

**Origini della polizia moderna nella Roma del primo Ottocento :
tra matrice francese e modelli ecclesisatici¹**

Chiara Lucrezio Monticelli

Nell'ambito della intensificazione della circolazione europea di modelli e saperi di polizia seguita all'unificazione politico-amministrativa del periodo rivoluzionario e napoleonico, fu coinvolta anche un'area "periferica" come quella dello Stato della Chiesa. Nella precedente fase settecentesca – in cui si erano consumati l'apogeo e la crisi della polizia classica creando i presupposti per la nascita di una "polizia moderna" (Napoli, 2003) – il governo pontificio si era limitato ad abbozzare un tentativo di riforma delle forze dell'ordine, attorno agli anni Novanta del secolo, interrotto però dall'arrivo delle truppe francesi (Londei, 1998). Soltanto nel 1816 si sarebbe infine giunti all'istituzione di una Direzione generale di polizia con caratteristiche organizzative, operative e legislative riconducibili alle coeve polizie europee (Hughes, 1994; Calzolari-Grantaliano, 1998).

Tale periodizzazione sottolinea chiaramente la funzione di catalizzatore svolta dall'esperienza di occupazione francese e dall'importazione, con essa, di un modello di polizia già consolidato in Francia. Su questo sostrato si innestarono però specifiche forme di adattamento e permanenze di tradizioni locali. Tra queste, in uno Stato come quello della Chiesa, assunse un peso rilevante lo stretto intreccio venutosi a creare tra la nuova polizia e le precedenti polizie ecclesiastiche, costituite a partire dal Concilio di Trento e basate essenzialmente sul rapporto tra attività giurisdizionale dei Tribunali vescovili, visite pastorali e compiti di polizia svolti dai parroci sul territorio.

Tale commistione era anzitutto il frutto dell'intreccio tra potere spirituale e temporale, incarnato dalla figura del sovrano-pontefice, che continuò a rimanere insoluto ancora durante la Restaurazione. Esso si dimostrò insuperabile anche nel corso della stagione di cauto riformismo promosso da Pio VII e dal Segretario di Stato Consalvi a partire dal 1815, volto a incamerare alcune delle forme di modernizzazione istituzionale introdotte dai francesi nel corso delle occupazioni, tra cui la stessa organizzazione di una polizia centralizzata e radicata nel territorio (Caravale-Caracciolo, 1978; Boutry, 2002).

Le peculiarità dello Stato pontificio, con il suo particolare statuto semi-teocratico dovuto alla presenza al suo vertice del sovrano-pontefice, sono state oggetto di una profonda revisione da parte di una storiografia tesa a ridimensionare il carattere di eccezionalità di questa realtà istituzionale (Prodi, 1982). Se la revisione del paradigma eccezionalista ha ormai acquistato solidità a riguardo del processo

¹ Il testo è in versione provvisoria e priva di apparato critico. Per ogni riferimento rivolgersi a chiara.lucrezio.monticelli@uniroma2.it

di *state-building* svoltosi nella prima età moderna, per quanto concerne il XIX secolo non si può prescindere dalla constatazione di una condizione di progressivo e accentuato isolamento, seguito alla parvenza di riscossa simbolico-religiosa ottenuta nella sede del Congresso di Vienna. Eppure, tenuto conto del prevalente atteggiamento di chiusura verso l'esterno, non si può neanche interpretare la stagione della Restaurazione in un'esclusiva chiave di immobilismo e lento e inesorabile declino destinato a culminare con la sua dissoluzione ad opera del movimento risorgimentale.

Viceversa appare più convincente accogliere le sollecitazioni di una recente storiografia che ha proposto una rilettura non teleologica degli Stati italiani pre-unitari, indagando gli aspetti di continuità e discontinuità in rapporto al passato presenti nei singoli percorsi che condussero alla crisi e al crollo di tali entità statuali (Meriggi, 2002; Macry, 2003). L'importanza di questo rovesciamento di prospettiva trova nel caso di studio della polizia pontificia un esempio emblematico, poiché sono proprio alcuni elementi di ritardo e di marginalità dello stesso ad aprire un punto di osservazione inedito da cui guardare al più generale processo di formazione delle polizie ottocentesche.

