. Leonardo. Ne proposi dunque un convocato: mal contenti però, quelli che avevano forse un oggetto per accarezzare questa località, né sapendo in qual modo nuovamente proporla, tentarono di far passare il lavoro, come un aggiunta al preventivo di Contarina scordata nel conformarlo, io ne smascherai con altro mio scritto l'effetto per ogni conto irregolare, e contrario al vero stato, legale dell'argomento; pure si ritentò sotto l'aspetto dell'urgenza<sup>274</sup>.

Il problema si poneva in primo luogo perché un gruppo, minoritario, cercava (e fino ad allora aveva potuto) far eseguire lavori al di fuori dell'assenso della generalità dei possidenti. Si trattava comunque di uomini influenti dato che, trovato un primo blocco da parte del consigliere di prefettura, erano riusciti a inserire illegalmente all'interno del preventivo di un comprensorio l'ordine per i lavori, senza che alcuno protestasse. Si trattava però di un'influenza che, laddove il tutore, ovvero il consigliere di prefettura, non era connivente con gli stessi possidenti, veniva rapidamente a svanire. Bloccati i lavori, bloccata l'operazione di inserimento delle spese all'interno del preventivo di un comprensorio, così come bloccato il procedimento d'urgenza (spesso tentato nell'Adriatico), i possidenti dovettero realizzare che l'autorità tutoria del Consiglio di prefettura, laddove effettiva, costituiva una barriera invalicabile.

---

<sup>273</sup> Lettera di Ruzini consigliere delegato per li comprensori a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 27 marzo 1810; ASVE, PFDA, 1809, b. 264.

<sup>274</sup> Ruzini consigliere delegato per li comprensori a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 18 ottobre 1810; ASVE, PFDA, 1810, b. 264.

Effettivamente la Prefettura, nel momento in cui veniva ad essere composta da persone non conniventi, e con le necessarie capacità tecniche, era veramente in grado di penetrare a fondo nei sistemi di gestione della cosa locale (d'acque), fino ad allora mai intaccati.

Si trattava però di un controllo laborioso, così come laboriosa era l'uniformazione del sistema. Una volta attivati i circondari, il compito del prefetto Serbelloni consistette nell'inviare un rapporto commentato alla Direzione generale d'acque e strade rispetto alle proposte d'organizzazione interna che le delegazioni volevano attribuirsi. Ovviamente tali rapporti inviati alla Direzione dal prefetto erano spesso condizionati dal consigliere di prefettura stesso, il quale le aveva commentate a sua volta:

una ulteriore diramazione poi, denominata di buon governo, e conservazione troverà il sig. cavaliere prefetto, egualmente in questo, che negli altri piani che oggi accompagno. Consiste essa in alcune provvidenze antichissime, sotto tutti i governi a giusta protezione de scoli sempre emanate, e che in una general notificazione venivano pubblicate a comune notizia<sup>275</sup>.

Si reintroducevano in questo modo tutte le pratiche d'acque che il sistema napoleonico, apparentemente, era riuscito a cancellare con il decreto 6 maggio 1806 e primo maggio 1807. Non si trattava poi solo di pratiche, ma di un'intera concezione per la gestione delle acque, la quale si rifaceva proprio all'antichissimo concetto di buon governo, ovvero della tutela e disciplinamento delle società. Un modello che Serbelloni semplicemente ripropose alla Direzione generale d'acque e strade in una lettera successiva del 6 marzo 1809<sup>276</sup>, la quale il 5 aprile successivo approvò il nuovo piano organizzativo<sup>277</sup>. Fattivamente fra il 1809 e il 1810, grazie agli sforzi di un singolo consigliere di prefettura, venne riorganizzata e riformata una parte importante del sistema d'acque nel Dipartimento dell'Adriatico napoleonico. Si trattava di una riforma complessa, che aveva trovato ben più di una timida

---

<sup>275</sup> Rapporto rispetto al progetto sesta presa, e in particolare, dei tre punti del progetto, a quello del buon governo; Lettera di Ruzini consigliere di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico; ASVE, PFDA, 1809, b. 175.

<sup>276</sup> «In tre parti è diviso il piano prodotto dalla delegazione di Sesta presa. La parte fisica fa conoscere il bisogno di custodi, di escavi, e di sgarbamenti, l'amministrativa offre il prospetto degli occorrenti dispendi, la terza finalmente riguarda il sistema di buon governo, e conservazione degli scoli in quanto alle discipline necessarie a togliere possibilmente gli abusi»; Lettera di Serbelloni prefetto dell'Adriatico alla Direzione generale d'acque e strade in data 6 marzo 1809; *Ibidem*.

<sup>277</sup> «La Direzione generale delle acque e strade ha trovato in massima regolare il riparto de' circondari, il metodo tenuto per la loro attivazione e per la nomina delle delegazioni ed ha approvato i provvisori espedienti economici stati adottati per le spese occorrenti»; Lettera di Serbelloni prefetto dell'Adriatico a Ruzini consigliere di prefettura in data 5 aprile 1809; *Ibidem*.

resistenza da parte dei possidenti, non particolarmente interessati a implementare sistemi che per più di un verso dovevano apparire come estranei.

EQUITÀ E TUTELA DEL PUBBLICO E PRIVATO INTERESSE DELLE ACQUE,  
LADDOVE NON OPERAVA LA COMMISSIONE DI VENEZIA

Come si è detto nel Dipartimento dell'Adriatico vennero ad operare parallelamente, in materia d'acque, due istituzioni: la commissione per il porto e i canali, ed il Consiglio di prefettura. Sostanzialmente il Consiglio di prefettura avrebbe avuto competenza sopra tutto i territori non sotto controllo della Municipalità, ovvero ciò che non era a ridosso e dentro la laguna di Venezia. Pur operando su una porzione di terra di dimensioni esigue, data la presenza della commissione, ciononostante risulta interessante il vedere l'ampio intervento in materia d'acque di un Consiglio di prefettura nato sostanzialmente nel 1809, quando cioè i Magistrati d'acque e strade erano già stati aboliti. Il Consiglio di prefettura poteva ad esempio bloccare i lavori d'acque di un Comune per la costruzione di un ponte, laddove avesse ravvisato difetti, mancanze, problemi economici<sup>278</sup>. La *ratio* per un tale blocco stava poi proprio nella tutela del pubblico e privato interesse, ovvero nella ricerca di un'equa composizione che non andasse a danneggiare né le collettività, né i componenti che vi facevano parte<sup>279</sup>.

Il Consiglio di prefettura veniva perciò fin da subito a caratterizzarsi per quella funzione tutoria, volta alla tutela del pubblico e privato interesse, che nel concreto era allora intesa come di "pubblica amministrazione". La funzione però non era da ritenersi prettamente giudiziaria, ma semplicemente di istituzione posta a protezione di due interessi. Talvolta il consiglio arrivava a chiedere di disattendere il dettato normativo, nel momento in cui l'equità avesse suggerito di seguire strade diverse<sup>280</sup>. Da un'operazione del genere però

---

<sup>278</sup> «Nel mio rapporto del giorno 26 giugno n. 617 ebbi l'onore di rappresentare al Consiglio di prefettura, che non conveniva né in linea di economia, né in linea di comodità formar di legno le rampate ascendenti e discendenti del ponte di Meolo - La nuova rappresentanza di quella Municipalità in data dei 13 corrente protocollata al n. 13240 - non contiene ragioni per cui io possa adottarle: nell'inconveniente dovendo cadere, o di una brevità che le rende incommode, o di una lunghezza che non importa minor spesa di mantenimento, che di costruzione»; Ingegnere in capo Venturelli a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 17 luglio 1809; ASVE, PFDA, 1809, b. 174.

<sup>279</sup> «D'altronde io non saprei se gli alberi, che la Municipalità suddetta invoca d'essere autorizzata a tagliare fossero di assoluta comunale appartenenza, sicché possano recidersi senza lesione della privata proprietà»; Lettera dell'ingegnere Venturelli a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in merito alle decisioni del Consiglio di prefettura; *Ibidem*.

<sup>280</sup> «Necessario l'acconcio del Ponte e strada Bianton a Fossa d'Arzen sotto Gaio, trova questo consiglio opportuno di accorrere all'uopo prontamente per porre un argine a tutti quei danni che vanno a risentire tanto il pubblico che i privati, abbandonando tali lavori riconosciuti di tutta essenzialità. Egli è perciò sig. cav. prefetto che si crede di [...] suggerire un'asta privata trattandosi di una spesa di sole lire 54,73 che concio potrà

emerge chiaramente quanto fosse in potere del Consiglio di prefettura, insieme al prefetto, di decidere di sanare o meno le irregolarità, per i lavori d'acque proposti dai corpi o dai privati.

Di fatto il Consiglio di prefettura dell'Adriatico, pur rilevando le irregolarità compiute in materia d'acque da Società d'interessati e comuni (come la costruzione di ponti senza la previa autorizzazione del prefetto e del suo consiglio), poteva chiedere, ed ottenere insieme al prefetto, di sanarle comunque rendendole quindi operative<sup>281</sup>.

---

anche minorarsi; e poiché non fu contemplata nel conto preventivo di quest'anno, potrà caricarsene il fondo di riserva»; Il Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 16 luglio 1809; *Ibidem*.

<sup>281</sup> «La peculiare circostanza del ponte levatoio della Madonna di Marina nel circondario della Comune di Chioggia, giustifica non v'a dubbio l'arbitrio presosi da quella Municipalità di divenirne alla riparazione senza esserne prima autorizzata dalla superiore autorità, ciò sarebbe stato veramente desiderabile come lo sarebbe che si avesse proceduto ad un'asta almeno privata, che nulla ritardando il lavoro avesse garantito almeno dell'utilità del contratto. Ciò nonostante, sig. cav. prefetto, poiché non ammetteva remora di sorte l'operazione, può essere condonato l'arbitrio, e noi riputiamo riverentemente che ella possa accordare la ricercata approvazione»; Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 14 aprile 1809; *Ibidem*.



## IN SINTESI

Fra Settecento e Ottocento Venezia e Bergamo fecero per la prima volta, dopo secoli, parte di due compagini imperiali differenti, quella austriaca e quella francese. Bergamo, entrò a far parte della realtà francese con la pace di Campoformio del 1797, mentre Venezia venne annessa al Regno d'Italia solo con la pace di Presburgo del 26 dicembre 1805.

Per quanto riguarda lo specifico ambito delle acque, questi otto anni furono forieri di molte conseguenze. In primo luogo la Bergamasca, e più in generale il Dipartimento del Serio, ebbero tempo di partecipare all'intera esperienza repubblicana, trovando il tempo di adattarvicisi man mano che il nuovo Stato andava costruendosi. A Venezia mancò invece questa possibilità, e quando riuscì finalmente a inserire la propria classe politica all'interno delle istituzioni centrali poste a Milano, ormai la parte più importante della normativa d'acque era già stata promulgata. Fu questo uno, anche se non certamente l'unico, dei più importanti fattori all'origine della traumaticità dell'ingresso veneziano nell'Italia napoleonica.

Al contempo entrambi i Dipartimenti si trovarono ad affrontare in materia d'acque due sfide di tipo completamente differente, partendo da contesti geografici, sociali e istituzionali anch'essi assai diversificati. La Bergamasca fino al 1797 aveva perlopiù profittato del disinteresse dell'allora Dominante per territori considerati lontani, che in materia d'acque non andavano ad interessare direttamente la propria laguna. I possidenti non avevano sviluppato, come invece nelle vecchie Legazioni, articolate Società di interessati, dato che il territorio prevalentemente montuoso non ne favoriva l'emersione. D'altra parte Venezia aveva sviluppato un forte interesse per le opere di canalizzazione e idrauliche, ma perlopiù per tutto ciò che in un modo o nell'altro poteva andare a modificare i delicati equilibri della propria laguna, che sempre difese contro ogni tentativo d'autonomia dei possidenti a monte, fino anche a Verona. Per converso il Dipartimento del Serio sviluppò uno strettissimo legame con il ceto degli appaltatori, i quali seppero cogliere massimamente i vantaggi dati dai massicci lavori richiesti per sistemare il complesso e vitale sistema viario di un territorio prevalentemente montuoso, ormai degradato e quasi inutilizzabile a causa di regole spesso incerte e male ordinate.

Di fronte a queste sfide, pur in contesti così diversi, i consiglieri di prefettura di entrambi i Dipartimenti giocarono un ruolo determinante – e completamente diverso – per riuscire a sistemare l'impianto viario, e idraulico che erano chiamati a governare.

Esistevano, è vero, degli elementi che accomunavano i consiglieri di prefettura di Bergamo con quelli di Venezia. Basti pensare ad esempio alla comune provenienza dall'antico patriziato, poi peraltro inariditasi con le nuove nomine nel Serio (ma non nell'Adriatico). Ma al di là di alcuni tratti comuni come la nobiltà, rinvenibili peraltro in tanti altri Dipartimenti (anche se non tutti, come quello dell'Agogna), gli elementi di differenza erano maggioritari. Se a Venezia, ad esempio, vi fu fin da subito una quasi completa crasi fra Consiglio comunale e Consiglio di prefettura, con la nomina delle stesse persone in entrambe le istituzioni, così non fu a Bergamo. Inoltre, anche seguendo l'andamento generale delle sedute, si scopre quanto il Consiglio di prefettura veneziano fosse per molti versi posto in modo complementare al Consiglio comunale, quando invece nel Serio i consiglieri di prefettura letteralmente coesistevano con il corpo degli ingegneri, rendendo difficile peraltro il delineare con precisione laddove si trattasse di collaborazione, e laddove di interferenza.

Bergamo, attraversò la fase transitoria di fusione fra Consiglio di prefettura e Magistrato d'acque e strade avviatasi con il decreto 24 ottobre 1806. Sia durante la fase transitoria (1806-1808), che dopo (1808-1814), il Consiglio di prefettura del Serio espresse sempre alcuni elementi di specificità, come ad esempio la figura del consigliere di prefettura itinerante. Tale consigliere non di rado si portava sul territorio (peraltro insieme agli ingegneri) per eseguire personalmente le verifiche del caso, quando invece un'operazione del genere sarebbe stata di naturale attribuzione del solo corpo degli ingegneri. Al contempo questa debolezza dei confini delle competenze funzionava anche all'inverso, con gli ingegneri che nelle controversie arrivavano addirittura a suggerire le risoluzioni allo stesso Consiglio di prefettura. Evidentemente una convivenza così forte, e lo sfioramento continuo dell'uno nelle competenze dell'altro, non poteva che comportare numerose frizioni fra corpo degli ingegneri e Consiglio di prefettura, che arrivò persino a delegittimare l'intero corpo tecnico, ottenendone la sostituzione per stessa mano del Paradisi. Non si trattava di una questione marginale, dato che il rapporto con gli ingegneri, in questo Dipartimento montuoso percorso da un fitto reticolato di strade, era oltremodo vitale.

Infatti, già ancora prima dell'arrivo dei francesi il ceto degli appaltatori era riuscito a inserirsi, nel Serio, nelle antiche magistrature d'acque e strade. Con la creazione del Consiglio di prefettura, idealmente erede di queste antiche magistrature, vi fu un informale inserimento di questi interessi proprio all'interno del consiglio. Il fatto che il Consiglio di prefettura, anche dopo 1809, avesse mantenuto notevoli competenze in materia d'aste,

d'appalti e di controllo, e il fatto che il Dipartimento del Serio per la sua stessa geografia necessitasse di continui lavori stradali, non aveva che potuto portare a stringere il rapporto sia con i corpi tecnici, che con gli appaltatori, creando talvolta vere e proprie distorsioni istituzionali.

Ad ogni modo il Consiglio di prefettura del Serio si rivelò essere, in linea generale, un Consiglio di prefettura debole. Debolezza che non deve essere in nessun modo intesa come "irrilevanza", ma come un giudizio portato sull'oggettiva differenza di rapporto con le istituzioni centrali a Milano. Tale debolezza tendeva a manifestarsi nei casi complessi, spingendo questa istituzione a delegare le proprie decisioni alla Direzione generale d'acque e strade, che il più delle volte interveniva per dettare la propria linea. Allo stesso tempo il Consiglio di prefettura, pur avendo indubbiamente una funzione giudiziaria, tendeva frequentemente a delegare i casi verso il foro ordinario. Si vuole qui avanzare la tesi per cui fu a causa della maggiore debolezza del Consiglio di prefettura del Serio, rispetto all'espansione della Direzione generale d'acque e strade, che questi sviluppò con maggiore velocità la propria natura di tribunale del contenzioso amministrativo.

Se infatti si tiene conto che il Consiglio di prefettura era il diretto erede delle antiche magistrature, avendo infatti mantenuto funzioni amministrative e giudiziarie, oltreché rappresentative di interessi, e comprendendo che la Direzione generale in questo Dipartimento riuscì con celerità a sottrargli la parte amministrativa (in virtù della sua debolezza), si comprende chiaramente come di fatto al Consiglio di prefettura rimase la sola natura giudiziaria. Una natura giudiziaria non di tipo ordinario, ma ancorata alla sua vecchia concezione magistratuale, volta alla tutela dell'interesse generale e del privato, ovvero proprio di pubblica amministrazione, come era concepita allora.

In altre parole, nel Dipartimento del Serio emerse più velocemente la natura contenziosa (ovvero di tribunale amministrativo) del Consiglio di prefettura per la sottrazione delle sue competenze amministrative da parte della Direzione e del corpo tecnico degli ingegneri. Una sottrazione che, come si è visto, avvenne in modo molto limitato nel Dipartimento del Reno, proprio per l'estrema forza politica del suo Consiglio di prefettura, il quale riuscì a gestire meglio il gioco politico con la Direzione generale, perdendo molto meno terreno sul campo della propria concezione, che era a tutti gli effetti magistratuale (e nella fattispecie riferita alle antiche assunterie del Senato di Bologna).

Rispetto al Serio nel Dipartimento dell'Adriatico si giocò una partita completamente differente, per diverse ragioni. Il primo punto – fondamentale - sta nel fatto che fino al 1809 non operò nel Dipartimento alcun Consiglio di prefettura, nonostante le nomine

fossero state effettuate già da due anni, nel 1807. La ragione di questa non esistenza è riconducibile al fatto che il Magistrato centrale d'acque e strade, la commissione per i lavori del porto, la Prefettura e il corpo degli ingegneri ne gestirono le competenze rendendolo di fatto non essenziale.

Napoleone in persona, con i decreti 25 luglio 1806 e decreto 7 dicembre 1807 aveva introdotto un regime d'eccezione per la città di Venezia, il quale aveva permesso alla città marciana non solo di controllare il sistema d'acque in tutto quello che era stato l'antico Veneto, ma le aveva permesso, attraverso la commissione per i lavori dei canali e del porto di gestire – per quanto riguardava la laguna – di gestire in quasi totale autonomia il proprio sistema d'acque e strade.

L'attività tutoria del Magistrato centrale per le acque, posta sopra una parte importante di quelli che erano stati i Domini di terraferma fu effettiva, e svolgeva due funzioni: quella di controllo da parte delle *élites* veneziane di territori in cui detenevano ancora ampi possedimenti; e quella di tutela dell'equilibrio della propria laguna.

Eppure anche qui si pose quasi immediatamente il problema dell'ingombrante presenza della Direzione generale d'acque e strade. Se da un punto di vista operativo l'azione era posta nelle mani del Magistrato, pur sotto stringente controllo della Direzione, così non era per l'indipendenza economica, che era invece nulla, essendo il Magistrato completamente dipendente dalle somme erogate ed autorizzate dal Paradisi. In effetti questo Magistrato, voluto da una delegazione di patrizi e ottenuto per decisione dello stesso Napoleone, contraddiceva per molte parti l'azione fino ad allora perseguita dal Paradisi di gerarchizzazione dell'azione amministrativa, volta ad delimitare (ma non eliminare) il vecchio mondo della *police*, della tutela, del disciplinamento, ma soprattutto delle magistrature. Dietro a una tale operazione stava ancora una volta, con ogni probabilità, l'Aldini, questa volta mediatore fra la delegazione di patrizi veneta e l'imperatore. Salta infatti all'occhio la completa complementarità fra Magistrato di Venezia e Magistrato di Bologna, e il tentativo di creare dei margini di autonomia idrica per le due anime dell'Italia napoleonica che non si rifacevano al segmento olonista, ovvero quella veneta e quella delle antiche Legazioni. Un'operazione che Paradisi non poté impedire, data l'approvazione dello stesso Napoleone, ma che con fine intelligenza politica procedette fin da subito a disinnescare, limitandone la capacità economica, col fine di abolire (o rendere irrilevanti) la magistrature non appena avesse potuto. La differenza però stette nel fatto che se il Magistrato per il Po di Bologna venne ridimensionato, ma mai abolito, probabilmente per la tenace resistenza della classe politica felsinea, così non fu nel Veneto, dove già nei decreti

“attuativi” il Paradisi riuscì a inserire delle norme che tradivano la sua volontà di impedire la riemersione d’antiche concezioni di governo. Basti pensare al divieto affermato per il Magistrato di Venezia di vedere nominate al suo interno persone interessate ai lavori (quando nel Reno era l’esatto contrario), che contraddiceva fin nel profondo lo spirito e la stessa anima del concetto di magistratura, ovvero istituzione di interessati per la composizione di interessi (universali e particolari).

Una volta abolito il Magistrato centrale d’acque, nel 1808, vi fu un vero e proprio tentativo da parte della Municipalità di Venezia e relativa Camera di commercio, di ritagliarsi un margine d’autonomia attraverso l’ampliamento a dismisura delle competenze della commissione per i lavori dei canali e del porto. Non a caso, proprio in conseguenza di questo tentativo, il prefetto attivò il Consiglio di prefettura dell’Adriatico, fino ad allora esistito solo in potenza, proprio per poterne sfruttare le competenze tutorie sia in materia d’acque, sia in materia di controllo dell’operato dei comuni, dato che era nella fattispecie la Municipalità di Venezia a cercare di agire al di fuori del controllo dell’autorità.

In effetti il vero problema del governo di Milano, e del prefetto Serbelloni, nel rapporto con la città marciana, fu di attivare il più in fretta possibile i necessari meccanismi per frenare l’ipertrofia e l’autonomia del Consiglio comunale e del suo podestà Renier, veramente renitenti nel lasciarsi controllare in campi che consideravano di propria pertinenza. Basti pensare al fatto che nel Dipartimento dell’Adriatico era il podestà ad essere nel Magistrato di sanità, e non il prefetto.

Il problema poi si poneva nel fatto che la rappresentanza qui non trovava gli stessi canali che si erano venuti a consolidare negli altri Dipartimenti. I due primi membri del Dipartimento dell’Adriatico nominati presso il Consiglio di Stato rappresentavano perfettamente il gruppo patrizio, ma anche due interessi particolari: quelli d’acque il primo, e quelli comunali il secondo. Si può arrischiare la tesi per cui il consigliere di Stato Querini Stampalia era l’uomo del Comune di Venezia a Milano.

Al contempo si può avanzare la tesi per cui fra Comune di Venezia e prefettura non vi fu sempre un semplice rapporto gerarchico, ma forse più correttamente coesistenza, dovuta al fatto che solo con fatica il prefetto poté sostanziare una supremazia inizialmente solo formale.

La tardiva attivazione del Consiglio di prefettura dell’Adriatico deve essere pensata in questo tentativo della Prefettura di imporsi sopra il comune, ma soprattutto di riuscire a smarcarsi dalla solitudine in cui era posto il prefetto. Si può infatti affermare che nell’Adriatico, più che in qualsiasi altro Dipartimento analizzato in quest’opera, il Consiglio

di prefettura fu l'istituzione preposta a smarcare il prefetto dall'isolamento in cui si trovava, soprattutto nel momento in cui doveva prendere decisioni impopolari. Bisogna però rimarcare la totale fusione fra Consiglio comunale e Consiglio di prefettura, a partire proprio dalle nomine, che lascerebbe intendere il peculiare ruolo di "pontieri" svolto dai consiglieri di prefettura nel rapporto fra volontà governativa, rappresentata dal prefetto, e gli ambienti patrizi inseriti nella Municipalità.

In effetti non appena venne attivato il Consiglio di prefettura, il quale portava con se numerose competenze in materia d'acque, avvenne l'impensabile, che cioè in assenza del prefetto, ambienti della Municipalità presenziassero alle sedute del Consiglio di prefettura per dei casi d'acque, portando ovviamente il rappresentante del governo a chiedere irritate giustificazioni rispetto a un tale comportamento. Se tale operazione era testimonianza dell'intrinseca forza politica degli ambienti comunali, dall'altra metteva in controluce il dramma di una scelta politica foriera di molte conseguenze. In effetti il tentativo di inserirsi nel Consiglio di prefettura era testimonianza di come equilibri politici e istituzionali, soprattutto in materia d'acque, stessero smottando dal Comune verso la Prefettura e il suo consiglio. Da questa prospettiva l'azione della Municipalità può quindi essere vista come l'estremo tentativo di non perdere il controllo di un settore di proprio interesse, che per una parte stava venendo assunto dalla Prefettura. Si profilavano qui delle conseguenze che non ovunque avrebbero trovato medesimi risultati. Riprendendo il più volte citato Dipartimento del Reno, si è visto che le *élites* felsinee inserirono tutto il loro portato di concezioni, di rappresentanza, e d'azione nel Consiglio di prefettura. Questo permise loro di mantenere saldo il controllo delle acque (sempre rispetto a ciò che la Direzione generale d'acque e strade non era riuscita o non aveva voluto erodere), che massimamente loro interessavano, grazie e non nonostante il progressivo rafforzamento della Prefettura. La scelta delle forze politiche veneziane di concepirsi all'interno della Municipalità, assolutamente coerente, le avrebbe invece poste in una situazione di sempre maggior debolezza, man mano che l'operatività della Prefettura (sostenuta da una normativa favorevole) si affermava. Fu probabilmente per questa ragione che, poi, i consiglieri di prefettura vennero nominati al contempo membri del Consiglio comunale, proprio per cercare di riallacciare la distanza che andava via via acuendosi.

Questo avveniva perché il Consiglio di prefettura, essendo l'istituzione volta al controllo dei corpi, non si attivò solo per tutelare e disciplinare i corpi d'acque, come i comprensori e relative delegazioni, ma anche i comuni, e perciò il Comune di Venezia. Se quindi il controllo delle acque dell'intera laguna era nell'Adriatico sottoposto alla commissione per i

lavori (espressione del comune e della Camera di commercio), ciò non tolse che il prefetto e il suo consiglio poterono controllare l'operato d'acque della stessa commissione basandosi sulla legittima tutela delle attività comunali, quindi anche d'acque, di cui era titolare il Consiglio di prefettura. In effetti si può affermare che il controllo del Consiglio di prefettura (tutorio e non gerarchico), pur sostanzialmente distorto da consolidate reti di relazioni, era pur sempre controllo, e con il tempo si sarebbe fatto sempre più stringente.

Il controllo tutorio del Consiglio di prefettura, oltre che sull'azione in materia d'acque della commissione, si sarebbe portata anche sui comprensori e Società di interessati, che spettò proprio a un consigliere di prefettura (Ruzini) attivare in alcuni casi dal nulla, dato che nell'Adriatico o non erano mai esistiti, o non avevano mai operato ovunque<sup>282</sup>. L'attivazione nel Veneto dei comprensori e delle Società di interessati può essere intesa propriamente come il risultato della precedente azione delle *élites* bolognesi, le quali erano riuscite a introdurre parte del loro sistema nella normativa nazionale.

Di fatto, nel Veneto, i consiglieri di prefettura assunsero il compito di estendere l'impianto corporativo d'acque seguendo un modello che risentiva degli interventi felsinei. Al contempo, però, anche il Consiglio di prefettura dell'Adriatico cominciò a sviluppare tratti comuni anche ad altri omologhi di altri Dipartimenti. Si intendono qui per esempio gli esperimenti conciliatori, come i tentativi d'arbitrato. Ma si intendono anche alcuni tratti distintivi più profondi, non determinati dalla normativa, ma che comparvero quasi naturalmente anche in questa istituzione, ovvero il ruolo di corte d'equità amministrativa e di istituzione volta (come magistratura) alla tutela del pubblico e privato interesse.

In conclusione si vuole qui affermare che i Consigli di prefettura del Serio e dell'Adriatico presentavano elevati gradi di differenza l'uno dall'altro, pratici, istituzionali, concezionali e teorici. Tutto il portato storico, politico, ma anche geografico determinarono la formazione di due istituzioni uguali solo di nome, e raramente di fatto. Solo con il passare del tempo, attraverso passaggi di estrema gradualità, ma soprattutto l'uniformazione dell'intero sistema non solo politico ma anche sociale, cominciarono ad emergere alcuni tratti comuni. Fra questi tratti vi era quel carattere giudiziario che, gradualmente, avrebbe preso il nome di contenzioso amministrativo.

---

<sup>282</sup> Nel Polesine di Rovigo, vicino al ferrarese, avevano sempre operato dei consorzi d'acque, ma con l'arrivo delle truppe napoleoniche tale territorio era stato assorbito nel Dipartimento del Basso Po: Bruno RIGOBELLO, *Consorzj e retratti nel Polesine in età estense e veneziana*, in Franco CAZZOLA & Achille OLIVIERI, *Uomini, terra e acque. Politica e cultura idraulica nel Polesine tra Quattrocento e Seicento*, Rovigo, Minelliana, 1990, pp. 103-119.





# **VI. BREVE PARENTESI SUL** **TEMA DELLA SANITÀ**

## **IL GOVERNO DELLA SANITÀ PRIMA ALL'ARRIVO DEI FRANCESI**

In questo capitolo ci si vuole concentrare sul complesso tema della sanità napoleonica. Un tema, quello della sanità in generale, e più in particolare della sanità in epoca napoleonica, che è già stato approfonditamente messo a tema da Edoardo Bressan<sup>1</sup>, in particolare per la Lombardia.

È necessario precisare come il tema della sanità, almeno per la documentazione rinvenuta nei fondi prefettizi dell'Italia napoleonica, sembri dividersi in due tronconi principali: quello della sanità operata dagli ospedali<sup>2</sup>, e quello della tutela sanitaria in senso più generale operata da apposite magistrature. Volendosi concentrare sulla sanità, presa in carico da specifiche magistrature, bisogna premettere che prima dell'arrivo delle truppe francesi, sia la Lombardia austriaca, come le Legazioni e il Veneto, avevano espresso peculiari ordinamenti sanitari e istituzioni volte alla loro applicazione.

Ad esempio, nell'antico governo Veneto, si era affermato un Magistrato di sanità, eletto dal Maggior Consiglio di Venezia, il quale dava il diritto all'ingresso all'interno del Senato di Venezia<sup>3</sup>. Così a Bologna, esattamente come per l'assunteria d'acque, era venuta

---

<sup>1</sup> Cfr. Edoardo BRESSAN, *L'assistenza pubblica dalla Cisalpina al Regno*, in Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI, *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992, pp. 576-596; Edoardo BRESSAN, *Povertà e assistenza in Lombardia nell'età napoleonica*, Milano-Roma-Bari, Laterza, 1985.

<sup>2</sup> Per quanto riguarda il funzionamento del sistema ospedaliero in epoca napoleonica Cfr. Maria Luisa BETRI & Edoardo BRESSAN, *Gli ospedali in area padana fra Settecento e Novecento*, Milano, Franco Angeli, 1992.

<sup>3</sup> «Tre sono li nobili quali col titolo presiedono alla direzione di questo Magistrato [di sanità]. Vengono eletti dal serenissimo Maggior Consiglio. Né primi tempi entravano nel Pregadi durante il loro carico, quale estendevasi a mesi 12. Li troppo frequenti attacchi di peste nella Dominante, stato e luoghi confinanti, fecero prendere la massima del 1528 che avessero l'ingresso nel Senato per un anno, ma senza voto, soltanto dopo terminata la magistratura acciò di continuo vegliar potessero alla comun salute»; Nelli-Elena VANZAN MARCHINI, *Le leggi di sanità* cit., p. 49.

formandosi un'assunteria di sanità, anche in questo caso sotto-articolazione del Senato. Tale istituzione era competente in materia d'«igiene pubblica e privata»<sup>4</sup>, così come di «vagabondi; nettezza urbana; maceratori; introduzioni di nuove piante; letami, valli artificiali; pulizia delle strade»<sup>5</sup>.

Nella Milano austriaca, invece, le vicende della modernizzazione, avviate con le riforme teresiane del 1748-1749, avevano portato a modificare profondamente il rapporto fra Senato e magistrature, e quindi anche il Magistrato di sanità<sup>6</sup>. Prima di questa data, a capo del Magistrato di sanità vi era sempre stato un senatore e, come nel Senato, questa istituzione ancora verso la metà del Settecento aveva continuato «a riunire l'attività amministrativa a quella giurisdizionale»<sup>7</sup>.

Così nel mantovano, ad esempio, le conversioni in risaie non erano poste sotto tutela di una magistratura di sanità, ma del maestrato d'acque. Basti pensare al Conte Bevilacqua, soprintendente alle acque e digagne del Mantovano, e a capo del maestrato, il quale spesso si adoperò per impedire le conversioni degli appezzamenti di terra all'insalubre coltivazione del riso<sup>8</sup>, tanto lucrativa quanto dannosa per le conseguenze sanitarie che poteva comportare<sup>9</sup>.

Se però nelle diverse compagini territoriali la struttura magistratuale avrebbe tenuto, pur tra diverse modifiche, fino a fine Settecento, così non fu per la Lombardia austriaca. Le riforme teresiane - e poi giuseppine - della seconda metà del Settecento intaccarono in buona parte i poteri di cui il Senato aveva sempre goduto. Si ricordi infatti che il Senato di Milano aveva sempre disposto di una funzione amministrativa e giudiziaria, che in questi anni cominciò a venire sistematicamente erosa (pur tra le proteste dei patrizi milanesi) in favore delle strutture del governo.

A queste riforme se ne aggiunsero altre che, lungo i quarant'anni che vanno dal 1748 al limitare del Settecento, espropriarono l'antico Senato di Milano dei suoi molti poteri

---

<sup>4</sup> Edoardo ROSA, *L'assunteria di sanità nella difesa della salute pubblica a Bologna durante il XVIII secolo*, in *Famiglie senatorie e istituzioni cittadine a Bologna nel Settecento*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1980, p. 189.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Cfr. Ugo PETRONIO, *Il Senato di Milano* cit., pp. 227-243

<sup>7</sup> Alberto LIVA, *La «nuova pianta» del Magistrato di sanità*, in Aldo De MADDALENZA, Ettore ROTELLI, Gennaro BARBARISI (a cura di), *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, Imola, Società editrice Il Mulino, vol. 3, 1982, p. 703.

<sup>8</sup> «Le concessioni accordate dal maestrato per la trasformazione dei prati in risaie erano infine molto esigue»; in Moira SBRAVATI, *Il conte Ercole Bevilacqua* cit., p. 92.

<sup>9</sup> «[il conte Ercole Bevilacqua, del maestrato d'acque mantovano, a inizio Settecento sosteneva che] le acque stagnanti delle risaie limitrofe alla città e ai centri abitati, nei mesi estivi, erano insalubri, maleodoranti e sicura dimora delle zanzare anofeli portatrici di malaria»; *Ibidem*.

amministrativi. Con le parole di Ugo Petronio, «di tanti poteri di un tempo, al Senato non restava quasi altro che l'attività giurisdizionale»<sup>10</sup>. Tale azione non era poi stata perseguita solo per ciò che concerne le materie sanitarie, ma anche rispetto all'ambito del culto. Basti pensare a come, nel 1765, il governo avocò a sé, per tutti questi aspetti, tutto il governo misto, lasciando al Senato - sempre in modo residuale - la sola funzione giudiziaria:

non compete al Senato nelle materie ecclesiastiche e miste altra facoltà se non la sola giudiziale per gli affari contenziosi fra parti, de' quali però ordiniamo, che mai non possa passare alla decisione, senz'aver prima eccitato ne' singoli casi e sentito il Nostro Regio Economo. E nello stesso richiamando ed avocando a Noi dal Senato tutto ciò che nelle materie Ecclesiastiche e Miste, non essendo litigioso fra Parti, si riferisce alla sola facoltà superiore ed Economica, ne incarichiamo privatamente il governo<sup>11</sup>.

Un'azione del genere era poi stata avviata dai riformatori asburgici con uno scopo preciso, ovvero «realizzare una buona volta la completa separazione dell'amministrazione dalla giurisdizione»<sup>12</sup>. Nella seconda metà del Settecento era già avvenuto nella Lombardia austriaca ciò che nel Regno d'Italia napoleonico si fece con grande fatica in dieci anni, ovvero la sottrazione della funzione amministrativa alle antiche magistrature con competenza mista.

Una tale operazione però, nella Lombardia austriaca, non poteva prevedere nemmeno l'esistenza di un carattere giurisdizionale del Senato, in quanto non era attribuibile alla sfera giudiziaria dei tribunali ordinari, e quindi andava ad incrinare la perfetta separazione fra piano amministrativo e giudiziario. Coerentemente con questa impostazione, venne definitivamente abolito il Senato, il primo maggio 1786, facendone confluire le residue competenze giurisdizionali nella sfera giudiziaria ordinaria<sup>13</sup>.

Allo stesso modo, il Magistrato di sanità, il quale sottaceva come impostazione alla medesima *ratio* "mista" del Senato, venne abrogato il 24 ottobre successivo. Anche in questo secondo caso ciò avvenne perché «il nodo di fondo da sciogliere, era quello della

---

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 343.

<sup>11</sup> ASM, *Dispacci Reali*, c. 238, 30 dicembre 1765; citato in Ada ANNONI, *Assistenza e beneficenza nell'età delle riforme*, in Aldo De MADDALENA, Ettore ROTELLI, Gennaro BARBARISI (a cura di), *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, Imola, Società editrice Il Mulino, vol. 3, 1982, p.913.

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 372.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 422.

commistione amministrazione-giurisdizione», nodo che il legislatore asburgico decise semplicemente di recidere.

L'impeto riformatore del 1786, visto nel Milanese, fu tanto innovativo soprattutto se paragonato con quanto intravisto a Bologna, o Venezia, dove invece le prerogative senatorie erano comunque rimaste forti, e quindi di conseguenza il cosiddetto governo misto. Ritornando al caso di Bologna si può parlare di un governo misto, tramite le assunterie, che continuava ad attivarsi, nel momento in cui si profilava la necessità di comporre gli interessi del privato con quelli del pubblico. A titolo di esempio basti ricordare l'impiantazione delle risaie a ridosso dei centri abitati, delle pestilenze che provocavano, ma soprattutto dell'intervento proprio dell'Assunteria di sanità bolognese nel suo cercare di tutelare «la pubblica salute»<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> «Non sempre queste colture erano fatte nel rispetto dei vicini insediamenti urbani, perché negli archivi troviamo numerose e reiterate proteste contro i frequenti abusi in materia. Nel 1755, ad esempio, l'Assunteria interviene nella zona di Anzola, su richiesta dei cittadini di quel Comune e dichiara «dannose alla pubblica salute» le valli artificiali che giungono fino alle porte dell'abitato»; Edoardo ROSA, *L'assunteria di sanità* cit., p. 202.

# L'INGRESSO DELL'AMBITO DELLA SANITÀ NELL'ORBITA DEI CONSIGLI DI PREFETTURA

## Gli antichi Magistrati e le nuove commissioni dipartimentali di sanità

In epoca Repubblicana già con la legge 13 novembre 1804<sup>15</sup> era stata previsto un Magistrato di sanità, con residenza a Milano e con una delegazione a Bologna (per evidente rispetto di specifici equilibri politici). I suoi compiti riguardavano «tutti gli affari riguardanti la pubblica salute» e sempre a lui veniva attribuito il compito di «emanare tutte le massime direttrici di sanità in generale»<sup>16</sup>.

Le competenze non erano elencate in modo tassativo, ma tale istituzione era evidentemente avviata a occupare una posizione di rilievo, dato che poteva addirittura comminare la pena di morte. Tale Magistrato venne ad essere decisamente potenziato con il decreto regio 19 ottobre 1805<sup>17</sup>, all'indomani dell'annessione dei territori veneti. In base a tale norma, anche gli oggetti di sanità marittima sarebbero stati posti fra le attribuzioni del Magistrato centrale di sanità di Milano, sotto la direzione del Ministero dell'Interno.

Si trattava di una decisa riforma di stampo olonista. Infatti ogni materia sanitaria veniva ad essere completamente sottratta alla città di Venezia, appena annessa, in favore di istituzioni governative a Milano. Quanto poi l'anima della legge fosse d'ispirazione milanese lo si comprende dall'art. 2, per cui:

Art. 2. La direzione delle nuove opere e riparazioni dè porti di commercio e canali marittimi del Regno, compresa parimenti nel suddetto Dipartimento di Marina, passa alla Direzione de' ponti, Argini, e Strade sotto gli ordini del detto Ministero dell'Interno<sup>18</sup>.

Di fatto, con uno stringato decreto composto di due soli – brevi - articoli, l'intera sanità, e l'intera gestione delle acque erano state poste sotto controllo di istituzioni governative a Milano. I beneficiari di questo decreto furono il Magistrato centrale di sanità, e quella che nel breve periodo sarebbe divenuta la Direzione generale d'acque e strade guidata da Giovanni Paradisi. Si trattava di un'azione quasi brutale, nei confronti delle *élites* veneziane, che infatti pochi mesi dopo si recarono a Venezia, sotto l'egida del bolognese (e anti-

---

<sup>15</sup> Decreto 13 novembre 1804, BL, vol. 2, 1804.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Decreto 19 ottobre 1805; BL, vol. 2, 1805.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

olonista) Aldini, per richiedere all'imperatore di concedere una qualche centralità alla città marciana<sup>19</sup>.

Fra i decreti emanati a seguito dei colloqui fra Napoleone e la deputazione, figuravano la creazione del Porto Franco di Venezia<sup>20</sup>, un fondo per il pagamento delle pensioni e il già citato Magistrato centrale d'acque di Venezia<sup>21</sup>. Con la creazione del Magistrato centrale d'acque di Venezia, e la successiva creazione della commissione per i lavori del porto, Napoleone accordava una forte centralità d'acque fuori di Milano, disattendendo completamente il portato del precedente decreto 19 ottobre 1805, che era invece andato a potenziare le prerogative della Direzione. Ancora una volta Napoleone si dimostrava propenso nel rispettare la natura pluricentrica della realtà italiana più di quanto lo fossero le élites milanesi<sup>22</sup>.

Allo stesso modo, con il decreto 5 settembre 1806<sup>23</sup>, vennero creati due Magistrati centrali: uno di sanità continentale e uno di sanità marittima. Il Magistrato centrale di sanità continentale doveva risiedere in Milano, era composto da cinque membri nominati direttamente dal Re e dipendeva direttamente dal Ministero dell'Interno. Le sue ispezioni, in materia sanitaria, erano estese sopra ogni parte del territorio del Regno, anche se ogni regolamento o decisione che emanava doveva previamente essere comunicato al ministro dell'Interno. Il suo compito era poi coadiuvare e indirizzare il lavoro delle commissioni dipartimentali di sanità, e delle deputazioni comunali di sanità.

Il Magistrato centrale di sanità marittima invece, creato sempre con il decreto 5 settembre 1806<sup>24</sup> doveva risiedere in Venezia ed essere composto da tre membri scelti dal Re. Questa istituzione esercitava le sue ispezioni sopra le commissioni dipartimentali di sanità e sui deputati di sanità dei Dipartimenti marittimi, per ciò che riguardava la sanità marittima. In ogni caso dipendeva dal ministro dell'Interno, per le decisioni.

---

<sup>19</sup> Cfr. Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italico* cit., pp. 123-151.

<sup>20</sup> Decreto 25 luglio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Illuminante quanto dettato da Franco Della Peruta, rispetto a quanto avvenuto nel caso della traslocazione da Bologna a Milano dell'Istituto nazionale. Napoleone cercò sempre di tutelare gli altri grandi centri cittadini dell'Italia napoleonica; «L'imperatore consapevole della natura policentrica della realtà urbana dell'Italia settentrionale e della molteplicità dei poli presenti nel suo tessuto culturale, non si dimostrava pienamente convinto della validità di una scelta accentratrice che attribuisse a un istituto trasferito nella capitale del regno un potere eccessivo nel campo dell'organizzazione della cultura»; in Franco DELLA PERUTA, *Cultura e organizzazione del sapere nella Lombardia dell'Ottocento. L'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere dalla fondazione all'unità d'Italia*, in ADELE ROBBIATI BIANCHI (a cura di), *L'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere (secoli XIX-XX)*, Milano, Istituto Lombardo Accademia di Scienze e lettere, 2007, pp. 3-490

<sup>23</sup> Decreto 5 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Bisogna poi dire che, a capo del Magistrato di sanità venne posto il podestà di Venezia, con decreto 7 dicembre 1807<sup>25</sup>. Questa nomina non era per nulla casuale, dato che esattamente lo stesso giorno venne avviata la commissione per i lavori del porto, di cui il podestà di Venezia era il capo, e che avrebbe assunto come si è visto un ruolo rilevantissimo in materia d'acque e strade nella Laguna (quasi fosse l'antico Magistrato d'acque e strade della Serenissima).

Ciò che si sta cercando di dire è che, dopo un tentativo di appropriazione delle materie sanitarie (come quelle d'acque), da parte delle *élites* milanesi, vi fu da parte di Napoleone la chiara volontà di restituire alla città di Venezia una certa forma di centralità, attribuendola però al Comune e non alla Prefettura. Di fatto questa attribuzione di competenze agli ambienti comunali, e non prefettizi, andava ad intaccare fortemente il ruolo dei Consigli di prefettura, che si videro di fatto erodere quelle che in altri Dipartimenti erano le loro naturali competenze. Infatti la presenza del Magistrato centrale d'acque prima, e della commissione per i lavori del porto poi, misero in questione fortemente il ruolo d'acque del Consiglio di prefettura dell'Adriatico. Allo stesso modo in materia sanitaria, a differenza che per la sanità continentale, i Consigli di prefettura non erano stati chiamati a rivestire alcun ruolo in quella marittima.

Come si è già notato, nel Settecento, gli antichi Magistrati di sanità, e d'acque, erano direttamente collegati ai rispettivi senati cittadini, da cui dipendevano. Per questa ragione era venuto naturale attribuire, nell'Italia napoleonica, ai consiglieri di prefettura il ruolo di Magistrati d'acque e strade, perché di fatto ne venivano considerati gli eredi, o comunque identitariamente sovrapponibili.

Al contrario l'identità istituzionale veneziana non era confluita nel Consiglio di prefettura dipartimentale, ma nella Municipalità, attorno a cui si era venuto costruendo un autentico regime d'eccezione (voluta da Napoleone in persona) rispetto al resto dei Dipartimenti italiani. Di conseguenza, il Magistrato di sanità di Venezia, per volontà di Napoleone, sarebbe stato posto sotto la direzione del podestà di Venezia e degli ambienti comunali.

Questa tesi è avvalorata facendo un ragionamento al contrario. Come si è visto i membri degli antichi senati di Bologna, avevano quasi sempre posto propri membri all'interno dei Magistrati di sanità. Avendo intravisto la più o meno forzata attribuzione di un compito semi-rappresentativo di interessi ai Consigli di prefettura e, al contempo, avendo notato le

---

<sup>25</sup> Decreto 7 dicembre 1807; BL, vol. 3, 1807.

diverse analogie e commistioni fra funzione giudiziaria e amministrativa presenti sia nei Consigli di prefettura come nei Senati, porta ad affermare quanto vi fosse da parte delle *élites* dipartimentali un più o meno velato tentativo di trattare i Consigli di prefettura secondo meccanismi simili a quelli in precedenza invalsi nei precedenti senati. Riassumendo, in ogni Magistrato di sanità doveva essere rappresentato un consigliere di prefettura perché prima in ogni Magistrato di sanità doveva presenziare un senatore.

Coerentemente, il legislatore napoleonico provvide ad affermare, col decreto 5 settembre 1806<sup>26</sup> sulla polizia medica, che in ogni commissione dipartimentale di sanità continentale (erede degli antichi Magistrati di sanità) dovessero presenziare obbligatoriamente proprio dei consiglieri di prefettura. Infatti all'art. 43 di tale decreto si affermava che: «le commissioni dipartimentali saranno composte del prefetto, de' due primi consiglieri di prefettura, del presidente del tribunale di prima istanza, di un medico, di un chirurgo e di uno speciale»<sup>27</sup>. Esattamente come per la materia d'acque, i consiglieri di prefettura vennero chiamati ad operare in un ambito solitamente riconducibile all'antica *police*. Queste commissioni dipartimentali, sottoposte al Magistrato centrale continentale, in base all'art. 46 esercitavano «le proprie ispezioni sopra ogni parte del Dipartimento», corrispondendo «direttamente con il Magistrato centrale, colle commissioni dipartimentali»<sup>28</sup>, ed in caso di urgenza, coi Magistrati di sanità e provvedendo «secondo le emergenze a tutti gli oggetti di sanità continentale riguardanti il Dipartimento»<sup>29</sup>. Rispetto ad una tale affermazione si potrebbe argomentare che la forte presenza del prefetto e dei consiglieri di prefettura nelle commissioni dipartimentali di sanità non fosse frutto del recupero di concezioni antiche, ma la semplice intromissione del controllo governativo in ogni sfera d'interesse amministrativo. Si tratterebbe però di un falso problema. Il primo dato da affermare, in realtà, è che la presenza del prefetto, e dei suoi consiglieri, serviva esattamente per porre sotto controllo governativo la materia sanitaria. Il secondo dato, però, è che il modello che venne impostato ricalcava per molti versi pratiche, strutture e dinamiche del passato. Probabilmente si trattava di una cosa voluta, anzi favorita, sempre in quell'ottica di centralizzazione flessibile per cui, agli strappi istituzionali, veniva largamente preferito il recupero delle antiche pratiche, attraverso l'utilizzo di istituzioni estremamente plastiche e mai rigide, ancorché uniformi.

---

<sup>26</sup> Decreto 5 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> La ripresentazione del termine “commissioni dipartimentali” è probabilmente frutto di un errore tipografico.

<sup>29</sup> Decreto 5 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.



Basti pensare proprio al regime d'eccezione accordato alla città marciana. E poi non si può non rimarcare come, in materia sanitaria, le commissioni dipartimentali di sanità, così come i Magistrati di Venezia disponessero di una propria, autonoma, capacità amministrativa, ma anche giudiziaria. In base all'art. 59 «la cognizione delle contravvenzioni ai regolamenti di pubblica sanità punibili con pene correzionali apparterrà rispettivamente ai due Magistrati e alle commissioni dipartimentali di sanità», aggiungendo che «il provvedimento [sarebbe stato] sommario»<sup>30</sup>. Il riferimento alla sommarietà rimandava in modo limpido a quanto invalso nei Consigli di prefettura, e che lentamente sarebbe emerso come contenzioso amministrativo<sup>31</sup>. Basti pensare a quanto affermato dal Consiglio degli uditori, in una relazione al Vice-Re Eugenio di Beauharnais del 1813:

Non potendo quindi nelle circostanze speciali del caso imputarsi al Consiglio di prefettura la trasgressione di una forma intrinseca e sostanziale del giudizio, fu già ripetuto più volte in Consiglio di Stato che nel contenzioso amministrativo, ammeno di una prescrizione di legge o di regolamento che ingiunga qualche atto determinato, in vano si esigerebbe la rigorosa osservanza di quelle forme sacramentali che sono state introdotte dalla legge nei giudizi civili<sup>32</sup>.

Di fatto, oltre alle competenze amministrative, alle commissioni dipartimentali di sanità veniva ad essere attribuito il compito di giudice di primo grado, e ai due Magistrati di Venezia e Milano quello di secondo, peraltro senza possibilità di ulteriore appello<sup>33</sup>. L'esistenza delle commissioni dipartimentali di sanità, pur quasi completamente fuse con la figura del prefetto, e del suo consiglio, erano l'ulteriore testimonianza dell'incapacità di far confluire all'interno della Prefettura tutte quelle istituzioni dalla funzione "mista", come già era avvenuto per le acque. Come già in passato tale sistema misto era portatore di alcune specifiche distorsioni già più volte intraviste. Nel bolognese, per esempio, la commissione di sanità fu sempre celere, e raramente espresse dubbi rispetto alle richieste degli stessi esponenti del Consiglio di prefettura:

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Ravvisabile in più punti all'interno del prossimo capitolo dedicato alla controversia fra il direttore generale d'acque strade Cossoni e l'appaltatore Moltani.

<sup>32</sup> Rapporto del Consiglio degli Uditori al Vice re Eugenio di Beauharnais in data 26 gennaio 1813; ASMI, AeS, 1813, b. 58.

<sup>33</sup> «Art. 60. In questi casi i giudizi de' Magistrati non ammetteranno riclamo; quelli proferiti dalle commissioni dipartimentali per oggetti di sanità continentale, lasceranno luogo al ricorso del Magistrato centrale; quelli proferiti per oggetti di sanità marittima, saranno portati in seconda istanza al Magistrato di sanità marittima»; Decreto 5 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

pubblicata la loro istanza a termini del reale decreto 20 maggio, niuno si è presentato a contraddirla. Chieggono essi, come da pianta annessa alla petizione non già di estradare dall'alveo dell'Idice l'acqua per bonificare dè fondi fuori dell'argine destro. [...] Questo progetto dunque può approvarsi senza prescrivere ai signori Savini alcuna condizione, giacché la deviazione, la bonificazione, i prati, e lo scolo tutti si fanno sulla loro Berleta senza che si rechi, o si possa recare danno alcuno. Colla stessa acqua deviata come sopra domandano ancora i signori di potere alimentare un macero che essi intendono di costruire [...]. E anche questo macero, e quello scolo possono approvarsi come di niun pregiudizio ne al pubblico, ne al privato interesse<sup>34</sup>.

Si trattava infatti di superare un modello di gestione della cosa pubblica che trovava riferimenti più o meno ovunque nell'Italia pre-napoleonica. Un modello basato sul sistema della tutela, ancorato solidamente al binomio pubblico/privato e alla loro composizione. Basti pensare a quanto invalso nello stato mediceo settecentesco:

[nello Stato mediceo le funzioni] si cumulano in capo agli stessi soggetti incaricati di giudicare, dando luogo ad una vasta raggiera di giudici-amministratori specializzati per materie [...] [e lo stesso Neri] lungi dal limitarsi a prendere atto di questa “ confusione di poteri” e magari dallo stigmatizzarla, mostra di considerarla invece come un tratto connaturale dell'edificio pubblico<sup>35</sup>.

Il fatto che nel 1806, però, fossero state previste istituzioni ibride con competenze suddivise per materia, era il segno più evidente della palese incapacità di tagliare in modo netto col passato.

## **La crisi fra Consiglio di prefettura e commissione dipartimentale di sanità, una prospettiva a partire dalle risaie**

LA RISAIA E LE SUE IMPLICAZIONI NELLE QUESTIONI DI PUBBLICO E PRIVATO INTERESSE

Ci si vuole concentrare ora su un particolare aspetto del sistema sanitario dipartimentale del Regno d'Italia napoleonico, e del suo peculiare rapporto con i Consigli di prefettura, ovvero quello del disciplinamento delle risaie. In effetti il tema della sanità è uno dei più

---

<sup>34</sup> La commissione dipartimentale di sanità al prefetto in data 9 dicembre 1807; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

<sup>35</sup> Luca MANNORI, *Il sovrano tutore* cit., p. 419.

vasti, complessi e interessanti ambiti per studiare le interazioni tra pubblico e privato interesse d'ogni epoca. Si tratta di un tema che non è possibile articolare in tutta la sua profondità in questa sede. Molti storici hanno già messo in luce quanto in epoca napoleonica vi fosse un vistoso ampliamento della coltivazione del riso in epoca napoleonica. Forse meno è stato detto del rapporto che si instaurò con le commissioni dipartimentali di sanità, le quali le risaie dovevano controllarle.

Come è noto, fra le varie colture ad alto rendimento, quella del riso nei primissimi anni dell'Ottocento appariva come una delle più redditizie. Al contempo, però, era una coltivazione fra le più complicate da gestire. L'allagamento di vasti appezzamenti di terra, necessario per la coltivazione, comportava due ordini di problemi della massima importanza: uno idrico e uno sanitario. In primo luogo per coltivare il riso era (ed è) necessario disporre di grandi quantità d'acqua, e di un complesso sistema idraulico per farla entrare, e poi defluire, dai campi. Utilizzare così tanta acqua però, in un regime come quello padano, non poteva che provocare problemi con i possidenti vicini, in particolare quelli più a valle, i quali spesso si vedevano letteralmente mancare l'utilizzo di risorse idriche di cui avevano sempre goduto, perché distratte dai proprietari a monte<sup>36</sup>. Da un tale stato di cose emergeva una società a conflitto continuo.

In secondo luogo, tali quantità d'acqua, nei frequenti casi di ristagno, andavano a provocare miasmi mefitici cui molto spesso seguivano vere e proprie epidemie. Se poi si tiene in conto che «in periodo francese si ebbe una forte espansione della coltura del riso che, spesso dovuta alla spregiudicata azione imprenditoriale degli acquirenti dei beni nazionali», aveva provocato «allarme e apprensione nei vecchi ceti proprietari, timorosi delle conseguenze sanitarie, tecniche e sociali della nuova coltivazione»<sup>37</sup>, si comprende come il problema dei risi, nel primo decennio dell'Ottocento si fosse imposto in modo drammatico all'intero *establishment* politico, locale e nazionale.

La coltivazione del riso, ancorché praticata da un privato, toccava sempre un più generale interesse pubblico. In presenza di commistione fra pubblico e privato interesse erano sempre subentrate in questi casi, come si è visto nelle pagine precedenti, apposite

---

<sup>36</sup> Maria Teresa Borgato ha mostrato la complessità della questione delle risaie, unita alla più generale questione della gestione delle acque nel Polesine - fra 1797 e 1806 - in una bella relazione del 1997: Maria Teresa BORGATO, *I progetti idraulici nel Polesine napoleonico*, in Filiberto AGOSTINI (a cura di), *Rovigo e il Polesine tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica 1797-1815*, Rovigo, Minelliana, 1999, pp. 259-275.

<sup>37</sup> Aurora SCOTTI, *Le Accademie di belle arti negli anni napoleonici*, in Elena BRAMBILLA, Carlo CAPRA, Aurora SCOTTI (a cura di), *Istituzioni e cultura in epoca napoleonica*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 116.

magistrature volte alla loro composizione. In epoca napoleonica il sistema si sarebbe sviluppato in un modo del tutto peculiare, che merita di essere descritto per esteso.

#### L'EXPLOIT DELLE RISAIE IN EPOCA NAPOLEONICA, L'ESEMPIO BOLOGNESE

##### Una questione che riguardava l'intera pianura padana

È noto come, in epoca napoleonica, vi fu una forte riconversione delle terre alla coltura della risaie<sup>38</sup>. Utilizzando le parole di Pasquale Villani si comprende immediatamente quanto tale fenomeno non fosse solo vistoso, ma generalizzato in tutta la pianura padana d'epoca napoleonica:

un elemento comune non solo alle regioni lombarde, ma anche a quelle emiliane o di ogni altra località dove le condizioni fossero propizie, è l'estensione della coltura risicola. Non si hanno sempre dati quantitativi, ma le testimonianze sono numerose e tutte cospiranti a far ritenere che, nonostante gli ostacoli frapposti dalle autorità preoccupate dal nocimento che le risaie potevano procurare alla salute pubblica, la spinta all'ampliamento non era contenibile<sup>39</sup>.

Al contempo Villani metteva in luce un altro elemento di grande importanza, che era quello della forte preoccupazione delle istituzioni dipartimentali, rispetto ad avvenimenti al di fuori del loro controllo. In effetti il governo locale faticò oltremodo a regolamentare e disciplinare il fenomeno delle conversioni colturali. Questo perché, in questo preciso periodo, la cultura del riso era troppo lucrativa per i possidenti.

Basti pensare al fatto che «oltre che nella regione di Cremona, le risaie erano numerose nei Dipartimenti del Mincio, dell'Agogna, del Basso Po». Per Tarle addirittura, nel Dipartimento del Reno, «la coltura del riso cominciò a soppiantare [...] l'allevamento di bestiame, che ancora nella metà del Settecento vi era molto sviluppata»<sup>40</sup>.

Si trattava perlopiù di un cambiamento radicale nella gestione delle colture dovuto al cambiamento che la stessa struttura della società civile stava subendo in quel periodo. Per esempio, nel caso delle ormai soppresse partecipanze emiliane<sup>41</sup>: «tra la fine del 1801 e gli inizi del 1802 i beni dell'ex-partecipanza furono sottoposti a due contratti di risai e di

---

<sup>38</sup> Con l'importante esclusione delle terre venete. «[la risaia] ha nel Veneto uno sviluppo ridotto, o meglio circoscritto, che certo non resiste al minimo confronto con la situazione lombarda»; Marino BERENGO, *L'agricoltura veneta dalla caduta della Repubblica all'unità*, Milano, Banca commerciale italiana, 1963, p. 277.

<sup>39</sup> Pasquale VILLANI, *Italia napoleonica*, Napoli, Guida editori, 1978, p. 88.

<sup>40</sup> Evgenij Viktorovič TARLE, *La vita economica dell'Italia napoleonica*, Torino, Giulio Einaudi editore, 1950, p. 117.

<sup>41</sup> Si trattava di terre indivise, gestite secondo meccanismi rotazionali da parte di specifiche comunità.

agenzia che prevedevano appunto l'impianto sistematico della risaia nei terreni irrigui»<sup>42</sup>. Cambiando gli assetti istituzionali e sociali, cambiava anche la proprietà<sup>43</sup>, e di conseguenza anche il modo di fare agricoltura; ma questo cambiamento non era esente da distorsioni.

Vittorio Cuoco, nella sua statistica del Dipartimento dell'Agogna, non esitò a descrivere i molteplici problemi causati dalla coltivazione del riso in quel Dipartimento:

il clima dell'Agogna ha sofferto una sensibile alterazione per le tante acque che la coltivazione del riso e de' prati ha sparse sulla superficie; e i disordini pubblici dell'ozio e della miseria vi hanno introdotte, e vi fomentano malattie, che senza di esse non vi sarebbero. Ne' luoghi appunto ove più estese sono le risaie, e le così dette *marvite*, le quali altro non sono che prati, ove si mantiene l'acqua per tutto il corso dell'anno, la popolazione è più diminuita<sup>44</sup>.

Il problema non era però nuovo ai vari governi e città della pianura padana. Ad esempio nelle Legazioni il problema delle risaie era già stato posto secoli prima, ed era stato risolto in modo netto, attraverso la loro proibizione.

#### Una prospettiva storica dal bolognese

Come diceva Vincenzo Poggioli, in un intervento pubblicato sulla "Biblioteca italiana o sia giornale di letteratura scienze ed arti"<sup>45</sup> – nel bolognese - «nel 1595 il vice-legato Bandini [...] chiamando all'osservanza altri più vecchi bandi ne promulgò uno rigorosissimo in cui vietò la piantagione del riso "anche in terreni disposti a simil sementa, e non buoni ad altro uso". Questo editto fu ripetuto negli anni 1599, 1655 e 1736»<sup>46</sup>. Si trattava di una ripetizione che era la riprova di una certa incapacità (o volontà) delle *élites* governative di bloccare del tutto questo fenomeno. Eppure le istituzioni delle Legazioni sempre lottarono per impedire simili tipi di coltivazione. Nel 1755, l'allora assunteria di sanità più volte tentò di bloccare le conversioni illegali, adducendo «i mali cagionati dalle acque stagnanti» e argomentando «l'insalubrità delle risaie, e l'inconvenienza di lasciarle introdurre nel

---

<sup>42</sup> Alfeo GIACOMELLI, *Le partecipanze emiliane* cit., p. 70.

<sup>43</sup> Renzo DEROSAS, *Regime agrario e proprietà fondiaria nella provincia di Rovigo nella prima metà dell'Ottocento*, in Filiberto AGOSTINI (a cura di), *Rovigo e il Polesine tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica 1797-1815*, Rovigo, Minelliana, 1999, pp. 338.

