

Introduzione.

La città nel pensiero di Carlo Cattaneo: passato e presente

Carlo Cattaneo: un pensatore di difficile collocazione

Ha scritto lo storico Marino Berengo: «Le città sono il luogo in cui la quotidiana frequentazione tra gli uomini è stata più intensa e dove si sono necessariamente costituite le forme organizzative della vita collettiva»¹. L'affermazione di Berengo riveste un'importanza tutta particolare per l'Italia. Le città hanno svolto un ruolo essenziale nella storia della Penisola, ruolo che forse non trova raffronto in nessun altro paese europeo. La città è il luogo in cui più ardita è stata, fin dall'antichità, la sperimentazione di nuove istituzioni politiche, ma anche di nuove attività economiche.

In età preromana le città sono organismi di vita culturale, politica ed economica: pensiamo ai centri etruschi o alle colonie greche. La città è la struttura fondamentale per la vita economica, sociale e amministrativa dell'Impero romano, e la conquista romana era seguita da una politica di urbanizzazione anche in aree in cui la presenza di centri urbani era scarsa. La rinnovata vitalità economica e culturale della Penisola nei secoli centrali del Medio Evo fu anche dovuta alla capacità delle città di amministrarsi in autonomia, un fenomeno che troverà la sua più compiuta espressione nella civiltà comunale.

È in qualche modo sorprendente che l'Italia, dopo aver raggiunto l'Unità nel 1861, abbia optato per l'accentramento amministrativo e

Vorrei ringraziare il Comitato italo-svizzero e in particolare il prof. Carlo G. Lacaita per i preziosi suggerimenti, le Edizioni della Normale per aver accolto questo progetto, il dott. Francesco Ferraro dell'Università degli Studi di Milano per alcuni utili commenti. Voglio anche ringraziare mio padre, Ettore Campopiano, per avermi ispirato la passione per le grandi figure del nostro Risorgimento. Dedico questo piccolo lavoro a Claudia, per il suo interesse per la storia e la cultura del nostro Paese.

¹ M. BERENGO, *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medio-evo ed età moderna*, Torino 1999, p. XII.

burocratico, ponendo seri limiti all'azione dei comuni. Nel 1865 sostanzialmente si estese a tutto il Regno la legge del 23 ottobre 1859, introdotta dal ministro Rattazzi, che era stata provvisoriamente adottata per le province annesse al Piemonte². Ai prefetti, diretti rappresentanti del governo centrale nella provincia per tutti i settori della pubblica amministrazione, fu anche attribuito il ruolo di accertare la legittimità delle deliberazioni comunali. Nel periodo successivo all'Unità, Carlo Cattaneo (1801-69) si erge a difensore del ruolo dei comuni nell'ordinamento dello Stato. Nel saggio che qui riproponiamo, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, pubblicato per la prima volta in quattro parti sulla rivista *Il Crepuscolo* nel 1858, il grande storico e filosofo milanese esalta la città come «l'unico principio per cui possano i trenta secoli delle istorie italiane ridursi a esposizione evidente e continua»³.

Cattaneo è una figura che difficilmente necessita di presentazione per il lettore italiano, ma resta allo stesso tempo un autore di difficile collocazione. Pur essendo stato definito uno 'sconfitto' o un 'dissidente'⁴ del nostro Risorgimento, la sua attività di pensatore politico, di filosofo e di storico ha lasciato un influsso profondo su figure quali Gaetano Salvemini e Norberto Bobbio⁵. Il ruolo dello studioso e patriota milanese, a capo del Consiglio di Guerra durante le eroiche Cinque Giornate del 1848, come teorico del federalismo è in qualche modo noto, sebbene la natura del federalismo cattaneano sia ancora fonte

² R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Milano 1995, pp. 125-86: 126-31. Si veda anche G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, «Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale», 47, 2019, pp. 141-84, in particolare 141-3.

³ C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, *in* fra, cap. I.

⁴ Si veda ad esempio U. DOTTI, *I dissidenti del Risorgimento. Cattaneo, Ferrari, Pisacane*, Roma-Bari 1975.

⁵ Per il rapporto tra Salvemini e Cattaneo si pensi per esempio al volume *Le più belle pagine di Carlo Cattaneo scelte da Gaetano Salvemini*, Milano 1922. Per Bobbio si vedano invece gli studi raccolti nel volume N. BOBBIO, *Una filosofia militante. Studi su Carlo Cattaneo*, Torino 1971. Sull'importanza delle ricerche storiche di Cattaneo si vedano anche le riflessioni di Benedetto Croce, in particolare B. CROCE, *Storia della storiografia nel secolo decimonono*, II, Bari 1921, pp. 9-17.

di forti discussioni tra gli studiosi⁶. Meno diffusa è forse tra il grande pubblico la consapevolezza che l'opera del Cattaneo pensatore politico trasse linfa vitale dalle ricerche del Cattaneo storico.

