

LA PUBBLICA BENEFICENZA E GLI ESPOSTI A FANO NELL'ETA' NAPOLEONICA

Giovanni Pelosi

PARTE PRIMA

Il punto

Il 2 febbraio del 1815 monsignor Paolucci¹ invia una relazione alla sacra congregazione dei vescovi e regolari sullo stato economico dell'ospedale degli infermi e del conservatorio degli esposti. Ne mette a nudo la grave situazione determinatasi nel corso degli anni specie sotto il governo italico. Se il deficit del primo, in un decennio, era stato di scudi 614.14 a causa soprattutto della presenza in esso di soldati francesi durante le prime due occupazioni, dal 1809 a tutto il 1813 era salito a scudi 821.97.2 e sarebbe stato assai maggiore se non si fosse ricorso a "espedienti quanto forti altrettanto drastici mancanti di carità"². La situazione del brefotrofo, poi, si poneva in termini ancor più gravi: da un deficit che non oltrepassava 192.56. 3 scudi, si era arrivati, sempre per il periodo considerato, a scudi 748 e anche in questo caso il disavanzo fu contenuto per aver usato "il cessato governo la barbarie di scacciare dalla pia casa le giovani"³. In altri documenti si parla di "epoca di disgrazie", di "genio dell'irrequieto usurpatore dello stato pontificio", di "regime francese", di "malaugurato governo", di "avvenimenti tutti tendenti allo stesso fine distruttore di ogni pio stabilimento"⁴. Queste e altre poco lusinghiere annotazioni sollecitano ad un ampliamento di quanto già precedentemente pubblicato⁵, ricorrendo ad una circostanziata analisi della terza e più duratura fase della dominazione napoleonica privilegiandone gli aspetti legati all'assistenza e alla beneficenza. Un periodo questo dall'11 maggio 1808 al 17 maggio 1814 poco analizzato dagli

51

¹ Francesco Maria Paolucci fu vescovo di Fano dal 1807 al 1816, come vicario sostituì Antonio Gabriele Severoli esiliato a Castrocaro l'11 giugno 1798.

² Archivio diocesano di Fano (d'ora innanzi A.D.F.), Congregazione di Carità napoleonica, Carteggio amministrativo, 1814.

³ Sezione archivio di stato di Fano (d'ora innanzi S.A.S.F.), Carteggio comunale, tit. V, 1815.

⁴ S.A.S.F., Carteggio comunale, tit. V, vari anni.

⁵ Il riferimento è ai nn 6 (1991), p 55-77, 7 (1992), pp 61- 81 e 9 (1994), pp 75 - 95 dei "Nuovi studi fanesi".

studiosi più recenti, comunque variamente considerato e che non può ricadere sotto la questione manichea di progresso o di regresso, di barbarie o di civiltà. Per cui è ben difficile accettare posizioni rigide e preconcepite come quelle di R. Paolucci che raffigura Fano “sotto il calcagno francese”⁶, che vede quel periodo come “una penosa ininterrotta agonia imposta da un pugno di mentecatti senza coscienza che si erano ubriacati alle idee nuove di libertà, fratellanza, uguaglianza”⁷. Non meno obiettivo si era mostrato C. Marcolini quando precisava che la venuta dei francesi era desiderata da due categorie di persone; gli uni esaltati dalla lettura dei libri di Voltaire, di Rousseau e di vari filosofi e politici, gli altri “niente più accesamente bramavano che il vivere licenzioso scorgendo come all’ombra dei famosi alberi della libertà si beveva, si ballava e si sbordellava senza limite e freno, né a cosa sacra o profana si teneva riguardo ed anche si poteva mettere mano nelle casse pubbliche”⁸.

L’impegno di questo scritto è di calare quel momento nella realtà territoriale, negli ambiti comunali, nelle decisioni prese, esaminarlo nelle varie sue manifestazioni cogliendo ciò che ha prodotto o che rientrava nei suoi intenti, quindi nelle dinamiche progettuali e negli esiti. Ciò può permetterci di coglierne la complessità, di intravederne le difficoltà e di considerare che “furono altrettanti banchi di prova i problemi dell’applicazione della scienza statistica all’arte del governo, della formazione di un ceto burocratico preparato ed efficiente, dell’avocazione di materie lasciate all’esclusivo dominio della chiesa, della sperimentazione di un nuovo rapporto tra governo e governati senza dimenticare la vaccinazione antivaiolosa e la vendita dei beni ecclesiastici”⁹. L’obbligatorietà degli atti di matrimonio, i registri censuari, le inchieste di vario tipo da quelle sull’agricoltura a quelle sul fisco, rappresentano aspetti di una macchina statale in movimento, fattori di razionalizzazione politica e sociale, criteri per una diversa organizzazione amministrativa. Una struttura che presenterà molti limiti, alcuni dei quali qui verranno evidenziati, come la limitata autonomia dei comuni, la subordinazione ad organismi centralizzati, la coscrizione obbligatoria, l’accaparramento di beni, i difficili rapporti con la chiesa locale.

⁶ R. Paolucci, *La repubblica franco - francese*, in “Studia Picena” (1934), Fano, pag.1.

⁷ Ibidem.

⁸ C. Marcolini, *Notizie storiche della provincia di Pesaro e Urbino*, Pesaro, 1883, pag.381.

⁹ G. Gozzini, *Firenze francese, Famiglie e mestieri ai primi dell’ottocento*, Firenze, Ponte delle Grazie, 1989, p.12.

