

Furico

I.1 LO STATO DI MILANO SINO AL 1748

a) L'amministrazione superiore

Alla fine del sec. XIV il territorio milanese viene eretto a ducato con investitura imperiale e quale feudo imperiale, estinguendosi gli Sforza, torna nella prima metà del secolo XVI all'Imperatore Carlo V, che lo trattiene nelle proprie mani, ponendovi a capo un Governatore, e finisce con investire Duca di Milano il figlio ed erede Filippo II (1). Dopo di lui i sovrani asburgici di Spagna, al momento dell'ascesa al trono, chiedono ed ottengono dall'Imperatore la conferma dell'investitura, ma, ad eccezione di questo vincolo formale, non rimane alcun peso di sudditanza di Milano rispetto all'Impero. Filippo II rende operante quel *Consejo de Italia* (2) cui debbono convergere gli affari amministrativi degli Stati di Milano, Napoli e Sicilia; tre segreterie, una per ciascun Stato, preparano la documentazione necessaria alla trattazione degli affari e conservano gli atti che al rispettivo dominio si riferiscono, ma il Consiglio d'Italia è unico e consulta e decide collegialmente. Pertanto nello Stato di Milano il Governatore non assomma in sé tutti i poteri; le direttive per gli affari politici sono assunte nel *Consejo de Estado*, mentre le questioni amministrative sono trattate nel Consiglio d'Italia, dopo essere state considerate nella *Secretaria de Milan*, dalla quale partono i dispacci e i decreti per il Governatore e la sua cancelleria. Il sovrano controlla da Madrid la vita dello Stato e si è riservato il diritto di eleggere gli *oficiales* dell'amministrazione centrale; tuttavia abusi, corruzioni, sperperi sono continui ed egli cerca di porvi rimedio inviando propri ispettori: i *Visitatori generales*, con amplissimi poteri; la *Visita* si protrae sovente per anni.

Quando nel 1713, con la pace di Utrecht, lo Stato di Milano occupato nel 1706 passa formalmente agli Asburgo d'Austria, Carlo VI, cui è stata riconosciuta l'eredità dei possessi spagnuoli di Milano, Sardegna e Fiandre, non è affatto appagato: egli ancora rivendica per sé tutto lo Stato spagnuolo e affida l'amministrazione delle nuove province a un unico consiglio che, ad affermazione di principio, porta il nome di *Consejo de España*. Esso è formato in larga parte da personalità spagnuole e da ex *oficiales* della corte di Madrid, che già nella penisola iberica durante la guerra di successione si erano schierati dalla parte di Carlo VI; usa la lingua spagnuola per gli atti d'ufficio e la corrispondenza, e si organizza secondo gli schemi dell'antico Consiglio d'Italia riprendendone l'at-

(1) La prima parte di queste note relative allo Stato di Milano, è un transunto da *Aeta Italica, Stato di Milano [Dominio Asburgico] [1535-1748]* e *Lombardia Austriaca [1749-1796]*, a cura di A. Annoni, Fondazione italiana per la storia amministrativa, Milano 1966.

(2) Sono in corsivo i nomi delle magistrature, istituti ufficiali dove sono dapprima nominati o dove se ne specificano sommariamente attribuzioni, finalità, compiti.

(3) Notizie e dati relativi all'amministrazione comunale di Varese sono essenzialmente desunti da *Documenti Varesini raccolti, annotati e volgarizzati da Luigi Borri*, Varese 1891, e da *Cartografia Varesina*, a cura di L. Giampaolo, Varese 1958.

tività. Tanto più facile tutto questo in quanto anche la monarchia d'Austria è Stato plurinazionale, guidato dal sovrano mediante un proprio Consiglio di Stato e alcuni consigli territoriali.

Nel 1738 la pace di Vienna sancisce definitivamente tramontata per l'Austria ogni possibile velleità di più ampie rivendicazioni spagnuole: al Consiglio di Spagna si sostituisce il *Consiglio d'Italia*, cui è affidato il controllo degli Stati di Milano, Mantova e Parma. Si tratta per la Lombardia di poco più che il mutamento di un nome; il nuovo Consiglio è esortato a maggiore attività e onestà di amministrazione, ma non muta strutture, ambito o forme d'azione.