Una prima considerazione riguarda il fatto che, anche in un'area periferica e fortemente caratterizzata in senso conservatore, in seguito ai rivolgimenti politici di fine XVIII e inizio XIX secolo, compaia una Direzione generale di polizia mutuata da quella precedentemente importata dagli occupanti. La penetrazione della particolare configurazione francese della polizia accomuna lo Stato pontificio alle vicende degli antichi Stati italiani e dimostra un grado di permeabilità e scambio più accentuato di quanto si sarebbe portati a supporre.

Un fattore di originalità è invece costituito dalla permanenza, se non dal vero e proprio rinvigorismento, delle strutture di controllo tridentine, sottoposte a dura critica e progressivamente smantellate nel resto dei Paesi cattolici a partire dalle riforme del cosiddetto dispotismo illuminato. La particolare convivenza che si viene così a creare mette in luce sinergie e conflitti attraverso cui si compie un lento passaggio di competenze dagli organismi ecclesiastici alla nuova polizia. Tale processo non costituisce una caratteristica precipua dello Stato pontificio, ma qui trova la più evidente espressione.

La questione che si pone è perciò la seguente: oltre alla evidente matrice francese, comune a molti Stati europei, si può ipotizzare un'influenza dei metodi e degli strumenti della polizia ecclesiastica di origine tridentina nella formazione di una moderna polizia nello Stato Pontificio? Tale interrogativo assume rilevanza anche alla luce degli abbondanti studi che hanno indagato gli apparati di controllo ecclesiastici sorti nel corso della Controriforma, evidenziandone l'alto grado di centralizzazione delle funzioni di controllo e segnalando così un precedente pressoché unico nel panorama segmentato dei poteri di polizia di antico regime (Prosperi, 1996; Brambilla, 2006).

Il processo di trasferimento di alcuni compiti soprattutto di controllo morale, dapprima monopolio esclusivo delle strutture ecclesiastiche, ai nuovi apparati di polizia è in realtà già stato individuato come tratto caratterizzante da diversi lavori e in particolar modo dalle puntuali analisi di Elena Brambilla e di Alessandra Contini, rispettivamente sul caso lombardo e toscano (Brambilla, 2003; Contini, 2002). Le osservazioni delle studiosse hanno avuto il merito di fornire feconde indicazioni di metodo in direzione della necessità di tener maggiormente conto di questo rilevante nesso tra polizie ecclesiastiche e laiche. Purtroppo però la coincidenza temporale tra soppressione dei tribunali ecclesiastici e creazione dei nuovi apparati polizieschi, ha reso di fatto impossibile un confronto sistematico tra le fonti nei contesti esaminati.

Proprio la constatazione di questo limite archivistico fa sì che l'anomalia dello Stato della Chiesa rappresenti, a mio avviso, un caso di studio di interesse più generale. In altre parole la condizione di compresenza, insopprimibile data la particolare natura dello Stato, di organismi di polizia ecclesiastici e secolari – con la cautela necessaria nell'utilizzare la distinzione ecclesiastico/secolare nello specifico contesto pontificio – consente di procedere ad un incrocio di fonti che può rivestire un valore paradigmatico, per lo meno sotto il profilo concettuale.

Delimitando l'attenzione al particolare contesto urbano della capitale, l'esplorazione degli archivi di polizia e del Vicariato di Roma, magistratura preposta a coordinare l'attività delle parrocchie cittadine, fa emergere una realtà composta di sovrapposizioni, non circoscrivibili – come si sarebbe potuto supporre – alla sola sfera della morale, ma estese ad una molteplicità di oggetti di interesse poliziesco.

Sebbene le fonti normative affrontino la questione di tale compresenza soltanto in modo episodico, su un piano intermedio di rapporti tra le istituzioni e ancor di più nell'esercizio pratico delle rispettive funzioni e nella legittimazione da parte della popolazione, tale intersezione diventa invece evidente.

Un ambito in cui i due sistemi si confrontarono immediatamente, all'indomani della Restaurazione, fu quello segnato dall'urgenza di ridefinire i confini politico-amministrativi interni alla città, stravolti dai cambiamenti apportati dai governi francesi con l'istituzione delle Sezioni e delle Circoscrizioni. Il riconoscimento di tale priorità, ai fini del controllo e dell'amministrazione del territorio cittadino, non ricevette però una risposta univoca: l'impianto delle Presidenze regionali di polizia, che ricalcava l'andamento degli antichi rioni romani, e la riforma delle circoscrizioni parrocchiali del 1824, attraverso cui furono abolite 37 parrocchie ridotte così a 54, finirono infatti per disegnare due reti sovrapposte nella geografia urbana.