Difficili passaggi

La scossa rivoluzionaria nella nostra provincia non ha avuto consensi plebiscitari specie nel mondo rurale, ma è stata vissuta con un contenuto entusiasmo per aver sollecitato istanze libertarie, lasciato scorgere cambiamenti in profondità sul piano economico e sociale, e per la sua carica riformatrice e ideale. E' difficile non far valere per il dipartimento del Metauro quanto disse Cosimo del Fante per Firenze: "vennero i francesi a portarci un palo e una beretta che chiamavano libertà e ci rapirono monumenti preziosi ed averi"¹⁰. Indubbiamente si trattò di una occupazione che si fece sentire con tutto il suo peso militare, la sua capillare burocrazia e con tutta una serie di provvedimenti che spesso poco avevano a che spartire con gli ideali rivoluzionari, dalla spoliazione di chiese alle forzate requisizioni, dalla imposizione gravosa di tasse alla limitazione delle libertà personali. I segni di tutto ciò furono visibili fin dalle prime due occupazioni durate quasi due anni: dal 6 febbraio del 1797 al 12 giugno del 1799 con una breve interruzione. Fano si vide obbligata a contrarre debiti vistosi¹¹, fornire alle truppe francesi quantità notevoli di grano, cavalli, buoi e generi di varia natura, fu privata di argenti, opere d'arte e altri beni preziosi, proibite le processioni per timore di sedizioni e disordini, allontanate le educande dai monasteri, le finanze dei vari comuni ridotte in condizioni pietose.

L'aggregazione di Fano alla repubblica romana nel 1798 non contribuirà a migliorare la situazione: pure la volontà di portare cambiamenti da parte degli uomini della "franco-cisalpina"¹², era forte, decisa, sincera e disposta a superare qualsiasi impedimento. Anche se Fano non riuscì, a differenza di Pesaro, di essere parte della Repubblica Cisalpina, la costituzione che la stessa si diede¹³ ebbe i suoi effetti anche da noi e rappresenterà indubbiamente una rottura radicale con il passato e le leggi che ne seguirono rimarranno su questo solco. I fanesi assisteranno ad una sorta di democratizzazione con la nascita della municipalità e della guar-

¹⁰ Ibidem pag. 17. L'autore ricorda che i fiorentini chiamavano i francesi "Nuvoloni" per via dell'incipit dei loro frequenti manifesti ufficiali "Nous voulons....".

¹¹ Il 18 marzo del 1789 la municipalità fanese prese la decisione, rigettata in un primo momento dall'amministrazione centrale di Ancona, di mettere in vendita parte dei beni ecclesiastici per superare la grave crisi finanziaria.

¹² L'espressione più corretta rispetto a quella di altri studiosi è usata da A. Deli in "Studia Picena", (1972), vol. 57, p. 222.

¹³ Si rifaceva, tranne alcune modifiche, a quella francese del 1795 che fu la Carta madre di tutte le Costituzioni italiane tra il 1796 e il 1799.

dia nazionale e con il “piantamento” dell’albero della libertà, ma rispetto ad altre realtà, specie in Francia e in alcune città italiane dove si formò, sotto la spinta di intellettuali, di gruppi di giacobini, di patrioti convinti, almeno inizialmente, un movimento popolare, a Fano non vi è traccia di un simile fermento, anche se parte della nobiltà e del clero, professionisti e la borghesia si mostrarono favorevoli alle innovazioni introdotte dai francesi. Ora proprio la vastità ed eterogeneità dei mutamenti accompagnati dai disagi economici dovuti anche dalle continue guerre, dalle imposizioni di tributi, dalle ingerenze nei vari aspetti della vita sociale e l’impatto su una società confessionale, refrattaria ad ogni novità in materia di libertà di religione, di espressione, di coscienza, possono spiegare l’entità dei moti popolari anti francesi. Nella provincia di Pesaro-Urbino, pur non verificandosi come in Toscana, nel Piemonte, nelle Valli Lombarde o in altre zone del Sud sollevazioni di grande risonanza, si registrarono comunque episodi di ostilità, focolai di rivolta, partecipazione a quel movimento noto come “insorgenza” che interessò tutta la regione con minore o maggiore intensità¹⁴. Alcune località come Cingoli si segnalano per l’animosità degli insorti che ricorsero, come in quest’ultima, al sequestro del sindaco, alla perquisizione nelle case, prelevando viveri e armi, incitando il popolo alla rivolta. Fu necessario ricorrere a provvedimenti straordinari “come l’istituzione di corti speciali per giudicare gli insorti catturati e il rafforzamento delle guarnigioni militari nei tre dipartimenti”¹⁵. A Fano e in altri paesi le requisizioni del bestiame nelle campagne si svolgevano in mezzo a molte difficoltà, resistenze e “con lagrime dei contadini”; la stessa abrogazione delle processioni generò malumori e scontenti.

Nella coscrizione del 1798 le autorità ammonivano di risparmiare, almeno per il momento, la campagna come misura di prudenza, e di ingaggiare “gli oziosi che sono tanti in ogni comune”, al tempo stesso il prefetto consolare di Ancona dava disposizioni severe sul mantenimento dell’ordine pubblico e sulla sorveglianza di coloro che “facessero insorgere gli oziosi i fanatici e i contadini”¹⁶. Proprio gran parte di questi erano tra quei “cinque o seicento insorti, parte armati con i fucili, pistole e sciabole, parte con bastoni e attrezzi rurali” che il 4 giugno del 1799 entrano a Pesaro e pochi giorni dopo l’edile di S. Costanzo comunica

¹⁴ Nelle zone interne, invece, si verificarono diversi episodi di rivolta. Si veda, a riguardo G. Garavini, *Urbino e il suo territorio nel periodo francese*, Urbino 1906 vol. 1°, 1907 vol. 2°.

¹⁵ P. Cartechini, *Organi ed uffici dell’amministrazione napoleonica*, in “Studi maceratesi” (1972), n. 8.