<sup>44</sup> *Osservazioni sul Dipartimento dell'Agogna dal cittadino L. Lizzoli, commissario del governo presso lo stesso Dipartimento, dirette al cittadino F. Melzi d'Eril*, Milano, Dalla tipografia di Nobile e Tosi, 1802, p. 40.

<sup>45</sup> *Biblioteca italiana o sia giornale di letteratura scienze ed arti compilato da vari letterati*, Milano, Presso la redazione del giornale, vol. XII, 1818, pp. 82-96.

<sup>46</sup> *Ivi*, p. 85.

territorio bolognese»<sup>47</sup>. Eppure «non ostante gli ordini tante volte emanati dal Governo, si erano di nuovo introdotte»<sup>48</sup>.

Ciononostante, pur non riuscendo il sistema istituzionale delle Legazioni a bloccare la conversione delle risaie, ad ogni modo riuscì a limitarne ampiamente l'attivazione. L'arrivo dei francesi, e il relativo vuoto di potere e di controllo avrebbero rimesso completamente in discussione gli equilibri agrari del bolognese (ma più in generale dell'Italia napoleonica<sup>49</sup>). «Dal 1796 allorché passarono que' paesi sotto altra dominazione [le risaie] crebbero per un tratto di tempo a dismisura. La commissione dipartimentale di sanità incominciò a reclamare nel 1799, e qualche anno dopo fu risposto che fossero adottati i regolamenti del Dipartimento dell'Olona, ma furono trovati inconvenienti alle particolari circostanze del paese»<sup>50</sup>.

Di fatto era successo che i regolamenti sanitari per la coltivazione delle risaie fossero stati estesi dal Dipartimento dell'Olona a tutti i Dipartimenti della Repubblica. In questo modo erano stati aboliti tutti i precedenti sistemi e regolamenti, in favore di un modello di stampo milanese. A detta del Poggioli tale scelta era da ricondurre ad un non specificato ministro, il quale aveva voluto tenere una normativa molto liberale in materia agraria, in quanto soddisfaceva alle sue necessità di possidente:

era allora in seggio un ministro che teneva per fermo che nelle sue proprietà private potesse ciascheduno esercitare quel genere di coltivazione che più gli fosse sembrato conveniente, e da questo filosofico principio seppero a stento rimuoverlo e le frequenti mortalità cagionate dall'abuso di quel diritto, e gli ospitali che ridondavano di febbricitanti<sup>51</sup>.

Di fatto, per il Poggioli, la scelta interessata di un ministro, rappresentante specifiche *élites* e condizionato dai propri interessi particolari, aveva provocato problemi di sanità non differibili e di grandi proporzioni. Una normativa così liberale, in un momento in cui la vendita di beni nazionali, così come il cambiamento degli equilibri agrari in favore

---

<sup>47</sup> *Atti della commissione speciale destinata dalla santità di nostro signore Papa Pio VII per le risaie della provincia bolognese, ed altre, l'anno 1816*, Roma, Presso Vincenzo Poggioli stampatore camerale, 1818, p. 7

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

<sup>49</sup> Su questi e altri temi si possono trovare molte notizie e riferimenti nell'utile in: Walter PANCIERA & Saverio RUSSO, *Introduzione*, in Maria Pia DONATO, David ARMANDO, Massimo CATTANEO, Jean-François CHAUVARD, *Atlante storico dell'Italia rivoluzionaria e napoleonica*, Roma, École française de Rome, 2013, pp. 169-171.

<sup>50</sup> *Biblioteca italiana o sia giornale di letteratura scienze ed arti compilato da vari letterati*, Milano, Presso la redazione del giornale, vol. XII, 1818, pp. 88.

<sup>51</sup> *Ivi*, p. 85.

dell'iniziativa privata (la scomparsa delle partecipanze ad esempio), non poteva che causare uno stravolgimento profondo e portare numerosi coltivatori al cambio di coltura. Si trattò di un cambiamento abbastanza epocale, sempre nel bolognese. Basti pensare a quanto detto sempre dal Poggioli, ma anche dalla commissione di sanità pontificia<sup>52</sup>, per cui a fine Settecento i possidenti che erano riusciti a convertire a risaia le loro coltivazioni non erano nemmeno una decina. Nemmeno 20 anni dopo, appena dopo il ritorno dei pontifici, le «valli artificiali, e le risaie occupa[vano] nella campagna bolognese circa 60.000 tornature, che con le valli naturali forma[vano] il totale di tornature 200.000»<sup>53</sup>. L'autore stava con ogni probabilità esagerando le cifre, dato che 60.000 tornature corrispondevano all'impressionante cifra di circa 125 chilometri quadrati, ovvero il 12% circa dell'intera estensione del Dipartimento del Reno<sup>54</sup>. Eppure tali cifre davano perfettamente l'idea del grande cambiamento ormai avvenuto.

Relativizzando le cifre, poi, si comprende quanto il cambiamento fosse ancora più accentuato. In effetti il Dipartimento del Reno era più o meno diviso in due, fra una zona collinare/montuosa a sud, dove la coltivazione dei risi non era possibile, ed una pianeggiante a nord. Tenendo conto che le conversioni erano state eseguite nella sola zona pianeggiante del Dipartimento, ne consegue che, dal punto di vista del paesaggio agrario di pianura, la coltura del riso aveva riguardato non il 12%, ma il 24% della superficie a nord di Bologna. Se poi ai restanti  $\frac{3}{4}$  si sottraggono le numerose valli naturali ancora esistenti nella stessa zona<sup>55</sup>, verso il Po, porta a credere che un ipotetico viaggiatore, attraversando le terre a nord di Bologna, avrebbe intravisto un paesaggio che per cospicua parte era diventato lacustre.

#### LE ISTITUZIONI DI FRONTE AL CAMBIAMENTO

Le conversioni risicole non interessarono solo il bolognese, ma più in generale l'intera pianura padana, e in modo imponente. Un tale fenomeno, come già citato in precedenza, non poteva che mettere in forte apprensione per le conseguenze igienico-sanitarie che

---

<sup>52</sup> *Atti della commissione speciale destinata dalla santità di nostro signore Papa Pio VII per le risaie della provincia bolognese, ed altre, l'anno 1816*, Roma, Presso Vincenzo Poggioli stampatore camerale, 1818.

<sup>53</sup> *Biblioteca italiana o sia giornale di letteratura scienze ed arti compilato da vari letterati*, Milano, Presso la redazione del giornale, vol. XII, 1818, p. 91.

<sup>54</sup> La superficie totale del Dipartimento del Reno era di 482.404 tornature; In Carlo ZAGHI, *I carteggi di Francesco Melzi d'Eril, duca di Lodi, Il Regno d'Italia*, Milano, Museo del risorgimento e raccolte storiche del Comune di Milano, 1965, carte Melzi, tabella n. 116, p. 83.

<sup>55</sup> Sempre a detta del Poggioli la loro superficie era di 140.000 tornature (200.000 tornature complessive meno 60.000 di risaie); *Biblioteca italiana o sia giornale di letteratura scienze ed arti compilato da vari letterati*, Milano, Presso la redazione del giornale, vol. XII, 1818, p. 91.

provocavano. Di fatto le commissioni dipartimentali di sanità esistevano già dai tempi della cisalpina, e vennero reintrodotte già con decreto 18 novembre 1800<sup>56</sup> (27 brumaio anno IX) non appena rientrate le truppe francesi dopo la parentesi austro-russa. Queste commissioni dipartimentali ebbero, fino al 1806, un potere autonomo di normazione all'interno dei rispettivi Dipartimenti, in particolare grazie al silenzio delle istituzioni centrali. Tale capacità di normare si esplicitò nel momento in cui il fenomeno delle risaie si fece sempre più vistoso e dilagante. Il problema più rilevante si poneva rispetto alle distanze dai centri abitati. Infatti ormai era stato dato per assodato che, laddove i campi allagati erano troppo vicini alle case, si venivano a produrre vere e proprie epidemie di febbre. La commissione del Dipartimento dell'Olonza emanò un regolamento sul tema delle distanze il 21 ottobre 1802<sup>57</sup>. Come si è già visto, per volontà ministeriale, tale regolamento venne esteso anche agli altri Dipartimenti, e si ha per esempio notizia del fatto che la commissione dipartimentale di sanità del Serio adottò a sua volta i regolamenti dell'Olonza il 9 maggio 1805<sup>58</sup>.

Di fatto però il problema delle risaie cominciò a diventare un problema anche del governo. Non erano rari i suggerimenti pubblicati dagli esperti non solo per limitare e regolamentare la produzione, ma semplicemente per vietarla<sup>59</sup>.

Fu lo stesso Eugenio di Beauharnais a commissionare al ministro dell'Interno la produzione di una norma comune per l'intero Regno<sup>60</sup>. Il ministro dell'Interno a sua volta emanò una circolare ai prefetti in cui richiese alcune informazioni, col fine di presentare un progetto che fosse «per quanto è possibile completo in tutte le sue parti, e adattato alle diverse circostanze dei paesi»<sup>61</sup>. In primo luogo il ministro volle sapere quali fossero state le

---

<sup>56</sup> Avviso dato a Milano il 27 brumale anno IX; *Raccolta delle leggi, proclami, ordini ed avvisi pubblicati in Milano dal giorno 13 pratile anno VIII (2 giugno 1800) epoca del ritorno dell'Armata francese in questa città*, Milano, Veladini, vol. I, 1800.

<sup>57</sup> Lettera della commissione dipartimentale di sanità del Serio al prefetto del Serio in data 24 luglio 1806; ASBG, PFDS, 1806, b. 89.

<sup>58</sup> «Ad evasiva del di lei decreto 18 andante attergato al rimessoci esibito non possiamo che inoltrarle l'avviso 9 maggio 1805 il quale basando appunto sull'accennato decreto 21 ottobre 1802 della commissione del Dipartimento d'Olonza ne adotta le identiche distanza prescritte per la seminazione dei risi»; *Ibidem*.

<sup>59</sup> «I contadini milanesi, che lavorano nelle risaie, muoiono ordinariamente d'idropsia, e prima d'arrivare a quarant'anni. La Carolina non è giammai si malsana, che allorquando si fa scolar l'acqua dalle risaie. Sarebbe per ciò mio consiglio, che alcuni paesi apprezzando un po' più la salute lasciassero quest'insalubre genere d'agricoltura, o almeno lo restringessero, quanto le circostanze lo permettono - La città di Milano ha l'importantissimo diritto di non tollerare, che alcuno pianti una risaia nei suoi contorni»; G. P. FRANK, *Sistema completo di polizia medica*, Milano, Presso Pirota e Maspero Stampatori-Libraii, vol. 7, 1807, p. 214.

<sup>60</sup> «S. A. I. il Viceré mi commette di presentargli con tutta sollecitudine un regolamento per le risaie, e pei prati a marcita»; Lettera del ministro dell'Interno al prefetto del Serio in data 7 dicembre 1805; ASBG, PFDS, 1805, b. 89.

<sup>61</sup> *Ibidem*.



usanze e le pratiche in ogni Dipartimento<sup>62</sup>, e in secondo luogo chiese informazioni tutte legate alle conseguenze sanitarie prodotte della risaie, ovvero:

- se le acque fossero state in quelle zone «stagnanti o ricorrenti»<sup>63</sup>;
- se i coltivatori avessero ottenuto le necessarie autorizzazioni alle conversioni<sup>64</sup>.

Inoltre il ministro dell'Interno chiese al prefetto di proporre «le distanze delle risare e dei prati a marcita dai luoghi abitati, avuto riguardo al numero delle popolazioni; adducendo le ragioni per le quali verranno proposte le distanze medesime»<sup>65</sup>. In particolare il ministro dell'Interno chiese di indicargli «le malattie che po[tevano] attribuirsi alle risaie ed ai prati a marcita» e se «dacché esist[evano] le risaie, o i prati a marcita, la popolazione [fosse] diminuita, accresciuta, o rimasta uguale né luoghi che gli avvicinano»<sup>66</sup>.

Il problema, già dalle richieste del ministro dell'Interno, stava nell'evidente preoccupazione delle malattie che le risaie creavano, e dalla distanza che queste avevano con i centri abitati. Come si vedrà tutto il tema della sanità napoleonico, nel rapporto con l'impiantazione delle risaie, si sarebbe svolto attorno al nodo delle distanze di queste rispetto alla popolazione cittadina nei vari Dipartimenti.

## **I problemi legati alle conversioni a risaia nella bergamasca e nel bolognese**

Come si è detto nel Dipartimento del Serio venne adottato, dalla commissione dipartimentale di sanità il decreto 21 ottobre 1802 del Dipartimento dell'Olona, in materia di risaie<sup>67</sup>. Non si trattò poi di un caso sporadico, ma che interessò tutti i Dipartimenti del Regno, come anche quello del Reno<sup>68</sup> e che creò non pochi problemi. L'intima natura

---

<sup>62</sup> «1. Se in cotesto Dipartimento esistono regolamenti sulle risaie, e sui prati a marcita. In caso affermativo me li comunicherebbe. 2. Quali utili riforme potrebbero farsi a tali regolamenti. 3. Accennerete: 1 i luoghi dove esistono risaie e prati a marcita, 2: la quantità del terreno coltivato in tal genere di agricoltura; 3 le distanze dai luoghi abitati 4. Le circostanze locali tanto degli abitati che del terreno coltivato a risaia o prato a marcita, cioè clima, vicinanza a laghi, fiumi e canali e direzione dei venti periodici. 5. Se il circondario delle risaie o dei prati a marcita abbondi d'alberi, o ne sia sfornito. 4. M'indicherete la popolazione de' luoghi abitati, nelle cui vicinanze esistono risaie, o prati a marcita»; *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> Lettera della commissione dipartimentale di sanità al prefetto del Serio in data 24 luglio 1806; *Ibidem*.

<sup>68</sup> «In mancanza di regolamenti appositi, ed in pendenza di quello prescritto dal sovrano decreto 5 settembre 1806 fu soggiunto di applicare a questo Dipartimento il regolamento dell'Olona. Ma pei motivi, che ho superiormente accennati, tale applicazione ben lungi dal provvedere al disordine, non servì che a confermarlo»; Istruzioni in materia di sanità del consigliere Savini, membro della commissione dipartimentale

sociale, e istituzionale, ma anche semplicemente geografica dei Dipartimenti, rendeva tali norme non solo inefficaci, ma talvolta addirittura dannose.

Ad ogni modo accadde che l'impianto normativo di una determinata componente regionale dell'Italia napoleonica, venisse esteso all'intera nazione. Così come i felsinei riuscirono a far applicare dallo Stato la loro concezione ordinamentale basata sui corpi d'acque, così la normativa sulle risaie del Milanese venne semplicemente estesa a tutti gli altri Dipartimenti, con l'importante esclusione del Dipartimento dell'Adriatico, che ancora nel 1808 godeva del proprio specifico regime d'eccezione<sup>69</sup>. Finalmente era stata creata, dal centro, una norma chiara e valida per tutti.

Una tale operazione, di fatto sfruttando la tendenza all'uniformazione del sistema istituzionale napoleonico in Italia, non avrebbe però chiuso la questione, ma l'avrebbe fatta invece esplodere.

#### 24 LUGLIO 1806 - IL CASO DELLA COMMISSIONE DIPARTIMENTALE DI SANITÀ E DELLA VERTENZA DELLA MUNICIPALITÀ DI CARAVAGGIO

Il problema dell'applicazione della normativa sulle risaie d'Olona, negli altri Dipartimenti, si pose subito con forza rispetto ai centri abitati. Nonostante non vi fosse certezza, fra gli scrittori contemporanei<sup>70</sup>, sui concreti effetti dei miasmi delle risaie, le città e le comunità erano invece drammaticamente coscienti del nesso di causa fra le epidemie e l'impiantazione di queste colture. Ad esempio il Comune di Caravaggio, nel Dipartimento del Serio, fin dal 1717 era riuscita ad ottenere un particolare privilegio per cui la distanza delle risaie dal centro abitato doveva essere di almeno due miglia<sup>71</sup>. Tenendo conto che Caravaggio, insieme a Treviglio, faceva parte di quella porzione di territorio solo

---

di sanità, per la visita prefettizia del Dipartimento, scritte in data 19 settembre 1810; ASBO, PFAR, 1810, b. 67.

<sup>69</sup> Nella fattispecie, i problemi sanitari, nel Dipartimento dell'Adriatico, ancora nell'aprile del 1808, erano in parte una prerogativa del Magistrato centrale d'acque e strade; «Saranno presenti al sig. cav. Prefetto e presidente di questo Magistrato li motivi che hanno occasionato l'ordine di verificare con le più caute riserve un taglio sulla pubblica strada detta la Malipiera onde dar scolo delle acque che coprendo quei superiori terreni rendevano insalubri e inabitabili i tuguri di quella misera popolazione. FIRMATO Combi segretario»; Magistrato centrale d'acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 7 aprile 1808; ASVE, PFDA, 1808, b. 95.

<sup>70</sup> Giuseppe ROVELLI, *Storia di Como descritta dal cittadino Giuseppe Rovelli*, Como, Dalle stampe di Parte III, Tomo III, Antonio Ostinelli Impressore dipartimentale, 1803, p. 34; Antonio SABATTI, *Quadro storico del Dipartimento del Mella*, Brescia, Per Nicolo Bettoni, 1807, pp. 84-85; Giammaria BASSAGLIA, *Se le risaie siano causa di mali epidemici*, 1785; Carlo AMORETTI, *Viaggio da Milano ai tre laghi maggiore, di Lugano e di Como*, Milano, Dalla tipografia Scorza e Compagno, 1806, pp. 3-4; G. P. FRANK, *Sistema completo di polizia medica*, Milano, Presso Pirota e Maspero Stampatori-Libraii, vol. 7, 1807.

<sup>71</sup> «Prescindendo dal particolar privilegio ottenuto sino nell'anno 1717 della Comune di Caravaggio, che prescrive la distanza di due miglia per la seminazione del riso»; La commissione dipartimentale di sanità al viceprefetto di Treviglio in data 28 luglio 1806; ASBG, PFDS, 1806, b. 89.

recentemente aggregata al Serio, e dalla conformazione completamente diversa rispetto al resto del Dipartimento, si può cominciare a capire il perché proprio qui si poneva il problema delle risaie. Un possidente, ignorando gli antichi limiti del 1717, ma sottacendo al favorevole decreto 9 maggio 1805 (basato su quello dell'Olona del 21 ottobre 1802) cominciò ad operare delle conversioni nella zona. Alle rimostranze della Municipalità, per la lesione di un diritto antico che però considerava ancora valido, la commissione dipartimentale di sanità rispose ordinando al viceprefetto di Treviglio di tentare un componimento fra le parti<sup>72</sup>. Il relatore membro della commissione dipartimentale, autore dell'ordine era Antonio Zanchi<sup>73</sup>, consigliere di prefettura. Egli, oltre ad essere parte del patriato<sup>74</sup> bergamasco più in vista era un facoltoso possidente, era stato membro del comitato di sanità<sup>75</sup> e dal 12 settembre 1802 membro del Consiglio generale del Dipartimento del Serio<sup>76</sup>. Inoltre il suo interesse in materia di sanità, già intravisto in epoca monarchica dalla presenza nella suddetta commissione, era avvalorato dalla sua presenza nel Comitato direttivo dell'importante ospedale maggiore di Bergamo<sup>77</sup>. Sorprende, in ogni caso, la presenza all'interno della commissione di sanità di un consigliere di prefettura come Zanchi<sup>78</sup> dato che il decreto sulla polizia medica - che prevedeva l'intromissione dei consiglieri nelle commissioni - non era ancora stato emanato<sup>79</sup>. Di fatto nel Dipartimento del Serio era in essere una sorta di crisi fra consiglio e commissione ancora prima che una norma la prevedesse.

Ciò che ordinò lo Zanchi, membro della commissione, al viceprefetto di Treviglio peraltro era per molti versi particolare. Infatti gli ordinò di trovare un componimento fra le parti. Di fatto l'attribuzione di un compito eminente giudiziale ad una figura prettamente amministrativa quale era il viceprefetto risultava peculiare, tanto più se si tiene conto che, negli anni successivi, fu il Consiglio di prefettura ad arrogarsi questa competenza. Sta di fatto che il componimento delle ragioni, fra Municipalità di Caravaggio e proprietario non

---

<sup>72</sup> La commissione dipartimentale di sanità al viceprefetto di Treviglio in data 28 luglio 1806; *Ibidem*.

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

<sup>74</sup> Enciclopedia storico-nobiliare italiana, *Zanchi*, vol. VI, Forni editore, 1935.

<sup>75</sup> Raffaella CHIODINI, *Tra decentramento ed accentrimento nell'amministrazione napoleonica: il caso dell'Amministrazione dipartimentale del Serio*, Tesi di laurea, Università degli studi di Milano, Relatore: Livio Antonielli, 1995/1996, p. 42.

<sup>76</sup> *Ivi*, pp. 71-72.

<sup>77</sup> Lo era di certo alla data del 1804, sul prima e dopo non si sono purtroppo rinvenute fonti; ASBG, PFDS, 1804, b. 941.

<sup>78</sup> La sua nomina a consigliere di prefettura risaliva al decreto 23 luglio 1805; BL, Vol. 2, 1805.

<sup>79</sup> Decreto 5 settembre 1806; BL, vol. 3, 1806.

ebbe buon fine, e la causa ritornò in prefettura per essere esaminata<sup>80</sup>. Il prefetto perciò, dovendo egli stesso prendere una decisione, si rivolse alla commissione di sanità, e quindi al Zanchi, per un parere. La risposta del Zanchi fu esplicita:

in fatto di salute pubblica dovendosi per nostra opinione avere riguardo al possesso, in cui si trova tuttora la Comune di Caravaggio d'impedire ogni piantazione a riso entro la distanza dal proprio caseggiato segnata coi termini di viva pietra, stati sempre da rimota epoca riconosciuti; non comprendiamo come la v. prefettura di Treviglio non abbia voluto, o non abbia potuto appoggiarla nella domandata estirpazione [...].Se la Municipalità di Caravaggio avesse infatti portato da prima il suo ricorso a questa commissione né avrebbe senza dubbio ottenuto il conveniente provvedimento<sup>81</sup>.

Per Zanchi il problema stava tutto in un problema di autorità. In primo luogo il viceprefetto non aveva riconosciuto l'autorità dei privilegi della città di Caravaggio, adottando peraltro non l'avviso 9 maggio 1805 della commissione del Serio, ma il decreto 21 ottobre 1802 del Dipartimento dell'Olonia, e causando perciò un fortissimo risentimento nella prima<sup>82</sup>. In secondo luogo per Zanchi l'errore della Municipalità di Caravaggio stava proprio nel non averla interpellata, rivolgendosi invece alla viceprefettura. Ad ogni modo la controversia per la conversione dei campi proseguì per tutto l'anno successivo, e vide spedire da parte della Municipalità una lettera molto accalorata al prefetto, per arrivare finalmente a poter affermare che alcuni possidenti avevano contravvenuto ai regolamenti sulle distanze:

trattandosi sig. prefetto dell'oggetto il più interessante che ai popoli possa accadere, qual è quello della propria sanità, non possiamo neppure per un momento desistere di replicarle i vivi esclami della popolazione di questo comune, invocando la di lei giustizia, contro i suaccennati pochi avidi speculatori, i quali per essere estranei a questo paese, rimangono indifferenti alle nostre sciagure, e senza rimorsi vogliono per un vile

---

<sup>80</sup> Lettera del viceprefetto di Treviglio al prefetto in data primo settembre 1806; ASBG, PFDS, 1806, b. 89.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> «Le ha fatto sorpresa [alla commissione] che siasi allegato un decreto della commissione d'Olonia, la quale è affatto estranea a qualsiasi ispezione nel Dipartimento»; Prefetto del Serio al viceprefetto di Treviglio in data 24 luglio 1806; *Ibidem*.

guadagno esporre questa popolazione a divenire vittima miserabile delle pestifere esalazioni delle loro abusive risaie<sup>83</sup>.

Da un tale testo, chiaramenteedulcorato, ma illuminante, emergeva quanto le città mal tollerassero le coltivazioni del riso, e di quanto spesso le conversioni non fossero opera di cittadini residenti, ma di “speculatori”, peraltro “estranei”. Si trattava di una vera e propria supplica, che partiva dal presupposto che l'amministrazione avrebbe dovuto avere a cuore il più importante degli ambiti di sua pertinenza, la sanità, ovvero la tutela dell'interesse generale.

#### LE CONVERSIONI NEL BOLOGNESE

Se il fenomeno delle conversioni a risaia riguardò, nel Serio, fundamentalmente solo la zona di Treviglio e di Caravaggio, così non fu nel Bolognese, dove il fenomeno assunse proporzioni notevolmente più evidenti. Basti pensare a quanto affermato dalla Municipalità di San Giovanni in Persiceto:

fra le molte e sterminate risaie che in ogni angolo si attivano del nostro circondario, se ne costruisce una assai estesa nel quartiere di Tivoli ossia Dusertola dai successori singolari del s. Giovanni Davia. Sarebbe superfluo il reclamo nostro se diretto fosse dalle sole visite di sanità o degli altri generi d'agricoltura, mentre abbiamo nel loro consiglio, o signori, chi veglia, chi discerne e chi provvede saggiamente<sup>84</sup>.

Dalla richiesta si potevano desumere due aspetti fondamentali, che cioè il fenomeno delle conversioni non solo fosse vistoso in quelle contrade, ma che fosse addirittura sistematico, fino alla creazione di “sterminate risaie”. Inoltre emergeva chiaro dalla domanda che, pur trattandosi di una domanda inerente materie di sanità, la Municipalità non presentò la richiesta alla commissione dipartimentale di sanità (che pur era già stata attivata), ma al Consiglio di prefettura facente funzione di Magistrato d'acque e strade. In effetti, nel periodo transitorio del 1806-1808<sup>85</sup>, attraverso l'interazione con il decreto 5 settembre 1806<sup>86</sup> sulla polizia medica per cui il prefetto, e due consiglieri di prefettura sarebbero entrati nell'organico della commissione dipartimentale di sanità, era venuto a

---

<sup>83</sup> Municipalità di Caravaggio al prefetto del Serio in data 21 giugno 1807; *Ibidem*.

<sup>84</sup> Municipalità di San Giovanni in Persiceto al Consiglio di prefettura f. f. di Magistrato d'acque in data 13 marzo 1807; ASBO, PFDR, 1807, t. 25 r. 3 b. 1.

<sup>85</sup> In cui Magistrato d'acque e strade e il Consiglio di prefettura erano sostanzialmente fusi.

<sup>86</sup> Decreto 5 settembre 1806, BL, vol. 3, 1806.

prodursi nella sostanza una sorta di super-Magistrato con una notevole sovrapposizione di competenze.

Passando ad un altro caso, bisogna rimarcare come il Consiglio di prefettura del Reno, per la specifica materia dell'attivazione delle risaie, non si ritrovò di fronte ad una società di soli privati possidenti, ma a una società che nei fatti era ancora intimamente corporata. Tale natura del tessuto sociale emergeva dalle stesse richieste, le quali molto spesso erano avanzate proprio da corpi sociali, e nemmeno sempre dalle Società di interessati. Ad esempio accadeva che le richieste per le bonificazioni venissero inviate, nel Dipartimento del Reno, da parte di "Stati":

gli amministratori dello Stato Solimei per ottenere regolarmente la superiore concessione di ridurre a valle nel Comune di Castel Franco una possessione denominata la Barca per l'estensione di tornature 80 derivando le acque parte dalla Muzza e parte da e parte del Bisentolo, alle quali si propone di dare scarico nello scolo Muzzetta, mediante apposite chiaviche da costruirsi come da mappa<sup>87</sup>.

Lo "Stato", nel Bolognese d'antico regime (ma a quanto pare anche napoleonico), si poteva più o meno definire come un corpo sociale, principalmente nella sua accezione di cassa contrapposta a quella camerale, cioè alle finanze del principe. In questo caso, in qualità di proprietario di determinati di terreni, lo Stato Solimei chiese di poter effettuare le conversioni<sup>88</sup>. Al di là dell'assoluta specificità dell'attore, il procedimento seguì uno schema per certi versi classico, non dovendosi effettuare alcun tipo di appalto, dato che si trattava di operazioni fatte su acque private, da parte di un corpo non pubblico, e senza l'intervento delle casse statali. Al contempo il Consiglio di prefettura fece un primo passo chiedendo un parere prima della commissione dipartimentale di sanità, e poi del Magistrato d'acque e strade:

---

<sup>87</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 1

<sup>88</sup> Prendendo un altro esempio: «A termini e per l'effetto voluto dal Decreto di sua altezza imperiale dè 20 maggio p. p. art. 4 rende pubblica la petizione prot. Pref. n. 26427 reg acque n. 850 dè eredi fiduciari dello stato Savioli, con cui addimandano di essere facoltizzati ad attivare una risara nel Comune di Castel Franco in un fondo detto Pennacino, servendosi delle acque di alcuni fontanoni esistenti in detto fondo, le quali acque viene proposto dai ricorrenti di scaricare nel canale detto di Manzolino mediante una loro chiavica deonominata Barzellini come da mappa ostensibile agli atti dell'infrascritto capo d'ufficio. Chiunque avesse ragionevoli motivi d'opporli alla mentovata richiesta non solo riguardo alla derivazione, ma ben anche per oggetti sanitari, li produca ai nostri atti nel termine di trenta giorni decorrendi dalla pubblicazione del presente»; Avviso del prefetto presidente Mosca in data 14 dicembre 1807; ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

L'istanza non incontrò difficoltà né presso la commissione di sanità che riferì favorevolmente con suo dispaccio delli 29 gennaio 1806, né presso il Magistrato d'acque come risulta dal suo rapporto delli 21 nov 1805, al quale sono poste e suggerite del suo consultor idraulico sig. Giusti<sup>89</sup>.

Ovviamente tali richieste avevano solo natura formale, dato che il Magistrato d'acque era *de facto* il Consiglio di prefettura, e la commissione dipartimentale di sanità pure. Si trattava di una crisi che certamente velocizzava i procedimenti, e che al contempo evitava lunghi scontri istituzionali, ma al contempo approfondiva esponenzialmente il rischio di piegare le decisioni istituzionali a interessi particolari. Il governo dell'interesse, tramite interessati, tipico dell'antico regime, poteva funzionare in un sistema di pesi e contrappesi talmente articolato da inibire distorsioni. Il permanere di tracce dell'antico sistema, in un modello tendente all'accentramento come quello napoleonico, avrebbe paradossalmente eliminato i contrappesi, ma non i pesi, lasciando molta più mano libera alle persone interessate detentrici le leve del potere locale. Fu probabilmente anche per questo aspetto che maturò l'idea per cui fosse necessario creare nuovi tipi di contrappeso al potere amministrativo. Un contrappeso che, come si vedrà, avrebbe preso il nome di contenzioso amministrativo.

Il passaggio della richiesta dello Stato Solimei per le verifiche del Magistrato, e della commissione, costituiva nei fatti una forma di controllo diretta, avente fine di tutela dell'interesse pubblico. Esisteva però un secondo passaggio, che si potrebbe definire di controllo indiretto. Ogni richiesta di conversione andava resa pubblica per vedere se si fossero affacciati possibili oppositori, che avessero potuto risentire un danno dall'opera. Nel caso dello Stato Solimei le opposizioni furono due: la prima fu di un privato, proprietario di risaie, per il danno che avrebbe potuto provocargli la conseguente scarsità d'acqua<sup>90</sup>; la seconda fu prodotta dalla Municipalità di Castel Franco:

L'altro oppositore fu la Municipalità di Castel Franco, sul riflesso del pregiudizio che agli abitanti ne sarebbe derivato dall'insalubrità dell'aria per effetto di questa bonificazione<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> ASBO PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 1.

<sup>90</sup> Relazione del Consiglio di prefettura scritta in data 4 maggio 1807; *Ibidem*.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

Ancora una volta emergevano i timori di un Comune per i danni che l'impiantazione di una valle, o di una risaia, avrebbe potuto provocare fra i suoi abitanti.

Gli Stati, le Municipalità e i privati non esaurivano la società corporata d'acque del Dipartimento del Reno. Nel maggio 1807 un privato di nome Zucchini chiese di poter formare una risaia all'interno della propria tenuta, detta "Tassinara", nel Comune di San Giacomo Lorenzatico, utilizzando le acque del torrente Samoggia<sup>92</sup>. Come nei molti altri casi la petizione venne pubblicata, e in risposta «insor[sero] molte opposizioni»<sup>93</sup>. «Le prime» opposizioni vennero presentate dagli «interessati del condotto Romita» reclamando «contro la servitù a cui si vorrebbe sottoporre il medesimo condotto»<sup>94</sup>. La seconda istanza venne presentata dagli «interessati nel cavamento Amola e nel cavamento Palata» asserendo il loro «dissenso a ricevere acque estranee nel cavamento suddetto». La terza venne presentata «de' partecipanti di San Giovanni in Persiceto, pe' quali appunto verificandosi la bassa loro situazione e la circostanza di non potere scolare le loro valli e terreni che nella maggior magrezza del cavamento, affacciano il pregiudizio gravissimo che loro ne risulterebbe se si immettessero acque e estranee»<sup>95</sup>. Infine vennero presentate ulteriori petizioni di «alcuni particolari possidenti» per «qualunque danno che potrebbe risulterne tanto ai scoli pubblici ne quali essi hanno interesse, quanto ai particolari propri scoli»<sup>96</sup>.

Nei fatti alla semplice richiesta di un privato per eseguire dei lavori, si erano opposti non solo dei privati, ma anche delle Società di interessati, ovvero corpi d'acque. E in questo caso si palesò l'opposizione addirittura di una partecipazione, ovvero di corpo per la gestione collettiva delle terre, le di cui origini affondavano profondamente nel medioevo<sup>97</sup>. Una volta presentate tutte le petizioni l'aggiunto per acque e strade al Consiglio di prefettura Isolani richiese all'ingegnere di preparare un progetto di regolamento che evitasse tutti i danni e rischi paventati dai reclamanti. Al contempo l'aggiunto Isolani avvisò che «trattandosi di una bonificazione e risara costruita in addentro senza le opportune formalità si renderà necessario d'interpellare il voto della commissione di sanità»<sup>98</sup>. A una tale proposta dell'Isolani, i consiglieri Agucchi e Salina, risposero con un semplice «convegno

---

<sup>92</sup> *Ibidem.*

<sup>93</sup> *Ibidem.*

<sup>94</sup> *Ibidem.*

<sup>95</sup> *Ibidem.*

<sup>96</sup> *Ibidem.*

<sup>97</sup> Peraltro la partecipazione di San Giovanni in Persiceto esiste ancora oggi; Cfr. Alfeo GIACOMELLI, *Le partecipanze emiliane* cit., pp.33-100.

<sup>98</sup> *Ibidem.*



pienamente»<sup>99</sup>. Di fatto al consigliere relatore era stato attribuito il compito di coordinare la questione, all'ingegnere di trovare soluzioni tecniche, ai possidenti di effettuare un controllo indiretto, alla commissione di tutelare la salute e a agli altri due consiglieri di verificare la correttezza dell'operato. Ciò che risalta però non è tanto una soluzione giudiziale di una controversia, ma un momento addirittura precedente. Quello che era appena avvenuto, e che quotidianamente avveniva in tutti i Consigli di prefettura per acque e strade dell'Italia napoleonica, era un continuo e incessante componimento di svariati interessi avanzati dai più svariati soggetti. Una tale componimento, in un Dipartimento come quello del Reno, massicciamente interessato dal fenomeno delle conversioni a risaia, entrò nel quotidiano lavoro del Consiglio di prefettura, e della commissione dipartimentale di sanità, per le numerose richieste d'autorizzazione a impiantare le risaie (o i prati<sup>100</sup>), per costruire le relative chiaviche e scoli, per bonificare i terreni necessari, per ridurre a valle i terreni<sup>101</sup>, per allargare le chiaviche e infine per fare le colmate<sup>102</sup>.

Come si è visto contro l'azione privata era proprio la società corporata a reagire. Non si trattava poi sempre di semplici privati, ma anche di abili speculatori, che a volte avevano importanti nelle istituzioni governative dipartimentali, ma anche Statali. Il primo rappresentate di questi era il più importante politico bolognese, ovvero il già visto Antonio Aldini, il quale nell'appena creata tenuta di Galliera introdusse ed estese sistematicamente la coltura del riso<sup>103</sup>, importandovi le pratiche già in uso nel Milanese<sup>104</sup>. Inoltre sempre l'Aldini fu in prima linea nel rintuzzare i sempre più rumorosi reclami contro le oggettive speculazioni risicole che ormai affliggevano estese parti del nord Italia. Fu in questo modo che nacque il corrosivo libro di Aldini "Osservazioni sul discorso pubblicato per le stampe Marsigli di Bologna col titolo delle risaie e de' pessimi loro effetti"<sup>105</sup>.

---

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> «Le significhiamo signor commendatore prefetto che puonsi accordare alli signori Carlo ed Ercole Savini di colmare il terreno dietro il torrente Idice nel Comune di Pizzocalvo, e di metterlo ancora a prato irrigatorio. Ciò non potrà produrre pregiudizio alla salute degli abitanti come potrebbe succedere se in tale luogo s'introducesse la coltivazione del riso, essendo quelle situazioni d'aria salubre»; Commissione dipartimentale di sanità al prefetto in data 27 novembre 1807; *Ibidem*.

<sup>101</sup> «[il Consiglio di prefettura] opina che non debba essere ulteriormente impedita al sig. Snidalotti la formazione della valle in questione»; Registro del Consiglio di prefettura, 9 aprile 1808; ASBO, PTAG, b. 74.

<sup>102</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

<sup>103</sup> «Si deve credere che, salvo piccole risaie clandestine, l'ingente estensione della coltura sia seguita agli acquisti dell'Aldini»; Renato ZANGHERI, *La proprietà terriera* cit., p. 125.

<sup>104</sup> «[dei terreni di Antonio Aldini e della sua grande tenuta di Galliera] va posto in rilievo, innanzitutto, il sistema di irrigazione delle risaie, che si estendono in un solo corpo [...]. Così la risaia è irrigata ad imitazione di quanto praticasi nel Milanese»; *Ibidem*.

<sup>105</sup> La paternità di Aldini del libro è comprovata da Gaetano MELZI, *Dizionario di opere anonime e pseudonime di scrittori italiani o come che sia aventi relazione all'Italia*, Milano, Coi torchi di Luigi Di Giacomo Pirola, Tomo II,

In particolare furono le Società di interessati, le partecipanze, gli Stati, ma soprattutto i comuni ad opporsi, con alterni successi, contro i danni sanitari provocati dalle conversioni. Nel 1807-1808 i problemi sanitari, le epidemie, le febbri non erano più solo un rischio paventato, ma una realtà denunciata più o meno ovunque e sotto gli occhi di tutti:

le comuni di Prenano, Cento di Budrio, nel cantone di Budrio, e quelle di Anzola e S. Giovanni in Persiceto trovansi in consimile costernazione che per eguali reclami la commissione ha verificato. Dal complesso di tante osservazioni non è più da dubitare che le risaie sono perniciosissime in quelle situazioni ove l'aria era pura, e sottile, e dove manca l'abbondanza dell'acque. La salute della popolazione sarà sempre compromessa quando l'autorità non s'occupi e ripara<sup>106</sup>.

La commissione dipartimentale di sanità, composta dai consiglieri di prefettura e dal prefetto, ma anche da «un medico, di un chirurgo e di uno speciale»<sup>107</sup> si dimostrò in questo sensibile ai problemi che ormai si imponevano alle istituzioni dipartimentali. In effetti, e non è certamente un caso che, sia da parte governativa, come da parte locale, fosse emersa l'esigenza di regolamentare, una volta per tutte, un ambito così importante. Il primo passo fu di ordinare la compilazione di un regolamento organizzativo per le commissioni dipartimentali di sanità. Sempre a Bologna l'organizzazione proposta presentava un elevato grado di compatibilità con il Consiglio di prefettura. In primo luogo il prefetto ne era dichiarato il capo, con le funzioni esecutive<sup>108</sup>, come nel Consiglio di prefettura. Il medico, il chirurgo e lo speciale previsti dall'art. 43 del decreto 5 settembre 1806<sup>109</sup> non avrebbero potuto operare se non in presenza di un consigliere di prefettura<sup>110</sup>. Inoltre in base all'art. 4, dietro espressa richiesta del prefetto, la commissione avrebbe dovuto esprimere il proprio

---

1852, p. 297; il Libro è: *Osservazioni sul discorso pubblicato per le stampe Marsigli di Bologna col titolo Delle risaie e de' loro pessimi effetti*, Forlì, Tipografia Casali, 1815.

<sup>106</sup> ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2.

<sup>107</sup> Decreto 5 settembre 1806, art. 43; BL, Vol. 3, 1806.

<sup>108</sup> «Art. 2. Il prefetto disimpegna direttamente ogni indagine esecutiva risultante da massime e regolamenti in corso»; Progetto del prefetto mosca del Reno per la riforma provvisoria [ma mai modificata] della commissione dipartimentale di sanità; ASBO, PFDR, 1808, t. 25, r. 1-7.

<sup>109</sup> Decreto 5 settembre 1806, art. 43; BL, Vol. 3, 1806.

<sup>110</sup> «Art. 3. Il medico, il chirurgo, e lo speciale membri della commissione fanno coll'assistenza di un consigliere di prefettura gli esami per l'esercizio della flebotomia, dell'ostetricia, della speziaria, della Marescalchia, e per la vendita al minuto delle droghe. Il risultato è rimesso al prefetto per la corrispondente evasione», e anche «Art. 5. Le visite alle spezierie, e per ogni altro caso riguardante la pubblica salute si esauriscono dai professori medesimi in unione ad un consigliere di prefettura, e dietro formale eccitamento del prefetto, al quale in seguito esibiscono l'analogo rapporto»; *Ibidem*.

voto, su cui sarebbe poi spettato al prefetto di decidere<sup>111</sup>. Come già avveniva nel Consiglio di prefettura, al prefetto, nel regolamento proposto, veniva concesso il diritto di nominare un membro della commissione affinché prendesse specificatamente esame della vertenza, per poi riferire alla commissione nella sua interezza<sup>112</sup>. Infine veniva dichiarato che tutti gli oggetti contenziosi in materia di sanità sarebbero stati dichiarati di pubblica amministrazione, e quindi sarebbero stati devoluti proprio al Consiglio di prefettura:

Art. 9. Tutti gli oggetti contenziosi, e che involgono ispezioni economiche massime per obbligare le comuni ad incontrar spese sono trattati dal prefetto cò metodi in corso per gli affari di pubblica amministrazione<sup>113</sup>.

Nei fatti, in modo quasi impalpabile, ma al contempo concretissimo, le materie legate alla sanità stavano scivolando per la parte amministrativa, ma anche giudiziaria, verso il Consiglio di prefettura. Un Consiglio di prefettura che, peraltro, dal 24 ottobre 1806 aveva assorbito in sé anche anche l'incarico di Magistrato d'acque e strade<sup>114</sup>. In effetti stava avvenendo, attraverso una decisione presa dal basso, l'introduzione delle materie sanitarie in quelle di pubblica amministrazione, e di conseguenza nell'orbita del Consiglio di prefettura. Il fenomeno della fusione della commissione dipartimentale all'interno della Prefettura non avrebbe infine riguardato il solo Dipartimento del Reno. Il 24 dicembre 1808 il ministro dell'Interno ordinò, come già era successo in precedenza al Consiglio di prefettura, e poi al Magistrato d'acque e strade, che il personale delle commissioni dipartimentali di sanità dovesse essere ricoperto da quello delle prefetture:

S. A. I. il principe Viceré avendo considerato che il decreto 5 settembre 1806 non accorda alle commissioni dipartimentali di sanità uffici ed impiegati appositi ha determinato che al servizio delle medesime debbano supplire gl'impiegati delle prefetture. La prevengo, sig. prefetto, di questa superiore determinazione, e la invito a darvi esecuzione, cominciando dal diffidare gl'impiegati subalterni di codesta commissione,

---

<sup>111</sup> «Art. 4. Ad ogni richiesta del prefetto i professori indicati nell'articolo precedente, e quegli fra essi, che ne riceve l'invito, emette il proprio voto in iscritto circa gli oggetti, pe' quali viene interpellati»; *Ibidem*.

<sup>112</sup> «Art. 8 E' lecito al prefetto di rimettere preliminarmente l'esame di una vertenza qualunque ad uno degl'individui della commissione, affinché nella successiva seduta lo riferisca al proprio voto»; *Ibidem*.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> Decreto 24 ottobre 1806 «riguardante il Magistrato d'acque e strade da esercitarsi provvisoriamente nei Dipartimenti dai Consigli di prefettura»; BL, vol. 3, 1806.

che col giorno primo del prossimo venturo anno cessano dal rispettivo loro impiego<sup>115</sup>.

Nel mentre avveniva la fusione della commissione in prefettura, veniva a concludersi l'*iter* della riforma del sistema delle risaie. Già «nel 1806 il Ministero dell'Interno [aveva commissionato] a tutti i Dipartimenti del Regno, e di qui alle società agrarie, l'inchiesta sulle risaie finalizzata alla compilazione di un regolamento [...] volto a impedire il dilagare della coltivazione del riso a ridosso dei centri abitati, per ragioni di tutela igienico-sanitaria (nel Lodigiano, nel Pavese, in Lomellina, nel novarese)»<sup>116</sup>. A conclusione di tale inchiesta venne varato il decreto 3 febbraio 1809 sul tema delle risaie.

## **Il decreto 3 febbraio 1809 – Le implicazioni dell'uniformazione normativa**

### IL TESTO

Il decreto 3 settembre 1809 fu il primo vero tentativo di porre un argine alle molte distorsioni provocate dalla confusione normativa dell'ultimo decennio. Il continuo conflitto fra norme dipartimentali, le antiche norme cittadine e la mancanza di un riferimento normativo centrale aveva comportato non solo numerosi litigi, ma anche l'espansione incontrollata di una coltivazione ormai dai più considerata dannosa per la salute. Il decreto 3 settembre cercava, in questo senso, di porre dei limiti chiari e validi per tutti. In primo luogo all'art. 1. venne affermato che «nessuno per l'avvenire potrà convertire terreno in risaia senza una permissione speciale del prefetto del Dipartimento in cui sono situati i beni»<sup>117</sup>. Nessun riferimento veniva fatto rispetto ad altre istituzioni, come la commissione di sanità, o il Consiglio di prefettura, anche se poi sarebbe stato nello specifico a queste istituzioni che sarebbe spettato verificare, controllare, decidere e in alcuni casi giudicare. In effetti la mancata citazione di queste istituzioni, pur non estromettendole effettivamente, era il segno di quanto ormai la figura del prefetto fosse divenuta centrale ed ineliminabile nel panorama istituzionale dipartimentale.

Gli articoli 2, 3, 4 e 5 disciplinavano invece le distanze dai centri abitati, secondo un criterio proporzionale basato sulla popolazione dei comuni:

---

<sup>115</sup> Il ministro dell'Interno a Mosca prefetto in data 24 dicembre 1808; ASBO, PFDR, 1808, t. 25 r. 1-7.

<sup>116</sup> Aurora SCOTTI, *Le Accademie di belle arti* cit., p. 116.

<sup>117</sup> *Atti della commissione speciale destinata dalla santità di nostro signore Papa Pio VII per le risaie della provincia bolognese, ed altre, l'anno 1816*, Roma, Presso Vincenzo Poggioli stampatore camerale, 1818, p. 162.

Art. 3. La permissione di stabilire nuove risaie non potrà mai essere accordata dai prefetti, cioè:

comma 1° Rispetto alla capitale del regno, che pei terreni dalla capitale ottomila metri almeno;

comma 2° Rispetto ai comuni di prima classe e piazze forti, che pei terreni distanti cinquemila metri almeno;

comma 3° Rispetto ai comuni di seconda classe, che pei terreni distanti almeno duemila metri;

comma 4° E finalmente rispetto ai comuni di terza classe, che pei terreni distanti cinquecento metri almeno<sup>118</sup>.

Il problema stava tutto nel fatto che, pur stabilendo delle distanze certe e pur affermando le relative punizioni e indicando precisamente un'autorità preposta, le distanze previste favorivano in modo chiaro i possidenti e gli speculatori. Di fatto comuni come Anzola, che contava 1800 abitanti<sup>119</sup>, o Cento di Budrio, che ne contava 1400<sup>120</sup>, cioè comuni di terza classe, da questo momento in poi avrebbero dovuto accettare le conversioni in risaia anche a soli 500 metri dal limite dei caseggiati. Si trattava di una distanza irrisoria, se si vuole tenere conto che problemi epidemici, febbri e malattie venivano denunciati già da comuni di seconda classe come Budrio (5.700 abitanti<sup>121</sup>) e San Giovanni in Persiceto (9.000 abitanti<sup>122</sup>) per distanze assai maggiori.

Il problema era attenuato dal fatto che la distanza non si sarebbe dovuta prendere dalla chiesa, come era in uso nel Dipartimento dell'Olona, ma «nei comuni murati, dalle mura che li circondano, e nei comuni non murati, dall'ultima casa che fa parte delle abitazioni aggregate componenti il comune»<sup>123</sup>. Veniva in questo modo risolto il grosso problema d'attuazione del vecchio decreto regionale d'Olona, emanato in un Dipartimento in cui i centri cittadini erano un corpo più o meno unitario, in Dipartimenti come quello del Reno, dove i centri abitati erano maggiormente dispersi.

Come si vedrà nelle prossime pagine il decreto 3 settembre non solo non risolse i sempre più urgenti problemi sanitari dei Dipartimenti, ma addirittura li acuì. Non solo perché diminuì le distanze entro cui si potevano coltivare le risaie, ma in taluni casi rese

---

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> Decreto 8 giugno 1805, BL, vol. 1, 1805.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> *Atti della commissione speciale destinata dalla santità di nostro signore Papa Pio VII per le risaie della provincia bolognese, ed altre, l'anno 1816*, Roma, Presso Vincenzo Poggioli stampatore camerale, 1818, p. 162.

possibili tali conversioni anche laddove, per antichi decreti, concessioni, consuetudini, privilegi o prassi erano sempre state vietate.

Infine venne stabilito che venisse richiesto il parere dei consigli comunali, e Consigli generali del Dipartimento, affinché esternassero il proprio parere sulla presenza di risaie, e se fosse utile approvare specifici regimi d'eccezione dovuti a situazioni particolari:

Art. 7. Ci riserviamo di deliberare sulla proibizione delle dette risaie e sulle epoche di tale proibizione, dopo aver preso cognizione del parere esternato in proposito dai consigli municipali, e dai consigli generale del Dipartimento<sup>124</sup>.

In questo modo veniva definitivamente a chiudersi la riforma di un ambito solo apparentemente marginale, come quello delle risaie, ma della massima importanza per le implicazioni economiche, sanitarie, e istituzionali di gran parte dell'area padana del Regno d'Italia napoleonico. Il passaggio aveva natura fondamentale perché veniva superata la precedente situazione in cui le istituzioni governative, peraltro dipartimentali, semplicemente avevano cercato di coprire con i loro decreti i “buchi” di diritto. Nella fattispecie ogni comune, o società, o comunità che avesse detenuto particolari privilegi o concessioni, non li avrebbero visti toccati dal potere governativo dipartimentale.

Il passaggio del decreto 3 settembre 1809 vide invece l'imposizione da parte del governo di una norma comune per tutti. Un governo che solo in seconda battuta si riservò il diritto di valutare eventuali richieste di deroga, o d'eccezione, per specifiche situazioni contingenti. Peraltro le eccezioni vennero richieste ai consigli comunali e ai Consigli generali, ma essendo logicamente i Consigli di prefettura le istituzioni più adatte a confrontarsi sul tema, anche e proprio in virtù della loro crasi con le commissioni dipartimentali di sanità, avvenne che formalmente furono i Consigli generali a stilare dei progetti per le eccezioni, ma che nel concreto furono i Consigli di prefettura a venire ad essere interpellati, come avvenne ad esempio nel Reno<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> *Ivi*, p. 163.

<sup>125</sup> «Il Consiglio di prefettura corrisponde ai di lei inviti datati nel 29 settembre p. p. sotto il n. 35453, col sottoporle il di lui parere sul voto del consiglio dipartimentale intorno alle distanze delle risaie degli abitanti, affinché questa coltivazione per se stessa proficua non sia esercitata col sacrificio delle popolazioni, ed abbia così il suo pieno effetto il provvido reale decreto 3 febbraio 1809, il quale vuole assicurata la pubblica salubrità e protetta l'industria dei possessori. Quindi si esporranno pienamente le massime del consiglio dipartimentale; poscia l'applicazione delle stesse massime fatte dal medesimo; ed in fine il consiglio scrivente esporrà le sue osservazioni sul detto voto, ed il di lui parere in dettaglio»; Il Consiglio di prefettura al prefetto per la questione delle risaie e loro costruzione nel Dipartimento nel settembre 1810 (circa); ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

Ciononostante, ciò che avvenne fu un quasi completo ribaltamento dei piani, con una maggiore uniformazione del sistema, che avrebbe però comportato un altro ordine di problemi.

#### L'APPLICAZIONE

##### Nel Dipartimento del Serio

Quanto il decreto 3 febbraio 1809, invece che risolvere il problema, andasse ad acuirlo, lo si comprende da una nota inviata dal prefetto del Dipartimento del Serio al ministro dell'Interno nel 1812, ovvero qualche anno dopo la promulgazione della norma:

poche sono le comuni in questo Dipartimento nel circondario delle quali esistano risaie e prati a marcita. Dopo la proclamazione però del r. decreto 3 febbraio 1809 le risaie aumentarono sensibilmente nei territori di Caravaggio e Bariano uniche comuni forse dove esistono fondi a questo genere di coltura, e ciò avvenne perché le distanze stabilite dal sullodato decreto sono molto minori di quelle che prima erano in corso<sup>126</sup>.

Come si è già intravisto precedentemente, solo nei territori più a sud del Dipartimento del Serio, quelli recentemente annessi dall'ex-austriaco ducato di Milano, evidenziavano un grado di adattabilità al sistema della risaia. Allo stesso tempo Caravaggio, aveva sempre goduto di una particolare concessione, per cui le risaie dovevano essere poste ad almeno due miglia dal centro abitato<sup>127</sup>. Tenendo conto che due miglia lombarde corrispondevano, grosso modo, a 3500 metri<sup>128</sup>, ciò voleva dire che la condizione di Comune di seconda classe del Comune di Caravaggio<sup>129</sup> avrebbe portato le distanze a 2000 metri<sup>130</sup>, quasi dimezzandole. Il problema si poneva però perché, man mano che le risaie, fra il 1810 e il 1815, si avvicinavano ai centri abitati, aumentavano anche le epidemie. Come ad esempio a Fornovo, paesino di terza classe posto proprio a due chilometri da Caravaggio (e quindi protetto dal suo privilegio), che dovette sopportare il ben più basso limite di 500 metri. Il 3 dicembre 1815 venne inviata una petizione da parte della popolazione alla commissione

---

<sup>126</sup> Lettera del 21 marzo 1812; ASBG, PFDS, 1812, b. 89.

<sup>127</sup> «Prescindendo dal particolare privilegio ottenuto sino nell'anno 1717 della Comune di Caravaggio, che prescrive la distanza di due miglia per la seminazione del riso»; La commissione dipartimentale di sanità al viceprefetto di Treviglio in data 28 luglio 1806; ASBG, PFDS, 1806, b. 89.

<sup>128</sup> Angelo MARTINI, *Manuale di metrologia ossia misure, pesi e monete in uso attualmente e anticamente presso tutti i popoli*, Torino, Ermanno Loerscher, 1883, p. 350.

<sup>129</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>130</sup> *Atti della commissione speciale destinata dalla santità di nostro signore Papa Pio VII per le risaie della provincia bolognese, ed altre, l'anno 1816*, Roma, Presso Vincenzo Poggioli stampatore camerale, 1818, p. 162.

dipartimentale di sanità, la quale metteva in evidenza il vero disastro causato dalla speculazione delle risaie:

tra le altre comuni infelicamente oppresse dal dominante miasma che ha cagionato uno straordinario numero di febbricitanti evvi pure questa nostra frazione di Fornovo. Ma fatto e fa compassione questa miserabile popolazione bersaglio continuo delle più ostinate malattie. Non è da dubitarsi che la cagione primaria di questo morbo febbrile non siano le risaie che a poco a poco si sono approssimate al paese, come all'unito quadro<sup>131</sup>.

Tale lettera era firmata da 26 persone, tutte firmate come possidenti del luogo, alcuni fabbricieri, e uno dei primi estimati. Nella lettera venne immediatamente rimarcato come la popolazione del luogo avesse, «con un patto reciproco» stabilito «la proibizione di ridurre in tutta l'estensione del territorio fondi a coltura di riso e ve lo mantennero inviolabile sino all'emanazione del governativo decreto 3 febbraio 1809»<sup>132</sup>. Il decreto 3 febbraio aveva in questo caso palesemente favorito gli imprenditori, che avevano avviato le conversioni, grazie ad una normativa a tutti gli effetti a loro favorevole, spazzando via gli antichi ostacoli normativi.

Nella lettera venne rimarcato quanto la colpa fosse da attribuire alla nuova norma: «non è che dopo l'emanazione suddetta che l'avidità speculazione di tre o quattro fittaioli domiciliati altrove gli indusse a chiederne il permesso che lo ottenere condizionato per alcuni fondi e che l'esperienza ne ha già particolarmente riscontrata l'incompatibilità»<sup>133</sup>. Veniva attribuita la colpa in particolare a dei fittabili, ovvero a coloro che più di tutti necessitavano di ottenere la massima remunerazione possibile da terreni che avrebbe tenuto per periodi relativamente brevi di tempo. Stabilita la lesione del proprio diritto gli abitanti di Fornovo chiesero « che cotesto venerato tribunale veglia in particolar maniera sulla salute pubblica. Egli è quindi ansiosa ricorre e supplica perché sia ordinato il più efficace rimedio contro la causa della sua desolazione»<sup>134</sup>. L'attribuzione della natura tribunizia alla commissione dipartimentale di sanità, peraltro, doveva apparire come forzata, ma dall'altra rendeva perfettamente l'idea di come venisse considerata dalla popolazione locale e quale compito dovesse svolgere.

---

<sup>131</sup> Popolazione della frazione di Fornovo all'ufficio di sanità in data 3 dicembre 1815; ASBG, PFDS, 1815, b. 89.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> *Ibidem*.



Ad ogni modo, sul finire dell'epoca napoleonica, cominciarono ad emergere numerose petizioni di comuni per denunciare le malattie. Il Comune di Bariano, Comune di prima classe con 700 abitanti<sup>135</sup>, e quindi con un limite di 500 metri per le risaie denunciò anch'esso l'imperversare dell'epidemia. Questo comune, posto a poche centinaia di metri da Fornovo e Caravaggio, così come dal fiume Serio che con ogni probabilità forniva le acque necessarie, fu perciò posto oggetto di un'indagine della commissione dipartimentale di sanità (nonostante il governo napoleonico fosse caduto).

Il problema poi si poneva talvolta perché alcuni personaggi, inseriti nelle istituzioni, non erano sempre così volenterosi, né celeri, nel rispondere alle richieste e nell'eseguire gli ordini:

il sig. dott. Medico aggiunto alla commissione dipartimentale di sanità ha già da qualche tempo adempiuto con molta precisione l'incarico del quale le ho parlato colla mia del 27 novembre p. p. n. 27465, desiderava che ella pure anche soddisfatto all'impegno incontrato con diversi rapporti, di sottopormi cioè un piano in di lei senso opportuno a liberare il Comune di Bariano dalla malattia che lo affligge, prodotta dalla risaie e dai prati a marcita che lo circondano. A tanto avendo ella fino mancato mi è forza di assoggettare al governo il progetto del nominato sig. professore, assentiti dalla commissione dipartimentale di sanità non potendosi di più attendere il rimedio con tanta giustizia reclamata da questi abitanti<sup>136</sup>.

In questo senso il problema si pose sia per le distanze troppo favorevoli all'iniziativa privata, ma anche e soprattutto per i tanti abusi commessi dai privati, i quali effettuavano le conversioni anche in totale assenza di autorizzazione governativa<sup>137</sup>. Facendo un rapido raffronto con quanto accadeva dall'altra parte del Po, nel Dipartimento del Reno, si viene a scoprire che tale fenomeno era generalizzato ovunque le condizioni geografiche lo permettevano.

---

<sup>135</sup> Decreto 8 giugno 1805, BL, vol. 1, 1805.

<sup>136</sup> Dott. Galvagni al viceprefetto di Treviglio in data 6 gennaio 1816; ASBG, PFDS, 1816, b. 89.

<sup>137</sup> «Intanto essendosi rilevato che molte risaie sono state abusivamente introdotte o dilatate, e che esistono qualche prato a marcita in contravvenzione al decreto 3 febbraio 1809, ella è chiamata a eseguire le seguenti prescrizioni. Diffiderà tosto mediante avviso da affiggersi in pubblico coi metodi regolari, tutti li proprietari a produrre nel termine perentorio di 15 giorni gli atti di permissione ottenuti per coltivare a risaia il rispettivo fondo colle indicazioni necessarie per riconoscerlo e per verificarne l'entità e l'estensione»; *Ibidem*.

### Nel Dipartimento del Reno

Nel settembre del 1810, a poco meno di due anni dall'emanazione del decreto 3 febbraio 1809<sup>138</sup> sulle risaie, il prefetto del Dipartimento del Reno, prima di fare l'usuale visita dipartimentale<sup>139</sup>, chiese a Carlo Savini ragguagli sulla situazione sanitaria del Dipartimento. Il consigliere di prefettura Savini, che era membro della commissione dipartimentale di sanità, gli trasmise in risposta un resoconto approfondito<sup>140</sup>, quasi completamente dedicato al tema delle risaie<sup>141</sup>, a testimonianza di quanto le considerasse importanti. Questo resoconto rappresenta una testimonianza illuminante di quanto, dietro questo tema, stesse tutta una complessa rete di interessi, di relazioni e di speculazioni dalle dimensioni enormi. Per Savini il problema stava tutto nell'intrinseca differenza che intercorreva fra Dipartimento dell'Olonia e Dipartimento del Reno, e quindi dell'inadattabilità dei provvedimenti presi nel primo, al secondo.

Per Savini le zone dell'Olonia erano adatte alla coltivazione del riso in quanto vi erano «estese pianure facili alle irrigazioni, perché di piano dolcemente declive, ed interessate da canali d'acque perenne. (?) essendovi la coltivazione delle risare e prati, così tutti trovansi predisposto a tale genere di coltivazione, e le abitazioni raccolte lasciano vasti campi non abitati»<sup>142</sup>. Al contrario nel Dipartimento del Reno «che in parte è montuoso ha un piano molto declive, ad eccezione di pochi bassi fondi, ove le acque rimangono naturalmente stagnanti. Niun fiume d'origine lontana porta copia d'acqua costante». In ragione della peculiare conformazione del territorio, «la coltivazione dei riso» era «rimasta quasi affatto sconosciuta, e li terreni investiti soltanto di frumento, canepa, olmi e viti avevano, ed hanno anche il presente le case coloniche ovunque sparse, così che si rende ben difficile il trovare uno spazio ove il ristagno d'acque non porti pregiudizio a qualche famiglia»<sup>143</sup>. Emergeva

---

<sup>138</sup> *Atti della commissione speciale destinata dalla santità di nostro signore Papa Pio VII per le risaie della provincia bolognese, ed altre, l'anno 1816*, Roma, Presso Vincenzo Poggioli stampatore camerale, 1818, p. 162.