Il testo che qui si ripresenta è essenziale per comprendere il modo in cui la riflessione storiografica di Cattaneo stimolò e sostanziò il suo pensiero politico⁷. Non è forse banale far notare che esso fu pubblicato nel 1858, quindi solo un anno prima della riforma Rattazzi e pochi anni prima del compimento dell'Unità.

Il Cattaneo storico sottolineò la profondità e la forza dei rapporti che legavano città e campagna nel territorio della Penisola. È indicativo che nella seconda delle sue lettere *Sulla legge comunale e provinciale* (1864), Cattaneo scriva che:

Nella legge francese e nelle due o tre riproduzioni che se ne fecero in Piemonte, il concetto del comune venne capovolto e negato, perché non si considerò che il comune era un fatto spontaneo di natura come la famiglia; e si suppose che non esistette alcun diritto naturale dei comuni, né alcun limite giuridico al beneplacito dei legislatori. E parve doversi rimodellare ogni comune in certi modi uniformi, come quelli che spianavano il terreno al più rapido esercizio di un'intelligenza superiore⁸.

Secondo Cattaneo, invece, «espresso o tacito, il più efficace provvedimento di qualunque nuova legge comunale sarà questo: assicurare la più libera diffusione del diritto municipale su tutta la superficie dell'Italia»⁹. La legislazione piemontese seguì in gran parte l'esempio

⁶ Si veda per esempio A. CESOLINI, *Risorgimento e federalismo: il contributo di Carlo Cattaneo*, in *L'Unità nazionale nella filosofia italiana. Dal Rinascimento al Risorgimento e oltre*, a cura di T. Serra e E. Graziani, Roma 2012, pp. 107-21; D. VENERUSO, *Carlo Cattaneo e la mancata affermazione del modello federalistico nell'Europa dell'Ottocento*, in *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, a cura di D. Preda e C. Rognoni Vercelli, Bologna 2005, pp. 110-5.

⁷ C.G. LACAITA, *Storia, scienza e democrazia in Carlo Cattaneo*, «Rassegna storica del Risorgimento», 100, 2013, pp. 175-204.

⁸ C. CATTANEO, *Sulla legge comunale e provinciale*, in ID., *Scritti politici*, a cura di M. Boneschi, 4 voll., Firenze 1964-65, IV, pp. 414-40: 423.

⁹ ID., *Sulla legge comunale e provinciale*, p. 439; si veda anche C. MOSS, *Das 'Andere' Risorgimento: Der Mailänder Demokrat Carlo Cattaneo im Schweizer Exil 1848-1869*, Zürich 2020, p. 432.

francese, anche se la storia della Francia era profondamente diversa da quella del nostro Paese e la Francia non aveva una tradizione paragonabile di autonomie comunali. Cattaneo paragonava sfavorevolmente la riforma piemontese con la riforma degli ordinamenti municipali dello Stato di Milano del 1755, avviata sotto l'autorità dell'imperatrice Maria Teresa, parzialmente ripristinata nel Lombardo-Veneto nel 1816¹⁰. Che cosa apprezzava Cattaneo di tale riforma? Innanzitutto, il fatto che essa avesse creato una nuova stima della base imponibile, senza concedere privilegi e stabilire disuguaglianze. Il nuovo sistema fiscale avrebbe liberato la pubblica amministrazione da ingiustizie e arbitrarietà.

Ancora più apprezzata dallo studioso milanese fu la partecipazione politica della popolazione locale consentita dalla legge. Disponeva infatti l'articolo 1 della legge del 1755 che «in ciascheduna Comunità dovrà stabilirsi un Convocato di tutti i Possessori Estimati descritti nelle tavole del nuovo estimo, e in questo Convocato legittimamente adunato dovrà riunirsi e consolidarsi la facoltà di deliberare e disporre delle cose comuni»¹¹. Nella legge del 1755, coloro i quali pagavano il testatico, forma di imposizione fiscale per testa, cioè per persona, e coloro i quali pagavano la tassa mercimoniale, imposta sui capitali trafficati, potevano eleggere un rappresentante per gruppo, considerati da Cattaneo rispettivamente come rappresentanti del lavoro e del commercio¹². Anche se questa appare ai nostri occhi una ben limitata forma di coinvolgimento popolare, non era necessariamente peggiore di quanto stabilito dalle politiche centraliste dell'Italia post-unitaria, dove la partecipazione politica era basata su criteri censitari.