¹⁶ R. Mariotti, *Fano e la repubblica francese*, Fano 1798 - 1799, vol.1.

che a Mondolfo “da circa un’ora suonano le campane a martello”¹⁷. Non meraviglia, quindi, che con l’approssimarsi della flotta austriaca che intendeva liberare Fano dai francesi, in città si ebbero agitazioni e tumulti subito sedati con l’arresto di 24 persone tra cui figuravano anche dei religiosi, parroci e canonici, inviati nelle prigioni anconetane. Diversi altri sacerdoti erano presenti tra gli insorgenti di Pesaro; lo spirito laicista che fu uno degli aspetti non secondari di tutta la politica francese, non poteva facilmente essere accettato, specie se questo si spingeva fino a vietare la celebrazione pubblica della messa di Natale, ad obbligare al giuramento di fedeltà i parroci¹⁸, a indemanare le proprietà ecclesiastiche, che andranno a costituire, sotto la Repubblica romana del marzo 1798, i Beni Nazionali venduti al di sotto dell’effettivo loro valore.

Amministrazione pubblica

Le truppe francesi occupano le Marche nel novembre del 1807, il 2 aprile dell’anno successivo avviene la formale annessione al Regno d’Italia. La struttura organizzativa in tutti i suoi apparati di gestione e di controllo ricalcava quella della Francia napoleonica e in particolare si rifaceva all’esperienza della Repubblica Cisalpina e di quella Romana. Se è vero che il processo rivoluzionario stentò a trovare solide radici, l’introduzione di nuove istituzioni ebbe, rispetto ad uno stato pontificio in cui le idee di rinnovamento erano immobilizzate, una forte spinta di rottura e “la centralizzazione autoritaria e il livellamento amministrativo costituivano pur sempre un passo avanti rispetto al precedente frazionamento e municipalismo”¹⁹. Con decreto del 20 dello stesso mese, il territorio marchigiano viene diviso in tre dipartimenti:

1. del Metauro;
2. del Musone con tutto il territorio della Marca di Macerata e quattro distretti: Macerata, Loreto, Fabriano e Tolentino;
3. del Tronto composto dalla Marca di Fermo e tre distretti: Fermo, Ascoli e Camerino.

Cessano immediatamente dalle loro funzioni tutti i governatori, luogotenenti e qualunque altro rappresentante del potere temporale di Roma nelle province di Urbino, Ancona, Macerata e Camerino. Il dipartimento del Metauro viene suddiviso in 4 distretti:

1. Ancona capoluogo - giurisdizione di Ancona - governo di Jesi;

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Così pure i pubblici maestri.

¹⁹ G. Procacci, *Storia degli italiani*, Bari, Laterza, 1968, vol.II p.315.

2. Pesaro capoluogo - sua luogotenenza governo di Fano;
3. Senigallia capoluogo con sua luogotenenza;
4. Urbino capoluogo con suo governo a Fossombrone.

Venne istituita una corte d'appello con giurisdizione sui tre dipartimenti, in ognuno risiedeva una corte di giustizia civile e criminale presso le città capoluogo del dipartimento, un tribunale di prima istanza a Pesaro, Ascoli e Urbino. I vari funzionari assunsero la pienezza delle loro funzioni l'11 maggio, lo stesso giorno vennero pubblicati ed affissi in tutti i comuni il decreto del 2 aprile, il codice Napoleonico e successivamente tutte le leggi e i regolamenti di amministrazione pubblica con i quali era governato il Regno d'Italia.

Per assicurare l'esecuzione di tutte le disposizioni viene costituita una commissione organizzativa con residenza in Ancona; essa tra gli altri compiti impartiva istruzioni a tutto il vasto apparato amministrativo, burocratico, giuridico e riferiva direttamente ai vari ministri. Così pure i prefetti, i presidenti, i procuratori reali delle corti di giustizia, gli intendenti di finanza e i direttori del demanio rendevano conto delle loro azioni ai ministri rispettivi. Successivamente i dipartimenti saranno divisi in Cantoni, ognuno includeva diversi comuni e Fano rientrava nel secondo cantone.

56

Venne istituita una direzione del demanio in Ancona con a capo dal 21 aprile Dossi; i suoi funzionari operavano nei capoluoghi dei distretti e dei cantoni, le competenze erano quanto mai varie, dall'amministrazione di beni avocati allo stato, alla tutela dei boschi e foreste, dalla riscossione di diritti, crediti e tasse al controllo di tutti gli archivi e documenti relativi di competenza. Il 21 aprile si ha la nomina a prefetto di Giacomo Gaspari "commendatore del real ordine della corona di ferro", del viceprefetto di Pesaro Resti Ferrari e di Giacomo Ferri a podestà di Fano. Il mese successivo verranno cancellati alcuni fra i più odiosi e antiquati privilegi feudali dai fedecommissi alle primogeniture, così pure i cumuli degli usufrutti progressivi estesi ai tre dipartimenti, l'obbligatorietà dei registri delle nascite, matrimoni e morti da tenersi presso i comuni. Il 20 maggio entrano in vigore il concordato, la costituzione di Lione, gli statuti costituzionali del regno, il mese successivo il codice di procedura civile e penale e i rispettivi regolamenti.

Fine giugno furono istituiti tre licei convitti ad Urbino, Fermo e Macerata. L'8 luglio Leonardo Castracane, Zaccaria Bonaparte Bonaccorsi, Muzio Rinalducci, Francesco Corbelli, Cesare Simonetti, Antonio Galantone vengono nominati savi del comune. A loro spettava deliberare sopra pratiche amministrative portate alla loro discussione dal podestà; quest'ultimo poteva essere sostituito nell'esercizio dei propri

doveri da uno di essi a ciò delegato. Tra gli organismi dell'amministrazione dipartimentale figurava oltre il prefetto e il consiglio di prefettura anche il Consiglio generale che si riuniva ogni anno su disposizione del governo e straordinariamente del prefetto. I suoi componenti per il Metauro erano in numero di quaranta, loro funzione di esaminare lo stato dei bisogni e i reclami del dipartimento.