b) L'amministrazione centrale e periferica

Lo Stato di Milano che torna all'Impero è un principato, in cui già si è compiuta quella trasformazione della struttura statale che tenderà ad essere caratteristica dell'età moderna: assenza di magistrature a carattere politico e chiara individuazione di funzioni negli organi che presiedono alla vita amministrativa dello Stato. Al disotto delle magistrature centrali è il frammentarismo delle amministrazioni locali, diverse da provincia a provincia, secondo le diverse stratificazioni storiche, e quasi ovunque monopolizzate dai patrizi cittadini; se l'approvazione superiore è necessaria per la elezione alle maggiori dignità, di fatto le amministrazioni locali hanno vita in larga parte autonoma. A un primo esame della vita amministrativa di questi secoli, sia del governo centrale, sia degli enti locali, una particolarità comune si presenta di continuo: magistrature e uffici si sono venuti creando, non in base all'attuale ripartizione dei poteri in legislativo, esecutivo, giudiziario, ma secondo concrete sfere d'azione, come la giustizia, le finanze, la sanità, suddivise in settori particolari, come le strade, le acque, i commerci, le industrie. Nell'ambito della propria competenza ogni organo amministrativo centrale, come ogni organismo locale, si assume la responsabilità totale: prepara testi normativi, pubblica disposizioni esecutive, svolge compiti organizzativi, controlla l'attività degli uffici minori ad esso collegati, si erge ad arbitro nelle contese, giudica e condanna le trasgressioni.

La struttura dello Stato è fissata dalle *Novae Constitutiones*, promulgate da Carlo V nel 1541, ma non da lui fatte redarre: già l'ultimo Duca Sforza, Francesco II, aveva incaricato i giuristi del Senato milanese della loro compilazione, conclusasi dopo la morte del Duca. Sino alla metà del secolo XVIII non interviene alcuna importante modificazione e le Nuove Costituzioni rimangono in vigore sino al 1786, quando Giuseppe II dà nuova organizzazione alle strutture statali

e le dichiara abrogate, ma già nel trentennio precedente esse erano state profondamente intaccate dalle disposizioni teresiane.

Magistrati e uffici per l'amministrazione centrale risiedono a Milano: il *Governatore*, di nomina triennale, proviene da quel cerchio ristretto della grande nobiltà spagnuola, e poi austriaca, che per tradizione affianca il sovrano condividendone le responsabilità politiche; si assommano in lui le cariche politiche e militari.

Nella vita interna dello Stato i poteri del Governatore sono innanzitutto normativi e di controllo: la sua funzione è di coordinazione tra le magistrature e di tramite con il potere sovrano, in suo nome escono le gride che le magistrature compilano e gli sottopongono, da lui dipendono le elezioni dei magistrati delle amministrazioni locali, per le sue mani passano le richieste di appello e di grazia contro sentenze di giudici e provvedimenti di magistrati.

Se nel Governatore si assommano i poteri politici, amministrativi e militari, al disotto del Governatore poteri militari e poteri civili appaiono rigorosamente divisi. Il *Castellano* è il responsabile della difesa del Castello di Milano ed è l'esponente militare di maggior prestigio dello Stato.

Al vertice dell'amministrazione, a fianco del Governatore, è il *Gran Cancelliere*: uomo di fiducia di Madrid prima, di Vienna poi, quasi sempre spagnuolo nel primo periodo, ma esperto della vita dello Stato di Milano; la sua carica si protrae sovente a vita e la sua funzione lo porta a controllare tutta la vita civile. Gli ordini che gli vengono dal sovrano sottolineano le due funzioni precipue che lo Stato si riserva nel governo civile: la difesa della giustizia e il controllo dei tributi. Alle dipendenze dirette del Governatore è la *Cancelleria di Stato e Guerra*, cui sono affidate questioni molto riservate o che interessino la condotta di guerra. Cancelleria di governo è invece la *Cancelleria segreta*, che dipende dal Gran Cancelliere; per essa passano tutti i dispacci e i decreti che provengono dalla corte.

Accanto al Governatore è il *Consiglio Segreto*; ma l'attività del Governatore nell'ordinaria amministrazione è fiancheggiata e limitata dalle magistrature e nelle più generali direttive politiche è vincolata dalle superiori decisioni sovrane: perciò il Consiglio Segreto non acquista gran peso politico; appare in primo piano solo quando assume le responsabilità di governo nell'*interim* tra i Governatori.

Questi gli organi politici attraverso cui agisce in Milano il potere superiore; ma

essi esercitano e svolgono la loro opera appoggiandosi alle antiche magistrature ducali, che conservano la somma delle funzioni e dei poteri amministrativi per il governo dello Stato; anch'esse sono elette direttamente dal Sovrano.

La più alta fra le magistrature è il *Senato*, che non ha solo l'ufficio di supremo tribunale di giustizia: nessun decreto ha valore se non è stato interinato dal Senato, che con tale atto ne riconosce la legalità costituzionale o la validità morale. Esso è corte suprema di appello in ogni causa criminale e civile e decide le cause feudali.

