

Francesca De Rosa

Tecniche amministrative per il controllo sui movimenti migratori nel Regno di Napoli (1798-1809)

*Administrative procedures to control migratory movements
in the Kingdom of Naples (1798-1809)*

ABSTRACT: This research focuses on the Kingdom of Naples at the end of the 18th Century, offering evidence of how the administrative system of control and management of the flow of foreigners developed and the movements that were taking place in the territory. This activity of administration, clearly predating and independent from the organizational guidelines outlined by the French Establishment only a decade later in the same territory, can be qualified as a specific function of the Bourbon administration at the end of 18th Century. This is confirmed by the abundance of police intervention in the interest of public safety for this specific problem, and also by the wide-reaching documental debate that developed on this topic at the time. Keeping records and control of the movements of the “forestieri” (foreigners) was one of the most important duties of the police department.

KEYWORDS: Kingdom of Naples – Police – Foreigners.

SOMMARIO: 1. De Exteris Regni Neapoli Venientibus – 2. Preti, locandieri e servitori tra obbligo di sorveglianza e doveri di “rivela” - 3. Il controllo del Ministero della Polizia generale.

1. *De Exteris Regni Neapoli Venientibus*

Napoli, la Capitale del Regno, richiamava da sempre un alto numero di stranieri dediti, soprattutto, al commercio e alle arti. Per queste ragioni si fece sempre più stringente verso la fine del XVIII secolo il bisogno di regolamentare, in maniera preventiva, questa particolare materia.

Il controllo dei *Forestieri* rappresentò per il Regno un'esigenza di carattere sostanzialmente politico-sociale: la salvaguardia dell'ordine pubblico era una necessità sempre più sentita dal Governo borbonico, che si vide costretto ad intervenire con misure precise, imponendo limiti alla libertà di circolazione sia degli stranieri che risiedevano nella Capitale sia di quelli che provenivano dalle Province e da *exteris dominij*¹.

In questo scorcio temporale si cominciava a definire una vera e propria struttura di controllo amministrativo e gestione di tutti coloro che erano qualificabili come *forestieri*; questa specifica materia andava a ricadere nelle competenze della Polizia, la cui attività serviva non solo a garantire il bene pubblico ma era anche lo strumento di cui si avvaleva il Governo per legittimare il proprio potere².

In effetti, l'individuazione degli ingressi e la gestione della circolazione di coloro che rispondevano alla qualificazione di *forestiero* rappresentò una delle maggiori attività svolte dalla Polizia: “Uno degli oggetti più importanti d'una attività, e ben intesa Polizia, è stato sempre considerato in ogni Dominio

¹ Questo lavoro rappresenta un primo esito della ricerca - attualmente in corso - sulla ricca documentazione relativa al controllo dei *forestieri*, conservata nei fondi *Segreteria e Ministero degli Affari Esteri, Ministero della Polizia Generale, Consulte, Ministero della Polizia Generale, prima numerazione (1792-1819), Ministero della Polizia Generale II numerazione, Ministero della Polizia Generale, Gabinetto*, dell'Archivio di Stato di Napoli (da ora ASNa).

² Sulla definizione e funzione della Polizia cfr. la voce di O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*. In: V. E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV pt. I. Milano, 1904, pp. 207-480, a seguire la voce di M. Sbriccoli, *Polizia (diritto intermedio)*, in, *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXIV. Milano, 1985. pp.111-120. Per il Regno napoletano si veda, invece, A. De Martino, *Giustizia e polizia a Napoli nella crisi dell'Antico Regime: il Codice di Polizia*. in. R. De Lorenzo (cur.), *L'organizzazione dello Stato al tramonto dell'Antico Regime*. Napoli, 1990, p.187-216, e G. Alessi, *Giustizia e polizia I. Il Controllo di una Capitale 1779-1803*. Napoli, 1992. Per un più ampio e recente studio degli apparati di polizia cfr. L. Antonelli (cur.), *La polizia in Italia e in Europa: punto sugli studi e prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, 2006.

quello, che concerne l'esatta notizia dello Stato e buone qualità de' Forestieri, che vi entrano e vi dimorano"³. Con queste parole si apriva l'*Editto* del 4 aprile 1798, a firma di Fabrizio Ruffo, con cui si procedeva a riformare l'intero sistema di controllo sui *forestieri* nel Regno di Napoli, mettendo ordine nelle diverse e "salutari" Prammatiche che sotto il titolo *De Exteris Regni Neapoli Venientibus*, erano state fino ad allora promulgate⁴.

L'attenzione nei confronti di questo specifico ramo della *Polizia Pubblica* era determinato dalla necessità di verificare quanti individui non regnicoli circolassero all'interno del Regno, rientrando questa specifica attività in "ciò che più convenga al bene dello Stato, alla sicurezza del medesimo, ed a quella protezione, che intendiamo sempre accordare (anche) a tutti i Forestieri"⁵.