Il catechismo approvato con decreto 14 marzo 1807, dal cardinale Caprara, arcivescovo di Milano, fu dichiarato catechismo nazionale e il solo da usarsi in tutte le chiese e scuole del Regno d'Italia²⁰. Una così, per molti versi, puntuale organizzazione territoriale, aveva i suoi punti di forza nei distretti, cantoni e comuni. Questi ultimi vennero divisi in tre classi, alla prima appartenevano quelli con una popolazione sopra i diecimila abitanti, alla seconda chi era sopra i tremila, alla terza tutti gli altri al di sotto di tale soglia. I podestà, di nomina reale, e i sindaci di nomina prefettizia, rappresentavano l'autorità esecutiva municipale. Nel decreto dell'8 giugno 1805, ben dieci articoli tracciano un modello di articolazione e funzionamento dei comuni" in netto contrasto con la situazione precedente in cui la posizione giuridica dei comuni era varia, difforme, basata più sui privilegi e concessioni singole che non su norme generali: posizione regolata da patti particolari secondo un originario rapporto feudale protrattosi inalterato per secoli e sancito negli statuti"²¹.

Reclutamento

Particolari attenzioni e cautele vennero utilizzate nella scelta di quelle persone che avrebbero occupato posti di responsabilità e svolto funzioni per le quali occorrevano capacità tecniche. Per questo delicato compito i viceprefetti si avvalevano soprattutto della consulenza e pareri dei sindaci quando non utilizzavano altri canali. Tra maggio e giugno del 1808, proprio quando occorreva avviare la macchina giuridica amministrativa dei comuni, alcune "informazioni particolari"²² mettono in risalto il problema del reclutamento di un ceto burocratico preparato e all'altezza dei nuovi compiti.

²⁰ Il cardinale Giovanni Battista Caprara fu legato a latere di Pio VII per la stesura, insieme all'arcivescovo di Bologna Oppizzoni, del Concordato e venne nominato consultore ad honorem nel consiglio di stato del 1805.

²¹ P. Cartechini, cit. p.492.

²² S.A.F.S., Carteggio comunale, tit. V, B 1, 1808.

Il 29 maggio il podestà Ferri dopo aver sottolineato che il comune di Saltara nel passato governo era dissestato economicamente al punto che “non sempre riusciva provarne le vere ragioni di irregolarità né di richiamare il buon ordine con gli indennizzi dovuti alla cassa pubblica da alcuni di quegli amministratori ed esattori“, nei confronti di Antonio Redi che aveva chiesto incarico burocratico risponde che “può meritare considerazione”²³.

Quando è la volta di esprimersi su Battista Riccardi che aveva inoltrato domanda di essere nominato sindaco di Saltara, rammenta al vice prefetto un “elenco di soggetti trasmesso precedentemente” e un altro simile consegnatogli quando poco tempo prima era passato per Fano e non solo relativo alla città, ma, anche agli altri comuni.

Il podestà pur dando atto che la persona del Riccardi viene ritenuta in possesso di abilità necessarie ad assolvere tale compito, rileva però che “altrettanto è stato sperimentato e si riconosce per soggetto di non molta esattezza e regolarità nel disimpegno e per un intraprendente che poi non suol corrispondere all’esecuzione necessaria per il buon ordine e vantaggio della pubblica amministrazione. Difatti nelle passate esigenze di qualche comune si confessa di essere rimasto debitore di qualche somma per cui domandò per iscritto al passato governo una dilazione”.

58

Il 6 giugno Giuseppe Capodagli, aspirante ad un impiego per il dazio consumo di Fano, viene ritenuto uomo di probità e onesta condotta, alcuni giorni dopo nei confronti di Medardo Abbondanzieri di Cartoceto petente ad un impiego di ufficiale dello stato civile o del censo, sempre il podestà riconosce che è dotato di buone qualità morali e di sufficienti capacità per cui può essergli conferito uno dei due impieghi.

Si mostra, invece, scettico sulla istanza di Luigi Portocasa di essere collocato nell’ufficio del registro in quanto tale funzione è estremamente delicata richiedendo specifiche conoscenze sulla natura dei contratti e nel campo del diritto se si vogliono evitare frequenti ricorsi a livello tributario. Su una “così gelosa materia” ritiene che “non senza difficoltà potrebbe speditamente disimpegnarsene con quella capacità che pur si esige in qualche modo anche in campo legale di cui credo non abbia le necessarie cognizioni”. Non esclude, comunque, che applicandosi seriamente non possa riuscire in tale impresa.

Il 18 luglio del 1808 su Antonio Borgogelli nominato amministratore demaniale osserva “non possa negarsi che per un trasporto, in sé forse anche troppo, alla decenza e al lusso e per i danni altresì sofferti nelle

²³ Ibidem anche per le altre citazioni che seguono.

ultime dolorose vicende trovasi il suo patrimonio in qualche distretto, non per questo tutto ciò niente toglie sopra alla di lui specchiata moralità e onesto carattere che sicuramente lo distingue ancor generoso, che io so, che egli fa di quelle così dette regalie dei contadini”.