<sup>139</sup> «Visto l'articolo 55 delle istruzioni pubblicate dal ministro dell'Interno con approvazione del Vicepresidente della Repubblica italiana, in data del 9 maggio 1802; considerando che i prefetti non sembrano ancora avere ritenute come obbligatorie le disposizioni contenute nel detto articolo; [...] Art. 1 I prefetti faranno tutti gli anni un giro nel loro Dipartimento. Art. 2 L'oggetto di questo giro sarà di esaminare se le autorità che dipendono dalle prefetture eseguono e fanno eseguire le leggi, e di raccogliere le cognizioni locali»; *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808, p. 199.

<sup>140</sup> Istruzioni in materia di sanità del consigliere Savini, membro della commissione dipartimentale, per la visita prefettizia del Dipartimento in data 19 settembre 1810; ASBO, PFAR, 1810, b. 67.

<sup>141</sup> «Siccome un oggetto unico, e di grave importanza tiene da qualche anno seriamente occupata la commissione, e cioè l'abuso delle risare, e valli artificiali, così a questo avevo io rivolta tutta la mia attenzione»; *Ibidem*.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

cioè, per Savini un secondo problema, dovuto all'inadeguatezza non solo del terreno, ma della stessa struttura sociale e agraria. Nel Dipartimento del Reno parte importante della popolazione non viveva nei comuni, e quindi non avrebbe potuto godere delle protezioni offerte dal decreto 3 febbraio 1809.

Identicamente come nel Dipartimento del Serio, anche nel Reno «di fittabili furono i primi ad intraprendere un genere di coltivazione, che apporta per alcuni anni abbondante e lucroso raccolto»<sup>144</sup>. Il problema fu poi l'incontrollata estensione che ne seguì e «la smania di far risara tanto crebbe che si estese perfino su la collina»<sup>145</sup>. Questo avveniva in conseguenza di un altro evento accaduto da poco, ovvero la messa in vendita dei beni nazionalizzati, nel primo periodo repubblicano. Il problema nasceva dal fatto che gli ingenti investimenti necessari per acquistare i beni appena espropriati, fatti da speculatori che non di rado si erano fortemente indebitati, li spinse a cercare la via più veloce per l'accumulo di denaro, anche contro i loro interessi di medio e lungo termine<sup>146</sup>. Al contempo «niun riguardo si è avuto alle case coloniche che si trovavano o circondate a questo stagno artificiale, così che ben presto in alcuni comuni, li quali gioivano della maggior salute, sviluppavasi febbri endemiche, e proprie delle acque stagnanti. Ne seguì straordinaria mortalità, non poche famiglie emigrarono, ed altre rimasero indebolite, e non più atte al lavoro»<sup>147</sup>. Di fatto il problema, per Savini, stava negli eccessi causati dagli speculatori delle risaie, nella maggior parte dei casi acquirenti dei beni nazionali, i quali (essendo spesso stranieri) non ebbero alcun riguardo per i problemi che sarebbero andati a causare agli abitanti del luogo. Il punto però stava nel fatto che, dal 1806 al 1809 il Reno, come gli altri Dipartimenti, era stato costretto ad adottare il sistema invalso nell'Olona, il quale era appunto molto permissivo:

in mancanza di regolamenti appositi, ed in pendenza di quello prescritto dal sovrano decreto 5 settembre 1806 fu soggiunto di applicare a questo Dipartimento il regolamento dell'Olona. Ma pei motivi, che ho superiormente accennati, tale applicazione ben lungi dal provvedere al disordine, non servi che a confermarlo<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> *Ibidem.*

<sup>145</sup> *Ibidem.*

<sup>146</sup> «Questa smania si manifestò principalmente nell'acquirenti de beni nazionali, li quali dopo avere atterrato l'arboratura, onde accumulare denaro pel soddisfacimento di quanto restavano debitori al demanio, prendevano facilmente il partito di ridurre a risare e valle ciò che per l'addietro rendeva frumento, canepa, ed uva»; *Ibidem.*

<sup>147</sup> *Ibidem.*

<sup>148</sup> *Ibidem.*

Il problema dell'olonizzazione della normativa sulle risaie, peraltro voluta a livello ministeriale<sup>149</sup>, stava nel suo stabilire le sole le distanze dei campi dai centri abitati, liberalizzando tutto il resto. In questo modo, però, gli speculatori avevano ottenuto mano libera per intraprendere la conversione senza più alcun freno, e senza che le istituzioni dipartimentali potessero più appigliarsi ad alcun riferimento, nemmeno consuetudinario.

Per questo, già nel 1807, a causa della situazione di fatto fuori controllo, la commissione di sanità eseguì delle verifiche sul territorio. Savini le riespose nel rapporto, con tutti gli esiti, non di rado sconcertanti. Ad esempio «nel cantone di Budrio [...] dai rilievi fatti con molta accuratezza ne risultò che sopra una popolazione di 6000 anime, e nel breve giro di 5 in 6 mesi si erano avuti più di mille infermi, ed ottanta morti»<sup>150</sup>. Il consigliere di prefettura Savini rimarcò come epidemie fossero state segnalate pure «nei comuni di Villa Fontana, di Cento e di Budrio ed Ozzano» dove venne «spedito il medico Michele Medici il quale con rapporto delli 5 agosto, riferì d'aver trovati sopra una popolazione di 900 abitanti 219 infermi, 59 convalescenti, e che poco prima erano emigrati 38 individui, e morti 23 [...]»<sup>151</sup>.

In ragione dei tanti problemi che ormai affliggevano il Dipartimento del Reno in tutta la zona nord, venne stilato dai membri della commissione dipartimentale di sanità un progetto di regolamento, presentato poi alla Direzione generale d'acque e strade, al Ministero dell'Interno e allo stesso Vice-Re<sup>152</sup>. La proposta venne però rifiutata, «quantunque si riconoscesse la necessità di provvedere alla salute del nostro Dipartimento»<sup>153</sup>, adducendo che era ormai in fase di pubblicazione il già citato decreto 3 febbraio 1809<sup>154</sup>.

Per il consigliere Savini però, alla tanto auspicata cessazione del regolamento del Dipartimento dell'Oloa, seguì un provvedimento normativo i cui effetti furono forse addirittura peggiori:

questo provvidissimo decreto diretto specialmente a togliere dal nostro Dipartimento li disordini causati dalla mala applicazione del regolamento d'Oloa, fatalmente non ha servito che ad arrecarseli. Siccome ivi provvisoriamente sono fissate dalle distanze dagli aggregati comunali ed essendo che nella maggior parte dei comuni non esistono

---

<sup>149</sup> *Biblioteca italiana o sia giornale di letteratura scienze ed arti compilato da vari letterati*, Milano, Presso la redazione del giornale, vol. XII, 1818, pp. 85.

<sup>150</sup> Istruzioni in materia di sanità del consigliere Savini, membro della commissione dipartimentale, per la visita prefettizia del Dipartimento in data 19 settembre 1810; ASBO, PFAR, 1810, b. 67.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> Decreto 3 febbraio 1809, BL, vol. 1, 1809.

aggregati, ma le abitazioni sono sparse egualmente su tutta la superficie delle medesime, la sola casa ove per avventura la Municipalità aveva fissata la sua residenza, ottiene li riguardi di distanza prescritti dal decreto, e niuno le altre forse più abitate, e meno fra loro distanti<sup>155</sup>.

Ancora una volta veniva rimarcato quanto l'uniformazione del sistema, in un paese così diversificato come quello del Regno d'Italia, creava dei problemi anche di grande portata, e dalle conseguenze devastanti per la popolazione. Per Savini, poi, alle problematiche normative, andava affiancata la piaga dell'abusivismo. Il consigliere di prefettura, membro della commissione di sanità, arrivò a teorizzare che «la metà per lo meno delle valli e risare artificiali ora esistenti [fossero] irregolari»<sup>156</sup>, non poche perché senza concessione, altre perché arbitrariamente accresciute oltre la concessione governativa, altre ancora per essere state utilizzate in modo diverso da quanto dichiarato. Non di rado poi, molti speculatori, «dopo di avere intrapresi illegittimamente cospicui lavori, e vedendo in pericolo un rilevante prodotto» arrivavano a praticare «ogni sorta di disordine, o di violenza, chiudendo con argini e scoli e torrenti e facendo tagli ovunque possono loro derivare acqua»<sup>157</sup>. Il problema quindi era da ricondurre non solo ad una normativa non aderente all'intima struttura sociale del Reno, ma anche alla piaga del non rispetto della normativa stessa da parte degli speculatori e dei possidenti.

Questi due fattori però non erano sufficienti a spiegare il devastante fenomeno allora in atto. In teoria una salda presa di posizione delle autorità, e un efficace controllo da parte dei corpi tecnici (gli ingegneri) avrebbe dovuto impedire, o quantomeno limitare, tutti gli abusi. A parere del Savini però il terzo ordine di problemi stava proprio nella connivenza dei corpi tecnici con il fenomeno delle speculazioni e quello dell'abusivismo:

ciò è noto a tutti, ma gl'ingegneri che per dovere d'ufficio dovrebbero sul fatto reprimere il disordine, o almeno denunciarlo, lo nascondono perché, bisogna ben dirlo, loro giova da che sono divenuti possidenti di beni nazionali<sup>158</sup>.

Emergeva finalmente, in modo chiaro, l'intricata rete di connivenze e di interessi che stava alla base, e sosteneva il fenomeno delle risaie. Si trattava di un sistema in cui pure i gli

---

<sup>155</sup> Istruzioni in materia di sanità del consigliere Savini, membro della commissione dipartimentale, per la visita prefettizia del Dipartimento in data 19 settembre 1810; ASBO, PFAR, 1810, b. 67.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

ingegneri, invece che essere uomini della Direzione generale d'acque e strade, e quindi rappresentanti dello Stato in provincia, costituivano al contrario il paradigma perfetto della capacità degli interessi locali d'inserirsi nello "Stato" per piegarlo ai propri interessi.

L'aver sollevato in modo così chiaro le mancanze degli ingegneri non era però privo di un preciso calcolo politico. Una tale affermazione serviva invece proprio per colpire politicamente il corpo degli ingegneri e arrivare a fare una proposta dalle conseguenze interessanti:

mi fo lecito ancora di aggiungervi un interessante avvertenza sul modo di procedere in caso di contravvenzione. Che alle autorità amministrative non sia lecito che di iniziare il processo, ed ai soli tribunali ordinari è accordata la facoltà d'infliggere le multe, e le pene. L'esperienza purtroppo ha dimostrato quanto poco detti tribunali si interessano in ciò che riguarda l'amministrazione pubblica. Non poche denunce di contravvenzione specialmente a danno dei canali, e delli scoli sono state fatte, e niuna ancora ha ottenuto il debito sfogo, ad onta che si sia più volte sollecitato, e per cui li regolamenti sono di continuo impunemente trasgrediti e disprezzati<sup>159</sup>.

Il primo dato da tenere in conto è l'affermazione per cui, dopo l'abolizione del Magistrato d'acque e strade, il giudizi presi in esame dai tribunali ordinari non sortivano l'effetto voluto, sia come celerità, che come effettività. In secondo luogo mise a segno una stoccata contro lo scarso interesse dei tribunali ordinari nei confronti dell'amministrazione pubblica, di fatto mettendo in luce quali problemi emergevano attribuendo alla sfera giudiziaria ordinaria, quella amministrativa. Infine arrivò a dire che una delle cause dei problemi legati alle risaie era riconducibile proprio all'intromissione della sfera giudiziaria sul tema. Se quindi la gestione delle acque non poteva essere dei tecnici puri (la sfera amministrativa) in quanto compromessi dai loro interessi, né dai giudici (la sfera giudiziaria) per la loro mancanza di interesse, si poneva automaticamente il problema della competenza. Ciò non voleva dire che gli ingegneri dovessero venire esclusi dal sistema di gestione delle acque. Come disse il Savini «l'opera di questi sarà bensì utile, ma fa d'uopo che sia sorvegliata, e diretta da un Magistrato imparziale, il quale abbia l'incarico di perlustrare il Dipartimento e vedere con i propri occhi ciò che accade»<sup>160</sup>. Questa magistratura, imparziale, che non era né tecnica né giudiziaria cosa poteva essere se non

---

<sup>159</sup> *Ibidem.*

<sup>160</sup> *Ibidem.*

proprio il Consiglio di prefettura, ormai fuso con la commissione dipartimentale di sanità. Di fatto quella che stava accadendo era che il Savini, con una lettera politicamente ben scritta, stava cercando di convincere il prefetto Quirini Stampalia, nel muoversi affinché al Consiglio di prefettura venissero attribuite maggiori competenze giudiziarie in materia di sanità. Ne emerge così più chiara l'immagine di una funzione giudiziaria, nel campo dell'amministrazione, che emerse nei Consigli di prefettura non tanto per una decisione governativa, ma come una spinta voluta specificatamente dal basso.

## IN SINTESI

Lo studio del rapporto fra sanità e Consigli di prefettura ha messo in luce quanto la storia istituzionale locale debba basarsi su dinamiche di lungo periodo, inserendo le riforme dell'ordinamento napoleonico all'interno di un più complesso cambiamento non solo normativo, ma anche sociale.

Esattamente come per l'ordinamento d'acque, anche quello sanitario avrebbe scontato profondamente l'influenza delle precedenti esperienze degli stati italiani pre-napoleonici. Al contempo però si è constatato come, al di sotto di questa diversità, esistessero analogie sia nel Milanese, come nel Bolognese e anche nel Veneto. Ad esempio gli antichi Magistrati di sanità, pur nelle loro concretissime diversità, avevano in ciascuna delle tre esperienze sempre fatto riferimento ai rispettivi senati cittadini. L'arrivo dei francesi, e la creazione delle commissioni dipartimentali di sanità, e poi dei Magistrati centrali, deve essere inteso come nel solco di queste esperienze. Basti pensare a Milano, che nella seconda metà del Settecento aveva visto abolito il Magistrato di sanità, riattivato con un nome diverso proprio dopo l'arrivo dei francesi. Così Venezia e Bologna, che il riformismo austriaco non lo avevano vissuto, videro riattivate con un nome familiare istituzioni per molta parte riconducibili alle loro esperienze precedenti.

Rispetto al tema delle istituzioni sanitarie d'epoca napoleonica si possono scandire alcune date importanti. Il 19 ottobre 1805 corrisponde al momento in cui, con una serie di norme, si cercò di porre la centralità del sistema sanitario nella sola città di Milano. Il 1806 fu invece il momento in cui, grazie all'intercessione di Aldini presso Napoleone, una delegazione di importanti patrizi veneziani riuscì a inficiare gli effetti di quella norma, ottenendo un consolidato regime d'eccezione per le materie d'acque e sanitarie all'interno dei Dipartimenti ex-veneti. Venne perciò concessa la creazione di un Magistrato di sanità continentale, residente in Milano, ed uno di sanità marittima, con sede in Venezia. Il successivo decreto 7 dicembre 1807 consolidò tale regime d'eccezione attribuendo alla città di Venezia, e al suo podestà, di prendere sotto controllo una parte consistente delle materie d'acque e sanitarie di proprio interesse, a discapito del prefetto e del Consiglio di prefettura. In sintesi, Venezia cominciò a sviluppare quel regime di città d'eccezione che ancora oggi la contraddistingue. Per questa ragione non vi fu quella crisi fra Consiglio di prefettura e commissione dipartimentale di sanità sperimentata nel resto del Regno d'Italia a seguito del decreto 5 settembre 1806.



Le commissioni dipartimentali di sanità previste da tali leggi e decreti avevano competenza su tutte le materie che potessero in un qualche modo inerire problemi sanitari, come le tumulazioni, le epidemie, e anche le risaie. In ogni caso il dato più interessante fu il tentativo, nell'esperienza dell'Italia napoleonica, di fondere il disciplinamento e la tutela delle questioni sanitarie all'interno dei Consigli di prefettura, i quali erano già votati, secondo la medesima *ratio*, a tutelare le questioni d'acque e comunali dei propri Dipartimenti.

Lo studio dello sviluppo delle risaie in epoca napoleonica, partendo dallo studio dei Dipartimenti del Reno e del Serio, costituisce una lente privilegiata per analizzare il mondo in profondo mutamento in cui erano inseriti i Consigli di prefettura (e di conseguenza le commissioni dipartimentali di sanità). In epoca napoleonica le conversioni a risaie di vasti appezzamenti di terreno sono cosa nota. Forse è meno nota la drammatica velocità con cui questo avvenne, grazie agli alti rendimenti quantitativi ed economici derivanti da tale tipo di cultura. Si è constatato come tale sviluppo fu determinato da più fattori, ovvero dal modificarsi della struttura della possidenza da una parte, dall'altra da una normativa molto liberale, peraltro estesa dal segmento olonista all'intero Stato italiano, e infine proprio dall'iniziale non-operatività di apposite magistrature volte a controllare le questioni sanitarie.

Il problema stava nel fatto che la redditizia coltivazione dei risi provocava, a causa dei miasmi provocati dai campi allagati, massicce epidemie che falciavano le popolazioni di interi comuni posti nelle zone limitrofe alle coltivazioni. Nonostante la popolazione dei comuni fosse drammaticamente cosciente degli effetti provocati da tale tipo di coltivazioni, nulla meno le conversioni vennero effettuate.

Ormai una parte non irrilevante dei terreni limitrofi alle città era stato acquistato da fittabili e acquirenti di beni nazionali, spesso forestieri, i quali cercavano di ottenere il massimo guadagno possibile, senza riguardarsi rispetto ad una popolazione cittadina di cui, in fondo, non facevano nemmeno parte. Inoltre i corpi tecnici, che in linea teorica avrebbero dovuto bloccare gli abusi, non solo venivano considerati come inefficaci, ma addirittura come parte del problema, dato che non di rado erano essi stessi acquirenti di beni nazionali intenti nelle conversioni. Fu in un contesto del genere che vennero riattivate e potenziate le commissioni dipartimentali di sanità, facendole al contempo fondere in seno alle prefetture del Regno. Sia nel Reno, che nel Serio, si è intravisto perfettamente come il consigliere Zanchi a Bergamo, e Savini a Bologna, cercassero in ogni modo di mettere sotto controllo e disciplinare il drammatico fenomeno delle conversioni, e limitare per quanto

possibile l'avvicinamento delle risaie ai centri abitati, con le conseguenti malattie che queste comportavano.

Fu proprio per i problemi ormai non più gestibili solo a livello locale, che venne emanato il decreto 3 febbraio 1809, il quale finalmente aboliva la precedente ed eccessivamente liberale normativa d'ispirazione olonista, e affidava al prefetto il compito di controllare (con la commissione) tutto ciò che riguardava le risaie. Fu in un contesto siffatto che le commissioni dipartimentali, composte quindi dagli stessi consiglieri di prefettura, dal prefetto, e da alcuni tecnici, presero a cercare di porre un limite, grazie anche alla nuova regolamentazione, alla situazione da troppo tempo fuori controllo. Si trattò comunque di un'operazione che ebbe successo solo in parte, se si vuol fare fede alle numerose denunce che, sul finire della parabola napoleonica in Italia, accusavano gli eccessi speculatori allora ancora in atto.

# VII. 1809 - 1814 IL CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA

## IL PASSAGGIO DA PARADISI A COSSONI

Il 1809 fu un anno della massima importanza, dato che avvenne il passaggio di consegne fra Giovanni Paradisi e Antonio Cossoni alla guida della Direzione generale d'acque e strade. Si trattava di due persone molto diverse fra loro, se non diametralmente opposte, sia nella provenienza geografica (e politica), sia nello stile usato per gestire l'istituzione che gli era stata affidata.

Come si è già visto nel capitolo a lui dedicato<sup>1</sup> il reggiano Paradisi era un importate intellettuale e scienziato cispadano, non particolarmente favorevole al segmento olonista. Da un punto di vista politico si poteva considerare un amministratore di punta del Regno, con l'autorevole nomina a membro del Consiglio dei consultori, ovvero la maggiore delle tre sezioni del Consiglio di Stato. Fu nel periodo in cui governò la Direzione generale d'acque e strade, dal 1805, che vennero emanate le più importanti riforme del sistema idraulico e viario dello Stato. Ci si riferisce qui, in particolare, al decreto 6 maggio 1806<sup>2</sup>, ai quattro regolamenti 20 maggio 1806<sup>3</sup>, alla circolare 18 novembre 1806<sup>4</sup> e al decreto primo maggio 1807<sup>5</sup>. Da un punto di vista politico la questione della riforme si poneva in modo drammatico, dato che in epoca repubblicana alcune *élites* regionali erano riuscite a inserire

---

<sup>1</sup> Cfr. "1804 – 1809 Giovanni Paradisi".

<sup>2</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 1, 1806.

<sup>3</sup> Regolamenti 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806

<sup>4</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.

<sup>5</sup> Decreto primo maggio 1807; BL, vol. 1, 1807.

importati compromessi rispetto al modello francese. Inoltre Paradisi si trovò a dover affrontare la difficile implementazione di una normativa ormai uniforme, anche se con alcune specifiche eccezioni (in particolare a Venezia e Bologna), in territori profondamente diversi fra loro.

Da un punto di vista istituzionale la più grande sfida, vinta, del Paradisi, fu quella dell'aumento del controllo della sua Direzione generale a discapito delle magistrature d'acque dipartimentali, insieme alla creazione del corpo degli ingegneri d'acque e strade italiano<sup>6</sup>. Si trattava di un controllo forte, con ampi margini di manovra, ma che lasciava ancora, perlopiù, l'iniziativa nelle mani delle forze e istituzioni locali dei Dipartimenti. Prendendo un esempio, per quanto concerne la costruzione e manutenzione delle strade:

dovendosi per disposizione di s. e. il consigliere di Stato direttore generale delle acque, e strade, come da sua nota num. 5210, procedere ad un nuovo esperimento, e successiva novennale manutenzione della regia strada postale Emilia da Rimini a Taullo, non essendo piaciuto alla prelodata. [...] Si deduce che il nuovo incanto avrà luogo il giorno 6 novembre<sup>7</sup>.

Il caso dell'annullamento di un asta, provocato d'imperio, e l'ordine di procedere a un nuovo esperimento è segno dell'ormai consolidato potere d'azione del Paradisi. Al contempo però testimonia di come l'iniziativa non fosse, nei fatti, ancora una sua prerogativa, o almeno non sempre.

All'aumento del controllo, Paradisi seppe affiancare la gestione della delicata convivenza delle magistrature nei Consigli di prefettura, voluta dall'Aldini, e seppe con gradualità, nel 1808, abolire definitivamente queste antiche istituzioni spartendo fra la sua Direzione e i consigli le relative competenze.

Nei fatti Paradisi, pur aumentando notevolmente il controllo esercitato dalla sua istituzione milanese, fu al contempo rispettoso delle competenze dei Magistrati d'acque (finché esisteranno), della società corporata d'acque e in seguito dei Consigli di prefettura. Per la precisione, una volta avocata alla Direzione ogni questione che potesse inerire un qualche interesse pubblico (come gli argini), in particolare economico, fu per molti versi rispettoso delle competenze, affatto residuali, rimaste sotto la gestione delle istituzioni

---

<sup>6</sup> Giorgio BIGATTI, *Il corpo di acque e strade* cit., pp. 267-298; Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 285

<sup>7</sup> Prefetto del Panaro, consigliere di Stato e presidente del Magistrato d'Acque e Strade nel Dipartimento del Panaro, Avviso del 17 ottobre 1807; ASBO, PFDR, 1807, t. 14 - r. 1, 2, 4.

dipartimentali<sup>8</sup>. Più in generale è possibile affermare che Paradisi si mosse perché il controllo e la gestione del sistema d'acque diventasse prerogativa dello Stato, ma fu sempre cosciente, in modo molto moderno, che a questo potere di imperio dovesse necessariamente corrispondere la tutela degli interessi privati<sup>9</sup>:

quanto è giusto che al bisogno della causa pubblica il proprietario ceda una parte del suo fondo, è altrettanto ragionevole che questo sacrificio sia immune da qualsiasi voglia danno, e la liquidazione del compenso sia possibilmente rapida, regolare e cauta<sup>10</sup>.

Eppure la tutela del pubblico e privato interesse potevano trovare composizione in due modi, quella dell'auto-limitazione e delimitazione delle garanzie dello Stato da un lato, e quello misto tramite magistrature dall'altra. Per questo, per il quinquennio in cui Paradisi governò si può parlare di coesistenza "transitoria" di due diversi modi di gestire il sistema istituzionale delle acque.

Si è inoltre affermato che si trattò di una difficile convivenza, con molte frizioni, ma che resse adeguatamente in un momento di forte cambiamento normativo, che avrebbe potuto facilmente provocare delle lacerazioni fra gli ordini del centro e le istanze della società locale. In ogni caso Paradisi lasciò, dopo cinque intensi anni di governo delle acque, una Direzione generale d'acque e strade ormai protagonista del sistema istituzionale del Regno e una normativa forse non organica, e nemmeno coerente, ma certamente uniforme e nella sostanza definita. Una volta normalizzato il sistema d'acque in Dipartimenti molto diversi fra loro e una volta superata la convulsa stagione riformatrice, fu chiamato un altro uomo, Antonio Cossoni, a gestirlo.

## **Antonio Cossoni e la chiamata alla Direzione**

Col 1809 terminò l'esperienza del Paradisi presso la Direzione generale d'Acque e strade e fu Antonio Cossoni ad essere chiamato a ricoprire uno degli scranni più rilevanti, ma anche più complessi da gestire, del governo a Milano. Sull'attività di Antonio Cossoni e sul ruolo della Direzione generale d'acque e strade già diversi storici si sono cimentati, ma sono

---

<sup>8</sup> In particolare i Consigli di prefettura e le delegazioni delle Società di interessati.

<sup>9</sup> Egli cioè, nella sua azione, usava come stella polare la composizione del pubblico, e del privato interesse; «Le contestazioni che ben di frequente sono giunte all'esame di questa generale Direzione in punto di compensi dovuti ai danneggiati dalle opere pubbliche mi hanno convinto della necessità di provvedere con un regolamento di uniforme disciplina alla tutela dell'interesse del tesoro e de' privati»; Paradisi direttore acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico nel gennaio/febbraio 1808; ASVE, PFDA, b. 95.

<sup>10</sup> Paradisi direttore acque e strade a Serbelloni prefetto dell'Adriatico nel gennaio/febbraio del 1808; *Ibidem*.

in particolare di Silvia Bobbi le sintesi più complete e importanti fino ad oggi prodotte<sup>11</sup>. Se però, da un lato, i suoi lavori mettono giustamente in rilievo la figura del Cossoni, e del suo operato, dall'altra arrivano a definire come «fallimentare»<sup>12</sup> la precedente esperienza di governo del Paradisi. Su questo specifico aspetto, ovvero sul giudizio portato sopra l'operato del Paradisi, in base a quanto già delineato nei capitoli precedenti, si vuole esprimere per molti versi dissenso. Al contrario le fonti qui analizzate sulla figura del Cossoni si pongono perlopiù nel solco di quanto già espresso dalle ricerche precedenti, integrandole. Nel complesso si vuole qui affermare che i loro compiti furono semplicemente diversi e che, utilizzando le parole di Giorgio Bigatti, il Paradisi fu il regista dell'organizzazione della macchina amministrativa d'acque, mentre il Cossoni fu chiamato a dirigerla e portarla a compimento<sup>13</sup>.

Rispetto alle capacità tecniche, il Paradisi sembrava presentare, a tutta prima, un profilo più adeguato per un'istituzione dove le competenze erano della massima importanza, visto il suo «non episodico interesse per le scienze fisico-matematiche», che in gioventù lo aveva condotto a terminare il biennio di studi presso la cattedra di geometria dell'Università di Modena<sup>14</sup>. Questo mentre Cossoni, nato a Dongio nel 1756 e «discendente da un'antica casata nobiliare comasca»<sup>15</sup>, «aveva seguito gli studi legali, conseguendo il grado di dottore in entrambe le leggi, e percorso “la carriera criminale”, diventando “prima auditore presso il capitano di giustizia l'anno 1781, poi pretore di Laveno, in Brivio, in Casalmaggiore, in Pavia»<sup>16</sup>. Inizialmente «digiuno di ogni altra scienza»<sup>17</sup>, aveva certamente sviluppato diverse competenze con la nomina del 18 febbraio 1803 ad assessore presso il ministro dell'Interno<sup>18</sup>, per poi ricoprire l'incarico di commissario per acque e strade<sup>19</sup>. La sua capacità giuridica si sarebbe peraltro svelata nel periodo repubblicano, quando durante le

---

<sup>11</sup> In particolare: Silvia BOBBI, *Antonio Cossoni (1756-1849): un grande direttore di Acque e strade*, «Le carte e la storia», 1/2009; Silvia BOBBI, *La progettazione del Naviglio di Pavia* cit.

<sup>12</sup> Silvia BOBBI, *La progettazione del Naviglio di Pavia* cit., p. 561.

<sup>13</sup> «Grazie alla funzionalità della macchina amministrativa organizzata da Giovanni Paradisi e poi diretta con mano ferma dal prefetto Antonio Cossoni»; Giorgio BIGATTI, *Acque e territorio. Note di storia sociale dell'ambiente*, in Maria Luisa BETRI & Duccio BIGAZZI (a cura di), *Ricerche di storia: economia e società*, Milano, Franco Angeli, vol. 2, 1996, p. 546.

<sup>14</sup> Silvia BOBBI, *La progettazione del Naviglio di Pavia* cit., p. 566

<sup>15</sup> Silvia BOBBI, *Antonio Cossoni* cit., p. 27.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Nomina del 18 febbraio 1803; FU, vol. 2, 1803.

<sup>19</sup> Livio ANTONIELLI, *I prefetti* cit., p. 184.

prime riforme del sistema delle acque, fece pervenire al Vicepresidente Melzi addirittura un suo proprio progetto personale<sup>20</sup> per il sistema d'acque.

Probabilmente il buon operato fino ad allora ricoperto spinse Melzi a nominarlo al delicatissimo incarico di commissario straordinario di Bologna, che ne avrebbe messo in luce il carattere votato all'efficienza, ma al contempo disposto «ad agire senza prudenze e senza timori»<sup>21</sup>. Con le parole di Antonielli, rispetto all'esperienza bolognese del Cossoni, «se le analisi della situazione bolognese, dall'ipertrofia dell'apparato amministrativo alle resistenze di natura municipalistica, erano assolutamente esatte, le brusche soluzioni proposte erano quanto meno azzardate»<sup>22</sup>. Cossoni era a tutto gli effetti un membro della fazione olonista, posto in quella che si può senza tema di esagerare la tana del lupo, ovvero Bologna. «Tutto veniva dunque ricondotto nei termini dell'urto frontale contro gli esponenti della Bologna cisalpina, che il Cossoni voleva umiliati e impotenti, oltre che estromessi da ogni attività pubblica. Anche nei confronti del municipalismo bolognese il commissario non si mostrava disposto ad agire con prudenza»<sup>23</sup>.

Non deve perciò stupire che, una volta lasciato l'incarico bolognese, la sua nomina quale prefetto del Dipartimento del Mincio potesse creare malumori presso le *élites* li residenti<sup>24</sup>.

Questi tratti del carattere del Cossoni, per molti versi uomo al contempo efficiente ma anche indisponibile al compromesso, avrebbe prodotto risultati notevoli in un contesto fortemente gerarchizzato come quello della Direzione generale d'acque e strade, ma avrebbe provocato notevoli problemi non appena agli ordini si fosse dovuto dare soluzioni di natura politica. Fu questa indisponibilità che porterà nel 1811 il Cossoni, già consigliere di Stato uditore e direttore generale d'acque e strade, a scontrarsi con forza con l'intero *establishment* politico per impedire che i Consigli di prefettura, che riteneva suoi sottoposti, potessero giudicarlo per affari contenziosi<sup>25</sup>. Sempre nel 1811 Cossoni ormai più uomo

---

<sup>20</sup> «Il 29 marzo [1803] un terzo progetto [di legge sulle acque] giunse nelle mani del Vicepresidente, quest'ultimo firmato da Antonio Cossoni, funzionario a capo della seconda divisione del Ministero dell'Interno, da poco specificatamente incaricato degli affari d'acque e strade»; Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque* cit., p. 833.

<sup>21</sup> Livio ANTONIELLI, *I prefetti* cit., p. 112.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Livio ANTONIELLI, *I prefetti* cit., p. 111.

<sup>24</sup> Nominato prefetto del Mincio il 9 maggio 1804 (FU, vol. 2, 1804); «non devo nascondervi il generale malcontento, che si esternò senza riguardi in Mantova, sulla voce ivi sparsa, che il signor Cossoni potesse rimpiazzarvi il signor Boari nella carica di Prefetto»; Rapporto riservatissimo del segretario Sormani riguardante diversi oggetti di varie comuni e Dipartimenti; ASMI, Fondo Melzi, b.45.

<sup>25</sup> Il caso viene trattato estesamente nell'ultimo capitolo del presente lavoro. Ulteriori informazioni sono reperibili in: Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., pp. 305-310.

dall'eminente capacità tecnica e dalla consolidata esperienza amministrativa, venne promosso e nominato consigliere di Stato legislativo, sancendone la sempre maggiore «caratterizzazione più tecnico-amministrativa»<sup>26</sup>. Infine bisogna rimarcare come l'attività da protagonista del Cossoni non terminò con la fine dell'esperienza napoleonica. Dal 1818 fu chiamato - nell'ambito del Regno Lombardo-Veneto - al «risanamento della Direzione d'Acque e strade veneta, compromessa dall'incapacità del precedente direttore Daniele Renier»<sup>27</sup>, ovvero l'attivissimo e già più volte incontrato ex-podestà di Venezia.

In ogni caso Antonio Cossoni fu, insieme a Giovanni Paradisi, ai ministri degli interni Di Breme e Vaccari e al direttore generale per l'amministrazione dei comuni Bono, uno degli interlocutori più importanti dei Consigli di prefettura del Regno. Se poi lo studio del rapporto fra Consigli di prefettura e Direzione generale fra 1806 e 1809 è stato utile per analizzare la complessa implementazione del nuovo modello amministrativo, così tale rapporto fra 1809 e 1814 sarà utile per vedere come concretamente andò costruendosi il nuovo Stato napoleonico.

## Una politica d'acque votata all'efficientamento

### IL PERMANERE DEL DISCIPLINAMENTO

Il primo dato da rimarcare, con forza, è che l'arrivo di Cossoni non mise in crisi il regime di coesistenza integrata fra amministrazione diretta e disciplinamento nelle questioni d'acque. Se da un lato l'amministrazione avrebbe dovuto semplicemente cercare di autoriformarsi, così dall'altro avrebbe continuato quella secolare battaglia per riformare i corpi d'acque, e più in generale la stessa società di cui erano espressione. Nel 1810 il Consiglio di prefettura dell'Adriatico scrisse una relazione al prefetto Galvagna proprio per denunciare quanto la gestione delle strade comunali, non di competenza statale, fosse preda dall'incuria delle “meschine aziende”, fra le più difficili a disciplinarsi:

il dispaccio della Direzione generale delle acque e strade rimessoci sotto li 9 corrente, se offre una prova dell'interesse con cui il governo continua a guardare l'articolo essenziale delle strade comunali, non lascia di formare altresì uno dei più difficili a disciplinarsi con qualche ordine nelle circostanze particolari dell'Adriatico. Ma se tante meschine separate

---

<sup>26</sup> Simona MORI, «Costituzionali operazioni» cit., p. 608.

<sup>27</sup> Silvia BOBBI, *Antonio Cossoni* cit., p. 28; Cfr. Adolfo BERNARDELLO, *Un episodio di collaborazione fra ingegneri veneti e pontifici (1821-1824)*, in Donatella CALABI (a cura di), *Dopo la serenissima. Società, amministrazione e cultura nell'Ottocento Veneto*, Venezia, Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, 2001, p. 579.



aziende, ciascuna co suoi individuali bisogni debba essere chiamata ancora a presidiare questo lodevole oggetto è però da guardarsi nell'organizzarlo [...] Il comodo del passaggio, la vera conoscenza de' reali bisogni fatte dalle presidi autorità, vogliansi e nella qualità dei lavori e nei metodi di eseguirsi, combinati con la cura economica a questi corpi dovuta. Ferma su queste basi la Direzione generale ne provoca coll'odierno dispaccio l'adattamento della cura dei prefetti<sup>28</sup>.

Con una semplice lettera emergeva chiaramente, nonostante la precedente normativa orma avesse affidato alla Direzione generale, ai prefetti, e agli ingegneri la gestione delle questioni d'acque e strade, quanto il Consiglio di prefettura fosse ancora interpellato, nel controllo delle "società", ovvero i comuni. Il Consiglio di prefettura arrivò a dire che tali società, definite come "meschine" e tutte prese dai loro "individuali bisogni", avrebbero avuto bisogno proprio di essere disciplinate e curate dal prefetto.

#### L'AUMENTO DEL CONTROLLO

In un contesto siffatto, di coesistenza di modelli, Cossoni si adoperò fin da subito per bloccare le maggiori distorsioni del sistema, in particolare appoggiandosi sui prefetti, e considerandoli per molti versi dei veri e propri subalterni. A pochi mesi dalla sua nomina, nel gennaio del 1810<sup>29</sup>, in una circolare ai prefetti Cossoni evidenziò immediatamente la sua intenzione di condizionare la gestione locale delle acque e strade fin nel dettaglio.

L'esperienza di alcuni avvenimenti non appieno conformi alla mia aspettazione m'impone l'obbligo di eccitare ed animare il loro zelo a tenersi costantemente ed esattamente informati dello stato dei lavori ordinati in materia d'acque e strade, a conoscere la qualità, l'importanza, il modo in cui vengono condotti, e tutte le particolarità in fine che meritar possano attenzione e provvedimento<sup>30</sup>.

Per Cossoni, che aveva riscontrato come l'organizzazione del sistema amministrativo d'acque affidatogli dal Paradisi presentasse ancora diverse inefficienze, in particolare nell'applicazione. I prefetti avrebbero dovuto portare attenzione su due categorie particolari di persone, ovvero gli appaltatori, e gli ingegneri. Da ciò peraltro emerge chiaro come, all'inizio di questo 1810, il corpo degli ingegneri non fosse considerato ancora la soluzione

---

<sup>28</sup> Il Consiglio di prefettura a Galvagna prefetto dell'Adriatico nel 1810; ASVE, PFDA, 1810, b. 308.

<sup>29</sup> Circolare del direttore generale d'acque e strade ai prefetti del 15 gennaio 1810; ASBG, PFDS, 1810, b. 1.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

ai problemi che affliggevano il sistema d'acque, ma parte del problema alla pari degli "intraprenditori"<sup>31</sup>. Inoltre, per Cossoni il punto centrale della questione non era primariamente l'efficienza del sistema in sé, ma una questione dal sapore per molti versi antico, ovvero il cercare di fugare «il pericolo che sia in alcun modo compromesso il pubblico servizio e malamente spesi e dissipati i fondi erogati dal regio tesoro»<sup>32</sup>. La tutela dell'interesse del tesoro permaneva, nella mentalità di Cossoni, incardinata come punto di partenza dell'azione amministrativa, il controllo e l'efficienza ne erano una diretta conseguenza. Ciò che però subentrava, e cambiava tutto, era proprio l'imposizione della sua figura per la risoluzione dei problemi più importanti, e l'implicito messaggio per cui i prefetti avrebbero dovuto soprintendere quasi per sua vece al buon andamento dell'amministrazione della cosa pubblica<sup>33</sup>.

La controversia fra Bagno Ferdinando e gli interessati del rispettivo Consorzio, nel Dipartimento del Reno, può essere un esempio utile per vedere quanto le opinioni e l'azione del Cossoni fossero determinanti nei casi di controversie. Il caso era di per sé semplice: i proprietari di un Consorzio, all'interno di una Società di interessati, avevano effettuato nel 1804 una diversione nelle proprietà Bagno, per impedire un esondazione che avrebbe potuto provocare danni maggiori e generalizzati a tutto il comprensorio<sup>34</sup>. Fra il 1806 e il 1809 il Magistrato d'acque, e poi il Consiglio di prefettura, avevano deciso di accettare, o comunque valutare positivamente, le richieste degli interessati. Creandosi uno scontro a tutto campo, e non volendo Bagno accettare le condizioni poste dal Magistrato, e poi dal Consiglio di prefettura, egli si appellò alla Direzione generale d'acque e strade guidata dal Cossoni. In questo modo era emerso il carattere ancora peculiare del sistema d'acque italiano, in cui non si riusciva ancora a concepire compiutamente che un'istituzione gerarchicamente superiore ai Consigli di prefettura come il Consiglio di Stato dovesse pronunciarsi in caso di gravame. Cossoni, trovandosi di fronte ad una situazione complessa decise di avvalersi del parere consultivo della Commissione legale guidata da Giovanni Bazzetta. La Commissione legale decise di porsi in aperto contrasto con quanto affermato

---

<sup>31</sup> «Tali sono se gl'intraprenditori si conformino ai loro obblighi ed ai rispettivi capitoli degli appalti, se gl'ingegneri del Corpo impieghino la necessaria sorveglianza; e se le opere si eseguiscono nei termini e colla solidità prescritta»; *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> «In tutti i casi né quali i signori prefetti scorgeranno o lentezza, o non curanza, o difetti nell'esecuzione de' lavori, essi debbono porvi riparo con altrettanto pronte che rigorose ed imparziali provvidenze, qualora siano nei limiti delle loro attribuzioni, od informarne sollecitamente la Direzione generale, provocando quelle misure che ad essa spettasse d'impartire»; *Ibidem*.

<sup>34</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 1-3.

dal Consiglio di prefettura e dal prefetto<sup>35</sup>. Se infatti per il Consiglio di prefettura, e precedentemente per il Magistrato d'acque, l'assenso di Bagno alla diversione era condizione per una diminuzione del suo compenso, ciò non toglieva il suo pieno diritto di essere completamente risarcito per ogni tipo di danno che avesse potuto subire a causa di tale diversione, effettuata per questioni di pubblica utilità:

e fu in quest'ultimo punto indipendentemente dalla considerazione che il sig. de Bagno sia un possidente consorziate come gli altri di que comprensori, e che abbia o no assentito al progetto, egli è indubitato che egli è ha il diritto di essere esattamente indennizzato di qualsiasi voglia danno sofferto, e potrà soffrire non solo per il terreno perduto stato occupato dalla nuove diversione del naviglio Idice, [ma anche alle sue proprietà] non potendo essere ammissibili le ristrette di compenso che aveva creduto di proporre il cessato Magistrato d'acque, e di cui si parla nel terzo articolo preso ad esame dal Consiglio di prefettura<sup>36</sup>.

Per la Commissione legale non v'era da dubitare che Bagno avrebbe dovuto essere completamente risarcito dei danni subiti, ma che le decisioni prese dalle istituzioni locali non erano conformi allo spirito delle leggi. La commissione rifiutò poi il ragionamento del Consiglio di prefettura per cui, essendo stata fatta la diversione nel 1804, quando era ancora in vigore la sola legge 20 aprile 1804, anche lo Stato e il Dipartimento avrebbero dovuto concorrere alle spese<sup>37</sup>.

Da una tale operazione, tentata dal Consiglio di prefettura, emergeva quanto l'intromissione dello Stato nella gestione locale andasse a sanare i problemi insiti nell'antico

---

<sup>35</sup> «Un lungo discorso inutile sembra siasi fatto dalla Prefettura del Reno e di lei consiglio in dipendenza dell'istanza fatta dal signor Ferdinando di Bagno di Mantova, che reclamò sino nel 1805 il reintegro de' danni derivati ai di lui poderi posti nel Dipartimento del Reno, per causa della ivi fatta diversione del fiume Idice[...] Imperocchè non si tratta di vedere se la combinazione delle circostanze esigessero la diversione dell'Idice sui beni del reclamante anche con l'inondazione de' di lui prati per sollevare una maggior parte di territori e segnatamente i beni della famiglia Spada inondati colla rotta dell'antecedente anno 1804, e quindi fosse stato lecito di ricorrere al detto espediente coll'occupare e danneggiare la proprietà del terzo: ma trattasi di vedere se anche proponendo che fosse il reclamante stato assenziente, sia pregiudicato nel diritto che compete ad ogni privato possidente di essere indennizzato dai danni che viene a soffrire a causa di qualsiasi voglia opera creduta di pubblica utilità»; La regia Commissione legale al direttore generale delle acque e strade in data 10 gennaio 1810; *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> «Ed è perciò che riesce inutile in concorso del reclamante il discutere anche il secondo articolo, che si è proposto il Consiglio di prefettura, cioè di chi sia dovuto il compenso, pretendendosi di elevare il dubbio che potesse essere di competenza dello Stato sul motivo che l'opera della derivazione dell'Idice sarebbe stata una conseguenza dei trascurati ripari alla rotta straordinaria avvenuta nel 1804, cioè in tempo che era in vigore la legge 20 aprile 1804, secondo la quale in senso di detto Consiglio di prefettura, poteva verificarsi il caso del concorso sussidiario del Dipartimento, ed anche dello Stato, nel quale si pretenderebbe poi in oggi concentrato anche quel supposto debito del Dipartimento»; *Ibidem*.

modo di governare. In effetti si vedeva chiaramente quanto il Consiglio di prefettura, più che giudicare, si stesse muovendo nel tentativo di tutelare gli interessati, sia riducendo il compenso da attribuire a Bagno, sia cercando di scaricare sopra le casse dello Stato, e del Dipartimento, il risarcimento. Una tale operazione veniva immediatamente ad essere scoperta non appena posta sotto controllo delle istituzioni della capitale milanese. Fu per questo che Cossoni, una volta consultato anche il consiglio della Direzione generale, decise di appoggiare pienamente quanto richiesto dal privato, a danno della maggioranza degli interessati<sup>38</sup>. Emergeva qui peraltro un aspetto interessante nell'operato del Cossoni, forse non immediatamente visibile, ma della massima importanza. Cossoni di fatto prese una decisione dal valore giurisdizionale, ma lo fece solo dopo aver «sentito il consiglio di questa generale Direzione»<sup>39</sup>.

Tale consiglio, composto da sei ispettori generali “matematici di primo grado” era incaricato di coadiuvare il direttore generale nella formulazione dei progetti e di «vigilare sui lavori di maggior impegno»<sup>40</sup>. In questo caso tale consiglio venne sentito prima che il direttore si esprimesse sulla controversia. Riemergeva quindi, indirettamente, il principio per cui «administrer est le fait d'un seul, juger doit être le fait de plusieurs»<sup>41</sup>, anche se, di fatto, ormai lo scollamento fra i due principi era sempre più sbilanciato nei confronti dell'amministratore e delle sue decisioni, per cui il parere del consiglio era rilevante, ma non più necessario, né vincolante.

Quanto la decisione del Cossoni suonasse come un imposizione da parte del Consiglio di prefettura del Reno lo si comprende dalla successiva risposta del 23 febbraio 1810, in cui il Consiglio di prefettura cambiò radicalmente posizione e adottò quanto prescritto dalle istituzioni governative:

---

<sup>38</sup> «Ho portato il più attento esame al ricorso del sig. Ferdinando di Bagno contro la decisione del cessato Magistrato d'acque ch'escluse la domanda di compenso dei danni dal ricorrente sofferti in causa della deviazione dell'Idice eseguita dagli'interessati in conseguenza della rotta del 1804. Ho tenuto a calcolo le operazioni soggiunte dal Consiglio di prefettura rimesso in copia col rapporto 30 ottobre 1808 n. 30388, e sentito il consiglio di questa generale Direzione nonché il parere della regia Commissione legale, ho dovuto persuadermi, che per nessun titolo può denegarsi al sig. di Bagno il reclamato compenso, e che questo deve cedere a carico di quei possidenti i quali per sottrarsi dai maggiori mali preferirono l'inondazione dei fondi Bagno colla detta deviazione dell'Idice»; Il consigliere di Stato direttore generale delle acque e strade e dei porti marittimi al prefetto in data 15 gennaio 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 1-3.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque* cit., p. 282-283.

<sup>41</sup> Jean-Jacques-Régis de CAMBACÉRÈS, *Mémoires inédits: éclaircissements publiés par Cambacérès sur les principaux événements de sa vie politique*, Testo curato da Jean TULARD & Laurence CHATEL, Paris, Librairie académique Perrin, vol. 1, 1999, p. 485.

il sig. direttore generale d'acque e strade dopo aver sentito il suo consiglio, nonché la regia Commissione legale ha dichiarato che per nessun titolo può denegarsi al sig. di Bagno il reclamato compenso e che questo deve cedere a carico di quei possidenti, i quali per sottrarsi dei maggiori mali preferirono l'inondazione dei fondi bagno colla detta opera della deviazione dell'Idice – ed ha quindi ordinato che si proceda alla liquidazione dei reclamati danni in concorso alle parti<sup>42</sup>.

Si può in questo senso affermare che, nel 1810, le questioni di pubblica amministrazione fossero ancora solo parzialmente considerate di competenza del Consiglio di Stato, in secondo grado, perché la Direzione generale tendeva letteralmente a sottrargliele. Eppure per il Consiglio di prefettura il caso appena trattato era a tutti gli effetti di questa tipologia, dato che affermò che il riparto dell'importo dei risarcimenti sarebbe avvenuto «colle norme suggerite dalla regia Commissione legale, e colle regole dei giudizi di pubblica amministrazione a termini del decreto 8 giugno 1805 e del terzo statuto costituzionale»<sup>43</sup>. In sintesi quello che stava avvenendo era l'assorbimento, per le questioni d'acque e strade, delle questioni di pubblica amministrazione da parte della Direzione generale guidata dal Cossoni.

---

<sup>42</sup> Relazione del Consiglio di prefettura al prefetto in data 23 febbraio 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 1-3.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

# UN CONSIGLIO DI PREFETTURA FRA PERMANENZE E MUTAMENTI

## Cambiamenti strutturali – Il caso di Bergamo

Il periodo che va dal 1809 al 1814 non fu di grande mutamento solo per la Direzione generale guidata dal Cossoni, ma per gli stessi Consigli di prefettura a lei sottoposti per le materie d'acque e strade. Dopo il periodo dei compromessi si intravede in atto in ciascun Dipartimento quella che si può definire marcia di avvicinamento verso un sistema veramente uniforme.

Studiando le carte di Bergamo si intravede subito come il Consiglio di prefettura già nel gennaio 1809 stesse cambiando<sup>44</sup>. Ciò che si nota, rispetto al passato recente è il vedere quanto la figura del consigliere relatore perse progressivamente di importanza. Se nei primi verbali si diceva sempre che il consiglio adottava il parere del consigliere, nel 1808-1809 questa pratica era del tutto scomparsa, quantomeno formalmente, lasciando intravedere quanto la natura effettivamente collegiale stesse prendendo il sopravvento. Inoltre se il Consiglio di prefettura, aveva nei primi anni sempre visto la presenza del prefetto, o almeno del segretario di prefettura suo rappresentante, prese ad agire sempre più come un'istituzione autonoma. Fu Zanchi, nel caso specifico del Dipartimento del Serio, ad assumere con sempre maggiore frequenza l'incarico di presidente del collegio. L'arrivo del nuovo prefetto Pallavicini<sup>45</sup>, milanese<sup>46</sup>, con esperienza prefettizia nel Rubicone<sup>47</sup>, ma soprattutto già incaricato presso il Consiglio degli uditori<sup>48</sup>, avrebbe accelerato ancora di più il cambiamento in atto. Non è certamente un caso che, proprio all'arrivo del nuovo prefetto, avente precisa cognizione del ruolo giudiziario della terza sezione del Consiglio di Stato, vi fu una vigorosa sterzata in senso tribunale del Consiglio di prefettura. Ne sono testimonianza alcuni cambiamenti nella procedura, come la sempre maggiore pubblicità delle sedute, così come la convocazione delle parti interessate durante i dibattimenti<sup>49</sup>. Al contempo la partecipazione del prefetto si fece sempre più rarefatta<sup>50</sup>, garantendo al consiglio un'autonomia operativa sempre maggiore.

---

<sup>44</sup> Consiglio di prefettura, atti delle sedute del gennaio 1809; ASBG, PFDS, 1809, b. 1905.

<sup>45</sup> Decreto 12 aprile 1809; BL, vol. 1, 1809.

<sup>46</sup> INV. A, Scheda personale: Pallavicini Giuseppe

<sup>47</sup> Decreto primo novembre 1806; BL, vol. 3, 1809.

<sup>48</sup> *Almanacco reale per l'anno bisestile*, Milano, Dalla reale stamperia, 1808, p. 255.

<sup>49</sup> Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 17 giugno 1809; ASBG, PFDS, 1809, b. 1905.

<sup>50</sup> Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 1810; ASBG, PFDS, 1810, b. 1905.

Col passare del tempo, forse proprio in virtù della preferenza che il prefetto tendeva a dargli, fu Mosconi a venire sempre più nominato presidente del Consiglio di prefettura<sup>51</sup>, in sostituzione dello Zanchi. Infine, a partire dal 1809-1810 si può affermare che vi fu, da parte del Consiglio di prefettura del Serio una sempre maggiore formalizzazione dell'azione. Le deliberazioni, gli atti e il comportamento del Consiglio di prefettura si fecero viepiù circostanziati, il procedimento più particolareggiato e giustificato in tutti suoi passaggi logici. Inoltre è dal 1810 che le firme dei consiglieri cominciano finalmente a diventare un fatto regolare<sup>52</sup>. Infine si può dire che fu proprio con l'arrivo del Pallavicini che il Consiglio di prefettura operò con sempre maggior intensità. Nel 1811 le sentenze e deliberazioni del Consiglio di prefettura furono complessivamente maggiori che quelle del 1809 e 1810 insieme<sup>53</sup>.

In ogni caso la funzione giudiziaria permaneva nell'essere una parte, fra altre, del Consiglio di prefettura. Nel Serio questi era organizzato in base ai giorni. La seduta di un giorno era dedicata alle autorizzazioni a stare in giudizio; la seduta successiva era dedicata alle volture censuarie; l'altra ancora agli appalti e infine l'ultima, prima di ricominciare, alle controversie. Questo sistema peraltro era tipico del Serio, quando invece nel Consiglio di prefettura del Reno v'era divisione per compiti fra i vari consiglieri, i quali poi continuavano a riferire in seduta comune.

## **Permanenze strutturali – Il caso di Bologna**

Il Consiglio di prefettura del Dipartimento del Reno fu certamente uno dei più renitenti nel rinunciare a quella che considerava la propria natura, di fronte ai cambiamenti nel sistema d'acque previsti dal modello francese, e dalle politiche del Paradisi e poi del Cossoni. Già nel 1805 i consiglieri, di fronte ad una legislazione che stava cominciando a riformare tale istituzione, in senso più tecnico e giudiziario, erano arrivati a dichiararne la natura intrinsecamente politica:

il consiglio a voti unanimi dichiara, che in pendenza delle superiori e presumibili dilucidazioni in via di massima uniforme e generale non solo si occuperà di quegli oggetti, che a termini dell'articolo [...] del citato decreto sono di preciso suo istituto, ma si presterà ben anche a svolgere,

---

<sup>51</sup> Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 1813-1814; ASBG, PFDS, 1813-1814, b. 1909.

<sup>52</sup> Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 1810; ASBG, PFDS, 1810, b. 1905.

<sup>53</sup> Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 1811; ASBG, PFDS, 1811, b. 1906.

maturare, e proferire l'opinione sua circa quelle varie posizioni d'ufficio, che il prefetto amasse di passargli con apposito decreto <sup>54</sup>.

Su come il Consiglio di prefettura di Bologna tendesse a considerarsi come il gabinetto del prefetto, con specifici rimandi all'antico rapporto fra Senato e legato pontificio è già stato detto molto, in particolare per la tutela finanziaria dei corpi<sup>55</sup>. Tale concezione si sarebbe poi via via scontrata con un "centro" sempre più propenso ad uniformare le istituzioni dipartimentali. Si può al contempo dire che il Reno fu certamente uno dei più capaci, se non addirittura il più capace, nel mantenere sostanziali margini di differenziazione rispetto a quanto previsto dalle leggi e dai decreti ministeriali.

Nel 1810, ad esempio, nonostante il decreto 30 marzo 1808 avesse già provveduto ad abolire i Magistrati d'acque, facendo confluire una parte rilevante delle competenze nella Direzione generale d'acque e strade<sup>56</sup>, non aveva però provveduto a togliere al prefetto, e anche al Consiglio di prefettura per gli effetti indiretti del decreto 24 ottobre 1806<sup>57</sup>, l'avvio e controllo delle aste per questioni d'acque e strade. Questo canale permise, in modo indiretto, ma sostanziale, al Consiglio di prefettura del Reno di continuare a condizionare i lavori:

sotto l'autorizzazione che ella mi diede coll'ordinanza 29220 ho fatto imprimere, e pubblicare l'avviso colle correzioni però suggerite dal Consiglio di prefettura. Mi onoro accludergliene diversi esemplari anche a sfogo dè di lei inviti<sup>58</sup>.

Nella sua ordinarietà, questo avviso mostrava perfettamente come il sindaco di Lugo, insieme al prefetto, continuassero a rettificare e conformare gli appalti e le aste secondo i criteri ordinati da un'istituzione che, sul tema della gestione delle acque e strade, aveva ormai molto ceduto alla diretta amministrazione della Direzione generale d'acque e strade.

---

<sup>54</sup> Seduta del Consiglio di prefettura del 19 agosto 1805; ASBO, PFCP, 1805, b. 1.

<sup>55</sup> «[riguardo a delle questioni insorte tra un comitato a Lugo e un cittadino] opina che si tratti ora di un oggetto di piena competenza del consiglio a termini del reale decreto 8 giugno, e che non si possa procedere all'emanazione di una deliberazione definitiva senza richiamare vari documenti, che indica, e prende da tale emergenza argomento per proporre un decreto di massima, e d'ordine da osservarsi dal consiglio in tutte le circostanze, nelle quali si parli di abilitare le comuni, o i pubblici stabilimenti ad avventurarsi alla sempre incerta, e dispendiosa sorte del foro»; Seduta del Consiglio di prefettura in data 11 set 1805; ASBO, PFCP, 1805, b.1.

<sup>56</sup> Decreto 30 marzo 1808; ASMI, URPM, b. 8.

<sup>57</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806, p. 318.

<sup>58</sup> Stampe prefettizie, dipartimentali e comunali - il podestà di Lugo al prefetto di Bologna in data 18 agosto 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 14.



Al contempo la funzione semi-rappresentativa, al 1810, era ancora un criterio che sembrava contraddistinguere le nomine interne al Consiglio di prefettura del Reno: la maggior parte dei componenti era stata nell'Amministrazione dipartimentale repubblicana, e inoltre la composizione sembrava riservare a ciascuno dei tre collegi elettorali almeno un membro<sup>59</sup>. Infine il passare degli anni sembrò non mettere in discussione il contesto per cui ciascun consigliere era al contempo nominato nelle più importanti istituzioni del Dipartimento. In questa lettera si può vedere il consigliere di prefettura Salina, anche capo dell'importante commissione collegiale dei tre della Congregazione di carità, cercare di convincere il suo prefetto a bloccare dei lavori d'acque che avrebbero danneggiato le proprietà della Congregazione:

mentre facciamo li lavori necessari a ripararci dalle corrosioni del fiume Idice, e come nel nostro rapporto a lei diretto col 4100 il sig. Amorini fa eseguire dalla sua parte diversi lavori, che ci danneggiano grandemente. La pregammo allora, sig. consigliere di Stato prefetto, di ordinare al seg. Amorini di non far lavori se non dietro l'approvazione di un ingegnere da nominarsi da lei, ed ora nuove, e più vive premure moviamo a tale effetto. In diverso modo noi isponderemo vistose somme inutilmente, che sarebbe meglio risparmiare, qualora dovesse essere in libertà di un possidente vicino, rendere inefficaci le nostre misure. Il presidente L. Salina<sup>60</sup>.

Il Salina oltre ad essere nel consiglio del prefetto, e presidente della Congregazione di carità di Bologna (i cui interessi economici erano altissimi), fu anche nominato presidente provvisorio dei collegi elettorali di Bologna nel 1810<sup>61</sup>. Si trattava di una scelta di importanza fondamentale dato che i presidenti avrebbero influito grandemente nei meccanismi di nomina di molti scranni importanti non solo dei Consigli generali, ma di una parte consistente del sistema giudiziario. Come ebbe a dire il gran giudice al prefetto del Reno in una missiva del settembre 1810:

---

<sup>59</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 15 r. 1-13.

<sup>60</sup> La Commissione collegiale dei tre della Congregazione di carità di Bologna al prefetto in data 14 dicembre 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r 1-3.

<sup>61</sup> «Vi inoltre signor consigliere di Stato prefetto in copia autentica il decreto si s. a. i. il principe Viceré col quale viene nominato il Sig. Luigi Salina in presidente provvisorio del collegio elettorale del Dipartimento del Reno, in luogo del sig. Senatore Bologna stato prescelto da sua maestà, ed ora assente per l'adunanza che avrà luogo il giorno 30 del corrente mese»; Il ministro dell'Interno al prefetto del Reno in data 21 settembre 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 15 r. 1-13.

in esecuzione di S.A.I. il Viceré vengono riuniti i collegi elettorali dipartimentali col giorno 30 settembre per le proposizioni triple dei giudici di pace, dei consiglieri generali, dei supplenti abituali ai medesimi dei presidenti e giudici dei tribunali di commercio, e degli assessori commerciali a tenore dell'art 24 del regolamento organico 13 giugno 1806. Ho date le convenienti istruzioni ai sig. presidenti dei collegi onde procurare che vengano proposti i soggetti più opportuni a coprire le menzionate cariche.<sup>62</sup>

Nei fatti, tramite una nomina “provvisoria”, ma effettuata nel momento giusto, Salina, consigliere di prefettura, avrebbe gestito le nomine del personale giudiziario locale.

Infine bisogna dire che, almeno per quanto consta dall'analisi dei registri del Consiglio di prefettura del Reno questi sembrò perdere progressivamente quel carattere collegiale tanto auspicato da Napoleone in persona. Sul finire del 1814, i consiglieri tendevano a portare avanti le pratiche in autonomia, senza più agire collegialmente, e anzi lasciando spazio in particolare all'attività di un solo consigliere, proprio il Salina, che in questi ultimi anni spiccò per la presenza delle sedute e per il continuo portare avanti le pratiche.

## **Il rapporto con i corpi e il permanere del disciplinamento**

I Consigli di prefettura persero una parte consistente delle proprie competenze in favore della Direzione generale d'acque e strade con le riforme del Paradisi emanate nel 1808. Eppure a tali istituzioni vennero da una parte riservate le competenze previste dal più volte citato articolo 9 del decreto 8 giugno 1805<sup>63</sup>, mentre dall'altra furono nominate tutrici dei rimanenti corpi sociali non aboliti in Italia. Come si detto per le materie d'acque furono previsti i comprensori. Al contempo non scomparvero, almeno non subito, nemmeno gli “Stati” o le partecipanze. Inoltre – spesso - pure i comuni e le Congregazioni di carità si ritrovavano ad accusare problemi in materie d'acque e strade con gli appaltatori, così come a voler intentare procedimenti giudiziari, oppure a volere mettere a preventivo determinate opere idrauliche o stradali. In ciascuno di questi casi questi corpi avrebbero dovuto passare sotto il vaglio del Consiglio di prefettura.

---

<sup>62</sup> Il gran giudice al prefetto del Reno in data 19 settembre 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 15 r.1-13.

<sup>63</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

## I COMPENSORI E I CONSIGLI DI PREFETTURA

I comprensori potevano rivolgersi in prefettura per le questioni e le controversie inerenti le acque. Al contempo accadeva spesso che consiglieri di prefettura e membri dei consorzi fossero in realtà le medesime persone<sup>64</sup>.