L'*Editto* offriva le linee essenziali per individuare i *forestieri* che, per diverse ragioni – essenzialmente collegate, come si è detto, al commercio, alle arti e ai mestieri – intendessero accedere al territorio del Regno. Il fine immediato era chiaro: rendere al Governo le notizie necessarie circa l'identificazione di questi soggetti, in modo da poterne verificare "le qualità richieste (perché) possano essere dal Governo medesimo autorizzati a fare in questi Nostri Regni tranquilla e pacifica dimora"⁶. In caso contrario, per quelli che non si trovassero nelle condizioni previste, onde evitare che "siano a danno e a carico dello Stato", era contemplato l'obbligo di uscita dal Regno.

Su queste premesse, l'*Editto* recitava che: "tutti, e qualsivogliano Forestieri, commoranti in questa città di Napoli, siano obbligati tra lo spazio di dieci giorni di presentarsi ai giudici de' rispettivi Quartieri, ne quali fanno dimora, per documentare nella maniera la più soddisfacente ch'essi siano Benestanti, o addetti al Commercio, alle Arti, ai Mestieri", a questi veniva rilasciato un certificato con il quale gli era concesso di risiedere nel Regno. Per quelli, invece, che "danno sospetto di loro persona, né possono provare che sieno qui addetti agli oggetti sopramenzionati, ricevano l'ordine di uscire dal Regno

³ ASNa, *Segreteria e Ministero degli Affari Esteri*, fs. 3577, inc. 3; "Le leggi di questo Nostro Regno non sono rimaste silenziose [...] e varie e salutari Prammatiche sotto il titolo *De Exteris Regni Neapoli venientibus* furono con sano accorgimento, e maturo consiglio pubblicate da Sovrani, Nostri Predecessori, che mostrarono quanta cura essi avessero presa di cotesto essenziale Ramo di Pubblica Polizia e buon ordine".

⁴ *Ivi*. Per ricostruire il complesso sistema di controllo sui *forestieri* nel Regno di Napoli, si veda: L. Giustiniani, *Nuova Collezione delle Prammatiche del Regno di Napoli*, Tomo IV che rinvia a Tomo X, in part. pp. 31-39. Non è agevole inquadrare questo *Editto* nel complesso sistema delle fonti di Antico Regime. Tuttavia appare chiaro che, di fronte alla molteplicità delle Prammatiche in materia e a causa anche del difficile momento storico, l'autorità amministrativa abbia inteso individuare con l'*Editto* e con le *Istruzioni* (su cui si veda *infra*) una normativa attuativa in grado di essere facilmente utilizzata dagli operatori.

⁵ *Ivi*, "Rivolgendo Noi ben'anche le attente e diligenti Nostre cure ad un tale oggetto, per riordinare i Regolamenti, ed il Sistema, abbiamo trovato ciò che più convenga al ben dello Stato".

⁶ *Ivi*.

tra lo spazio di dieci giorni, e dalla Capitale tra quarantott'ore: al che non adempiendo, sarà cura de' Magistrati di arrestarne i contravventori, per farli, accompagnati e scortati, uscir dai Reali Dominj, sotto le pene fissate dalle leggi, in caso che vi ritornassero"⁷. Il bando interessava anche quei *forestieri* che erano considerati "sparsi nelle Province del Regno": per questi fu previsto l'obbligo di comparire dinanzi al Governatore Regio della città o "terra ove essi risiedono" entro il termine massimo di trenta giorni dalla pubblicazione dell'*Editto*.

Era specificamente trattata la questione delle *terre Baronali*, ossia soggette alla giurisdizione dei Baroni, dove i *forestieri* potevano dimorare solo se in possesso di un certificato "del Preside, e dell'Udienza Provinciale, e del Commessario della Campagna", i quali avevano l'obbligo di verificare "i motivi della loro dimora, e dell'essere addetti a qualche Arte, mestiere o alla Mercatura da due anni a questa parte, e che non abbiano dato nella loro condotta minimo motivo di doglianza, o di sospetto". Ai Capitani di Ottina, ai Capodieci e a "sei probi Complateari" spettava, previa verifica, l'attestazione che il *forestiero* esercitasse un mestiere o un'arte, che fosse in possesso di requisiti di *buona vita e fama*. Era poi necessario annotare il luogo dove quest'ultimo "tiene bottega, e il tempo, dal quale dimora in questo Nostro Regno"⁸.

Il controllo sui *forestieri* riguardava anche coloro che si trovavano a servizio presso privati; a questi ultimi era consentito il soggiorno nel Regno previa esibizione di un certificato rilasciato dal soggetto presso il quale prestavano la loro opera⁹. Anche per questi, qualora non avessero i requisiti previsti dall'*Editto*, era stabilita l'uscita dal Regno nel termine massimo di dieci giorni e di quarantotto ore dal luogo della residenza, dando avviso al Preside e all'Udienza provinciale del luogo dove aveva dimora il *forestiero*.