Politica assistenziale

In questo generale avvio di un processo di modernizzazione, pur forzata, un aspetto non secondario era rappresentato dal composito universo dell'assistenza e della beneficenza. Neppure a Roma, tanto meno quindi nelle province degli stati pontifici, esso era regolato da un sistema costante di legislazione, anche se da parte dei vari papi vi fu un costante sforzo nell'incrementare le innumerevoli istituzioni pie a sollievo delle classi povere. Vennero, senza organicità e costanza, adottati man mano provvedimenti sia per la repressione dell'accattonaggio, della mendicizia, del vagabondaggio che per la prevenzione di tutto ciò con la fondazione di istituti elemosinieri e di ricovero, e con l'obbligo di lavorare per i poveri che non fossero infermi.

A Fano erano attive molte istituzioni benefiche che avevano preso avvio da lasciti ad *pias causas* e che intervenivano su varie esigenze e bisogni della popolazione più debole, povera e abbandonata. In base al Concilio di Trento che riconobbe tutti i diritti delle amministrazioni laiche sulle istituzioni caritatevoli, anche se quasi tutte tutelate dall'ordinario diocesano, esse erano amministrate dai fondatori e dagli esecutori testamentari e venendo a mancare chi era contemplato nelle tavole di fondazione, da persone o corporazioni designate dal potere ecclesiastico che tale diritto si riservava. Un duro colpo a diverse opere pie fu inferto dalla Repubblica Romana con l'inclusione tra i Beni Nazionali dell'azienda del Ponte Metauro, vero patrimonio dei poveri, dei beni dell'ospedaletto, dell'eredità Onofri e Cantarini. Essi furono venduti ampiamente al di sotto dell'effettivo valore; i beni dell'ospedaletto a Domenico Catena, commerciante di grani, per 8.149.50 scudi, i fondi rustici ed urbani del Ponte Metauro valutati a più di 80.000 scudi andarono al conte Andrea Galantara per 12.884 piastre, con una perdita di 67.116 scudi. A nulla servirono le proteste del comune presso Antonio Franceschi, ministro dell'interno, fanese d'origine, per chiedere giustizia su quest'ultima cessione, sulla soppressione di molti stabilimenti ecclesiastici e sull'alienazione di quanto ad essi apparteneva che rappresentava il "soccorso della popolazione".

Solo il Breve del 9 maggio 1806 di papa Pio VII restituirà al generale

consiglio tali beni²⁴ e per il Ponte Metauro e l'ospedaletto verrà ribadito il diritto del vescovo di "sindacare lo stato, esaminare li conti dell'amministrazione tanto in occasione di sagra visita quanto in ogni altra circostanza" e i libri assieme alle corrispondenti giustificazioni dovevano a lui esibirsi per "inquirere sulla esatta erogazione delle rendite"²⁵. La valutazione che verrà data, cessato il governo italoico, nei confronti della gestione degli istituti di beneficenza, fu quanto mai negativa. La relazione del vescovo Paolucci cui si accennava all'inizio di questo lavoro, si rifaceva ad un precedente memoriale stilato dal magistrato provvisorio di Fano l'11 luglio del 1814. Esso prende l'avvio dai danni sofferti nell'economico dall'ospedale degli infermi e dalla casa delle esposte dall'11 maggio 1808 al 7 maggio 1814, giorno in cui la città di Fano ritornò sotto il dominio pontificio. Quando entra nel merito di diversi aspetti organizzativi e gestionali, la situazione dell'ospedale viene ricostruita su due scansioni temporali; dal 1799 al 1808 e dal 1809 al 1813. Del primo periodo si evidenzia la creazione di debiti, la minorazione delle rendite per l'estinzione di molti capitali censuari tramite il basso valore delle cedole, la riduzione del fruttato dei capitali da scudi 500 a 200, l'incremento delle imposte, la diminuzione dei letti da cinquantaquattro a quaranta, l'alta spesa per i medicinali che indusse il vescovo Paolucci ad aprire una spezieria con le sovvenzioni di alcuni luoghi pii²⁶.

60 Del secondo vengono messi in risalto i sussidi derivati dagli altri stabilimenti, l'alienazione di un capitale fruttifero di scudi 200 all'usura del 4% per supplire al pagamento del macellaio e dei medicinali, l'elevato numero dei militari delle diverse nazioni lì ricoverati²⁷, il licenziamento di personale di servizio, la diminuzione dello stipendio a infermieri ed inservienti, i letti da quaranta passarono a ventisei per cui vari indigenti morirono per mancanza di assistenza, la spesa consentita per i farma-

²⁴ Nell'ottobre del 1801, il Cardinale Consalvi con un editto aveva annullato tutte le vendite concedendo gli acquirenti il rimborso delle somme versate.

²⁵ S.A.F.S., registri A.A.C., B22, 1711 - 1814.

²⁶ La farmacia, denominata Sant'Elena, fu aperta nel 1804 come servizio dell'ospedale Santa Croce. Con la soppressione nel 1808 di molte istituzioni religiose che per i loro medicinali occorrenti si avvalevano della spezieria, all'ospedale venne a mancare una non indifferente entrata. Il demanio per giunta si rifiuterà di sborsare 550 scudi dovuti per i crediti accumulati da monasteri e conventi.

²⁷ Per disposizione del Prefetto di Ancona con l'arrivo dell'armata del re di Napoli fu approntato nell'ospedale un reparto per i soldati. Nel corso di due mesi circa cento ne furono accolti e sebbene il vitto venisse somministrato esternamente, a tutte le restanti spese doveva far fronte l'istituto stesso.

ci fu portata venticinque centesimi per malato e se tale soglia fosse stata superata i medici dovevano sopperire con il proprio stipendio. La situazione del brefotrofo era ugualmente critica sia dal lato economico che per l'elevato numero di esposti che "in questi ultimi tempi di libertinaggio sfrontato si sono moltiplicati oltre misura"²⁸.