Al contempo, poi, i consiglieri di prefettura assurgevano spesso al ruolo di veri e propri tutori dei corpi d'acque proprio di fronte alle autorità superiori. Anche nel Dipartimento dell'Adriatico il consigliere di prefettura Ruzini cercò più volte di difendere non solo l'azione dei membri dei comprensori di fronte al prefetto<sup>65</sup>, ma i comprensori stessi:

la supplica accompagnata dai delegati, io la trovo commovente, l'oggetto parlante, la posizione del comprensorio in linea dè scoli infelicissima; lo ho già rassegnato uno dei più bisognosi delle pubbliche provvidenze e tutele, e della cura privata. [...] La delegazione di cui si tratta, ne risente vivissimi detrimenti, questi producono due nature dè mali, uno cioè di condannare li fondi all'allagazione perpetua, anche quando potrebbero averne qualche sollievo, l'altro di compromettere, oltre che le sostanze, le vite medesime di quegli infelici, che son circoscritti a respirare un'aria mefitica ne' meschini loro abituri<sup>66</sup>.

Al contempo però Ruzini, alla propria opera di attivazione e tutela dei comprensori, associò effettivamente quella che sempre più tendeva ad essere un'azione giudiziaria.

Per esempio la delegazione di valli Salse a destra del Po, detta Contarina, rifiutò ripetutamente, nonostante gli inviti dei comuni di Rovigo, di Adria e dello stesso prefetto Galvagna, di partecipare alle spese di manutenzione di un froldo<sup>67</sup>, detto della Bagliona,

---

<sup>64</sup> Ad esempio il consigliere di prefettura Malvezzi, nel Dipartimento del Reno, componente della delegazione della Società di interessati del cavamento Palata, presentò un'istanza in quanto non voleva pagare una determinata cifra ad un appaltatore; «L'autorevole mediazione accordata all'appaltatore Domenico Verasani chiedente il pagamento di lire 150 prezzo d'appalto dei lavori da farsi a difesa delle arginature di Fossa nuova ha indotto la nostra delegazione a prendere di nuovo in esame l'istanza. In qualunque aspetto però si riguardi la condotta del petizionario fa d'uopo concludere che dalla sua indolenza soltanto il di lui danno deriva, e che nel suo pregiudizio simultaneamente è congiunto anche quello di molti interessati, i quali anzi hanno reclamata, mediante la Municipalità di S. Agata la refusione dè danni; fu sua colpa il non avere sul finir d'ottobre posto il lavoro in istato di collaudazione, e l'essersi in causa di un tale ritardo posto in pericolo che dalle piene fosse il medesimo sormontato come avvenne [...]»; La delegazione delle Società degli interessati negli scoli del 1° circondario cavamento Palata al prefetto del Reno in data 17 dicembre 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

<sup>65</sup> Lettere dell'aprile 1810; ASVE, PFDA, 1810, b. 264.

<sup>66</sup> Ruzini consigliere di prefettura a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 31 gennaio 1810; *Ibidem*.

<sup>67</sup> «Si dice un argine il cui petto sia lambito direttamente dalle acque del fiume anche in magra, cioè privo di golena»; «Froldo», in Dizionario enciclopedico italiano, Roma, Istituto della enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 1956, vol. V, p. 122.

appartenente ad un privato (Pisani) recentemente aggiunto al comprensorio<sup>68</sup>. Ciò spinse la delegazione, il 30 marzo e il 16 luglio 1810 a ricorrere nei confronti della Direzione generale d'acque e strade per richiedere di mantenere immutati i costi di mantenimento, ovvero di scaricare le spese sul solo frontista Pisani. Il direttore generale Cossoni, valutata la questione, decise di rimettere la causa al Consiglio di prefettura affinché giudicasse sopra una questione di sua competenza. Il Consiglio di prefettura, dopo aver riassunto il caso<sup>69</sup>, così argomentò prima di esprimersi:

viste le leggi [...] le carte [...] la locale topografia [...] considerando che uno degli oggetti che fece istituire, ed accrescere singolarmente dopo il regolamento dei 20 maggio 1806 il numero di queste società conosciute sotto il nome di comprensori, fu quello della tutela, e manutenzione delle arginature. Considerando che dentro l'anno 1808 fu associato al comprensorio di Contarina il frontista Pisani [...]70.

Nei fatti i membri del Consiglio di prefettura arrivarono ad affermare che il regolamento 20 maggio 1806 aveva comportato *in primis* l'istituzione delle società, e che in secondo luogo le aveva accresciute. In secondo luogo rimasero come compito specifico di tale regolamento era proprio di attribuire a tali società la tutela e la manutenzione delle arginature. Essendo quindi il froldo un argine, ed essendo quindi il comprensorio competente nel mantenerlo, i consiglieri arrivarono ad un "pronunciamento":

il Consiglio di prefettura: pronuncia che li lavori di manutenzione al Froldo Bagliona nel sito dei beni Pisani e così pure gli altri di legna verde intorno al Po dirimpetto alle rispettive froldi abbiano ad essere eseguiti a carico, non delli frontisti, ma di tutti i sembienti danno nel comprensorio dalla loro ammissione. Ordina in pari tempo che la presente sentenza sia comunicata, com'è di metodo fatta in seduta locale di residenza del suddetto consiglio: FIRMATO Ruzini consigliere anziano pel prefetto assente, Combi, Vendramin, Pasqualigo<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Ciò avveniva con ogni probabilità proprio a causa della riorganizzazione operata dallo stesso Ruzini, che stava proprio in quel periodo terminando di estendere il tessuto comprensoriale a tutto il Dipartimento dell'Adriatico.

<sup>69</sup> «Dietro la commissione dei n. 17839 relativa al dispaccio della Direzione generale delle acque e strade n. 5307 agosto decorso sopra li ricorsi dei 30 marzo 16 luglio decorso della delegazione di valli salse a destra del Po di levante, ossia della Contarina, in punto di competenza per le riparazioni al così detto Froldo Bagliona alla località del Palazzetto sul Po nei beni Pisani»; Sentenza del Consiglio di prefettura del primo settembre 1810; ASVE, PFDA, 1810, b. 264.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Sentenza del Consiglio di prefettura del primo settembre 1810; *Ibidem*.

Ciò che qui interessa è il fatto che, contro una decisione del prefetto la delegazione non si era appellata al Consiglio di prefettura, ma alla Direzione generale d'acque e strade. Era poi stato lo stesso Cossoni per sua decisione, a devolvere al Consiglio di prefettura il compito di giudicare sopra tale questione. Il Consiglio di prefettura, dovendosi esprimere, osservò il dettato del regolamento 20 maggio 1806, ripartendo i costi non tanto sull'intero comprensorio, ma solamente su coloro che potevano risentire danno da quel tratto di argine. Si trattava a tutti gli effetti di una soluzione politica, dato che nel già analizzato caso del fiume Marecchia, nel Dipartimento del Rubicone, si era presa una decisione diametralmente opposta, scaricando su tutti i privati, membri dei consorzi del comprensorio, i costi per i lavori, facendo pagare anche coloro che non avrebbero potuto risentire alcun danno.

Inoltre se il Consiglio di prefettura era arrivato a dare un giudizio preciso sulla questione, cionondimeno era rimasto inapplicato, data l'ostinazione della delegazione che, dopo 5 mesi non si era ancora adeguata<sup>72</sup>, rivelando di conseguenza un problema di deficit d'autorevolezza dell'istituzione nel Dipartimento dell'Adriatico. Un problema che non era sporadico, ma che si ripresentava con una certa regolarità, da parte di comprensori che rifiutavano le decisioni prese dal prefetto<sup>73</sup>, portando le questioni nelle mani del consigliere di prefettura Ruzini, che del rapporto con i comprensori era competente.

Tornando al Dipartimento del Reno, e spingendosi più in là, nel 1814, nell'analisi dell'operato dei Consigli di prefettura nelle materie d'acque, se si può dire che in linea teorica tali materie erano ormai state avocate dalla Direzione generale, non lo si può dire di fatto.

Ancora nel maggio del 1814 era ai Consigli di prefettura che veniva inviate le richieste di blocco lavori rispetto a concessioni accordate dalla pubblica amministrazione:

Bertocchi: perché non sia accordata la provvisoria concessione di una  
chiavica nello scolo arginello chiesta dal S. Giovanni Farné<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> «da questione al consiglio nostro di prefettura, che questo sino da oltre cinque mesi pronunciò il suo giudizio, che la delegazione non può ignorare»; Ruzini consigliere delegato per li comprensori a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 28 dicembre 1810; *Ibidem*.

<sup>73</sup> «Due reclami alle di lei decisioni prodotti, uno di questi sig. Giovanni Porta, e l'altro del sig. Viviani della Contarina, mi fecero derivare le commissioni che ossequio, [...] il primo riguarda le appostazioni, e subaste relative sopra sei campi, pretendendo di non essere compreso nel comprensorio, con molte annesse querele sull'eccedenza dei contributi, in confronto alla rendita che percepisce - Verte il secondo su cinque ragioni introdotte, per le quali, a minore suo danno nell'eseguire le otturazioni dei fossi vicini all'argine Po, chiede il periodo di mesi due in luogo di giorni dieci prescrittigli dalla delegazione di Valli salse a destrà»; Ruzini consigliere delegato per li comprensori a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 21 luglio 1810; *Ibidem*.

<sup>74</sup> Registro del Consiglio di prefettura del 25 maggio 1814; ASBO, PTAG, 1814, b. 74.

Nei fatti, pur non essendo più previsto, il Consiglio di prefettura continuava a pronunciarsi sia sulle richieste di fare le opere, come le chiaviche, sia rispetto alle richieste dei soggetti per annullare o bloccare le concessioni. Nei fatti tale istituzione stava continuando a esprimersi sopra l'utilità delle opere intraprese, e sul fatto che queste avessero rispettato il pubblico e il privato interesse. In un altro caso:

la delegazione del s. circondario Canal Sajarini: trasmette l'atto della convocazione e relativa posizione e deduzioni ulteriori riguardanti la domanda de ss. Marescotti e Ratta di una chiavica nella Cantonara. Il prefetto al consiglio per esami e parere<sup>75</sup>.

L'iniziativa continuava ad essere tutta interna ai comprensori, i quali prima ancora di inviare le carte alla Prefettura, che pur era obbligatorio, stabilivano già proprie deduzioni sopra le iniziative dei singoli privati posti al loro interno. L'invio era poi trasmesso al singolo prefetto, il qual però avrebbe coerentemente chiesto un parere al Consiglio di prefettura. A tutti gli effetti v'era da trovare una composizione fra un interesse privato (quello del Marescotti che voleva costruire la chiavica) ed uno pubblico (inteso come quello del comprensorio nella sua generalità), e di conseguenza il prefetto interpellò il Consiglio di prefettura, non in quanto tribunale amministrativo, ma in quanto erede di concezioni decisamente più antiche.

Per questa ragione il Consiglio di prefettura, proprio in un'ottica di tutela dell'interesse generale, continuava ad effettuare ancora nel 1810 il controllo dei preventivi dei comprensori per le acque dei Dipartimenti. Si trattava di una funzione che gli veniva dalla legge 20 aprile 1804, e in particolare dall'art. 37:

Art. 37. le delegazioni speciali presentano ogni anno al Magistrato d'acque il prospetto preventivo de' lavori occorrenti per l'anno successivo e delle spese del proprio circondario per l'opportuna approvazione<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Consiglio di prefettura, registro del 9 aprile 1814; *Ibidem*.

<sup>76</sup> Legge 20 aprile 1804; BL, vol. 1, 1804.

La fusione provvisoria fra Magistrato d'acque e Consiglio di prefettura avvenuta fra 1806 e 1808, pur abrogata con il decreto 30 ottobre 1808 dal Paradisi<sup>77</sup>, non intaccò completamente le funzioni esercitate dai Magistrati, e poi dai Consigli di prefettura.

Nel Dipartimento del Reno, nel 1810, Savini e Salina, che erano rispettivamente presidenti e vicepresidenti di delegazioni di comprensori, fecero un controllo sui conti preventivi dei comprensori del Dipartimento<sup>78</sup>. Il primo titolo a venire esaminato era quello degli onorari<sup>79</sup>. Il secondo titolo prendeva invece in esame le spese d'ufficio, facendo emergere quanto l'ufficio di queste fosse uno solo per tutte (quindi quasi certamente in Bologna), e che il riparto delle spese si dovesse eseguire sulla base dell'interesse<sup>80</sup>. Il terzo titolo, dedicato alle spese per lavori ordinari e straordinari, affermò come i progetti di spesa fossero stati approvati dagli ingegneri particolari, ma non dall'ingegnere in capo Giusti<sup>81</sup>. Si trattava di una mancanza che per quell'anno venne sanata, ma di cui si richiese la risoluzione per gli anni successivi. Peraltro i consiglieri di prefettura, in questo senso, nel momento in cui invocavano l'approvazione e il controllo dell'ingegnere in capo, ovvero del "sorvegliante" del prefetto sul territorio, si mostravano per molti versi favorevoli ad un

---

<sup>77</sup> Decreto 30 marzo 1808; *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807.

<sup>78</sup> «Presi in esame li preventivi per l'esercizio del corrente anno delle delegazioni d'acque dei circondari I, II, III, IV, V, VI sono emerse le osservazioni seguenti»; Consiglio di prefettura, analisi dei preventivi e dei consuntivi delle delegazioni dei circondari del Dipartimento in data 29 aprile 1810; ASBO, PFDR, 1810. t. 1 r. 5.

<sup>79</sup> «Apparisce una differenza fra la somma approvata lo scorso anno, e proposta pel corrente, la quale proviene non da aumento di onorari, ma perché in questo viene contemplato l'esercizio di tutta l'annata, e nello scorso soltanto per una parte, non essendosi installate le delegazioni che ad anno cominciato»; *Ibidem*.

<sup>80</sup> «TTT. SPESE D'UFFICIO: Quantunque anche per questo titolo militino le circostanze del primo, pure trovasi una certa differenza in meno a motivo delle spese d'impianto delle quali fu gravata lo scorso anno. Tanto pei due indicati titoli, come pel fitto della residenza, che in comunione si si esercitino le sei nominate delegazioni non avendo esse che un solo ufficio, ed un solo ministero, conviene un riparto di spesa proporzionato all'interesse di ciascheduna. Sembra che questo giusto riparto si sia già avuto in minima sembra [?], che diversa sia stata la proporzione dell'anno scorso da quella ritenuta nel corrente. La differenza però potrebbe nascere da speciali circostanze, che non si lasciano conoscere dal preventivo. Su di ciò sarà opportuno chiedere dei chiarimento, e frattanto ritenuto il comparto già fatto, si passa per norma, che negl'anni a venire all'epoca della formazione dei preventivi le delegazioni suddette si abbiano da unire per ripartirsi tra loro le spese d'onorari d'ufficio ed affitto di residenza, e farne speciale e ragionato rapporto alla Prefettura»; *Ibidem*.

<sup>81</sup> «LAVORI DI ORDINARIA MANUTENZIONE E LAVORI DI STRAORDINARIA MANUTENZIONE: Il progetto di questi lavori è appoggiato ai rilievi fatti dai rispettivi ingegneri d'ufficio. Non risulta però che siano stati riveduti dal sig. ingegnere in capo il quale solo può conoscerne l'utilità, e l'importanza. Siccome le prefetture sorvegliano le delegazioni col mezzo del prelodato ingegnere, conformemente all'istruzione direttoriale delli 11 novembre 1806, così ad esso può essere commessa la revisione di qualunque progetto, ed egli sembra che debba assumerla per debito d'ufficio escluso qualunque premio a carico delle delegazioni. Quante volte piaccia al sig. consigliere di stato prefetto di commettere una tale revisione, come passo d'ordine, e per norma delle successive sue determinazioni, allora sarà opportuno il prescrivere che le domande per spese di lavori siano sempre accompagnate dal progetto in dettaglio de medesimi riveduto, e corretto dal sig. ingegnere in capo»; *Ibidem*.

aumento del controllo da parte delle istituzioni dello Stato. Infine l'ultimo titolo era dedicato al pagamento delle operazioni fiscali svolte dal corpo degli ingegneri, in particolare nella formazione dei quinternetti di spesa<sup>82</sup>. In conclusione i consiglieri di prefettura Salina e Savini, pur in un contesto come il 1810 dove negli altri Dipartimenti l'attivazione dei comprensori risultava disperatamente difficile, arrivarono ad affermare che:

premesse queste osservazioni, che più riguardano l'ordine, che il merito della cosa, il Consiglio di prefettura trova meritevoli della prefettizia approvazione li preventivi esibiti. Le rispettive delegazioni hanno possibilmente ristrette le spese, e si propongono una lodevole economia<sup>83</sup>.

Si vuole qui affermare che queste operazioni di controllo e tutela dei bilanci non erano dovuti a inerzia, dato che nel 1814 venivano ancora rimessi dal prefetto al Consiglio di prefettura, pur con l'importante inserimento di una previa verifica da parte della figura tecnica dell'ingegnere in capo del Dipartimento<sup>84</sup>, ma a una precisa volontà politica.

#### LE FRAGLIE E LE PARTECIPANZE - L'INIBIZIONE DEI CORPI NON PREVISTI DALL'ORDINAMENTO

Come si è visto nei Dipartimenti proseguì il disciplinamento dei corpi sociali, altrimenti detti stabilimenti pubblici, previsti dalla normativa. Si trattava peraltro di corpi intromessi nel sistema grazie alle pressioni politiche di specifiche *élites* regionali, come proprio le Società di interessati all'interno dei comprensori. Questi corpi "istituzionalizzati" vennero viepiù posti controllo da parte delle istituzioni dello Stato, a livello dipartimentale e nazionale, man mano che lo Stato andava consolidandosi, eppure in un certo senso vennero resi più forti dallo stesso riconoscimento nello schema ordinamentale e istituzionale previsto dallo Stato. Non si può dire la medesima cosa degli altri corpi sociali. Nell'Adriatico ad esempio vi fu il tentativo, partito dal basso, di reintrodurre con proposte

---

<sup>82</sup> «TIPI, CAMPIONI E PERIZIE: Questo titolo comprende la mercede dovuta agli ingegneri per la formazione dei quinternetti d'esigenza. La spesa per le sei delegazioni sorpassa la somma di 1500 lire, a motivo forse delle vulture che cadono in quest'anno, e nello scorso fu anche maggiore a motivo dell'impianto. Negli anni a venire sembra che si possa ottenere con un non piccolo risparmio, e siccome l'operazione diviene sempre più facile, e sicura, sarebbe forse utile il procedere ad un accordo col capo ufficio del censo»; *Ibidem*.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> «Rilievi sul preventivo del corrente anno della delegazione del secondo circondario = il prefetto rimette tutta la posizione al consiglio per le competenti sue osservazioni»; Rilievi di Giusti ingegnere in capo al Consiglio di prefettura, registro del 18 marzo 1814; ASBO, PTAG, 1814, b. 74.



di basso profilo le fraglie, ovvero le antiche corporazioni d'area veneta, le quali potevano avere sia natura religiosa<sup>85</sup>, che commerciale<sup>86</sup>:

il prefetto dell'Adriatico rimette rapporto del vice-prefetto di Adria che comunica un piano di regolazione pel facchinaggio di Adria, per riconoscere, se ci sia nulla che ferir possa la libertà dell'industria. [Risposta del Consiglio di prefettura] Non si possono accordare fraglie, ma bensì una regolazione, eleggendo un capo a cui rivolgersi obbligatoriamente all'iscrizione tutti del mestiere<sup>87</sup>.

Evidentemente, nel caso succitato vi fu da parte del viceprefetto di Adria il tentativo di perorare, o quantomeno di non ostacolare, l'iniziativa partita dagli ambienti della città di Adria. Al contempo non fu tanto il prefetto, ma il Consiglio di prefettura a riconoscere che il progetto di regolamento non era neutrale, ma che invece nascondeva in sé il tentativo di reintrodurre pratiche antiche. Al contempo risulta di grande interesse il vedere quanto i consiglieri di prefettura dell'Adriatico, patrizi, se da una parte si mostrarono veramente tutori degli interessi dei comprensori, furono essi stessi a bloccare l'emergere di altri tipi di forma di vita corporata.

Un altro corpo messo in discussione dal sistema napoleonico italiano era invece la partecipanza. Messa in crisi dall'abolizione ordinata dal governo, la partecipanza, corporazione territoriale tipica del bolognese, non scomparve completamente, proprio per il suo essere intimamente connaturata con la struttura della società in cui era posta.

Di certo il regime napoleonico, ordinandone la soppressione<sup>88</sup>, e richiedendo l'annessione delle terre partecipate ai comuni, non ne favorì l'attività. Eppure nel 1814, man mano che il sistema di governo napoleonico si sfaldava, ecco che questi corpi sociali riprendevano la loro attività e cercavano di re-installarsi. Il 28 luglio 1814 venne trascritto nel registro del Consiglio di prefettura la deliberazione del viceprefetto per cui veniva ad

---

<sup>85</sup> Gian Piero PACINI, *Laici chiesa locale città. Dalla fraglia di S. Maria alla confraternita del gonfalone a Vicenza (sec. XV.-XVII)*, Vicenza, Edizioni Egida, 1994.

<sup>86</sup> Giovanna BALDISSIN MOLLI, *I beni degli artigiani storici di Padova*, in Giovanna BALDISSIN MOLLI (a cura di), *Botteghe artigiane dal medioevo all'età moderna. Arti applicate e mestieri a Padova*, Padova, Casa editrice il prato, 2000, pp. 17-68.

<sup>87</sup> Consiglio di prefettura, registro del 10 aprile 1809; ASVE, PFDA, 1809, b. 65.

<sup>88</sup> «Il ministro dell'Interno rimette petizione dei partecipanti del terreno Musotta in San Giovanni in Persiceto contro l'avocazione fattane dal cessato governo, chiedendo informazioni anche per ciò che riguarda altre partecipanze, il prefetto al consiglio per il suo voto. Interessante come si capisca che ormai la domanda di giustizia arrivava al vertice e poi riscendeva verso il Dipartimento. Sempre passando per il prefetto»; ASBO, PTAG, b. 74.

essere restaurata la partecipazione di San Giovanni in Persiceto, e veniva chiesto di poter rimpiazzare gli assunti ormai non più presenti:

gli assunti ed amministratori della partecipazione di S. Giovanni in Persiceto: dimandano di potere rimettere le borse per il rimpiazzo degli assunti nei modi prescritti dai capitoli e perché sia sostituito il cancelliere distrettuale, che era deputato all'estrazione de' medesimi il sig. vice prefetto in San Giovanni in Persiceto. Il prefetto al consiglio per suo voto<sup>89</sup>.

Per quanto riguarda invece la partecipazione di S. Agata non vennero nemmeno previsti nuovi sorteggi per rimpiazzare i nuovi amministratori, lasciando inteso che erano ancora in corso di validità quelli eletti precedentemente all'abolizione, e così gettando un colpo di spugna sul periodo napoleonico<sup>90</sup>.

La situazione era in ogni caso molto liquida, e stava già mutando quando «nell'agosto 1814, ancora nella primissima fase della restaurazione, con amministrazione provvisoria imperiale pontificia, che il prefetto Isolani (famiglia di tradizionale orientamento grande agrario-conservatore) restaur[ò] le partecipanze». Si trattò di una restaurazione che trovò ovviamente opposizione da parte dei comuni, i quali non erano propensi nel restituire i beni e terreni incamerati, ma che trovarono in questi corpi sociali, solo apparentemente abrogati, ma sotto le ceneri vivissimi, la volontà di riappropriarsi delle antiche pratiche di gestione indivisa dei beni<sup>91</sup>.

#### I COMUNI E I CONSIGLI DI PREFETTURA – FOCUS SUL DIPARTIMENTO DELL'ADRIATICO

Come si è detto il controllo dei lavori per acque e strade da parte dei Consigli di prefettura, a partire dal 1808-1809, si declinò per la più parte attraverso il controllo e la modifica dei preventivi e consuntivi di spesa dei comuni e dei corpi sociali. La valutazione dei preventivi non si limitava peraltro alla sola regolarità, e coerenza, ma ancora più nello specifico sulla loro intelligenza. Ad esempio, nel 1810, così il Consiglio di prefettura

---

<sup>89</sup> Consiglio di prefettura, registro del 28 luglio 1814; *Ibidem*.

<sup>90</sup> «Che possono essere mantenuti amministratori della partecipazione di S. Agata coloro che lo erano nel 1807 epoca in cui furono avvocati i beni al comune, per non essere trascorso il novennio di amministrazione prescritto dai regolamenti»; Consiglio di prefettura, registro 1814; *Ibidem*.

<sup>91</sup> «S. Giovanni in Persiceto amministrazione dei partecipanti: ama di essere sentita in prevenzione sopra il ricorso avanzato alla Prefettura dalla Municipalità locale contro il possesso accordato dei beni indivisi per ogni affetto di ragione»; Consiglio di prefettura, registro del 4 agosto 1814; *Ibidem*.

dell'Adriatico giustificò il notevole budget di spesa previsto da un piccolo Comune per la costruzione di un ponte:

colla vista punto di verificarsi il riattamento del Ponte della Brentella in Vallonga, e di accorrerne all'esigenze di quelle strade venne approvata nel preventivo di Arzer Grande la somma di lire 930 alla rubrica nuove opere d'acque e strade, che unite alle altre 200 lire ch'evansi assegnate nel decorso anno per strade, si ha una partita di lire 1130 disponibili per gli oggetti di tale natura. Il che essendo ed avendosi già in addietro riconosciuta l'urgenza delle progettate operazioni, comparisce opportuno di affrettarne l'esecuzione sotto le discipline e le vigilanze di regola<sup>92</sup>.

In questo senso, anche nel rapporto con i comuni, il Consiglio di prefettura oltre alla natura di tutore dei conti, continuava ad esercitare una funzione di controllo sul sistema delle strade e delle acque, e dei lavori, così come perseverava nel suo sottile, ma importante, lavoro di perorazione delle esigenze della società civile di fronte al prefetto<sup>93</sup>. Si trattava delle richieste più disparate, il più delle volte presentate dai sindaci dei comuni, i quali cercavano nei consiglieri di prefettura una specie di cassa di risonanza delle proprie esigenze di fronte al prefetto<sup>94</sup>. In effetti un giudizio positivo, o negativo, di fronte alle proposte di budget, poteva veramente modificare un'approvazione che, in ultima battuta, spettava comunque al prefetto. Inoltre al Consiglio di prefettura continuava a venire riservato il controllo dei preventivi delle aste e delle proposizioni dei lavori richiesti dai comuni e stilati dagli ingegneri<sup>95</sup>. Ciò che sembrava guidare l'operato di

---

<sup>92</sup> Consiglio di prefettura a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 5 giugno 1810; ASVE, PFDA, 1810, b. 308.

<sup>93</sup> «Il sindaco della Comune di Meolo rassegna alla di lei superiorità, sig. cavaliere prefetto, la somma urgenza della costruzione delle rampate del ponte, che attraversa il fiume Meolo, Interpellato il voto di questo consiglio con la venerata di lei attergata ordinanza 19 giugno, [...] appoggiate delle migliori ragioni di arte, e di costante pratica di lodevole proposto suggerimento, combina anche colle viste di risparmio essendo pure analogo a quanto opinò il detto ingegnere, sicché non esita il consiglio a spiegare il proprio voto per la costruzione delle rampate stesse nella materia e forme del prelodato ingegnere»; Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 6 luglio 1809; ASVE, PFDA, 1809, b. 248.

<sup>94</sup> «Se v'ha oggetto interessante, in questi paesi situati fra mezzo a salse lagune, egli è certamente quello del procedimento dell'acqua potabile, e la di essa qualità è ben noto quanto influisca sulla salute degli uomini. La Comune di Burano non ha che una sola cisterna, ed essa trovasi in istato di deperimento, con sommo scapito di essa comune, e del militare colà stazionato. Per supplire all'occorrente spesa ad 'anno avanzato, suggerisce il podestà di erogare la somma dal fondo cimiterio, e a vero dire, il preventivo non somministra fonte migliore la prima cosa da rilevare è che il prefetto non assiste mai alle sedute del Consiglio di prefettura. [...] Abbenchè riesca spiacevole a questo consiglio di dover ogni anno riscontrare degli ostacoli all'erezione de' cimiteri, le tante volte dal governo raccomandate, crede però di potersi aderire [...] FIRMATO Ruzini, Pasqualigo, Combi»; Consiglio di prefettura a Galvagna prefetto dell'Adriatico in data 18 giugno 1810; *Ibidem*.

<sup>95</sup> «Meritevoli a nostro subordinato parere della superiore di lei approvazione ci sembrano, sig. cavaliere prefetto, le riflessioni di esposte vengono dal sig. ingegnere in capo Venturelli nel proprio rapporto protocollato al n. 14467 sul taglio, e vendita, degli alberi proposti dal municipio di Meole per rinvenire così un mezzo alla conclusione di quel ponte»; Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 2 agosto 1809; ASVE, PFDA, 1809, b. 174.

queste istituzioni era sempre quella tutela del pubblico e privato interesse, già intravista più volte negli altri Dipartimenti e nelle precedenti epoche:

ritenuto che l'opera abbia ad essere eseguita nel modo stabilito del relativo capitolato la proposizione non riguarda che la vendita degli alberi con cui far fronte alla spesa non contemplata nel preventivo. Prima di accordare quanto si cerca per evitare quelle questioni, che potessero insorgere tra qualche particolare pregiudicato, e la comune, è necessario che il municipio faccia constare la sua proprietà, e qualora questa venga riconosciuta, potrà essere una fonte di sollievo [...] per gli anni venturi [...] FIRMATO Ruzini Vendramin e Combi<sup>96</sup>.

Se infatti il Consiglio di prefettura, da un punto di vista delle intenzioni del legislatore, era predestinato a diventare il giudice del contenzioso, nel suo concreto operare invece perseguiva un'incessante opera di composizione di interessi, privati e pubblici, in particolare nel settore dei lavori concernenti le acque e le strade<sup>97</sup>, anche se non solo. La sua funzione di controllo, coniugata con la fattiva opera di composizione di interessi, trovava infine la sua esplicitazione in fattive proposte al prefetto di modifica dei preventivi, al fine di adattarli alle immediate esigenze dei comuni, soprattutto in caso d'urgenza<sup>98</sup>. Proposte spesso accolte, ma non sempre, in particolare nel caso in cui il prefetto vi avesse ravvisato una palese violazione del dettato normativo<sup>99</sup>.

Inoltre al Consiglio di prefettura continuava a venire demandato di ristabilire, sulla base di quanto previsto dai regolamenti 20 maggio 1806, il sistema stradale e delle acque laddove

---

<sup>96</sup> Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 2 agosto 1809; *Ibidem*.

<sup>97</sup> «Gli abitanti di Prezzolo progettano di destinare i redditi provenienti da quel ponte, pel solo ristauero del ponte medesimo, fissandoli come fondo all'oggetto, e quindi tenendo una cassa separata. Se si contempla l'utilità che può derivarne sarebbe d'adottarsi il progetto, nonvengaché d'esso assicura il mantenimento di quel importantissimo ponte, che d'altronde riducendosi ad uno stato di deiezione, la comune, non sarebbe al caso di comportare la rilevanti somme che occorrerebbero al riattamento, ma dovendo accordare di tenersi una cassa separata in onta delle prescrizioni su questo proposito, egli è obbietto che non può essere superato che dalla di lei saviezza FIRMATO Vendramin, Combi»; Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 14 giugno 1809; *Ibidem*.

<sup>98</sup> «Necessario l'acconcio del Ponte e strada Bianton a Fossa d'Arzen sotto Gaio, trova questo consiglio opportuno di accorrere all'uopo prontamente per porre un argine a tutti quei danni che vanno a risentire tanto il pubblico che i privati, abbandonando tali lavori riconosciuti di tutta essenzialità. Egli è perciò sig. cav. prefetto che si crede di [...] suggerire un asta privata trattandosi di una spesa di sole lire 54,73 che concio potrà anche minorarsi; e poiché non fu contemplata nel conto preventivo di quest'anno, potrà caricarsene il fondo di riserva»; Consiglio di prefettura a Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 16 luglio 1809; *Ibidem*.

<sup>99</sup> «Tutto sarebbe adottabile nel progetto sotto per la manutenzione del ponte di Prezzolo, se non vi fosse la condizione di tenere una cassa separata che viene decisamente opposta dalla legge, e che ferisce il sistema attuale d'amministrazione pertanto non posso permettere il progetto medesimo»; Serbelloni prefetto dell'Adriatico in data 19 giugno 1809; *Ibidem*.

l'iniziativa privata, senza l'assenso delle istituzioni, avesse apportato modifiche che potessero danneggiare altri interessi<sup>100</sup>.

## **Il rapporto con lo Stato amministratore, una prospettiva dal Dipartimento del Reno**

GLI INGEGNERI D'ACQUE E STRADE

*Le frizioni fra Consiglio di prefettura e gli ingegneri nel Dipartimento del Reno – ovvero la progressiva demarcazione dei confini fra Stato amministratore e Stato disciplinatore*

Come già si è mostrato nel Dipartimento del Serio, anche se le frizioni fra Consiglio di prefettura e corpo degli ingegneri non erano evidenti, a causa della necessaria coabitazione tra queste due istituzioni, non per questo erano meno reali. In un sistema istituzionale dove il piano era decisamente inclinato in favore del corpo degli ingegneri, questi non potevano che tentare di ampliare esponenzialmente le proprie competenze, a discapito del vecchio modello magistratuale/consorziale. Questo tentare di erodere competenze, se nei rapporti fra prefetto e corpo degli ingegneri non portava a scontri istituzionali, portava però a far esplodere i rapporti a livello dipartimentale e governativo.

Il 5 marzo 1810 il Consiglio di prefettura del Reno emise un voto, indirizzato alla Direzione generale d'acque e strade guidata dal Cossoni, di estrema gravità per il messaggio che vi era contenuto<sup>101</sup>. Si trattava di una denuncia a tutto campo dell'operato degli ingegneri e al contempo un tentativo di determinare i limiti delle loro competenze partendo proprio dalla natura delle loro funzioni. Data l'importanza dell'istanza le premesse non potevano che essere dettagliate:

Art. 1. Gli ingegneri non sono che tanti agenti del governo ai quali è affidata l'esecuzione dei lavori, e la vigilanza alla loro solidità e tutela.

Art. 2. Alle magistrature, e fra queste alle prefetture specialmente è data la vigilanza diretta sopra tutti i lavori per acque e strade<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> «Mosconi, Zanchi. Arrigoni. Proposta la lettera 10 gennaio andante n. 13 con cui rimette il ricorso d'alcuni abitanti di Borgo Contrada di quel Comune perché sia rivendicato il transito sulla pubblica strada detta Pezza, intercettato da alcuni proprietari limitrofi. Il consiglio determina; sarà ritornato al sig. sindaco il ricorso onde proceda colle naturali sua facoltà, a render ragione all'istanza, a ciò a seconda de veglianti regolamenti e segnatamente del decreto 20 maggio 1806. interessante come non decide cosa fare, ma stabilisce semplicemente che il sindaco dovesse occuparsi di risolvere la questione basandosi sulle leggi veglianti»; Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 24 gennaio 1811; ASBG, PFDS, 1811, b. 1906.

<sup>101</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

In quattro brevi righe veniva già affermato molto. I consiglieri di prefettura cercavano di determinare i compiti degli ingegneri, cioè l'esecuzione dei lavori, e la vigilanza rispetto alla solidità di questi lavori col fine di tutelarne l'integrità. Al contrario alle magistrature, ovvero alle prefetture, veniva attribuito il compito di vigilare in modo "diretto" sopra tutti i lavori d'acque e strade. Era un riferimento – implicito - al dettato dell'art. 32 del decreto 6 maggio 1806 per cui alle prefetture spettava la «vigilanza diretta sopra tutti i lavori per acque e strade che si eseguiscono ne' rispettivi loro Dipartimenti»<sup>103</sup>. Ciò che probabilmente i consiglieri stavano cercando di affermare era che se gli ingegneri disponevano di un potere di vigilanza particolare sui lavori, così non era invece per la Prefettura che aveva un potere di vigilanza estensivo e generale su tutti i lavori, quindi gerarchicamente più alto di quello degli ingegneri.

Il vero aspetto rivoluzionario, però, stava nell'affermazione per cui gli ingegneri erano solo agenti di governo, cioè amministratori adibiti ad eseguire, mentre le prefetture erano delle magistrature. Definire magistratura una prefettura, nel senso di crasi tra prefetto e Consiglio di prefettura, è di per sé un evento in quanto la letteratura sul tema, fino al giorno d'oggi, non ha mai previsto che questa istituzione potesse essere definita con questo significato. Certamente nel 1810 il Consiglio di prefettura scontava ancora l'influenza della fusione con il Magistrato d'acque e strade del 1806, ma anche così, il definire magistratura la Prefettura risultava essere per molti versi qualcosa di rivoluzionario. I consiglieri, definendo la propria natura elencarono i compiti normalmente attribuiti a questo tipo di istituzione: «Esse magistrature esaminano, e riportano le tasse, hanno l'amministrazione delle spese, proferiscono discipline, decidono le contestazioni, applicano le multe»<sup>104</sup>. Il controllo delle tasse, il disciplinamento, l'applicazione delle multe e la decisione rispetto alle contestazioni erano il connotato tipico di istituzioni che partivano ancora dall'idea che amministrare e giudicare erano fondamentalmente controllare e disciplinare i corpi del sociale, senza un intervento diretto del pubblico potere. Infine a queste magistrature doveva essere attribuito non soltanto il diritto di levare le multe, ma anche di decidere le contestazioni sopra queste materie, come in questo caso proprio per le acque. Veniva cioè affermato il principio per cui le prefetture, in quanto magistrature, disponevano di una competenza prettamente conteziosa.

---

<sup>103</sup> Decreto 6 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>104</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

Emergeva chiaramente come per i consiglieri di prefettura del Reno la loro presenza in seno alla Prefettura non fosse da concepirsi come all'interno di un'istituzione dello Stato, ma come membri di una magistratura tipica d'antico regime dove non era prevista né concepibile una divisione tra l'amministrare (inteso nel senso antico di disciplinare), la rappresentanza e il giudicare. Il terzo e quarto punto votati cercavano di delimitare in modo ancora più chiaro, e a favore del Consiglio di prefettura, le competenze:

Art. 3. Per l'esecuzione, e vigilanza affidata gl'ingegneri rilevano i bisogni, riferiscono gli abusi, e nel solo caso d'urgenza deliberano gl'istantanei ripari.

Art. 4. Gl'ordini per la retta amministrazione, per l'esecuzione dei lavori, per l'osservanza dei regolamenti si partono dalle magistrature, ed esse sole esercitano autorità in nome del governo<sup>105</sup>.

Nell'avviso del Consiglio di prefettura veniva argomentato che gli ingegneri, sia in tema di esecuzione che di vigilanza del sistema d'acque, potevano solo vigilare. Era altresì affermato che gli ordini e l'esecuzione dei lavori, così come il controllo per l'osservanza dei regolamenti dovevano essere eseguiti dalle sole magistrature. I consiglieri omisero in modo probabilmente volontario quanto detto dall'art. 55 del decreto 6 maggio 1806 per cui «gl'ingegneri in capo visitano ogni anno i fiumi e torrenti principali, esaminano lo stato delle rispettive sponde, ed indicano le opere di difesa che spettano agl'interessati, in forza dei regolamenti veglianti, o di quelli che verranno stabiliti sulle opere dei torrenti, e fiumi disarginati»<sup>106</sup>. In questo senso, anche se la normativa nazionale sembrava sfavorire i Consigli di prefettura, questo non voleva dire che questi non avrebbero tentato di definire autonomamente il proprio ambito di competenza.

Inoltre, dopo aver definito ciò che era di competenza dei Consigli di prefettura, si proseguì a cercare di delimitare cosa potevano e cosa non potevano fare gli ingegneri, e in particolare quello in capo, in particolare rispetto alle delegazioni di interessati:

se dai confini generali della competenza si vuol discendere ai particolari fra ingegneri in capo, e delegazioni in punto di custodia, e direzione delle chiaviche, risulta:

Art. 1. Che li soli ingegneri in capo come agenti del governo vegliano sulle derivazioni d'acque pubbliche, ne ritengano presso loro il registro, e sono autorizzati a reprimere in via di fatto gli abusi, dandone però parte

---

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> *Ibidem.*

alla Direzione generale dalla quale soltanto emanano ordini e regolamenti.

Se i confini (e conflitti) di competenza a livello generale erano tra Consiglio di prefettura e ingegneri, a livello locale erano invece fra ingegneri e delegazioni delle Società di interessati. Si ricordi che il legame tra Consiglio di prefettura per acque e strade e Società di interessati era saldo. L'affermare che il vegliare sulle derivazioni d'acque pubbliche e il diritto di reprimere gli abusi erano di esclusiva competenza dell'ingegnere in capo mascherava in controtelaio il tentativo di sottrarre agli ingegneri ordinari tali compiti. Veniva poi sottolineato come gli ingegneri erano tenuti a corrispondere con la Direzione generale d'acque e strade, e che questa sola poteva emanare ordini e regolamenti, segno che nel Dipartimento invece non erano rari i casi in cui gli ingegneri stessi emanavano ordini e stabilivano regolamenti per le Società di interessati, eccedendo quindi la loro competenza e commettendo un abuso di potere.

Il quarto punto e il quinto punto votato dal consiglio evidenziavano in modo limpido cosa stava concretamente avvenendo a livello locale nel rapporto tra delegazioni e ingegneri:

Art. 4. Che rapporto alle chiaviche dei comprensori sono quelle sorvegliate da tanti custodi, quanti ne determino le delegazioni.

Art. 5. Che siano li soli ingegneri in capo nelle visite che fanno devono portare la loro attenzione anche su tutto ciò che spetta all'interesse della società degli scolari ed agli usi delle irrigazioni in genere, è di loro competenza rilevare l'abuso che si facesse delle chiaviche dei comprensori benché affidate a custodi soltanto dipendenti dalle delegazioni, come pure di reprimere in via di fatto li disordini che esigono istantaneo provvedimento<sup>107</sup>.

I consiglieri di prefettura, espressione e spesso rappresentanti degli stessi comprensori di interessati, denunciavano sottotraccia il modo informale in cui si muovevano gli ingegneri. Il rimarcare quanto il numero dei custodi fosse di pertinenza delle delegazioni stava a dire che nella realtà gli ingegneri si muovevano spesso trattando questo aspetto come di propria competenza. Inoltre venne affermato quanto la tutela degli interessi delle società per gli scolari e l'uso delle acque spettasse al solo ingegnere in capo, e non a quelli ordinari. Il

---

<sup>107</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.



rimarcare come solo l'ingegnere in capo potesse reprimere gli abusi, così come l'affermare che i custodi erano e dovevano restare diretti dipendenti delle delegazioni, equivaleva a dire che gli ingegneri ordinari avevano già fattivamente cominciato a sottrarre, pur non avendone il diritto, a proprio vantaggio tali competenze. Il consiglio espresse pertanto una riflessione di estrema importanza:

premesse tali massime, e tali risultanze sembra al Consiglio di prefettura, non si possa prescindere dalla distinzione delle acque in pubbliche, ed in private per conoscere le ispezioni che direttamente sono affidate ai soli ingegneri in capo, quali agenti del governo o alle prefetture come Magistrato di Dipartimento, o alle delegazioni come Magistrati consorziati<sup>108</sup>.

I piani presenti nella frase in questione erano tre:

- un piano per cui era necessario determinare chiaramente quali acque fossero di pertinenza pubblica e quali di pertinenza privata. Alla Direzione e ai suoi agenti spettava il controllo delle acque pubbliche (così come di quelle private in cui fosse stato presente un diretto interesse pubblico). Le acque private erano invece di competenza del Magistrato, ovvero Consiglio di prefettura, insieme a delle magistrature consorziate, cioè le delegazioni delle Società di interessati. Gli agenti di governo non dovevano, né potevano, ingerirsi nella sfera d'attribuzione del Magistrato e delle delegazioni;
- un altro piano per cui definire consorziate le delegazioni equivaleva *in primis* a riconoscerne l'alterità, cioè rimarcandone la natura pattizia, basata su quello che veniva concepito come un accordo per la gestione di una materia di interesse pubblico, dietro concessione;
- il fatto è che i consiglieri concepivano la propria istituzione come una magistratura, concependola peraltro della stessa natura delle delegazioni, solo di natura gerarchicamente più elevata. In questo senso allora la delegazione d'acque, composta dai maggiori interessati del comprensorio e con compiti amministrativi, fiscali e anche di repressione degli abusi non era concettualmente molto differente dal Magistrato d'acque dipartimentale. Fondamentalmente anche il Magistrato d'acque doveva essere composto di interessati (principio

---

<sup>108</sup> *Ibidem*.

confermato dallo stesso direttore generale d'acque e strade), con compiti amministrativi, fiscali e giurisdizionali. Peraltro, se la natura era la medesima, così come le delegazioni avevano natura consorziale, quindi originaria e non promanante dallo Stato – sempre nell'idea dei consiglieri -, così doveva essere per il Consiglio di prefettura per acque e strade<sup>109</sup>.

Il problema emergeva quindi dal fatto che il corpo degli ingegneri continuava a lambire una sfera fino ad allora intangibile dal pubblico potere, quello delle acque private o gestita da corpi:

Li sovrani decreti allorché parlano d'acque pubbliche, ammettono certamente l'esistenza d'acque private, e quando affidano ai signori ingegneri in capo la diretta sorveglianza alle derivazioni d'acque pubbliche, tacitamente esclude questa immediata ispezione sulle private, la quale d'altronde non converrebbe all'agenda del governo<sup>110</sup>;

I consiglieri stavano cercando di delimitare la sfera d'azione pubblica, ritagliando alla società locale e alle sue istituzioni un campo d'azione autonomo. Se il governo riconosceva una sfera pubblica, di sua competenza, doveva esistere una sfera privata, di competenza di un altro soggetto.

Cionondimeno i consiglieri riconoscevano come «accorda però il saggio nostro governo la sua protezione agl'interessi delle società private, e singolarmente negl'oggetti d'acque e strade, che hanno sempre misura di pubblica utilità»<sup>111</sup>. La protezione degli interessi delle società private, ovvero dei corpi d'acque, era una delle prerogative del “sovrano tutore”, così come lo era anche la tutela dell'interesse pubblico anche fra soli privati. Una tutela eseguita dagli ingegneri che doveva però, ad avviso dei consiglieri di prefettura, essere solo «vigilanza, la quale non importa un'ispezione diretta ma semplicemente superiore, e tendente a vedere se le [?] cui sono affidati gli affari consorziati permettano, o trascurino il conveniente riparo a quei disordini, che potrebbero recare nocimento all'interesse pubblico»<sup>112</sup>.

Il ragionamento, arrivò alle sue naturali conclusioni con l'affermazione per cui: «opina il consiglio che rapporto alla derivazione di acque private, non spetta all'ingegnere in capo

---

<sup>109</sup> Si tenga conto che però tutto questo stava venendo sistematicamente eroso dal modello alternativo basato sugli ingegneri in qualità di agenti di governo.

<sup>110</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

che una sorveglianza tutoria, quella cioè che si è riservata al governo, e che può domandare al suo agente nei Dipartimenti»<sup>113</sup>. In questo modo si cercava di eliminare un qualsiasi potere operativo degli ingegneri, così come di eliminare la possibilità di intromettersi nella concreta azione delle delegazioni, le quali dovevano essere garantite nella loro sfera d'autonomia.

Tutto questo complesso e articolato ragionamento era stato fatto in virtù di un singolo problema, la gestione delle chiaviche, che gli ingegneri (come si vedrà anche più avanti) stavano cercando di porre sotto proprio controllo. Finalmente però il consiglio arrivò ad affermare che: «di fatto le chiaviche dei comprensori sono espressamente sottoposte alla sorveglianza di custodi nominati e dipendenti dalle delegazioni»<sup>114</sup>, quando invece «il sig. ingegnere in capo però ritenendo di dovere egli solo in vigilare sulle irrigazioni, distingue le chiaviche che a quest'uso servono benché fabbricate sopra scoli privati, da quelle che hanno uso diverso, e vuole che tutte le prime siano sottoposte ad immediata sua sorveglianza, ed alle istruzioni che darà alli regolatori medesimi»<sup>115</sup>. Il problema era della massima importanza perché si trattava di un'intromissione nella sfera della gestione delle acque private.

L'ingegnere, partendo da una premessa da lui stesso avallata (quella delle acque da usarsi per le irrigazioni) tendeva a sindacare, ordinare, ma soprattutto regolamentare un ambito che giuridicamente gli doveva essere estraneo. In particolare il Consiglio di prefettura rivendicava il diritto da parte delle delegazioni di nominare ed essere responsabili dell'operato dei custodi, facendosi in questo rappresentante politico delle esigenze dei gruppi di interesse del Dipartimento. La soluzione non poteva quindi che essere una sola: «non si nega al sig. ingegnere in capo una sorveglianza di tutela quale agente governativo, come esercita ancora sulla delegazione senza assumerne le competenze, ed in tal modo resta conciliata quella disposizione generale coll'articolo 19 e 20 del regolamento sulle società degl'interessati che sottopongono alle delegazioni le chiaviche del rispettivo lor comprensorio»<sup>116</sup>.

Il fatto che fosse in atto uno scontro rispetto all'uso delle semplici chiaviche non deve trarre in inganno, ciò che era in discussione era l'intromissione della sfera governativa fin nel profondo della gestione privata delle acque a livello locale. Ciò che veramente stava

---

<sup>113</sup> *Ibidem.*

<sup>114</sup> *Ibidem.*

<sup>115</sup> *Ibidem.*

<sup>116</sup> *Ibidem.*

accadendo era un'inusuale battaglia tra corpo degli ingegneri – agenti del governo – e Consiglio di prefettura – rappresentante gli interessi locali – per il controllo dei custodi dei corsi d'acqua. Il primo voleva tramutare delle figure più o meno consuetudinarie in diretti agenti del governo, mentre il secondo voleva mantenerli nella loro classica posizione di fiduciari d'espressione e nomina schiettamente locale.

La risposta di Cossoni, direttore generale d'acque e strade pervenne al prefetto del Reno in data primo novembre 1810<sup>117</sup> e di fatto determinava la fattiva accettazione dei principi sottolineati dal Consiglio di prefettura del Reno:

in tutti gli oggetti che riguardano canali, scoli, custodia delle bocche di derivazione d'acque consorziali e private fa d'uopo distinguere la vigilanza dall'immediata direzione. La prima dalle leggi, e decreti viene attribuita al governo, il quale l'esercita per mezzo del corpo reale degl'ingegneri. La seconda è inerente il diritto di proprietà esercitatosi dai privati possessori ed interessati per mezzo delle delegazioni e consorzi<sup>118</sup>.

Veniva in questo accettata pienamente la distinzione suggerita e argomentata dal Consiglio di prefettura per cui nella sfera privata il compito era di sola vigilanza, lasciando alle Società di interessati e alle rispettive delegazioni i diritti di proprietà. Nel contempo la Direzione arrivò ad affermare quanto sia il corpo degli ingegneri quanto la Prefettura stessero interpretando scorrettamente i principi di legge:

si allontana la Prefettura perché in certo qual modo vorrebbe sottrarre quasi interamente all'ispezione del governo le acque di ragione privata. L'ingegnere in capo poi, in certa qual guisa vorrebbe parificare quasi le proprie incombenze tanto nei casi d'acque pubbliche quanto nei casi d'acque private<sup>119</sup>.

Per Cossoni quindi era necessario rettificare per entrambe le parti le modalità di gestione del settore delle acque. Infatti emergeva chiaramente come la Prefettura, lungi dall'essere una mera sotto-articolazione del governo, stesse cercando di sottrarre le acque private a qualsiasi voglia forma di controllo del centro, mentre l'ingegnere in capo al contrario volesse parificare le proprie competenze sia nell'ambito pubblico come nel privato. Si concludeva pertanto:

---

<sup>117</sup> Lettera di Cossoni, direttore generale d'acque e strade, pervenuta al prefetto del Reno in data primo novembre 1810; ASBO, PFDR, 1810, t.1, r. 5.

<sup>118</sup> *Ibidem.*

<sup>119</sup> *Ibidem.*

necessario che la Prefettura ritenga che i canali, scoli, e bocche d'acque ancorché private sono sotto la vigilanza, ispezione e tutela del governo [...].

L'ingegnere in capo poi deve osservare, che i regolamenti commettono a lui la sola vigilanza sulle acque private, e non l'immediata direzione, la quale spetta alle delegazioni dei circondari.

Il punto fattivamente andò alle delegazioni di interessati, difese dal Consiglio di prefettura, le quali videro ristabilite le proprie prerogative contro il progressivo espandersi del controllo del corpo degli ingegneri d'acque e strade. Al contempo non si può non notare quanto i problemi fra ingegneri, delegazioni e Consiglio di prefettura stessero esplodendo ad un anno dall'arrivo del Cossoni. Egli, fra il 1809 e il 1814, provvide ad organizzare e potenziare il corpo degli ingegneri impiantati dal Paradisi. In un certo senso fu proprio Cossoni la causa indiretta delle frizioni derivanti dall'intromissione degli ingegneri in sfere fino ad allora considerate prerogativa delle magistrature cittadine bolognesi.

#### *Un esempio: il caso del canale di massa Lombarda*

L'intromissione del corpo degli ingegneri nelle questioni che il Consiglio di prefettura considerava di propria competenza acquisisce significato se posta in rapporto con quanto accadeva effettivamente sul territorio. Non di rado gli abusi da parte dei possidenti locali erano effettivi, e trovavano nelle forze politico-amministrative locali aderenze, se non proprio collusioni. Ad esempio, nel 1806, il Consiglio di prefettura facente funzione di Magistrato per le acque e strade venne chiamato, dopo un reclamo del Comune di Lugo, ad esprimersi sopra una controversia nata sopra il canale di massa Lombarda<sup>120</sup>. La deputazione di Lugo, nella fattispecie, aveva denunciato «disordini risultanti dalle soverchie introduzioni d'acque nel canale»<sup>121</sup>. I meccanismi di risoluzione adottati dal consiglio furono per molti versi classici: vennero interpellati gli ingegneri affinché verificassero la situazione. Essi proposero l'innalzamento degli argini del canale fino a Massa Lombarda, riscontrando l'approvazione del Consiglio di prefettura. Inoltre il Consiglio di prefettura ordinò alla delegazione di andare a verificare se i disordini commessi da un mulino, che aveva innalzato le soglie per introdurre più acqua nel proprio canale, erano ancora in

---

<sup>120</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 3.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

essere<sup>122</sup>. Infine venne richiesto ad un'istituzione di marcata espressione locale, ovvero la commissione per le derivazioni delle acque<sup>123</sup>, di «suggerire i regolamenti che giudicherà più opportuni per regolare la derivazione»<sup>124</sup>.

Nel frattempo, però, i continui abusi dei derivatari portarono l'ingegnere d'acque e strade ad emanare un provvedimento molto forte, ed assolutamente invisibile da parte dei possidenti, ovvero la requisizione delle chiavi dei bottini (ovvero le bocche di derivazione). L'azione era forte soprattutto perché si trattava di un canale che dai più era considerato di proprietà privata.

Fu per questo che il podestà di Massalombarda che tali ordini li aveva eseguiti scrisse un'irritata lettera al prefetto, il 23 luglio 1810, per l'essere stato denunciato presso i tribunali civili dai possidenti frontisti del canale:

mi sono rifiutato dall'accettare la protesta e citazione che qui in copia le rassegno, colla quale il sig. Vacchi, a nome anche di altri utenti dell'acqua del Canale di questi molini pretendono di chiamarmi in giudizio, perché sia decretato nullo l'atto di privazione delle chiavi dei loro bottini, ed il regolamento del 1807 imposto dall'ingegnere in capo agli utenti suddetti per le derivazioni effettive. Difatti in forza di qual diritto potrei essere io responsabile delle disposizioni che avrà creduto giusto di dare il lodato sig. ingegnere in capo, come avrà trovato essere di suo istituto il provvedere agli abusi dei derivatari?<sup>125</sup>

Ciò che si può desumere dalla lettera del podestà sono due aspetti, entrambi di grande importanza: da una parte si può vedere come questi avesse obbedito ad un ordine diretto dell'ingegnere in capo, e non del suo diretto superiore, quale era il prefetto. Inoltre si intravede perfettamente quanto dei privati avessero citato in giudizio un amministratore, quale era considerato il podestà, nell'esercizio delle proprie funzioni. Di fronte ad un'azione del genere non poteva che essere interpellato il Consiglio di prefettura, sia per la controversia in sé, sia per il conflitto d'attribuzione (e non di competenza) che veniva ad emergere con la sfera giudiziaria, sia perché il Consiglio di prefettura non di rado svolgeva il ruolo – sostanziale - di giudice del riparto.

---

<sup>122</sup> «Si commette alla deputazione di Lugo di far visitare la soglia del molino della Bastia per verificare e giustificare il preteso arbitrario alzamento della medesima»; *Ibidem*.

<sup>123</sup> Composta dai già incontrati Isolani e Venturoli.

<sup>124</sup> ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 3.

<sup>125</sup> ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 4.

Nella deliberazione del 3 agosto 1810<sup>126</sup> il Consiglio di prefettura del Reno, composto quel giorno da Savini e Salina, argomentò quanto il diritto dei proprietari di usare liberamente delle acque, fosse stato limitato nel 1809 dal regolatore Guadagnini, contravvenendo a quanto ordinato dal direttore generale d'acque e strade Paradisi, che invece aveva previsto il loro diritto di tenerle<sup>127</sup>. La questione era però emersa in quanto i possidenti non solo avevano citato in giudizio il podestà e il regolatore, ma avevano richiesto che fosse dichiarato nullo il regolamento emanato dall'ingegnere in capo per quel canale<sup>128</sup>. Gli amministratori citati in giudizio presso i tribunali ordinari chiesero l'intervento del prefetto, il quale girò al Consiglio di prefettura per suo parere<sup>129</sup>, dato che stava emergendo una chiara questione di pubblica amministrazione.

Nella conseguente argomentazione del Consiglio di prefettura si cercò di parare l'accusa, formulata contro l'ingegnere in capo, di aver emanato dei regolamenti (quando il suo compito era solo sorvegliare), minimizzandone l'azione e sostenendo che questi si era appoggiato ad una decisione precedente del Magistrato d'acque, che aveva effettivamente ordinato di regolare l'uso di un canale, pur di ragione privato, ordinando peraltro la presenza di un regolatore<sup>130</sup>. Eppure i consiglieri di prefettura, in modo sbrigativo, e quasi cercando di nascondere nell'argomentazione, confermarono che l'ingegnere aveva effettivamente ordinato delle modifiche gestionali e richiesto autonomamente la sottrazione delle chiavi delle chiaviche di derivazione ai proprietari:

---

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> «Il sig. Ridolfo Vacchi e altri utenti del canale di Conselice, mediante usciere del giudice di pace di massa lombarda, hanno protestato e dichiarato alle comuni di massa Lombarda, come usuaria del molino di S. Patrizio e di porzione di quello della Bastia, di non essere in alcun modo pregiudicati sul possesso immemorabile che godono di derivare liberamente le acque di detto canale per qualunque uso, senza limitazione alcuna né di giornate, né di tempi, del qual possesso, come essi dicono, ne furono spogliati nel luglio 1809, mediante il regolatore Guadagnini, al quale dovettero consegnar le chiavi dei propri bottini, benché in espressa opposizione dell'art 9 dell'ordinanza 13 settembre 1809 di s. e. il sig. Conte Paradisi in allora Consigliere di Stato, e direttore generale d'acque e strade»; *Ibidem*.

<sup>128</sup> «Hanno inoltre citato, mediante il suddetto usciere, il sig. Foschini podestà di Massa Lombarda, ed il regolatore Guadagnini a comparire avanti il tribunale di prima istanza in Imola perché sia decretato nullo l'atto con cui furono privati delle chiavi suddette, e nulla l'attivazione di un regolamento che asseriscono fatto dal sig. ingegnere in capo e pubblicato dalla Municipalità di Massa Lombarda li 21 luglio 1809, pretendendo per qualunque danno sofferto nella coltivazione dei risi dello scaduto 1809, e per quelli che dovessero soffrire nel 1810»; *Ibidem*.

<sup>129</sup> «Ambedue domandano provvedimento, ed il sig. consigliere di Stato prefetto con sue ordinanze n. 28175 e 28572 invita il consiglio ad esternare il proprio parere»; *Ibidem*.

<sup>130</sup> «Riassunti gli antecedenti, che esistono nel prot. Prefettizio, non vedesi che il sig. ingegnere in capo abbia di propria autorità prescritto alcun regolamento. Forse non avrà egli che richiamato l'osservanza di quello che fu stampato e pubblicato dal Magistrato d'acque nel 1806, il quale appunto tende a reprimere l'abuso già invalso di derivare senza legge e senza limitazione, le acque del canale di Massa Lombarda, Conselice e San Patrizio, ove venne collocato un regolatore a spese de' derivatari, al quale furono consegnate le chiavi delle chiaviche immissarie, con istruzione nel caso che per soverchia derivazione d'acque s'impoverisca il canale a pregiudizio dei molini, di chiudere temporaneamente tutte o parte delle chiaviche, e bottini di derivazione»; *Ibidem*.

gl'incessanti reclami de' proprietari dei molini giustificati più volte da prove irrecusabili hanno dimostrato, che la consegna delle sole chiaviche immissarie non era sufficiente a reprimere gli abusi, e perciò il sig. ingegnere in capo, anche perché il regolatore potesse efficacemente prevalersi della facoltà di chiudere le chiaviche di derivazione, ne fece forse consegnare le chiavi nello scorso 1809<sup>131</sup>.

Si verificava nuovamente la curiosa separazione fra ciò che avveniva nel rapporto fra istituzioni prefettizie e corpo degli ingegneri a livello dipartimentale, i quali tendevano a difendersi a vicenda, e ciò che avveniva nel rapporto fra Dipartimento e governo, dove il prefetto e i suoi consiglieri non di rado denunciavano l'operato di ingegneri che debordavano nella propria sfera di competenza

In ogni caso il Consiglio di prefettura, rievocò un decreto della Direzione generale che, pur riconoscendo la natura privata del canale, ne dichiarava al contempo l'interesse pubblico, confermando la necessità della tutela e rendendole quindi di pubblica amministrazione<sup>132</sup>. Vennero perciò confermati i principi sottostanti alla piena separazione fra sfera amministrativa e giudiziaria, affermando l'incompetenza del giudice di pace<sup>133</sup> per l'intrinseca natura di pubblica amministrazione, e chiedendo al prefetto di scrivere «al sig. regio procuratore in Imola, il quale non potrà a meno di sospendere con giudicato che sarebbe affatto incompetente»<sup>134</sup>. A tale disposto del suo consiglio il prefetto si uniformò scrivendo al procuratore affinché bloccasse la giurisdizione di pace<sup>135</sup>. Tale azione, coerente nel 1810, rende l'idea di quanto ormai le cose fossero cambiate dall'epoca repubblicana,

---

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> «Ma qualunque siano le ordinazioni date, è indubitabile che li canali tutti del Dipartimento, giusta la citata direttoriale ordinanza sono sottoposti alle leggi di pubblica amministrazione, e specialmente affidati alla sorveglianza del sig. ingegnere in capo. Anche il canale dei molini imolesi, benché riconosciuto in quanto all'uso di proprietà privata pure la Direzione generale d'acque e strade con suo dispaccio 23 settembre 1810, dietro il voto della regia Commissione legale ha dichiarato, che esso dipende dalla pubblica tutela ed è sottoposto ai regolamenti 20 maggio 1806, per cui le quistioni promosse dalla delegazione degl'interessati sono conosciute dall'autorità amministrativa»; *Ibidem*.