Per casi sospetti o dubbi e per i vagabondi era previsto l'accompagnamento ai confini del Regno e, in caso di rientro, l'arresto. L'*Editto* stabiliva un termine perentorio di venti giorni per l'entrata in vigore delle procedure in esso prescritte. Una complessa macchina di controllo amministrativo avrebbe dovuto procedere alle verifiche ed alle concessioni dei *Certificati di Residenza* emessi dai Governatori Regi, dai Governatori Baronali, dal Commissario di Campagna per la Terra di Lavoro, dai Presidi ed dalle Udienze per le altre Province del Regno.

⁷ *Ivi*.

⁸ *Ivi*.

⁹ *Ivi*, "que' Forestieri i quali sieno addetti al servizio di qualche individuo, dovranno procurarsi, ad esibire il certificato del proprio padrone, il quale i Governatori Regi dovranno ad in star de' Giudici de' rispettivi Quartieri di questa Capitale esigere da' Forestieri residenti nel distretto della loro Giurisdizione i documenti, che soddisfacciano a quanto noi richiediamo, per potersi accordare il Certificato ai forestieri commoranti in questa Capitale".

Quanto alla Capitale, invece, la competenza al rilascio era dei Giudici di Quartiere e dei Governatori Regi (esclusivamente per la loro giurisdizione). I *forestieri* che esercitavano *la mercatura* dovevano ottenere prima un documento dei *Deputati della Borsa*, con il quale si attestava che “il Forestiere suddetto esercita in questa Capitale la Mercatura con proprj Fondi, ed è di buona vita e fama”¹⁰. Coloro i quali si trovavano nelle Province ad esercitare *la mercatura* “dovevano procurarsi un Certificato degli Amministratori delle rispettive Università dello stesso tenore”¹¹. Di diverso contenuto e, soprattutto, di diversa ragione giuridica era il certificato che doveva essere rilasciato a coloro i quali svolgevano nella Capitale un’arte o un mestiere. Per questi era necessaria una garanzia che poteva essere rilasciata da “persona proba, e non sospetta, e dovrà dichiararsi pienamente responsabile di ogni mancanza dell’individuo Estero”¹².

Nei confronti dei *forestieri* benestanti la procedura era diversa, qualora questi ultimi non fossero addetti alla *Mercatura*, ad *Arti* o a *Mestieri*, per ottenere il certificato di Residenza dovevano essere in possesso di un’autorizzazione da parte del Segretario di Stato per gli Affari Esteri, che a sua volta doveva aver tenuto conto delle indicazioni del “Ministro, incaricato, Console ed Agente della Nazione alla quale appartiene”¹³.

Questi *Certificati di Residenza* rilasciati, comunque, con un margine di discrezionalità o, più esattamente, per ‘merito’, dovevano contenere alcuni dati certi ed indentificativi: nome, età, filiazione, tempo di dimora o previsione di tempo, professione, arte o mestiere o eventuale condizione servile. Quanto al certificato rilasciato ai *forestieri* benestanti, differiva non solo per i contenuti – non erano previste indicazioni da trascrivere – ma per ottenerlo bastava il mero *placet* della Real Segreteria degli Affari Esteri.

Queste articolate disposizioni, che si proponevano di definire una normativa organica per disciplinare in modo efficiente la materia dei *forestieri*, riguardavano non solo coloro che si trovavano nel Regno per ragioni economiche ma si estendeva anche nei confronti di “ciascheduna persona di qualsivoglia stato, grado e condizione, che riceverà in sua casa persone Forestiere”¹⁴, ossia nei confronti di quelli che si trovavano per diverse ragioni a transitare e soggiornare nel Regno. Il controllo essenzialmente amministrativo previsto per gli stranieri presenti sul territorio si andava ad inasprire, invece, nei confronti dei *forestieri* in transito. Per questi ultimi, infatti,

¹⁰ *Ivi.*

¹¹ *Ivi.*

¹² *Ivi.*

¹³ *Ivi.*

¹⁴ *Ivi.* Questa disposizione estendeva i meccanismi di controllo anche a quelli che oggi si potrebbero distinguere come ‘migranti non economici’.

era previsto un controllo serrato che partiva dalla verifica degli alloggi: “Comandiamo che qualsivoglia persona, che tiene alloggio, camere locande, e qualsiasi altra sorte di Ospizio in questa Capitale, debba, sera per sera dar notizie di dette persone forestiere, che alloggia, al Giudice di Quartiere. Tutti i Vetturini, Postiglioni, Cassieri dovranno dar notizia sera per sera al Giudice di Quartiere per questa Capitale e al Governatore Locale pe’ luoghi del Regno, de’ forestieri, che uniti de’ legittimi passaporti avranno introdotti e comandiamo inoltre che i Giudici de’ rispettivi quartieri visitino personalmente le locande e gli alloggiamenti facendo tenere dai locandieri libri nei quali siano registrati i forestieri che verranno alloggiati”¹⁵.