Ciò aveva determinato negli ultimi cinque anni una spesa di scudi 780 quando prima non oltrepassava i 272.99.2. Da qui, tra le altre misure, fu presa anche quella di allontanare sedici esposte. Il memoriale va oltre questi aspetti per coinvolgere l'intera politica assistenziale. La scelta di voler porre sotto il controllo l'amministrazione degli stabilimenti di pubblica assistenza serviva "per celare con ipocrisia le vandaliche mire che aveva il governo francese"²⁹, era un modo di "far prove dirette a manomettere tutto ciò che le elargizioni dei buoni cattolici e le provvide misure dell'ecclesiastica autorità avevano in più secoli riunito per soccorrere gli indigenti"³⁰. Ricorda la mole di disposizioni, o meglio, di "ordini" impartiti dalla prefettura di Ancona e da Milano e le "minacce" per avere nel più breve tempo possibile le contabilità pregresse, le correnti e le preventive. Tali lettere erano più atte ad incuter timore che a persuadere, miranti, per lo più, a chiedere contributi in denaro per istituti non della città, mentre vi era un rifiuto di intervenire con mezzi finanziari adeguati e decisivi verso quelli di Fano, che per propria colpa erano andati incontro ad un disastroso dissesto. Non passa sotto silenzio le eccessive spese per predisporre tutti gli atti necessari ad affittare i fondi rustici ed urbani degli stabilimenti, per il dazio consumo, per la carta bollata, per le imposte straordinarie; tutto questo mentre "la povertà aumentava a dismisura per tutti gli aggravii sofferti, per la deficienza dei lavori e per la mancanza di soccorsi"³¹. Non rimaneva al magistrato che rivolgersi direttamente al papa perché si degnasse di intervenire sulle opere di carità "lacerate in mille guisa dalla crudeltà del cessato governo"³².

La congregazione di carità

Ma l'istituto dell'assistenza così come era strutturato non poteva non risultare, agli uomini che venivano da una rivoluzione che aveva sancì-

²⁸ S.A.F.S., Carteggio comunale, tit. V, B,102, 1814.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

to in uno dei principali articoli della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino: "l'assistenza pubblica è un sacro debito, la società deve assistenza ai cittadini sventurati o fornendo loro lavoro o fornendo i mezzi di sussistenza a coloro che non sono in grado di lavorare", contrario ai principi di uguaglianza, governato dall'aristocrazia, disseminato in vari centri di potere. Ad esso si rimproverava il fatto che era fondato sulla vecchia società di ordini. Occorreva riformare l'intero impianto, disciplinarlo, sottoporlo ad una legalità borghese. Non si trattava, semplicemente, di coniare nuovi termini: stabilimenti, casa degli esposti, beneficenza, che pur segnavano una rottura più che una lontananza e un distacco dalla precedente terminologia, anche se alcuni non scomparvero del tutto come: figli spuri, proietti, luoghi pii, conservatorio, ma di collocare questa vasta materia all'interno di una concezione dello stato, predisporre per essa interventi strutturali, avviarla verso un riordino economico e sociale.

Si imponeva, quindi, la necessità di mettere in campo una serie di interventi, dal centralizzare l'intera amministrazione fino ad una puntuale e razionale presa in carico di tutto ciò che ruotava attorno agli ordini secolari attraverso una capillare indagine, mai applicata precedentemente, sui vari corpi in cui erano articolate la beneficenza e l'assistenza, sulla loro origine, scopo, sui bilanci. La convinzione era che la conoscenza quantitativa e qualitativa di essi rappresentasse un passaggio obbligato per procedere ad un controllo e ad una direzione ordinata della cosa pubblica. Due mesi dopo il nuovo corso politico a Fano, il 6 luglio, il viceprefetto sollecita il podestà a impartire disposizioni per compilare un prospetto riguardante:

1. la denominazione dei singoli stabilimenti posti in ogni comune del Cantone;
2. il dettaglio delle rispettive loro rendite;
3. l'indicazione dei principali oggetti ai quali le stesse vengono applicate;
4. la situazione amministrativa con l'indicazione dei debiti e dei pesi fissi;
5. il complesso delle spese d'amministrazione;
6. un ragguglio della spesa per ogni individuo mantenuto in ogni luogo pio;
7. gli ospedali dove si accolgono gli esposti e loro mortalità;
8. la quota delle rendite convertite in oggetti estranei all'istituto.

La lettera terminava con l'invito a fornirgli un elenco di persone per attivare la congregazione di Carità. Fu questo organismo lo strumento principale di raccordo nel campo dell'assistenza. L'art. XI del Concordato fra la repubblica italiana e il sommo pontefice del 1804 già vi faceva riferimento: "i conservatori, gli ospedali, le fondazioni di carità e altri consi-

mili luoghi governati da sole persone ecclesiastiche, saranno per l'avvenire amministrati in ciascuna diocesi da una congregazione di persone³³. Il decreto del 5 settembre 1807, volendo stabilire nella gestione della pubblica beneficenza un sistema economico regolare, uniforme e tale per cui i soccorsi non siano accordati che a quelli che vi avranno diritto e vadano a vantaggio di un maggior numero di infelici, prevedeva che "in tutte le città capoluoghi di dipartimento, l'amministrazione di tutti gli ospedali, orfanotrofi, luoghi pii, lasciti e fondi di pubblica beneficenza di qualunque natura e denominazione essi siano (salvo i diritti padronali delle famiglie) sarà riunita in una sola e medesima amministrazione che prenderà il titolo di Congregazione della Carità"³⁴.

