

Paola Mastrolia

*Legal transfer.*  
**La disciplina dello spazio nella Milano napoleonica**

*Legal transfer.*  
*Space regulation in Napoleonic Milan*

ABSTRACT: The study explores the law in action in the Napoleonic urban planning of Milan. It aims to understand how the French model was Italianized and the critical aspects of this reception. It also sheds light on the implications of the employment of the code's rules as well as of other laws and on their general degree of operation. As it is well known, the legal transfer implies the migration of laws created for a given territory to another territorial setting. Therefore, the legal relationships resulting from this right of transition can be evaluated according to the double perspective of “experience” and “expected”. The investigation builds on the examination of the conception of property in the new Napoleonic order, where the crucial point was the need to achieve a balance between public interventions aimed at the rationalization of urban spaces and the need to protect the new owners, in light of the provisions of articles 544 and 545 of the Napoleonic code.

KEYWORDS: Milan, urban planning, Napoleonic code.

SOMMARIO: 1. Il diritto e lo spazio nella Milano napoleonica. Nuove prospettive di ricerca tra «experience» e «expected» - 2. L'avvio della trasformazione urbanistica - 3. Alla ricerca di un equilibrio tra l'interesse pubblico e l'interesse privato. Il groviglio delle responsabilità - 4. Il ruolo del Consiglio di Stato - 5. *Assimilazione*. Il regolamento italo sulla espropriazione per causa di pubblica utilità.

## 1. *Il diritto e lo spazio nella Milano napoleonica. Nuove prospettive di ricerca tra «experience» e «expected»<sup>1</sup>*

Le riforme amministrative e legislative che hanno investito la Milano napoleonica a partire dal 1805 sono, già da qualche tempo, sotto la lente di accurate indagini archivistiche e storiografiche<sup>2</sup>. I risultati a cui tali ricerche sono pervenute, senza dimenticare l'essenziale contributo degli storici dell'architettura, ci sono parsi fondamentali al fine di comprendere quale ruolo abbia avuto il diritto nel processo di costruzione della nuova spazialità<sup>3</sup>. Ci

<sup>1</sup> La presente ricerca è stata condotta nell'ambito del sottoprogetto «Spazio giuridico e modernizzazione: il ruolo del diritto nello sviluppo di Milano e del Canton Ticino», coordinato dal professor Michele Luminati (Università di Lucerna), e del progetto generale «Milano e il Ticino (1796-1848). Costruire la spazialità di una capitale europea» (FNS-Sinergia, prog. CRSII5\_177286).

<sup>2</sup> M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica. La formazione di uno Stato moderno 1796-1814*, Milano 1947; C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino 1986; M. Meriggi, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo Veneto (1814-1848)*, Bologna 1983; Id., *Milano borghese. Circoli ed élites nell'Ottocento*, Venezia 1992; O. Faron, *La ville des destins croisés. Recherches sur la société milanaise du XIXe siècle*, Roma 1997; A. Pillepich, *Milan, capitale napoléonienne (1800-1814)*, Paris 2001, p. 197-275; G. Bigatti, *La città operosa. Milano nell'Ottocento*, Milano 2000; M. G. di Renzo Villata, *Tra bravi zelanti "artigiani del diritto" al lavoro. L'introduzione dell'ABGB nel Lombardo-Veneto, con particolare riguardo alla Lombardia*, in P. Caroni-R. Ferrante (curr.), *La codificazione del diritto tra il Danubio e l'Adriatico. Per i Duecento anni dall'entrata in vigore dell'ABGB (1802-2012)*, Torino 2015; S. Solimano, *Le sacre du printemps. L'entrata in vigore del code civil nel Regno Italico*, in E. Tavilla (cur.), *Giuseppe Luosi, giurista italiano ed europeo. Traduzioni, tradizioni e tradimenti della codificazione*, Modena 2006; Id., *Il governo della complessità. Riflessioni in margine alla politica del diritto asburgica e napoleonica in Adriatico (1808-1871)*, in *La codificazione del diritto tra il Danubio e l'Adriatico*, cit.; L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi, la scoperta del diritto amministrativo*, Milano 1987; M. R. Di Simone, *Percorsi del diritto tra Austria e Italia (secoli XVII-XX)*, Milano 2006; G. L. Fontana-A. Lazzarini (curr.), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica. Economia, territorio, istituzioni*, Bari-Milano 1992; A. De Francesco, *L'Italia di Bonaparte. Politica, statualità e nazione nella penisola tra due rivoluzioni, 1796-1821*, Milano 2011; L. Antonielli, *L'élite amministrativa nell'Italia napoleonica (Repubblica e Regno d'Italia)*, in Aa.Vv., *All'ombra dell'Aquila imperiale, trasformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica (1802-1814)*, voll. I-II, Roma 1994; P. Aimò, *Il Consiglio legislativo e la giustizia nell'amministrazione*, in A. Robbiati Bianchi (cur.), *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale (1802-1814)*, Milano 2006; Id., *Juges, administrateurs et consultants: l'expérience des Conseils de préfecture dans l'Italie napoléonienne (1800-1814)*, in E. Gojosso (cur.), *Les conseils de préfecture, an VIII-1953*, 2005, p. 81; E. Pagano, *Il Comune di Milano nell'età napoleonica (1800-1814)*, Milano 1994; Id., *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone, Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma 2007; E. Colombo-E. Pagano, *Milano e territori contermini. L'ordinamento amministrativo 1750-1923*, Bologna 2016; L. Mocarrelli, *Costruire la città. Edilizia e vita economica nella Milano del secondo Settecento*, Bologna 2008; M. Barbot, *Le architetture della vita quotidiana. Pratiche abitative e scambi immobiliari a Milano*, Venezia 2008.

<sup>3</sup> Una indagine storico giuridica sul fenomeno di edificazione della spazialità moderna non può prescindere, oltre che da una considerazione globale degli assetti degli interessi e della dimensione

riferiamo, in particolare, a quegli studi incentrati sulla disamina dei passaggi strategici che hanno consentito una definizione in senso moderno dello spazio pubblico, nonché sugli interventi dell'amministrazione che hanno influenzato in modo deciso e irreversibile l'organizzazione del territorio.

La transizione dal particolarismo giuridico (e territoriale) di antico regime alla centralità del diritto codificato comportò l'avvio di una nuova statualità. Alla frammentazione e alla discontinuità spaziale delle società pre moderne si contrappose un modello territoriale unitario e omogeneo, razionalmente organizzato e controllabile<sup>4</sup>: «uno spazio vuoto e neutrale coincidente con le frontiere dello Stato e rimesso alla volontà di quest'ultimo»<sup>5</sup>, identificandosi come «lo spazio proprio della sovranità nazionale [...], [che venne] riorganizzato secondo uno schema articolato per dipartimenti e per ulteriori omogenee sottopartizioni amministrative»<sup>6</sup>. «L'immagine dello spazio territoriale come *tabula rasa*, sulla quale il legislatore edifica il proprio edificio istituzionale in totale libertà», scrive Luca Mannori, «è una delle testimonianze più forti della frattura» prodottasi tra Sette e Ottocento<sup>7</sup>. Lo spartiacque fu

---

concreta della convivenza all'interno di un certo territorio, soprattutto da due elementi, e cioè un'attenta valutazione del ruolo che, in tale fenomeno, ha rivestito il diritto, e l'apprezzamento dell'elemento architettonico ampiamente inteso. Da qualche tempo la storiografia si interroga sulla relazione tra la storia e il procedimento di costruzione della spazialità all'interno di un dato territorio, problematizzando i vari fattori politici, culturali e sociali che lo hanno coinvolto. Si parla, a tal proposito, di *spatial turn*, intendendo riferirsi alla riscoperta e alla attenzione proveniente da variegati settori del sapere verso queste tematiche, che mirano, appunto, a «rivalutare il ruolo assolto dallo spazio nell'evoluzione storica della società, adottandolo come categoria analitica prevalente di lettura della realtà»: L. Di Fiore-M. Meriggi (cur.), *Movimenti e confini. Spazi mobili nell'Italia preunitaria, Introduzione*, Roma 2013, p. 15, e la ampia bibliografia ivi citata; per la prospettiva storico giuridica, cfr. soprattutto P. Costa, *Uno spatial turn per la storia del diritto? Una rassegna tematica*, in «Research paper series Mpier» 2013-07, 2016. Tra gli studi che hanno inteso indagare il ruolo del diritto nei processi di costruzione della spazialità, nonché «analizzare l'impiego e l'efficacia dello strumento giuridico all'interno delle dinamiche sociali» in determinati territori, si collocano quelli compiuti da M. Luminati, *Noto 1693-1703: superamento della crisi e processi decisionali. La dimensione giuridica*, in G. Giarrizzo (cur.), *La Sicilia dei Terremoti. Lunga durata e dinamiche sociali*, Catania 1997, p. 281; Id., *La ricostruzione di Noto: atti notarili e dimensione storico-giuridica*, in A. Casamento e S. Guidoni (cur.), *Le città ricostruite dopo il terremoto siciliano del 1693*, Atti del Convegno, Facoltà di Architettura 20-21 marzo 1995, Roma 1997, p. 139; Id., *Erdbeben in Noto. Krisen und Katastrophenbewältigung im Barockzeitalter*, Zürich 1995.

<sup>4</sup> L. Di Fiore-M. Meriggi (cur.), *Movimenti e confini*, cit., *Introduzione*, cit., p. 7; L. Mannori, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. Cammelli (cur.), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna 2007, p. 43; L. Blanco (cur.), *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, *Introduzione*, Milano 2008, p. 9 ss.; P. Costa, *Uno spatial turn*, cit., p. 13.

<sup>5</sup> L. Mannori, *La nozione di territorio*, cit., p. 43.

<sup>6</sup> L. Di Fiore-M. Meriggi (cur.), *Movimenti e confini*, cit., *Introduzione*, p. 7.

<sup>7</sup> L. Mannori, *La nozione di territorio tra antico e nuovo regime*, cit., p. 44.

costituito dalla Rivoluzione Francese, in seguito alla quale si consolidò una «rifondazione della spazialità su base legale»<sup>8</sup>, che determinò un'attribuzione dei poteri amministrativi ai nuovi corpi territoriali. Il territorio venne «azzerato», in nome della uniformità e della unità amministrativa<sup>9</sup>. Ma fu soprattutto a partire dall'età napoleonica che si concretizzò «da un lato la pretesa esclusivistica del potere statale, dall'altro la sua natura centralizzante [...], sicché si delineò un conseguente modello di organizzazione dello spazio politico-amministrativo che di quel potere fosse espressione»<sup>10</sup>.

Muovendo da tali premesse, nonché dai risultati storiografici cui abbiamo fatto cenno, la sfida è quella di incamminarci, con riferimento agli anni francesi di Milano, lungo il sentiero della *law in action* nel settore urbanistico, al fine di comprendere come il modello francese sia stato italianizzato, quali siano i caratteri peculiari di tale recezione, quali connotati abbia assunto nella prassi l'applicazione delle norme del codice e delle altre leggi, e quale sia stato in generale il loro grado di operatività. Si tratta di un filone di ricerca che, già da qualche anno, ha inteso recepire quelle suggestioni dirette a illuminare la storia dei codici nel loro inverarsi nelle singole realtà territoriali sottoposte alla dominazione francese<sup>11</sup>.

Tale indagine presuppone la disamina della concezione della proprietà nel nuovo ordine napoleonico<sup>12</sup>, laddove, in tale materia, il punto cruciale fu costituito dalla necessità di raggiungere un equilibrio tra gli interventi pubblici volti al progetto di razionalizzazione degli spazi urbani, dopo che «l'opera di dissolvimento della proprietà ecclesiastica aveva messo a disposizione dell'intervento pubblico e privato ingenti masse di aree edificabili»<sup>13</sup>, e l'esigenza di tutelare i nuovi proprietari. Disponendo di ampie possibilità urbanistiche derivanti dalla messa in vendita dei beni nazionali, a Parigi si era

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>9</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2004, p. 202.

<sup>10</sup> L. Di Fiore-M. Meriggi (cur.), *Movimenti e confini*, cit., *Introduzione*, p. 8.

<sup>11</sup> S. Solimano, «*Il codice civile e la sua compagna*». *Riflessioni in margine al bicentenario della codificazione delle Due Sicilie*, in F. Mastroberti - G. Masiello (curr.), *Il Codice per lo Regno delle Due Sicilie. Elaborazione, applicazione e dimensione europea del modello codicistico borbonico*, Napoli 2020, p. 471; P. Caroni, *La storia della codificazione e quella del codice*, in «*Index*», 29 (2001), p. 71. Con riferimento al regno d'Italia, intendiamo riferirci agli studi compiuti da S. Solimano, *Amori in causa. Strategie matrimoniali nel Regno d'Italia napoleonico (1806-1814)*, Torino 2017; Id., «*Il buon ordine delle private famiglie*». *Donazioni e successioni nell'Italia napoleonica*, Napoli 2021; S. Gentile, *Sempre più poveri. Giuseppe Luosi e il problema dell'espropriazione forzata nel Regno d'Italia*, in «*Rivista di Storia del diritto italiano*», XC (2017), p. 225.

<sup>12</sup> Fondamentali sono, in merito, le pagine di L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milano 1995, p. 256 ss.

<sup>13</sup> C. Zaghi, *L'Europa di Napoleone*, cit., p. 415; fondamentale è pure L. Patetta, *Soppressione degli ordini religiosi e riuso civile dei beni in Lombardia*, in G. L. Fontana e A. Lazzarini (curr.), *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, cit., p. 371.

fatto ricorso agli strumenti dell'allineamento e della espropriazione, «i due fondamentali registri della politica urbana nella prima metà dell'Ottocento»<sup>14</sup>, per coniugare le esigenze di pianificazione urbanistica improntate a simmetria e uniformità estetica.

Proprietà e espropriazione, nel nuovo impianto codicistico del 1804, divennero le «due facce di una stessa medaglia»<sup>15</sup>. Il «tentativo per raggiungere un equilibrio accettabile»<sup>16</sup>.

Da un lato, l'articolo 544 aveva celebrato, come risultato di «una scelta dalle forti implicazioni ideologiche»<sup>17</sup>, il dogma dell'assolutezza della proprietà<sup>18</sup>. Esso rappresentò non solo la «colonna portante dell'intero edificio della codificazione civile»<sup>19</sup>, in quanto «cardine della *civilisation*»<sup>20</sup>, ma anche un istituto dalla «valenza squisitamente costituzionale»<sup>21</sup>, trasformandosi in una sorta di «patente di nobiltà rilasciata da Napoleone alla borghesia censitaria che l'aveva portato al potere [...], segno distintivo di un ceto sociale che si presentava come mediatore tra *l'Ancien Régime* e il nuovo corso storico»<sup>22</sup>.