In questo provvedimento di polizia si fondevano sia logiche di amministrazione che di sicurezza: l’*Editto* esprimeva nella sua prima parte, il chiaro intento di controllo sulla circolazione e sul soggiorno all’interno del Regno sui *forestieri*, con la creazione di *Certificati di Residenza*. La Capitale del Regno e le sue Province erano da tempo meta di migrazioni sia interne che esterne¹⁶; le ragioni collegate agli ingressi e al soggiorno sul territorio erano le più varie: lavori itineranti, salute, piacere. L’*Editto* del 1798 andava proprio a definire le singole posizioni stabilendo le modalità di accesso e di circolazione nel territorio, inserendosi in un più ampio processo di revisione degli apparati e delle funzioni pubbliche che prese i suoi primi passi a partire dal 1780 e giunse fino al 1803, anno in cui venne istituita la Soprintendenza generale di polizia e giustizia criminale che coordinò le funzioni della polizia della Capitale con quelle delle province, istituzionalizzando procedure e tecniche che nascevano dall’esperienza concreta¹⁷. La questione del controllo sui luoghi, e sugli alloggi – ossia la seconda parte dell’*Editto* – rafforzava invece la sola di sicurezza interna con la mera prevenzione.

¹⁵ *Ivi*.

¹⁶ Napoli e le Province del Regno erano, come si è già evidenziato, da tempo meta di stranieri, che per le più diverse ragioni giungevano sia via terra che via mare. Il controllo su questi soggetti era soprattutto legato alle questioni di ordine pubblico; era necessaria la verifica sugli ingressi e sugli spostamenti interni, e accanto al mero atto materiale di controllo, si affiancava la necessità di indagare sulle ragioni che portavano all’ingresso e alla permanenza sul territorio del Regno. Sul punto, anche se abbraccia un periodo precedente, cfr. P. Avallone, *Il controllo dei “forestieri” a Napoli tra XVI e XVIII sec. Prime note*, in “Mediterranea”. Ricerche storiche. Anno III, N. 6, Aprile 2006, pp. 169-178 ed anche M. Meriggi, *Come procurarsi un passaporto: il caso di Napoli a metà Settecento*, in C. Moatti – W. Kaiser (curr.), *Gens de passage en Méditerranée de l’Antiquité à l’époque moderne. Procédures de contrôle et d’identification*, Paris, 2007, pp. 399-412.

¹⁷ Sul punto cfr. A. De Martino, *Giustizia e polizia a Napoli*, cit., G. Alessi, *Giustizia e polizia I*, cit., ed anche P. Franzese, *L’organizzazione della polizia a Napoli dal 1792 al 1822 e l’archivio del Ministero della polizia generale*, in “Napoli Nobilissima”, V serie, vol. III, gennaio-aprile 2002, pp. 21-32.

2. Preti, locandieri e servitori tra obbligo di sorveglianza e doveri di “rivela”.

La Polizia svolgeva la propria attività di vigilanza e controllo a stretto contatto con la popolazione: i *forestieri* destavano l'attenzione maggiore perché portatori d'idee o progetti sediziosi¹⁸. In un documento intitolato *Istruzioni alli locandieri*, si ravvisava la necessità da parte del il Governo di creare un censo generale di tutti coloro che alloggiavano nelle diverse abitazioni; in sette articoli venivano poste le condizioni per svolgere l'attività di *locandiere*, *alberghista*, *trattore e oste*. Ogni giorno doveva essere inviato un rapporto dettagliato delle presenze al Giudice Commissario del quartiere, se nella Capitale, o al rispettivo incaricato di Polizia, se in altro luogo del Regno. In questo *dossier* andavano indicati il nome e il cognome di ciascun *forestiere* con l'indicazione della stanza, il *locandiere* aveva altresì l'obbligo di richiedere il luogo di provenienza, il tempo di permanenza e soprattutto le ragioni della presenza oltre che “tutte le altre delucidazioni intorno alla persona del medesimo, che interessar possono alla Polizia”¹⁹.

I *locandieri* avevano altresì l'obbligo di comunicare qualunque variazione, ossia eventuali spostamenti dei *forestieri* da una locanda ad un'altra; quelli che erano addetti a occuparsi dei *forestieri* all'interno delle locande, dovevano necessariamente essere “Napoletani, o Regnicoli della classe de' servitori di piazza, o di altro ceto adatto all'oggetto”²⁰; questi ultimi dovevano essere già sottoposti a controllo e approvazione da parte della Polizia, muniti di patente per l'esercizio della loro mestiere²¹. Medesime imposizioni erano previste

¹⁸ Tra la fine del Settecento e gli esordi dell'Ottocento si stava ampliando una linea politica ormai chiara al governo borbonico, il controllo del territorio, la prevenzione e la repressione, divennero gli obiettivi primari della Corona; soprattutto dopo il regicidio in Francia e la scoperta a Napoli dei primi segni di giacobinismo. Sul punto cfr. A. De Martino, *Giustizia e polizia*, cit.