**Texte provisoire. Ne pas citer.
This is a draft. Please do not quote.**

All'interno di questa duplice definizione dello spazio le autorità ecclesiastiche e di polizia si trovarono ad intrecciarsi nello svolgimento di molte delle loro attribuzioni di sorveglianza della sicurezza, della popolazione e del territorio, pur nella diverse finalità di questi due organismi.

I primi problemi si crearono nel settore delle registrazioni anagrafiche, delegate all'amministrazione dei sacramenti da parte dei parroci per tutto l'antico regime. Le scritture parrocchiali in merito ai battesimi, ai matrimoni e alle morti e le rilevazioni periodiche effettuate tramite gli *Status animarum*, redatti in occasione delle confessioni pasquali, avevano infatti costituito il prevalente mezzo di registrazione e censimento della popolazione nel corso dei secoli precedenti. Successivamente al tentativo di impianto di un'anagrafe civile attuato dai francesi, all'indomani della cacciata degli occupanti divenne improrogabile un intervento di riordino anche in questo settore. Di nuovo però la risposta fu duplice: parallelamente al ripristino delle attribuzioni civili dei curati in questa materia, venne infatti costituito un apposito ufficio di Polizia statistica. Alla redazione dei registri parrocchiali si affiancarono così le pratiche di rilevazione della polizia che mescolavano ai nuovi saperi statistici le modalità di raccolta di dati mutate proprio dagli Stati delle anime.

Nell'adempimento dei compiti di censimento i poliziotti, in una fase iniziale, furono inoltre costretti a continuare a far ricorso ai parroci in quanto unici detentori dei saperi anagrafici sulle comunità locali. Soltanto a partire dagli anni Quaranta la polizia tenterà invece, a tutti gli effetti, di erodere queste competenze e ottenere un monopolio sulla registrazione della popolazione, generando così una serie di controversie tra Vicariato e Direzione generale di polizia. I carteggi della Segreteria di Stato, ossia il principale organo di governo pontificio, chiamata a dirimere le questioni insorte, testimoniano la faticosa ricerca di un equilibrio tra le istituzioni in questa direzione.

Collegato al settore di registrazione della "stanzialità" della popolazione, c'era poi quello della "mobilità" della stessa, come i due cardini attorno ai quali si strutturava un nuovo sistema di controllo sociale. Se è da attribuire alla polizia la vera e propria "invenzione" di un complesso meccanismo di rilascio e verifica dei passaporti, messo a punto attraverso svariati regolamenti promulgati in questi anni, anche i parroci presero parte a questa rinnovata attenzione verso il problema degli spostamenti di popolazione e dell'identificazione degli individui (Caplan-Torpey, 2001).

Anello centrale della catena di sorveglianza divennero i luoghi di accoglienza e sociabilità in cui stranieri e residenti si incontravano, destando allarme e sospetti da parte della polizia impegnata a mantenere l'ordine pubblico nei quartieri, ma anche dei parroci in quanto tutori della comunità locale. Entrambe le autorità finirono così per costringere osti, locandieri e albergatori a compilare, giornalmente, un elenco dei forestieri arrivati in città, sotto pena di aspre ammende. Il raddoppiamento del carico di lavoro richiesto ai gestori degli esercizi commerciali, oltre a suscitare svariate proteste, era

l'indizio della mancanza di comunicazione e coordinamento nello svolgimento delle funzioni di polizia da parte delle autorità dello Stato.

Sul fronte della vigilanza interna, gli abitanti di Roma furono invece obbligati a presentare un certificato di "buona condotta", rilasciato dal proprio parroco, al fine di ricevere un passaporto da parte dell'ufficio di polizia. In questo caso, anziché verificarsi un'incertezza o un conflitto, si delineava piuttosto una forma di sinergia tra strutture ecclesiastiche e nuova polizia che assorbiva la particolare attenzione sui costumi dei sudditi. Il giudizio sulla moralità veniva introiettato nelle pratiche burocratiche di polizia e, pur non essendo formalmente esplicitato tra le dettagliate caratteristiche finalizzate al riconoscimento del possessore, presenti nel documento di identità, ne diveniva in realtà presupposto e condizione per il rilascio.