L'altra faccia della medaglia era costituita dal regime dell'espropriazione, in cui di fatto si era concretizzata l'anima statualistica<sup>23</sup> dell'articolo 544 del codice napoleonico<sup>24</sup>. Come spiega Luigi Lacchè, «La cessione della proprietà, subordinata al rispetto di condizioni formali e garantita dalla riserva di legge, nasceva come sostegno in negativo del diritto stesso»<sup>25</sup>. Il successivo articolo

<sup>14</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 554.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 243.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 261.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 257.

<sup>18</sup> P. Grossi, *Proprietà e contratto*, in M. Fioravanti (cur.), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Bari 2018, p. 130.

<sup>19</sup> P. Grossi, *Proprietà e contratto*, cit., p. 131.

<sup>20</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 267.

<sup>21</sup> P. Grossi, *Proprietà e contratto*, cit., p. 131.

<sup>22</sup> C. Zaghi, *Proprietà e classe dirigente nell'Italia giacobina e napoleonica*, in «Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea», XXIII-XXIV (1971-1972), Roma 1975, p. 116. Importanti considerazioni anche in R. Zangheri, *Gli anni francesi in Italia: le nuove condizioni della proprietà*, in «Studi storici», XX (1979), p. 17 e p. 25.

<sup>23</sup> Come ha precisato Adriano Cavanna, la proprietà napoleonica è «sacra e inviolabile, ma non concepita senza una legge che la generi e uno Stato che la garantisca e la sorvegli [...]». E sempre il Cavanna richiama il pensiero di Napoleone in merito al rapporto tra Stato e proprietari: «esistono regole che sono stabilite nell'interesse della società, e che nessun proprietario può infrangere col pretesto che egli ha di usare e di abusare della cosa [...]»: A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, II, Milano 2005, p. 577; Id. *Mito e destini del Code Napoléon in Italia*, in *Europa e diritto privato*, Milano 2001, p. 115.

<sup>24</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 256 ss.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 257.

545 richiamava espressamente la causa di pubblica utilità<sup>26</sup> come unica condizione in presenza della quale il privato poteva essere costretto, salvo una preventiva indennizzazione<sup>27</sup>, a cedere la sua proprietà.

Le leggi francesi sulla espropriazione per causa di pubblica utilità del 1807 e del 1810, insieme alla ««dirigistica legislazione delle miniere»<sup>28</sup>, necessarie a integrare quella «immagine dimezzata»<sup>29</sup> del meccanismo espropriativo quale era quella civilistica, avevano perseguito l'obiettivo di conciliare l'interesse dei privati con quello generale, rendendo «il sacrificio della proprietà funzionale alle ragioni di utilità pubblica»<sup>30</sup>. Il «disorientamento» che ne seguì lungo l'Ottocento fu «l'espressione «dell'ambiguità civilistica»<sup>31</sup>; come scrive sempre il Lacchè, «è nella sfera del rapporto privato/pubblico che bisogna considerare la vicenda ottocentesca della espropriazione»<sup>32</sup>.

Diventa dunque imprescindibile, in tale ricerca, una indagine che stimoli una riflessione sul grado di aderenza al modello originario. È indubbio, difatti, che nella predisposizione degli interventi legislativi urbanistici ed edilizi milanesi si sia guardato a Parigi, e non per libera scelta: è stato già accertato come l'intento di Napoleone fosse quello di *franciser l'Italie*<sup>33</sup>, al punto che «il condizionamento subito dal diritto italiano risultò irreversibile»<sup>34</sup>, così come è stato mostrato che tale processo avesse incontrato, non di rado, ostacoli e resistenze<sup>35</sup>, tanto da legittimare l'espressione, con tutta la sua prorompente carica di complessità, di «Italia napoleonica»<sup>36</sup>.

<sup>26</sup> Sul concetto di pubblica utilità, nonché sul passaggio dalla formula della «pubblica necessità» a quella della «pubblica utilità», cfr. sempre L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 377 ss.

<sup>27</sup> Sulla indennità, *ivi*, pp. 422 ss.

<sup>28</sup> S. Solimano, *Un secolo giuridico (1814-1916)*, in P. Alvazzi del Frate, M. Cavina, R. Ferrante, N. Sarti, S. Solimano, G. Speciale, E. Tavilla, *Tempi del diritto. Età medievale, moderna, contemporanea*, Torino 2018, p. 384.

<sup>29</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 270.

<sup>30</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 72. Già la *Déclaration* del 1789 aveva riconosciuto alla proprietà natura sacra e inviolabile pur con un limite, frutto del compromesso tra la «prospettiva liberale e lockiana» e quella «statualistica e legicentrica roussoviana» e cioè l'esistenza di un interesse pubblico in nome del quale essa poteva essere sacrificata, nei casi legalmente riconosciuti: S. Solimano, *Un secolo giuridico*, cit., p. 383; A. Cavanna, *Storia del diritto moderno*, cit., II, p. 412. Sull'articolo 17 della *Déclaration*, nonché sui meccanismi dell'espropriazione nel nuovo ordine costituzionale, cfr. ancora Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 247 ss.

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 270.

<sup>32</sup> *Ivi*, p. 271.

<sup>33</sup> A. Cavanna, *Codificazione del diritto italiano e imperialismo giuridico francese nella Milano napoleonica. Giuseppe Luosi e il diritto penale*, in *Ius Mediolani. Studi di storia del diritto milanese offerti dagli allievi a Giulio Vismara*, Milano 1996, p. 673.

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 676.

<sup>35</sup> S. Solimano, *Amori in causa*, cit.; M.G. di Renzo Villata, *Tra codice e costume. Le resistenze*, in P. Cappellini -B. Sordi (curr.), *Codici. Una riflessione di fine millennio* (Atti dell'incontro di studio Firenze,

Il fenomeno del *legal transfer* implica, come è noto, la migrazione di leggi create per un dato territorio verso un altro contesto territoriale<sup>37</sup>, sicché i rapporti giuridici che conseguono a tale «diritto della transizione»<sup>38</sup> possono essere valutati nella duplice prospettiva dell'*experience* e dell'*expected*: essi possono essere considerati dall'angolo visuale dell'insieme delle esperienze che hanno caratterizzato un determinato ordinamento e di quelle che attendono di oggettivarsi in una realtà differente da quella originaria<sup>39</sup>.

Ne deriva, perché intrinsecamente correlata alla porosità dei confini, elementi di delimitazione ben più netti rispetto al passato<sup>40</sup>, ma nel contempo ancora profondamente porosi rispetto ai condizionamenti esterni, una ibridazione tra culture e differenti tradizioni giuridiche<sup>41</sup>. Le resistenze, che sfociano talvolta in contrasti<sup>42</sup> più o meno evidenti, sono collegate

26-28 ottobre 2000), Milano 2002, p. 351 ss.

<sup>36</sup> A. Cavanna, *Codificazione*, cit., p. 676.

<sup>37</sup> G. R. B. Galindo, *Legal Transplants between Time and Space*, in T. Duve (cur.), *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches*, Frankfurt am Main 2014, p. 130.

<sup>38</sup> M. Meccarelli, *I tempi ascrittivi tra esperienza giuridica e ricerca storica*, in «Le Carte e la Storia», 2 (2018), p. 19, ha parlato del «diritto della transizione» come il risultato ultimo di analogie e opposizioni, e cioè quella «condizione temporanea che in quanto tale giustifica il determinarsi di certe costruzioni giuridiche». Senza prescindere dal riferimento al necessario parametro del *tempo descrittivo* il quale consente - nella sua fondamentale funzione di delimitazione - di comprendere il diritto perché «permette di individuare diacronie, esperienze [...], periodi», si tratta soprattutto di riferirsi al *tempo ascrittivo*, il quale «rappresenta una speciale condizione del diritto, indica sincronie e fasi all'interno della linea temporale che accompagna la vita del diritto», perché «incide sui contenuti che il diritto assume»: *ivi*, p. 18. In merito, cfr. anche Id., *Time of innovation and time of transition shaping the legal dimension: a methodological approach from legal history*, in M. Meccarelli-C. Paixão-C. Roesler (curr.), *Innovation and Transition in law*, Madrid 2020, p. 29.

<sup>39</sup> G. R. B. Galindo, *Legal Transplants between Time and Space*, cit., p. 133.

<sup>40</sup> I confini che qui evochiamo non sono necessariamente coincidenti con le frontiere statali, le quali necessitarono ancora di molto tempo per avere il significato politico che oggi attribuiamo loro, in quanto essi «continuarono a mantenere a lungo un carattere fluido e instabile»: L. Di Fiore-M. Meriggi (cur.), *Movimenti e confini*, cit., *Introduzione*, p. 9. Ma rimane molto controverso il significato dei termini «confine» e «frontiera»: «la distinzione operata sul piano geografico tra la linearità del confine politico quale espressione del potere sovrano dello Stato territoriale e il carattere areale, fluido, della frontiera sembra la più adeguata a restituire il senso del profilo ambivalente di una linea che tende a unire e a porre in comunicazione ciò che è chiamata a dividere»: *ivi*, p. 13.

<sup>41</sup> A. Cavanna, *Codificazione del diritto italiano*, cit., p. 673; G. R. B. Galindo, *Legal Transplants*, cit., p. 130.

<sup>42</sup> T. Duve, *European Legal History-Concepts, Methods, Challenges*, in T. Duve (cur.), *Entanglements of Legal History: Conceptual Approaches*, Frankfurt am Main 2014, p. 60. Si dovrebbe, dunque, «understand the communications about law as a continuous processes of cultural translation and choose concrete conflicts as a starting point»: *ivi*, p. 61. Questa riflessione si serve, inevitabilmente, dei risultati complessivi degli studi locali nelle diverse aree geografiche, tentando di integrarli in un discorso globale di normatività. Perché, si badi, «this does not mean to study everything and everywhere. Good global history is by no means total history, but the combination of local history, open for

all'impossibilità di sganciare totalmente una certa epoca dal bagaglio di tradizioni che l'ha generata e che essa intende lasciarsi alle spalle sotto i colpi del nuovo regime politico. È la ragione per cui Hespanha ha messo in discussione «il carattere, spesso celebrato, inaugurale della modernità e, in particolare, della modernità legale», traducibile in un «diritto unidimensionale, modellato a colpi di una volontà razionale [...]»<sup>43</sup>, ritenendo che i rapporti giuridici che si succedono nelle more del passaggio da ciò che è etichettato come *antico* a ciò che invece viene acclamato nel *moderno* impongono una riflessione non tanto in termini di assimilazione ma piuttosto di *Abwägung*, vale a dire di ponderazione»<sup>44</sup>.

Un concetto che, ci pare, presuppone una indagine e una riflessione che si prefiggono risultati più estesi di quelli a cui condurrebbe una mera ricognizione di tipo comparativo.

## 2. L'avvio della trasformazione urbanistica

Nel periodo napoleonico mutò sensibilmente, nella gestione degli spazi urbani, il rapporto tra autorità e privati cittadini<sup>45</sup>. Lo spazio pubblico, assumendo un ruolo da protagonista nella città, non tardò a trasformarsi in un laboratorio di sperimentazione urbanistica e architettonica<sup>46</sup>. Dopo aver avviato il riordinamento legislativo dei beni demaniali<sup>47</sup>, il governo si occupò della pianificazione dei lavori pubblici.

Prese corpo, dunque, anche nel regno Italico, quella «politica di razionalizzazione urbanistica [...] finalizzata a scolpire sul territorio i caratteri della nuova appartenenza nazionale»<sup>48</sup>. Era, questa, una materia che stava particolarmente a cuore a Eugenio, come si evince dai numerosi rapporti che il viceré richiese con meticolosità e cadenza mensile alla Direzione Generale di Acque e Strade e al Ministero dell'Interno<sup>49</sup>.

global perspectives. [...]There is no global history without local histories»: *ibid.*

<sup>43</sup> A. M. Hespanha, «À quel point est-il moderne le droit de la modernité?», «*Lucernaiuris working paper series*», 1 (2011), p. 1.

<sup>44</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>45</sup> P. Giudicelli Falguières, *Espace privé et espace public à Milan (1796-1814)*, in Aa.Vv., *Villes et territoire pendant la période napoléonienne (France et Italie)*, Actes du colloque de Rome (3-5 mai 1984), Publications de l'École Française de Rome, Roma 1987, p. 261-284.

<sup>46</sup> L. Patetta, *Architettura e spazio urbano in epoca napoleonica*, in *L'idea della magnificenza civile. Architettura a Milano 1770-1848*, Milano 1978, p. 21.

<sup>47</sup> M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, p. 123.

<sup>48</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 255.

<sup>49</sup> Tali rapporti sono contenuti in ordine cronologico in ASMi, *Acque e Strade, Parte moderna*, b. 23.



I francesi si inserirono in un terreno di intervento già arato dalle principali riforme asburgiche<sup>50</sup> e da quelle repubblicane<sup>51</sup>, potendo continuare a coltivare una feconda «tendenza alla progettazione e alla trasformazione del territorio urbano»<sup>52</sup>, tesaurizzando le innovazioni già proposte e dunque optando per una sostanziale continuità con i regimi politici precedenti.

Le riforme amministrative furono, per ovvi motivi, propedeutiche a quelle urbanistiche. Conclusasi l'esperienza della Cisalpina, durante la quale si era consolidata la prima «codificazione giuridica del mutamento»<sup>53</sup> per opera di leggi che avevano decretato «l'ossatura del sistema amministrativo napoleonico nello Stato italico»<sup>54</sup>, «l'assetto definitivo alla organizzazione amministrativa»<sup>55</sup> del regno fu data con decreto dell'8 giugno 1805<sup>56</sup> (figlio

<sup>50</sup> Alludiamo al catasto teresiano risalente al 1760 (su cui cfr. M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., II, p. 493) e, in generale, alla politica ecclesiastica di Giuseppe II il quale, sancendo l'esproprio di moltissimi beni immobili di proprietà della Chiesa, aveva consentito lo sgombero di vastissime aree urbane consentendone il riutilizzo: si vedano, in merito, E. Pagano, *Il comune di Milano*, cit., p. 191 e L. Patetta, *Soppressione degli ordini religiosi e riuso civile dei beni in Lombardia*, cit., p. 371. I grandi edifici religiosi lasciarono il posto a case e botteghe d'affitto, dove la proprietà borghese si infiltrò in modo capillare, immobilizzando gran parte dei suoi capitali nell'acquisto di questi beni: M. Scolari, *Il catasto di Carlo VI e di Maria Teresa, in L'idea della magnificenza civile. Architettura a Milano 1770-1848*, cit., p. 16. Sulla politica dei lavori pubblici nel Settecento cfr. anche S. Bobbi, *La Milano dei Fé. Appalti e opere pubbliche nel Settecento*, Soveria Mannelli 2006.