¹⁹ ASNa, *Segreteria e Ministero degli Affari Esteri*, fs. 3577, inc. 80, *Istruzioni alli locandieri tutti loro doveri rispetto agli ospiti, e soprattutto alli forestieri*. “Art. I. Ordiniamo alli Locandieri, Alberghisti, e Locatori di camere guernite, di riferire giorno per giorno nel loro rapporto giornaliero al Giudice Commessario del quartier il questa Capitale, ed al rispettivo incaricato Locale di Polizia negli altri luoghi del Regno, il nome, e il cognome di ciascun forestiere, che pernotta nella loro rispettiva locanda; la stanza, o le stanze numerate, e tabellate della locanda, che il Forestiere occupa, ed il numero che a ciascuna stanza occupata corrisponde; dippiù deve lo stesso Locandiere riferire il Luogo, donde proviene il forastiere albergato, il tempo dal quale è venuto ad albergarvi, e quello che conta rimanervi, e per quanto gli è possibile, l'oggetto della di lui venuta [...]”.

²⁰ *Ivi*, Art. III.

²¹ È interessante il dettaglio che emerge dall'Art. III delle *Istruzioni*: “I Domestici di cui si valgono i Locandieri e Trattori e gli Osti per assistere e servire i forestieri, ch'essi albergano o che trattano di tavola, dovranno essere Napoletani, o Regnicoli della Classe de' Servitori di Piazza, o di altro ceto adatto all'oggetto, i quali si sieno prima presentati alla Polizia, e dalla medesima siano stati approvati, e patentati, ne potranno a siffatto mestiere d'ora in avanti essere ammesse persone estere, se non nel solo caso, che presentatesi prima alla Polizia, siano state dalla medesima riconosciute, e munite di patente. E ciò, si perché si dia a' naturali del Regno opportunità più frequente di occuparsi a servizio, e seguentemente un mezzo di più da sussistere col prezzo delle

anche per i facchini²².

Ovviamente le *Istruzioni* prevedevano altresì che, in esecuzione delle Prammatiche *De meretricibus*, i locandieri avessero l'obbligo di tenere lontane dalle loro locande a servizio degli Ospiti “donne prostitute, e di cattiva vita, e neanche giovani donne di fresca età, o ragazzi minori di diecieotto anni vietando altresì di alloggiare nella stessa stanza uomini e donne ospiti, eccetto il solo caso, che abbiano certezza, che quelli sieno marito, e moglie, o stretti parenti, e che essendo di passaggio, manchi altr'abitazione nella Locanda per tenerli divisi”. In caso contrario “saranno gli stessi Locandieri o i loro Preposti, puniti con pene pecuniarie, ed altre di Polizia proporzionate al caso”²³.

Anche qui l'intento delle *Istruzioni* era quello di costruire un serrato sistema di controllo preventivo che dietro la logica dell'organizzazione amministrativa, andava ad incidere in maniera forte sulle dinamiche della società, intervenendo anche sul piano dei rapporti di lavoro²⁴.

Oltre ad un controllo per i locandieri, fu previsto, all'interno delle *Istruzioni alli giudici di Polizia*, l'istituzione di un *Censo generale*²⁵. La previsione di un censimento generale delle case e di coloro che le abitavano, accanto alle locande e agli alberghi, andava ad ampliare la funzione di controllo e repressione della Polizia; i Giudici Commissari di quartiere nel momento in cui venivano a conoscenza della presenza di un *forestiero* proveniente da *alienj dominj* dovevano prendere tutte le notizie necessarie per l'identificazione di quel soggetto, altresì potevano obbligarlo a presentarsi al loro cospetto per sottoporlo ad interrogatorio. In tal caso il soggetto doveva rispondere a una sorta di prestampato, “un cartello a tal uopo fatto istampare”, composto da due colonne: nella prima erano poste tutte le domande che il Giudice doveva porre al forestiero, nella seconda era “riserbato il luogo per notarsi di carattere del forastiere al margine di ciascuna interrogazione le risposte, che il medesimo gli renderà, e non sapendo scrivere il forastiere, noterà le risposte lo

fatiche, si ancora a ciò gli ospiti possano esser meglio serviti per mezzo di coloro, che fanno gli usi, ed i luoghi particolari della Capitale, e del Regno; ed infine perché si possa da' Nazionali, e dalle persone riconosciute dal Governo più facilmente essiger conto di qualunque furto, o danno, o altro sinistro avvenimento, che accadesse ad un Forastiere alloggiato”. Nell'ambito di una disciplina preventiva e al contempo repressiva, ovviamente la scelta di ricorrere a personale regnicolo appariva quella maggiormente perseguibile; le *Istruzioni* andavano a incidere anche sul piano delle assunzioni da parte dei locandieri del loro personale, impedendo – di fatto – il lavoro di coloro che non fossero essenzialmente “Nazionali”.