Il regolamento attuativo di queste norme legislative prevedeva che nei comuni la cui popolazione superava cinquantamila abitanti, il numero degli individui componenti la congregazione di carità fosse di dieci e di nomina ministeriale, negli altri non più di sei né meno di quattro, in tal caso la nomina era riservata al podestà. Il territorio del Regno fu diviso in quattro circondari, i nuovi tre dipartimenti facevano parte del terzo e a capo di ognuno un ispettore generale nominato tra i consiglieri di Stato per due anni rieleggibile. Ad esso spettava la sorveglianza diretta di tutti gli stabilimenti, informarsi del loro stato anche tramite una visita, raccogliere la più ampia documentazione da inviare al Ministero, il quale a sua volta, il primo aprile di ciascun anno doveva presentare al re un rapporto generale sullo stato dell'amministrazione, dei redditi e spese di pubblica beneficenza indicando i cambiamenti e miglioramenti avvenuti nel precedente periodo.

Facevano parte della Congregazione il prefetto, il vescovo e il podestà nei capoluoghi di dipartimento; negli altri comuni il podestà e il vescovo e ove non presente, un parroco del luogo unitamente ad un certo numero "di probi e distinti cittadini scelti fra i proprietari, i commercianti e gli uomini di legge"³⁵ domiciliati nel comune ove era istituita la Congregazione.

³³ Il concordato è del 16 settembre del 1803, fu pubblicato il 26 gennaio 1804 sul "Bollettino delle leggi del regno d'Italia", Milano.

³⁴ Essa era già stata attivata a Venezia e a Bologna rispettivamente nel giugno e nel luglio del 1807.

³⁵ Decreto del 5 settembre 1807, in "Bollettino delle leggi del regno d'Italia", n. 154, p.472.

Un modello organizzativo

L'8 giugno viene steso un elenco in cui compaiono sei uomini dotti: monsignor Castruccio Castracane, "di vasta letteratura e cognizioni scientifiche", Nicola Portacasa, "presidente in Ancona come giudice di appello, dottore d'ambo le leggi e fornito di altre cognizioni scientifiche", G. Battista Graziadei, "medico, fisico e matematico", Carlo Simonetti, "dottore di facoltà legali e di molta letteratura", Giuseppe Lotrecchi, "dottore di facoltà di legge", Angelo Palazzi, "molto versato nella professione della medicina botanica, strumentale e professore di violino". Accanto ad essi figurano altri dieci personaggi illustri della città, tutti, comunque, di ottime qualità morali e politiche e che "possono dirsi forniti di varietà di cognizione"³⁶. Il due settembre il podestà Ferri fa la scelta su una ristretta rosa di dodici persone: Giacomo Carraro, Francesco Corbelli, Giuseppe Lotrecchi, G. Paolo Ferri, Angelo Palazzi, Domenico Tomassini. La prima seduta³⁷ si tenne il primo ottobre presso il seminario collegio S. Carlo con l'intervento del vescovo³⁸; Fu costruito un organico di impiegati a partire da un segretario: Giuseppe Paolucci, un computista o ragioniere: Giacinto Tebaldi e un cassiere generale: Francesco Corbelli. Tutti furono nominati all'unanimità tramite il sistema del bussolo. Si soprassedè sulla figura del portiere perché il podestà si impegnò a far svolgere tale mansione ad un famiglia comunale. Di lì ad alcuni mesi la congregazione si preoccupò di predisporre un piano di organizzazione complessivo della stessa in modo da consentirle di agire su tutti i vasti settori di propria competenza. Questo, molto ampio, articolato, composto di quarantaquattro articoli non poteva, nella sua applicazione, non risentire della rigidità e dell'appesantimento di tante e minuziose norme.

In base a quanto previsto dalle disposizione di legge, la Congregazione si divideva in tre sezioni; la prima si occupava dell'ospedale degli infermi ed era a carico di Angelo Palazzi e Domenico Tomassini, la seconda degli orfanotrofi, degli esposti e dell'opera pia Piccoli affidata a Giacomo Carrara e Francesco Corbelli, la terza degli stabilimenti elemo-

³⁶ Le citazioni sono in S.A.F.S., carteggio comunale, tit. V, B2, 1808.

³⁷ L'incarico era del tutto gratuito, durava per tre anni e poteva essere riconfermato. In assenza del presidente della congregazione, il podestà, gli subentrava il più anziano per età e ciò spiega perché in alcuni atti compaia la firma del vescovo.

³⁸ A Pesaro la Congregazione di Carità si riunì il 6 settembre. Il vescovo non fu presente perché impegnato negli esami degli ordinandi ai sacri ordini, ma dichiarò che avrebbe desiderato essere aggiornato sulla seduta.

sinieri spettava a Giuseppe Lotrecchi e G. Paolo Ferri. Doveva esserci una sola cassa finanziaria in cui far confluire i redditi e far uscire i pagamenti per conto di tutti gli stabilimenti, fermo restando la presenza di registri separati per ciascuno di essi. Furono, come prima operazione, presentati i libri contabili da parte dei precedenti ministri e in attesa di ulteriori disposizioni, si convenne di rilasciarli a loro, confermandoli in tale incarico, purché nell'intestazione comparisse la denominazione Congregazione di Carità e accettassero di dipendere dai componenti della stessa. Vennero, inoltre, incaricati di presentare nel termine di sei giorni lo stato attivo e passivo. La Congregazione avrebbe dovuto riunirsi una volta alla settimana; ma tale norma non fu rispettata che in modo saltuario, anche se talvolta si verificarono due o tre sedute nel volgere di pochi giorni.