<sup>51</sup> Fu Melzi, come ricorda il Roberti, l'anima propulsiva del programma repubblicano in tema di lavori pubblici, che apparve connotato da forti tratti di italianità: M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, p. 124-125. Particolarmente importanti furono, in quegli anni, gli interventi volti a regolarizzare lo status dei beni incolti e quelli di bonifica: *ivi*, p. 129.

<sup>52</sup> E. Pagano, *Il Comune di Milano*, cit., p. 191; L. Patetta, *Il ruolo del demanio e del patrimonio pubblico nella costruzione della città. Il caso di Milano*, in Aa.Vv., *Demanio e patrimonio pubblico nella gestione della città*, Milano 1980, p. 19.

<sup>53</sup> E. Pagano, *Il Comune di Milano*, cit., p. 94.

<sup>54</sup> Si fa riferimento alla legge del 6 maggio 1802, istitutiva delle prefetture e delle viceprefetture, e a quella del 24 luglio 1802, che comportò un «mutamento istituzionale del territorio cisalpino»: *ivi*, p. 93.

<sup>55</sup> E. Pagano, *Il Comune di Milano*, cit., p. 106.

<sup>56</sup> *Ibid.*; C. Zagli, *L'Italia di Napoleone*, cit., p. 370; *Indice delle leggi, degli editti, avvisi ed ordini pubblicati nello Stato di Milano dai diversi governi intermedi dal 1765 al 1821*, vol. I, Milano 1832, p. 112; P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano 1990, p. 90. Si tratta del decreto imperiale con cui venne pubblicata «la nuova divisione del Regno in dipartimenti, cantoni, e comuni, colle amministrazioni dipartimentali, cioè un prefetto, un consiglio di prefettura, un consiglio generale [...] con 30 membri, con le successive discipline per le amministrazioni distrettuali, comunali, loro consigli, le contabilità, le nomine dei Podestà, Savii, Sindaci, ecc, e la indicata popolazione di ciascun distretto, cantone, comune, ecc.»: *ibid.* In materia strettamente urbanistica, invece, il 19 ottobre 1805 fu emanato un decreto (n. 133) con cui furono «concentrati nel Magistrato centrale di Sanità gli oggetti di Sanità marittima; e nella Direzione generale de'Ponti, Argini e Strade la direzione delle nuove opere e riparazioni dei Porti di commercio, e canali marittimi»: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal 1 luglio al 31 dicembre 1805*, Milano, p. 537.

della legge francese del 17 febbraio 1800 [28 piovoso anno VIII]<sup>57</sup>, «chiave di volta della nuova organizzazione del potere pubblico»<sup>58</sup>, e della legge repubblicana del 24 luglio 1802<sup>59</sup>), per mezzo del quale, tra le altre cose, fu celebrata la totale «assimilazione dell'ordinamento comunale italiano al regime municipale francese»<sup>60</sup>.

Nel biennio 1805-1806, dunque, oltre che agli interventi finalizzati alla «sistemazione e alla manutenzione» delle opere già esistenti<sup>61</sup> (con la sola eccezione della realizzazione della strategica strada del Sempione, i cui lavori terminarono nel 1808<sup>62</sup>), ci si dedicò al perfezionamento dell'apparato amministrativo che avrebbe guidato la trasformazione urbanistica: oltre alla citata legge dell'8 giugno 1805, rivestì una importanza cruciale il decreto n. 73 del 6 maggio 1806, volto a regolamentare gli organi che avrebbero diretto e coordinato l'esecuzione dei lavori pubblici<sup>63</sup>. Ne derivò un sistema che,

<sup>57</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 50; P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 27; L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 247.

<sup>58</sup> P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 28. «Il modello organizzativo è incentrato sulla predisposizione, ad ogni livello territoriale di gestione del potere politico ed amministrativo, di due poli di autorità: uno monocratico (prefetto, sotto-prefetto, sindaco), con il compito di amministrare, [...] l'altro collegiale, cui viene assegnato il contenzioso amministrativo [...]: *ivi*, p. 31. Sull'iter redazionale della legge del 28 piovoso, *ivi*, pp. 32 ss.

<sup>59</sup> E. Pagano, *Il Comune di Milano*, cit. p. 93.

<sup>60</sup> E. Pagano, *Il Comune di Milano nell'età napoleonica*, cit., p. 106. Con riferimento alla città di Milano, il passaggio successivo fu compiuto nel 1807, nell'ambito di una nuova riforma dell'ordinamento comunale, con la quale fu previsto che il comune dovesse dotarsi di un ampio circondario, del raggio di quattro miglia dalla torre di Piazza dei Mercanti del quale, dunque, dovevano necessariamente fare parte i c.d. Corpi Santi, ma anche ulteriori territori limitrofi. L'intero territorio, in quel periodo, comprendeva trentacinque comuni, nei quali risiedevano circa 157.000 abitanti: si veda E. Pagano-C. Colombo, *Milano e territori contermini*, cit., p. 95; E. Pagano, *Il comune di Milano*, cit., p. 171.

<sup>61</sup> G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica dei lavori pubblici in Italia*, in *Villes et territoire pendant la période napoléonienne (France et Italie). Actes du colloque de Rome (3-5 mai 1984)*, Publications de l'École française de Rome, 1987, p. 2.

<sup>62</sup> E. Pagano, *La strada napoleonica del Sempione*, in «Archivio Storico Lombardo», Milano 2006, pp. 11-41; G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica*, cit., p. 2.

<sup>63</sup> La prima legge istitutiva del Corpo di ingegneri per le acque e strade fu pubblicata il 6 maggio del 1806 (si tratta del decreto n. 73, «riguardante la sistemazione ed amministrazione generale delle acque e delle strade»: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal 1 maggio al 31 agosto 1806*, Milano, p. 457). Gli ingegneri componenti tale ufficio pubblico avrebbero dovuto «dirigere tutti i lavori che s'intrepred[evano] nel loro circondario per acque e strade, e di invigilarne alla esecuzione», ricevendo gli ordini direttamente dalla Direzione generale di appartenenza, «a questo effetto venendo essi distribuiti fra tutti i dipartimenti in modo che ve ne abbia almeno uno in ogni dipartimento (*ivi*, p. 459). Il Titolo II di tale decreto stabiliva altresì che le Prefetture avessero «vigilanza diretta sopra tutti i lavori per acque e strade che si esegui[vano] ne'rispettivi loro dipartimenti» e che esse fossero «conseguentemente avvistate dalla Direzione generale di tutti i lavori ch'essa commette[va] agli ingegneri» (*ivi*, p. 465). Con riferimento al contenzioso, esse «ricevevano i reclami delle parti, e giudica[vano] in tutti gli affari che [erano] loro attribuiti dall'art. 9 del Decreto

ricalcando fedelmente quello transalpino, prevedeva una interazione continua e incessante tra la Direzione Generale di Acque e Strade, istituita in seno al Ministero dell'Interno<sup>64</sup> di cui costituiva il «braccio operativo»<sup>65</sup>, in conformità al modello francese, le Prefetture<sup>66</sup> - «organo chiave del centralismo napoleonico» - e i Comuni<sup>67</sup>, di cui vennero prontamente ridefinite le competenze<sup>68</sup>. Il capo della Direzione Generale nei primi anni francesi fu il reggiano Giovanni Paradisi, professore di geometria, protagonista nelle passate vicende repubblicane e figura chiave della trasformazione in atto, convinto ammiratore del paradigma francese ma persuaso pure della opportunità di adattare quel modello alle specificità italiane<sup>69</sup>. Innovare senza

---

Reale dell'8 giugno 1805»: *ibid.* Le Prefetture venivano coadiuvate, nel loro operato, sia dalle Magistrature di acque e strade, «magistrature civili che presta[vano] il gratuito loro servizio in sussidio delle Prefetture negli oggetti di acque e strade» (*ivi*, p. 466), sia dalle autorità distrettuali e comunali, che avrebbero dovuto «invigilare sulla lodevole conservazione degli argini e strade situate nella propria giurisdizione», allertando «la Prefettura d'ogni disordine e pericolo che si manifestasse, non che di qualunque ritardo o mancanza che venisse scoperta nella esecuzione delle opere interessanti il proprio territorio»: *ivi*, p. 467. Il 5 settembre del 1806 il decreto n. 183 specificò ulteriormente «l'organizzazione del Consiglio della Direzione generale delle acque e strade», regolamentando il ruolo e le competenze del Consiglio degli ispettori: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte III, dal 1 settembre al 31 dicembre 1806*, Milano, p. 894. Sempre nel mese di settembre dello stesso anno il Consiglio Legislativo si trovò a discutere un ulteriore progetto di decreto, concernente la «istituzione di un Magistrato di Acque e Strade in cadauno dei Dipartimenti del Regno»: ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 611, fol. 401 r. In particolare, l'esame dei consiglieri riguardò e rimarcò la circostanza per cui il ruolo di siffatte magistrature avrebbe dovuto essere *sussidiario* rispetto all'attività principale del Consiglio di Prefettura. Emerge, tra le parole dei consiglieri, una estrema diffidenza nei confronti di tale magistratura ibrida: «è già chiaro», esclamò De Bernardi, «che questi novelli Magistrati si vogliono surrogare ai Consigli di Prefettura per la decisione di tutti gli oggetti, che riguardano le acque e le strade, e che su questi oggetti non verseranno più i Consigli di Prefettura»: *ivi*, fol. 401 v. Ciò che si temeva, dunque, era che tali organi potessero sostituirsi ai Consigli mentre, in realtà, essi avrebbero dovuto limitarsi a coadiuvarli nella loro attività principale. Cfr., in merito, G. Bigatti, *Il Corpo d'acque e strade tra età napoleonica e Restaurazione (1806-1848). Reclutamento, selezione e carriere degli ingegneri*, in «Società e storia», 56 (1992), pp. 267-297.

<sup>64</sup> M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, II, cit., p. 172; sin dal momento della sua istituzione, il 24 febbraio 1802, tra le competenze del Ministero dell'Interno rientrava quella relativa alle «opere pubbliche». Il decreto che ne fissò le competenze fu emanato il 18 febbraio 1803.

<sup>65</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 605, fol. 331 r.

<sup>66</sup> Sulle prefetture, cfr. L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna 1983; P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit.; M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, II, cit., p. 237.

<sup>67</sup> *Ivi*, p. 241. Le Municipalità erano «gli organi esecutivi del Comune e [...] dovevano dare esecuzione alle deliberazioni dei Consigli comunali. [...] Alle adunanze dei Consigli comunali doveva sempre intervenire il Prefetto [...]». In tal modo il governo centrale poteva esercitare una effettiva vigilanza su tutte le amministrazioni locali»: *ibid.*

<sup>68</sup> *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte III*, cit., p. 894.

<sup>69</sup> Tanto si evince nel rapporto inviato dal Paradisi al viceré Eugenio quando gli presentò il piano completo della sistemazione governativa ed amministrativa delle acque e delle strade. Egli dichiarò di essersi ispirato al francese de Prony ma anche di essersi avvalso «dei migliori ingegneri del

distruggere. «Non ho innovato giammai nulla» dichiarò, nel momento in cui presentò al viceré il nuovo regolamento sulle acque e strade del 1806, «dove non sono stato certo che l'innovazione fosse innocua del tutto. Mantenendo le antiche abitudini ho gettato i fondamenti per migliorare il sistema»<sup>70</sup>. E proprio tale assenza di cesura sia ideologica che fattuale con i regimi politici precedenti rappresentò l'intera cifra della politica napoleonica dei lavori pubblici, pur all'interno di un ordine amministrativo, quello sì, completamente stravolto rispetto al passato.

L'obiettivo perseguito dal governo fu quello di «centralizzare»<sup>71</sup> il processo di trasformazione del territorio nelle sue mani»<sup>72</sup>, comportando una conseguente limitazione dei poteri delle autorità municipali<sup>73</sup>, coerentemente con una «concezione dell'intervento orientata a tutto prevedere e coordinare che era nella logica del pensiero di Napoleone»<sup>74</sup>.

---

Regno» che avessero esperienza in materia di acque, posto che «in tale materia il nostro paese non potesse rassomigliarsi a verun altro di Europa»: ASMi, *Acque e Strade, Parte moderna*, b. 1, fol. 2. Giovanni Paradisi, consigliere consultore del regno Italo, si giovò di confronti continui con Gaspard Riche de Prony, direttore dell'École des Ponts et Chaussées di Parigi, incaricato di iniziare il Paradisi a questo nuovo compito, e successivamente a predisporre con lui il regolamento del Corpo degli ingegneri di Acque e Strade del Regno: A. Castellano, *Il Corpo di Acque e Strade del Regno Italo: la formazione di una burocrazia statale moderna*, in Aa. Vv., *La Lombardia delle riforme*, Milano 1987, p. 45. Il Paradisi fu a capo della Direzione Generale dal 1805 al 1809, e fu scelto dal Bonaparte in quanto consigliere di Stato. Qualche giorno dopo la nomina a capo della Direzione, fu dichiarato membro del Consiglio dei consultori. Paradisi era stato pure nominato, con apposito decreto reale del 12 novembre 1807, commissario per «fissare i confini del Regno d'Italia dalla parte delle provincie austriache»: ASMi, *Segreteria di Stato, Archivio Aldini*, 5 fasc. 29. Al Paradisi successe Antonio Cossoni, a capo della Direzione Generale dal 1809 fino alla fine dell'età napoleonica. Su Paradisi, cfr. M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., p. 175; C. Capra, «La generosa nave»: appunti per una biografia di Giovanni Paradisi (la formazione e l'esordio politico), in M. L. Betri-D. Bigazzi (curr.), *Ricerche di storia in onore di Franco della Peruta*, I, Milano 1996, p. 65; L. Rossi, *Paradisi Giovanni*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 81 (2014).

<sup>70</sup> ASMi, *Acque e Strade, Parte moderna*, b. 1.

<sup>71</sup> Sul centralismo napoleonico si veda C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*, cit., p. 358. Sull'accentramento amministrativo in generale si veda L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 248.

<sup>72</sup> G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica*, cit., p. 4.

<sup>73</sup> *Ibid.*; C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*, cit., p. 358-359.