<sup>133</sup> «Inopportuno ed inefficace ci sembra il ricorso fatto dal sig. Vacchi, ed altri derivatari del canale di Conselice alli tribunali ordinari, li quali per gl'art. 153, 154 del regolamento 13 giugno 1806 non possono né impedire né sospendere l'esecuzione delle leggi e dei regolamenti di pubblica amministrazione, ne possono per alcun titolo immischiarsi nelle funzioni amministrative, ne citare avanti a se gl'amministratori per oggetti relativi alle loro funzioni, ne conoscere sul conflitto delle autorità giudiziarie ed amministrative. Per ottenere, che sia impedito il progresso degl'atti intrapresi, basterà, che il sig. Consigliere di Stato prefetto abbia la compiacenza di scriverne»; *Ibidem*.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> «Essendo il s. podestà di Massa Lombarda non che il regolatore di quel canale, stati chiamati in giudizio dal sig. Ridolfo Vacchi ed altri utenti del canale di Conselice, hanno essi reclamato alla Prefettura. Sentito quindi il mio consiglio al cui voto pienamente uniformandomi interesse la di lei autorità o signor procuratore regio, a dare analogamente opportune disposizioni per la sospensione d'un giudicato che reputo per ogni titolo incompetente»; Il prefetto Quirini al regio procuratore di Imola in data 13 agosto 1810.



quando i procuratori svolgevano effettivamente il compito di interlocutore fra prefettura ed organi giudiziari, ma erano al contempo luogotenenti giudiziari, ovvero membri del Consiglio di prefettura e saldamente posti all'interno della sfera istituzionale del prefetto. Ormai, nel 1810, la funzione dei procuratori si era staccata da quella prefettizia, andandosi ad incardinare in quella più propriamente giudiziaria, sancendo ancora un volta di più lo smembramento delle complesse attribuzioni politico/amministrativo/giudiziarie attribuite al prefetto, insieme al suo consiglio, in epoca repubblicana.

Infine il prefetto, sulla base del voto consultivo del Consiglio di prefettura, emanò un decreto in cui cercava di dare definitiva soluzione ai problemi appena sottratti alla sfera giudiziaria. In tale decreto veniva ad essere ripreso, e condannato, il regolatore Guadagnini, per aver sottratto le chiavi dei bottini che davano sul canale:

li suddetti signori istanti non intendono, e dichiarano di non essere in alcun modo pregiudicati sul possesso, e diritto di possesso immemorabile, che godono di derivare liberamente le acque di detto canale per qualunque uso, e segnatamente per gli usi su espressi senza alcuna limitazione, né di giornate, né di tempi, del quale possesso violentemente furono spogliati nel luglio 1809, mediante intimazione del suddetto sig. Guadagnini regolatore come sopra prevenutagli il giorno 22 luglio di dovere consegnare in mano del medesimo le chiavi delli propri bottini<sup>136</sup>.

Per questa ragione il prefetto affermò quanto non fosse diritto d'alcuno l'intaccare il diritto d'uso e di proprietà delle acque dei possidenti del canale, proprio in virtù sia del codice civile, sia di quanto espresso dalla commissione per le derivazioni al riguardo<sup>137</sup>, sia per quanto affermato dalla stessa Direzione generale d'acque (allora guidata dal Paradisi) e strade, la quale aveva stabilito che, fino a che non si fosse essa stessa espressa, i privati avrebbero goduto dei loro antichi diritti di derivazione<sup>138</sup>. Infine il regolatore, insieme ad un

---

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> «e perché non sia interrotta a termini dell'articolo 2243 del codice di procedura civile la prescrizione del loro possesso per acque dal detto canale per gli usi di risare, irrigazioni di orti, prati, valli, colmate, maceratoi, allevare bestie ed altri usi fatti già più volte conoscere dal cessato loro sindaco alla Prefettura del Reno, e segnatamente con foglio n. 464 delli 25 giugno 1810 in riscontro del parere della commissione apposta in protocollo prefettizio al n. 997 [...]»; *Ibidem*.

<sup>138</sup> «Tale atto forzoso fu loro eseguito anche in espressa opposizione al articolo 9 dell'ordinanza 15 settembre 1808 di sua eccellenza il sig. Conte Paradisi consultore del Consiglio di Stato e direttore generale di acque e strade in Milano, quale si esprime: “in pendenza dei travagli della commissione, e del loro risultato, la Prefettura darà gli ordini perché sia conservato provvisoriamente lo stato attuale di possesso a ciascun derivatario, e utente d'acque particolarmente del tronco inferiore di miglia quindici del canale di Massa, e

non ben precisato signor Forchini, vennero condannati al risarcimento dei danni causati dal blocco delle chiaviche.

Ciò che risulta veramente interessante è però l'appurare una cosa semi-taciuta nel decreto. Il prefetto non solo condannò il regolatore al risarcimento del danno<sup>139</sup>, ma dichiarò nullo il regolamento a cui questi si era – di fatto – semplicemente conformato:

sia decretato nullo l'atto di privazione de dette chiavi, e l'attivazione del divisato regolamento<sup>140</sup>.

Eppure il regolamento, effettivamente prescritto al Guadagnini di sottrarre ai possidenti le chiavi dei propri bottini e delle chiaviche, era stato emanato proprio dall'ingegnere in capo per acque e strade<sup>141</sup>. Il regolamento emanato dell'ingegnere in capo venne annullato, dietro suggerimento del Consiglio di prefettura e per decisione del prefetto, ma senza menzionare la figura dell'ingegnere, (quasi certamente per una ragione squisitamente politica). Come si è visto, però, questa intangibilità politica a livello locale, emergeva con forza nelle denunce al governo da parte della società e delle istituzioni dipartimentali, per l'azione di ingegneri che non solo tendevano a controllare e dirigere i corsi d'acqua pubblici (che era loro piena prerogativa), ma tendevano a dirigere anche quelli privati. Questa tendenza trovò due tipi di ostacoli:

- da una parte le istituzioni del Dipartimento, e in particolare il prefetto, richiamarono presso la Direzione generale il loro diritto di disciplinare le acque di pertinenza privata, lasciando agli ingegneri il solo diritto di controllare (ma non di amministrare);
- dall'altra si trovò sempre nella figura del prefetto, questa volta assistito dal Consiglio di prefettura il volano per estromettere, attraverso il procedimento contenzioso gli ingegneri da sfere di non propria competenza, come l'emanazione di regolamenti per canali di natura privata.

---

Conseilce fino alla Bastia, ove gli affittuari de Molini hanno l'obbligo in forza del patto decimo dell'istrumento d'affitto [...]»;*Ibidem*.

<sup>139</sup> «Ho inoltre citato il sig. Luigi Forchini ed il sig. regolatore Guadagnini nella loro qualità come sopra a comparire davanti il tribunale di prima istanza in Imola il giorno di sabato primo settembre 18 dieci alle ore undici della mattina perché sia decretato nullo l'atto di privazione de dette chiavi, e l'attivazione del divisato regolamento, e siano obbligati a restituire, e far restituire rispettivamente le chiavi su divisate; siano inoltre condannati all'ammenda dei danni, spese, ed interessi sofferti, e che potessero in seguito soffrirsi per l'atto arbitrario»; *Ibidem*.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> Incominciando dalla pubblicazione del regolamento del sig. ingegnere in capo fatto eseguire per organo della Municipalità di Massa Lombarda in data delli 21 luglio 1807 fino alla presente epoca»; *Ibidem*.

Si trattava di un'espansione che aveva trovato, prima dell'arrivo del Cossoni, un limite nella stessa Direzione generale d'acque e strade guidata dal Paradisi, quasi sempre rispettoso della sfera di competenza privata e dipartimentale. È in questo senso che deve essere intesa la decisione presa dal direttore generale contro l'Ingegnere in capo di Mantova, nel quale gli si rifiutava la possibilità di disporre di fondi: «essendo commessa al Prefetto l'amministrazione de' fondi, che sono destinati alle spese d' Acque e Strade nel suo Dipartimento, non veggio il motivo, per cui ella, Sig. Ingegnere in Capo, mi chiegga l'assegno di un apposito fondo»<sup>142</sup>. Questa operazione non poteva trovare nel Paradisi un fautore favorevole dato che, se da un lato sempre si dimostrò fautore convinto della semplificazione del sistema e della polarizzazione del sistema delle acque all'interno della Direzione generale, lo fu molto meno rispetto alla completa estromissione delle prefetture e dei loro consigli dalla gestione delle acque.

#### COSSONI E LA DIREZIONE GENERALE D'ACQUE E STRADE

La questione che si pose dopo il 30 marzo 1808<sup>143</sup>, una volta abolito il Magistrato d'acque e strade provvisoriamente esercitato dal Consiglio di prefettura, fu la mancanza nella normativa di un'istituzione che si dovesse occupare espressamente della pubblica tutela delle acque e dei possedimenti privati, formalmente non sottoposti né alla Direzione, né al corpo degli ingegneri. Non stupisce perciò il leggere i forti richiami del consigliere di prefettura dell'Adriatico Ruzini affinché venissero emanati dei regolamenti e delle discipline per impedire almeno gli abusi:

la tante volte invocata da me superior autorità all'estesa, e pubblicazione delle discipline sempre in addietro esitata, a presidio e tutela degli arbitrii di man privata negli scoli, senza la quale è riconosciuto dall'esperienza che non può la cura delle delegazioni evitare i clandestini ed arbitrari danni dell'umana ingordigia<sup>144</sup>.

La mancanza di regolamenti non rendeva però le istituzioni disarmate di fronte alle distorsioni provocate dall'inazione del potere pubblico, e dall'azione privata ormai lasciata

---

<sup>142</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807.

<sup>143</sup> Decreto 30 marzo 1808; *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807.

<sup>144</sup> Ruzini consigliere delegato per li comprensori al prefetto Galvagna dell'Adriatico in data 18 gennaio 1810; ASVE, PFDA, 1810, b. 264.

libera. In particolare il prefetto, ma soprattutto il direttore generale d'acque e strade, potevano agire per ristabilire e rettificare gli abusi. In questo senso l'art. 9 del regolamento 20 maggio 1806<sup>145</sup> era uno strumento importante posto nelle mani della Direzione per ordinare il ristabilimento dell'ordine, che non di rado era lo stesso prefetto a richiedere<sup>146</sup>.

In seguito l'arrivo del Cossoni fu l'inizio di un periodo di profondo cambiamento dei rapporti intercorrenti fra Direzione generale d'acque e strade e istituzioni dipartimentali. A tutti gli effetti vi fu un aumento dell'attività del centro, e in non pochi casi una progressiva e costante avocazione di funzioni.

### *Il rapporto fra Cossoni e i prefetti*

Cossoni, che era subentrato al Paradisi, si dimostrò molto meno propenso a rispettare la sfera di competenza delle delegazioni e dei comprensori, e il suo teorico obbligo di occuparsi di sole acque d'interesse pubblico. Per comprendere quanto l'arrivo del nuovo direttore influì sulla politica d'acque e strade si rende necessario fare la disamina di alcuni esempi:

la generale Direzione nonostante rispettando l'ultimo possesso degli utenti di detto canale ha usate piucché sufficienti cautele per allontanare ogni menomo pregiudizio dei loro diritti, prescrivendo l'esame dei titoli rispettivi col mezzo di un'apposita commissione e successivamente un giudizio contenzioso avanti il Consiglio di prefettura<sup>147</sup>.

Il canal Torbido, posto fra il Panaro e il Samoggia, quindi al confine con il Dipartimento del Panaro, era un importante canale utilizzato per le coltivazioni. Come si comprende dalla lettera del Cossoni, pur essendoci stato pure un giudizio contenzioso da parte del Consiglio di prefettura, esattamente come per il canale di massa Lombarda, la Direzione generale era comunque intervenuta. Questi canali privati, di proprietà di specifici comprensori, stavano venendo, e non in modo sporadico, posti sotto controllo da parte delle istituzioni governative. Ovviamente la Direzione generale d'acque e strade, per applicare il ripristino e anzi addirittura la rettificazione dei regolamenti di questi canali si affidava a quanto

---

<sup>145</sup> Regolamento 20 maggio 1806; BL, vol. 2, 1806.

<sup>146</sup> «Convengo pienamente sig. prefetto nella necessità rappresentata col suo rapporto 10 andante n. 22802 di non differire più oltre la rettificazione dei verificati abusi intorno alle derivazioni delle acque del canal Torbido ossia di Savignano. L'art. 9 del regolamento 20 maggio 1806 permette in simili casi di restituire colle vie di fatto allo strato dell'originaria concessione qualunque arbitraria innovazione»; Consigliere di stato direttore generale d'acque e strade al prefetto del Reno in data 14 giugno 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 1 r. 4.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

espresso da due istituzioni locali come la commissione per le derivazioni, e lo stesso Consiglio di prefettura<sup>148</sup>. Ma ciò non toglie che a partire dal 1809-1810 prese forma una fattiva politica di regolamentazione dell'uso delle acque, anche private, nei Dipartimenti, sotto l'egida della Direzione generale guidata dal Cossoni.

### La rivendicazione delle proprie specificità

Alle direttive che, man mano, la Direzione generale d'acque e strade emanava per disattivare il regime d'eccezione per le acque esistito fino al 1810, faceva da contraltare la crescente insoddisfazione degli attori locali per l'uniformazione del sistema. Con una circolare del 13 dicembre 1809 il Cossoni abolì la cassa separata per le spese d'acque nei Dipartimenti italiani. Ogni spesa sarebbe stata messa a preventivo nei normali fondi dipartimentali, così come non ci sarebbero più dovuti essere specifici impiegati, così come specifiche sezioni. L'undici gennaio successivo pervenne al ministro dell'Interno, diretto superiore del Cossoni, una lettera del prefetto<sup>149</sup> del Reno, il quale si fece ancora una volta di più carico delle istanze delle *élites* del suo Dipartimento, in cui denunciava i problemi promananti da una soluzione del genere<sup>150</sup>. Già il prefetto aveva presentato le sue rimostranze al nuovo direttore generale, ottenendone però un rifiuto<sup>151</sup>. Per questa ragione il prefetto Quirini Stampalia, peraltro da poco in carica<sup>152</sup>, aveva tentato di scavalcarlo cercando di convincere il ministro, partendo dall'assunto che la specificità del Dipartimento del Reno non poteva non essere presa in considerazione dalla normativa:

ella ben conosce nella eminenza della sua sapienza, che non tutte le misure possono adattarsi egualmente alla generalità di uno Stato, e che

---

<sup>148</sup> «Ritenuto così sviluppato il senso dell'ordinanza 7 luglio 1809, l'autorizzo sig. prefetto a disporre previa partecipazione alle parti interessate che siano poste in esecuzione le rettificazioni suggerite dalla commissione e sanzionate dal Consiglio di prefettura, sotto la riserva del ricorso competente a chiunque si credesse pregiudicato»; Consigliere di stato direttore generale d'acque e strade al prefetto del Reno in data 14 giugno 1810; *Ibidem*.

<sup>149</sup> Prefetto del Dipartimento del Reno al ministro dell'Interno in data 11 gennaio 1810; ASMI, URPM, b. 33.

<sup>150</sup> «Codesta Direzione generale d'acque e strade con sua circolare 13 dicembre scorso mi fece conoscere l'intenzione del governo che cessar dovessero dal primo dell'incominciato anno qualunque spesa a carico dei fondi per lavori, che riguardar potesse soldo d'impiegati, o articoli di cancellerie relativamente al particolar ramo d'amministrazione presso la Prefettura per suddetti lavori, volendosi, che simili spese siano compenstrate cogli altri oggetti amministrativi di competenza della Prefettura per quali S. M. assegna ai prefetti un fondo apposito»; *Ibidem*.

<sup>151</sup> «Dietro siffatte dichiarazioni sottoposi immediatamente alla Direzione generale tutte quelle osservazioni, e riflessi di fatto, che dovevano ragionevolmente persuaderla a rappresentare al governo la particolarità delle circostanze, al cui aspetto necessaria si presenterà una diversa misura per questo Dipartimento, a riguardo non tanto dei pregiudizi privati che naturalmente derivano in una riforma si forte, ma molto più al danno sommo che ne risente il pubblico servizio»; *Ibidem*.

<sup>152</sup> Fu nominato prefetto del Reno verso la fine del 1809; Decreto 10 ottobre 1809; BL, vol. 1, 1809.

alcune località per circostanze particolari, possono esigere de provvedimenti in parte diversi dalle altre. Io ritengo che il Dipartimento del Reno, in questo caso, e che la qualità degli affari non comuni a tutti gli altri Dipartimenti d'equal massa, possa procurarsi dei particolari riguardi, come specialmente per gli affari d'acque e strade osservo che la misura recentemente adottata, se può essere eseguibile senza pericolo di compromettere il relativo servizio in alcuni Dipartimenti, per esempio alla sinistra del Po, in altri però alla destra del medesimo fiume può promuovere delle difficoltà, che meritevoli siano della superiore considerazione.

Ciò che questo documento permette di vedere, in controtuce, è quanto il regime, una volta consolidatosi, cominciò a procedere speditamente verso l'uniformazione del sistema, senza più tenere conto delle specificità territoriali che ogni Dipartimento esprimeva. Si trattò di un salto di qualità nella riforma dell'ordinamento, e della società, di cui si intravede nitidamente l'inizio, per le acque e strade, proprio a partire dall'arrivo del Cossoni.

#### *La rivendicazione della propria autorità*

Come si è visto, forme di mediazione si erano potute trovare sia nel rapporto fra il Paradisi e le forze politiche dipartimentali, così come a livello di produzione normativa, con i tanti compromessi riscontrati sia in epoca repubblicana che dopo la proclamazione del Regno. Così più non fu con l'arrivo del Cossoni. Se infatti l'impianto di molte leggi e decreti rimase valido, con tutte le influenze delle *élites* regionali già riscontrate, venne invece meno la possibilità di un compromesso con una Direzione generale che, finalmente, cominciò a detenere in modo sempre più saldo i rapporti di forza, politici e amministrativi, della gestione delle acque. La circolare del 15 gennaio 1810<sup>153</sup> si può intendere quasi come un manifesto programmatico, di un amministratore votato da una parte all'efficientamento della macchina amministrativa, e dall'altro a ricordare ai prefetti quanto dovessero tenere alta la guardia rispetto agli abusi e contravvenzioni commessi nei propri Dipartimenti:

L'esperienza di alcuni avvenimenti non appieno conformi alla mia aspettazione m'impone l'obbligo di eccitare ed animare il loro zelo a tenersi costantemente ed esattamente informati dello stato dei lavori ordinati in materia d'acque e strade, a conoscere la qualità, l'importanza,

---

<sup>153</sup> Circolare 15 gennaio 1810; ASBG, PFDS, b. 1.

il modo in cui vengono condotti, e tutte le particolarità in fine che meritano possano attenzione e provvedimento<sup>154</sup>.

Si trattava di una circolare in cui al prefetto non solo veniva ordinato di aumentare il controllo nel settore delle acque e strade, ma anche di porre sotto verifica più stringente l'operato degli appaltatori, ma anche degli stessi ingegneri, col fine di tutelare l'interesse pubblico, ma soprattutto economico del tesoro<sup>155</sup>. Al contempo il Direttore affermò quanto fosse attribuzione dei prefetti il risolvere le questioni che man mano si ponevano, con la possibilità di rivolgersi proprio alla Direzione generale d'acque e strade per questioni specifiche<sup>156</sup>. In questo senso si chiariva la posizione del Cossoni, volta a porre il canale della gestione delle acque e strade nelle proprie mani e dei prefetti, senza più passare attraverso il filtro collegiale, tecnico e semi-rappresentativo dei Consigli di prefettura. Quanto Cossoni mal tollerasse il permanere, come concezione, della funzioni d'acque e strade nei Consigli di prefettura, lo si comprende da una circolare del primo agosto 1812<sup>157</sup>, in cui reiterò l'ordine di bloccare i giudizi in materie d'acque e strade devoluti, impropriamente, ai Consigli di prefettura:

mi è più volte occorso di osservare de' signori prefetti mandano alla decisione dei Consigli di prefettura quelle controversie riguardanti la materia delle acque pubbliche che in passato appartenevano ai Magistrati d'acque, e successivamente ai suddetti consigli come sostituti ai Magistrati. Dopo che S. A. I. col suo decreto 30 marzo 1808 di cui ad ogni buon fine vi trasmetto qui unita una copia, ha fatto cessare definitivamente i suddetti Magistrati ed ha inoltre abolita qualunque particolare giurisdizione negli oggetti contenziosi che si riferiscono alle acque pubbliche, abrogando il decreto 24 ottobre 1806, le questioni di tal natura debbono in prima istanza decidersi dal prefetto, a meno che non trattisi di argomenti che dall'art. 9 del reale decreto 8 giugno 1805 siano riservati alla cognizione dei Consigli di prefettura, nei quali casi dovranno

---

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> «Tali sono se gl'intraprenditori si conformino ai loro obblighi ed ai rispettivi capitoli degli appalti, se gl'ingegneri del Corpo impieghino la necessaria sorveglianza; e se le opere si eseguiscono nei termini e colla solidità prescritta, e senza il pericolo che sia in alcun modo compromesso il pubblico servizio e malamente spesi e dissipati i fondi erogati dal regio tesoro»; *Ibidem*.

<sup>156</sup> «In tutti i casi né quali i signori prefetti scorgeranno o lentezza, o non curanza, o difetti nell'esecuzione de' lavori, essi debbono porvi riparo con altrettanto pronte che rigorose ed imparziali provvidenze, qualora siano nei limiti delle loro attribuzioni, od informarne sollecitamente la Direzione generale, provocando quelle misure che ad essa spettasse d'impartire. Garantiti per questa maniera dalla zelante cura ed autorità de' signori prefetti il regolare progresso delle opere, l'interesse dello Stato ed il pubblico servizio [...]»; *Ibidem*.

<sup>157</sup> Circolare del primo agosto 1812; ASMI, URPM, b. 8.

i signori prefetti sottoporre tali cause alla decisione degli anzidetti consigli<sup>158</sup>.

Cossoni ancora nel 1812 stava cercando di disattivare quella concezione che portava i prefetti a far giudicare ai Consigli di prefettura tutte le questioni che avessero potuto inerire questioni d'acque e strade. In questo senso si comprende come, ancora nel 1812, i prefetti, e gli stessi consiglieri di prefettura, continuassero a concepirsi come un Magistrato collegiale adibito al giudizio sopra le controversie d'acque, pur avendo ormai la normativa soppresso questa loro funzione. Ciò che il Cossoni poi rimarcava era quanto le controversie di questo genere dovessero essere decise dal solo prefetto, senza l'ausilio del Consiglio di prefettura, in prima istanza, quasi detenesse egli stesso una funzione giudiziaria per le questioni amministrative. Sempre nella circolare si rimarcò come le funzioni contenziose del Consiglio di prefettura dovessero emergere, per le questioni d'acque e strade, solo ed esclusivamente per quanto previsto dall'art. 9 del decreto 8 giugno 1805<sup>159</sup>, ovvero per le controversie con gli appaltatori. Infine Cossoni rimarcò come:

non saprei abbastanza raccomandarvi di vigilare attentamente perché sia osservata questa massima, giacché mi riesce troppo dispiacevole il dovere in cui spesso mi trovo di proporre al governo che siano cassati per difetto di giurisdizione diversi atti delle prefetture che hanno rapporto a questa parte importante della pubblica amministrazione<sup>160</sup>.

Cossoni, in sintesi, stava dicendo che le questioni di “pubblica amministrazione” per le acque non erano di competenza dei Consigli di prefettura, in prima istanza, ma del prefetto.

Tale constatazione porta a capire quanto ormai fosse cambiata la realtà rispetto alla legge 24 luglio 1802, in cui veniva affermato come i luogotenenti di prefettura «necessariamente da[vano] il loro voto nelle quistioni di pubblica amministrazione»<sup>161</sup>. Era peraltro molto cambiata anche rispetto a quanto previsto per il Consiglio legislativo, definito da Giandomenico Romagnosi come un «tribunale ordinario nelle cause di pubblica

---

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> Ovvero «sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti. Sui ricorsi dei particolari, che reclamassero contro i danni, che loro venissero dagli appaltatori. Sulle dimande, e controversie concernenti l'indennità dovuta ai particolari a motivo dei fondi occupati, o scavati per la costruzione delle strade, canali, ed altre pubbliche opere»; Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.



amministrazione»<sup>162</sup>. Era pure cambiata rispetto a quanto previsto per il Consiglio degli uditori monarchico, pur designato nel conoscere, in base all'art. 29 del III Statuto costituzionale «di tutti gli affari contenziosi» e «di tutte le collusioni di giurisdizione per causa di rivendicazione d'affari che, inerendo agl'interessi immediati del demanio dello Stato o alle questioni di pubblica amministrazione, non sono della competenza dei tribunali ordinarij»<sup>163</sup>.

Nei fatti, la Direzione generale guidata dal Cossoni aveva dilatato le proprie funzioni, arrivando a concepire il prefetto, che era suo sottoposto per le materie d'acque e strade, come persona adibita a decidere sopra le questioni di pubblica amministrazione. Per queste ragioni non doveva esservi spazio per l'azione giudiziaria dei Consigli di prefettura, se non per quanto espressamente previsto dall'articolo 9 della legge 8 giugno 1805. L'appello di questioni d'acque e strade non si sarebbe sviluppato poi nei confronti del Consiglio degli uditori, ma sarebbe stato parto alla stessa Direzione generale d'acque e strade, che veniva così a configurarsi non solo come amministrazione, ma anche come giurisdizione. Si trattava ovviamente di un problema che sarebbe esploso, di lì a poco, nel rapporto con il Consiglio di Stato, dato che questi si vedeva sottratte proprie specifiche competenze da parte di una sezione del Ministero dell'Interno.

Cionondimeno la Direzione generale provvide fra il 1809 e il 1812 a comprimere vieppiù la funzione giudiziaria dei Consigli di prefettura, frutto delle loro eredità magistratuali, arrivando ad affermare che non avrebbero più potuto nemmeno giudicare sulle controversie fra le delegazioni dei consorzi d'acque, né di decidere sulle questioni che avessero potuto insorgere dipendentemente dalla loro amministrazione, ordinando che tale operazione dovesse ancora una volta essere svolta dai «prefetti in prima istanza»<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> *Collezione delle scelte consultazioni forensi di Giandomenico Romagnosi*, Milano, Dai tipi di M. Carrara, Tomo. I, 1836, p. 581

<sup>163</sup> Art. 3; C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 221.

<sup>164</sup> Circolare del 16 settembre 1812, ASMI, URPM, b. 5; Cosa già rilevata da: Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., p. 177.

# LA STABILIZZAZIONE DELLA FUNZIONE GIUDIZIARIA

## I Consigli di prefettura in giudizio

L'OBBLIGO D'APPELLO IN CONSIGLIO DI STATO – IL CASO DELLA FRANCIA

Fra il 1809 e il 1814 i Consigli di prefettura conobbero un vero e proprio cambiamento nella propria natura. Da una parte persero sempre più il loro carattere di magistrature aventi il compito d'amministrare e giudicare, mentre dall'altra videro sempre più delineati i propri compiti di tribunale del contenzioso. Ciò che impressiona, allo stesso tempo, è il notare quanto la quasi totale mancanza di procedura spingesse tali istituzioni a decidere, caso per caso, su ogni aspetto della propria identità.

Ad esempio uno dei caratteri specifici di un tribunale è il principio per cui, una volta presa una decisione, l'unico modo per modificarla è anteporre l'appello all'istituzione superiore, e non invece rettificare le proprie decisioni. Tale principio venne accolto solo tardivamente in Italia, e peraltro anche nel resto dell'impero.

Solo dopo il 1813, con una sentenza presa direttamente dall'Imperatore in Consiglio di Stato, venne fatta una scelta in merito per i territori controllati dalla Francia. Due privati, della città di Berstest nell'allora Dipartimento del Basso Reno, non lontano da Strasburgo, erano entrati in lite riguardo ad una specifica vendita di terreni venduti dal Demanio dello Stato<sup>165</sup>. La controversia era stata devoluta, per la presenza dell'interesse demaniale (quindi pubblico), al Consiglio di prefettura, il quale si era espresso con decisione del 16 luglio 1810, senza però sentire le parti<sup>166</sup>. Formando opposizione alla prima decisione, uno dei due privati addusse nuove deduzioni e chiese un nuovo giudizio che, questa volta sentendo le parti, venne emanato sempre dal Consiglio di prefettura il 31 luglio 1810<sup>167</sup>. Il problema si pose quando uno dei due privati formò nuovamente opposizione contro le due precedenti decisioni del Consiglio di prefettura, chiedendo una revisione in proprio favore, la quale venne accolta sempre dal Consiglio di prefettura con una decisione del 2 dicembre 1811<sup>168</sup>. Se si fosse trattata di una decisione amministrativa il problema non si sarebbe posto, in quanto sempre modificabile dall'attore che l'aveva emessa, ma ormai gli atti

---

<sup>165</sup> Decisione tratta dal Giornale di giurisprudenza universale, Tom VIII, p. 154; in Alessandro DE GIORGI, *Opere di G. D. Romagnosi*, vol. IV, p. II, 1842, pp. 948-950.

<sup>166</sup> *Ivi*, p. 948.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

compiuti dai Consigli di prefettura cominciavano ad essere considerati come vere e proprie sentenze. Infatti venne contestato a tale Consiglio di prefettura che, a seguito della seconda decisione «benché contro questo giudizio definitivo non fosse aperta che la via dell'appellazione a Sua Maestà nel suo Consiglio di Stato, ciononostante il Wick interpose una nuova opposizione avanti lo stesso Consiglio di prefettura contro le due suddette decisioni del 16 e 31 luglio 1810. Essa fu accolta dal Consiglio»<sup>169</sup>. L'altro privato formò appello presso il Consiglio di Stato, il quale emise una sentenza che richiamava l'annoso problema della disapplicazione della normativa, in particolare di quella che richiamava la natura tribunizia del Consiglio di prefettura imperiale fin dall'anno XII (16 termidoro anno XII – 4 agosto 1804):

considerando che i consigli prefettura nelle cause di loro competenza sono veri giudici, ed i loro atti devono produrre gli stessi effetti ed ottenere esecuzione come quelli dei tribunali ordinarii; che questo principio è già stato consacrato da molti nostri decreti, segnatamente da quello del 16 termidoro anno 12; che risulta da ciò, che i Consigli di prefettura, del pari che i tribunali, non hanno facoltà di riformare le loro decisioni, facoltà che compete alla sola autorità superiore<sup>170</sup>.

A tutti gli effetti, seppur il Consiglio di prefettura, nella compagine imperiale napoleonica, fosse ormai era considerato un'istituzione giudiziaria dal governo, maggiore difficoltà si riscontrava a livello locale, nel prenderne coscienza. Inoltre era proprio nel passaggio da un livello all'altro che il meccanismo si inceppava, costringendo ancora nel 1813 Napoleone a ricordare quanto la procedura dei Consigli di prefettura dovesse rifarsi a quella giudiziaria, e non amministrativa.

#### LE FRIZIONI FRA IL PREFETTO IN CONSIGLIO E LE SFERE GOVERNATIVE

Il problema del riconoscimento dell'autorità, e soprattutto della procedura si poneva con forza pure in Italia. Ancora nel 1813 pervenivano al Consiglio di prefettura del Serio delle richieste d'annullamento dei procedimenti d'appello in Consiglio di Stato, in quanto i privati avrebbero voluto tornare indietro per tentare la via di conciliazione<sup>171</sup>. Sempre nel 1813, però, ormai gli stessi Consigli di prefettura sembravano ormai aver preso coscienza

---

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> *Ivi*, p. 949.

<sup>171</sup> «Il sig. Sonzogni propone che le quistioni tutte giudiziarie e amministrative siano dalle parti rimesse alla volontaria giurisdizione di arbitri»; Consiglio prefettura, atti delle sedute del 18 marzo 1813; ASBG, PFDS, 1813, b. 1908.

del fatto che, una volta appellata in Consiglio di Stato una questione, non vi sarebbe più stato alcun margine di manovra per correggere le decisioni<sup>172</sup>.

Il Consiglio di prefettura, peraltro, non lesinava nel dichiarare di pubblica amministrazione, e quindi di propria competenza le controversie. Da un punto di vista teorico, ma soprattutto formale, quella di tribunale del riparto sarebbe stata di esclusiva competenza del Consiglio di Stato<sup>173</sup>, e in particolare del Consiglio legislativo per l'interpretazione delle norme inerenti la pubblica amministrazione<sup>174</sup>, e del Consiglio degli uditori per i conflitti di giurisdizione con i tribunali ordinari<sup>175</sup>. Nei fatti erano gli stessi Consigli di prefettura a dichiarare, autonomamente, se le questioni fossero state di pubblica amministrazione, e questo già dal 1810:

proposto l'esibito 17 gennaio decorso del sig. Giovanni Magnati avvocato, prot. Ai n. 993=227 con cui espone le ragioni per le quali ha citato il sindaco di Mezzoldo alla giustizia di pace pel pagamento dei riparti arretrati dell'antica società di detto luogo. Ritenuto che tale questione è devoluta al potere amministrativo. Il consiglio determina: che siano invitati tanto il sindaco quanto il sig. Magnati ad istruire regolarmente la questione davanti il consiglio, col produrre le proprie ragioni e titoli pei quali intendono di sostenerne e di opporre l'assonto, da comunicarsi a vicenda<sup>176</sup>.

Questo caso, tratto da una decisione presa dal Consiglio di prefettura del Dipartimento del Serio, mostra chiaramente quanto il sistema napoleonico, nonostante vi fosse una normativa ormai precisa sul tema, mantenesse un elevato grado di elasticità

---

<sup>172</sup> «Vailletti e Albani fanno riflettere che essendo portate le cause al supremo giudizio del Consiglio di Stato e del tribunale d'appello non è conveniente che si abbiano a sottomettere all'arbitraria definizione. Così dopo vari discorsi si è concluso che non vi è luogo a verun conciliamento»; *Ibidem*.

<sup>173</sup> [Si parla qui del Consiglio legislativo repubblicano] «Art. 2. In caso di conflitti di attribuzioni tra le autorità giudiziarie e le amministrative rimane in sospeso la pendenza sino alla decisione che il Consiglio legislativo pronunzierà sul rapporto del ministro, a cui appartenesse la materia, udito, col mezzo del ministro della Giustizia, il rapporto del tribunale con cui nascesse il conflitto»; Legge 10 giugno 1802; Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi. Narrazione storica con documenti inediti o poco noti*, Firenze, Felice Le Monnier, vol. 1, 1864, p. 422.

<sup>174</sup> [Il Consiglio legislativo (monarchico) conosce] «2°. Di tutti i progetti di Regolamenti di pubblica amministrazione, spiegazioni, sviluppo, interpretazioni di detti regolamenti»; C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 221.

<sup>175</sup> «Art. 29. Questo consiglio [degli uditori], dopo la trasmissione fatta ad esso per ordine di S. M. dei rapporti e delle proposizioni dei ministri, conosce: [...] 2°. Di tutte le collusioni di giurisdizione per causa di rivendicazione d'affari che, inerendo agl'interessi immediati del demanio dello Stato o alle questioni di pubblica amministrazione, non sono della competenza dei tribunali ordinari»; C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etno-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806, p. 221.

<sup>176</sup> Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 14 febbraio 1810; ASBG, PFDS, 1810, b. 1905.

nell'applicazione delle norme. Nella fattispecie i consiglieri di prefettura non elevavano presso il Consiglio di Stato i dubbi sui conflitti d'attribuzione, ma spesso li decidevano autonomamente, stabilendo al di fuori delle proprie competenze ciò che era di pubblica amministrazione da ciò che non lo era (tramite una valutazione che era tecnico/giuridica, ma altrettanto politica).

Tornando al Dipartimento del Reno si comprende quanto nel 1812 i Consigli di prefettura fossero assai ancora restii a veder limitate le proprie prerogative, ma soprattutto quanto facessero a considerarsi come un tribunale amministrativo vero e proprio. Invece continuavano a pescare le regole del proprio comportamento dal passato magistratuale, ad esempio esprimendosi su controversie rispetto a scoli e canali di natura esclusivamente privata, naturalmente di pertinenza dell'antico Magistrato, ma non del Consiglio di prefettura inteso come tribunale amministrativo (mancando l'interesse del demanio). In alcune carte rivenute presso gli archivi della famiglia Stampalia, a Venezia, si è rinvenuto un faldone, sottratto presumibilmente dal vecchio prefetto del Reno Alvisè Maria Quirini Stampalia<sup>177</sup>. In una lettera scritta dal direttore generale d'acque e strade Antonio Cossoni al prefetto Quirini in data 27 ottobre 1812 mise sotto accusa l'operato del prefetto per aver emanato degli ordini ingiusti in una materia di non sua competenza:

sottoposta all'esame di S. E. il sig. Conte ministro dell'Interno la controversia promossa con ripetuti reclami dal sig. Antonio Vaccari contro le disposizioni data da codesta prefettura alla delegazione del III circondario detto Calcarata Riolo per l'otturazione del fosso Monari, ove scolavano le acque di una possessione di proprietà del reclamante, ha dovuto egli riconoscere anche a senso del voto della regia Commissione legale che non solamente sarebbero reclamabili in merito per titolo d'ingiustizia le compartite provvidenze, ma sono altresì nulle per eccesso di potere. Avendo il regolamento 20 maggio 1806 affidata alla tutela dei signori prefetti i canali di scolo promiscuo a più interessati uniti in società, mal si estenderebbe l'influenza dell'autorità amministrativa agli scoli di privata ragione<sup>178</sup>.

Il Cossoni, nella lettera rimarcò quanto le decisioni fossero da riformare non solo perché ingiuste, ma anche perché eccedevano il suo potere. Evocando il dettato del regolamento 20 maggio 1806 ricordò quanto il prefetto non avesse diritto di sindacare, né di esprimersi,

---

<sup>177</sup> Lettera del 27 ottobre 1812; AQSVE, Fondo manoscritti, r. 92.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

sopra questioni d'acque d'esclusivo interesse privato, le quali dovevano invece orbitare nella sfera della giustizia ordinaria. Cionondimeno risulta di estremo interesse il vedere quanto il reclamo contro l'azione del prefetto fosse stata presentata al ministro dell'Interno, il quale prima di esprimersi aveva chiesto il parere tecnico della Commissione legale. Anche in questo caso l'appello contro una decisione del prefetto non era stata devoluta al Consiglio di Stato, ma al ministro dell'Interno. Quanto invece la mentalità antica permanesse all'interno della Prefettura lo si capisce da quanto argomentato in seguito sempre dal Cossoni:

qualunque controversia su di esso tanto in punto di proprietà quanto di possesso appartiene alla cognizione dei tribunali civili. Né il titolo di migliorare lo scolo del Consorzio, né il numero degl'interessati che provocavano i provvedimenti della Prefettura potevano servire di pretesto a far divenire di competenza dell'autorità amministrativa un argomento giudiziale, massime dopo che i tribunali avevano interposta la loro ragione anche con sentenza confermata in grado d'appello<sup>179</sup>.

Il Cossoni sentì il bisogno di rimarcare quanto la tutela dell'interesse del Consorzio, così come l'interesse dei suoi interessati, non fossero più una ragione sufficiente per intervenire da parte della Prefettura. In effetti affinché le antiche magistrature intervenissero, in passato, era sufficiente la presenza di una quesitone fra il pubblico e il privato interesse.

Nella sostanza era questo che il Cossoni che stava criticando. Il prefetto con l'ausilio del Consiglio di prefettura, si era inserito in una controversia peraltro già arrivata al grado d'appello della giustizia ordinaria, in quanto la considerava una controversia fra l'interesse di un privato, nella fattispecie il Monari, e del pubblico, ovvero i membri del comprensorio. Cossoni invece stava dicendo che l'unico tipo d'interesse pubblico fosse quello della pubblica amministrazione, o del demanio. Di fronte a tali critiche il prefetto fece quadrato, insieme al proprio Consiglio di prefettura, con una risposta congiunta alla Direzione del 2 novembre 1812<sup>180</sup>.

Nella risposta stilata dal Consiglio di prefettura venne citato l'art. 48 della legge repubblicana del 27 marzo 1804 per cui, dato che «le acque di quello scolo rendevano impraticabile una strada pubblica» le «provvidenze economiche per la manutenzione e conservazione delle strade [dovevano spettare] alle Municipalità e ai prefetti»<sup>181</sup>. Inoltre

---

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> Lettera del 2 novembre 1812; AQSVE, Fondo manoscritti, r. 92.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

venne rimarcato che «perché li tribunali di prima istanza che d'appello avevano deciso in contumacia, e perciò senza le nozioni necessarie ad una sentenza definitiva e irrevocabile»<sup>182</sup>. Infine il Consiglio di prefettura nelle sue motivazioni argomentò che:

questi motivi, che hanno l'appoggio della legge 27 marzo 1804 e del regolamento 20 maggio 1806 [le norme d'espressione bolognese] abbastanza giustificano a senso nostro l'opinione di competenza da noi esternata, né crediamo che per provvedere ad una strada la quale per lo sregolamento delle acque derivanti dallo scolo Monari spesso trovata sommersa fosse necessario ricorrere ai tribunali [...]. Di questo motivo non vedesi che la regia Commissione legale siasi fatto alcun carico<sup>183</sup>.

L'argomento era complesso. Il Consiglio di prefettura aveva cercato di sottrarre alla giustizia ordinaria una causa. Ovviamente nella giustificazione addotta alla Direzione e al Ministero non venne scritto che l'aveva dichiarata di propria competenza, ma con un termine più politico e flessibile disse che aveva espresso “un'opinione di competenza”, dato che nella normativa non esisteva nulla che potesse dare appoggio a quella specifica azione (che comunque aveva compiuto). Inoltre, non potendo giustificare, sempre in base alla normativa, la propria intromissione, addusse quanto la ragione della sua azione derivasse dai danni causati ad una strada pubblica, su cui invece aveva competenza in base alle mai abrogate leggi repubblicane. Eppure si trattava di un'argomentazione che non stava in piedi, in particolare perché nelle cause di pubblica amministrazione, il Consiglio di prefettura avrebbe dovuto esprimersi esclusivamente su queste, devolvendo o lasciando devolute ai tribunali ordinari le parti restanti. In questo caso invece il Consiglio di prefettura si era espresso sull'intera causa, provocando però le accuse di incompetenza e ingiustizia da parte del ministro dell'Interno e dal Direttore d'acque e strade Cossoni.

Non che da parte del Cossoni vi fosse peraltro piena coerenza. Nel momento in cui questi accusava il prefetto, ed il Consiglio di prefettura, di essersi indebitamente intromessi in controversie su un canale di natura privata, quindi devoluto al solo ordine giudiziario e non amministrativo, sembrava aver dimenticato le sue stesse parole proferite poco tempo prima, usate per porre sotto controllo un canale di natura privata proprio nel Dipartimento del Reno:

---

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

ma qualunque siano le ordinazioni date, è indubitabile che li canali tutti del Dipartimento, giusta la citata direttoriale ordinanza sono sottoposti alle leggi di pubblica amministrazione, e specialmente affidati alla sorveglianza del sig. ingegnere in capo. Anche il canale dei molini imolesi, benché riconosciuto in quanto all'uso di proprietà privata pure la Direzione generale d'acque e strade con suo dispaccio 23 settembre 1810, dietro il voto della regia Commissione legale ha dichiarato, che esso dipende dalla pubblica tutela ed è sottoposto ai regolamenti 20 maggio 1806, per cui le quistioni promosse dalla delegazione degl'interessati sono conosciute dall'autorità amministrativa<sup>184</sup>.

In questo senso si comprende perfettamente la natura politica di queste decisioni. Il Consiglio di prefettura compiva un atto d'ingiustizia ed eccesso di potere, e ne veniva rimproverato da una Direzione generale d'acque e strade, che nel concreto si muoveva allo stesso modo. Riemergeva quindi, ancora una volta, la natura concorrenziale, e conflittuale, fra Direzione generale e Consigli di prefettura. Una natura concorrenziale che vedeva, per la forza del suo peso politico, largamente vincente la Direzione generale, ed un sempre maggiore svuotamento del ruolo nella materia d'acque e strade del Consiglio di prefettura. L'argomentazione del Consiglio di prefettura venne infine inoltrata dal prefetto al ministro dell'Interno, il quale dopo aver preso in esame le spiegazioni così rispose:

sono state prese di nuovo in esame tanto dalla Direzione generale delle acque e strade quanto dalla regia Commissione legale tanto le ragioni esposte dal sig. Vaccari, e da suoi opposenti all'uso dello scolo Monari. [...]. Io non posso dissimularmi la mia sorpresa perché vi siate permesso di sottoporre all'esame del Consiglio di prefettura e dell'ingegnere in capo la mia decisione, e voglio credere che non siano state lette alcune delle lettere che mi avete spedite, nelle quali si contengono espressioni troppo lontane dai doveri che ha un prefetto verso il ministro<sup>185</sup>.

Dal testo emergeva chiaro il fastidio del ministro dell'Interno per il comportamento del suo prefetto, il quale non solo aveva osato controbattergli, ma aveva pure mostrato la questione al Consiglio di prefettura, e aveva permesso che questi formulasse una propria posizione in merito alla controversia. In questo caso però, sia la Direzione generale, quanto

---

<sup>184</sup> Espressione contenuta in una deliberazione del Consiglio di prefettura del Reno del 3 agosto 1810; ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 4.

<sup>185</sup> ; Il ministro dell'Interno al prefetto in data 30 gennaio 1813; AQSVE, Fondo manoscritti, r. 93.



il Ministero dell'Interno, come la Commissione legale erano coese nella propria posizione contraria a quanto stabilito dal prefetto in Consiglio di prefettura. In questi casi i margini d'azione politica delle istituzioni locali erano pressoché nulle.

Al contempo però si denota una forte riottosità, in particolare allontanandosi da Milano, da parte delle istituzioni politiche, ad adattarsi a quanto l'ordinamento ordinava loro. Nel Dipartimento del Tronto, nel 1811, un consigliere di prefettura, oltre che consigliere generale di nome Tommaso Salvadori<sup>186</sup> fece proporre dal Consiglio generale di quel Dipartimento di scrivere al governo col fine di mettere sotto controllo l'operato del tribunale di Fermo. Ovviamente questo controllo operato da parte di un'istituzione rappresentativa, nei confronti di un organo giudiziario non poteva che scatenare un vero e proprio vespaio, per aver tentato da parte di un'istituzione orbitante nella sfera amministrativa, d'intromettersi nell'autonoma sfera giudiziaria. In una piccata lettera del ministro della Giustizia al ministro dell'Interno, definita «riservata e pressante» questi affermò che:

irregolare ed incompetente la proposizione perché i Consigli generali dipartimentali creati per gli oggetti amministrativi e per suggerire provvedimenti [provenienti] dal rispettivo Dipartimento in cose appartenenti l'amministrazione non possono declinarne estendendo i loro suggerimenti in oggetti di giustizia estranei alle loro attribuzioni. [...] Ne stà pure che al mio ministero ed al Regio Procuratore Generale siansi prodotti reclami da patrocinatori e dalle parti contro le operazioni della corte<sup>187</sup>.

Ad una tale accusa, da parte di un Ministero “pesante” come quello della Giustizia, fece immediatamente sponda il ministro dell'Interno con una nervosa lettera al prefetto del Tronto Cornalia: «Il gran giudice ministro della Giustizia mi ha trasmessa una formale lagnanza per la giusta anzi calunniosa proposizione data dal sig.r consigliere di prefettura Salvadori e adottata dal Consiglio generale di cotesto Dipartimento perché fosse posta sott'occhio del sovrano la supposta necessità di una speciale sorveglianza sopra la corte di giustizia civile e criminale di Fermo»<sup>188</sup>. Ciò che era a tutti gli effetti inaccettabile era il vedere come un consigliere di prefettura avesse potuto spingere il Consiglio generale a sporgere dei reclami contro un organo afferente la sfera giudiziaria. Inoltre era considerato

---

<sup>186</sup> *Almanacco reale per l'anno bisestile*, Milano, Dalla reale stamperia, 1808, p. 259.

<sup>187</sup> Dipartimento del Tronto, Provvidenze generali del 12 settembre 1811; ASMI, URPM, 1811, b. 37.

<sup>188</sup> Dipartimento del Tronto, Provvidenze generali del 14 settembre 1811; *Ibidem*.

inconcepibile quanto, invece che presentare appello, si continuasse a presentare gravami al ministro della Giustizia e al governo, senza invece capire quanto ormai l'unico canale per riparare a questo genere di errori fosse il solo ricorso in appello<sup>189</sup>. Fu sulla presenza del canale di garanzia della Corte di cassazione che il ministro dell'Interno sottolineò pesantemente l'irregolarità dell'azione del Consiglio generale del Tronto<sup>190</sup>. Per quanto riguarda il Consiglio generale le parole furono durissime, così come l'ordine perentorio di cancellare, da parte del prefetto in presenza dei consiglieri di prefettura, quanto era stato trascritto nei registri<sup>191</sup>. Venne infine avviato un procedimento disciplinare contro il consigliere di prefettura che aveva osato far entrare in collisione le istituzioni del Dipartimento contro quelle giudiziarie. Quanto Tommaso Salvadori si fosse rovinato con la sua iniziativa lo si capisce dal rapporto inviato dal Consigliere di Stato direttore generale della polizia al ministro dell'Interno:

stravagante nelle sue idee , e più anche nella sua condotta, altiero e molto inclinato all'egoismo, egli ha contro l'opinione degli uomini moderati e prudenti. Non si eccitano dubbi sulla di lui integrità. [...] Ha molti talenti, ma non consta che se ne sia prevalso per il bene del servizio pubblico, e che alcuna cosa abbia mai operato di rimarchevole. Egli dimostrava principi liberali, quando nel 1797 il suo paese era ancora dominato dal pontefice<sup>192</sup>.

Non stupisce perciò vedere come il consigliere di prefettura Salvadori, considerato a capo della piccola fronda, venisse destituito dall'incarico poco più di un anno dopo<sup>193</sup>. In

---

<sup>189</sup> «I Consigli generali di Dipartimento istituiti per suggerire le provvidenze che possono richiedere le circostanze locali negli oggetti che appartengono all'amministrazione non sono abilitati ad estendere le loro visite a ciò che riguarda gli attributi del governo generale, com'è il corso della giustizia, l'ordine e la forma dei tribunali. Le leggi e le costituzioni hanno stabilito per le autorità giudiziarie una gerarchia diversa da quella del potere amministrativo e politico, e vi ha quindi una sfera particolare di Magistrati che per istituto, e pei messi loro assegnati debbono conoscere della rettitudine de giudizi e della regolarità delle operazioni giudiziarie»; *Ibidem*.

<sup>190</sup> «La Corte di cassazione, quell'autorità che il sistema costituzionale ed organico ha eretta in giudicatrice della regolarità de giudizi ed in salvaguardia della retta applicazione ed intelligenza della legge, ha preso cognizione dieci reclami pervenuti alla medesima in tutto l'anno 1810, e nessuno fu trovato ammissibile. Si conferma da ciò la buona opinione pubblica a favore della corte di Fermo dimostrata dai mentovati pochi reclami»; Lettera del ministro dell'Interno al prefetto in data 14 settembre 1811; *Ibidem*.

<sup>191</sup> «Mi sono fatto un dovere di rendere informata S. A. I. il principe Viceré dell'irregolare ed indecente atto del Consiglio generale del dip.to del Tronto [...]. Che il prefetto dl Dipartimento debba in presenza del Consiglio di prefettura e del suo segretario generale cancellare di proprio pugno nel processo verbale delle sedute del Consiglio generale la deliberazione che lo stesso consiglio ha preso contro la menzionata corte civile e criminale; Lettera del ministro dell'Interno al ministro della Giustizia in data 16 settembre 1811; *Ibidem*.

<sup>192</sup> Rapporto del Consigliere di Stato direttore generale della polizia, sulla figura fdi Tommaso Salvadori, al ministro dell'Interno in data 2 maggio 1812; *Ibidem*.

<sup>193</sup> Decreto 7 ottobre 1812; BL, vol. 2, 1812.

questo frangente il governo di Milano aveva mostrato tutto il suo lato più duro, nonché l'erosione dei margini d'azione politica da parte di amministratori locali sempre più obbligati a non esulare dal proprio perimetro di competenza, pena reazioni forti da parte dei propri superiori.

#### I CONSIGLI DI PREFETTURA COME TRIBUNALI AMMINISTRATIVI

A partire dal 1809, e con sempre maggior forza fino al 1814, i Consigli di prefettura videro sempre più delineata e caratterizzata la propria funzione di tribunale amministrativo del contenzioso. Questo peraltro avvenne mano a mano che gli esponenti del governo, a Milano, rimuovevano e bloccavano il riemergere delle antiche concezioni magistratuali, che non di rado tendevano a riaffiorare. In questo contesto i Consigli di prefettura “deboli”, vuoi perché più vicini a Milano (e quindi più condizionati), vuoi perché meno capaci di contrastare l'impeto riformatore napoleonico, ormai entrato a pieno regime, videro concretizzare con maggiore celerità la loro funzione giudiziaria. In questo senso il Dipartimento del Serio è uno dei Dipartimenti in cui il Consiglio di prefettura assunse con maggiore chiarezza il ruolo che già da diversi anni Napoleone aveva previsto per quell'istituzione.

La rivoluzione copernicana dell'amministrazione avvenne nel breve giro di un decennio. Ciò che stava cambiando, nel profondo dell'ordinamento, era l'idea per cui l'autorità non doveva più al contempo amministrare e giudicare per modificare a termini d'equità l'azione dell'amministrazione, temperando il pubblico e il privato interesse. Ormai si era imposta l'idea per cui il pubblico interesse si poteva imporre senza composizione col privato, lasciando a quest'ultimo solo due opzioni: il diritto a un'indennizzazione da una parte, dimostrare che l'amministrazione non si era mossa nel rispetto delle norme dall'altra.

Negli atti della seduta del 19 novembre 1814 il Consiglio di prefettura del Dipartimento del Serio prese in esame la controversia fra un privato, e il già incontrato appaltatore Peverelli che aveva ricevuto da parte del podestà di Bergamo l'ordine di eseguire dei lavori su di un muro. Il Consiglio di prefettura si premunì affermando che tale giudizio veniva espresso dietro «assenso della Prefettura», e rimarcò come non stesse giudicando sull'intera questione ma solo «per la parte essenziale d'interesse che vi ha lo Stato, per l'accennata esecuzione»<sup>194</sup>, rispettando in questo senso la competenza della sfera d'attribuzione rispetto

---

<sup>194</sup> «Visto il contratto del giorno 29 ottobre stipulato fra il sig. podestà di Bergamo, e l'intraprenditore Peverelli coll'espresso assenso della Prefettura per la parte essenziale d'interesse che vi ha lo Stato, per

alla giustizia ordinaria. In ogni caso, ed è importante il rimarcarlo, la norma che permetteva questa azione era il decreto 8 giugno 1805, e il più volte citato articolo 9 per cui il Consiglio di prefettura avrebbe dovuto esprimersi:

sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti.

Sui ricorsi dei particolari, che reclamassero contro i danni, che loro venissero dagli appaltatori.

Sulle dimande, e controversie concernenti l'indennità dovuta ai particolari a motivo dei fondi occupati, o scavati per la costruzione delle strade, canali, ed altre pubbliche opere<sup>195</sup>.

Riemergeva quindi l'articolo 9 del decreto 8 giugno 1805 come il cuore della competenza contenziosa del Consiglio di prefettura<sup>196</sup>. Di fronte alle contestazioni del privato, di cognome Betti, il Consiglio di prefettura argomentò le ragioni per cui la questione era da dichiararsi di pubblica amministrazione<sup>197</sup>, e per questa ragione egli aveva solo diritto a chiedere «una giusta indennizzazione»<sup>198</sup>, e non una rettifica. Infine il Consiglio di prefettura, dopo aver dichiarato la questione di pubblica amministrazione arrivò a dire quanto fosse necessario inibire al potere giudiziario di procedere al giudizio sopra la controversia. In questa occasione, sul finire del 1814, il consiglio decise di richiedere al governo di decidere se attribuire il caso all'amministrazione (e quindi al

---

l'accennata esecuzione»; Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 19 novembre 1814; ASBG, PFDS, 1814, b. 1909.

<sup>195</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

<sup>196</sup> E in questo Piero Aimo ha giustamente affermato che, rispetto alla giustizia amministrativa, «il modello amministrativo dipartimentale disegnato nel decreto 8 giugno 1805, pur senza eguagliare i primati di longevità e continuità raggiunti dalla legge francese del 28 piovoso, rimase inalterato, nelle sue linee fondamentali, sino alla Restaurazione. In rapporto ai Consigli di prefettura, giova sottolineare che la normazione posteriore al 1805, ora richiamata, ebbe un carattere meramente aggiuntivo rispetto alla sfera iniziale della loro competenza e non comportò mutamenti di rilievo nell'impianto complessivo del sistema contenzioso locale»; Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., p. 97.

<sup>197</sup> «Siccome non può il sig. Betti che reclamare contro i danni inerenti alla sua proprietà, e domandarne la giusta indennizzazione, né mai impedire delle opere di pubblica utilità, necessarie ed urgenti così la contestazione si devolve alla cognizione del potere amministrativo, dacché involge le qualità le più specifiche per ritenerla questione di pubblica amministrazione [...] Ritenuto perciò nel caso presente che non trattasi di sapere se sia o no divisorio il muro che presta il soggetto indiretto alla motivata contestazione, ma sebbene se abbia il sig. Betti azione ai danni e all'indennizzazione che può professare. Ritenuto che la pubblica amministrazione si farà sollecita di riconoscere e i suoi diritti, e i mezzi di farli valere. Il consiglio determina: La causa promossa dal sig. Betti in confronti del sig. podestà di Bergamo e per notizia anche della Prefettura è di pubblica amministrazione»; Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 19 novembre 1814; ASBG, 1814, PFDS, b. 1909.

<sup>198</sup> «Ritenuto che il governo ha dichiarato la necessità e l'urgenza delle indicate riparazioni colle mentovate determinazioni 3 ottobre e 7 novembre, non meno che coll'altra del 6 ottobre. Considerando che le opere abbracciate dal contratto 29 ottobre derivano da causa di pubblica utilità, e che perciò anche nell'ipotesi in cui sia valevole il divieto di proprietà professato dal S. Betti, egli deve cederlo contro una giusta indennizzazione»; *Ibidem*.

Consiglio di prefettura) o ai tribunali ordinari la vertenza<sup>199</sup>. Il passaggio era molto importante, in quanto costituiva un ulteriore piccolo passo, all'interno dello specifico Dipartimento del Serio, verso la definizione di una procedura contenziosa chiara e delineata. La definizione della procedura era di fondamentale importanza affinché la concezione ordinamentale locale passata non continuasse più a influenzare l'operato di questa istituzione nelle sue varianti dipartimentali.

Come appena detto fra il 1810 e il 1814 la formalizzazione dell'azione giudiziaria dei Consigli di prefettura stava ormai raggiungendo un proprio equilibrio. Di fronte alle difficoltà per l'esecuzione dei contratti degli appaltatori<sup>200</sup> previste dal decreto 8 giugno 1805 il Consiglio di prefettura del Serio esperiva nel 1813 veri e propri giudizi, convocando le parti in sede di discussione<sup>201</sup>, col tentativo di trovare effettivamente un equo componimento fra l'interesse pubblico e il privato<sup>202</sup>.

In effetti fra il 1805 e il 1809 vi era già una teorica coscienza del ruolo di giudice per le questioni amministrative, soprattutto fra le sfere di governative<sup>203</sup>. In una lettera del ministro dell'Interno al prefetto dell'Adriatico del 5 aprile 1807, egli affermò:

avverta signor prefetto che sebbene sia tenue l'indennizzazione dei consiglieri di prefettura perché non hanno giornaliera residenza; le funzioni loro però sono assai importanti ed esigono quindi persone di maturo consiglio e di moltissima pubblica opinione e conosciute pel loro sincero affetto al nostro governo<sup>204</sup>.

---

<sup>199</sup> «In conseguenza sarà dal potere amministrativo inibito al potere giudiziario di progredire nella stessa causa promossa [...] e istituito perciò il conflitto di turbate attribuzioni da esperirsi davanti al governo»; *Ibidem*.

<sup>200</sup> Proposto l'esibito 10 novembre dei sigg. Girolamo Barili e Giambattista Valle di Pisogne appaltatori delle due intravate già costruite sul fiume Tinazzo, [...] e della successiva novennale manutenzione e ultimamente distrutte dalle piene del fiume avvenute nel passato mese di ottobre col quale rassegnano alcune osservazioni in punto di fatto e di diritto ond'essere esonerati da una ulteriore responsabilità nella ricostruzione di dette intravate asportate da una forza irresistibile delle piene mentovate»; Consiglio di prefettura, atti delle sedute del 19 gennaio 1813; ASBG, PFDS, 1813, b. 1908.

<sup>201</sup> «dopo avere fondatamente esaminato e discusso l'argomento in una precedente seduta, si è riservato di decidere dietro una vocale discussione della controversia da tenersi fralle parti interessate»; *Ibidem*.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> In un pezzo, poi cancellato, del progetto per la sostituzione dei prefetti in caso di assenza, l'estensore cercò di evidenziare quanto il segretario generale di prefettura fosse più adatto dei consiglieri; «[i consiglieri di prefettura] non sono incaricati che della decisione di alcune quistioni relative all'amministrazione. è vero che esigono però i talenti e la cognizione di un giudice più che di un amministratore. Altronde si voglia supporre capace delle incombenze di prefetto, deve sempre assumere a trattare oggetti per lui nuovi, e trovarsi nel pericolo di ingannarsi, od anche di essere indotto in errore»; Progetto stilato nell'ottobre 1805; ASMI, URPM, b. 8.

<sup>204</sup> Lettera del ministro dell'Interno al prefetto dell'Adriatico in data 5 aprile 1807; ASMI, URPM, b. 14.

Nella lettera pervenuta al prefetto dell'Adriatico, oltre a rimarcare l'assoluta importanza del ruolo dei consiglieri di prefettura, venne confermato quanto i loro attributi dovessero poggiare sulla maturità di consiglio, sull'affetto nei confronti del governo e infine per la pubblica opinione di cui godevano. Nessuno degli attributi richiesti dal ministro al prefetto aveva realmente a che fare con l'amministrazione vera e propria, quando però, nella minuta della lettera, v'era una parte scritta, ma poi cancellata e non inserita nell'originale:

[i futuri consiglieri avrebbero dovuto contraddistinguersi] per avere coperte analoghe incombenze in passato e per una notoria capacità di ben disimpegnare quello che le leggi attribuiscono ai Consigli di prefettura di essere cioè giudici nelle più ardue quistioni quali sono le giudiziarie amministrative<sup>205</sup>.

In questo senso il ministro (Di Breme) aveva cambiato idea, mentre scriveva la lettera, ritenendo maggiormente necessario puntare su persone rappresentative e fedeli, piuttosto che su tecnici votati a ricoprire l'incarico di giudici. Tale impostazione pochi anni più tardi era per molti versi cambiata, e i prefetti, nel loro chiedere informazioni al governo non erano più interessati rispetto all'incerta collocazione del Consiglio di prefettura rispetto alla propria figura, ma piuttosto a definire le regole procedurali di quello che vieppiù diventava effettivamente un tribunale amministrativo. In una lettera del 7 luglio 1810 fu lo stesso Consiglio di prefettura del Mella a chiedere al prefetto di rivolgersi al ministro dell'Interno, affinché emanasse "un ordine perentorio" affinché venisse stabilito un limite massimo per l'appello avverso le proprie decisioni. Nella lettera al prefetto il consigliere Carlo Paratico e l'avvocato Francesco Torriceni così si espressero:

accade talvolta che vengono appellate alcune decisioni di questo Consiglio di prefettura non solo dopo molti mesi, ma pure dopo vari anni, che sono state pronunziate e partecipate alle parti. Finora il lo stesso consiglio ha ritenuto ciò, che ha luogo a questo riguardo presso i tribunali giudiziari, cioè ha supposto che tre mesi dovesse essere il termine perentorio, in cui le parti stesse avessero a presentare la loro domanda di appellazione. Nulla di meno desiderando di avere una norma certa, onde ammettere le conclusioni di uso sopra questioni appellate al Consiglio di Stato dopo il termine prescritto, è pregata, sig.

---

<sup>205</sup> *Ibidem*.

commendatore prefetto, di voler ottenere a direzione del consiglio medesimo una provvidenza di tanto rilievo<sup>206</sup>.