²² Art. IV, “Similmente i facchini addetti alle rispettive locande, ed a qualsivoglia luogo di dimora, o di ospitalità esposto al pubblico dovranno essere riconosciuti, e patentati dalla polizia [...]”.

²³ *Ivi*, Art. VI.

²⁴ Cfr. *infra*, Art. III.

²⁵ ASNa, *Segreteria e Ministero degli Affari Esteri*, fs. 3577, inc. 81 A.

stesso Giudice, che sottoscriverà nel modo seguente: qual è il vostro nome e la patria? Quale condizione servite ad alcuna potenza? Donde venite? Donde andate? Per quale oggetto? In quale locanda andate a fermarvi? A chi siete diretto? Quanto contate qui trattenervi? Quali sono i nomi e le patrie de i domestici (se ne ha)?”²⁶.

A seguito di questo interrogatorio, e solo se “dalle delucidazioni prese non risulti motivo da sospettare intorno alla persona del Forastiere”, sarebbe stato rilasciato da parte dell’autorità di polizia un “viglietto di permanenza” valido per un numero limitato di giorni, durante i quali il Giudice avrebbe potuto procedere ad ulteriori indagini e “riferir tutto nel momento al Capo della Polizia in Napoli, ed al Preside della rispettiva Provincia negli altri luoghi.”²⁷. Se il Giudice o l’incaricato locale della Polizia, non avesse ricevuto ordini contrari da parte del Capo della Polizia o del Preside, “gli consegneranno un viglietto di permanenza indefinito, e riferiranno di nuovo al rispettivo loro capo, ma ogni giorno prenderanno conto da’ Locandieri, ed alberghisti di tutte le novità, che potessero avvenire rispetto al detto del Forastiere, che abbia ottenuto il biglietto indefinito di permanenza”²⁸.

L’articolo III delle *Istruzioni alli giudici*, prevedeva anche l’istituzione di barriere di Polizia nei luoghi d’ingresso della Capitale; ossia “nelle sbarre di Capodichino, del ponte della Maddalena, di Casanova, della grotta di Pozzuoli e di Capodimonte”. Questi luoghi, coincidevano con quelli di riscossione delle gabelle, e gli agenti di polizia lì destinati avrebbero dovuto fare rapporto al Giudice Commissario del quartiere (che comprendeva la barriera) tutte le sere, segnalando tutti i *forestieri* in entrata con le relative notizie. Ricevute queste informazioni, a sua volta il Giudice avrebbe compilato una sorta di registro dei rapporti ricevuti sui *forestieri* e una volta conosciuta la destinazione temporanea, avrebbe potuto utilizzare anche ulteriori fonti per conoscere notizie e particolari di questi soggetti, “userà ancora la possibile attività, e vigilanza per sapere altronde, e fissare con accerto per mezzo degl’Ispettori di Polizia, de’ Parroci e di altre persone di sua fiducia, e di maggior credito nelle rispettive sezioni del suo quartiere, il vero stato di tutte le abitazioni, botteghe, e loro abitanti”²⁹. Tra i soggetti individuati per rendere informazioni alla Polizia, vi erano i locandieri, di cui si è già parlato, i preti e i servitori di piazza: questi ultimi erano “nel dovere di rivelare la condotta buona o cattiva del loro estero padrone”³⁰. Per quanto riguardava i preti, se da una parte rientravano

²⁶ *Ivi.*

²⁷ *Ivi.*

²⁸ *Ivi.*

²⁹ *Ivi.*

³⁰ *Ivi.* Al dovere di “rivelare” si accompagnava un premio: se il “serviente di piazza” riportava fedelmente tutti gli affari del suo padrone forestiero, sarebbe stato ammesso al servizio dei “migliori forestieri” con ricompensa. Favorendo questo meccanismo delatorio, la Polizia si garantiva il

tra i soggetti cui la Polizia si rivolgeva per ottenere notizie, dall'altra rappresentavano una fonte di pericolo. Venne infatti prevista, anche per i "preti forestieri", una specifica disciplina: più volte attenzionati perché considerati in grado di influenzare la popolazione, nel timore che fossero anche loro portatori di disordine pubblico, fu ordinato di creare "una nota distinta di tutti i preti esistenti nella Capitale, i quali non essendo impiegati a ministero veruno religioso, e menando una vita vaga, oziosa, o in altro modo criminosa, debbono piuttosto annoverare tra il numero de vagabondi, che de' ministri dell'altare"³¹. La strategia utilizzata per arginare e contenere i rischi connessi alla presenza di "preti forestieri", fu innanzitutto di fornire alla Curia Arcivescovile notizie riservate circa la presenza di questi soggetti; la Polizia aveva il compito di "passare riservate insinuazioni", la Curia doveva poi invitare i suddetti preti a "partire per le patrie rispettive", qualora non ottemperassero nell'immediatezza si sarebbe proceduto all'arresto.