<sup>74</sup> G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica*, cit., p. 6. A tal fine furono ampiamente sfruttati i risultati scientifici che erano stati sedimentati lungo tutto il Settecento e imperniati sullo studio della natura e dell'uomo, seguendo i canoni della certezza e della razionalità: la statistica, chiave di lettura dell'esistente, coadiuvava nella individuazione degli oggetti e degli obiettivi dell'intervento; la legislazione, che era necessaria a garantirne la regolamentazione e la conoscibilità. La stessa concezione della città napoleonica è tipicamente illuminista, perché esprime una concezione razionale e funzionale degli spazi. Questo si può vedere chiaramente nei meccanismi di trasformazione urbana espressa nei piani di abbellimento. Il verde pubblico sostituiva quello privato, di uso aristocratico ed ecclesiastico, che era ricorrente nelle città di antico regime. All'interno di queste aree verdi furono previsti viali alberati, che andarono a cingere l'intera città,

Fu durante la dominazione francese, dunque, che si posero «le fondamenta della moderna legislazione viaria e urbanistica»<sup>75</sup>. Come lo era stata Parigi, laddove una *Déclaration du Roi* già nel 1783 aveva regolamentato il programma degli allineamenti<sup>76</sup> e l'apertura di nuove strade, fissato l'altezza degli immobili e la larghezza delle vie, anche Milano divenne «banco di prova» per legislazioni, regolamenti e soluzioni urbanistiche<sup>77</sup>. Muovendo dalle innovazioni asburgiche<sup>78</sup> e repubblicane<sup>79</sup>, il 20 maggio 1806 fu approvato il nuovo regolamento «per la costruzione, per l'adattamento e la conservazione

---

lungo il perimetro delle mura demolite, e l'accesso ai viali fu previsto in corrispondenza delle porte urbane, dove iniziavano le strade nazionali e dipartimentali. In corrispondenza di queste porte si prevedeva di progettare piazze di rappresentanza. Da queste piazze attraverso un ingresso monumentale si accedeva alla strada principale della città, di cui si progettava l'ampliamento e l'abbellimento: *ivi*, p. 17 ss.

<sup>75</sup> G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica*, cit., p. 4; A. Carera, *L'età francese nell'evoluzione del sistema stradale lombardo*, in *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, cit., p. 428.

<sup>76</sup> L'allineamento, lo spiega Luigi Lacchè, presuppone da un lato una «razionalità urbanistico-architettonica: la filosofia cartesiana della linea retta, risultato della volontà umana e sinonimo di ordine geometrico, simmetria, monumentalismo, uniformità, da contrapporre alle vie tortuose, frutto di casualità»; dall'altro una «razionalità amministrativa, che stabilisca, attraverso il piano, regole e principi stabili, validi sia per orientare, nel tempo, l'operato degli amministratori, sia per offrire maggiori garanzie ai proprietari»: L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 549.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> In materia di strade, il primo dispaccio del governo austriaco risale al 6 ottobre 1768, «portante l'istituzione di una Giunta per trattare la materia delle strade, acque e confini»; il 13 febbraio 1777 fu pubblicato un dispaccio «approvatorio del nuovo piano delle strade, prescrivendo al dippiù che i disegni delle nuove fabbriche d'ora in avanti da farsi in Milano [dovessero] essere approvati dai professori di architettura pratica dell'Accademia delle arti e dei disegni»; il 30 marzo 1778 fu emanato un dispaccio generale riguardante il piano generale delle strade, la loro classificazione e la loro manutenzione; il 26 aprile del 1784 fu dato alle stampe un dispaccio contenente un nuovo piano per la regolamentazione delle strade, le quali venivano classificate in provinciali, comunali e private; venivano, inoltre, regolamentate la loro conservazione e manutenzione. Per tutti i provvedimenti citati, si veda *Indice delle leggi, degli editti, avvisi ed ordini pubblicati nello Stato di Milano dai diversi governi intermedi dal 1765 al 1821*, vol. I, cit., p. 142-144. Sul punto, cfr. anche A. Carera, *L'età francese nell'evoluzione del sistema stradale lombardo*, in *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, cit., p. 430 e M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, p. 154-155.

<sup>79</sup> Già nel corso del 1804 furono emanati diversi provvedimenti aventi per oggetto l'ampliamento e la regolarizzazione delle strade urbane; la prima legge fu quella del 27 marzo 1804, e fu volta a regolamentare in modo uniforme per tutto il regno la disciplina relativa alla amministrazione e alla sistemazione delle acque e delle strade. Essa classificò altresì le strade in dipartimentali, comunali, nazionali, intendendosi per nazionale la sola strada del Sempione, ai termini della legge I Ventoso anno IX: M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, p. 157; *Indice delle leggi, degli editti, avvisi ed ordini pubblicati nello Stato di Milano dai diversi governi intermedi dal 1765 al 1821*, vol. II, Milano 1832, p. 145. Per le fonti originali, cfr. ASMi, *Acque e Strade, Parte moderna*, b. 15; per le discussioni del Consiglio Legislativo che precedettero l'emanazione di tale legge, cfr. ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 600, fol. 82 ss.; 134 ss.; b. 601, fol. 21 ss.; 34 ss.; 235 ss.; 245 ss.; b. 603, fol. 85 ss.

delle strade»<sup>80</sup>. Sempre nella medesima data, fu emanato un nuovo regolamento in materia di acque, anche questo profondamente debitore della legge repubblicana del 20 aprile 1804<sup>81</sup>.

A partire da tali leggi si manifestò un coinvolgimento continuo dell'autorità municipale nel processo di trasformazione del territorio urbano con riferimento in generale all'«assetto viario, al sistema dei bastioni e dei pubblici giardini, alle soluzioni monumentali di piazze e porte»<sup>82</sup>; in quegli anni il Consiglio comunale<sup>83</sup> milanese si occupò abbondantemente della sistemazione stradale con finalità di decoro e pulizia e, non infrequentemente, il suo operato fu stigmatizzato dai cittadini, tanto è che il viceré sollecitò, senza riuscirci, una riforma dell'ordinamento che, sul modello parigino, attribuisse al prefetto di polizia quelle competenze in materia stradale e urbana che a Milano venivano – ancora – esercitate dall'autorità municipale<sup>84</sup>. Una assimilazione, su questo aspetto, riuscita solo a metà.

La «più capillare e burocratizzata distribuzione delle responsabilità»<sup>85</sup> che fu inaugurata in età napoleonica si concretò nelle numerose commissioni che furono via via nominate: fra queste figurarono quelle dell'ornato<sup>86</sup>, create con

---

<sup>80</sup> Il 20 maggio 1806 furono pubblicati il Regolamento n. 79 «per la costruzione, per l'adattamento, e per la conservazione delle strade» (*Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal 1 maggio al 31 agosto 1806*, Milano, p. 508; *Indice delle leggi*, cit., II, p. 146), e il Regolamento n. 80, «per la custodia e lavori degli argini de'fiumi» (*Bollettino delle leggi*, cit., p. 519). Per le fonti e le discussioni che precedettero l'emanazione di tali regolamenti, cfr. ASMi, *Acque e Strade, Parte moderna*, b. 1. Fu proprio a partire da tale legge che prese corpo il piano di allineamento delle strade, che può a buon diritto essere considerato il «prototipo dei successivi piani regolatori generali», come spiega G. Simoncini, *Aspetti della politica napoleonica*, cit., p. 6. L'insistenza sulla viabilità era attribuibile alla ragione politica di rendere maggiormente agevoli i collegamenti tra la Francia e i paesi conquistati. Come fa notare Simoncini, «lo sviluppo assunto dagli interventi nel territorio rammenta che un'attività definibile urbanistica in senso attuale si sviluppa in rapporto ad esigenze di organizzazione territoriale [...]. È legittimo pensare che proprio tali esigenze possano avere stimolato la nascita di una concezione dell'urbanistica autonoma dall'architettura, che non si era manifestata finché l'interesse progettuale si era prevalentemente concentrato sulle città»: *ivi*, p. 12.

<sup>81</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' magistrati e del corpo degli ingegneri d'acque e strade stampata d'ordine della Direzione Generale delle acque e strade del Regno d'Italia*, I, Milano 1806, p. 28.

<sup>82</sup> E. Pagano, *Il Comune di Milano*, cit., p. 192.

<sup>83</sup> Sul Consiglio comunale milanese durante la dominazione napoleonica, cfr. E. Pagano, *Consiglio comunale e notabilato a Milano nell'età napoleonica*, in *Veneto e Lombardia a Milano nell'età napoleonica*, cit., p. 539.

<sup>84</sup> E. Pagano, *Il Comune di Milano*, cit., p. 192.

<sup>85</sup> G. Piccarolo, *Note sul ruolo della Commissione d'Ornato fra età napoleonica e Restaurazione*, in E. Pagano-E. Riva (curr.), *Milano 1814. La fine di una capitale*, Milano 2019, p. 188.

<sup>86</sup> Tale commissione era presieduta dal Podestà di Milano e costituita dai cinque architetti Cagnola, allora anche consigliere comunale, Albertolli, Zanoia, Canonica e Landriani: *ivi*, p. 188. Sulla base del regolamento interno della commissione fu stabilita una suddivisione delle zone della città fra i cinque membri: *ivi*, p. 190. Sulle fasi preparatorie della nomina della commissione si veda M. G.

apposito decreto il 9 gennaio 1807 e preposte alla redazione del piano stradale nonché a tutti gli interventi sullo spazio pubblico<sup>87</sup> nelle città di Milano e di Venezia<sup>88</sup>. Fu il ministro dell'Interno a sollecitare una emanazione tempestiva

---

Sandri, *L'iter di preparazione della commissione di pubblico ornato*, in E. Brambilla-C. Capra-A. Scotti (curr.), *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, Milano 2008, p. 537. Sulla commissione di pubblico ornato, si veda pure A. Pillepich, *Milano capitale napoleonica*, cit., p. 228. La decisione di far presiedere la commissione al Podestà anziché al consigliere di Prefettura – come avrebbe voluto il ministro dell'Interno – fu motivata dal Consiglio Legislativo sulla base della necessità «di conservare nella loro integrità i diritti municipali, e di evitare quei contrasti, e quelle rivalità che diversamente ridonderebbero a pregiudizio dell'interesse comunale»: ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 613, fol. 833 r.

<sup>87</sup> L. Patetta, *Architettura e spazio urbano in epoca napoleonica*, cit., p. 23. Il Decreto «portante il Regolamento sull'ornato della città» fu il n. 5 del 1807: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1807*, Milano, p. 9. Gli interventi organici che furono posti in essere a partire dalla istituzione di tale commissione andavano ad inserirsi in un quadro di piani generali su scala regionale. Le città principali, e cioè Venezia e Milano, furono oggetto di un «piano di abbellimento generale», che si concretizzò in opere di ristrutturazione, di sistemazione di piazze, nell'ampliamento e nella sistemazione di aree verdi. Al fine di garantire una realizzazione celere di tali opere, appunto, furono predisposti strumenti di controllo attribuiti alla commissione dell'ornato, mentre la polizia municipale avrebbe dovuto vigilare sulla corretta attuazione dei piani e dei regolamenti. Tanto disponeva il citato decreto del 9 gennaio 1807: «Ne'comuni di Milano, e di Venezia, vi è una Commissione istituita per l'ornato della città. Questa Commissione è composta in ciascheduna delle due città di cinque individui tratti dai membri delle Accademie di belle arti ivi esistenti, e dai professori o cittadini intelligenti di architettura ed arti analoghe. Essa è preseduta dal podestà del rispettivo comune» [...]. Le Commissioni [...] fanno i progetti occorrenti per il miglioramento simetrico de'fabbricati fronteggianti le strade, e per l'allargamento o rettilineo delle strade stesse, e per la esecuzione dei progetti medesimi [...]. Le Commissioni propongono alla Municipalità i metodi migliori e più economici per combinare coll'abbellimento delle case il più perfetto riattamento, e la manutenzione delle strade. Ogni possessore che vuole intraprendere riparazioni, costruzioni od innalzamenti dei muri fronteggianti le strade, presenta prima alla Municipalità il disegno delle opere da eseguirsi. La Municipalità ne rimette l'esame alla Commissione [...]. In caso di disparere, decide il prefetto del Dipartimento. Le Commissioni invigilano per la sicurezza pubblica sulla solidità delle fabbriche che si costruiscono, e propongono alle Municipalità le cautele convenienti [...]: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1807*, Milano, p. 9-10; *Indice delle leggi*, cit., II, p. 146. La commissione di ornato avrebbe dovuto, nell'ambito del suo operato, applicare le disposizioni del Regolamento del 20 maggio del 1806 (v. *retro*), che dunque rappresentava il suo *vademecum* ufficiale. L'art. 12 del decreto del 9 gennaio 1807, inoltre, prevedeva un indennizzo a favore del proprietario che venisse espropriato per ragioni di utilità pubblica (v. *infra*). Sempre nel 1807, con un altro decreto del 13 aprile, si autorizzarono «i delegati a rilevare la pianta generale della città di Milano, l'ingresso nelle case, e vicoli chiusi»; il 4 maggio dello stesso anno fu emanato un altro provvedimento con cui si «preveniva i proprietari di case fronteggianti la fossa interba, d'esser eglino compresi nel decreto del 9 gennaio 1807, per la presentazione dei loro disegni»: *Indice delle leggi*, II, cit., p. 147. In ultimo, vale la pena di segnalare che tale commissione «superò inalterata la soglia del 1814»: G. Piccarolo, *Note sul ruolo della Commissione d'ornato*, cit., p. 188. Le discussioni del Consiglio Legislativo concernenti l'approvazione del decreto del 9 gennaio 1807 sono contenute in ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 611, fol. 563 r. ss.

<sup>88</sup> La proposta di istituire tante commissioni di ornato per tutte le principali città del regno incontrò l'opposizione dei consiglieri. In particolare, De Bernardi opinò che «ove si eleggano delle commissioni, queste avranno la smania [...] di proporre delle fabbriche, e di sollecitare la loro

del decreto sull'ornato pubblico, con l'obiettivo precipuo di «dare una nuova forma alle città [...] di render[le] tante novelle Ateni, e segnatamente quelle che destinate [erano] alla residenza del Sovrano»<sup>89</sup>. Come è stato recentemente dimostrato, il decreto del 1807 diede una veste istituzionale a pratiche che erano già state ampiamente dibattute negli ambienti accademici e scientifici ambrosiani nei primi anni francesi con la finalità di migliorare l'ornato della città «coniugando il disegno architettonico e la rimodellazione dell'impianto urbano»<sup>90</sup>, sulla scia di quanto proposto da Laugier nel suo *Essai sur l'architecture* in merito al progetto dell'*embellissement des villes* del 1753<sup>91</sup>.