Pur rimarcando come i consiglieri di prefettura non fossero ancora disponibili a definire i propri atti come delle vere e proprie sentenze, ciò che risalta è la convinzione espressa da parte dei consiglieri del fatto che l'istituzione gerarchicamente preposta a decidere in appello fosse il Consiglio di Stato.

A tutti gli effetti però troppo spesso non era il Consiglio di Stato ad esprimersi in appello rispetto alle decisioni dei Consigli di prefettura, ma il ministro dell'Interno, e per le questioni d'acque e strade sovente la Direzione generale d'acque e strade guidata dal Cossoni. Questo aspetto non era marginale, ma della massima importanza. Come già si è visto la funzione giudiziaria del Consiglio di Stato, per le questioni di pubblica amministrazione, ormai era un dato di fatto. Al contempo, a livello dipartimentale nella seconda metà della parabola napoleonica in Italia, i Consigli di prefettura presero vieppiù coscienza del loro ruolo nel contenzioso. Ciò che invece bloccava, nel concreto, la formazione di una vera e propria giustizia amministrativa era il permanere nella volontà degli ambienti ministeriali di mantenere essi stessi una funzione giudiziaria. Fintantoché i ministri, e le loro direzioni generali, in un contesto siffatto, avessero ritenuto necessario, e legittimo, il decidere in appello rispetto alle decisioni dei Consigli di prefettura, sarebbe mancato l'ultimo ma fondamentale tassello necessario alla nascita di una giustizia amministrativa in senso moderno. Il problema si poneva con forza perché i ministri, nel momento in cui decidevano sopra le questioni espresse dai Consigli di prefettura, sottraevano specifiche attribuzioni normativamente delegate al Consiglio di Stato. Da un tale stato di cose non poteva nascere uno scontro fra questi due ordini di poteri, quello ministeriale, e quello del Consiglio di Stato, il di cui risultato avrebbe non solo determinato la definitiva (o mancata) affermazione di una giustizia amministrativa, ma avrebbe altresì incanalato in due direzioni diverse lo sviluppo degli equilibri politico-istituzionali dello Stato napoleonico in Italia.

---

<sup>206</sup> Provvidenze generali del Dipartimento del Mella, 7 luglio 1810; ASMI, URPM, b. 23.

## LA NASCITA DELLA “GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA” NELL’ITALIA NAPOLEONICA

### Il caso della lite tra l'appaltatore Moltani e Cossoni, direttore generale d'acque e strade

Preso atto, all'interno della complessa costruzione dell'edificio amministrativo italiano, che la giustizia amministrativa non può essere definita come l'unica attività dei Consigli di prefettura napoleonici, bisogna però affermare che, nel corso degli anni, se ne impose l'affermazione.

Fu un caso singolo, a dire la verità per un contenzioso assolutamente marginale tra un appaltatore e il direttore generale d'acque e strade Cossoni<sup>207</sup>, che portò alla compiuta nascita di un sistema di giustizia amministrative nell'Italia napoleonica. Una nascita già in incubazione dall'antico regime e da lungo tempo preparata dal legislatore dell'Italia napoleonica. Questa però avvenne a partire da una vertenza giurisprudenziale e soprattutto dall'ostinazione di un direttore generale furioso perché giudicato da un Consiglio di prefettura. Un direttore generale incapace di comprendere che il vecchio sistema a geometria unica, in cui si era costruito una posizione di vertice sempre più centralizzata, stava lentamente slittando verso un sistema a geometria variabile, dove lui non era immune dal controllo di un nuovo tipo di potere giudiziario. Si trattava di un sistema in cui poteva avvenire l'impensabile, che cioè un Consiglio di prefettura, istituzione dipartimentale evidentemente a lui sottoposta per le materie d'acque e strade, potesse ridurlo al mero ruolo di parte fra le parti, nel momento in cui assumeva le vesti di giudice del contenzioso.

Nell'arco dei tre anni che vanno dal 1810 al 1813 la giustizia amministrativa avrebbe visto gettate le basi per un mutamento profondo, fino alla radice, del sistema del contenzioso, a partire dalla ferma volontà di due uomini nell'andare fino in fondo a quella che ritenevano la giusta difesa del loro diritto. Definire la loro storia fin nel particolare non è peraltro utile solo per descrivere la nascita della giustizia amministrativa italiana, ma per accorgersi di come, nell'ambito di un singolo processo, sia possibile racchiudere lo scontro tra due modi completamente diversi di concepire l'amministrazione.

---

<sup>207</sup> Tale caso è già stato analizzato da Piero Aimo. Si vuole qui portare nuovi giudizi a partire da fonti aggiuntive e da una rilettura differente del caso: Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., pp. 305-309.



## Il conflitto d'attribuzione

L'inizio della vicenda si può ricondurre ad una lettera dell'Ingegnere in capo del Dipartimento dell'Olonia del 30 agosto 1809, scritta al direttore generale Cossoni in cui spiegava che:

nella visita ultimamente eseguita alla strada da Boffalora al Ticino ho dovuto osservare che le piene della scorsa primavera hanno superato il tratto di strada che precede il ponte di barche sul detto fiume, ed hanno corrosa in modo la ripa di esso per un tratto di metri 165. [...] Io ordinai all'appaltatore che rimettesse la materia che la corrente dell'acqua aveva trasportata dalla strada e rilevai le necessarie dimensioni per praticarvi un riparo il meno dispendioso che fosse possibile<sup>208</sup>.

Si trattava di una comunicazione invero semplice. L'ingegnere in capo, usando delle sue prerogative, aveva ordinato alla Prefettura di occuparsi della costruzione di un riparo alla sponda erosa dalla corrente del fiume Ticino, adducendo quanto fosse urgente tale operazione<sup>209</sup>. Per questa ragione dopo neanche un mese il prefetto emanò l'avviso d'asta per la costruzione di detto riparo e successiva manutenzione per un anno<sup>210</sup>, vinta poi il 27 ottobre 1809 dall'appaltatore Antonio Moltani. Una volta costruito il riparo, e accertata da un ingegnere la corretta costruzione del nuovo riparo secondo i dettami dell'appalto, una piena stagionale aveva travolto l'opera distruggendola. La distruzione dell'opera non distolse l'appaltatore dal richiedere il pagamento, via prefettura, alla Direzione generale d'acque e strade per il servizio prestato. La risposta della Direzione generale fu secca:

«Nonostante l'accaduta distruzione del riparo, credette il Moltani di essere in diritto di conseguire il prezzo convenuto, e fece istanza per ottenerlo alla sullodata Direzione generale, dalla quale con decisione 16 luglio p. p. n. 4420, diretta a questa prefettura per la corrispondente intimazione al detto appaltatore, venne giudicata inammissibile»<sup>211</sup>.

Di fronte al rifiuto della Direzione generale l'appaltatore decise di appellarsi contro tale decisione presso il prefetto, il quale, prima di agire scrisse all'ingegnere in capo del

---

<sup>208</sup> ASMI, Genio civile, b. 203.

<sup>209</sup> «Tale operazione è urgente»; *Ibidem*

<sup>210</sup> «Il prefetto del Dipartimento d'Olonia volendo appaltare l'esecuzione di alcuni ripari alla ripa sinistra del Ticino in corrosione del detto fiume, vicina al ponte di barche detto di Boffalora, non che la successiva di loro manutenzione per un anno [...]»; Avviso prefettizio del 20 settembre 1809; ASMI, Genio civile, b. 203.

<sup>211</sup> Lettera riservata del Prefetto dell'Olonia al ministro dell'Interno in data 29 dicembre 1810; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

Dipartimento dell'Olonia per un ragguaglio sul caso. Il Moltani aveva proposto un ricorso presso l'amministrazione attiva impersonificata dal prefetto, cioè un semplice ricorso di tipo gerarchico.

La risposta dell'ingegnere in capo era stata eloquente, appoggiando nettamente la posizione dell'appaltatore:

L'appaltatore del riparo alla sponda sinistra del Ticino in vicinanza del ponte di barche di Boffalora reclama coll'unito ricorso contro la decisione della generale Direzione delle acque e strade, che cioè la rovina successa al detto riparo nelle ultime piene non debba essere a suo carico, e che non sia perciò obbligato alla immediata ristampa del riparo.

Le ragioni addotte per esimersi dalle detta ricostruzione meritano in verità molta considerazione. Egli ha eseguito il riparo giusta la descrizione delle opere, e si è in tutto conformato all'assistente Giuseppe Cozzi [...]<sup>212</sup>.

Il problema che si poneva agli occhi del prefetto era complesso. Normalmente in caso di gravame chi si sentiva leso di un diritto da parte di un amministratore poteva rivolgersi in via gerarchica al diretto superiore per ottenere giustizia. In questo caso però il Cossoni rivestiva l'autorità massima in materia d'acque e strade ed era la stessa parte con cui stava entrando in lite. L'evidente conflitto di interessi svantaggiava in modo palese l'appaltatore che, seguendo il canale tradizionale, non avrebbe avuto evidentemente alcuna speranza di successo. Si tenga conto che il Cossoni aveva poi ordinato all'appaltatore di ricostruire il riparo a sue spese, ordinandogli poi di mantenere per un anno la detta opera. Fu forse per questa ragione che l'appaltatore decise di provare con un altro canale, formalmente previsto dalla legge, ma che non aveva utilizzato. Se la prima istanza era stata presentata al prefetto, la seconda, ricominciando da capo, conteneva una richiesta ben precisa:

Non potendo l'appaltatore Moltani acquietarsi ad una simile decisione lesiva dei di lui diritti e del proprio interesse, e riflettendo che trattasi di una controversia fra l'amministrazione ed un appaltatore di opera pubblica in fatto d'esecuzione del suo contratto, il pronunciare sulla quale è di competenza del Consiglio di prefettura, giusta l'[...] articolo del decreto reale 8 giugno 1805, salva l'appellazione al Consiglio degli uditori, in conformità di questo dispone che il terzo statuto

---

<sup>212</sup> Lettera dell'Ingegnere in capo del Dipartimento dell'Olonia al prefetto dell'Olonia in data 22 agosto 1810; *Ibidem*.

costituzionale all'art 29 ha risolto di ricorrere al suddetto Consiglio di prefettura, e di sperimentare avanti al medesimo, e del Consiglio degli uditori se sarà necessario, le proprie ragioni al reclamato compenso pei danni cagionati dall'ultima piena all'opera suddetta<sup>213</sup>.

Dall'istanza si possono desumere due punti fondamentali. Da una parte si vede l'appaltatore rimarcare come la decisione della Direzione generale risultasse lesiva del proprio interesse; anzi si potrebbe dire del proprio privato interesse. Il Moltani stava cioè rivendicando in linea di principio quanto, nel momento in cui un'istituzione pubblica ledeva il pubblico o il privato interesse, doveva esistere una magistratura che doveva attivarsi al fine di tutelarlo. Come si è visto tale funzione era nel Regno d'Italia attribuita al Consiglio di prefettura. Dall'altra l'appaltatore rivendicò, in punta di diritto, quanto tale gravame non fosse da giudicare in via gerarchica, ma contenziosa, appellandosi al Serzo statuto costituzionale e al decreto 8 giugno 1805.

Nella fattispecie Moltani rivendicava come, stante l'art. 9 del decreto 8 giugno 1805 tra i compiti dei Consigli di prefettura vi era quello di pronunciare «sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti»<sup>214</sup>. Ciò che era più importante, però è che tale legge andava ad integrarsi con un articolo del terzo Statuto costituzionale per cui, tra le competenze del Consiglio degli uditori a Milano, vi era anche quello di conoscere «delle appellazioni dalle decisioni dei Consigli di prefettura». Lo scopo del Moltani era dichiarare: impedire che fosse la Direzione generale a decidere sulla sua controversia, passando attraverso i Consiglieri di prefettura in primo grado, e prefigurando fin da subito l'appello nei confronti del terzo ramo del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di prefettura, composto in questo caso da Venini, Mojoli e Speciani, dopo aver ricevuto ed esaminato la petizione, presagendo quanto fosse delicato (e pericoloso) mettersi contro il direttore generale d'acque e strade, decise di non entrare nel merito della contestazione ma di dichiarare preliminarmente di propria attribuzione il caso. Nel concreto essi presero la decisione di dichiarare la propria competenza, comunicando alla Direzione generale di voler avocare a sé la decisione, e intimandogli di presentare ricorso al Consiglio di Stato nel qual caso si fosse sentito gravato:

---

<sup>213</sup> Istanza al prefetto del 10 ottobre 1810; *Ibidem*.

<sup>214</sup> Decreto 8 giugno 1805; BL, vol. 1, 1805.

Considerando che col citato decreto [8 giugno 1805] all'art. 9 è demandato ai Consigli di prefettura il pronunciare sulle difficoltà che insorgono fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti.

Considerando che la questione di cui si tratta verte precisamente sull'esecuzione del contratto d'appalto d'opera pubblica stipulato fra il ricorrente Moltani e questa prefettura

Il Consiglio di prefettura, riservandosi di pronunciare successivamente sul merito quando sia s'uopo pronuncia preliminarmente essere la decisione della questione di cui si tratta di competenza dello stesso consiglio, e determina, che la presente decisione venga partecipata alla Direzione generale delle acque e strade, e porti marittimi del Regno, perché ove si creda gravata, possa inoltrare il di lei reclamo al Consiglio degli uditori a termini del terzo statuto costituzionale.

É necessario rimarcare quanto il Consiglio di prefettura stesse rivoluzionando e ribaltando i piani della contesa, riducendo la Direzione a semplice parte, ancorché pubblica, e invitandola a fare appello nel caso in cui si fosse sentita gravata. Si trattava di un'operazione intelligente, in quanto i consiglieri si tutelavano delegando al Consiglio di Stato il compito di decidere su una questione delicata. Tale scelta, se da una parte li avrebbe certamente posti in rotta di collisione con Cossoni, dall'altra li metteva in una botte di ferro, forti di un'autorizzazione proveniente dalla massima istituzione consiliare dello Stato dopo l'Imperatore. Ciò non toglie che tale decisione non poteva che fare esplodere i rapporti con il Cossoni. Egli era abituato a considerare i Consiglieri di prefettura, in passato facenti funzioni di Magistrati d'acque e strade, come amministratori alle sue dipendenze, peraltro estromessi da tale funzione dalla stessa Direzione nel 1807, e quindi non poteva che vedere in tale azione un atto di gravissima insubordinazione nei suoi confronti.

La risposta del Direttore non si fece attendere, con una lettera al Consiglio di prefettura, brevissima, da cui però traspariva tutta la sua alterazione:

vista la nozione pronunciata dal Consiglio di cotesta prefettura, e rimessa in copia col suo rapporto 5 corrente n. 24447 sull'istanza dell'appaltatore Antonio Moltani, la dichiaro nulla e per difetto di forma,

e per difetto di competenza, come riterrò nulla qualunque ulteriore nozione che il consiglio medesimo emettesse in tale argomento<sup>215</sup>.

Evidentemente il Cossoni non aveva alcuna intenzione di ricorrere al Consiglio di Stato per una decisione che, ai suoi occhi, non aveva semplicemente ragion d'essere. La risposta dei consiglieri di prefettura, per un annullamento ai loro occhi ingiustificato, produssero un memoriale da cui si possono scorgere molti elementi che testimoniano il nuovo modo di intendere l'amministrazione, oltreché l'emergere della giustizia amministrativa con tutto il suo portato di concezioni:

considerando che non è in facoltà delle parti contraenti e contendenti di dichiarare nulla la decisione dell'autorità amministrativa alla cui cognizione venne portata la contesa, quand'anche per ipotesi potesse la stessa decisione di formalità e competenza ma che una tale dichiarazione spetta esclusivamente alla suprema potestà governativa<sup>216</sup>.

*In primis* il consiglio riaffermò il principio per cui la Direzione generale in questo caso era semplicemente parte e quindi, quandanche avesse avuto ragione, non possedeva alcun diritto di annullare la decisione presa dal Consiglio di prefettura. Poi insistette dicendo che:

considerando che il R. decreto 8 giugno 1805 nell'attribuire ai Consigli di prefettura il diritto di pronunciare sulle difficoltà che nascessero fra l'amministrazione e gli appaltatori di opere pubbliche in fatto d'esecuzione de' loro contratti, non ha limitato tale diritto a determinate amministrazioni ed opere pubbliche, e quindi sotto l'espressione generica d'amministrazione e di opere pubbliche si devono comprendere tutte le amministrazioni ed opere pubbliche tanto comunali, che nazionali, ritenuto, che collo stesso sovrano decreto è stabilito all'art. 53 che col primo gennaio 1806 cessa qualunque spesa dipartimentale, tutte divengono nazionali.

La citazione dell'art. 53 per cui tutte le spese dipartimentali divenivano nazionali, se da una parte era stata un passo importante nella perdita delle libertà locali e di un'autonoma gestione delle risorse, dall'altra però, come si vede dal memoriale del voto, avevano portato istituzioni del centro a gestire spese dipartimentali. Quest'avocazione di competenze giustificava agli occhi del Consiglio di prefettura la possibilità di intentare un processo nei

---

<sup>215</sup> Lettera del consigliere di Stato direttore generale d'acque e strade e dei porti marittimi al prefetto dell'Olona in data 13 dicembre 1810; ASMI, *AeS*, 1811, b. 58.

<sup>216</sup> Voto del Consiglio di prefettura del 27 dicembre 1810; *Ibidem*.

confronti di un'amministrazione che, pur espressione del centro, interagiva continuamente con la realtà dipartimentale. Per questa ragione i consiglieri chiesero al ministro dell'Interno di fare una dichiarazione di massima sull'intelligenza della norma in questione:

Il Consiglio di prefettura, non potendo declinare della sua decisione del giorno primo dicembre corrente al n. 23931 determina:

Che sia pregato il sig. cavaliere prefetto di fare rapporto informativo sulla controversia giurisdizione a s. e. il sig. conte ministro dell'Interno all'oggetto che sia superiormente dichiarata l'intelligenza dell'art. 9 del più volte citato sovrano decreto 8 giugno 1805 e siano stabiliti li confini giurisdizionali dei Consigli di prefettura<sup>217</sup>.

Anche in questo i consiglieri rispettavano il dettato normativo, in quanto stavano facendo implicito riferimento all'art. 2 del "Regolamento per la decisione delle quistioni di pubblica amministrazione" del 4 marzo 1803, per cui «I Ministri ricercati dai Prefetti, o da sé, nei casi, nei quali credano di assoggettar le quistioni al Consiglio, e così il Gran Giudice nelle cause rimesse dai Tribunali ordinarj, o da lui richiamate come involventi quistioni di pubblica Amministrazione si dirigono al Presidente, il quale le rimette al Consiglio». Evidentemente la figura del Presidente della Repubblica era scomparsa, ma le modalità di trasmissione del memoriale furono gli stessi: dal Consiglio di prefettura al prefetto, dal prefetto al ministro e dal ministro al Vice-Re Eugenio di Beauharnais. Il prefetto Caccia, allora al culmine di una brillante carriera prefettizia, scrisse al ministro dell'Interno:

Se nel portare alla superiore cognizione di vostra eccellenza, per l'invocata interpretazione, la surriferita insorta controversia, mi è permesso di accompagnarla con qualche osservazione, aggiungerò rispettosamente, che essendo detto nel terzo statuto costituzionale, che il conoscere le appellazioni dalle decisioni dei Consigli di prefettura appartiene al Consiglio degli uditori sembra derivarne per necessaria conseguenza, che interdetta alla Direzione generale delle acque e strade esser debba una tale prerogativa, la quale potrà forse ravvisarsi viepiù incompetente alla stessa Direzione, ove si rifletta che nelle funzioni loro attribuite dal citato Sovrano decreto 8 giugno 1805 li Consigli di prefettura costituiscono un tribunale amministrativo indipendente<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> *Ibidem*.

<sup>218</sup> Lettera del Prefetto Caccia al ministro dell'Interno in data 29 dicembre 1810; *Ibidem*.

Dalle parole del Caccia si può comprendere quanto stesse appoggiando la decisione del Consiglio di prefettura, per cui doveva essere interdetto alla Direzione generale il sindacare sulle decisioni di un Consiglio di prefettura. Un'insindacabilità derivante dalla natura che, per il Caccia, era propria del Consiglio in tale circostanza: quella di «tribunale amministrativo indipendente».

#### LA DIFFICOLTÀ DEL CENTRO NEL COMPRENDERE LA REALTÀ DEL CAMBIAMENTO

Nel frattempo, probabilmente dietro richiesta dello stesso ministro dell'Interno Vaccari, arrivò una relazione per esteso del Cossoni, per giustificare la propria posizione contro quella del Consiglio di prefettura dell'Olona. Le ragioni addotte dal direttore generale sono forse ancora più interessanti. Ad ogni passo della sua argomentazione si intravede la fatica di un potente amministratore e politico, evidentemente ancorato ad una mentalità gerarchica, nell'accettare il nuovo modo concepire il suo ruolo nell'amministrazione.

Esempio di grave disordine, e di sovvertimento della pubblica amministrazione presenta il rapporto del prefetto d'Olona. Esso contiene un reclamo del Consiglio di prefettura il quale si querela di una decisione emanata da questa Direzione generale nella controversia promossa dall'appaltatore Antonio Moltani per compenso della costruzione di un'armatura alla sponda sinistra del Ticino in vicinanza di Boffalora.

E' la prima volta in cui non il privato che ha interesse nella contestazione, ma il Magistrato che vuole deciderla, riassume contro l'autorità superiore, dalla quale invece dovrebbe ricevere gli ordini, e dipendere. Siccome tanto la Prefettura, quanto la Direzione generale hanno per debito di contribuire al ben essere dell'amministrazione loro affidata dal governo, così sembrava che all'appaltatore competere potesse il reclamo, non mai al Consiglio di prefettura<sup>219</sup>.

La posizione del direttore generale è fin da subito chiara e per molti versi logica. Per il Cossoni non era tanto inaccettabile che un privato interessato da un danno avesse presentato querela contro l'amministrazione pubblica, in questo caso personificata dal direttore generale. Egli non poteva accettare che una magistratura a lui inferiore, la quale era essa stessa amministrazione, potesse in un certo senso "tradirlo". Il Cossoni poi, liquidando l'atto del Consiglio di prefettura come un "reclamo" dimostrava di non saper (o voler) comprendere di trovarsi di fronte a un atto completamente diverso dal tradizionale

---

<sup>219</sup> Lettera del Consigliere di Stato direttore generale delle acque e strade e dei porti marittimi al ministro dell'Interno scritta in data 12 gennaio 1811; *Ibidem*.

ricorso gerarchico, di cui lui peraltro profittava normalmente per decidere sulle controversie per materie d'acque, ma di fronte a un atto di giustizia amministrativa cui lui stesso avrebbe dovuto sottostare.

Cossoni si appoggiò alla testimonianza dell'ingegnere delegato per cui non vi era stata nessuna collaudazione dell'opera e che quindi, una volta distrutta l'opera dalla piena del Ticino «il danno avvenuto cader doveva a carico dell'appaltatore si perché non aveva eseguita l'opera col tempo prefisso, come perché aveva il debito di mantenerla a proprie spese in lodevole stato per un anno intero»<sup>220</sup>:

la sola forma di questo atto irregolare, ed anticostituzionale, che mi venne comunicato con rapporto del prefetto, non potesse riguardarsi di sua natura nullo, e per difetto di forma, e per difetto di competenza. Rescrissi perciò al prefetto che dovesse comunicare tale dichiarazione al consiglio medesimo, e rimettermi l'originale posizione degli atti per conoscere i fondamenti del riclamo dell'appaltatore, e per prevenire qualunque pregiudizio all'interesse dello Stato.

E qui le accuse del Cossoni si manifestavano e si attestavano fundamentalmente su quattro punti: il lavoro mal fatto dell'appaltatore, il difetto di forma della decisione del Consiglio di prefettura, il difetto di competenza sempre del Consiglio di prefettura e un ultimo aspetto, forse meno evidente, ma molto importante. Cossoni nell'ultima frase rimarcava il suo dover difendere "l'interesse dello Stato", principio che, come si è visto, veniva largamente attribuito ai Consigli di prefettura a livello dipartimentale, sottintendendo quindi che questi stavano venendo meno al loro scopo originario. Il vizio di forma veniva dal direttore generale contestato in questo modo, facendo emergere quanto in questo caso non fosse in gioco solo la nuova forma di giustizia amministrativa ma il modo stesso di concepire l'amministrazione pubblica:

l'assurdo di ambedue le proposizioni è da per se stesso evidente. Erra primieramente il Consiglio di prefettura nel qualificare per amministrazione la Direzione generale delle acque e strade quando essa in coerenza alla sua denominazione dirige invece l'amministrazione, ed esercita sotto gli ordini di V. E. [il ministro dell'Interno] le attribuzioni che le leggi, ed i regolamenti accordano al governo in materia di acque e strade. Difatti essendo il direttore generale un individuo del ministero dell'Interno, rivestito dei poteri del ministero, in nome del quale, e di suo

---

<sup>220</sup> *Ibidem.*



ordine emette tutti gli atti i quali perciò devono qualificarsi per atti ministeriali; ne verrebbe di conseguenza, che l'autorità ministeriale dovesse esser subordinata ai Consigli di prefettura, quando invece gli atti dei Consigli di prefettura esigono l'approvazione del ministro.

Tale ragionamento non era affatto nuovo. Già nel 1803, durante il periodo Repubblicano i ministri della Repubblica italiana avevano temuto che un Consiglio legislativo troppo forte, con compiti contenziosi, avrebbe potuto giudicare gli amministratori, a partire dai prefetti finanche ai ministri, in qualità di semplici parti<sup>221</sup>. Cossoni fu molto scaltro nella sua allocuzione, in quanto cercava di mettersi al riparo del Consiglio di prefettura presagendo al ministro dell'Interno che, una volta autorizzato un tale giudizio, pure quest'ultimo sarebbe stato posto sotto la sindacabilità di un'istituzione dipartimentale (ed effettivamente era proprio così).

Bisogna rimarcare come alcune affermazioni si basavano su presupposti ideologicamente semplificati. Se è vero che la Direzione era una sottosezione del Ministero dell'Interno, è altrettanto vero che tutte le direzioni generali erano fondamentalmente delle istituzioni ibride, infra-poste tra il Consiglio di Stato e i vari ministeri con compiti tutori in materie legate alla vecchia *police*. Nei fatti il Cossoni stava cercando di nascondere come egli fosse in realtà anche membro della massima istituzione amministrativa dello Stato italiano: il Consiglio di Stato. In un certo senso stava cercando di nascondere che egli non solo era "amministrazione", ma ne era pure al vertice.

Inoltre si intravede l'evidente tentativo di separare la figura dell'amministrazione dalla direzione dell'amministrazione, affidata ai ministeri, col fine di impedire che l'attivazione dei meccanismi del contenzioso amministrativo potessero intaccare il potere decisionale degli stessi. Affermando che «la Direzione generale non è né parte interessata, né un'amministrazione, ma un'autorità delegata a dirigere le opere pubbliche»<sup>222</sup>, il Cossoni cercava di smarcarsi sia dalla figura di amministrazione, citata dal Moltani, che di parte, citata dal Consiglio di prefettura, eliminando ogni possibile appiglio giuridico a chi voleva trarlo in giudizio. Infine, portando all'assurdo la logica del suo ragionamento, associando la

---

<sup>221</sup> «Secondo il Melzi il Consiglio legislativo "andava fino a pretendere che indipendentemente anche dal Governo, le parti potessero a lui indirizzarsi, il che vuol dire che un reclamo contro un prefetto o un ministro, poteva in quel senso andar dritto al Consiglio [legislativo] da cui se ne sarebbe costituito il giudizio provocando il prefetto, o il ministro, in qualità di parti a rispondere, e a giustificarsi. Questa circostanza fu quella che allarmò specialmente e con ragione i ministri»; in Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., p. 58.

<sup>222</sup> Lettera del Consigliere di Stato direttore generale delle acque e strade e dei porti marittimi al ministro dell'Interno scritta in data 12 gennaio 1811; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

Direzione generale al Ministero dell'Interno e ponendo quest'ultimo come espressione della sovranità autorità, al servizio del Re, di fatto insinuava, logicamente e non senza ragione, che di fatto si stava mettendo sotto processo il sovrano da parte di un mero tribunale amministrativo regionale. Egli infatti sapeva che la relazione sarebbe stata letta dal Vice-Re Eugenio:

ora la costituzione di Lione negli art. 47, 48 vuole preservato esclusivamente l'esercizio del potere esecutivo al Presidente per mezzo de' ministri, ed altri agenti civili. Gli Statuti costituzionali cambiando il presidente colla podestà reale non tolgono ai ministri l'esercizio del potere esecutivo in nome del Re. Anzi S. M. col decreto 7 giugno 1805 nominando il Viceré del Regno d'Italia conferma questa massima, giacché dichiara il Viceré depositario della Sovrana autorità civile, e militare, ed associa i ministri ai suoi travagli per tutti gli oggetti relativi all'amministrazione che è loro affidata<sup>223</sup>.

A tutto questo ragionamento Cossoni aggiunse un'ulteriore riflessione, tutta in punta di diritto, con cui cercava di attribuirsi il ruolo di giudice di secondo grado, rendendo quindi nulla la decisione del Consiglio di prefettura. Il Cossoni si mise a citare l'art. 1 del decreto 4 marzo 1803 per cui si affermava: «che contro gli atti delle amministrazioni è salvo il ricorso al prefetto, e dalla risoluzione del prefetto si reclama al ministro». Cossoni aggiunse poi la citazione della legge 24 luglio 1802 per cui «nell'art. 15 dispone che in caso di gravame per parte del prefetto, si abbia a ricorrere direttamente ai Ministri»<sup>224</sup>. Andando a fare un controllo sul testo della normativa si scopre che il Cossoni non solo aveva evidentemente distorto il senso delle leggi che citava, ma ne aveva modificato il testo. Infatti l'art. 1 del decreto 4 marzo 1803 recitava: «Art. 1. Nella pubblica amministrazione affidata dalla Costituzione, e delle leggi al Poder esecutivo, qualora vi sia luogo a quistioni in linea di giustizia sui diritti delle parti interessate o della nazione, i Ministri o i prefetti secondo le rispettive competenze procedono a quelle deliberazioni o provvidenze economiche che credono più convenienti agli oggetti della pubblica amministrazione, ma rimettono o riservano la quistione ai Tribunali ordinari o al Consiglio legislativo, secondo le rispettive competenze»<sup>225</sup>. Insomma il Cossoni aveva deliberatamente travisato la norma quando questa affermava il dovere da parte degli amministratori di lasciare ai tribunali ordinari o al

---

<sup>223</sup> *Ibidem.*

<sup>224</sup> *Ibidem.*

<sup>225</sup> *Ibidem.*

Consiglio legislativo di deliberare nel caso di propria competenza. Anche il senso della legge 24 luglio era poi stato travisato in quanto aveva tralasciato l'ultima parte dell'art. 15, nel quale si affermava che «In casi di gravame o di ritardata provvidenza per parte del Prefetto, si ricorre direttamente ai ministri, se l'affare sia puramente amministrativo, e al Consiglio legislativo, se si tratti di questioni di pubblica amministrazione»<sup>226</sup>.

A tutte queste argomentazioni, dopo averne aggiunte ancora altre, il Cossoni arrivò finalmente a formulare la propria posizione sulla questione: «la Direzione generale come parte del Ministero dell'Interno è un'autorità competente a decidere le quistioni che fossero portate alla sua cognizione in oggetti relativi alle proprie attribuzioni. L'altra che è giudice di revisione sopra le decisioni dei Consigli di prefettura, rimanendo alle parti interessate il ricorso al Consiglio degli uditori». Egli stava cercando nei fatti di ritagliarsi un ruolo di giudice, rifacendosi a una mentalità invalsa nella Repubblica e Regno d'Italia, peraltro assai vitale anche in quella francese, per cui apparteneva ai ministri, e sarebbe appartenuto ancora per lungo tempo, una funzione propriamente giudiziaria d'appello<sup>227</sup>.

Peraltro egli non era l'unico che aveva provato a intraprendere una strada del genere. Già nel 1806 il Ministero delle Finanze aveva sottratto al Consiglio di Stato, per volontà del Prina, alcune facoltà proprie dei Consigli di prefettura:

un ultimo intervento chiarificatore e riformatore, sul piano legislativo, si ebbe nel 1806 allorché venne emanato – per decisione del Prina – un compiuto metodo da osservarsi nelle cause fra il Demanio ed i particolari, che sottraeva totalmente al Consiglio degli uditori la cognizione di tutte quelle questioni di pubblica amministrazione, e di tutti quegli affari contenziosi fra Demanio e i privati, in cui fosse interessato il Ministero delle Finanze<sup>228</sup>.

Accettando l'argomentazione del Cossoni, sulla funzione giudiziaria della Direzione, la decisione presa dal Consiglio di prefettura sarebbe risultata doppiamente sbagliata, in quanto emessa nei confronti di un'istituzione a lei gerarchicamente superiore ma soprattutto, cosa ancora più grave, contro un giudizio di secondo grado fattivamente

---

<sup>226</sup> Legge 24 luglio 1802; BL, vol. 1, 1802.

<sup>227</sup> «Admise par la doctrine jusqu'aux années 1860, le décision prise par un ministre, sur la réclamation d'un particulier invoquant à son profit un droit, ou statuant spontanément sur le contenu d'un droit, est une véritable jugement. Le recours formé contre elle a, dès lors, le caractère d'un appel. Il est de tradition chez les juristes, au moins depuis M. Hauriou, de faire remonter cette conception de la nature des décisions ministérielles à la jurisprudence du Conseil d'Etat, telle qu'elle se fixe à l'extrême fin de l'Empire»; Cfr. François BURDEAU, *Histoire du droit administratif* cit., p. 86.

<sup>228</sup> Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., p. 58.

inappellabile. La bordata del Cossoni nei confronti del Consiglio di prefettura dell'Olonara era grave, in quanto: «commise un abuso di potere, ed un atto arbitrario, ed anti costituzionale, quando admise l'istanza dell'appaltatore Moltani diretta a far annullare le decisioni della Direzione generale da lui stesso invocate»<sup>229</sup>.

#### UNA DECISIONE POLITICA

Una volta ottenuti i due rapporti, del Consiglio di prefettura e del Direttore, il ministro dell'Interno Vaccari stilò un rapporto per il Viceré Eugenio in cui cercò di delineare la situazione ma soprattutto le probabili conseguenze di una scelta in favore di una delle parti piuttosto che dell'altra. È forse necessario ricordare che, in questo specifico caso il Cossoni, non poté probabilmente godere di qualche appoggio particolare del ministro dell'Interno per l'appartenenza a un medesimo partito o fazione, dato che era un lombardo comasco che si interfacciava con un oltrepadano modenese. Questa distanza nella provenienza di certo non può essere addotta come segno di una rivalità, ma certamente segno che più difficilmente il Vaccari avrebbe parteggiato per il suo sottoposto presso il Viceré. Egli infatti, dopo aver blandamente sostenuto che «per una parte io sono d'avviso che la Direzione generale discendendo a simili disputazioni d'innanzi un Magistrato inferiore possa forse rimanere danneggiata o nelle sue viste di economia per l'erario, o nei riguardi di decoro che le sono dovuti», le quali erano motivazioni ridotte a un ordine di semplice decoro, o tutt'al più economico, dall'altro arrivò ad affermare che: «mi fa gran peso dall'altra il riflesso che dal decreto organico 8 giugno 1805 sono letteralmente attribuite ai Consigli di prefettura certe determinate facoltà fra le quali vi ha pure quella di risolvere simili questioni»<sup>230</sup>. Il punto centrale era che il sollevare il Consiglio di prefettura dal giudizio rispetto a una tale questione corrispondeva a ignorare in modo evidente il dettato normativo sul tema. Inoltre il ministro dell'Interno pose il problema, modernissimo, del conflitto di attribuzione che una soluzione favorevole al Cossoni avrebbe inevitabilmente generato<sup>231</sup>.

Dalle varie lettere, e in particolare da questa del ministro dell'Interno, cominciavano ad emergere i sottaciuti, ma ben presenti elementi caratterizzanti il giudizio amministrativo,

---

<sup>229</sup> Lettera del Consigliere di Stato direttore generale delle acque e strade e dei porti marittimi al ministro dell'Interno scritta in data 12 gennaio 1811; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>230</sup> Relazione del ministro dell'Interno Vaccari a S. A. I. il Viceré scritta in data 17 gennaio 1811; *Ibidem*.

<sup>231</sup> «Forse l'intenzione generosa di sua maestà fu di impedire che l'amministrazione delle opere pubbliche potesse essere giudice e parte delle prevedute contese di tal sorta; ed ordinò quindi che un Magistrato particolare le conoscesse»; *Ibidem*.

con un'ultima auto-stoccata alla funzione anche giudiziaria dei ministeri, quando Vaccari arrivò a precisare che «senza togliere poi un rimedio di legge a chi sostiene le parti di governo, di appellarsi cioè al Consiglio di Stato giusta le prescrizioni dell'art. 29 del III Statuto costituzionale. Infatti non si saprebbe impugnare la massima dello Statuto che riserva direttamente al Consiglio degli uditori la cognizione delle appellazioni dalle decisioni dei Consigli di prefettura»<sup>232</sup>. Di fatto il ministro stava cercando di ottenere una decisione di massima dal Vice-ré, da cui emerse però la necessità di dare una soluzione politica a un problema solo superficialmente giuridico e di competenza. Lo si comprende bene dalla richiesta presentata dal Vaccari al Segretario di Stato, in data 13 febbraio, affinché ritardasse l'incoazione in Consiglio di Stato della questione: «Siccome io sarei nell'intelligenza di far parola di questo affare dinanzi a S. A. I. nel Consiglio dei Ministri, così vi prego sig. Segretario di Stato a voler disporre perché l'affare medesimo non sia posto nell'ordine del giorno per la seduta del Consiglio di Stato di venerdì prossimo»<sup>233</sup>.

Probabilmente era nata nell'*establishment* governativo l'esigenza di verificare le probabili conseguenze, e ripercussioni, di un giudizio che stava mettendo radicalmente in discussione le gerarchie dello Stato, che cominciava ad auto-tutelarsi contro azioni irregolari dei suoi stessi amministratori. Bisognava insomma decidere se, dopo aver spazzato via i vecchi ordini e corpi del sociale, che fino a pochi anni prima avevano costituito l'interlocutore, ma soprattutto il limite, della libertà del potere centrale, lasciar sviluppare in seno all'ordinamento le contromisure (gli anticorpi) all'eccesso di libertà amministrativo che ne era conseguito. Nel giro di pochi mesi una banale contestazione per il crollo di un argine aveva preso la piega di una scelta fondamentale per l'ossatura dello Stato, la quale avrebbe avuto il carattere di precedente – basato peraltro sul giudizio del Consiglio di Stato, massima istituzione amministrativa - e che avrebbe quindi condizionato in modo definitivo la successiva costruzione della giustizia amministrativa del Regno italico (e in seguito la costruzione dello Stato di diritto italiano).

Secondando la richiesta del ministro il Segretario di Stato già il giorno dopo comunicò al ministro dell'Interno la sua decisione di sospendere per una settimana la messa a giorno della controversia. Della riunione del Consiglio dei ministri non si ha testimonianza, ma se ne conoscono le conseguenze, dato che dal 14 febbraio al 18 si sa, attraverso dei fogli preparatori, di come all'interno del Consiglio legislativo si discusse della controversia. Tra le

---

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> Lettera del ministro dell'Interno al consigliere Segretario di Stato scritta in data 13 febbraio 1811; *Ibidem*.

parti scritte ve n'è una, cancellata e quindi non comunicata poi al Consiglio di Stato nella seduta generale, che però è certamente una delle più interessanti:

la Direzione generale nega di essere parte interessata, nega d'essere un'amministrazione, e si qualifica come un'autorità delegata a dirigere le opere pubbliche, il giro e l'applicazione de' fondi che ad essa vengono assegnati da S. M. e da ciò conchiude essere il Magistrato competente per decidere economicamente le pretese degli appaltatori, e pronunciare le disposizioni di massima e di discipline, che saranno necessarie a tutelare l'osservanza de' regolamenti e l'interesse dello Stato.

Ciò che è interessante è che la Direzione generale, cercando di smettere la veste di ramo dell'amministrazione, per non essere giudicabile dal Consiglio di prefettura e cercando di assumere la veste di Magistrato competente nelle materie economiche (cioè amministrative) e inerenti l'interesse dello Stato, di fatto era andato a toccare attribuzioni che il Consiglio di Stato considerava sue proprie. Si prefigurava cioè il rischio di un secondo conflitto ancora più grave, quello tra la Direzione generale e il Consiglio di Stato:

[il ragionamento del direttore d'acque e strade] è contrario alla lettera del decreto 7 giugno 1805 con cui fra le altre direzioni fu istituita quella relativa ai ponti, argini e strade. Questo ragionamento è contrario alla lettera dei Statuti nazionali nei quali parlando del Consiglio di Stato [...] Questo ragionamento è poi contrario al fatto; giacché ogni sua operazione presenta la qualità dell'amministrazione<sup>234</sup>.

Il giudizio dei consiglieri legislativi, pur anch'esso cancellato, testimonia di quanto per essi fosse fondamentale porre la Direzione generale all'interno della sfera amministrativa, eliminando la sua natura ibrida, talmente ambigua da rischiare di debordare nel loro campo di competenza. La sentenza definitiva del 19 febbraio 1811 fu per questo assai chiara e netta, proprio per eliminare in modo definitivo ogni dubbio sul tema. Nelle motivazioni addotte alla risoluzione del giorno precedente, 18 febbraio, così i consiglieri legislativi affermavano:

allorquando il Consiglio di prefettura esercita l'autorità attribuitagli dall'art 9 del sopracitato decreto degli 8 giugno non può dirsi magistratura inferiore né al direttore né al ministro essendo anzi un

---

<sup>234</sup> Fogli preparatori del Consiglio legislativo, scritti presumibilmente tra il 14 e il 18 febbraio 1811; *Ibidem*.

tribunale amministrativo, a cui non fu dato altro censore nell'ordine gerarchico amministrativo, che il Consiglio di Stato<sup>235</sup>.

Il Consiglio si era imposto come il secondo grado del giudizio amministrativo rispetto al primo grado del Consiglio di prefettura, finalmente dichiarato in modo aperto come un tribunale amministrativo. Veniva poi affermata la duplice natura del Consiglio di prefettura, la quale si attivava solo in determinate situazioni previste dalla legge. Questa duplice natura originava a sua volta dall'emersione di un concetto nuovo di amministrazione, condannabile e obbligabile da una magistratura "speciale" ai fini della tutela dell'interesse privato, oltrech  di quello pubblico. Una tale posizione aveva per  alzato forte la critica di un Cossoni spaventato dall'idea, non troppo lontana dal vero, che un'eccessiva tutela del privato avrebbe nei fatti danneggiato l'interesse pubblico. I consiglieri di Stato legislativi ovviarono affermando che «se si temesse, che in forza delle decisioni emanate dai Consigli di prefettura potesse soffrirne danno l'interesse del tesoro, ovvio sarebbe il rimedio coll'implorare dall'eminenza vostra la revisione della decisione avanti il Consiglio di Stato, il quale   appunto il tribunale costituito dalla legge per giudicare in caso di difficolt  fra l'amministrazione, e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de loro contratti»<sup>236</sup>.

#### L'EMERSIONE DI ALCUNI FONDAMENTI DELLO STATO DI DIRITTO

Nei fatti si vede bene in atto come stesse nascendo l'esigenza, a partire da una necessit  concreta e dall'altra da una normativa favorevole a questa emersione, di una forma di giudizio che tutelasse sia il pubblico che il privato interesse:

Altronde l'intenzione generosa di S. M. fu forse d'impedire che l'amministrazione delle opere pubbliche potesse essere giudice e parte nelle prevedute contese di tal sorta, ed ordin  quindi che un Magistrato particolare le conoscesse senza togliere poi un rimedio di legge a chi sostiene le parti del governo di appellarsi cio  al Consiglio di Stato<sup>237</sup>.

Qui veniva posto uno dei principi cardine del moderno Stato di diritto. Tolta ai tribunali ordinari la competenza, era nata l'esigenza di impedire che un organo dell'amministrazione potesse decidere da s  contro un gravame di un privato per un atto da lui stesso compiuto.

---

<sup>235</sup> Verbale del Consiglio legislativo scritto in data 18 febbraio 1811 al Consiglio di Stato; *Ibidem*.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

<sup>237</sup> *Ibidem*.

Evidentemente un tale principio era stato voluto dal Re in persona, nel momento in cui si citano letteralmente le intenzioni del Re, ma si comprende che tale rimedio non nasceva solo per tutelare le parti private, ma la stessa amministrazione pubblica, lasciandogli la possibilità di appello presso il Consiglio di Stato.

La trasmissione del parere del Consiglio legislativo, estremamente chiaro, non poteva però che essere esplosivo nella discussione finale di un Consiglio di Stato di cui il Cossoni era pur sempre membro, e quindi abilitato a parteciparvi con voto. In linea teorica si ripresentava, semplicemente a un livello ancora più alto, la sovrapposizione per cui l'amministratore/direttore generale Cossoni in qualità di parte e il consigliere di Stato in qualità di giudice venivano a sovrapporsi fino a coincidere. Sempre in linea teorica ci si sarebbe dovuti e potuti aspettare che gli altri consiglieri di Stato, tutti amministratori e puranche altri direttori generali per altre branche, avrebbero fatto quadrato attorno al loro collega rispetto a una decisione che quasi certamente li avrebbe sfavoriti, in un nemmeno troppo lontano futuro. Eppure il Cossoni si ritrovò al contrario isolato nel suo stesso consesso e dovette lottare fino in fondo nell'estremo tentativo di far cambiare idea ad un'assemblea che, almeno pubblicamente, gli era tutta contro. Pur non essendo possibile definire quali furono le ragioni politiche, e giuridiche, della frattura del Consiglio di Stato rispetto alla posizione del proprio collega, è però possibile affermare che la natura collegiale di questa istituzione fu determinante per lasciare spazio di discussione affinché si affermasse una nuova linea interpretativa. Una collegialità che, come si è visto era stata ritenuta, e qui si capisce quanto non a torto, elemento imprescindibile dai politici e giuristi francesi per garantire l'obiettività necessaria e contrastare così le probabili derive dispotiche di un'amministrazione basata esclusivamente sulle decisioni dei singoli<sup>238</sup>. Dalla lettura dei verbali della seduta del 19 febbraio, in seno al Consiglio di Stato, si vede in modo chiaro quanto Cossoni cercò di rimarcare le conseguenze di una decisione che avrebbe posto i ministeri sotto tutela della giustizia amministrativa. *In primis* Cossoni cercò di far dimenticare l'impianto su cui aveva costruito tutta la sua difesa precedente, cioè l'incongruità per cui aveva affermato che fosse lui il giudice di secondo grado e non il Consiglio di Stato:

---

<sup>238</sup> «L'administration est le fait d'un seul; le jugement, celui de plusieurs», era la nota espressione dell'allora (1800) consigliere di stato francese Roederer, pienamente condivisa dal collega Chaptal ispiratore della legge 28 piovoso anno VIII»; in Emanuele PAGANO, *Il Comune di Milano nell'età napoleonica (1800-1814)*, Milano, Vita e Pensiero, 2002, p. 94.



non vi è neppur dubbio, che qualora l'amministrazione credesse o irregolari, o lesive dell'interesse dello Stato le decisioni dei Consigli di prefettura dovrebbe interporre l'appello al Consiglio di Stato<sup>239</sup>.

Tralasciando l'interessante aspetto per cui il discorso era basato sul presupposto che si adiva il Consiglio di prefettura in caso di lesione dell'interesse dello Stato, e non in presenza di un istituzione pubblica, cioè uno degli aspetti di maggiore distacco della realtà italiana rispetto a quella francese, si capisce che, persa la partita in seno al Consiglio legislativo per affermare la sua natura di giudice in materia d'acque, egli cercò di palesare il pericolo di una rivoluzione dei rapporti di forza con la possibilità di giudicare finanche i ministri del governo:

così io penso, che l'appaltatore non possa rivolgersi al Consiglio di prefettura per obbligare il ministro al pagamento. Se si ammettesse, che gli appaltatori possono provare il ministro avanti ai Consigli di prefettura ne verrebbe l'assurdo che l'autorità inferiore giudicherebbe degli atti dell'autorità superiore. [...] In questi casi se gli appaltatori trovansi gravati debbono portare i loro riclami al Consiglio di Stato<sup>240</sup>.

La nuova soluzione prospettata era fondamentalemente una: nei casi di gravame rispetto ai ministri (e relative sottosezioni), si sarebbe dovuto adire direttamente il Consiglio di Stato, saltando i Consigli di prefettura, per evitare pericolosi rovesciamenti di gerarchie nell'architettura dello Stato. Infine Cossoni, come ultimo colpo di coda, cercò di rovesciare contro i suoi stessi accusatori la medesima accusa:

chi è infatti l'amministratore a cagione di esempio nella materia d'acque e strade se non se il prefetto. "Egli stipula i contratti per lo Stato, e si obbliga in nome del medesimo, all'osservanza de' patti verso gli appaltatori: ora se nelle quistioni cogli appaltatori dovesse decidere il Consiglio di prefettura ne seguirebbe che il prefetto essendo membro del consiglio rappresenterebbe due persone, e sosterrebbe due funzioni fra loro discordanti, ed opposte, una cioè di parte, e l'altra di giudice [...]. Il che essendo in collisione colle massime di giurisprudenza tanto civile quanto amministrativo<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> Processo verbale del Consiglio di Stato del 19 febbraio 1811; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>240</sup> *Ibidem*.

<sup>241</sup> *Ibidem*.

Tralasciando il fatto che il direttore generale d'acque e strade stava cercando di nascondere quanto in realtà egli aveva praticato fino al giorno prima, cioè ricoprire al contempo il ruolo di amministratore e giudice. Ciò che è veramente fondamentale e che qui egli mise in luce l'intima contraddizione del sistema, quella per cui la figura del giudice e dell'amministratore (e parte) venivano a coincidere, cioè quella del prefetto, il quale era anche membro del Consiglio di prefettura. È per molti versi giusto affermare che tale aspetto non era una contraddizione, ma più correttamente stava diventando una contraddizione. Sul connubio tra sfera amministrativa e giudiziaria si era costruita tutta l'amministrazione della cosa pubblica d'antico regime. Semplicemente quella che in passato era una normale pratica istituzionale, nel nuovo Stato moderno di matrice napoleonica era avviata a diventare una contraddizione, non perché stesse cambiando in sé, ma perché stava cambiando il contesto in cui era posta.

Cossoni non voleva accettare, però, che la sovrapposizione della funzione amministrativa all'interno di una funzione giudiziaria posta in un consiglio collegiale era speculare fra quella del prefetto in Consiglio di prefettura e la sua di direttore generale in Consiglio di Stato. Era cioè il persistere, a entrambi i livelli dell'amministrazione italiana, di una concezione giuridica di gestione della cosa pubblica assai antica e che era riuscita a perpetuarsi anche all'interno del nuovo Stato italiano napoleonico.

#### UN CONSIGLIO DI STATO FAVOREVOLE ALL'EMERSIONE DEL NUOVO CONTENZIOSO

Un altro elemento importante della sconfitta della linea del Cossoni sta nel sostanziale abbandono dei suoi colleghi in Consiglio di Stato e del formale appoggio dell'azione del Consiglio di prefettura. Il primo a togliere il suo sostegno a Cossoni fu il collega Benedetto Bono, direttore generale per l'amministrazione dei comuni, il quale affermò:

il negare un pagamento, non è un decidere. E' soltanto un prestare un oggetto di contestazione, se l'appaltatore non sia contento di tale negativa, poiché il negare il pagamento è un agire in qualità di parte. Ed è appunto per questo caso che si apre l'adito al disposto dell'art. 9 del decreto 8 giugno 1805. Allora cioè sulle difficoltà insorte tra l'appaltatore e il ministro o il direttore il Consiglio di prefettura pronuncia.

Le parole del Bono risultano oggi sorprendenti, di fatto stava dichiarando che il suo potere poteva essere limitato, e in specifici casi addirittura sindacato. Inoltre egli affermava

quanto fosse necessario separare la figura dell'amministrazione (la cui azione era insindacabile se non da un superiore) da quella dell'amministratore, che invece in qualità di parte poteva invece essere citato in giudizio. Tale separazione tra la figura dell'amministratore da quella dell'amministrazione venne rimarcata da un altro esperto giurista del tempo, Giovanni Bazzetta<sup>242</sup>, il quale nella sua argomentazione evidenziò quanto il problema non fosse solo politico, ma anche profondamente giuridico, affermando:

anche il codice di procedura civile, [...] porta che si possano citare i ministri. Altra cosa è la semplice amministrazione, i cui atti non possono reclamarsi che secondo il crescente grado di autorità: altra cosa è l'azione del tuo e del mio, nascente da oggetti posti sotto l'amministrazione. Per questa i soli competenti a pronunciare sono i tribunali giudiziari: non altra differenza quindi può esservi, se non quella, che nasce dalla specialità di questi tribunali. S. M. per le materie, delle quali si tratta, ha assegnato per tribunali i Consigli di prefettura. Sono essi i delegati a pronunciare.

Di fatto Bazzetta, che era un giurista, distingueva l'amministratore e l'amministrazione e affermava la duplice natura che un amministratore poteva alternativamente ricoprire. E nella fattispecie il caso in questione non era una questione puramente amministrativa, ma involveva l'azione di un amministratore rispetto a oggetti d'amministrazione. La differenza, talmente sottile da risultare impalpabile, comportava conseguenze di enorme portata. Forse senza accorgersene Bazzetta stava delineando gli sviluppi di un altro caposaldo dello Stato moderno, affermando quanto il Ministero, vertice del potere governativo, non era anche fonte della legge, ma applicatore della stessa secondo procedimenti e leggi ben precisi cui lui stesso doveva sottostare e da cui non poteva deviare. Nel frattempo si inserì anche il Consigliere di Stato Luini, che cercò di rimarcare quanto fosse assolutamente da proibirsi un'indebita ingerenza del potere esecutivo, rappresentato dalla Direzione generale ma

---

<sup>242</sup> Giovanni Bazzetta, milanese classe 1753 ([www.Lombardiabeniculturali.it](http://www.Lombardiabeniculturali.it)), era stato giudice di cassazione (ASMI, URPM, b. 28), egli poi conosceva i consiglieri di prefettura, dato che uno di essi, lo Scaccabarozzi, era stato da lui personalmente raccomandato per quel posto. Bazzetta a quel tempo era un Consigliere di Stato uditore, nominato nel gennaio 1809 (ASMI, URPM, b. 45) ed era considerato uno degli esperti di legislazione, dato che aveva fatto parte della medesima sezione in seno al Consiglio di Stato. Si spostò nella sezione legislazione e culto dalla medesima sezione del Consiglio degli Uditori per poi essere nominato, definitivamente, Consigliere legislativo il 21 ottobre 1809 (ASMI, URPM, b. 45). Per queste ragioni il suo parere sulla controversia del Cossoni non poteva che influenzare profondamente la direzione del dibattito.

anche e soprattutto dai ministri, nella sfera giudiziaria della quale si occupavano i Consiglieri di Stato:

Luini entrando a parte della discussione incomincia dal riprodurre l'osservazione già fatta, che il negare, che fa il ministro il pagamento, non è un decidere; ma un dichiarare soltanto, che non vuoi eseguire una parte di contratto stipulato, perché l'appaltatore non eseguita quella a cui era obbligato. Da ciò nasce una contestazione di causa, che "né dal direttore, né dal ministro intendessero di fare di più, che l'accennata dichiarazione essi farebbero male; perché uscirebbero dal loro carattere di amministratori, per fare i giudici"<sup>243</sup>.

Si trattava di un'affermazione per molti versi rivoluzionaria perché tutto lo Stato italiano di matrice napoleonica era stato costruito partendo dall'idea che, nei casi amministrativi, in caso di gravame si ricorreva all'amministratore superiore. La discussione aveva fatto insomma un terzo salto di qualità: non si trattava più né di una semplice controversia tra il direttore generale e un appaltatore, né di una discussione sul ruolo e le competenze del Consiglio di prefettura, ma fondamentalmente del ruolo dell'amministrazione e dell'emergere di una sfera giudiziaria, interna all'amministrazione, ma intangibile agli amministratori puri<sup>244</sup>. Luini spingendo fino in fondo la logica del suo ragionamento, arrivò ad affermare l'inaffermabile in un paese sotto tutela come lo era il Regno d'Italia:

né può far meraviglia a Cossoni, che il direttore, il ministro, veggano portati i loro atti nelle materie in quistione al giudizio del Consiglio di prefettura; dacché lo stesso Re viene citato innanzi ai tribunali: ed è un citare il Re quando si citano i suoi ministri, ed agenti come segue in materie o di demanio, o di finanza o simili, per fatti che hanno origine dall'autorità reale a questi commessa<sup>245</sup>.

Luini arrivò ad affermarlo solo per l'intestardimento del Cossoni: si potevano processare Ministri e Direzione generale perché in fondo pure il Re era processabile. Non era la figura del ministro-giudice che stava venendo scissa, ma la figura del Re-*fountain of justice* (e a cascata il resto dell'amministrazione).

---

<sup>243</sup> Processo verbale del Consiglio di Stato del 19 febbraio 1811; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>244</sup> Questo anche se, bisogna ricordarlo, l'immagine del ministro-amministratore fu una delle più longeve lungo tutto l'Ottocento europeo.

<sup>245</sup> Processo verbale del Consiglio di Stato del 19 febbraio 1811; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

Le ultime affermazioni del Luini, prefigurando in modo chiaro la giudicabilità del Re stesso, fece denunciare da Cossoni in modo ancora più fermo le inevitabili conseguenze dell'affermazione di un tale principio giuridico. Per il Cossoni si stavano sovvertendo le leggi fondamentali del Regno, con il capovolgimento dell'ordine delle autorità, cosa inaccettabile ad un uomo saldamente ancorato ad una visione piramidale della cosa pubblica, che non poteva che vedere un «male gravissimo»<sup>246</sup> in quanto stava succedendo. Egli però non si rendeva conto che, letteralmente, il suo ostinarsi, tirando le maglie dell'ordinamento giuridico, faceva scattare i meccanismi presenti in potenza delle leggi esistenti sul tema, attivandoli.

Bono confutò l'affermazione del Cossoni per cui il prefetto si era compromesso svolgendo il ruolo di giudice e di amministratore, dato che egli era responsabile in materia d'acque. Per Bono, poi, il confronto non reggeva in quanto «nel Consiglio di prefettura non è che presidente», affermando poi che il Consiglio di prefettura era corpo collegiale, con carattere e volontà suoi propri, separati da quelli prefettizi. Esattamente come «il Consiglio di Stato delibera da se, e con carattere e senso, e volontà sua propria, quantunque in esso pur sieda, ed abbia voto, il direttore ed il ministro»<sup>247</sup>. Bono capovolgeva di fronte al Cossoni l'evidenza e la contraddizione della sua presenza in Consiglio di Stato in qualità di giudice e di amministratore. Rilievo su cui anche Riva rimarcò il fatto che ognuno di loro era amministratore e giudice in seno al Consiglio di Stato.

Nei registri del Consiglio legislativo non venne trascritto nell'ordine del giorno tutto il dibattito avvenuto, di fatto così importante e foriero di conseguenze per il futuro. Ci si limitò a dichiarare le conclusioni, puranche importanti della discussione, per cui si determinava che: «Allorché però il Consiglio di prefettura esercita l'autorità attribuitagli dell'art. 9 del decreto dell'8 giugno non può dirsi magistratura inferiore né ad un direttore, né ad un ministro»<sup>248</sup>.

La marcia del procedimento aveva fatto un passo importante, ma è altrettanto bene ricordare che Cossoni aveva perso la battaglia per impedire al Consiglio di prefettura di giudicarlo, ma non quella contro il Moltani. Rimaneva tutto il processo di primo e secondo grado da svolgere, ed evidentemente egli non si sarebbe risparmiato al fine di ottenere la sconfitta dell'appaltatore e del Consiglio di prefettura. La verità però è che la rivoluzione

---

<sup>246</sup> *Ibidem.*

<sup>247</sup> *Ibidem.*

<sup>248</sup> Ordine del giorno del 19 febbraio 1811 presso il Consiglio di Stato; in ASMI, Consiglio legislativo, b. 640.

principale si era già, nei suoi fondamenti, conclusa. Egli stava venendo giudicato da un Consiglio di prefettura, e nel caso si fosse sentito gravato, avrebbe dovuto fare l'impensabile, l'umiliante ricorso in appello presso i suoi stessi colleghi del Consiglio di Stato. Il 2 marzo 1811 il consigliere di Stato riferì in modo ufficiale al ministro dell'Interno che il Viceré aveva approvato il voto del Consiglio di Stato per cui era «di competenza dei Consigli di prefettura il decidere sulle difficoltà che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori di tutte indistintamente le pubbliche opere contemplate nell'art. 9 del Decreto 8 giugno 1805, non ostante le decisioni economiche che venissero pronunciate da qualunque autorità amministrativa»<sup>249</sup>. Si trattava, è vero, di qualcosa di ben lontano da un tribunale amministrativo moderno. Mancava la generalità dell'intera materia amministrativa (rinchiusa dentro la sola materia degli appalti), che nel complesso continuava per larga parte a ricadere sotto la competenza o dei tribunali ordinari, o della amministrazione attiva, in caso di gravame. Cionostante si era affermato che su quell'embrionale ambito della giurisprudenza esisteva un solo tribunale, il cui potere era insindacabile, e che in caso di giudizio possedeva i requisiti per imporre le proprie decisioni su non importa quale autorità amministrativa, finanche e forse oltre gli stessi ministri. Non si trattava di un tribunale ordinario, né dell'amministrazione attiva, ma di un tribunale amministrativo, ed era il Consiglio di prefettura.

## **Il contenzioso amministrativo**

### ATTRIBUITE LE COMPETENZE, IL GIUDIZIO

Il seguito della controversia, è a sua volta meritevole di essere trattato in modo esteso, per la grande quantità di informazioni che apporta nei primi passi del meccanismo giudiziario amministrativo, di primo e secondo grado, dell'Italia napoleonica.

Il 24 maggio 1811 Cossoni diede comunicazione al prefetto<sup>250</sup> per cui, risultando lesivo dell'interesse del tesoro il progetto di transazione proposto dal Consiglio di prefettura, egli aveva interposto appellazione. Il rimarcare l'interesse del tesoro gli era necessario per poter interpellare un'istituzione particolare del panorama italiano, già analizzata per esteso nei capitoli precedenti<sup>251</sup>, ovvero la Commissione legale. La nota era brevissima, e da essa

---

<sup>249</sup> Processo verbale del Consiglio di Stato del 19 febbraio 1811; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>250</sup> Lettera del direttore generale d'acque e strade Cossoni al prefetto scritta in data 24 maggio 1811; ASMI, Genio civile, b. 203.

<sup>251</sup> Vedasi il paragrafo "L'abolizione della Commissione legale".

traspariva tutta l'irritazione del membro del governo: «Risultando lesivo all'interesse del tesoro il progetto di transazione non si può convenire, e se ne renda inteso il prefetto»<sup>252</sup>.

Come già detto in precedenza la Commissione legale svolse il suo ruolo intermediario tra Consiglio di prefettura e Consiglio di Stato, solo che questa volta per una contesa che aveva veramente il carattere di un processo. Il rifiuto da parte di quest'ultima di appoggiare le ragioni del Cossoni, portò a tentare infine la strada del ricorso presso il Consiglio degli uditori, in appello.

In seguito, dalla successiva lettera dell'appaltatore Moltani<sup>253</sup> al ministro dell'Interno si possono desumere altre informazioni particolarmente interessanti:

di fronte a sì palmari ragioni la Direzione generale delle acque e strade rimase ferma nel pretendere la ricostruzione a tutte le spese del Moltani, della rovesciata armatura, e nel ricusare allo stesso il pagamento di quanto gli è dovuto a saldo del prezzo stabilito, e delle maggiori opere come sopra eseguite.