Segue come importanza il *Magistrato Camerale*, l'interprete e mediatore delle necessità finanziarie del potere. Il nome rimane nell'uso anche se la magistratura è sdoppiata in un *Magistrato per le entrate ordinarie* e un *Magistrato per le entrate straordinarie*. Il primo controlla i cespiti *de regalibus*, le imposte dirette ed indirette, ordinarie e straordinarie; le tassazioni dirette sono poi ripartite secondo criteri propri dalle amministrazioni locali, che, per la riscossione, eleggono un esattore. Al *Magistrato straordinario* è affidata l'amministrazione del *redditus bonorum patrimonialium Principis*, riservato il controllo dei beni e diritti feudali, come pure l'amministrazione dei feudi vacanti. Per le operazioni di polizia, prevenzione e repressione del contrabbando, dispone di locali *Giudici delle Strade*; allo stesso rispondono i *Podestà* e i *Capipieve* e fanno capo i quattro *Capitanati contro gli sfrosi* in cui è diviso lo Stato, i *Commissari e Campari per la pulizia delle acque*, i quattro *Commissariati per la tratta delle biade*.

Negli atti di Stato, assieme ai vari magistrati, incontriamo di continuo citati i *Fiscali*: avvocati o sindaci. A Milano essi sono sei ed agiscono a fianco delle magistrature o direttamente interpellati dagli organi di governo; ma sono presenti anche nelle altre città dello Stato e nei contadi: salvaguardano la funzionalità dello Stato e ne difendono interessi e prerogative. Per questo intervengono con azioni di polizia perchè malfattori e banditi siano catturati e affidati alla giustizia; sostengono nei giudizi la funzione oggi affidata al pubblico ministero e li troviamo sempre vigili ed accanitamente agguerriti soprattutto nelle proposte di leggi e contestazioni giudiziarie a carattere fiscale.

Il *Tesoriere*, con riconferma triennale della carica, provvede al diretto incasso delle somme dovute al fisco, alla loro registrazione e ai pagamenti.

L'importanza del *Magistrato di Sanità* non si afferma solo nei frequenti momenti di emergenza per pestilenze devastatrici, allorchè, quanto più grave è il contagio, tanto più sembra raccogliersi nelle sue mani l'effettiva direzione dello

Stato con poteri legislativi amplissimi e poteri giudiziari che possono giungere alle confische e alle pene capitali. La sua azione è costantemente presente non solo a reprimere, ma a prevenire: controlla zingari e mendicanti, fabbriche che possono essere pericolose, pulizia delle strade e dei luoghi abitati, mercati bovini e negozi di generi alimentari, feste e luoghi in cui possa raccogliersi folla. Nell'ambito della giustizia criminale la maggior dignità è riconosciuta al *Capitano di Giustizia*: il suo potere si estende, oltre a Milano e il suo Ducato in stretta accezione, su cui ha giurisdizione diretta, a tutto lo Stato.

La giustizia civile è invece affidata ai *Podestà*, uno per ogni città dello Stato, ma presenti anche nei borghi; essi hanno ampi poteri di controllo e di sindacato su tutta l'amministrazione locale e funzioni di collegamento tra questa e il potere centrale.

c) Amministrazione locale

Arroccate nel privilegio di un esclusivo e diffidente patriziato locale sono le magistrature cittadine di tutte le maggiori città e borghi dello Stato. Apparentemente l'imbrigliamento e il controllo dello Stato, tramite il *Podestà* residente e l'invio di un *Vicario* ispettore, pesa gravoso anche su questi ceti locali ed alcuni uffici dell'amministrazione cittadina dipendono direttamente dall'amministrazione centrale, ad esempio il Giudice delle Strade (cfr. sopra); sempre più inoltre il *Magistrato Camerale* interviene nei vari settori amministrativi locali, sia inviando in periferia propri *officiales* con ampliati poteri, sia guidando dal centro con norme e controlli. In effetti però, le amministrazioni locali, che sono molte e diverse, godono di ampia autonomia.

Nel 1543 rappresentanti di tutte le terre del dominio milanese sono convocati in una *Congregazione dello Stato* perchè si accordino sulla divisione dei carichi imposti: sono presenti, accanto al *Vicario di Provvisione* di Milano che ne tiene la presidenza, e agli *Oratori* delle città, anche i *Sindaci*, dei contadi. La Congregazione dello Stato continuerà a riunirsi durante tutta l'età moderna, ma la sua composizione e la sua funzione, essenzialmente esecutiva e assai limitata, rimarranno sin quasi alla fine quali erano agli inizi.