Legittimata ora ad operare per effetto di un decreto governativo, la commissione di pubblico ornato, muovendo anche dagli interventi che erano stati attuati negli anni della dominazione austriaca<sup>92</sup>, elaborò importanti progetti volti a migliorare l'aspetto urbano di Milano e a conferirle lo *status* di Capitale<sup>93</sup>, rendendosi protagonista di una concitata attività che sarebbe poi

---

costruzione [...] e i comuni si graveranno di ulteriori spese, e nello stesso tempo che cresceranno gli abbellimenti delle città s'aumenteranno le angustie»: ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 611, fol. 592 v. Nelle altre città, dunque, i compiti della commissione furono affidati alla municipalità. La limitazione alle sole città di Milano e Venezia fu, infine, motivata dal Consiglio adducendo l'«impossibilità di trovare in ogni città del Regno quel numero di Architetti ed Ingegneri che occorrerebbe per la formazione di altrettante Commissioni di questo genere»: ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 613, fol. 833 r. In merito, cfr. anche S. Mori, *Le città in epoca napoleonica, fra cultura politica, ordinamenti territoriali e legislazione. Note sull'esperienza della Repubblica italiana e del Regno d'Italia*, in A. Spagnoletti (cur.), *Il governo della città, il governo nella città. Le città meridionali nel Decennio Francese*, Bari 2009, p. 163.

<sup>89</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 611, fol. 563 v.

<sup>90</sup> G. Ricci, *Riflessioni a margine*, in *Milano 1814*, cit., p. 251.

<sup>91</sup> G. Morbelli, *Città e piani d'Europa. La formazione dell'urbanistica contemporanea*, Bari 1997, p. 110.

<sup>92</sup> G. Ricci, *Riflessione a margine*, cit., p. 255.

<sup>93</sup> A partire dal 1808 si verificò, infatti, un susseguirsi concitato di provvedimenti sia governativi che podestarili concernenti la città di Milano e riguardanti sempre l'ornato pubblico e la pulizia delle strade. Già il 30 settembre 1806 era stato emanato, al fine di tutelare il decoro e la pulizia delle strade, un «avviso dell'Amministrazione municipale, col quale si prescriv[evano] nuove proibizioni per lo sgombrò delle strade, piazze, ed altri siti senza permesso, e si vieta[va] a bottegai d'ogni genere, osti, e locandieri l'estendere le loro mostre, e panche sopra i marciapiedi o sottogrondj, l'espore vasi, cassette di fiori, erbe sui poggioli, terrazze, finestre, ecc.»: *Indice delle leggi*, cit., II, p. 146. L'11 agosto 1808 fu emanato un decreto del Re, «intorno le selciature delle strade di Milano, le principali delle quali [avrebbero dovuto] essere costruite secondo il modello della carta di S. Gio., e cioè a doppio selciato, coll'incanalamento delle acque piovane nei tubi, la coperta delle ferriate orizzontali ai sotterranei [...]»: *Indice delle leggi*, II, cit., p. 147; in particolare, il decreto n. 359, concernente le norme per la costruzione delle strade più frequentate di Milano, disponeva che «[l]e strade più frequentate ed i corsi principali, da adattarsi in nuovo nella città di Milano, sono costruiti secondo il modello della strada di s. Giovanni alle Case rotte» (cioè a doppio selciato). «È in facoltà dei proprietari delle case fronteggianti le strade medesime», presequiva la norma, «di far eglino stessi costruire i tubi per l'incanalamento delle acque [...]. È pure in facoltà del medesimo di far eglino stessi la spesa per rendere verticali, o per coprire le loro inferriate orizzontali. Quando i padroni di



case non vogliano assumersi l'esecuzione delle operazioni predette, vengono queste fatte eseguire dall'amministrazione municipale, che ripete il compenso della spesa dai medesimi proprietari. La spesa della tomba sotterranea, e quella dei piccoli condotti da formarsi nel mezzo delle nuove strade, come qualunque altra spesa relativa al nuovo adattamento» era, invece, a carico del comune: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal primo giugno al 31 dicembre 1808*, Milano, p. 1041-1042. Il 3 febbraio del 1809 un altro decreto (n. 18) dispose che «le strade interne di Milano meno frequentate [fossero] selciate con un solo stratto di rizzo, marciapiedi, tombinatura ove occorra, e tubi verticali per lo scarico delle acque cadenti dai tetti delle case». Per le altre, maggiormente frequentate, «vuole accomunate le disposizioni degli articoli II, III, IV del decreto dell'11 agosto 1808»: *Indice delle leggi*, II, cit., p. 147; *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, dal primo gennaio al 31 dicembre 1809*, p. 27. L'emanazione di tali decreti fu preceduta da una vivace divergenza di vedute tra il Consiglio Legislativo e il ministro dell'Interno (circostanza piuttosto frequente: si veda anche la nota n. 114), che si manifestò nella seduta del 27 giugno 1808, come in ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 627, fol. 263 ss. Il motivo di contrasto fu la compartecipazione dei proprietari alle spese necessarie per i lavori di adattamento delle strade di Milano e, in particolare, la determinazione di tale riparto. Ammesso il sistema del doppio selciato per le strade maggiormente frequentate della città, il ministro propose un decreto che stabilisse il principio della compartecipazione dei frontisti alle spese del comune, secondo quanto prescrivevano pure «le antiche leggi municipali» (*ivi*, fol. 265 v.), per quanto concerneva l'incanalamento delle acque pluviali e la chiusura delle finestre orizzontali. Il Consiglio Legislativo ritenne che tale proposta fosse in contrasto sia con la legge 27 marzo 1804 che con quella del 20 maggio 1806, che disponevano che le spese occorrenti per la sistemazione delle strade postali fosse a carico dello Stato, per cui il Tesoro corrispondeva ai comuni le somme necessarie per la costruzione e la manutenzione di quelle strade. Pertanto, la proposta del ministro, appoggiata dalla Direzione Generale, gravava i frontisti di una spesa a cui le leggi generali non avevano in alcun modo fatto riferimento. In sostanza, i consiglieri ritennero che quanto prescritto dai nuovi decreti fosse finalizzato a garantire non solo la sicurezza delle strade, ma anche il decoro e la magnificenza della capitale, ragion per cui non potevano addossarsi le relative spese ai frontisti i quali, peraltro, erano contribuenti e, quindi, concorrenti nella quota di spesa spettante al comune, e in tal modo venivano sovraccaricati due volte, con riferimento ai lavori da eseguirsi sulle strade in cui avevano dei caseggiati di proprietà. Di conseguenza, la proposta del ministro avrebbe dovuto essere modificata prevedendo la compartecipazione di spesa tra comune e Tesoro per i lavori prescritti dal decreto e la partecipazione dei frontisti unicamente per le spese relative ai lavori interni alle case, come la realizzazione di grondaie per l'incanalamento delle acque (*ivi*, fol. 267 v.). Inoltre, dai fondi archivistici emerge un'altra versione dell'ultimo articolo del citato decreto dell'11 agosto 1808, il cui tenore era il seguente: «La spesa per la tomba sotterranea da formarsi nelle strade nuove è compensata dai proprietari delle case in ragione del beneficio che essi ricevono, a motivo del più comodo spurgo delle acque defluenti dalle loro abitazioni. L'amministrazione municipale ne determina la quota e ne fa il riparto»: *ivi*, fol. 269 v. Tale articolo fu poi modificato, poiché il Consiglio di Stato, nella seduta del 2 agosto 1808, dispose che «La spesa della tomba sotterranea da formarsi nel mezzo delle strade nuove, come pure qualunque altra spesa relativa al nuovo adattamento, è a carico comunale»: ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 628, fol. 407 r. Le ragioni di tale variazione sono da ravvisarsi, ancora una volta, nei contrasti tra il Consiglio Legislativo e il ministro, posto che il secondo avrebbe voluto addossare ai proprietari delle case la spesa dei canali sotterranei in ragione del beneficio loro apportato da tale opera. Il Consiglio dissentì non ritenendo compatibile tale soluzione con il principio per cui tutti i cittadini indisintamente avrebbero dovuto contribuire alle spese comunali. Di conseguenza, al fine di prevenire una situazione futura «feracissima di litigi», il Consiglio di Stato ritenne che le tombe longitudinali fossero a carico del comune: *ibid.* Tre anni dopo, nel 1811, il ministro dell'Interno e quello delle Finanze proposero un ulteriore progetto di decreto al fine di stabilire la concorrenza dei comuni, dei distretti, dei dipartimenti e dei privati che ne avessero interesse alle spese necessarie per la costruzione e la

manutenzione delle grandi opere pubbliche (ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 641 bis, fol. 598 r.), e il Consiglio di Stato, esaminato il rapporto del Consiglio Legislativo, nella seduta del 9 luglio 1811, decretò che «sull'argomento di cui si tratta non vi [fosse] bisogno di alcun previo e generale provvedimento», in quanto il decreto 8 giugno 1805 disponeva già che il Tesoro fosse tenuto a sostenere le «ordinarie spese di conservazione e manutenzione delle strade dipartimentali, non già delle straordinarie spese che fossero volute da qualche nuovo progetto di strada nazionale da aprirsi. E tacendo su questo argomento la successiva legislazione» il Consiglio di Stato «conveniva nella massima proposta di far contribuire per la spesa di costruzione e manutenzione delle grandi opere pubbliche i dipartimenti, i distretti, i comuni e i privati», non riconoscendo «il bisogno di un nuovo decreto per dichiarare questa massima già dichiarata da vari decreti di S.M.»: *ibid.* Peraltro, essendo queste grandi opere annunciate volta per volta tramite un decreto reale, sarebbe stato il medesimo decreto a disciplinare il riparto della spesa occorrente per la realizzazione dell'opera. L'intervento del Consiglio di Stato servì a scongiurare il pericolo che gli enti locali o, peggio, i privati, fossero costretti a concorrere anche alle spese per la manutenzione ordinaria delle strade, la quale era, espressamente, a carico del governo, perché alcuni articoli dei progetti di decreti presentati dai due ministri potevano aprire il varco a tale interpretazione, come si evinceva dal rapporto del Consiglio Legislativo: ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 642, fol. 171. Continuiamo con l'esame dei provvedimenti specifici per la città di Milano. Il 20 aprile del 1809 fu pubblicato un avviso del Podestà «per la preservazione dei giardini pubblici, piantaggioni e passeggio al foro e piazza d'armi, proibendo l'entrare coi cavalli sui marciapiedi, e così pure lo schiantare, far tagli, o recare altro danno alle piante»; il primo novembre fu emanato un altro avviso che «in pendenza del piano generale di pubblico ornato, prescrive[va] diverse discipline per la costruzione di nuove fabbriche, la loro decorazione, struttura, e solidità»; il 15 di novembre fu emanato, a chiusura del 1809, un decreto del Re (n. 124) che dispose il cambiamento di nome della strada del Sempione in strada Napoleone (come in *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia*, cit., p. 316). Nel 1810, con decreto del 2 agosto, venne pubblicata «la tavola delle distanze da Milano di tutti i capoluoghi dei dipartimenti col ragguaglio del miometro del miglio comune al miglio geografico, e al nuovo miglio italiano, dovendo questi servire per fissare il giorno della promulgazione delle leggi in quel dipartimento»; il giorno dopo il Podestà emanò un avviso che vietava l'esposizione dei vasi, delle cassette dei fiori sulle finestre e sulle terrazze verso la strada. Il 3 gennaio del 1811 fu emanato un ulteriore decreto del Re (n. 3) «portante alcune prescrizioni ai proprietari degli edifici, per migliorare l'ornato della città di Milano»: *Indice delle leggi*, cit., p. 147; *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1811*, Milano, p. 13-14. Il decreto n. 8 dell'8 gennaio 1811 proibiva di «ammassare letame ed immondizie nelle cantine e nei cortili di Milano»: *ivi*, p. 24-25. Il 30 aprile del 1812 un altro decreto del Re, n. 122, classificò ulteriormente le strade di Milano in «corsi, contrade, traverse e contrade divisionali», come in *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1812*, Milano, p. 388-389 (torneremo su questi decreti più avanti). Il 10 giugno del 1813 la commissione di Sanità d'Olonia prescrisse «alcune discipline intorno l'ubicazione delle case di fresco edificate, ordinando le visite prima di permetterne l'uso, con alcune pene ai contravventori»: *Indice delle leggi*, II, cit., p. 147. Insieme ai decreti e agli avvisi aventi una valenza sotto il profilo urbanistico e architettonico, furono emanati provvedimenti specifici volti a garantire al governo una mappatura della popolazione di Milano e delle abitazioni occupate dai rispettivi proprietari, che furono avviati sin dal periodo repubblicano. Tra questi, si segnala la circolare del 25 febbraio 1801 diretta ai cancellieri per «la trasmissione della tabella di popolazione come si praticava prima del 1796»; il 19 novembre 1803 fu pubblicato un ordine per conto del prefetto di polizia con cui si ordinò «la notificazione ai proprietari delle case di tutti i loro inquilini, affine di formare un ruolo esatto di tutti gli abitanti, e della popolazione»: *Indice delle leggi*, II, cit., p. 84. In età napoleonica, invece, il 4 novembre del 1809 fu pubblicato un avviso del Podestà di Milano «per la notificazione di tutti gli abitanti da farsi dai proprietari delle case»; il 20 marzo 1811 fu emanato un avviso del prefetto di Olona «per la formazione di un elenco generale della popolazione della città di Milano, mediante

stata tradotta in modo organico nei regolamenti edilizi negli anni Settanta dell'Ottocento<sup>94</sup>. In particolare, compito precipuo dei commissari era quello di predisporre «un tipo generale delle strade interne della città per la sistemazione successiva delle medesime e la classificazione delle strade per la loro sistemazione (come da regolamento 20 maggio 1806), producendo progetti per il miglioramento simmetrico delle costruzioni prospettanti la via pubblica e per l'allargamento e il rettilineo delle strade [...], e proponendo alla municipalità i modi migliori per combinare coll'abbellimento delle case il più perfetto riattamento e la (loro) manutenzione»<sup>95</sup>. Essa, in altri termini, avrebbe dovuto «invigilare alla costruzione di quegli edificii che si [erigevano] lungo le strade, onde [avessero] una prospettiva, e nello stesso stempo fronteggi[assero] in modo le strade, che queste rest[assero] ampie, capaci e possibilmente rettilinee»<sup>96</sup>. Si trattava, si badi, di un altro tentativo di assimilazione del modello transalpino: una legge francese del 1807 aveva imposto alle città di almeno duemila abitanti di «dotarsi di un piano generale di allineamento degli edifici»<sup>97</sup>.