Il Consiglio di prefettura, avanti di pronunciare la propria decisione, chiamò il Moltani ad una transazione e sebbene abbia esatto il detto consiglio che egli facesse il sacrificio di una somma rilevante, paragonandola colle luttuose circostanze, in cui trovansi pure il Moltani non ebbe il coraggio di rifiutare la proposizione, e si assoggettò alla perdita di tal somma.

La Direzione generale, non potendo decidere per se stessa sulla questione, aveva richiesto che tutte le spese ricadessero sull'appaltatore. Il Consiglio di prefettura, prima di decidere aveva prima cercato di dirimere la questione secondo equità, cercando di attuare quello che si potrebbe definire un componimento amichevole. Un componimento amichevole non previsto dalla normativa, ma attuato autonomamente in diversi Consigli di prefettura del Regno<sup>254</sup>.

Non si trattava cioè della sentenza vera e propria ma di un momento precedente al giudizio, dove il Consiglio di prefettura assurgeva a corte di equità. Il Moltani accettò la proposta di componimento del Consiglio di prefettura, ma non il Cossoni, che «rifiutò il

---

<sup>252</sup> Lettera del direttore generale d'acque e strade Cossoni al prefetto scritta in data 24 maggio 1811; ASMI, Genio civile, b. 203.

<sup>253</sup> Lettera dell'appaltatore Moltani al ministro dell'Interno; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>254</sup> «Si sono così rinvenuti, fra il resto, interpretazioni giuridiche di tipo dottrinale, tentativi di conciliazione e transazione delle vertenze, indicazioni dettagliate di comportamenti da seguire, suggerimenti di strumenti processuali da attivare, nonché inviti, più o meno vincolanti, a rivolgersi ai tribunali ordinari competenti o a proseguire la causa innanzi agli organi della pubblica amministrazione»; Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa* cit., p. 166.

progetto, ed insistette per la decisione»<sup>255</sup>. Decisione che venne presa il 22 agosto 1811 per cui veniva assolto il Moltani e intimato alla Direzione generale di pagare il restante della cifra pattuita nel contratto d'appalto, oltreché le «spese di registro e carta bollata»<sup>256</sup>.

Il Cossoni non volle però accettare la decisione del Moltani, intimandogli che avrebbe prodotto il suo gravame per il ricorso in appello presso il Consiglio di Stato. Diversi mesi dopo Moltani lamentava di come nessun gravame non fosse stato ancora presentato, e che se nella giustizia ordinaria il lasso di tempo concesso era di tre mesi, come stabilito dal Codice di procedura civile di allora, per il Moltani «a maggiori diritto simili norme dovranno essere operative nelle cause di pubblica amministrazione, la di cui trattativa si volle appunto che avesse luogo avanti i Consigli di prefettura, perché la procedura fosse più rapida, meno complicata e conducesse al più sollecito disbrigo degli affari»<sup>257</sup>.

In questo senso Moltani dimostrava di aver capito prima di tutto la *ratio* del contenzioso amministrativo, il cui scopo era di velocizzare e non rallentare l'azione amministrativa, ma dall'altra il suo parlare di “cause di pubblica amministrazione” e il suo fare riferimento alla giustizia ordinaria per trovare una procedura che a tutti gli effetti non esisteva, è segno di come anche per lui non era chiaro di che tipo di disputa e quali tipi di istituzione stavano muovendosi per giudicarla. Di certo il riferimento alla giustizia ordinaria come base, o meglio come diritto comune, su cui costruire la nuova giustizia amministrativa era il sistema più intelligente per impedire pericolosi buchi normativi, che potessero provocare problemi di natura politica. Inoltre il riferimento alla certamente più strutturata giustizia ordinaria era il segno di come, letteralmente, gli uomini del tempo non avessero un precedente a cui appigliarsi per muoversi.

Nella risposta del Cossoni al ministro dell'Interno del 21 dicembre 1811<sup>258</sup> venne comunicato il «giudicato del consiglio e tutte le relative carte alla Regia Commissione legale per avere il di lei sentimento. Essa fu d'avviso che non vi sia luogo a fare gran fondamento sopra un secondo giudizio che si volesse provocare per ottenere la riforma della decisione del Consiglio di prefettura»<sup>259</sup>. Bisogna ricordare che la Commissione legale svolgeva un ruolo consultivo. Insomma, questa non sindacava sul contenuto della decisione, ma stabiliva semplicemente se una tale sentenza avesse potuto danneggiare l'interesse dello

---

<sup>255</sup> ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>256</sup> *Ibidem*;

<sup>257</sup> *Ibidem*.

<sup>258</sup> Lettera del direttore generale d'acque e strade Cossoni al ministro dell'Interno scritta in data 21 dicembre 1811; *Ibidem*.

<sup>259</sup> *Ibidem*.



Stato, e nella fattispecie quello del fisco. Nel caso in cui tale accertamento avesse avuto luogo il Cossoni avrebbe potuto richiedere al Consiglio di prefettura di riformare la sua decisione. Ciò però non avvenne:

comunque sia molto valutabile il voto di una magistratura che ha per istituto di fornire i suoi lumi per la tutela dell'interesse dello Stato e comunque io potessi essere tranquillo sul mio dovere abbracciando una tale opinione, mi è parsa non di meno tanto evidente e giusta la causa dell'amministrazione che non so determinarmi a desistere dal proposito di pronunciarne l'appellazione<sup>260</sup>.

La Commissione non diede luogo alla richiesta del direttore generale e affermò la liceità della decisione del Consiglio di prefettura. Per questa ragione non rimaneva che l'appello in secondo grado, non senza irritazione per il mancato appoggio dell'istituzione guidata dal Bazzetta. Il Cossoni nel proseguio della lettera si mise a spiegare al ministro dell'Interno le sue ragioni nel tentativo di convincerlo, ulteriore segno che la soluzione al caso non sarebbe stata solo tecnica e giudiziaria, ma ancora una volta politica. Peraltro dal testo emerge chiaramente che il secondo grado poteva in ogni momento essere bloccato dal governo e in particolare dal ministro Vaccari e da Eugenio di Beauharnais:

se ella troverà che siavi, come io penso fondamento per sperimentare e con buon successo un secondo giudizio, il presente mio rapporto potrà essere inoltrato a S. A. I. affinché, volendo, possa rimmetterlo al Consiglio di Stato all'effetto di introdurre il giudizio all'appellazione<sup>261</sup>.

In altre parole il ministro dell'Interno e il Viceré avrebbero potuto bloccare tutto e negare l'autorizzazione all'appello. Tutto ciò era segno di come, nonostante fossero molto evidenti i segni dell'emersione del contenzioso e dei principi dello Stato di diritto, i governanti dello Stato italiano napoleonico non avessero alcuna intenzione di perdere la possibilità di sindacare, modificare e anche bloccare tutti i procedimenti giudiziari considerati "sensibili". Si tratta in effetti della riprova, fra molte altre, della convivenza di mentalità completamente differenti in seno ad un medesimo ordinamento. Ma la critica del Direttore si mosse contro un altro aspetto assai rilevante e certamente non privo di fondamento. Se si era attribuito al Consiglio di prefettura il ruolo di giudice, come

---

<sup>260</sup> *Ibidem.*

<sup>261</sup> *Ibidem.*

giustificare le sue mosse per molti versi associabili a quelle solitamente svolte dagli avvocati e dagli istruttori delle pratiche. Nella fattispecie egli faceva riferimento al normale processo giudiziario ordinario per cui i documenti dovevano essere prodotti dalle parti e non già dal giudice stesso, al fine di evitare pericolosi sbilanciamenti parziali da una parte o dall'altra. Invece il Consiglio di prefettura era andato «ricercando egli stesso documenti estranei agli atti coll'eccitare l'ingegnere in capo ed altri funzionari, coi quali egli non può essere in corrispondenza»<sup>262</sup>, né tantomeno li aveva comunicati alla Direzione generale. Dalla denuncia del Cossoni traspariva ancora una volta, in mancanza di alcun tipo di procedura sul tema, di come interi spezzoni del processo civile stessero per necessità venendo adottati, per analogia, come fondanti il nuovo tipo di processo amministrativo:

né giudizi amministrativi come né giudizi civili il giudice non può pronunciare che sugli atti edotti dalle parti: Il giudice che raccoglie prove estranee agli atti e fonda sopra di esse il suo giudicato, eccede il suo potere.

La sentenza è nulla per abuso di potere e per difetto di giurisdizione. Il Consiglio di prefettura ha raccolte prove estranee agli atti ed ha giudicato sopra di esse. Dunque la sentenza è nulla<sup>263</sup>.

Il ragionamento del direttore non era erraneo. Eppure nasceva da una situazione di fatto, dove il Consiglio di prefettura quando non si muoveva secondo le sue attribuzioni contenziose, ma amministrative, era abituato a interagire e ad emettere ordini nei confronti degli amministratori. Vero era che in alcuni Dipartimenti l'interazione con altri amministratori avveniva sempre per mezzo del prefetto, e mai direttamente, ma è altrettanto vero che in altri il Consiglio di prefettura, come quello dell'Olon, era abituato a muoversi in modo più autonomo e ad istruire le pratiche senza questo particolare filtro.

Ancora una volta però il Cossoni dimostrava, attribuendo al Consiglio di prefettura il distinto carattere di giudice, di non comprendere l'ancora predominante natura ibrida di questa istituzione. Le necessarie operazioni di scorporamento della sfera amministrativa da quella giudiziaria in quella istituzione erano un *work in progress* di cui lui, in quell'esatto momento, era peraltro la causa scatenante.

---

<sup>262</sup> *Ibidem*.

<sup>263</sup> *Ibidem*.

## LA SCONFITTA DI COSSONI

Facendo un salto di più di un anno si scopre che la lite tra il Cossoni era ancora in corso, ma ormai alle ultime battute. Cossoni non era ancora riuscito ad ottenere nulla dallo scontro col Moltani e si ritrovava invece ad essere giudicato dai suoi stessi colleghi in Consiglio di Stato. Una situazione per molti versi anomala in quanto egli presenziava in qualità di parte e di giudice. Un conflitto di interessi che venne però disattivato dalla collegialità dell'istituzione stessa e dall'evidente abbandono, formale e sostanziale, dell'intero consesso nei suoi confronti.

In un rapporto del Consiglio degli uditori del 26 gennaio 1813<sup>264</sup>, stilato dal Barone Valdrighi, si affermava:

la Direzione generale delle Acque e strade fece diffidare il Moltani che intendeva d'interporre l'appellazione: ma prima di procedere a questo passo contro una decisione ch'essa qualificò lesiva dei diritti dell'amministrazione, di cui comprometteva l'interesse e il decoro, ripeté conveniente di sentire il parere della Regia Commissione legale. Ma sebbene questa opinasse che non potesse farsi gran fondamento sopra un secondo giudizio, sembrò nondimeno alla Direzione generale tanto evidente e giusta la causa dell'Amministrazione, che non seppe determinarsi a desistere dal suo proposito<sup>265</sup>.

Dallo stesso testo sembra apparire, tra le righe, la posizione del Consigliere relatore, contraria all'ostinazione del direttore generale. Evidentemente si faceva riferimento all'interesse dell'amministrazione, ma si sottolineava come in fondo fosse una banale scelta di decoro (e, tra le righe, d'orgoglio). Inoltre si faceva riferimento alla Commissione legale, che non aveva dato alcun fondamento per ricorrere a un appello che ai più doveva probabilmente apparire ingiustificato. Inoltre, sempre nella relazione, si sottolineò come in fondo, probabilmente l'errore fatale per la costruzione del riparo poi crollato non fosse da addebitare al Moltani, ma allo stesso Cossoni. Infatti si scoprì che:

l'opera di cui si tratta fu proposta da principio molto più solida; ma piacque alla Direzione generale di farla per vista economica diminuire, ordinando all'Ingegnere Parea di ridurla ad una sola fila di colonne, quando dapprima era ritenuta con due. La spesa di fatto che fu calcolata

---

<sup>264</sup> Verbale del Consiglio degli Uditori inviato a Eugenio di Beauharais Viceré d'Italia; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>265</sup> *Ibidem*.

in origine di lire 6965.61 nel progetto modificato venne ridotta a meno della metà<sup>266</sup>.

I notabili del Consiglio di Stato non riuscivano a giustificare, nemmeno per spirito di corpo, quella che per i più doveva apparire come un evidente ingiustizia e un altrettanto palese abuso di potere. Non solo la colpa non era dell'appaltatore, ma ci sarebbero stati gli estremi per incriminare lo stesso direttore generale. Cosa del tutto al di fuori di qualsiasi orizzonte possibile nell'Italia napoleonica di allora, ma che certamente favoriva nettamente le posizioni del Moltani.

Il direttore generale, persi gli appigli del conflitto d'attribuzione e della difesa dell'interesse del fisco, giocò infine l'ultima carta giocabile, cioè addusse che vi era un difetto di forma nella decisione del Consiglio di prefettura, affermando che la decisione da lui presa era “nulla” e “ingiusta”:

la disse *nulla*, 1° perché il Consiglio di prefettura pronunciò sul merito senza averne previamente comunicata l'istanza dell'appaltatore all'amministrazione e senza averne sentito le deduzioni ch'essa avrebbe potuto fare.

[...]

La disse *ingiusta* 1° perché l'appaltatore né cominciò né ultimò l'opera nel termine stabilito nell'art. 5 del contratto.

[...]

Per tutto ciò la Direzione generale fu di avviso di potere implorare da V. A. I. la dichiarazione di nullità, e la riforma della decisione del Consiglio di prefettura<sup>267</sup>.

Anche qui il continuo richiamo a termini facenti riferimento al processo ordinario, cioè la nullità di una sentenza, così come la richiesta di revisione avanzata al Viceré, veniva fatto perché probabilmente il Cossoni era già perfettamente cosciente di avere contro il i membri del Consiglio degli uditori, e di come il procedimento fosse dunque da bloccare prima dell'arrivo degli incartamenti in quel Consiglio.

Quel che si nota è che era in atto, da parte degli uomini del tempo, in mancanza di alcuna forma di procedura scritta sul tema, un continuo travaso di pratiche e concezioni dal sistema giudiziario ordinario nel formantesi amministrativo. Nell'esatto momento in cui il Viceré due anni prima, aveva stabilito che il Consiglio di prefettura era il tribunale atto a

---

<sup>266</sup> *Ibidem*.

<sup>267</sup> *Ibidem*.

decidere sulle contestazioni riguardanti «le difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti» traendo spunto dal Terzo statuto costituzionale e dall'art. 9 del decreto 8 giugno 1805, di fatto aveva attribuito ai Consigli di prefettura un ruolo di giudice prima realisticamente mai veramente esercitato. Prima del 1810 i Consigli di prefettura non venivano praticamente mai chiamati tribunali, e i componenti raramente si definivano giudici. Quando li si vedeva operare prima del 1810-1812 nella stragrande maggioranza dei casi svolgevano attività tutorie, di controllo e d'amministrazione attiva.

Ciò che sembra più ragionevole affermare è che i Consigli di prefettura dell'Italia napoleonica, fino al caso Moltani, si mossero e agirono come istituzioni ibride la cui concezione pescava nell'antico rapporto tra *jurisdictio* e *administratio* d'antico regime. Fu una pressione proveniente dal basso, e accettata dal Viceré Eugenio di Beauharnais, a far scattare i meccanismi nella normativa che avrebbero aperto la strada non tanto verso la trasformazione in solo giudice amministrativo, allora ancora impossibile, ma quantomeno una separazione chiara e non ambigua del tempo in cui il Consiglio di prefettura era un'istituzione giudiziaria e il momento in cui era un'istituzione amministrativa. Si può cioè affermare che il contenzioso amministrativo emerse dallo scorporo fra ruolo giudiziario e del ruolo amministrativo. La parte amministrativa era costituita dal disciplinamento e dalla tutela, mentre quella giudiziaria divenne il contenzioso. Evidentemente tale scorporo non si risolse immediatamente nell'attribuzione delle due, nuove, funzioni a distinte istituzioni. Semplicemente si affermò che il Consiglio di prefettura non sempre era tribunale e non sempre era amministrazione. L'operazione di attribuzione di funzioni distinte a distinte istituzioni sarebbe stata compiuta solo in un secondo momento.

La funzione giudiziaria dei Consigli di prefettura non si costruì (solo) attraverso una costruzione propulsiva del centro, ma come si è visto si implementò giurisdizionalmente, per analogia e attraverso il ripescaggio di concetti e pratiche giudiziarie precedenti alla stessa rivoluzione francese. In effetti la vera rivoluzione non fu la nascita di istituzioni amministrative che praticavano la giustizia, in quanto si trattava di un perfezionamento di qualcosa che di fatto esisteva già da secoli. La vera rivoluzione avvenne nel momento in cui, per una scelta politica, condivisa dal Viceré e dal Consiglio di Stato (coscienti di quello che stavano facendo e delle relative conseguenze), si decise che la gerarchia poteva essere messa in discussione e che la realtà ibrida delle istituzioni d'antico regime andava superata. La piramide amministrativa poteva essere ribaltata e un membro del governo (e quindi lo stesso Re) poteva essere sottoposto al giudizio di un'istituzione ordinariamente a lui

sottoposta. La geometria non era più fissa, ma variabile, e cominciava a muovere i suoi primi – incerti - passi quello che diventerà uno dei capisaldi dello Stato di diritto moderno: l'equilibrio dei poteri.

Cossoni senza nemmeno rendersene conto aveva fatto scattare tutti i meccanismi creati proprio per porre un limite allo strapotere di un'amministrazione, che ormai aveva spazzato via i limiti (cioè i corpi del sociale) della sua azione.

In siffatto contesto il Consiglio degli uditori cassò entrambe le obiezioni del Cossoni rispetto al forma del procedimento, e quindi alla sua nullità e ingiustizia. La risposta fu per molti versi semplice:

non ignora il Consiglio che non ostante il vacuo che incontrasi negli attuali regolamenti vi hanno delle forme comuni e sostanziali, la di cui omissione produce necessariamente la nullità di qualunque processo, sebbene la legge scritta espressamente non dica; non ignora che tanto né giudizi amministrativi, che nei giudizi ordinarij le parti debbono essere sentite, ed il giudice deve conoscere i fondamenti ed il genere delle prove sulle quali una di esse si appoggia la sua dimanda, e l'altra le sue eccezioni. Ma il consiglio degli Uditori non ha creduto che questi principij, d'altronde inconcussi, possano dirsi violati nel caso di cui si tratta<sup>268</sup>.

Inoltre nel verbale si ripeté quello che ormai era come un mantra negli ambienti dell'amministrazione, del Consiglio di Stato e del governo, e che cioè le istituzioni del contenzioso non dovevano seguire con la stessa rigidità le norme previste dalla giustizia ordinaria, e che una certa flessibilità, compensata dalla ricerca dell'equità, doveva essere uno dei tratti caratterizzanti di queste. Ad esempio uno degli elementi più sottolineati dal direttore generale d'acque e strade era stata la mancata collaudazione ufficiale dell'opera poi crollata, ma per i membri del Consiglio di Stato la parola dell'ingegnere in capo, ancorché insufficienti e livello formale, lo erano invece a livello sostanziale:

dal momento dunque che lo stesso Ingegnere in capo soprintendente ai lavori e incaricato della revisione avea più volte verificato che tanto durante l'esecuzione quanto a lavoro compiuto il Moltani avea soddisfatto ai propri doveri, è sembrato al consiglio che il relativo patto ed il voto delle veglianti discipline fossero bastantemente adempiuti rispetto alla

---

<sup>268</sup> *Ibidem*.

revisione, la quale nella concorrenza dei fatti sarebbe stata anche superflua<sup>269</sup>.

Insomma le istituzioni del contenzioso seppero qui mostrare la flessibilità ed equità tanto auspicate sia dal legislatore francese come da quello italiano. Non era stata fatta la collaudazione, ma il controllo e la ratifica dell'ingegnere e l'esecuzione a regola d'arte dei lavori nel rispetto degli articoli dell'appalto, pur formalmente insufficienti, venivano dichiarati sufficienti nella sostanza, eliminando quindi qualsiasi difetto di forma.

Finalmente il 19 febbraio 1813, il Consiglio degli uditori del Regno d'Italia confermò in appello «la decisione del Consiglio di prefettura del Dipartimento d'Olona pronunciata il 22 agosto 1811 fra Antonio Maria Moltani, appaltatore di un'armatura alla sponda sinistra del Ticino in vicinanza del ponte di Boffalora, e la Direzione generale delle acque e strade»<sup>270</sup>. La discussione che portò a tale sentenza era un fattivo riassunto dell'intera vicenda. In quanto prima di tutto si accertava come «la causa di cui si tratta, è di poca importanza per se e di grande per la massima, ed appunto per questo motivo la Direzione generale ha interposto il reclamo dalla decisione del Consiglio di prefettura»<sup>271</sup>. Il Cossoni anche qui tentò un'ultima, disperata, difesa della propria posizione. Egli affermava: «Vero è che io non pretendo che né giudizi amministrativi abbiansi da osservare tutte le forme colle quali si procede d'avanti ai tribunali ordinari, ma nissuna contenderà mai che l'amministrazione non esiga quelle forme per le quali chi è attaccato debba sapere e d'essere convenuto e d'esserlo per tale titolo e sull'appoggio dei documenti»<sup>272</sup>. Nella fattispecie Cossoni denunciò la mancanza di forma e di rispetto delle basilari regole per un equo processo, come la trasmissione dei documenti alle parti. Egli mentiva in quanto tutta la documentazione utilizzata per il processo era stata prodotta dalla sua Direzione, ma cercava di poggiare la sua argomentazione sul fatto che il Consiglio di prefettura, in qualità di tribunale, avrebbe comunque dovuto ri-trasmettere le carte per rispettare i criteri di legge.

Si trattava dell'estrema difesa di un Direttore che non aveva praticamente più alcuna carta da giocare, e le risposte successive confermano in modo chiarissimo l'estrema solitudine del Cossoni. Valdrighi disse che «mentre il propinante ritiene che il Consiglio di prefettura non procede colle formalità de' tribunali giudiziari, viene poi a dire essere stata necessaria una citazione, come s'usa presso i tribunali giudiziari. Che però dal momento,

---

<sup>269</sup> *Ibidem*.

<sup>270</sup> Verbale del Consiglio degli uditori del 19 febbraio 1813; *Ibidem*.

<sup>271</sup> *Ibidem*.

<sup>272</sup> *Ibidem*.

che si ammette, non essere necessaria nelle quistioni amministrative la rigorosa trafila propria delle giudiziarie, e dal momento che è provato che nel caso in cui si tratta, la Direzione generale ha in mille occasioni avuto sott'occhio, e la petizione dell'appaltatore e i documenti uniti, v'è luogo a concludere ch'essa non ha ignorato nulla [...]»<sup>273</sup>. Luini, che già non lo aveva appoggiato due anni prima quando si era trattato di stabilire il conflitto di attribuzione, disse: «Io confesso che sebbene nelle cause amministrative non abbiano luogo le forme proprie delle cause giudiziarie, alcune forme però, che sono delle sostanza della cosa rendonsi indispensabili per la legittimità delle decisioni. E perciò la mancanza di comunicazione e delle petizione, e de' motivi dell'appaltatore, avrebbe nel caso importata una nullità. Ma udendo che la stessa Direzione generale rimise le carte al Consiglio di prefettura e che niuna ragione se n'è aggiunta di poi; come niuna ragione da opporre la Direzione ha avuta oltre le indicate da essa sia da principio; vengo a persuadermi non sussistere alcuna giusta taccia di nullità»<sup>274</sup>. Anche Riva appoggiò la validità della decisione del Consiglio di prefettura e confermò al Cossoni, presente in qualità di parte e di giudice nel consesso degli Uditori, che a suo avviso la decisione era nella sostanza valida. Ai tentativi di risposta del Cossoni, l'uditore Brebbia si schierò anch'egli contro di lui affermando che tutti «gli atti della pendenza furono in mano della Direzione generale appunto dopo ch'essa aveva detta di volere che il Consiglio di prefettura decidesse. Onde non può dissimulare la piena notizia di quanti gli occorreva»<sup>275</sup>.

Cossoni allora tentò l'estrema carta per cui i documenti presentati dal Moltani al Consiglio di prefettura non erano stati prodotti nei termini di una petizione, e di non essere stati comunicati alla Direzione generale. Non sembra esagerato proporre l'immagine di un Cossoni che veramente tentò qualsiasi argomentazione, di qualsiasi natura e genere per non uscire sconfitto dalla contesa. Ma ormai la discussione sembrava instradata verso una sola soluzione possibile, nonostante il suo continuo dibattere. Il relatore di quel giorno gli rispose che per lui «il ricorso di Moltani alla Prefettura [era] un vero reclamo»<sup>276</sup>. Anche Caccia e Giovanni Bazzetta (che già lo aveva abbandonato in sede di Commissione legale) risposero colpo su colpo a ogni tentativo di argomentare i difetti di forma dell'azione del Consiglio di prefettura:

---

<sup>273</sup> *Ibidem.*

<sup>274</sup> *Ibidem.*

<sup>275</sup> *Ibidem.*

<sup>276</sup> *Ibidem.*



Bazzetta ritiene la Direzione generale per informatissima di tutto, atteso che si mantenne negativa contro i reclami del Moltani. [...] Io non so vedere come qui manchi cosa da produrre nullità della decisione in un giudizio amministrativo, in cui è necessario sapere la cosa, ma non è necessario procedere colle forme de' tribunali giudiziari; ove non compaio né patrocinatori; né avvocati ad arringare, ma si premettono note e memorie, che sono elementi e della causa e della decisione<sup>277</sup>.

Entrambi affermarono l'alterità della giustizia amministrativa rispetto a quella ordinaria e la sua necessaria flessibilità, fermo stando il rispetto di alcuni elementi basilari e necessari come la premessa delle note e delle memorie, ma non già la presenza di patrocinatori e avvocati per l'arringa. La discussione si prolungò a lungo, ma ormai la partita era conclusa. Fu il Nani, professore di diritto a Pavia e quindi anche tecnico (come lo erano più o meno anche tutti gli altri), a chiudere la discussione riferendosi ad un principio fondamentale del diritto, ricordando «la distinzione che corre fra nullità e nullità. Ve n'ha di quelle, che sono insanabili, come la nullità che nasce da incompetenza in chi decide. Perciò più volte il Consiglio di Stato annullò le decisioni de' Consigli di prefettura, che pronunciarono sopra oggetti estranei alle attribuzioni date ad essi dal decreto 8 giugno 1805. Ma vi sono delle nullità sanabili in appello, come sarebbero quelle, che la Direzione generale oppone»<sup>278</sup>. Il 13 marzo Eugenio Napoleone decretò la conferma del Consiglio di Stato della decisione del Consiglio di prefettura, ratificata il 20 marzo dal Segretario di Stato. Pur con molti aspetti dubbi, problemi a determinare le procedure e le competenze, si era formato il primo fondamento della giustizia amministrativa italiana. Una giustizia amministrativa nata non tanto da riforme governative ma emersa dalla trasformazione di pratiche d'antico regime, sulla base di una normativa nuova e per mezzo della giurisprudenza dei nuovi tribunali amministrativi.

---

<sup>277</sup> *Ibidem*.

<sup>278</sup> *Ibidem*.



# CONCLUSIONI

Il primo dato, inconfutabile ed evidente, della dominazione napoleonica in Italia fu la forte importazione di pratiche, norme e modelli istituzionali di schietta matrice francese. Ciò che caratterizzò tale importazione – spazzando via particolarismi e privilegi - fu l'uniformazione del territorio e delle sue istituzioni, premessa necessaria per donare ampiezza d'effetto a norme sempre più efficaci.

È in questo senso che deve essere intesa la recezione della legge 28 piovoso dell'anno VIII con la legge repubblicana del 6 maggio 1802, che introdusse la fondamentale figura del prefetto nell'ordinamento italiano. Allo stesso tempo tale ondata riformatrice fu veramente all'origine del dissolvimento della costellazione cetuale d'antico regime, in favore di un nuovo tipo di governo, fondato sui proprietari<sup>1</sup>.

I Consigli di prefettura si sono rivelati essere un punto di prospettiva privilegiato per mettere in luce le peculiarità dell'implementazione del modello napoleonico in un paese complesso come quello Italiano. Concentrandosi sul tema delle acque, l'analisi delle fonti ha portato a scandire tale periodo in tre specifici momenti: “il compromesso repubblicano (1802-1805)”, “nuove prospettive (1805-1809)” e “il consolidamento (1809-1814)”. Ciascuno dei predetti momenti ha manifestato proprie peculiarità e specificità, per quanto concerne i Consigli di prefettura e la riforma del sistema delle acque e strade.

## (1802-1805) Il compromesso repubblicano

La Repubblica italiana, dotata di una certa autonomia, seppe esprimere una propria identità rispetto alla ri-costruzione dello Stato imposta dai francesi. Se da un lato si conformò al modello francese accogliendo la figura del prefetto, dall'altra non fece altrettanto con il consiglio che avrebbe dovuto affiancarlo. Le riforme via via emanate suddivisero le competenze originariamente previste per il Consiglio di prefettura fra due istituzioni differenti: i due luogotenenti prefettizi (cui venne riservato il titolo di Consiglio di prefettura), i quali ricoprirono l'incarico di coadiutori del prefetto, e l'Amministrazione

---

<sup>1</sup> Marco MERIGGI, *Amministrazione e classi sociali* cit., pp. 61-62.

dipartimentale, che si vide dotata di compiti fiscali e sostanzialmente rappresentativi, coniugati ad un spiccato margine d'autonomia. Da una tale scelta, in particolare rispetto alla figura dell'Amministrazione dipartimentale, si è compreso che nella Repubblica italiana, a differenza che in Francia, non si riuscì, almeno non subito, a consumare lo strappo epocale fra l'amministrare e il rappresentare.

Si è compreso che durante il triennio repubblicano vi fu una costante lotta fra diverse anime del paese, sia a livello locale che nazionale. In particolare nella Costituzione di Lione si cercò palesemente di operare una suddivisione netta e invalicabile fra ciò che era amministrare e ciò che era invece giudicare<sup>2</sup>. Al contempo l'introduzione operata da Napoleone in persona al celebre articolo 100 nella Costituzione sulle questioni di pubblica amministrazione, avrebbe rimesso in discussione tale separazione, creando un ambito in cui l'amministrazione poteva sottrarre specifiche questioni alla sfera giudiziaria ordinaria. Napoleone operò questa introduzione applicando lo stesso principio di quella che nell'antico regime francese era stata la giustizia ritenuta, ovvero la sottrazione da parte del Re di specifiche questioni di proprio interesse per affidarle al proprio consiglio personale. A svolgere il ruolo di tribunale per le questioni di pubblica amministrazione venne coerentemente chiamato il Consiglio legislativo, il quale a tutti gli effetti era da considerarsi come il consiglio del Presidente, mentre a livello dipartimentale si sarebbe riprodotta la medesima organizzazione fra prefetto e Consiglio di prefettura.

Il problema si pose perché la volontà di Napoleone venne in seguito disattesa, e il regolamento 4 marzo 1803, venuto di un'impostazione ancora votata alla completa separazione dei poteri, e da tinte per alcuni versi austriache<sup>3</sup>, decodificò l'articolo 100 con un'interpretazione restrittiva rispetto alle cosiddette questioni di pubblica amministrazione, facendo quindi scomparire il ruolo contenzioso dei Consigli di prefettura e restringendo fortemente quello del Consiglio legislativo.

---

<sup>2</sup> Dal testo della Costituzione della Repubblica cisalpina; «Art. 202. Le funzioni giudiziarie non possono esercitarsi né dal Corpo legislativo né dal Potere Esecutivo. Art. 203. I giudici non possono inserirsi nell'esercizio del potere legislativo, né fare alcun regolamento; non possono impedire né sospendere l'esecuzione di alcuna legge, né citare innanzi a sé i pubblici amministratori per oggetti relativi all'esercizio delle loro funzioni»; Emilio BUSSI, *Per la storia dei conflitti giurisdizionali* cit., p. 212.

<sup>3</sup> Rispetto a un discorso più generale, e non specificatamente impostato sul discorso dell'art. 100, Francesca Sofia ha affermato che «Mannori dimostra con un'accorta lettura dei principali testi normativi e con uno spoglio parziale, ma altamente probante, della giurisprudenza contenziosa, il permanere nella cultura giuridica dell'epoca di una visione diversa di amministrazione, che affonda immancabilmente le sue radici nella fervida stagione riformistica asburgica, quel cuneo legittimante della storia lombarda con cui lo studioso di storia regionale, e tanto più quello napoleonico, non può non fare a meno, prima o poi, di confrontarsi»; Francesca SOFIA, *In margine al diritto pubblico di Romagna*, «Clio», anno XXIII, n. 3, 1987, p. 485.

Se però a livello nazionale con il regolamento 4 marzo 1803 prevalse l'interpretazione votata allo scorporo delle funzioni amministrative da quelle giudiziarie, a livello dipartimentale prevalsero invece, a fianco dei prefetti, istituzioni dipartimentali con competenze saldamente miste. Ne è la riprova la persistenza dei cosiddetti Magistrati d'acque e strade, i quali si dovevano rapportare con una società corporata d'acque che non solo persisteva dagli antichi governi, ma che era stata istituzionalizzata con una legge 20 aprile 1804, la quale non tutto accoglieva del modello francese, grazie a specifici interventi di influenti amministratori cispadani di cui Antonio Aldini era il massimo rappresentante.

(1805-1809) Scollinando, nuove prospettive

Con la proclamazione di Napoleone imperatore e la conversione della Repubblica in Regno, venne colta l'occasione per disattivare molti dei compromessi introdotti durante il triennio repubblicano, riformando per quanto possibile la normativa e dando una forte accelerata all'integrazione dell'ordinamento francese in quello italiano. Per quanto riguarda il sistema d'acque e strade la normativa venne rivoluzionata nel giro di poco più di un anno, con i decreti 6 maggio 1806 e primo maggio 1807, insieme ai quattro regolamenti del 20 maggio 1806. La creazione del corpo degli ingegneri, insieme alla Direzione generale d'acque e strade di Milano, imposero immediatamente la questione di un nuovo modo di intendere e amministrare la cosa pubblica. Le acque e le strade stavano cioè smettendo di essere un fatto locale, per entrare solidamente all'interno della sfera di competenza della pubblica amministrazione.

Eppure le ambiguità restavano. Il sistema misto di gestione delle acque, tramite magistrature e corpi d'espressione locale non venne abolito, portando due sistemi profondamente diversi a convivere nello stesso ordinamento. Fra il 1805 e il 1809 la coesistenza a livello locale di due modi differenti d'amministrare la cosa pubblica si scontrò a sua volta con realtà regionali molto diverse fra loro. Bisogna ricordare infatti che l'Italia nasceva dalle ceneri di Stati diversi, con *élites* politiche e istituzioni differenti fra loro.

Nel quinquennio fra il 1805 e il 1809 ogni Dipartimento espresse le proprie peculiarità e concezioni ordinamentali all'interno di istituzioni formalmente uniformi. Ad esempio nei Dipartimenti dell'Olonza e del Mincio molto venne ripreso dall'esperienza della Lombardia austriaca, così come per il Reno e il Rubicone dalle Legazioni pontificie e per l'Adriatico e il Serio dalla Repubblica veneta. Fu in questo che si espresse il grande genio riformista napoleonico, che impose istituzioni uniformi, ma anche estremamente (e volutamente)

flessibili, col fine di permettere a quel coacervo di esperienze statuali differenti di instradarsi con gradualità verso un'esperienza comune<sup>4</sup>.

In un'ottica del genere, sempre a partire dai Consigli di prefettura, si sono prese in esame le tante diversità espresse da ogni Dipartimento dell'Italia napoleonica dopo il 1805. Si è inoltre posto il *focus* su come le *élites* dei Dipartimenti cercarono di influenzare la produzione normativa a Milano, e infine di come il governo riuscì a inquadrare queste realtà all'interno del proprio disegno.

### I Consigli di prefettura del Regno

Il primo dato da mettere in evidenza è la natura “negoziabile” del Consiglio di prefettura. Non tutti i consiglieri trattavano l'istituzione loro affidata allo stesso modo, e in questo erano favoriti dalla mancanza di chiare regole di procedura. Tale carenza di regole, così come la mancanza di una chiara definizione di che cosa fossero e che cosa facessero i consigli, li rese istituzioni dalle molteplici identità. Si sono intravisti ripetutamente i consiglieri entrare in contrasto fra loro sulla natura della propria istituzione, incerti, in mancanza di riferimenti normativi, se trarre le regole del proprio agire dall'ambito giudiziario, dall'ambito amministrativo, o addirittura dalle pratiche in uso nelle magistrature che avevano rappresentato il territorio prima dell'arrivo dei francesi. Avveniva cioè che i consiglieri di prefettura esercitassero le proprie funzioni, conformando non di rado le regole del proprio agire rispetto a quanto era invalso nei corpi collegiali politici d'antico regime<sup>5</sup>.

Ovviamente in questa ricerca di una propria identità, in cui gli impulsi e le direttive provenienti dal centro erano solo una parte del problema, un ruolo fondamentale venne

---

<sup>4</sup> Infatti la mancanza di procedura, fu una scelta importata dalla Francia, e fu uno dei fattori che permise il recupero dell'antico, nelle pratiche: «La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), qui a institué les Conseils de préfecture, est restée muette sur la procédure à suivre devant eux. [...] Cette carence législative a, sans aucun doute, renforcé la dépendance des conseils de préfecture vis-à-vis de l'Administration active. Dans le silence de la loi on a maintenu des pratiques administratives héritées de l'Ancien régime et de la période révolutionnaire»; Marie Françoise BRUN-JANSEM, *Le Conseil de préfecture* cit., p. 72.

<sup>5</sup> «Ho comunicato al Consiglio di prefettura il contenuto nel pregiato di lei foglio 3 corrente in ordine alla trasmissione dei processi verbali delle di lui sedute. Esso consiglio non riscontra potere inoltrare il chiesto processo giacché nelle diverse domande che fanno i cancellieri od altri il consiglio stesso, dopo un diligente esame espone il proprio parere o pronuncia definitivamente giusta gli attributi portati dal decreto organico 8 giugno 1805; e ciò senza forma di processo verbale tale essendo stata finora la pratica dei corpi collegiali politici»; Lettera del prefetto al Consigliere di Stato direttore generale dell'amministrazione dei comuni in data 11 ottobre 1807; ASMI, AeS, b. 15.

ricoperto dal prefetto, e dall'idea<sup>6</sup> che questi aveva di quello che a tutti gli effetti era comunque il suo consiglio personale.

Dichiarare che il Consiglio di prefettura fosse il consiglio del prefetto, non ne sminuisce il ruolo, ma al contrario lo esalta. Con la proclamazione del Regno i prefetti divennero veramente quegli “empereurs à petit pieds” descritti da Napoleone. Entrare nel loro *entourage* equivaleva ad essere posti in un ruolo apicale all'interno del Dipartimento. Al contempo queste figure consiliari, «a metà strada tra l'ufficio di rappresentanza per notabili locali e il vero impiego burocratico»<sup>7</sup>, una volta entrate nel sistema, ne divennero veramente un sostegno insostituibile<sup>8</sup>.

È meno nota invece la diversa configurazione che questa rappresentanza assunse in ciascuno dei Dipartimenti presi in esame. Ad esempio in un Dipartimento ricco di poli cittadini medio-grandi come il Rubicone ogni consigliere tese a rappresentare la propria città di provenienza. Invece in un Dipartimento come quello del Reno, dominato dal vecchio ceto patrizio della città capoluogo, furono i presidenti dei corpi d'acque, così come delle Congregazioni di carità, a inserirvisi. Nel Consiglio di prefettura dell'Adriatico vennero invece chiamati gli ambienti comunali della vecchia aristocrazia veneziana.

I Consigli di prefettura assunsero cioè il ruolo d'interfaccia fra i diversi gruppi dominanti del Dipartimento e il primo rappresentante dello Stato, in ossequio a quanto si era sempre praticato nelle antiche magistrature, che oltre che amministrare, da una parte tutelavano i corpi posti sotto la propria giurisdizione e dall'altra, all'occorrenza, giudicavano.

Se infatti in Francia la legge *Le Chapelier* aveva provveduto a eliminare ogni forma d'aggregazione non riconosciuta posta fra istituzioni dello Stato e cittadino ad esclusione

---

<sup>6</sup> «Sans doute la conception de la fonction préfectorale varie au gré des personnalités. Certains se voulurent plutôt les agents exécutifs du pouvoir central et [...] se bornèrent à exécuter ses ordres. Il arrive que [...] se révèlent brutaux et répressifs. Beaucoup cependant répugnèrent aux mesures de coercition et préférèrent assurer l'ordre sans trop blesser les intérêts de leurs administrés. [...] Certains vont même plus loin [...]»; François BURDEAU, *Histoire de l'administration française du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Editions de l'EHESS, 1989, p. 85

<sup>7</sup> Livio ANTONIELLI, *Alcuni aspetti dell'apparato amministrativo* cit., p. 212. Peraltro questo carattere è in piena continuità con quanto invalso in Francia: «Les préfets de l'Isère, comme d'ailleurs ceux des autres départements français, prennent soin, par le choix de leurs conseillers, de s'attacher les notabilités locales»; Marie Françoise BRUN-JANSEM, *Le Conseil de préfecture* cit., p. 16.

<sup>8</sup> «Fra ciò che più tocca la mia sensibilità in questo frangente vi è quello di dividermi da loro signori consiglieri di prefettura. Attivi, zelanti, illuminati e compiacenti io avea nelle signorie vostre de operatori, che alleviavano il peso delle gravi miei incombenze, ed un felice risultato a pro della causa pubblica mi offrivano nelle loro deliberazioni. Per tutto ciò debbo attestare alle signorie vostre la mia piena soddisfazione, e la doverosa riconoscenza assicurandole che non mancherò in ogni incontro di far conoscere al governo gl'importanti servigi che hanno reso allo stato»; Lettera del prefetto dimissionario dell'Agogna Tornielli al Consiglio di prefettura in data 25 settembre 1806; ASNO, PFDAG, b. 2207.

dei comuni, così invece non era in Italia<sup>9</sup>. Anzi, permase forte l'idea che questi corpi, considerati come dei pupilli<sup>10</sup>, o come dei minori<sup>11</sup>, dovessero essere tutelati<sup>12</sup>, o meglio disciplinati da magistrature apposite (i Consigli di prefettura), utilizzando peraltro lo schema giuridico della cosiddetta volontaria giurisdizione, ovvero, usando terminologie moderne, della «tutela ed ingerenza nello specifico interesse pubblico»<sup>13</sup>.

L'eliminazione dei corpi del sociale con l'esclusione dei comuni, in Francia, non ha permesso agli storici d'oltralpe di comprendere che la «tutelle communale»<sup>14</sup> dei Consigli di prefettura non era un mero compito «aggiuntivo», peraltro difficile da giustificare nell'impianto complessivo, ma piuttosto il residuo di una precisa concezione del ruolo del Consiglio di prefettura. In altre parole, se vi fossero stati altri corpi, in Francia, sarebbero stati coerentemente tutelati dal Consiglio di prefettura.

Rimanendo sul tema dei corpi d'acque, detti «Società di interessati», questi vennero incardinati nella normativa repubblicana, venendo poi confermati con il regolamento 20 maggio 1806. In un contesto siffatto il sistema tese invece a eliminare, con più o meno gradualità, il resto delle peculiarità invece non incluse nel nuovo ordinamento. Infatti, con le parole di Antonino De Francesco, «sull'aristocrazia italiana la stagione napoleonica costituì un autentico maremoto, che tutto distrusse e nulla restituì più sotto la forma un tempo conosciuta»<sup>15</sup>. Non si trattò però di una cesura istantanea, in quanto la cosiddetta «politica della mano tesa» ebbe dei risultati, dato che «molti rappresentanti delle casate

---

<sup>9</sup> Il disciplinamento dei Consigli di prefettura era posto sopra anche le Congregazioni di carità, i comuni, le fabbricerie delle chiese, gli ospedali.

<sup>10</sup> «Pur non nuova rispetto al panorama della cultura giuridica medievale, questa assimilazione della «universitas» al pupillo acquista nel corso dell'età moderna un risalto ed una centralità senza precedenti»; Luca MANNORI, *Il sovrano tutore* cit., p. 139.

<sup>11</sup> «Per l'importante oggetto di non involgere in questioni la Congregazione di carità di Mestre si è suggerito, che invitato venisse quel municipio a ritrovare qualche altro fondo, nel quale verificare si potesse il cimitero, giacché comparve in modo evidente, che per il prescritto del Codice, e per le dichiarazioni dell'affittuale, che privato veniva del fondo dal municipio contemplato, si riteneva obbligata la Congregazione ai compensi e la si sarebbe a ciò richiamata nelle forme. Le stesse ragioni che determinarono giorni sono a così opinare, sussistono anche in presente, e sussiste pure la stessa premura nel consiglio di possibilmente tutelare li corpi pupilli com'è appunto la detta Congregazione da molestie e da pregiudizi. In conseguenza riportandosi il consiglio al primo esternato parere, non può che proporre che sia di nuovo invitato il s. podestà di Mestre a rinvenire un altro fondo ove possa verificarsi il detto cimitero VENDRAMIN, COMBI, PASQUALIGO»; Voto del Consiglio di prefettura dell'11 ottobre 1810; ASVE, PFDA, b. 306.

<sup>12</sup> «In epoca moderna il principe si era spinto ad «assumere nuove funzioni di governo del territorio, soprattutto in relazione all'amministrazione dei beni e delle rendite delle comunità. *L'escamotage* utilizzato per giustificare questa autentica rivoluzione fu l'utilizzazione in un senso nuovo di un antico concetto giuridico, la *tutela*. Nella cultura giuridica cinque-seicentesca le comunità furono assimilate a dei minori bisognosi di un tutore che conferisse validità agli atti che esse compivano»; Stefano TABACCHI, *Il buon governo, Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, Viella, 2007, p. 233.

<sup>13</sup> Bruno FERRARO, *Delle società* cit., p. 2.

<sup>14</sup> Jean-Jacques CLÈRE, *Genèse des tribunaux administratifs* cit., p. 48.

<sup>15</sup> Antonino DE FRANCESCO, *L'Italia di Bonaparte* cit., p. 120.



nobiliari si lasciarono tentare dalla carriera amministrativa nel nuovo Stato», mentre altri presero «direttamente parte all'attività di governo nel loro territorio di residenza»<sup>16</sup>.

«Se l'eredità della Rivoluzione aveva portato anche in Italia l'abolizione dei titoli nobiliari, i nuovi criteri di appartenenza ai ceti dirigenti, riassumibili nel concetto di "possidenza", ovvero di proprietà, inclusero *de facto*, anche se non *de jure*, la nobiltà d'ancien régime, capace di mantenere in molti casi le condizioni di predominio sociale prerivoluzionario [...]»<sup>17</sup>. Cionondimeno venne introdotto il principio – cruciale – per cui non era più necessario essere aristocratico per poter esercitare determinate cariche.

Ciò che era venuta effettivamente a mancare alla nobiltà, utilizzando un termine usato da Marco Meriggi, era una costituzione cetuale<sup>18</sup>.

In passato i nuovi proprietari, i nuovi possidenti e più in generale i nuovi ricchi avevano sempre cercato un modo per entrare nel ceto patrizio, quale passaggio necessario e praticamente ineludibile per essere introdotti ad un alto incarico istituzionale, e quindi politico. Facendo saltare questo passaggio, e rendendo in particolare la possidenza (anche se non solo) il criterio per l'ingresso nella sfera politico-amministrativa, si troncava la più importante arma politica fino ad allora detenuta dal ceto patrizio. Mancando la necessità di entrare nel patriziato per potersi introdurre sulla scena politica, si andava a recidere fin dalle radici lo stesso meccanismo istituzionale che manteneva in vita il sistema per ceti. In sintesi: Napoleone per scardinare l'egemonia del patriziato non vi si pose in contrasto, ma lo rese semplicemente non più appetibile.

Eppure tale passaggio fu tardo e con spiccate diversità da Dipartimento a Dipartimento. L'influenza della società corporata e degli antichi gruppi d'interesse, in seno alle istituzioni dipartimentali, è un fatto anche in uno Stato in crescita impetuosa come quello napoleonico, in Italia. Ad esempio la presenza dei rappresentanti dei corpi d'acque in seno al Consiglio di prefettura di Bologna non conobbe declino. Nel Serio, invece, i corpi d'acque non si svilupparono, semplicemente perché la conformazione del territorio non lo permetteva. Al contrario, proprio per la sua caratterizzazione montana, vi si sviluppò un peculiarissimo rapporto fra un forte corpo degli ingegneri ed un altrettanto sviluppato gruppo di appaltatori esperti nei lavori dedicati alle strade.

---

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 121.

<sup>17</sup> Stefano LEVATI, *Società*, in Maria Pia DONATO, David ARMANDO, Massimo CATTANEO, Jean-François CHAUVARD, *Atlante storico dell'Italia rivoluzionaria e napoleonica*, Roma, École française de Rome, 2013, p. 144.

<sup>18</sup> Cfr. Marco MERIGGI, *Amministrazione e classi sociali* cit., pp. 26-89.

Tornando però ai Dipartimenti il cui territorio si estendeva più in profondità nella pianura dominata dal Po, e dai suoi affluenti, le competenze per cui i consigli esaminavano i preventivi e consuntivi<sup>19</sup>, le spese supplementari e le aste di tali corpi erano da inserire in un disegno più grande. Ovvero permase forte all'interno dei Consigli di prefettura l'idea, consolidata da norme apparentemente slegate fra loro, volta al disciplinamento di corpi d'acque. In altre parole, ciò che caratterizzò la materia d'acque nell'Italia napoleonica non fu tanto la sostituzione dello Stato amministratore (gli ingegneri) allo Stato disciplinatore (i Magistrati e poi i consigli), ma la loro coesistenza.

Ciò che si è inteso poi, è quanto l'analisi storica rimanga impoverita nel momento in cui si riconduce tutto nel fumoso concetto della "centralizzazione", senza tenere in debito conto la fondamentale differenza fra Stato quando amministra, e Stato quando disciplina<sup>20</sup>. Vi era invece coesistenza fra uno Stato che modernamente amministrava, attraverso la Direzione generale d'acque e strade e il corpo degli ingegneri, e uno Stato che disciplinava, attraverso i Consigli di prefettura e il loro rapporto con i corpi d'acque. Affermare questo non toglie poi che il piano fosse ampiamente inclinato in favore della dimensione del "fare", rispetto a quella del "tutelare". Eppure si commetterebbe un errore – dovuto a semplice fretta storica – se si affermasse che il "fare" fosse divenuto il Dato del rapporto fra lo Stato e la società nell'Italia napoleonica<sup>21</sup>.

### L'influenza degli ex-ordinamenti

Dopo la riforma dell'8 giugno 1805 è comprovato che i bolognesi associarono il nuovo Consiglio di prefettura, nel rapporto col prefetto, a quanto precedentemente invalso fra

---

<sup>19</sup> Nel Seicento e Settecento italiani «il controllo delle spese delle comunità aveva una valenza squisitamente politica e svolgeva funzioni disciplinanti e arbitrali. Assumendosi il governo della spesa, le magistrature di controllo operavano infatti una costante riaffermazione del potere preminente del sovrano e si investivano di un ruolo arbitrale rispetto ai frequenti conflitti che nascevano nelle comunità intorno alla valutazione della necessità delle spese e delle procedure in cui erano realizzate. Un analogo significato politico aveva anche il controllo sull'indebitamento delle comunità»; Stefano TABACCHI, *Il buon governo* cit., p. 45.

<sup>20</sup> Come ha limpidamente sottolineato Luca Mannori «Entro lo spazio giuridico complessivo circoscritto e tutelato dalla "giustizia", la funzione pubblica si scinde poi nei due tronconi dell'attività "gestionale" ed "ispettiva", la cui differenza essenziale corrisponde a quella tra un "fare" ed un "controllare" dello Stato»; Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, vol. 2, Giuffrè editore, 1987, pp. 93.

<sup>21</sup> Mannori ha in questo senso affermato che «Sembra innegabile, in effetti, che quella nozione di tutela amministrativa a cui l'Ottocento si richiamerà così spesso per concettualizzare la relazione tra lo Stato e comuni abbia un suo preciso radicamento nella ideologia paternalista propria della monarchia d'antico regime», anche se poi ha giustamente puntualizzato come « non si vuole per nulla portar acqua al vecchio mulino di un antico regime anticipatore dello Stato amministrativo contemporaneo. Al contrario, a sembrar degno di nota è proprio il fatto che lo Stato ottocentesco, nel definire il suo rapporto col territorio, abbia continuato ad usare una metafora così pesantemente datata come quella della tutela»; Luca MANNORI, *Introduzione*, in Luca MANNORI (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, CUEN, 1997, pp. 39 e 40.

Senato bolognese e legato pontificio. Ovvero la concezione istituzionale delle Legazioni trovò nei Consigli di prefettura un *humus* fertile per potersi sviluppare.

Al contempo nella materia d'acque lo statista e avvocato Antonio Aldini ottenne, con decreto 24 ottobre 1806, la fusione del Magistrato d'acque e strade col Consiglio di prefettura, perfettamente coerente con la passata assunteria d'acque pontificia era una sotto-articolazione del Senato di Bologna. Si è intravisto perciò che non solo i milanesi<sup>22</sup>, ma anche i bolognesi, erano in grado di far sentire il proprio peso a livello legislativo. Durante le riforme del sistema d'acque, e dei Consigli di prefettura, i felsinei non cercarono solamente di tutelare i propri interessi particolari, ma il loro stesso modo di concepire l'ordinamento e l'amministrazione della cosa pubblica<sup>23</sup>. Dal punto di vista della concreta azione si è capito che oltre che giudice del contenzioso, il Consiglio di prefettura svolse il ruolo di tutore e disciplinatore dei corpi sociali d'acque del Dipartimento, pur essendo composto proprio dai presidenti di tali corpi. In questo contesto il prefetto assunse il compito di controllore del suo stesso consiglio, facendo intravedere come la capacità di influenza dei consiglieri di prefettura fosse inversamente proporzionale alla volontà e forza politica del loro prefetto.

Studiando invece i Consigli di prefettura dell'area olonista, in rapporto con le precedenti esperienze ordinamentali, si è percepito quanto, al di là dei confini politici dei vecchi stati, permanesse forte un sostrato ordinamentale per cui nella Bassa padana, milanese, mantovana o bolognese che fosse, pur in forme diverse si era formata una società corporata d'acque, tutelata da apposite magistrature cittadine. Al contempo all'arrivo dei francesi si è intravisto quanto nei diversi Stati le riforme stessero procedendo a velocità diverse. Nella Lombardia austriaca l'impeto riformatore aveva portato all'abolizione dei corpi d'acque, come le digagne nel mantovano, le relative magistrature e lo stesso Senato. Nelle legazioni niente di tutto ciò era avvenuto, ed è questa una delle ragioni che porta ad avanzare la tesi per cui furono le *élites* delle ex-legazioni a reintrodurre nell'ordinamento un sistema magistratuale-corporativo, poi costruito attorno ai Consigli di prefettura, che di certo non proveniva dalla Francia.

---

<sup>22</sup> «L'urto tra Melzi e l'Aldini, culminato nell'espulsione di quest'ultimo (18 ottobre 1803) dal seno del consiglio per volontà del vice-presidente, sotto il pretesto delle continue assenze ingiustificate dalle sessioni del consesso, disprezzo dello stesso e conseguente paralisi dei lavori dell'organismo, non era solo l'espressione di antipatie personali e di un contrasto tra uomini di classi, ambienti e cultura diversi, ma anche di concreti interessi regionali, economici e politici, di cui entrambi erano portatori»; Carlo ZAGHI, *Potere chiesa e società* cit., p. 469.

<sup>23</sup> Cosa già rilevata, peraltro, in Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani* cit.

A partire da una tale situazione cominciò ad operare Giovanni Paradisi, nuovo direttore generale d'acque e strade. Fu lui a riformare il sistema d'acque, cercando d'integrare il modello d'amministrazione diretta, realizzato attraverso il nuovo corpo degli ingegneri sopra acque d'interesse pubblico, con il modello disciplinatorio, operato dai Consigli di prefettura facenti funzione di Magistrato d'acque e strade. Si trattò di un'integrazione difficile a farsi dato che le due realtà erano per molti versi concorrenti, e pur cooperando, non lesinarono frequenti denunce reciproche per conflitto d'attribuzione, in particolare nel Serio. Al contempo egli aprì quella che si può definire una fase transitoria, fra il 1806 e il 1808, e scandì con alcune decisioni, decreti e regolamenti, la progressiva sottrazione delle funzioni amministrative esercitate in materia d'acque dai Consigli di prefettura, conclusasi per una parte importante con il decreto 30 marzo 1808.

In questo contesto i Consigli di prefettura reagirono in due modi. Da una parte alcuni perseverarono nella loro ottica volta al controllo e disciplinamento dei corpi d'acque, ma soprattutto nel loro compito d'amministratori e giudici al contempo. Altri invece, in mancanza di una forte società corporata d'acque, come nel Serio e nell'Agogna, e determinati da una più stretta dipendenza dalla Direzione guidata dal Paradisi, cedettero velocemente la loro funzione amministrativa, ma mantennero intatta la loro concezione di istituzioni anche giudiziarie. Si trattava di un ulteriore passo verso la trasformazione di queste istituzioni da magistrature affiancate al prefetto a tribunali veri e propri. Possiamo quindi affermare che lo Stato napoleonico, nelle sue articolazioni dipartimentali, si sviluppò a diverse velocità<sup>24</sup>.

L'ingresso dei nuovi Dipartimenti veneti, nel 1806, avvenne quando ormai le riforme del sistema d'acque più importanti erano state promulgate<sup>25</sup>. Fu questo un importante fattore, fra molti, all'origine della traumaticità dell'ingresso dell'ordinamento veneziano in quello napoleonico. Al contempo, però, le nuove istituzioni napoleoniche, implementate nel Veneto, non potevano che venire pesantemente influenzate dal passato sistema. Anche in

---

<sup>24</sup> O con altre parole: «L'impressione netta che si ha osservando il caso della Repubblica e del Regno d'Italia (non parlo tanto della Repubblica Cisalpina che presenta piuttosto i caratteri della dominazione militare, per dirla con Pecchio, e del governo d'emergenza etero-diretto: dunque molto in linea con quanto individuato da Broers per il suo campione) è quella dei piani di governabilità e di adattamento dell'intero corpo sociale al modello napoleonico tra loro assai differenti: volendo tentare grossolane partizioni, maggiore in area lombarda, intermedio in area veneta ed emiliana, modestissimo in area marchigiana»; Livio ANTONIELLI, *L'Italia di Napoleone: tra imposizione e assimilazione di modelli istituzionali*, in Marco BELLABARBA (a cura di), *Gli imperi dopo l'Impero nell'Europa del XIX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 417.

<sup>25</sup> «La ex-Repubblica Serenissima era entrata troppo tardi nel Regno d'Italia, quando l'impianto statale napoleonico si era già consolidato»; Stuart WOOLF, *L'Italia nell'età napoleonica*, in Giuseppe GULLINO & Gherardo ORTALLI, *Venezia e le terre venete nel Regno Italico, cultura e riforme in età napoleonica*, Venezia, Istituto Veneto di scienze, lettere e arti, 2005, p. 17.

questo caso la flessibilità del sistema, che permise tali influenze, fu all'origine della riuscita di una riforma, in territori appena acquisiti, tanto brusca quanto sostanziale. Ad esempio nel Dipartimento dell'Adriatico il Consiglio di prefettura, pur nominato, di fatto non operò fino al 1809, sostituito nelle sue competenze da altre istituzioni. In seguito vennero chiamati a presenziarvi cognomi altisonanti fra le famiglie veneziane. Peraltro uno dei consiglieri, Ruzini, venne chiamato, a partire dal 1809 ad attivare i comprensori e le Società d'interessati nel Dipartimento, laddove non esistevano. Avvenne cioè che la stessa normativa, frutto di precise pressioni dell'elemento cispadano del Regno, portasse all'implementazione del sistema corporato d'acque nei nuovi Dipartimenti veneti, anche laddove non erano mai esistiti, lasciandone l'organizzazione, e poi la tutela, proprio al Consiglio di prefettura.

Inoltre, per volontà dello stesso Napoleone, con i decreti 25 luglio 1806 e 7 dicembre 1807 vennero introdotte per il sistema d'acque nuove norme che confermavano ed erigevano a sistema l'eccezionalità del Dipartimento dell'Adriatico, e della sua città, Venezia. Per molti versi tale politica, praticata in persona dal Napoleone per i grandi centri del Regno d'Italia, è peraltro da collocarsi in un'ottica di medio periodo tipica del Settecento riformatore<sup>26</sup> italiano.

Si trattò di un'eccezionalità che il Paradisi cercò di disattivare, o comunque di rendere ininfluenza, come già nel Dipartimento del Reno, ma che vide nella Municipalità di Venezia, guidata dal podestà Daniele Renier, una forte riottosità nel piegarsi e il tentativo di potenziare a dismisura le competenze della commissione per i lavori del porto, col fine di garantirsi il vitale controllo della laguna. Tale riottosità portò il prefetto ad attivare nel 1809 il proprio Consiglio di prefettura. Se infatti Venezia poté arrogarsi un certo margine d'autonomia, concesso dalla stessa normativa, non poté impedire che il prefetto si servisse delle proprie competenze tutorie e disciplinatrici, esercitate in Consiglio di prefettura, per controllare in particolare gli appalti del Comune di Venezia, trattandolo alla stregua di un corpo sociale fra altri.

Pur confermando quanto l'Italia dei Dipartimenti seguisse velocità differenti, e pur attestando una spiccata resilienza<sup>27</sup> di alcuni di questi agli impulsi provenienti dal centro, di

---

<sup>26</sup> Piero AIMO, *Territorio e istituzioni nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica: la creazione del Dipartimento*, «Storia amministrazione costituzione», Il Mulino, n. 11, 2003, p. 255.

<sup>27</sup> «Le scelte politiche e le realizzazioni istituzionali di questa stagione venivano a coinvolgere *élites* che erano perfettamente in grado di valutarne la portata e di comprenderne i meccanismi di funzionamento, perciò stesso cercando immediatamente di trovare contromisure atte a limitare l'impatto di norme giudicate inadeguate o, il più delle volte, sconvenienti per i propri interessi. Vi era dunque un alto grado di

cui Venezia e Bologna sono un perfetto esempio, cionondimeno il dato generale è di uno Stato ormai compiuto nei suoi fondamenti, alla data del 1809, e che dal 1810 andò vieppiù consolidandosi, e non sempre contro la volontà della società locale.

In tale contesto si assistette, pur con i tanti elementi di continuità appena descritti, ad una vera e propria rivoluzione copernicana. Fin sul limitare del Settecento, le “provincie”, le città<sup>28</sup> e più in generale le forze politiche della società locale avevano sempre cercato di mediare, contrattare e di fatto rendere ineffettive le direttive e le norme generali provenienti dal cosiddetto centro. Tale sistema, costruito sull’eccezione, funzionò nel medio-breve periodo anche nell’Italia napoleonica, ma fu inefficace sul medio-lungo. Al contrario il nuovo canale, efficace ed effettivo, che per esempio il gruppo bolognese (ma si pensi anche al milanese) seppe sfruttare fino in fondo, fu quello della partecipazione a tutti i livelli nella costruzione del nuovo Stato, inserendovi ovunque fu possibile l’impronta del proprio modo di intendere l’amministrazione della cosa pubblica. In sintesi, uno dei caratteri della rivoluzione napoleonica in Italia stette nel passaggio – scandito gradualmente - da un sistema basato sull’eccezione ad un modello costruito sulla partecipazione.