3. Il controllo del Ministero della Polizia generale

Possiamo certamente affermare che, alla fine del XVIII secolo, il controllo sui *forestieri* era basato sì su principi di gestione e amministrazione, ma l'esercizio di tali funzioni era vincolato alla capacità dei soggetti deputati a questi specifici incarichi³². Dal 1806 in poi, con l'arrivo dei Francesi, vennero attuate le prime azioni di organizzazione amministrativa sia con la ripartizione del territorio in Intendenze che attraverso la creazione dei Ministeri. Queste istituzioni portarono alla 'spersonalizzazione' dell'amministrazione e contribuirono ad aumentare la stabilità del governo e la garanzia del rispetto della legge³³.

Il controllo sulla popolazione passò al Ministero della Polizia Generale attraverso un Commissario Generale per la città di Napoli e di uno per ciascuna Provincia del Regno, con ampi poteri di vigilanza e controllo³⁴.

maggior numero di informazioni possibili, applicando un controllo capillare su tutto quello che ruotava intorno alla vita del forestiero soggiornante nel Regno.

³¹ *Ivi*, inc. 106 fs. 45.

³² Sulle politiche di riforma del tardo Settecento e gli interventi francesi, cfr. J. Davis, *Napoli e Napoleone. L'Italia meridionale e le rivoluzioni europee (1780-1860)*, Soveria Mannelli 2006, pp. 36-40.

³³ Per spersonalizzazione o de-personalizzazione, ci si riferisce a un fenomeno giuridico ben definito, che si venne a realizzare a partire dal modello burocratico della Pubblica Amministrazione della fine del XIX secolo e all'inizio del XX secolo nei paesi della tradizione di diritto civile (Germania, Francia, Italia). L'applicazione progressiva del principio dello Stato di diritto aveva richiesto l'identificazione di organi e uffici con competenze e responsabilità spersonalizzate anziché *munera* e *officia* personali per i dignitari. Su questo punto cfr. M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993 II, vol. 1, in particolare p. 119 ss.

³⁴ Su questi aspetti cfr. F. Pasanisi, *L'ordinamento della polizia a Napoli sotto i Francesi ed i Borboni*.

La divisione del territorio in Province e Distretti venne affidata agli Intendenti, alle dipendenze del Ministero della Polizia³⁵, a cui competeva anche l'amministrazione di polizia per le questioni relative alla pubblica sicurezza.

Venne creato un sistema amministrativo più efficiente, uno Stato burocratico in cui le funzioni erano gestite dagli apparati centrali che assicuravano il controllo dell'attività politica, sociale ed economica³⁶.

Un primo provvedimento relativo al controllo delle migrazioni si ebbe nel 1807³⁷, quando si stabilì la necessità di un doppio passaporto, uno per l'Estero, rilasciato dal Ministero degli affari Esteri, e un altro dalla Polizia e valido solo per i movimenti interni. Anche questa disposizione nasceva da esigenze di controllo politico: il governo francese, temendo la minaccia borbonica, inasprì i controlli su tutti, disponendo i "passaporti per l'interno"³⁸. Il limite alla libertà di circolazione rappresentava la strategia di controllo amministrativo migliore: la legge 28 marzo 1808 istituiva la "carta di ricognizione", documento obbligatorio la cui assenza veniva sanzionata con l'arresto, diverso per ogni Provincia del Regno, rinnovato ogni due mesi, e rilasciato gratuitamente dal Sindaco nei comuni con più di mille abitanti³⁹. Alla previsione normativa, di carattere generale, si affiancavano le ordinanze

Viterbo, 1957. La maggior parte delle disposizioni di polizia prodotte tra il XVIII e il XIX secolo erano, come si è potuto finora analizzare, dedicate alle limitazioni alla libera circolazione delle persone, basate essenzialmente sulla necessità di garantire la legge e l'ordine pubblico, creando i mezzi più o meno appropriati per sorveglianza di tali individui che potevano rappresentare un pericolo per la sicurezza interna dello Stato.

³⁵ "Incaricato della pubblica sicurezza del buon ordine e della tranquillità interna", cfr. *Bullettino delle leggi del Regno di Napoli*, anno 1806, legge 28 febbraio, pp. 10-14.

³⁶ Su questi temi cfr. G. Landi, *Istituzioni di Diritto Pubblico nel Regno delle Due Sicilie*. Milano 1977; A. De Martino, *La nascita delle Intendenze, problemi dell'amministrazione periferica nel Regno di Napoli 1806-1815*, Napoli 1984 e L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, in part. pp. 36-71.