Nell'ambito dello stretto legame promosso tra viabilità e urbanistica, proprio la suddetta commissione fu chiamata a coordinare l'ambizioso Piano dei Rettifili, prevedendo «la sovrapposizione di una maglia di rettili ortogonali allo schema monocentrico di Milano [...]»<sup>98</sup>.

Tale normativa, tuttavia, durante gli anni francesi, fu attuata in relazione ad interventi di ampliamento e allineamento stradali piuttosto limitati: il piano dei Rettifili, difatti, sarebbe rimasto inattuato, e «l'unico grande progetto urbano fu, oltre al tracciamento della via della Moscova, quello dell'area tra l'Arena e il castello Sforzesco con alcuni spazi antistanti», che furono «consegnati al progetto della città», ora «aperta a un dialogo con il resto del territorio del Regno e, ovviamente, con la Francia»<sup>99</sup>. Ma anche la mera manutenzione

---

delegazione di diversi soggetti a perlustrare le case: *ibid.* La lunghissima serie di regolamenti municipali emanati dal Podestà a partire dal 1807, e aventi ad oggetto il decoro e la pulizia delle strade della città, ma anche gli avvisi della commissione di pubblico ornato e i decreti governativi, sono consultabili in originale in ASMi, *Giustizia civile, parte moderna*, b. 32 f. 8 e in ASMi, *Genio Civile, Provvidenze Generali*, b. 1624, f. 1.

<sup>94</sup> G. Piccarolo, *Note sul ruolo della Commissione d'ornato*, cit., p. 189.

<sup>95</sup> G. Ricci, *Riflessione a margine*, cit., p. 257.

<sup>96</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 611, fol. 565 r.

<sup>97</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 255.

<sup>98</sup> L. Patetta, *Architettura e spazio urbano*, cit., p. 24.

<sup>99</sup> G. Ricci, *Riflessioni a margine*, cit., p. 254. Gli altri interventi sul tessuto urbano pianificati in età francese furono: una parte di via Dante, il corso Sempione, l'ampliamento di Piazza del Duomo in seguito all'abbattimento del coperto dei Figini e dell'isolato del Rebecchino, l'Arco delle Vittorie (poi Arco della Pace, Porta Marengo (oggi Ticinese), l'Arena civica: C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*,

ordinaria si rivelò difficoltosa: risale al 1809 una durissima lettera scritta dal ministro dell'Interno Di Breme alla Direzione Generale, nella quale lamentò che «malgrado le cure le più sollecite del governo e le spese considerabili del comune per la costruzione, e manutenzione delle strade di questa Capitale»<sup>100</sup>, esse versassero in condizioni di assoluto decadimento, e non mancò di attribuirne la responsabilità agli ingegneri municipali, i quali avrebbero dovuto invigilare sullo stato delle medesime, pregando la Direzione di provvedere a tale dissesto.

Il piano di classificazione razionale delle strade interne di Milano, che era stato già oggetto di un progetto di regolamento contenente un «Piano generale per il più solido, decente, e solecito rinnovamento delle strade interne della Città Capitale del Regno», presentato dalla Direzione Generale il 20 settembre 1808<sup>101</sup> ma mai entrato in vigore, fu infine disegnato dai due decreti del 1811 e del 1812<sup>102</sup> (su cui ci soffermeremo più avanti). Esso si rivelò alquanto meticoloso, non c'è che dire, tanto che non fu accolto favorevolmente dalla popolazione<sup>103</sup>, finendo per essere prontamente abolito dalla Reggenza con un

---

cit., p. 420. Si veda anche, sul punto, A. M. Brizio, *Interventi urbanistici e architettonici a Milano durante il periodo napoleonico*, Estratto dal quaderno n. 179, Atti del Convegno sul tema «Napoleone e l'Italia», Tomo I (Roma, 8-13 ottobre 1969), Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 1973, p. 413.

<sup>100</sup> ASMi, *Genio Civile*, b. 1622, f. 3.

<sup>101</sup> ASMi, *Genio Civile*, b. 1622, 1, 2, 3, 5. Il piano del 20 settembre 1808 deve considerarsi, si badi, non come volto a realizzare il rettilineo delle strade e il loro allargamento, ma piuttosto a garantirne il monitoraggio per favorirne il decoro e la pulizia. Esso si pose, dunque, su un piano differente da quello dei successivi due decreti del 1811 e del 1812, finalizzati, invece, a realizzare rettilineo per esigenze legate (anche) alla viabilità.

<sup>102</sup> Facciamo riferimento ai decreti, precedentemente accennati, del 3 gennaio 1811 e del 30 aprile 1812. Il primo divideva le strade di Milano in tre classi, e per ogni classe andava a determinare la larghezza che avrebbero dovuto avere le strade comprese nella medesima. I proprietari di abitazioni private, in seguito all'adozione di tale piano, furono fortemente limitati nella loro facoltà di disporre del bene, non potendo essi «restaurare o riedificare gli edifici che fronteggia[va]no le strade, se non tenendo la fronte degli edifici medesimi entro il limite d'ampiezza che sar[ebbe] stato rispettivamente determinato [...]» e non potendo altresì «fare eseguire alcun lavoro o riparazione nei medesimi tanto esternamente che internamente» senza che questi interventi non ricevessero approvazione di conformità con il piano adottato. Il decreto del 30 aprile 1812 introduceva limiti ancora più stringenti, stabilendo la classificazione delle strade in Corsi, Contrade traverse e Contrade divisionali, e stabilendo per ogni tipologia in modo tassativo la larghezza che avrebbero dovuto avere, in modo da procedere al rettilineo dei rettilineo. Per tali provvedimenti, cfr. ASMi, *Genio Civile, Provvidenze Generali*, b. 1624, fasc. 1.

<sup>103</sup> Si veda, sul punto, A. Pillepich, *La commissione d'ornato di Milano*, in *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, cit., p. 547, che riporta la testimonianza del canonico Mantovani: «Questo è un genere di vessazione che ancor mancava ai cittadini possessori della loro abitazione, e che nel sistema presentaneo di continue angherie si consolava su questo particolare di non doversi dar briga. Secondo questo editto pubblicato, non v'è forsì casa, massime sui corsi, che non debba esser tagliata per rettilineo»: *ibid.*

protocollo del 14 settembre 1814, il quale riservò comunque «facoltà alle autorità comunali di presentare al governo, sentito il parere della commissione di ornato, quei progetti che avessero ritenuti convenienti a pubblico comodo ed ornato»<sup>104</sup>.

### 3. *Alla ricerca di un equilibrio tra l'interesse pubblico e l'interesse privato. Il groviglio delle responsabilità*

La disciplina dettata in materia di strade e di acque toccava molto da vicino il binomio interesse pubblico proprietà privata. Già i dispacci austriaci ne avevano tenuto conto<sup>105</sup>.

L'articolo 43 della legge repubblicana del 27 marzo 1804 – antecedente storico di quella italiana del 20 maggio 1806 – aveva disposto che «[o]gni possidente [fosse] tenuto a vendere il terreno necessario per le strade pubbliche, ed anche per l'escavazione delle ghiaie o sabbie occorrenti alla loro costruzione o riparazione. Viene indennizzato a stima di periti del valore del fondo ceduto, e del danno che gliene ridonda»<sup>106</sup>. Il diritto di espropriazione per la costruzione delle strade pubbliche non fu, invece, dichiarato espressamente nella nuova normativa del 1806. Anche con riferimento alla disciplina in materia di acque<sup>107</sup>, nell'ambito della intensa attività legislativa del

<sup>104</sup> ASMi, *Genio Civile, Provvidenze Generali*, b. 1624, fasc. 1. Il protocollo della Reggenza provvisoria abolì, difatti, i decreti francesi sulla classificazione delle strade del 1811 e del 1812; cfr. anche, in merito, A. Pillepich, *La commissione d'ornato di Milano*, in *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, cit., p. 548.

<sup>105</sup> L'Editto del 1784 aveva previsto che la costruzione e la manutenzione delle strade pubbliche fossero eseguite tramite appalto. Secondo l'articolo 4, i danni cagionati ai proprietari per effetto di tale opere avrebbero dovuto essere risarciti dagli appaltatori. Inoltre, quando sussisteva una «causa pubblica», «i possessori dei fondi erano obbligati di prestarsi a lasciar tagliare le siepi, le piante, ed occupare i terreni in quella porzione, ch'era stabilita nei capitoli d'appalto; e così pure a non porre veruna difficoltà a lasciar estrarre la ghiaja dagli appaltatori nei luoghi, nei quali si fosse trovata migliore»: art. 5 dell'Editto stradale del 1784 cit. in C. De Bosio, *Della espropriazione e degli altri danni che si recano per causa di pubblica utilità*, Venezia 1857, p. 67. In caso di malcontento dei proprietari, essi avrebbero potuto ricorrere alle autorità amministrative, non a quelle civili (*ivi*, p. 68). Il 28 dicembre 1789, con un ulteriore Editto, il governo austriaco si preoccupò, infine, anche di regolamentare il «modo di reintegrare i possessori di fondi, o altri, che furono pregiudicati per l'allargamento, o la riattazione delle strade, o altre opere a pubblico comodo». Gli indennizzi erano a carico del pubblico Erario: chi ritenesse di averne diritto avrebbe dovuto insinuarsi entro il termine stabilito da un apposito avviso dell'autorità; tale termine era perentorio dunque, decorso inutilmente il medesimo, il proprietario non poteva più pretendere alcunché dalla amministrazione, fermo restando che rimanevano salvi i suoi diritti verso l'appaltatore delle opere pubbliche, potendo esperire nei suoi confronti una azione dinanzi ai tribunali civili (*ivi*, p. 69).

<sup>106</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, cit., I, p. 26.

<sup>107</sup> G. Bigatti, *Inerzie e progettualità della politica idraulica nella Lombardia napoleonica*, in *Veneto e Lombardia tra rivoluzione giacobina ed età napoleonica*, cit., p. 457; M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, p.

periodo repubblicano un apposito articolo della legge del 20 aprile 1804 aveva disposto «l'espropriazione forzata per lavori idraulici di pubblica utilità»<sup>108</sup>, che non fu invece espressamente prevista nella legge del 20 maggio 1806 la quale, all'articolo 25, si era limitata a disporre che «il danno cagionato ai possidenti per essersi tolta sui loro fondi la terra necessaria ai lavori viene pagata a stima de'periti»<sup>109</sup>.

Le citate leggi repubblicane, lo ricordiamo, non furono mai abrogate nel regno. Inoltre, il bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello particolare fu disposto dal legislatore nel codice napoleonico, in vigore a partire dal 1805, attraverso l'enunciato generale dell'articolo 545, che aveva proclamato il diritto di espropriazione per motivi di utilità pubblica e quello, di assoluta civiltà giuridica, della preventiva indennizzazione.

A seguire sarebbero state emanate delle leggi particolari che contemplavano il medesimo diritto-dovere dell'amministrazione. Tra queste, figura anzitutto il decreto del 9 gennaio 1807 istitutivo della commissione dell'ornato pubblico, nel quale il legislatore, oltre ad avere previsto una prima limitazione per i proprietari all'articolo 7<sup>110</sup>, all'articolo 12 aveva disposto che «rendendosi necessaria per l'ornato pubblico una porzione di fondo occupato da fabbricati di ragione privata, *od in qualunque modo spettante a' privati*, il proprietario viene indennizzato a stima de'periti del valore del fondo, e del danno che gliene ridonda»<sup>111</sup>. E, scorrendo le pagine delle discussioni che animarono il Consiglio Legislativo e che portarono all'approvazione di tale decreto, notiamo che i vari interventi ebbero sempre come scopo precipuo il raggiungimento dell'equilibrio tra l'interesse pubblico e quello dei proprietari. «Non è nuova», opinò a questo proposito il Magnani, «la prescrizione che occorrendo al pubblico un fondo privato il proprietario di questo debba cederlo, mediante congrua indennizzazione. Ma l'obiettivo sta nell'applicare la massima alla tesi dell'articolo. Al pubblico può occorrere una porzione della

---

147.

<sup>108</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' magistrati e del corpo degli ingegneri d'acque e strade*, cit., I, p. 41. Si tratta dell'art. 51: «Ogni privato è tenuto a cedere il terreno occorrente per l'inalveazione, rettificazione, diversione ed arginatura de' fiumi, canali, scoli pubblici, ed in generale per tutte le opere relative ai lavori d'acque, che abbiano un oggetto di pubblica utilità, e viene indennizzato, ove occorra, a termini di ragione».

<sup>109</sup> *Ivi*, p. 137.

<sup>110</sup> L'articolo 7 dispone che «ogni possessore che vuole intraprendere riparazioni, costruzioni od inalzamenti dei muri fronteggianti le case, presenta prima alla Municipalità il disegno delle opere da eseguirsi. La Municipalità ne rimette l'esame alla Commissione, e dietro il voto della medesima, procede alla relativa deliberazione»: *Bollettino delle Leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1807*, cit., p. 10.

<sup>111</sup> *Ivi*, p. 11.

casa mia per eseguire l'idea di un proposto ornamento. Se io sono costretto a cedere questa porzione, mediante il semplice prezzo della porzione io sono crudelmente danneggiato. Egli è perciò che in simili casi il pubblico è solito a offrire il quarto e il sesto di più della stima»<sup>112</sup>. Ciò che emerge, dunque, è l'insistenza di qualcuno in merito alla necessità di un risarcimento che appagasse completamente il proprietario, e che gli consentisse, in caso in cui fosse costretto a cedere il bene suo malgrado, ad avanzare un reclamo al governo<sup>113</sup>. Una prima garanzia a tutela del proprietario, proposta dai consiglieri e poi approvata, fu ravvisata nel controllo interposto dal governo alle iniziative dell'amministrazione municipale, necessario a scongiurare il pericolo che essa formasse «un progetto d'allargare una piazza non tanto per ismania del pubblico ornato quanto per vantaggiarsi di una miglior vista o per sfogare privati odi o private passioni a danno d'un proprietario»<sup>114</sup>. Il potere centrale, dunque, come freno alle iniziative spesso arbitrarie di quello locale. La seduta consigliare appena accennata consente di confermare quanto già emerso nella storiografia a proposito del nuovo *imprinting* del Corpo Legislativo napoleonico rispetto a quello repubblicano: nel primo, infatti, non furono infrequenti discussioni «di ordine politico, animate non più da interessi municipali, bensì dalla diversa concezione dello Stato e dei suoi poteri di ingerenza nella sfera del privato»<sup>115</sup>.