#### *Il consolidamento del sistema e la nascita della giustizia amministrativa*

Rispetto ai Consigli di prefettura, come alle materie d’acque e strade, il 1809 è risultato essere una data spartiacque, soprattutto per l’avvicendamento fra Giovanni Paradisi e Antonio Cossoni alla guida della Direzione generale d’acque e strade. Profondamente diversi l’uno dall’altro, essi si muovevano secondo una concezione differente di che cosa fosse, e che cosa dovesse fare, lo Stato nella gestione di tale ambito.

Giovanni Paradisi si impose come il regista della costruzione del sistema d’acque e strade, sia da un punto di vista normativo, che attraverso il controllo diretto a livello locale tramite il corpo degli ingegneri. Con l’arrivo del Cossoni le acque d’interesse pubblico, ma anche quelle private e gestite dalle Società d’interessati, vennero vieppiù poste sotto controllo, nonostante la violazione di specifiche competenze attribuite alle prefetture.

Dal 1809 la Direzione generale da una parte prese ad esprimersi sopra i gravami elevati sulle controversie d’acque e strade decise in seno alle prefetture; dall’altra cominciò a

---

compatibilità, a volte anche di condivisione [...]»; Livio ANTONIELLI, *L’Italia di Napoleone: tra imposizione e assimilazione di modelli istituzionali*, in Marco BELLABARBA (a cura di), *Gli imperi dopo l’Impero nell’Europa del XIX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 421.

<sup>28</sup> Penso in particolare alle belle opere di Angela De Benedictis: Angela DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto, Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologna, Il Mulino, 1995; Angela DE BENEDICTIS, *La «Libertà prescritta». Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento*, in Luca MANNORI (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, CUEN, 1997.

controllare i Consigli di prefettura nella loro attività di verifica degli esperimenti d'asta, così come dei preventivi e consuntivi dei corpi d'acque. Questo avveniva, nello specifico, perché il Cossoni tendeva a superare l'antica distinzione fra acque pubbliche e acque private, cercando di affermare la propria competenza sopra tutta la materia.

In alcuni Dipartimenti l'avocazione dell'amministrazione delle acque, in parte già avviata dal Paradisi, col Cossoni poté dirsi compiuta. In altri invece, come quello del Reno, il Consiglio di prefettura fu molto più resiliente ad adeguarsi alle direttive, e ancora nel 1814 seguitava ad esercitare funzioni in materie d'acque e strade tutt'altro che irrilevanti. Peraltro sempre in quest'ottica risulta pertinente il sottolineare quanto i Consigli di prefettura seguitassero ad emettere ordini nei confronti del corpo degli ingegneri, mettendo quindi in luce la complessità della coesistenza fra i due modelli.

In ogni caso dopo il 1809 il piano si inclinò ancora in favore dello Stato nel momento in cui amministrava, nel caso d'acque e strade, verso il corpo degli ingegneri e la relativa Direzione generale. Eppure è risultato di estremo interesse vedere quanto il prefetto cercasse di tutelare, per quanto gli era possibile, i margini di autonomia delle istituzioni dipartimentali nei confronti dell'erosione governativa, spesso armandosi del supporto dei suoi consiglieri, e cercando di demarcare quanto era di competenza della Direzione rispetto a quanto invece di propria. In ogni caso, ancora dopo il 1812, Cossoni faticava a bloccare i Consigli di prefettura, i quali perseveravano nel concepirsi giudici nelle materie d'acque, e dovette emanare una circolare per ordinare il blocco di attività non più riconosciute dal centro<sup>29</sup>. Egli ricordò quanto l'unica materia in cui i Consigli di prefettura avevano diritto di esprimersi era l'articolo 9 del decreto 8 giugno 1805, sulle contestazioni relative agli appalti. In realtà l'articolo 9 del decreto 8 giugno 1805 era già in vigore da anni, ma era semplicemente una parte delle più vaste competenze magistratuali esercitate dal Consiglio di prefettura. Fu necessaria l'erosione delle competenze amministrative dei Consigli di prefettura, da parte della Direzione generale d'acque e strade e del corpo degli ingegneri, affinché quella che era una competenza fra le tante, e nemmeno la più importante,

---

<sup>29</sup> «Mi è più volte occorso di osservare de' signori prefetti mandano alla decisione dei Consigli di prefettura quelle controversie riguardanti la materia delle acque pubbliche che in passato appartenevano ai Magistrati d'acque, e successivamente ai suddetti consigli come sostituti ai Magistrati. Dopo che S. A. I. col suo decreto 30 marzo 1808 di cui ad ogni buon fine vi trasmetto qui unita una copia, ha fatto cessare definitivamente i suddetti Magistrati ed ha inoltre abolita qualunque particolare giurisdizione negli oggetti contenziosi che si riferiscono alle acque pubbliche, abrogando il decreto 24 ottobre 1806, le questioni di tal natura debbono in prima istanza decidersi dal prefetto, a meno che non trattisi di argomenti che dall'art. 9 del reale decreto 8 giugno 1805 siano riservati alla cognizione dei Consigli di prefettura, nei quali casi dovranno i signori prefetti sottoporre tali cause alla decisione degli anzidetti consigli; Circolare del primo agosto 1812»; ASMI, URPM, b. 8.

diventasse invece il primo nucleo di un nuovo modo di giudicare. In altre parole, la giustizia amministrativa nacque per sottrazione.

Eppure, nel 1809 mancavano ancora altri dettagli fondamentali affinché si potesse parlare di giustizia amministrativa propriamente detta. Fu l'espansione della funzione amministrativa a causarne l'emersione.

In primo luogo la Direzione generale d'acque e strade del Cossoni tendeva a considerare di propria competenza tutte le controversie d'acque e strade, anche in materie d'appalto, una volta interposto appello contro il voto del Consiglio di prefettura. Fu una controversia fra un appaltatore e il direttore generale Cossoni, svoltasi fra il 1810 e il 1813, per il banale crollo di un argine, a portare il sistema a riconoscere, esplicitamente e dichiaratamente, la natura di tribunale dei Consigli di prefettura. Fu sempre grazie a tale caso che venne deciso di allacciare, in modo finalmente chiaro, il piano giudiziario dei Consigli di prefettura a quello del Consiglio di Stato, prima non operata in materia d'acque proprio per le forti interferenze causate dalla Direzione, la quale voleva mantenere saldo il controllo delle controversie in materie di suo interesse. Tale decisione venne presa politicamente da un Consiglio di Stato che riuscì a rivendicare l'esistenza di una sfera di competenza intangibile agli amministratori attivi, gestita dai Consigli di prefettura e dal Consiglio di Stato, per cui era possibile giudicare finanche gli stessi membri del governo<sup>30</sup>. Fra il 1810 e il 1813 si chiarì finalmente l'identità dei Consigli di prefettura, per decisione governativa, ma comunque a partire da un impulso proveniente dal basso<sup>31</sup>.

Il contenzioso amministrativo italiano nacque per sottrazione delle funzioni amministrative ad un'istituzione che di fatto pescava le regole del proprio agire dalle istituzioni magistratuali d'antico regime. Il Consiglio di prefettura continuò a concepirsi come l'istituzione preposta al controllo tutorio dei corpi sociali non abrogati dal sistema napoleonico in Italia, così come nel pensarsi, nei Dipartimenti "forti", quale istituzione semi-rappresentativa nei confronti del prefetto. Eppure l'emersione della funzione giudiziaria, la tecnicizzazione e la perdita dei molti caratteri risalenti al passato sono la

---

<sup>30</sup> «Allorquando il Consiglio di prefettura esercita l'autorità attribuitagli dall'art 9 del sopracitato decreto degli 8 giugno non può dirsi magistratura inferiore né al direttore né al ministro essendo anzi un tribunale amministrativo, a cui non fu dato altro censore nell'ordine gerarchico amministrativo, che il Consiglio di Stato»; Verbale del Consiglio legislativo scritto in data 18 febbraio 1811 al Consiglio di Stato; ASMI, AeS, 1811, b. 58.

<sup>31</sup> Una presa di coscienza difficoltosa peraltro anche in Francia: «Si les arrêtés des conseils de préfecture ont fini par être reconnus, après quelques hésitations, comme des véritables jugements, exécutoires par eux-mêmes et susceptibles de n'être réformés que par le Conseil d'État statuant en appel, peut-on parler pour autant d'une justice digne de ce nom? Certaines de leurs particularités inclinent a en douter [...]»; François BURDEAU, *Histoire du droit administratif* cit., p. 69.



testimonianza dell'efficacia di uno Stato napoleonico che, nel giro di pochi anni, riuscì a instradare l'ordinamento su di un percorso nuovo, però interrotto nel suo compiersi dalla prematura caduta del sistema.

Ciò che non è stato possibile capire è se - e nel caso in quale modo - tale dinamica ebbe luogo anche negli altri stati dell'orbita napoleonica, o addirittura nella stessa Francia. Infine, arrivati sul limitare dell'esperienza napoleonica, s'impone con urgenza la necessità di chiarire cosa - nel concreto - di questo fondamentale ventennio d'esperienza comune si ridispiogò nei neo-ricostituiti Stati del nord-Italia post-napoleonici.

Di certo si può affermare che - molti decenni dopo la fine dell'esperienza francese - la deputazione provinciale di Bologna, organo esecutivo con competenze fiscali e di controllo composto da quattro a otto membri affiancata al prefetto dell'Italia liberale, svolgesse ancora un ruolo semi-rappresentativo. Con le parole di Nico Randeraad: «i prefetti bolognesi non approfondirono mai il problema di determinare da dove avesse origine questo mascherato “autogoverno” dell'amministrazione provinciale. È comunque suggestivo risalire ad un editto papale del 1831, che rafforzava i meccanismi decisionali a livello provinciale. Da allora (e ancora di più dopo un ulteriore editto del 1850) la provincia era divenuta in una certa misura un corpo rappresentativo locale, in parte eletto dal basso»<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Nico RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 1997, p. 190.



# BIBLIOGRAFIA

Piero AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, Carocci editore, 2014.

Piero AIMO, *Il Consiglio legislativo e la giustizia nell'amministrazione*, in Adele ROBBIATI BIANCHI (a cura di), *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale (1802-1814)*, Milano, Istituto Lombardo, 2006.

Piero AIMO, *Juges, administrateurs et consultants: l'expérience des Conseils de préfecture dans l'Italie napoléonienne (1800-1814)*, in Eric GOJOSSO (a cura di), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, Poitiers, LGDJ, 2005.

Piero AIMO, *Territorio e istituzioni nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica: la creazione del dipartimento*, «Storia amministrazione costituzione», Il Mulino, n. 11, 2003.

Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano, Giuffré editore, 1990.

Piero AIMO, *Un «chef d'oeuvre juridique»: la genesi della giustizia amministrativa*, «Amministrare, rivista quadrimestrale per la scienza dell'amministrazione pubblica», Milano, n. 3, dicembre 1986.

James AMELANG, *L'Europa delle città di Marino Berengo*, «Rivista Storica Italiana», n. 3, 2001.

Ada ANNONI, *Assistenza e beneficenza nell'età delle riforme*, in Aldo De MADDALENA, Ettore ROTELLI, Gennaro BARBARISI (a cura di), *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, Imola, Società editrice Il Mulino, vol. 3, 1982.

Livio ANTONIELLI, *L'Italia di Napoleone: tra imposizione e assimilazione di modelli istituzionali*, in Marco BELLABARBA (a cura di), *Gli imperi dopo l'Impero nell'Europa del XIX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2008.

Livio ANTONIELLI, *Venezia nel Regno italico: un'annessione di "basso profilo"*, in Donatella CALABI (a cura di), *Dopo la serenissima. Società, amministrazione e cultura nell'Ottocento Veneto*, Venezia, Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, 2001.

Livio ANTONIELLI, *Antonio Aldini e la segreteria di Stato a Parigi*, in Angelo VARNI (a cura di), *I «giacobini» nelle legazioni, gli anni napoleonici a Bologna e Ravenna*, Bologna, Costa editore, vol. 2, 1996.

Livio ANTONIELLI, *L'élite amministrativa nell'Italia napoleonica (Repubblica e Regno d'Italia)*, in *All'ombra dell'aquila imperiale, trasformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica (1802-1814)*, vol. II, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 1994.

Livio ANTONIELLI, *L'amministrazione delle acque dalla Repubblica cisalpina alla Repubblica italiana*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, Giuffré, vol. 1, 1985.

Livio ANTONIELLI, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna, Il Mulino, 1983.

Livio ANTONIELLI, *Alcuni aspetti dell'apparato amministrativo periferico nella Repubblica e nel Regno d'Italia*, in *Notabili e funzionari nell'Italia napoleonica*, «Quaderni storici», n. 37, 1978.

Fabienne AUDRAN, *La contribution du Conseil d'État à l'élaboration du régime des mesures spéciales d'instruction devant les conseils de préfecture (1800-1865)*, in Marc BOUVET, *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Paris, Litec, 2006.

Floriana BADIALI, Claudia IODICE, Stefano MAZZEO, *La volontaria giurisdizione e il regime patrimoniale della famiglia*, Milano, Giuffré editore, 2000.

Maria Francesca BALDINELLI, *Il Consiglio di Stato del Regno napoleonico: le procedure e il funzionamento*, «Società e storia», Anno XX, n. 78, 1997.

Sergio BARIZZA, *L'istituzione del Comune di Venezia, la prima amministrazione, la formazione dell'Archivio municipale*, in Donatella CALABI (a cura di), *Dopo la serenissima. Società, amministrazione e cultura nell'Ottocento Veneto*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze, lettere e arti, 2001.

Sergio BARIZZA, *Il Comune di Venezia 1806-1946*, Venezia, Comune di Venezia, 1987.

Mario BARSALI, *Angelelli Massimiliano*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 3, 1961.

Gino BENZONI (a cura di), *Le metamorfosi di Venezia, da capitale di Stato a città del mondo*, Venezia, Leo S. Olschki, 2001.

Marino BERENGO, *L'agricoltura veneta dalla caduta della Repubblica all'unità*, Milano, Banca commerciale italiana, 1963.

Adolfo BERNARDELLO, *Un episodio di collaborazione fra ingegneri veneti e pontifici (1821-1824)*, in Donatella CALABI (a cura di), *Dopo la serenissima. Società, amministrazione e cultura nell'Ottocento Veneto*, Venezia, Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, 2001.

Maria Luisa BETRI & Edoardo BRESSAN, *Gli ospedali in area padana fra Settecento e Novecento*, Milano, Franco Angeli, 1992.

Piero BEVILACQUA, *Venezia e le acque. Una metafora planetaria*, Roma, Donzelli editore, 1995.

Piero BEVILACQUA, *Le rivoluzioni dell'acqua, Irrigazione e trasformazioni dell'agricoltura tra Sette e Ottocento*, in Piero BEVILACQUA (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, Venezia, Marsilio editori, vol. 1, 1989.

Giorgio BIGATTI, *Acque e territorio. Note di storia sociale dell'ambiente*, in Maria Luisa BETRI & Duccio BIGAZZI (a cura di), *Ricerche di storia: economia e società*, Milano, Franco Angeli, vol. 2, 1996.

Giorgio BIGATTI, *La provincia delle acque. Ambiente, istituzioni e tecnici in Lombardia tra Sette e Ottocento*, Milano, Franco Angeli, 1995.

Giorgio BIGATTI, *Il corpo delle acque e strade tra età napoleonica e restaurazione 1806-1848. Reclutamento, selezione e carriere degli ingegneri*, «Storia e società», n. 56, 1992.

Giorgio BIGATTI, *Inerzie e progettualità della politica idraulica nella Lombardia napoleonica*, Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992.

Silvia BOBBI, *La progettazione del Naviglio di Pavia (1805-1808): il difficile avvio della politica d'intervento territoriale nel Regno d'Italia*, «Società e storia», n. 137, 2012.

Silvia BOBBI, *Antonio Cossoni (1756-1849): un grande direttore di Acque e strade*, «Le carte e la storia», 1/2009.

Silvia BOBBI, *La Milano dei Fè, appalti e opere pubbliche nel Settecento*, Milano, Rubbettino, 2006.

Silvia BOBBI, *Amministrazione e appalti nella Lombardia napoleonica*, «Storia Amministrazione Costituzione, Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica», Bologna, n.3, Il Mulino, 1995.

Maria Teresa BORGATO, *I progetti idraulici nel Polesine napoleonico*, in Filiberto AGOSTINI (a cura di), *Rovigo e il Polesine tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica 1797-1815*, Rovigo, Minelliana, 1999.

Marc BOUVET (a cura di), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Paris, Litec, 2006.

Giovanni BRANCACCIO, *Navigazione interna, rete viaria e infrastrutture portuali nell'Italia napoleonica*, «Rivista Napoleonica», 9/2004.

Edoardo BRESSAN, *L'assistenza pubblica dalla Cisalpina al Regno*, in Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI, *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992.

Edoardo BRESSAN, *Povertà e assistenza in Lombardia nell'età napoleonica*, Milano-Roma-Bari, Laterza, 1985.

Marie Françoise BRUN-JANSEM, *Le Conseil de préfecture de l'Isère, An VIII-1926*, Grenoble, C.R.H.E.S.I, 1981.

François BURDEAU, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, PUF, 1995.

François BURDEAU, *Histoire de l'administration française du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Editions de l'EHESS, 1989.

Emilio BUSSI, *Per la storia dei conflitti giurisdizionali dal Consiglio Legislativo al Consiglio di Stato (1797-1815)*, «Rivista di storia del diritto italiano», vol. 13, 1940.

Ivone CACCIAVILLANI, *Le leggi veneziane sul territorio 1471-1789. Boschi, fiumi, bonifiche e irrigazioni*, Limena/Padova, Signum edizioni, 1984.

Piero CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Padova, vol. I, 1942.

Eugenio CAMERLENGHI, *Verso il territorio merce*, in Marzio Achille ROMANI (a cura di), *Storia di Mantova, Uomini ambiente, economia, società, istituzioni*, Mantova, Tre lune edizioni, vol. 2, 2008.

Carlo CAPRA, «*La generosa nave*»: *appunti per una biografia di Giovanni paradisi (la formazione e l'esordio politico)*, in Maria Luisa BETRI & Duccio BIGAZZI (a cura di), *Ricerche di storia in onore di Franco della Peruta*, Milano, Franco Angeli, vol. 1, 1996.

Carlo CAPRA, *Il Settecento*, in Domenico SELLA & Carlo CAPRA, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, Milano, UTET, 1984.

Mario CARAVALE, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Aldo CARERA, *Continuità e discontinuità: la viabilità lombarda e veneta in età francese*, «*Rivista italiana di studi napoleonici*»; anno XXXIV, 1-2/2001.

Aldo CARERA, *L'età francese nell'evoluzione del sistema stradale lombardo*, in Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992.

Cesarina CASANOVA, *Comunità e governo pontificio in Romagna in età moderna*, Bologna, CLUEB, 1981.

Eugenio CAZZANI, *L'Archivio Parrocchiale di Santa Tecla nel Duomo di Milano*, Milano, NED, 1983.

Jacques CHEVALLIER, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970.

Giuseppe CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1928.

Jean-Jacques CLÈRE, *Genèse des tribunaux administratifs français (1800-1953)*, in Eric GOJOSSO (a cura di), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, Poitiers, LGDJ, 2005.

Jean-Jacques CLÈRE, *Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs*, «Mémoires de la Société pour l'histoire du droit et des institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romans», vol. 57, 2000.

Giorgio CHITTOLINI, *Stati padani, «Stato del rinascimento»: problemi di ricerca*, in Giovanni TOCCI (a cura di), *Persistenze feudali e autonomie comunitative in stati padani fra Cinque e Settecento*, Bologna, 1988.

Andrea DA MOSTO, *L'Archivio di Stato di Venezia*, Biblioteca d'arte editrice, vol. I, 1937.

Elisabetta DAL CARLO, *Le porcellane dell'ambasciatore*, Venezia, Arsenale Editrice, 1998.

Angela DE BENEDICTIS, *La «Libertà prescritta». Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento*, in Luca MANNORI (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, CUEN, 1997.

Angela DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto, Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologna, Il Mulino, 1995.

Angela DE BENEDICTIS, *Patrizi e comunità, il governo del contado bolognese nel '700*, Bologna, il Mulino, 1984.

Angela DE BENEDICTIS, *Governo cittadino e riforme amministrative a Bologna nel '700*, in *Famiglie senatorie e istituzioni cittadine a Bologna nel Settecento*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1980.

Antonino DE FRANCESCO, *L'Italia di Bonaparte, politica, statualità, e nazione nella penisola tra due rivoluzioni, 1796-1821*, Milano, UTET, 2011.

Franco DELLA PERUTA, *Cultura e organizzazione del sapere nella Lombardia dell'Ottocento. L'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere dalla fondazione all'unità d'Italia*, in ADELE ROBBIATI BIANCHI (a cura di), *L'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere (secoli XIX-XX)*, Milano, Istituto Lombardo Accademia di Scienze e lettere, 2007.

Gianluigi DELLA VALENTINA, *L'agricoltura si rinnova. Si impongono gelso e granoturco*, in *Storia economica e sociale di Bergamo, il tempo della Serenissima*, Bergamo, Fondazione per la storia economica e sociale di Bergamo, 2006.



Renzo DEROSAS, *Regime agrario e proprietà fondiaria nella provincia di Rovigo nella prima metà dell'Ottocento*, in Filiberto AGOSTINI (a cura di), *Rovigo e il Polesine tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica 1797-1815*, Rovigo, Minelliana, 1999.

Francesco DI DONATO, *Un costituzionalismo di antico regime? Prospettive socio-istituzionali di storia giuridico comparata*, in Denis RICHET, *Lo spirito delle istituzioni. Esperienze costituzionali nella Francia moderna*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1998, p. XIII.

Mario FANTI (a cura di), *Inventari dei manoscritti delle biblioteche d'Italia – Raccolta Malvezzi de' Medici*, Bologna - Biblioteca comunale dell'Archiginnasio, parte prima, vol. XC, Firenze, Leo S. Olschki editore, 1977.

Raffaele FEOLA, *La monarchia amministrativa, il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Napoli, Jovene editore, 1984.

Bruno FERRARO, *Delle società*, Padova, CEDAM, 1989.

Silvio FRONZONI, *Sistema agrario ed equilibri idraulici tra XVIII e XIX secolo*, in *Problemi d'acque a Bologna in età moderna*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1983.

Anna Maria GALLI, *Gli scambi e le relazioni economiche interne e internazionali*, in *Storia economica e sociale di Bergamo, dalla fine del Settecento all'avvio dello Stato unitario*, Fondazione per la storia economica e sociale di Bergamo, 1994.

Andrea GARDI, *Lo Stato in provincia. L'amministrazione della Legazione di Bologna durante il regno di Sisto V (1585-1590)*, Bologna, Istituto per la Storia di Bologna, 1994.

Silvia GASPARINI, *La disciplina giuridica dei lavori pubblici a Venezia nell'età moderna, i fondi archivistici del Magistrato alle Acque e dei Provveditori di Comun: ricerche e ipotesi*, Padova, CEDAM, 1993.

Ingrid GERMANI, *Assunteria d'acque: osservazioni sulla «memoria» scritta*, in *Problemi d'acque a Bologna in età moderna*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1983.

Alfeo GIACOMELLI, *Le partecipanze emiliane tra mito, evoluzione storica e produttività agraria*, in Euride FREGNI, *Terre e comunità nell'Italia padana, il caso delle partecipanze agrarie emiliane: da beni comuni a beni collettivi*, «Cheiron», n.14-15, 1990-1991.

Alfeo GIACOMELLI, *Le aree chiave della bonifica bolognese*, in *Problemi d'acqua a Bologna in età moderna*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1983.

Mario GLIOZZI, *Aldini Giovanni*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, vol. 2, 1960.

Jacques GODECHOT, *Originalité et imitation dans les institutions italiennes de l'époque Napoléonienne*, in *Colloquio internazionale sulla storia dell'Italia giacobina e napoleonica*, «Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea», voll. XXIII-XXIV, 1971-1972.

Michele GOTTARDI, *Da Manin a Manin: istituzioni e ceti dirigenti dal '97 al '48*, Mario ISNENGHI e Stuart WOOLF (a cura di), *Storia di Venezia*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2002.

Eric GOJOSSO (a cura di), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, Poitiers, LGDJ, 2005.

Floriano GRIMALDI, *La santa casa di Loreto e le sue istituzioni*, Accademia fulginea di lettere, scienze e arti, vol. 3, 2006.

Angelo JANNUZZI & Paolo LOREFICE, *Manuale della volontaria giurisdizione*, Milano, Giuffré editore, 2002.

Jacques LE GOFF, *Le moyen âge*, in Alain Burguière, André Burguière, Robert Descimon, Jacques Revel, Jacques (dir), *Histoire de la France : L'État et les pouvoirs*, Paris, Seuil, 1989.

Arlette LEBIGRE, *La justice du roi. La vie judiciaire dans l'ancienne France*, Paris, Éditions Albin Michel S. A., 1988.

Stefano LEVATI, *Società*, in Maria Pia DONATO, David ARMANDO, Massimo CATTANEO, Jean-François CHAUVARD, *Atlante storico dell'Italia rivoluzionaria e napoleonica*, Roma, École française de Rome, 2013.

Alberto LIVA, *La «nuova pianta» del Magistrato di sanità*, in Aldo De MADDALENZA, Ettore ROTELLI, Gennaro BARBARISI (a cura di), *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, Imola, Società editrice Il Mulino, vol. 3, 1982.

Danièle LOSCHAK, *Le rôle politique du juge administratif français*, Thèse pour le doctorat, Université de Paris, Faculté de droit et de sciences économiques, soutenue le 17 décembre 1970, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972.

Carlo MANELLI, Eugenio BONVICINI & Eugenio SARRI, *La Massoneria a Bologna dal XVIII al XX secolo*, Lecce, Youcanprint, 2014.

Stefano MANNONI, *Une et indivisible, storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè editore, vol. 1, 1994.

Luca MANNORI, *Introduzione*, in Luca MANNORI (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, CUEN, 1997.

Luca MANNORI, *Il sovrano tutore, pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (Sec. XVI-XVIII)*, Milano, Giuffrè editore, 1994.

Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, vol. 1, Giuffrè editore, 1987.

Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano, vol. 2, Giuffrè editore, 1987.

Antonio MASIELLO & Renzo BRAMA, *La volontaria giurisdizione presso la pretura*, Milano, Giuffrè editore, 1986.

Guido MELIS, *Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, Giuffrè, vol. 2, 1985.

Bernard MERCUZOT (a cura di), *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après: survivance ou pérennité?*, colloque organisé à Amiens les 9 et 10 mars 2000 par le Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie CURAPP et le Centre régional d'études et de recherches administratives et politiques de Picardie (CRERAPP), PUF, 2000.

Marco MERIGGI, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, Bologna, Il Mulino, 1983.

Jean-Louis MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985.

Cédric MICHON, *Essai de synthèse. Conseils et conseillers en Europe occidentale (v. 1450-V. 1550)*, Cédric MICHON (sous la direction de), *Conseils e conseillers dans l'Europe de la Renaissance*, Tours-Rennes, PUT-PUR, 2012.

Michela MINESSO, *L'ingegnere dall'età napoleonica al fascismo. Formazione e professionalità*, in Franca COSMAI & Stefano SORTENI, *L'ingegneria civile a Venezia. Istituzioni, uomini, professioni da Napoleone al fascismo*, Venezia, Marsilio editori, 2001.

Paola MITA, *L'archivio di un mercante di seta: il "negoziò per la fabbrica dei veli di Domenico Maria Bettini"*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XLIX, n. 1, 1989.

Simona MORI, «*Costituzionali operazioni*»: note sui lavori del Consiglio legislativo napoleonico nel Regno d'Italia, in Stefano LEVATI & Marco MERIGGI (a cura di), *Con la ragione e col cuore, Studi dedicati a Carlo Capra*, Franco Angeli, 2008.

Ugo MOZZI, *I Magistrati veneti alle acque ed alle bonifiche*, Bologna, Zanichelli editore, 1927.

Alessandro OLIANI, *Problemi d'acque nell'Oltrepò mantovano (secoli XVI-XVIII)*, in Franco CAZZOLA (a cura di), *Acque di frontiera*, Bologna, CLUEB, 2000.

Anna Rita OSTINELLI, *I cancellieri del censo nella Lombardia teresiana*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, Giuffrè, vol. 1, 1985.

Bernard PACTEAU, *Les conseils de préfecture au XIX<sup>ème</sup> siècle. Installation, implantation et interrogations*, Eric GOJOSSO (a cura di), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, Poitiers, LGDJ, 2005.

Emanuele PAGANO, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone, Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma, Carocci editore, 2007.

Emanuele PAGANO, *Il Comune di Milano nell'età napoleonica (1800-1814)*, Milano, Vita e Pensiero, 2002.

Emanuele PAGANO, *Uffici e personale amministrativo del Dipartimento del Reno (1802-1814): Amministrazione dipartimentale, Prefettura e Vice-prefetture*, in Angelo VARNI (a cura di), *I «giacobini» nelle legazioni, gli anni napoleonici a Bologna e Ravenna*, Bologna, Costa editore, vol. 2, 1996.

Walter PANCIERA & Saverio RUSSO, *Introduzione*, in Maria Pia DONATO, David ARMANDO, Massimo CATTANEO, Jean-François CHAUVARD, *Atlante storico dell'Italia rivoluzionaria e napoleonica*, Roma, École française de Rome, 2013.

Piero PEDROTTI, *Le vicende della Prima Repubblica italiana nei giudizi di un diplomatico austriaco*, Modena, Società tipografica modenese, 1953.

Luigi PERAZZINI, *I Savini, tra pittura e rivoluzione: memorie di una villa scomparsa*, «Quaderni del Savena», n. 12, 2012.

Ugo PETRONIO, *Il Senato di Milano, istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel Ducato di Milano da Carlo V a Giuseppe II*, Milano, Giuffré, 1972.

Emanuele PIGNI, *Ferdinando Marescalchi. Il ministro dimenticato di Napoleone*, «Annali di storia moderna e contemporanea», n. 1, 1995.

Enzo PISCITELLI, *Agucchi Legnani*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1960.

Enzo PISCITELLI, *Aldini Antonio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, vol. 2, 1960.

Monica PRETI, *Ferdinando Marescalchi (1754-1816): un collezionista italiano nella Parigi napoleonica*, Bologna, Minerva, 2005.

Bartolomeo QUATRARO, *Statuti sociali e volontaria giurisdizione societaria*, Milano, Giuffré editore, 1996.

Bartolomeo QUATRARO, Marco CONFALONIERI, Adriano PROPERSI, *La volontaria giurisdizione societaria, orientamenti dei tribunali italiani*, Milano, Pirola editore, 1991.

Nico RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 1997.

Marcel RICHARD, *Le droit de Pétition, une institution transposée du milieu national dans le milieu international*, Éditions Paul Robaud, 1932.

Bruno RIGOBELLO, *Consorzi e retratti nel Polesine in età estense e veneziana*, in Franco CAZZOLA & Achille OLIVIERI, *Uomini, terra e acque. Politica e cultura idraulica nel Polesine tra Quattrocento e Seicento*, Rovigo, Minelliana, 1990.

Melchiorre ROBERTI, *Milano capitale napoleonica. La formazione di uno Stato moderno, 1796-1814*, Milano, Fondazione Treccani degli alfieri per la storia di Milano, vol. 2, 1947.

Edoardo ROSA, *L'assunteria di sanità nella difesa della salute pubblica a Bologna durante il XVIII secolo*, in *Famiglie senatorie e istituzioni cittadine a Bologna nel Settecento*, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1980.

Lauro ROSSI, *Paradisi Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 81, 2014.

Enrico ROVEDA, *Il beneficio delle acque. Problemi di storia dell'irrigazione in Lombardia tra XV e XVIII secolo*, in Enrico ROVEDA, *Uomini, terre e acque, Studi sull'agricoltura della "Bassa lombarda" tra XV e XVII secolo*, Milano, Franco Angeli, 2012.

Alessandra SAMBO, *L'amministrazione dello Stato nel settore dei lavori pubblici a Venezia dall'età napoleonica all'unità: istituzioni e figure professionali*, in Franca COSMAI & Stefano SORTENI, *L'ingegneria civile a Venezia. Istituzioni, uomini, professioni da Napoleone al fascismo*, Venezia, Marsilio editori, 2001.

Pierre SANDEVOIR, *Études sur le recours de pleine jurisdiction*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964.

Raffaele SANTORO, *L'amministrazione dei lavori pubblici nello Stato pontificio dalla prima Restaurazione a Pio IX*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XLIX, n. 1, 1989.

Moira SBRAVATI, *Il conte Ercole Bevilacqua soprintendente alle acque e digagne dello Stato mantovano*, in Eugenio CAMERLENGHI, Viviana REBONATO, Sara TAMMACCARO (a cura di), *Il paesaggio mantovano nelle tracce materiali, nelle lettere e nelle arti*, Firenze, Leo S. Olschki, 2010.

Giovanni SCARABELLO, *Venezia nel napoleonico Regno d'Italia*, in Michele GOTTARDI (a cura di), *Venezia suddita*, Venezia, Marsilio, 1999.

Giorgio SCARPA, *Problemi di viabilità nel Veneto del primo Ottocento*, in Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992.

Aurora SCOTTI, *Le Accademie di belle arti negli anni napoleonici*, in Elena BRAMBILLA, Carlo CAPRA, Aurora SCOTTI (a cura di), *Istituzioni e cultura in epoca napoleonica*, Milano, Franco Angeli, 2008.

Domenico SELLA & Carlo CAPRA, *Il Ducato di Milano 1535-1796*, Milano, UTET, 2010.

Giorgio SIMONCINI, *L'intervento pubblico in Italia in periodo napoleonico: territori annessi all'Impero e Regno d'Italia*, Giuliana RICCI & Giovanna D'AMIA (a cura di), *La cultura architettonica nell'età della restaurazione*, Milano, Mimesis, 2002.

Giorgio SIMONCINI, *Aspetti della politica napoleonica dei lavori pubblici in Italia*, in *Villes et territoire pendant la période napoléonienne (France et Italie)*, Roma, École française de Rome, 1987.

Giorgio SIMONCINI, *La legislazione viaria nel Regno d'Italia (1803-1806)*, «Storia urbana», Anno VI, n. 25, 1983.

Giorgio SIMONCINI, *La viabilità nelle città italiane del periodo napoleonico, le fonti delle archives nationales di Parigi*, «Storia Urbana», Anno VI, n. 19, 1982.

Francesca SOFIA, *Olonisti e cispadani nei dibattiti del Consiglio legislativo*, in *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale 1802-1814*, in Adele ROBBIATI BIANCHI (a cura di), *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale (1802-1814)*, Istituto Lombardo, 2006.

Francesca SOFIA, *Il nuovo diritto pubblico: cultura e prassi*, in Angelo VARNI (a cura di), *I «giacobini» nelle legazioni», gli anni napoleonici a Bologna e Ravenna*, Bologna, Costa editore, vol. 2, 1996.

Francesca SOFIA, *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Roma, Carucci editore, vol. 1, 1988.

Francesca SOFIA, *In margine al diritto pubblico di Romagnosi*, «Clio», anno XXIII, n. 3, 1987.

Stefano TABACCHI, *Il buon governo, Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, Viella, 2007.

Evgenij Viktorovič TARLE, *La vita economica dell'Italia napoleonica*, Torino, Giulio Einaudi editore, 1950.

Carlo TOGLIANI, *Gestione e amministrazione dalle digagne ai consorzi idraulici*, in Eugenio CAMERLENGHI, Viviana REBONATO, Sara TAMMACCARO (a cura di), *Il paesaggio mantovano nelle tracce materiali, nelle lettere e nelle arti*, Firenze, Leo S. Olschki, 2010.

Francesco TONELLI, *Mantova coi suoi rapporti al bene della monarchia*, Vienna, Appresso d'Ignazio Alberti, 1793.

Nelli-Elena VANZAN MARCHI, *Le leggi di sanità della Repubblica di Venezia*, vol. I, Vicenza, Neri Pozza editore, 1994.

Angelo VARNI, *Bologna napoleonica. Potere e società dalla Repubblica cisalpina al regno d'Italia (1800-1806)*, Massimiliano Boni editore, 1973.

Alfredo VIGGIANO, *Politics and Constitution*, in Eric R. DURSTELER (edit), *A companion to Venetian History, 1400-1797*, Leiden- Boston, Brill, 2013.

Pasquale VILLANI, *Italia napoleonica*, Napoli, Guida editori, 1978.

Pierre VILLARD, *Histoire des institutions publiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 2004.

Robert VILLERS, *La justice retenue en France. Cours d'histoire des institutions politiques et administratives du moyen âge et des temps modernes*, Paris, 1970.

Paolo VIOLA, *L'Europa moderna. Storia di un'identità*, Torino, Einaudi, 2004.

Carlo ZAGHI, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino, UTET, 1986.

Carlo ZAGHI, *Potere chiesa e società, studi e ricerche sull'Italia giacobina e napoleonica*, Napoli, Istituto universitario orientale, 1984.

Renato ZANGHERI, *La proprietà terriera e le origini del risorgimento bolognese (1789-1804)*, Bologna, Zanichelli, 1961.



Alvise ZORZI, *Napoleone a Venezia*, Milano, Mondadori, 2010.

Guido ZUCCONI, *Ingegneri d'acque e strade*, in Giovanni Luigi FONTANA & Antonio LAZZARINI (a cura di), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1992.



# FONTI A STAMPA

Vincenzo CUOCO, *Osservazioni sul Dipartimento dell'Agogna (1802)*, in Antonino DE FRANCESCO & Luigi BISCARDI (a cura di), *Scritti di Statistica e di pubblica amministrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

Jean-Jacques-Régis de CAMBACÉRÈS, *Mémoires inédits: éclaircissements publiés par Cambacérés sur les principaux événements de sa vie politique*, Testo curato da Jean TULARD & Laurence CHATEL, Paris, Librairie académique Perrin, vol. 1, 1999.

Carlo ZAGHI, *I carteggi di Francesco Melzi d'Eril, duca di Lodi, Il Regno d'Italia*, Milano, Museo del risorgimento e raccolte storiche del Comune di Milano, 1965.

Carlo ZAGHI, *I carteggi di Francesco Melzi d'Eril, duca di Lodi, La vicepresidenza della Repubblica italiana*, Milano, Museo del risorgimento e raccolte storiche del Comune di Milano, vol. 1, 1958.

Teresa MUZZI, *Vita di Ferdinando Marescalchi, patrizio bolognese*, Milano, Arese, 1932.

Luigi RAVA, *Il Consiglio di Stato nel Regno italico e l'opera di napoleone I Re (1805-1814)*, in *Il Consiglio di Stato, studi in occasione del centenario*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, vol. 1, 1932.

Tommaso CASINI, *I deputati al Congresso Cispadano*, «Rivista storica del Risorgimento italiano», vol. 2, 1897.

Vittorio FIORINI, *Gli atti del congresso cispadano nella città di Reggio*, Edizioni Dante Alighieri, 1897.

Angelo MARTINI, *Manuale di metrologia ossia misure, pesi e monete in uso attualmente e anticamente presso tutti i popoli*, Torino, Ermanno Loerscher, 1883.

Eugenio di BEAUHARNAIS, *Memorie del Regno d'Italia*, Milano, Corona e Cimi editori, vol. 3, libro 7, 1870.

*La legge, monitore giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia*, Firenze, Tipografia dell'Associazione, parte seconda, anno VII, 1867.

Giuseppe GARONE, *I reggitori di Novara*, Novara, Stamperia di Francesco Merati, 1865.

Antonio ZANOLINI, *Antonio Aldini ed i suoi tempi. Narrazione storica con documenti inediti o poco noti*, Firenze, Felice Le Monnier, vol. 1, 1864.

Cristina BELGIOIOSO, *Studi intorno alla storia della Lombardia negli ultimi trent'anni e delle cagioni del difetto d'energia dei Lombardi: manoscritto in francese di un Lombardo, voltato in italiano da un Francese*, Parigi, 1847.

Serafino MAZZETTI, *repertorio di tutti i professori antichi e moderni di Bologna*, 1847.

Alessandro ZANOLI, *Sulla milizia cisalpina, cenni storico statistici dal 1796 al 1814*, Milano, Borroni e Scotti, vol. 1, 1845.

Alessandro DE GIORGI, *Opere di G. D. Romagnosi*, vol. IV, p. II, 1842.

Melchiorre GIOIA, *Statistica del Dipartimento del Mincio, opera postuma*, Milano, Tipografia Brambilla, 1838.

*Raccolta di leggi regolamenti e discipline intorno al canale di Reno di Bologna, stampata ad uso interno d'ufficio d'ordine dell'illustrissima assunteria consorziale del canale di Reno*, Bologna, Tipi governativi della Volpe al Sassi, 1838.

Gian Domenico ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Giovanni Silvestri, 1837.

*Collezione delle scelte consultazioni forensi di Giandomenico Romagnosi*, Milano, Dai tipi di M. Carrara, Tomo. I, 1836.

Nicolas Jean Baptiste BOYARD, *Manuel des officiers municipaux : nouveau guide des maires, adjoints et conseillers municipaux, dans leurs rapports avec l'ordre administratif et l'ordre judiciaire, les Collèges électoraux, la Garde nationale, l'Armée, l'Administration forestière, l'Instruction publique et le*

*clergé, selon la législation nouvelle, suivi, d'un formulaire de tous les actes d'administration et de police administrative et judiciaire*, Paris, Librairie encyclopédique de Roret, 1835.

Pietro PANGALDI, *Della inalveazione de' torrenti arginati secondo che ne insegnano le vicende del Reno d'Italia (memoria dell'ispettore Pietro Pancaldi, ingegnere in capo della provincia di Bologna)*, Bologna, Dai tipi del Nobili e comp., 1830.

Michele PLACUCCI, *Memorie storiche sul passaggio per la città di Forlì di sua santità Papa Pio VII felicemente regnante e sul ripristinamento del di lui governo*, Faenza, Presso Pietro Conti, 1822.

*Atti della commissione speciale destinata dalla santità di nostro signore Papa Pio VII per le risaie della provincia bolognese, ed altre, l'anno 1816*, Roma, Presso Vincenzo Poggioli stampatore camerale, 1818.

*Biblioteca italiana o sia giornale di letteratura scienze ed arti compilato da vari letterati*, Milano, Presso la redazione del giornale, vol. XII, 1818.

Gaetano MELZI, *Dizionario di opere anonime e pseudonime di scrittori italiani o come che sia aventi relazione all'Italia*, Milano, Coi torchi di Luigi Di Giacomo Pirola, Tomo II, 1852, p. 297; il Libro è: *Osservazioni sul discorso pubblicato per le stampe Marsigli di Bologna col titolo Delle risaie e de' loro pessimi effetti*, Forlì, Tipografia Casali, 1815.

Giuseppe PRINA, *Conto dell'amministrazione delle finanze del regno d'Italia*, 1812.

*Almanacco reale per l'anno 1811*, Milano, Reale Stamperia, 1811.

*Codice dei podestà e dei sindaci del Regno d'Italia*, Milano, Dalla Reale stamperia, 1811.

Raimondo FERRETTI, *Istoria d'Ancona capitale della marca anconitana dell'Abbate Leoni*, Ancona, Dalla tipografia Baluffi, vol. 1, 1810.

Angiolo SALOMONI, *Memorie storico-diplomatiche degli ambasciatori, incaricati d'affari, corrispondenti, e delegati che la città di Milano inviò ai diversi suoi principi dal 1500 al 1796*, Milano, Tipografia Fulini, 1806.

*Bollettino delle leggi e decreti imperiali pubblicati dalla consulta straordinaria negli stati romani*, Roma, Luigi Perego stampatore, vol. 4, 1809.

*Almanacco reale per l'anno bisestile*, Milano, Dalla reale stamperia, 1808.

*Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808.

G. P. FRANK, *Sistema completo di polizia medica*, Milano, Presso Pirotta e Maspero Stampatori-Libraii, vol. 7, 1807.

Antonio SABATTI, *Quadro storico del Dipartimento del Mella*, Brescia, Per Nicolo Bettoni, 1807.

Alfonso OLDELLI, *Dizionario storico ragionato dei cittadini illustri del Canton Ticino*, Milano, Valadini, 1807.

Carlo AMORETTI, *Viaggio da Milano ai tre laghi maggiore, di Lugano e di Como*, Milano, Dalla tipografia Scorza e Compagno, 1806.

C. A. BARBIELLINI, *Nuova descrizione geografica d'Italia, antica, e moderna, cosmografica, fisica, topografica, di commercio e d'industria, politica, statistica, etho-grafica, ed istorica*, Milano, Dalla Stamperia de Bigli, Parte I, 1806.

*Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 1, 30 dicembre 1806.

M. FLEURIGEON, *Code administratif, ou recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes, relatives aux fonctions administratives et de police des Préfets, des Sous-Préfets, Maires, Adjoints et Commissaires de police, et aux attributions des Conseils de Préfecture, de Département, d'Arrondissement Communal et de Municipalité jusqu'au le janvier 1806*, Paris, vol. 1, 1806.

*La consulta di Stato ai popoli del Regno d'Italia*, Milano, Dai torchi di Luigi Veladini stampatore nazionale, 1805.

Melchiorre GIOIA, *Sul dipartimento del Lario, discussione economica*, Milano, Presso Pirotta e Maspero Stampatori-libraii in Santa Margherita, 1804.

Giovanni MAIRONI DA PONTE, *Osservazioni sul dipartimento del Serio*, Bergamo, Da Alessandro Natali, 1803.

Giuseppe ROVELLI, *Storia di Como descritta dal cittadino Giuseppe Rovelli*, Como, Dalle stampe di Parte III, Tomo III, Antonio Ostinelli Impressore dipartimentale, 1803.

*Osservazioni sul Dipartimento dell'Agogna dal cittadino L. Liuzzoli, commissario del governo presso lo stesso Dipartimento, dirette al cittadino F. Melzi d'Eril*, Milano, Dalla tipografia di Nobile e Tosi, 1802.

J.-B. SIREY, *Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public depuis l'avènement de Napoléon*, Paris, Arcade Lamoignon, Tome 1<sup>er</sup>, 1<sup>re</sup> partie, antérieur à l'an X – 1800-1801.

*Bullettin des lois de la République française*, 3<sup>e</sup> série, tome premier, paris, Imprimerie de la République, Brumaire an IX (1800).

*Raccolta delle leggi, proclami, ordini ed avvisi pubblicati in Milano: dal giorno 13 Pratile Anno VIII. (2. Giugno 1800.) epoca del ritorno dell'Armata Francese in questa città*, Vol. 1, Luigi Veladini; Tra i firmatari si trovano Petiet presidente, e Sommariva, Visconti e Ruga membri del comitato.

*Costituzione della Repubblica cisalpina. Anno V della Repubblica Francese (MDCCXCVII)*; Milano, nella stamperia di Giuseppe Galeazzi, 1797; in Civiche Raccolte storiche, Biblioteca del museo del Risorgimento di Milano, MPP 3498.

*Costituzione della Repubblica francese, accettata dalle Assemblee primarie del popolo, e proclamata dalla Convenzione nazionale come Legge fondamentale della Repubblica a' 25 Settembre 1795*, Seconda edizione, Parte prima; in Civiche Raccolte storiche, Biblioteca del museo del Risorgimento di Milano, MPP 3498.





# FONTI

## RIFERIMENTI NORMATIVI

- **Legge francese 28 piovoso dell'anno VIII**
- **Legge 9 nevoso anno IX (30 dicembre 1800)**  
*Raccolta delle leggi, proclami, ordini ed avvisi pubblicati in Milano: dal giorno 13 Pratile Anno VIII. (2. Giugno 1800.) epoca del ritorno dell'Armata Francese in questa città, Milano, Luigi Veladini, vol. 1, 1800.*
- **Deliberazione 2 frimaio anno X (23 novembre 1801)**  
*Raccolta di leggi regolamenti e discipline intorno al canale di Reno di Bologna, stampata ad uso interno d'ufficio d'ordine dell'illustrissima assunteria consorziale del canale di Reno, Bologna, Tipi governativi della Volpe al Sassi, 1838.*
- **Costituzione italiana di Lione del 26 gennaio 1802**  
BL, vol. 1, 1802
- **Decreto 25 maggio 1802**  
BL, vol. 1, 1802
- **Legge 10 luglio 1802**  
BL, vol. 1, 1802
- **Legge 22 luglio 1802**  
BL, vol. 1, 1802
- **Legge 24 luglio 1802**  
BL, vol. 1, 1802
- **Decreto 17 ottobre 1802**  
BL, vol. 1, 1802
- **Decreto 27 dicembre 1802**  
BL, vol. 1, 1802
- **Proclama 8 febbraio 1803**  
FU, vol. 1803
- **Regolamento 4 marzo 1803**  
BL, vol. 1, 1803
- **Legge 12 frimaio anno XII (6 marzo 1803)**  
ASMI, Fondo Melzi, b. 1.
- **Circolare 19 marzo 1803**  
BL, vol. 1, 1802
- **Proclama 3 maggio 1803**  
FU, vol. 1, 1803
- **Decreto 6 maggio 1803**  
*Raccolta di leggi regolamenti e discipline intorno al canale di Reno di Bologna, stampata ad uso interno d'ufficio d'ordine dell'illustrissima assunteria consorziale del canale di Reno, Bologna, Tipi governativi della Volpe al Sassi, 1838*
- **Proclama 3 giugno 1803**  
FU, vol. 1, 1803
- **Proclama 18 luglio 1803**  
FU, vol. 1, 1803
- **Proclama 12 agosto 1803**  
FU, vol. 1, 1803
- **Decreto 23 novembre 1803**  
BL, vol. 1, 1803

- **Legge 27 marzo 1804**  
BL, vol. 1, 1804
- **Legge 20 aprile 1804**  
BL, vol. 1, 1804
- **Primo Statuto costituzionale del 19 marzo 1805**  
BL, vol. 1, 1805
- **Decreto 9 maggio 1805**  
BL, vol. 1, 1805
- **Terzo Statuto costituzionale del 5 giugno 1805**  
BL, vol. 1, 1805
- **Decreto 7 giugno 1805**  
BL, vol. 1, 1805
- **Decreto 8 giugno 1805**  
BL, vol. 1, 1805
- **Decreto 25 giugno 1805**  
BL, vol. 1, 1805
- **Istruzioni del 14 luglio 1805**  
BL, vol. 2, 1805
- **Decreto 23 luglio 1805**  
BL, vol. 2 1805
- **Decisione ministeriale del 7 agosto 1805**  
*Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'Interno del Regno d'Italia*, Milano, dalla stamperia reale, vol. 1, 1808
- **Decreto 19 ottobre 1805**  
BL, vol. 2, 1805
- **Regolamento 20 ottobre 1805**  
BL, vol. 2, 1805
- **Decreto 25 aprile 1806**  
BL, vol. 1, 1806
- **Decreto 6 maggio 1806**  
BL, vol. 2, 1806
- **Regolamenti 20 maggio 1806**  
BL, vol. 2, 1806
- **Decreto 12 giugno 1806**  
BL, vol. 2, 1806
- **Decreto 25 luglio 1806**  
BL, vol. 2, 1806
- **Decreti 3 settembre 1806**  
BL, vol. 3, 1806
- **Decreto 5 settembre 1806**  
BL, vol. 3, 1806
- **Decreto 6 ottobre 1806**  
BL, vol. 2, 1806
- **Decreto 24 ottobre 1806**  
*Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, 30 dicembre 1806
- **Decreto 11 novembre 1806**  
BL, vol. 3, 1806
- **Prospetto del nuovo sistema d'amministrazione d'acque e strade 18 novembre 1806**  
ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2.
- **Decreto 11 dicembre 1806**  
BL, vol. 3, 1806
- **Decreto 22 gennaio 1807**  
BL, vol. 1, 1807
- **Decreto primo maggio 1807**  
BL, vol. 1, 1807
- **Decreto 14 maggio 1807**  
ASMI, Fondo AeS, b. 16
- **Circolare 15 maggio 1807**  
ASVE, PFDA, b. 28
- **Decreto 15 settembre 1807**  
BL, vol. 2, 1807
- **Decreto 7 dicembre 1807**  
BL, vol. 3, 1807
- **Decreto 19 dicembre 1807**  
BL, vol. 3, 1807
- **Decreto 21 dicembre 1807**  
AMV, b. 19

▪ **Circolare 6 febbraio 1808**

*Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807

▪ **Decreto 19 febbraio 1808**

BL, vol. 1, 1808

▪ **Decreto 30 marzo 1808**

*Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' Magistrati e del corpo degl'ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, Milano, Dalla stamperia reale, vol. 2, 1807

▪ **Decreto 6 maggio 1808**

BL, vol. 1, 1808

▪ **Decreto primo luglio 1808**

BL, vol. 2, 1808

▪ **Decreto 3 febbraio 1809**

BL, vol. 1, 1809

▪ **Circolare 13 dicembre 1809**

ASMI, URPM, b. 33.

▪ **Circolare 15 gennaio 1810**

ASBG, PFDS, b. 1

▪ **Decreto 20 novembre 1810**

BL, vol. 3, 1810

▪ **Circolare primo agosto 1812**

ASMI, URPM, b. 8.

▪ **Circolare del 16 settembre 1812**

ASMI, URPM, b. 5

▪ **Decreto 11 luglio 1813**

BL, vol. 2, 1813.

# FONDI ARCHIVISTICI

## Italia

### BERGAMO

#### Archivio di stato

- ASBG, PFDS, b. 1
- ASBG, PFDS, b. 89
- ASBG, PFDS, b. 633
- ASBG, PFDS, b. 926
- ASBG, PFDS, b. 941
- ASBG, PFDS, b. 1903
- ASBG, PFDS, b. 1904
- ASBG, PFDS, b. 1905
- ASBG, PFDS, b. 1908
- ASBG, PFDS, b. 1909

#### Biblioteca comunale Angelo Mai

- BCBG, Carteggio Lorenzo Mascheroni, 1930

### BOLOGNA

#### Archivio Di Stato

- ASBO, LPCT, b. 3
- ASBO, LPCT, b. 7
- ASBO, MCRP, b. C
- ASBO, MCRP, b. D
- ASBO, MCRP, b. F
- ASBO, MCRP, b. G
- ASBO, MCRP, b. Q
- ASBO, MCRP, b. S
- ASBO, PFAR, 1810, b. 65
- ASBO, PFAR, 1810, b. 66
- ASBO, PFAR, 1810, b. 67
- ASBO, PFAR, 1810, b. 68
- ASBO, PFCP, 1805, b. 1
- ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 1-2
- ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 3
- ASBO, PFDR, 1806, t. 1, r. 5
- ASBO, PFDR, 1807, t. 7, r. 3, 4, 5
- ASBO, PFDR, 1807, t. 14, r. 1, 2, 4
- ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 1
- ASBO, PFDR, 1807, t. 25, r. 3, b. 2
- ASBO, PFDR, 1807, t. 27, r. 1-11
- ASBO, PFDR, 1808, t. 1, r. 4.
- ASBO, PFDR, 1808, t. 14, r. 3
- ASBO, PFDR, 1808, t. 15, r. 9
- ASBO, PFDR, 1809, t. 1, r. 5
- ASBO, PFDR, 1809, t. 14
- ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 1-3
- ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 3, b. 2
- ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 3, b. 3
- ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 4
- ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5
- ASBO, PFDR, 1810, t. 1, r. 5, b. 2
- ASBO, PFDR, 1810, t. 14
- ASBO, PFDR, 1810, t. 15, r. 1-13
- ASBO, PFDR, 1810, t. 24, r. 5-8
- ASBO, PFDR, 1810, t. 24, r. 1-13
- ASBO, PFDR, 1810, t. 27, r. 4
- ASBO, PTAG, b. 74

## MILANO

### Archivio Di Stato

- ASMI, AeS, b. 1
- ASMI, AeS, b. 15
- ASMI, AeS, b. 16
- ASMI, AeS, b. 58
- ASMI, Consiglio legislativo, b. 640
- ASMI, Fondo Aldini, b. 2
- ASMI, Fondo Aldini, b. 46
- ASMI, Fondo Aldini, b. 61
- ASMI, Fondo Aldini, b. 62
- ASMI, Fondo Aldini, b. 76
- ASMI, Fondo Aldini, b. 77
- ASMI, Fondo Aldini, b. 91
- ASMI, Fondo Aldini, b. 97
- ASMI, Fondo Melzi, b. 1
- ASMI, Fondo Melzi, b. 43
- ASMI, Fondo Melzi, b. 44
- ASMI, Fondo Melzi, b. 45
- ASMI, Genio civile, b. 203
- ASMI, URPM, b. 3
- ASMI, URPM, b. 5
- ASMI, URPM, b. 8
- ASMI, URPM, b. 10
- ASMI, URPM, b. 14
- ASMI, URPM, b. 23
- ASMI, URPM, b. 25
- ASMI, URPM, b. 27
- ASMI, URPM, b. 28
- ASMI, URPM, b. 30
- ASMI, URPM, b. 33
- ASMI, URPM, b. 37
- ASMI, URPM, b. 34
- ASMI, URPM, b. 45
- ASMI, URPM, Impiegati, b. 497
- ASMI, URPS, b. 27
- ASMI, URPS, b. 51
- ASMI, URPS, b. 55
- ASMI, URPS, b. 56

## NOVARA

### Archivio Di Stato

- ASNO, PFDAG(rr), b. 277
- ASNO, PFDAG(rr), b. 346
- ASNO, PFDAG, b. 2207

## FORLÌ

### Archivio di Stato

- ASFO, PFDRB, b. 91
- ASFO, PFDRB, Protocollo speciale del Consiglio di prefettura del 1811, n. 142
- ASFO, PFPN, b. 32
- ASFO, PFPN, b. 42
- ASFO, PFPN, b. 47

## VENEZIA

### Archivio di Stato

- ASVE, CDC, b. 2
- ASVE, PFDA, b. 1
- ASVE, PFDA, b. 6
- ASVE, PFDA, b. 28
- ASVE, PFDA, b. 34
- ASVE, PFDA, b. 41
- ASVE, PFDA, b. 45
- ASVE, PFDA, b. 46
- ASVE, PFDA, b. 53
- ASVE, PFDA, b. 65
- ASVE, PFDA, b. 95
- ASVE, PFDA, b. 102
- ASVE, PFDA, b. 103
- ASVE, PFDA, b. 132
- ASVE, PFDA, b. 174
- ASVE, PFDA, b. 175
- ASVE, PFDA, b. 248
- ASVE, PFDA, b. 264
- ASVE, PFDA, b. 306
- ASVE, PFDA, b. 307
- ASVE, PFDA, b. 308
- ASVE, PFDA, b. 317

### Archivio comunale di Venezia

- AMV, 1807, b. 19

### Archivio della Fondazione Querini Stampalia

- AQSVE, Fondo manoscritti, r. 92
- AQSVE, Fondo manoscritti, r. 93

## **Schede biografiche Antonielli (INV. A)**

- INV. A, Scheda pers: Alessandro Agucchi
- INV. A, Scheda pers: Bersani Angelo
- INV. A, Scheda pers: Bettini Domenico  
Maria
- INV. A, Scheda pers: Cattaneo Giuseppe
- INV. A, Scheda pers: Filippo Dal Fiume
- INV. A, Scheda pers: Della Porta Giuseppe
- INV. A, Scheda pers: Finucci Antonio
- INV. A, Scheda pers: Giacomazzi Giuseppe
- INV. A, Scheda pers: Isolani Alemanno
- INV. A, Scheda pers: Mojoli Domenico
- INV. A, Scheda pers: Padulli Giuseppe
- INV. A, Scheda pers: Pallavicini Giuseppe
- INV. A, Scheda pers: Pani Luigi
- INV. A, Scheda pers: Pasolini Giuseppe
- INV. A, Scheda pers: Pedrazzini Michele
- INV. A, Scheda pers: San Fermo Rocco
- INV. A, Scheda pers: Savini Carlo
- INV. A, Scheda pers: Scaccabarozzi  
Giuseppe
- INV. A, Scheda pers: Somaglia Gian Luca
- INV. A, Scheda pers: Vendramin Calergi  
Niccolò
- INV. A, Scheda pers: Venini Luigi

## **Schede Biografiche Dal Cin (IVDC)<sup>1</sup>**

- Sebastiano Combi
- Morosini Barbon Alvise
- Alvise Maria Quirini Stampalia
- Giovanni Antonio Ruzini
- Giuseppe Treves

## **FRANCIA**

### **Archives départementales de l'Isère**

J. Berriat (Saint-Prix), *Annuaire statistique ou Almanach général du Département de l'Isère, pour l'an X de la République française*, Grenoble, chez Allier, an XI, pp. 155-156 ; in ADI, PER 932-2

### **Archives nationales de France**

Assemblée nationale constituante (1789-1791). Archives parlementaires de 1787 à 1860 : Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, première série, 1787 à 1799, du 13 avril au 11 mai 1791

---

<sup>1</sup> Le schede biografiche INV. A e IVDC sono frutto della concessione della Dott.ssa Valentina Dal Cin (Università Cà Foscari di Venezia) e del Prof. Livio Antonielli (Università degli Studi di Milano). Si tratta di dettagli prosopografici catalogati durante le loro personali ricerche d'Archivio e che mi hanno gentilmente permesso di consultare.





# TAVOLA DELLE

# ABBREVIAZIONI

- ADI:** Archives Départementales de l'Isère (FR)  
**AeS:** Fondo acque e strade - Archivio di Stato di Milano  
**AMV:** Archivio municipale di Venezia  
**AQSVE:** Archivio della fondazione Querini Stampalia di Venezia  
**ASBG:** Archivio di Stato di Bergamo  
**ASBO:** Archivio di Stato di Bologna  
**ASFO:** Archivio di Stato di Forlì  
**ASMI:** Archivio di Stato di Milano  
**ASNO:** Archivio di Stato di Novara  
**ASVE:** Archivio di Stato di Venezia  
**BCBG:** Archivio della biblioteca comunale di Bergamo  
**BL:** *Bollettino delle leggi della Repubblica italiana* - Annate dal 1802 al 1805  
**BL:** *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia* – Annate dal 1805 al 1814  
**CDC:** Fondo della camera di commercio dell'Archivio di Stato di Venezia  
**FU:** *Foglio ufficiale del regno d'Italia contenente i decreti, proclami, circolari ed avvisi riguardanti l'amministrazione* – Annate dal 1802 al 1805.  
**INV. A:** Schede biografiche Antonielli  
**IVDC:** Schede biografiche Dal Cin  
**LPCT:** Fondo luogotenente della prefettura, commissario presso i tribunali del dipartimento del Reno - Archivio di Stato di Bologna  
**MCRP:** Fondo Magistrato civile per l'immissione del Reno in Po 1808-1817  
**PFAR:** Prefettura del Dipartimento del Reno, atti riservati - Archivio di Stato di Bologna  
**PFCP:** Prefettura del dipartimento del Reno, consiglio di prefettura - Archivio di Stato di Bologna.  
**PFDA:** Prefettura del Dipartimento dell'Adriatico - Archivio di Stato di Venezia  
**PF DAG:** Prefettura del Dipartimento dell'Agogna - Archivio di Stato di Novara  
**PF DAG(rr):** Prefettura del Dipartimento dell'Agogna, registri restaurati - Archivio di Stato di Novara  
**PFDR:** Prefettura del Dipartimento del Reno - Archivio di Stato di Bologna  
**PFDRB:** Prefettura del Dipartimento del Rubicone - Archivio di Stato di Forlì  
**PFDS:** Prefettura del Dipartimento del Serio - Archivio di Stato di Bergamo  
**PFPN:** Prefettura napoleonica, protocolli – Archivio di Stato di Forlì  
**PTAG:** Protocolli, indici di protocollo e registri degli atti generali di prefettura – Archivio di Stato di Bologna  
**URPM:** Uffici regi, parte moderna – Archivio di Stato di Milano  
**URPS:** Uffici regi, parte speciale – Archivio di Stato di Milano