I componenti le sezioni, invece con maggiore regolarità, si incontravano due volte la settimana per curare gli affari di ciascuna di esse, esercitavano la sorveglianza degli stabilimenti, e facevano rapporto alla congregazione sul loro andamento generale e proponevano alla stessa delle relazioni scritte non sotto forma di parere, ma di puntuali risoluzioni e interventi per agevolarne l'approvazione. Di tutto si doveva redigere apposito verbale da leggersi nella seduta successiva.

Oltre le sezioni, vi era anche un altro organismo che era la Commissione. Macchinoso era il meccanismo del funzionamento: composta da un rappresentante di ognuna di esse, che, quotidianamente era tenuto ad essere presente nel locale della congregazione per provvedere alle cose urgenti del momento e per sorvegliare la tenuta in ordine della contabilità e dei registri, curava la parte esecutiva dell'amministrazione dei rispettivi campi. Il più anziano fungeva da presidente, al termine di ogni mese avveniva la rotazione con un componente la congregazione, nessuno di loro, però, quando erano membri della commissione poteva presiedere le sedute della propria sezione della congregazione di Carità per evitare un eccessivo carico di funzioni.

La congregazione per assolvere ai suoi impegni aveva a disposizione otto impiegati con differenziati stipendi:

segretario capo	£.	805.89.3
addetto al protocollo, all'archivio e alla spedizione	£.	644.71.6
ragioniere capo	£.	805.89.3
tre ragionieri	£.	1.934.14.8
cassiere	£.	967.07
portiere	£.	386.83
totale	£.	5.544.55.0

Alcuni aspetti, comunque, di questo complesso piano organico saranno alla base di criteri, di formulazioni, di scelte, di impostazioni tipiche di tutti i modelli organizzativi futuri nel tentativo di darsi un sistema razionale efficiente e trasparente. Così ogni sezione, pur godendo di una sua autonomia doveva rifarsi alle linee generali fissate dalla congregazione; le decisioni dovevano essere approvate in seduta plenaria, "collegialmente", riportate in un apposito verbale che doveva essere letto nella seduta successiva. Doveva esserci un protocollo, un archivio da tenersi presso la segreteria. Ben distinti erano ruoli, competenze e responsabilità. Chi faceva parte di un sotto gruppo come era il caso della commissione, lo si accennava poco sopra, non poteva presiedere il gruppo allargato di cui era un componente. I mandati di pagamento richiedevano la firma del ragioniere capo, "vidimati" dal presidente della Commissione e da un'altra persona della medesima, tutta la documentazione doveva essere riservata e senza ordini speciali non consegnata ad alcuno e comunque dietro "ricevuta" e "per copia"; non potevano essere introitate somme "se non col mezzo del giornale a boletta madre e figlia"³⁹. Le deliberazioni della Congregazione "saranno adottate qualora vi concorra la maggioranza dei voti dei membri che sono presenti e che dovranno intervenire per la legittimità dell'adunanza nel numero di cinque"⁴⁰. Il progetto era stato predisposto rifacendosi alla distinzione dei tre classici poteri: legislativo, esecutivo e amministrativo, affidati rispettivamente alla congregazione, alla Commissione permanente e alle tre sezioni, ma ben presto se ne ravvisarono i limiti e le inadempienze. Proprio un membro della sezione degli orfani, Giacomo Carrara, in una lettera non datata, ma risalente al 1809, osservava che se un ispettore improvvisamente avesse operato una puntuale verifica sull'applicazione del piano non lo avrebbe trovato rispondente a quello inviato al vice prefetto, specie per i limiti del potere esecutivo.

La Commissione, in effetti, non riuscì a decollare, creando difficoltà a tutto l'insieme e arrestando il "corso di sì bell'operazione"⁴¹. Così il ragioniere per effettuazione dei mandati, per i quali era richiesta la firma del presidente della Commissione, doveva ricorrere all'organismo delle sezioni che aveva solo compiti di ispezione degli stabilimenti. Il 6 ottobre del 1810 sarà il viceprefetto a scrivere al podestà rilevando una "consuetudine cattiva" di cui era colpevole la congregazione e cioè il mostrare a chiunque si presentasse il protocollo delle diverse amministrazioni.

³⁹ A.D.S. Carteggio amministrativo, Fasc.1, 1809.

⁴⁰ A.D.S. Carteggio amministrativo, Fasc.4, 1809.

⁴¹ A.D.S. Carteggio amministrativo, Fasc.3, 1808.

Da ciò ne deriva che il pubblico viene in cognizione non solo delle decisioni ed ordinanze preparatorie e definitive o interlocutorie che sono state prese sugli affari generali o particolari, ma ben anche del tenore delle medesime, il che porta l'inconveniente di compromettere la dignità dei ministri⁴².

Rimaneva, comunque, il dato di fatto che con tale modello organizzativo la Congregazione accentrava su di sé importanti e vistosi compiti, subentrava ad ogni altro consiglio di amministrazione precedente, finiva col basarsi su di un sistema censitario e, con fine azione politica, alla figura del vescovo, quale suo componente interno, veniva garantita, anche se di fatto era esautorata della pienezza dei suoi poteri, un prolungamento della propria autorità sulla beneficenza pubblica. Le competenze di quest'ultima, inizialmente affidata al Ministero del culto, passeranno nel dicembre del 1807 a quello dell'interno. Con tale provvedimento "acquistava uno spiccato rilievo la connessione fra amministrazione della beneficenza e tutela dell'ordine pubblico, unitamente alla volontà politica di esercitare un controllo più rigido sulla beneficenza stessa per mezzo di un ministero chiave, dotato di una migliore struttura e slegato da preoccupazioni religiose"⁴³.

⁴² A.D.S. Carteggio amministrativo, Fasc.4, 1809.

⁴³ Edoardo Bressan, *Povertà e assistenza in Lombardia nell'età napoleonica*, Bari, Laterza, 1985, p.17.