Altre leggi, oltre a quella appena esaminata, si occuparono di espropriazione per motivi di utilità pubblica. Il nuovo regolamento sulle miniere del 9 agosto 1808, oltre a limitare il diritto di utilizzarle senza l'autorizzazione governativa, prevedeva, soprattutto con riferimento alle miniere private, che il proprietario fosse tenuto a cedere «terre, arene, marmi, pietre da calce» per motivi di utilità pubblica, e che avesse per tale ragione diritto a ottenere un risarcimento<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 611, fol. 567 r.

<sup>113</sup> *Ivi*, fol. 567 v.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> M. F. Baldinelli, *Il Consiglio di Stato del Regno napoleonico: le procedure e il funzionamento*, in «Società e Storia», 78 (1997), p. 815. Questo perché sedevano nel Consiglio Legislativo soggetti sostenitori di orientamenti politici ed economici spesso distanti tra loro, se non contrapposti: ciò determinò notevoli ritardi nel lavoro del Consiglio medesimo. Oltre a questo, le cose erano complicate dal difficile rapporto con i ministri, spesso presenti alle sedute, «che sfociava in polemica aperta, tanto che in seduta plenaria del Consiglio di Stato più di una volta vennero messe a confronto due diverse stesure dei progetti, quella ministeriale e quella elaborata dal Consiglio»: *ibid.*

<sup>116</sup> C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., p. 71; F. Foramiti, *Enciclopedia Legale ovvero lessico ragionato*, III, Venezia 1839, p. 428; T. Traina, *La legislazione mineraria in Italia*, Palermo 1873, p. 97. In Francia, «il richiamo agli interessi nazionali giustificò lo scorporo dal diritto di proprietà della facoltà di sfruttare il sottosuolo minerario, di cui solo l'amministrazione poté disporre mediante concessione»: L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 256. Tanto si tradusse nella legge del 21

Inoltre, nell'ambito delle opere pubbliche maggiormente rilevanti di questa ora storica e cioè le bonifiche massicce dei terreni, disciplinate puntualmente a partire dal 1806<sup>117</sup>, con un apposito decreto del 20 novembre 1810 si stabilì il principio «della esecuzione di ufficio delle opere occorrenti a carico dei possessori»<sup>118</sup>, dopo aver provato la proprietà privata dei terreni incolti o paludosi<sup>119</sup>. Siffatta tematica era stata già oggetto di discussione nel Consiglio Legislativo durante i lavori per la formazione del decreto reale «Per la sistemazione, e amministrazione delle Acque, e Strade», nell'ottobre del 1805, e anche in quella occasione si era cercato di mediare tra l'interesse privato e quello pubblico. Alcuni consiglieri, a proposito della proposta di obbligare i cittadini interessati a vendere i loro fondi al fine di compensare le spese di bonifica sostenute dal governo, non avevano mancato di rilevare che «per obbligare un individuo a perdere il suo dominio, e trattandosi di spogliarlo del suo diritto di proprietà, si richiede[va] un atto legislativo, né pote[va] bastare un semplice decreto il quale non [poteva] limitare la libertà civile in modo da obbligare un particolare a rinunciare alla sua proprietà»<sup>120</sup>. Destano una certa impressione le ingenuie parole pronunciate dal consigliere De Bernardi<sup>121</sup>. Chi, invece, in quel consesso, aveva sostenuto le ragioni dell'autorità pubblica, lo aveva fatto muovendo dalla necessità che, in determinati casi, il sacrificio della proprietà privata fosse funzionale all'interesse di tutti. In questo caso «la esecuzione di un'opera la quale interessa[va] la salute di molti cittadini»<sup>122</sup>.

---

aprile 1810, «che ridusse notevolmente la libertà di sfruttamento minerario ancora consentita al proprietario dalla precedente legislazione rivoluzionaria»: *ibid.*

<sup>117</sup> M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, cit., III, p. 130.

<sup>118</sup> C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., p. 70.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 606, fol. 259 v. La discussione riguardò l'art. 58 del decreto, con il quale i possidenti interessati dalla bonifica dei fondi fatta eseguire dal governo venivano costituiti debitori verso il governo stesso per la spesa da esso sostenuta. Alcuni consiglieri avevano suggerito di limitare tali opere straordinarie alla sola bonifica dei fondi paludosi o sommersi; in tal caso si sarebbero obbligati i soggetti interessati reticenti a vendere la parte dei loro fondi al fine di concorrere alle spese di bonifica. La medesima esigenza di tutela della proprietà privata era emersa in occasione della discussione dell'articolo 53 relativo all'obbligo imposto agli interessati di eseguire le opere per l'ordinaria difesa dei fiumi che sarebbero state loro indicate dagli ingegneri. In tale occasione, ci si rese conto che tale obbligo fosse in contrasto con «la libertà che si deve avere nelle cose di proprietà privata, tanto più che non è tolto a quelli i quali fossero danneggiati in forza della trascuratezza di qualcuno degli interessati, di pretendere il risarcimento», pertanto si propose di eliminare tale onere: *ivi*, fol. 258 v.

<sup>121</sup> Sul conte Giovanni Stefano De Bernardi, cfr. E. Dezza, *Il codice di procedura penale del Regno Italico (1807). Storia di un decennio di elaborazione legislativa*, Padova 1983, p. 275.

<sup>122</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 608, fol. 251 r. Alla fine a prevalere fu una soluzione di compromesso. L'articolo 58 dispose che in caso di opere di bonifica sostenute dal governo i possidenti interessati avrebbero dovuto anticipare una quota ritenuta equa secondo le circostanze.



Un interesse che si insinuava essere generale contrapposto all'interesse (reale) di pochi. In questo, in fondo, si sostanziava la retorica della pubblica utilità perpetuata dall'amministrazione napoleonica<sup>123</sup>. Fu per il tramite di tale strategia discorsiva che il governo avviò un programma di «espropriazione mascherata a beneficio» ora della salute pubblica, altrove «della superficie stradale»<sup>124</sup>, come era avvenuto nel rigidissimo programma di allineamento imposto ai proprietari milanesi di abitazioni con i decreti del 3 gennaio 1811 e del 30 aprile 1812. Essi, lo ricordiamo, dividevano le strade di Milano in tre classi, e per ogni classe andavano a determinare la larghezza che avrebbero dovuto avere le strade comprese nella medesima; ciò comportò una fortissima limitazione nella facoltà dei cittadini di disporre del bene, non potendo essi «restaurare o riedificare gli edifici che fronteggia[va]no le strade, se non tenendo la fronte degli edifici medesimi entro il limite d'ampiezza che sar[ebbe] stato rispettivamente determinato [...]», e non potendo altresì «fare eseguire alcun lavoro o riparazione nei medesimi tanto esternamente che internamente» senza che questi interventi non ricevessero approvazione di conformità con il piano adottato<sup>125</sup>. L'allineamento, lo ricordiamo ancora una volta, costituì insieme alla espropriazione una delle modalità usate dall'amministrazione per attuare le politiche urbanistiche<sup>126</sup>. Esso, se era stato oggetto di alcune previsioni specifiche della legge francese del 16 settembre 1807<sup>127</sup>, non fu invece espressamente disciplinato sul piano generale da alcuna normativa italiana, finendo per essere regolamentato caso per caso<sup>128</sup>, in contesti normativi privi di raccordo con un inquadramento sistematico della procedura di espropriazione per causa di pubblica utilità.

---

Coloro i quali si rifiutavano di anticipare le dette quote venivano obbligati a vendere il fondo.

<sup>123</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 393.

<sup>124</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 255. Importanti considerazioni sulla situazione parigina si leggono in L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 396 ss.

<sup>125</sup> ASMi, *Genio Civile, Provvidenze Generali*, b. 1624, fasc. 1.

<sup>126</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 552. L'espropriazione comporta una privazione totale degli immobili e dei terreni subita dai privati al fine di costruire una strada; l'allineamento, invece, consente all'amministrazione di espropriare «solo quelle parti degli immobili che devono retrocedere in base ad un nuovo allineamento»: *ibid.*

<sup>127</sup> *Ivi*, p. 553; p. 566.

<sup>128</sup> L'art. 7 del decreto del 9 gennaio 1807 *portante il Regolamento sull'ornato della città* di Milano disponeva che «ogni possessore che vuole intraprendere riparazioni, costruzioni od inalzamenti dei muri fronteggianti le case, presenta prima alla Municipalità il disegno delle opere da eseguirsi. La Municipalità ne rimette l'esame alla Commissione, e dietro il voto della medesima, procede alla relativa deliberazione [...]»: *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima, dal 1 gennaio al 30 giugno 1807*, Milano, 1807, p. 10.

Furono numerosissimi, ancora, i provvedimenti amministrativi aventi carattere «ablatorio», come quelli che imposero ai proprietari frontisti la piantagione di alberi lungo le strade o la pulizia degli argini dei fiumi<sup>129</sup>.

E cosa dire sulla procedura? L'articolo 49 della legge della Cisalpina del 27 marzo 1804 aveva riconosciuto la competenza dei tribunali civili ordinari in materia di indennizzazioni ai proprietari<sup>130</sup>, anticipando in ciò il futuro regolamento del 1813. In età napoleonica, invece, fino a quel momento, che poi si verificò quando si avvicinava il tramonto dell'età francese a Milano, tutta la materia concernente la espropriazione per causa di pubblica utilità, compresa l'applicazione dell'articolo 545 del codice, gravitava intorno all'orbita dell'autorità amministrativa.

Si era trattato di una assimilazione del modello francese: oltre le Alpi, agli esordi della età napoleonica<sup>131</sup>, la normativa di riferimento era stata, oltre all'articolo 545 del codice Napoleone, la legge 28 piovoso anno VIII, che aveva segnato l'avvio del moderno apparato amministrativo francese nel segno di una decisa centralizzazione e di un irreversibile accentramento. Nell'ambito della «linea di potenziamento amministrativo della procedura di esproprio»<sup>132</sup>, dopo che il Consiglio di Stato francese aveva autorizzato l'espropriazione per decreto, la regolamentazione di una materia «altrimenti dominata da principi diversi»<sup>133</sup> era stata affidata alla legge del 16 settembre 1807 la quale, «dietro la modesta copertina di una legge relativa al prosciugamento delle paludi e a diversi altri oggetti d'utilità pubblica»<sup>134</sup>, al titolo XI aveva disciplinato nello specifico la procedura espropriativa e l'indennizzo spettante ai proprietari<sup>135</sup>. L'esproprio era dunque decretato dall'amministrazione la quale, dopo aver accertato la pubblica utilità, decideva sull'indennizzo, attraverso le valutazioni equitative dei Consigli di Prefettura<sup>136</sup>.

<sup>129</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 256. Per tali provvedimenti, si veda la nota n. 92.

<sup>130</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline ad uso de' magistrati e del corpo degli ingegneri d'acque e strade*, I, cit., p. 26; C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., p. 70.

<sup>131</sup> In Francia le radici della procedura espropriativa erano già rintracciabili nelle costituzioni rivoluzionarie. Dopo la *Déclaration* del 1789, che all'art. 17 aveva sancito il riconoscimento della natura sacra della proprietà giustapponendole una procedura espropriativa dietro l'accertamento di una utilità pubblica e il riconoscimento di un equo indennizzo, la correlazione tra la proprietà ed espropriazione era pure contenuta nella *Déclaration* della Costituzione del 1793, nonché in quella successiva del 1795: L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 29-44-46.

<sup>132</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 58.

<sup>133</sup> *Ivi*, p. 61.

<sup>134</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 256.

<sup>135</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 60.

<sup>136</sup> A proposito di tali leggi Giandomenico Romagnosi avrebbe considerato che «tutto è retto e

Nel territorio italico mancò un decreto specifico volto a regolamentare l'espropriazione che fosse ispirato alla legge francese del 1807. In sostanza, il regolamento del 1813 non ebbe alcun precedente storico autoctono. Ciò non impedì, tuttavia, che il sistema transalpino fosse replicato nel regno con i decreti 8 giugno del 1805 e 6 maggio del 1806, riguardanti la sistemazione ed amministrazione generale delle acque e delle strade, che avevano disegnato le competenze degli organi amministrativi nel nuovo ordine imposto dalle riforme napoleoniche. In più, a integrazione di tale disciplina, erano state previste alcune circolari e regolamenti riportanti istruzioni generali dirette agli organi amministrativi nell'ambito della esecuzione delle opere pubbliche le quali, a ben vedere, ebbero pure il grande onere di regolamentare la procedura espropriativa per ragioni di utilità pubblica, anche se non in modo sistematico. Un groviglio di norme che portò, inevitabilmente, a un coacervo di responsabilità.

Decreti, regolamenti. E circolari. Si trattava di uno dei principali effetti della francesizzazione con riferimento all'accentramento del potere amministrativo: «la Costituzione dell'anno VIII aveva attribuito al governo il diritto di emanare i regolamenti necessari all'esecuzione delle leggi», e tale «potere regolamentare» si sarebbe subito «liberato della sua strumentalità rispetto alle leggi per conquistarsi uno spazio di azione del tutto autonomo»<sup>137</sup>. Un aspetto che, complice lo scioglimento del Corpo Legislativo repubblicano<sup>138</sup>, connotò pure in larghissima parte la produzione normativa del regno Italico, laddove fu «soppresso finanche il profilo stesso di un procedimento legislativo, cancellando qualunque distinzione formale tra atti del potere esecutivo e atti legislativi»<sup>139</sup>. Anzi, come spiega Luca Mannori, al di qua delle Alpi tale aspetto fu anche più accentuato, facendo sì che «l'ordinamento regnicolo manifestasse una marcata regressione perfino rispetto alla coeva esperienza della Francia imperiale»<sup>140</sup>, dove fu mantenuto l'*iter* formale per la emanazione degli atti normativi.

Le circolari cui abbiamo accennato poc'anzi furono la numero 4137 del 18 novembre 1806<sup>141</sup> e la numero 4270 del 6 febbraio 1808<sup>142</sup>, le quali

---

deciso amministrativamente: d'onde ne segue che i Tribunali non ebbero fino ad ora verun diritto di conoscere di questa materia sotto qualunque rapporto, e per qualunque siasi caso»: , G. D. Romagnosi, *Della spropriazione forzata in causa di pubblica necessità*, in *Opuscoli su vari argomenti di diritto filosofico di G. D. Romagnosi per la prima volta insieme riuniti*, Firenze 1844, p. 202.

<sup>137</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 253.

<sup>138</sup> M. F. Baldinelli, *Il Consiglio di Stato del Regno napoleonico*, cit., p. 817.