Un ulteriore campo di applicazione di questo duplice livello del controllo è infine rintracciabile nella gestione delle questioni sociali legate al vagabondaggio e al pauperismo. Questo settore subì una profonda riorganizzazione nel corso della Restaurazione pontificia, allorché venne sperimentato un sistema centralizzato di vigilanza guidato da una "Commissione dei sussidi". La distinzione, di lunghissima durata, tra povertà vera e falsa fu affidata alla certificazione da parte dei parroci e, in base a questa, chi non era in condizione di ricevere assistenza veniva sottoposto a misure repressive di polizia. Si avviava in tal modo una copiosa produzione di documenti finalizzati a dimostrare la condizione di indigenza nel corso del tempo: certificati di povertà, libretti di lavoro, passaporti e fogli di via per limitare il vagabondaggio, diventavano gli strumenti privilegiati per sorvegliare e identificare le categorie pericolose.

Da questi primi risultati della ricerca emerge quindi una realtà molto composita delle intersezioni istituzionali, riconducibile in primo luogo alla incompiutezza organizzativa della polizia pontificia. Il fatto che ad essere contesi siano settori così vari e non strettamente riconducibili al controllo morale dimostra però una più ampia coincidenza di interessi tra autorità religiose e di polizia. Tale sovrapposizione, che assume nello Stato pontificio una connotazione molto forte, sembra inoltre suggerire una pista da esplorare anche in altri contesti che conobbero forme più marcate di secolarizzazione nel corso del XVIII e XIX secolo. E' forse dissodando il terreno concreto della continuità nello svolgimento di alcune funzioni, dapprima ecclesiastiche e poi delle moderne polizie che potrebbe essere in parte superato il problema dell'incrocio contestuale delle fonti istituzionali.

Accogliendo le sollecitazioni metodologiche dell'attuale storiografia sulle polizie, è proprio spostando il fuoco dallo statuto alle funzioni, dal "cos'è" al "cosa fa" la polizia, che può essere restituito uno spessore diacronico maggiore alla forte discontinuità rappresentata dalla nascita delle nuove polizie (Antonielli, 2006; Milliot, 2007). All'interno di tale spostamento di prospettiva anche il particolare

paradigma interpretativo emerso dal caso di studio presentato può essere sottoposto alla prova di una comparazione e di una generalizzazione più ampia.

Riferimento bibliografici citati :

Antonielli L., *Gli spazi della polizia. Un'indagine sul definirsi degli oggetti di interesse poliziesco*, Seminario di studi Messina 17-18 novembre 2006, (in corso di pubblicazione).

Boutry Ph., *La Restaurazione (1814–1848)*, in G. Ciucci (a cura di), *Storia di Roma dall'antichità ad oggi - Roma Moderna*, Laterza, Roma – Bari, 2002, pp. 371–415.

Brambilla E., *La giustizia intollerante. Inquisizione e tribunali confessionali in Europa (secoli IV-XVIII)*, Carocci, Roma, 2006.

Brambilla E., *La polizia dei tribunali ecclesiastici e le riforme della giustizia penale*, in L. Antonielli - C. Donati, *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 73-111.

Calzolari M. – Grantaliano E., *La legislazione di polizia dello Stato pontificio da Pio VII a Gregorio XVI*, in S. Vinciguerra (a cura di) *I Regolamenti penali di papa Gregorio XVI per lo Stato pontificio (1832)*, Cedam, Padova, 1998 (Ristampa anastatica), pp. CCXXXVI-CCXLVIII.

Caplan J. – Torpey J. (dir.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in Modern World*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

Caravale M. – Caracciolo A., *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, in *Storia d'Italia*, UTET, Torino, 1978.

Contini A., *Corpi, genere e punibilità negli ordinamenti di polizia del tardo Settecento a Firenze*, in N. M. Filippini – T. Plebani – A. Scattigno, *Corpi e storia*, Viella, Roma, 2002, pp. 39–67.

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

Londei L., *Apparati di polizia e ordine pubblico a Roma nella seconda metà del Settecento: una crisi e una svolta*, in L. Cajani (a cura di), *Criminalità e polizia nello Stato Pontificio (1770-1820)*, in «Archivi e culture», 1998, pp. 7–66.

Macry (a cura di), *Quando crolla lo Stato. Studi sull'Italia preunitaria*, Liguori, Napoli, 2003

Meriggi M., *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Milliot V., *Histoire des polices: l'ouverture d'un moment historiographique*, in «Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine», 54-2, 2007, pp. 162-177.

Napoli P., *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, La Découverte, Paris, 2003.

Prodi P., *Il sovrano pontefice*, Il Mulino, Bologna, 1982.

Prosperi A., *Tribunali della coscienza. Inquisitori, confessori, missionari*, Einaudi, Torino, 1996.