³⁷ Gli interventi francesi, volti al rafforzamento della sicurezza interna, erano finalizzati in particolar modo al controllo di cellule filo-borboniche, nemiche del nuovo governo, per queste ragioni i sistemi di raccolta delle informazioni assumevano caratteristiche sempre più minuziose.

³⁸ ASNa, *Ministero degli Affari Esteri*, fs. 5664 bis, inc. 366, *Passaporti, 10 maggio 1807. Memoria relativa ai passaporti e ad altri documenti da spedirsi, o legalizzarsi dal Ministero degli Affari Esteri*. "Circa alla distribuzione de'Passaporti egli è di diritto pubblico, e di pratica costantissima, che i soli passaporti del Ministero degli Affari Esteri abbiano valore presso gli Stati forastieri, giacché quest'Uffizio è il solo mezzo di comunicazione politica tra le Nazioni. Egli è il solo Uffiziale di uno Stato, la di cui segnatura abbia forza legale ed autentica presso le altre Nazioni, e la di cui firma sia necessariamente conosciuta, perché è quella, che viene impiegata nelle Relazioni Estere, e che dagli Agenti diplomatici della Nazione è riconosciuta. [...] I passaporti della Polizia valgono solo per l'Interno, poiché la sua autorità, e rappresentazione non si estende al di là della frontiera; ma quando in alcuni casi sono dati per fuori lo Stato, hanno bisogno di essere legalizzati dal Ministero degli Affari Esteri [...]".

³⁹ Cfr. *Bullettino delle leggi*, anno 1808, n. 38, Decreto 144, pp. 386-7 e Decreto 145, pp. 388-9.

prefetture che circoscrivevano la norma generale⁴⁰. Nel 1809 venne istituita anche la carta di soggiorno per gli stranieri e i regnicoli già presenti nella Capitale. Il rilascio di questo permesso era subordinato non solo ai motivi di permanenza, ma anche alla richiesta di una doppia garanzia da parte di due cittadini di conclamata buona fede. Per i nuovi arrivi le disposizioni del Prefetto prevedevano sempre il rilascio della carta di soggiorno, che era disposta in due colori, turchese per i regnicoli e bianca per gli stranieri; il documento, oltre a contenere le generalità dei soggetti, era fornito di una descrizione minuziosa delle caratteristiche fisiognomiche⁴¹.

Dai documenti consultati finora si evince che, benché vi fossero disposizioni chiare e sanzioni elevate, le procedure venivano facilmente eluse e il Governo emanò ulteriori leggi maggiormente restrittive della libertà di circolazione degli stranieri nel Regno, rendendo più stretto il controllo da parte dell'amministrazione centrale: il documento doveva essere sottoposto all'autorizzazione del Ministero della Polizia generale. Liberi di circolare sul territorio del Regno erano solo i militari, gli ambasciatori, i consoli, le donne e i maschi di età inferiore a dodici anni⁴².

⁴⁰ ASNa, *Ministero della Polizia Generale, prima numerazione (1792-1819)*, fsc. 153, inc. 1 ff.8v. *Ordinanze di Polizia 1806-1815*.

⁴¹ ASNa, *Ministero della Polizia Generale, prima numerazione*, cit. fsc.153, inc. 39. *Prefettura di Polizia*. Oltre alle informazioni di carattere personale, come l'età, il nome, il nome del padre, la patria, il domicilio, la professione, la condizione, questa "carta" doveva riportare anche le "più apparenti qualità personali", sul modello del *signalement* francese. In realtà, come si è potuto constatare attraverso la documentazione di fine Settecento fin qui analizzata, anche nelle carte di passaggio si annotavano le caratteristiche essenziali al fine di poter riconoscere al meglio gli individui ritenuti sospetti, (si veda *supra* par.1). Sul modello francese del *signalement* tra Antico e Nuovo Regime, cfr. V. Denis, *Une histoire de l'identité. France 1715-1815*, Seyssel, 2008.

⁴² *Ibidem*. "Art. VI. Queste carte conterranno da un lato il numero, ed il foglio del registro, l'indicazione de'nomi, cognomi, luogo di nascita, provincia o dipartimento, luogo di partenza, epoca della residenza, luogo di dimora. Quartiere, strada e numero della casa: dal lato opposto l'età, i contrassegni e la sottoscrizione di coloro, cui saranno accordate, colla indicazione del documento, in virtù del quale se ne fa il rilascio. Art. VII. Le disposizioni del presente regolamento non riguardano le donne di qualunque condizione, i maschi minori di anni dodici, le persone impiegate con Real Decreto, i Militari, gli individui attaccati alle ambascerie, e Consolati esteri, ed in generale tutte quelle persone, per cui il Ministro degli Affari Esteri preverrà il Ministro della Polizia Generale di poterne andare esenti. Per le medesime la detta prevenzione terrà luogo, ed avrà lo stesso effetto delle Carte di Soggiorno".