La valutazione positiva di Cattaneo della legge municipale austriaca era essenzialmente dovuta alla sua posizione polemica contro le politiche centralistiche della monarchia sabauda. Apprezzava anche il fatto che la riforma di epoca teresiana cercasse di bilanciare una struttura amministrativa coerente con la sopravvivenza di alcune delle antiche usanze e degli antichi statuti, almeno per i grandi centri urbani. Questa visione aveva la sua origine nell'idea che il comune fosse

¹⁰ E. ROTELLI, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria*, in ID., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano 1978, pp. 29-95: 35; già pubblicato in «Archivio storico lombardo», 50, 1974, pp. 171-235.

¹¹ Citato in ROTELLI, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria*, p. 35.

¹² *Ibid.*, pp. 37-9.

legato alla storia e alle specificità fisiche di ogni territorio e, pertanto, le amministrazioni locali non potessero essere astrattamente imposte. Per tale ragione, la trasformazione amministrativa degli stati annessi al Piemonte non avrebbe dovuto annullare tutte le strutture politiche precedenti:

Dunque il buon senso consiglia che ad ognuno di quei sistemi si ponga vicino una istituzione che, conservando tutto ciò che ai popoli è caro e prezioso, rimuova quanto più sollecitamente si possa tutto ciò ch'è odioso e nocivo

scriveva nella 'sua' rivista, *Il Politecnico*, nel 1860¹³. Cattaneo voleva che ai municipi spettassero ampi poteri per determinare il proprio statuto in sintonia con i loro bisogni e la loro storia.

Lasciare alle comunità locali l'amministrazione dei loro interessi è per lui il modo più adatto a favorirne lo sviluppo. La prosperità

si deve alla molteplicità dei comuni, alla mutua loro indipendenza, a una più larga padronanza delle cose proprie, a un più libero uso della ragione e della volontà nei propri affari. Questo è il secreto; e questo vuolsi divulgare per tutta Italia. È un errore che l'efficacia della vita comunale debba farsi maggiore colla incorporazione di più comuni in uno solo, vale a dire, con una larga soppressione di codesti plessi nervei della vita vicinale¹⁴.

Per questa via possono progredire anche le aree meno avanzate del Paese, «in Sardegna, in Calabria, in Lucania, in Apulia, in Umbria, in Maremma». Proprio per la Sardegna, in un articolo del *Politecnico* del maggio 1862, intitolato *Un primo atto di giustizia verso la Sardegna*, Cattaneo proponeva che gli investimenti per ravvivare il Paese venissero «lasciati in cura al vigile e imperioso interesse locale». Sempre nello stesso articolo, scriveva:

finchè il parlamento vorrà tenersi in braccio tutte le domestiche faccende dei singoli popoli, gli sarà più facile impedire che fare. La legislazione non è l'amministrazione. Il parlamento ha una sola via da prendere in faccia ai grandi

¹³ C. CATTANEO, *La circolare del ministro Farini sul riordinamento amministrativo*, «Il Politecnico», 9, 1860, pp. 281-5: 284.

¹⁴ ID., *Sulla legge comunale e provinciale*, p. 425.

interessi regionali: ordinare ogni cosa perché si possa fare, comandare che si faccia; e lasciar fare¹⁵.

L'autogoverno è una condizione dello sviluppo e dipende dalla presenza di istituzioni politiche favorevoli:

Non è un'immaginaria fertilità che fra le tante invasioni straniere diede alle alte montagne e profonde ghiaie della Lombardia, più di tre milioni di abitanti; ma è soprattutto il fondamentale impianto dell'azienda pubblica, in cui fu sagacemente considerata e provvidamente rispettata la libertà comunale¹⁶.

Per Cattaneo, il benessere della Lombardia deriva dall'autogoverno locale: «la terra sarà sempre meno trascurata e la popolazione più intrisa di valori civici, dove il governo comunale è più vicino alla comunità, e l'interesse interno del magistrato più profondamente legato a quello del suo popolo»¹⁷.

Cattaneo quindi non presenta ricette *a priori* per la costruzione di uno stato federale, ma, a suo giudizio, il federalismo può essere articolato in modi diversi a seconda dello sviluppo storico di ogni paese. Le forme di organizzazione politica non possono essere semplicemente calate dall'alto, ma devono essere il risultato della libera associazione delle forze politiche e sociali. Il filosofo milanese intuiva possibilità 'altre' nello sviluppo dello Stato-Nazione, esaltando la pluralità e la varietà piuttosto che l'omogeneità, e comprendendo il ruolo che le città, come centro di commercio e di industrializzazione, svolgevano nel XIX secolo. Se oggi la visione di Cattaneo può apparire anacronistica o utopica non bisogna però dimenticare che gli anni nei quali egli scriveva erano anni in cui la scena politica europea mutava profondamente, così come le pratiche amministrative e politiche. Nel Risorgimento diverse ipotesi si susseguirono per la costituzione di una forma di unità politica del Paese: varie erano le posizioni anche in ambito

¹⁵ ID., *Un primo atto di giustizia verso la Sardegna*, in ID., *Scritti politici*, IV, pp. 313-44: 339, prima pubblicato ne «Il Politecnico», 13, 1862 pp. 149-71. Il particolare interesse di Cattaneo per la Sardegna è stato sottolineato nella ripubblicazione di C. CATTANEO, *Geografia e storia della Sardegna*, a cura di C. Carlino, intr. di G.G. Ortu, Roma 1996.

¹⁶ CATTANEO, *Sulla legge comunale e provinciale*, p. 436.

¹⁷ *Ibid.* Si veda anche ROTELLI, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria*.

democratico e repubblicano¹⁸. Ad esempio, le idee federaliste di Cattaneo si distinguono, come è noto, dall'unitarismo mazziniano¹⁹. La sua posizione è però diversa anche dalle forme di confederazione o federazione proposte in ambito moderato e conservatore. Per Cattaneo federare non significa scindere l'Italia in aristocrazie provinciali, ma unirla in un processo democratico che parta dalle istituzioni elementari²⁰.

Attento osservatore degli sviluppi internazionali della storiografia e del pensiero politico, Cattaneo appare come un pensatore originale anche se inquadrato in una dimensione europea. Sulla scorta del suo maestro, il grande filosofo e giurista Gian Domenico Romagnosi (1761-1835), Cattaneo fu un appassionato lettore della filosofia moderna britannica. Tuttavia, la sua visione politica, radicata in un vivo senso storico, rivela una profonda originalità rispetto ad alcune delle più forti influenze politico-culturali britanniche, come ad esempio quelle di Jeremy Bentham (1748-1832)²¹. Bentham, nel suo *Constitutional Code*, propose di dividere il Paese in distretti di dimensioni approssimativamente uguali e di stabilire in ciascuno una 'sotto-legislatura' (con un esecutivo responsabile) come autorità locale esclusi-

¹⁸ Si veda ad esempio R. MARSALA, *Il problema della democrazia nel Risorgimento italiano: Cattaneo, Ferrari e Pisacane*, in *La democrazia nell'età moderna*, a cura di C. Vasale e P. Armellini, Soveria Mannelli 2008, pp. 55-84; C.M. LOVETT, *Carlo Cattaneo and the Politics of the Risorgimento*, Den Haag 1972, pp. 64-89.

¹⁹ F. DELLA PERUTA, *I democratici e la rivoluzione italiana (dibattiti ideali e contrasti politici all'indomani del 1848)*, Milano 1974, p. 202; G. CANDELORO, *Mazzini e i Democratici del Risorgimento*, «Studi Storici», 11, 1970, pp. 369-72; L. AMBROSOLI, *Giuseppe Mazzini e Carlo Cattaneo dal Risorgimento all'Unità*, «Belfagor», 24/4, 1969, pp. 418-34.

²⁰ E. ROTELLI, *L'azione federalista di Cattaneo da Milano a Napoli*, in *Cattaneo e Garibaldi. Federalismo e Mezzogiorno*, a cura di A. Trova, G. Zichi, Roma 2004, pp. 45-62: 52. Si veda anche la nota sul federalismo nell'edizione di alcuni opuscoli di Giuseppe Ferrari: G. FERRARI, *Opuscoli politici e letterari*, Capolago 1852, p. 358, nota 1.

²¹ Si veda C.G. LACAITA, *Viaggio nella biblioteca di Carlo Cattaneo*, in *La biblioteca di Carlo Cattaneo*, a cura di C.G. Lacaita, R. Gobbo, A. Turiel, Bellinzona 2003, pp. 13-85: 44. Su Bentham e Cattaneo: F. FERRARO, *A Lonesome Sage and his Zeal for the Common Good: Bentham's Reception in Italy*, «The Journal of Comparative Law», 14, 2019, pp. 141-60, in particolare 148. Sul pensiero filosofico di Cattaneo, si veda C.G. LACAITA, *Cattaneo filosofo moderno*, in C. CATTANEO, *Psicologia delle menti associate*, ed. critica di B. Boneschi, presentazione di E. Decleva, saggio di C.G. Lacaita, Milano 2016, pp. 19-71.