<sup>139</sup> L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi. La scoperta del diritto amministrativo*, II, Milano 1987, p. 79.

<sup>140</sup> *Ivi*, p. 80.

<sup>141</sup> Si trattava della circolare ai «signori Ingegneri in capo, ed ai signori ingegneri ordinari di prima

riportavano istruzioni dirette agli ingegneri e agli appaltatori con riferimento alla esecuzione delle opere pubbliche e che, lo anticipiamo sin d'ora, contenevano una disciplina sfavorevole sia nei confronti dei primi che dei proprietari. Anche l'affidamento della materia del rapporto tra Stato e fornitori di prestazioni a «un rigido codice disciplinare»<sup>143</sup> che regolamentava minuziosamente le loro responsabilità rappresentò un effetto immediato della assimilazione francese: «per quanto basati su un fondamento consensuale che li destinava ad essere accolti entro le varie categorie contrattuali predisposte dal codice civile, quei rapporti riceverono una disciplina affatto particolare [...]»<sup>144</sup>, che li poneva in una evidente situazione di sottomissione rispetto al governo. E, difatti, in tali provvedimenti, si era disposto che gli assuntori delle opere pubbliche avrebbero dovuto accollarsi il pagamento di tutte le indennizzazioni a seguito della occupazione dei terreni dei privati e come risarcimento per gli eventuali danni provocati<sup>145</sup>, scagionando, in sostanza, l'amministrazione da tutte le responsabilità del caso.

Non è tutto. L'articolo 14 del regolamento conseguente alla circolare del 1808 disponeva che «mettendosi mano dall'appaltatore ad una maggiore occupazione di terreno senza la preventiva misura, descrizione e partecipazione al proprietario, egli sarà tenuto alla reintegrazione di tutti quei danni che lo stesso proprietario giustificherà, o che verranno liquidati di aver sofferto col di lui giuramento»<sup>146</sup>. Tanto basta per poter affermare l'esistenza di quella «effettiva disparità esistente tra il super soggetto statale e i semplici individui che gli offrivano i loro servizi»<sup>147</sup> quali, appunto, furono i fornitori di beni e servizi.

A migliorare la posizione degli appaltatori intervenne il legislatore con un nuovo decreto del 29 maggio 1812, con il quale dispose che la indennizzazione spettante ai proprietari in seguito alla occupazione di terreni e

---

classe», contenente istruzioni agli appaltatori per l'esecuzione delle opere pubbliche: *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, I, cit., p. 218.

<sup>142</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, II, cit., p. 228.

<sup>143</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 257.

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, I, cit., p. 237. Si tratta dell'articolo 4 dei *Capitoli generali* della circolare del 18 novembre 1806: «I terreni che si taglieranno ed occuperanno per allargamento o formazione della strada, e per tutte le operazioni necessarie da farsi in esequimento dell'opera, dovranno essere pagate dall'appaltatore»: *ivi*, p. 238, nonché dell'articolo 14 della circolare 6 febbraio 1808: «Mettendosi mano dall'appaltatore ad una maggiore occupazione di terreno senza la preventiva partecipazione al proprietario, sarà tenuto alla reintegrazione di tutti quei danni che lo stesso proprietario giustificherà: *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, II, cit., p. 233.

<sup>146</sup> *Ivi*, p. 233.

<sup>147</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 257.

altre opere pubbliche avrebbe dovuto essere erogata dalla Amministrazione di Acque e Strade<sup>148</sup>.

Torniamo alla circolare del 6 febbraio 1808. Essa fu diretta «ai signori prefetti e ingegneri per l'osservanza di un Regolamento di discipline, stabilite a tutela dei giusti compensi che [erano] dovuti ai danneggiati dalle opere pubbliche». La sua emanazione fu sollecitata dal Paradisi, il quale aveva sollevato il problema del numero ingente di contestazioni dinanzi alla Direzione con riferimento alla questione dei compensi dovuti ai proprietari danneggiati in seguito alla esecuzione di lavori pubblici, domandando come impellente la necessità di un «Regolamento di uniformi discipline alla tutela dell'interesse del Tesoro e dei Privati»<sup>149</sup>, che riuscisse a bilanciare le esigenze dell'autorità pubblica con il diritto dei proprietari a non essere in alcun modo pregiudicati dal procedimento, facendo sì che la «liquidazione del compenso fosse rapida, regolare e cauta»<sup>150</sup>.

Il professore reggiano allora a capo della Direzione Generale, peraltro, percepiva la mancata tutela degli interessi dei particolari come un venir meno alle responsabilità che aveva solennemente assunto quando aveva accettato l'incarico<sup>151</sup>. In tale occasione egli aveva dichiarato, infatti, che «l'interesse particolare fosse la miglior molla» rispetto al proposito di evitare i disordini derivanti dalla esecuzione delle opere pubbliche<sup>152</sup>. A tal fine, auspicò una sinergia tra lo «zelo delle Autorità amministrative» e la efficienza degli Ingegneri del Corpo Reale di Acque e Strade. Il risultato fu il *Regolamento di discipline «per le cautele d'adoperarsi nelle perizie e capitoli parziali degli Appalti relativi ad opere di acque e strade, anche per le indennità delle occupazioni dei fondi altrui»*<sup>153</sup>, che affidava il rapporto tra pubblico e privato conseguente alla procedura espropriativa, nonché l'applicazione dell'articolo 545 del codice, unicamente agli organi amministrativi.

A ripetersi, in termini però maggiormente confusi e disorganici, fu esattamente ciò che era accaduto in Francia con la legge del 16 settembre 1807: un «modello amministrativo di espropriazione che invade[va] il campo di battaglia»<sup>154</sup> di quelle che erano le tutele e le garanzie disegnate nell'impianto codicistico.

<sup>148</sup> A. Cantalupi, *Manuale delle leggi, regolamenti e discipline intorno alle strade, alle acque ed alle fabbriche*, I, Milano 1845, p. 30.

<sup>149</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, II, cit., p. 228.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> ASMi, *Acque e Strade, Parte moderna*, b. 1, fol. 2.

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> ASMi, *Acque e Strade, Parte moderna*, b. 16.

<sup>154</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 270.

Vale la pena riassumere l'ingrovigliata procedura prevista dal regolamento del 1808. Dopo che l'ingegnere aveva rilevato i fondi da espropriare, effettuato la esatta stima del terreno e calcolato qualsivoglia danno che la procedura avesse potuto arrecare al proprietario del fondo, la Direzione Generale di Acque e Strade adottava il piano dell'opera<sup>155</sup>. Nel contempo, il Magistrato dipartimentale si occupava di far notificare ai soggetti interessati la perizia predisposta dall'ingegnere, dando loro la facoltà di accettarla o di presentare un reclamo entro un breve termine<sup>156</sup>.

Nel caso di accettazione da parte del proprietario, una volta fissato il compenso a lui dovuto sulla base della perizia dell'ingegnere, esso veniva incluso nell'appalto dell'opera «con obbligo dell'appaltatore di soddisfarla avanti di eseguire l'occupazione o scavo del fondo altrui, a termini dell'articolo 545 del codice Napoleone»<sup>157</sup>. Inoltre, in merito alla modalità di liquidazione del pagamento ai soggetti danneggiati, era espressamente previsto che esso dovesse essere deciso di comune accordo tra il proprietario e l'appaltatore e, solo nel caso in cui non si fosse raggiunta una intesa, che esso dovesse essere stabilito d'ufficio dall'ingegnere incaricato della procedura, obbligando il proprietario a uniformarsi senza possibilità alcuna di contestazione<sup>158</sup>. La Magistratura Generale doveva vigilare sulla corretta esecuzione degli appalti, e in ciò godeva di una certa discrezionalità, formalizzata all'articolo 21 del regolamento con l'espressione «prudenza dei magistrati e degli ingegneri nel riconoscere le circostanze alle quali fossero applicabili le massime stabilite nelle presenti istruzioni»<sup>159</sup>.

A fronte di un reclamo del proprietario concernente la occupazione del fondo, la decisione era rimessa alla Magistratura di Acque e Strade (organo che sarebbe stato soppresso un mese dopo, e le cui funzioni sarebbero state riassorbite dai Consigli di Prefettura); sempre la medesima Magistratura avrebbe ordinato una nuova perizia qualora il reclamo vertesse sul prezzo della stima<sup>160</sup>. Nella eventualità in cui persistesse la rimostranza, il magistrato pronunciava definitivamente lasciando aperta la possibilità di gravame agli organi superiori senza sospendere, però, il procedimento volto all'esecuzione

---

<sup>155</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, II, cit., p. 230.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, II, cit., p. 231.

<sup>158</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, I, cit., p. 238: si tratta dell'articolo 5 dei *Capitoli generali per la costruzione, adattamento, e manutenzione delle strade regie e postali* della circolare n. 4137 di Paradisi diretta «ai signori Ingegneri in capo, ed ai signori Ingegneri ordinari di prima classe » del 18 novembre 1806.

<sup>159</sup> *Raccolta di leggi, regolamenti e discipline*, II, cit., p. 234.

<sup>160</sup> *Ivi*, p. 230.

dell'opera pubblica<sup>161</sup>. In tal caso, cioè, il regolamento rinviava all'articolo 9 del decreto 8 giugno 1805<sup>162</sup> (il cui modello era stato l'articolo 4 della Legge del 28 piovoso anno VIII<sup>163</sup>) che, in ossequio alla volontà napoleonica<sup>164</sup>, costituiva il cuore della competenza contenziosa dei Consigli di Prefettura in primo grado<sup>165</sup>. Essi, difatti, erano competenti per il «ricorso dei particolari che reclamassero contro i danni che loro venissero dagli appaltatori» nonché per «le dimande e controversie concernenti l'indennità dovuta ai particolari a motivo dei fondi occupati ed altre pubbliche opere», e in materia di conflitti che insorgessero tra l'amministrazione e gli appaltatori delle opere pubbliche. Non infrequentemente, specie in materia in indennizzo, lo ha mostrato Piero Aimò attraverso le sue indagini di archivio, in questi casi si registrarono «svariati tentativi di comporre la controversia facendo ricorso non ad una decisione autoritativa bensì alla mediazione informale e alla trattativa tra le parti»<sup>166</sup>.

In queste ipotesi il *modus operandi* degli organi amministrativi prevedeva una mediazione tramite una fittissima corrispondenza epistolare tra i privati, la Direzione Generale e l'ingegnere designato per la valutazione dell'entità del danno subito dal particolare in seguito alla realizzazione dell'opera pubblica. Uno degli aspetti più insidiosi in tali spesso estenuanti tentativi di conciliazione fu costituito, nella maggior parte dei casi, dalla difficoltà nella applicazione dell'articolo 545 del codice napoleonico. Tanto si evince in una missiva scritta dall'ingegnere capo dell'Olona Carlo Parea al Direttore Generale Paradisi nel 1807, nell'ambito di un ricorso promosso alla Direzione Generale dal signor Ignazio Calderari per ottenere un giusto indennizzo, dopo che il medesimo aveva subito l'occupazione di un terreno e la demolizione di un caseggiato di sua proprietà in seguito ai lavori pubblici per la realizzazione del tronco stradale da Magenta a Boffalora<sup>167</sup>. Paradisi comprese subito l'entità

<sup>161</sup> *Ivi*, p. 231.

<sup>162</sup> *Decreto sull'Amministrazione pubblica, e sul comparto territoriale del Regno, 8 giugno 1805*, in *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia*, Milano 1805, p. 143.

<sup>163</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 55.

<sup>164</sup> L. Rava, *Il Consiglio di Stato nel Regno Italico e l'opera di Napoleone I Re (1805-1814)*, in *Il Consiglio di Stato, studi in occasione del Centenario*, I, Roma 1932, p. 192.

<sup>165</sup> P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 90. Rispetto al modello francese, i Consigli di Prefettura del regno d'Italia detenevano una maggiore competenza contenziosa in materia fiscale mentre, al contrario, non erano competenti a giudicare sulle materie inerenti i beni demaniali. Inoltre, l'art. 9 del decreto, differentemente dal precedente transalpino, non citava espressamente la materia delle strade come oggetto del contenzioso dei Consigli di Prefettura; questo perché, lo spiega Aimò, la legge sulle strade del 27 marzo 1804 aveva già demandato ai Consigli le «questioni di pubblica amministrazione nascenti in materia»: *ivi*, p. 91.

<sup>166</sup> P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 191.

<sup>167</sup> ASMi, *Genio Civile, Strade*, b. 1663, f. 1.

del problema: Parea non seppe come conciliare la procedura amministrativa con la disposizione civilistica dell'articolo 545. E la sua fu una difficoltà oggettiva cagionata dalla mancanza di linee guida in merito<sup>168</sup>. Al fine di «somministrare ad esso ingegnere una sicura norma che contempl[asse] la tutela dell'interesse nazionale col riguardo dovuto ai diritti d'indennità competenti a termini delle vigenti leggi ai privati possessori»<sup>169</sup>, il Paradisi sottopose, dunque, la questione alla regia commissione legale<sup>170</sup>, presieduta dal fine giurista Giovanni Bazzetta<sup>171</sup>, affinché la stessa potesse «comunicare le proprie osservazioni»<sup>172</sup>. Ma, considerato il silenzio del legislatore, anche alla commissione non restò, al fine di effettuare un bilanciamento tra gli interessi generali e quelli particolari e di evitare gli abusi dell'amministrazione che pregiudicassero i privati oltre la misura stabilita dalla legge, che appellarsi al «buon senso e all'equità naturale»<sup>173</sup>. Pur riconoscendo la meritevolezza della finalità pubblica del riattamento e della manutenzione delle strade, talvolta, difatti, «i periti [erano] portati [...] a dare il maggiore risalto che potessero ai loro progetti di opere pubbliche, e quindi [erano] liberali nel proporre dette occupazioni, e degli atterramenti di edifici anche senza una precisa necessità»<sup>174</sup>. Nel caso concreto esaminato, «la sola vista di maggior eleganza, e di pubblico ornato, poteva essere un titolo sufficiente» per circoscrivere il diritto di proprietà del privato, «ma il decreto reale 9 gennaio 1807 limitava

---

<sup>168</sup> «Furono inutili i miei tentativi», scrisse il 19 ottobre del 1807, «per indurre i possessori di case in Boffalora, che con la nuova strada vengono ad essere danneggiati, perché si accontentassero di un equitativo compenso, e dopo aver sul luogo visitato ogni oggetto di pretesa ho dovuto persuadermi che l'enorme diversità dipende dalla decisione di una massima, che rispettosamente subordino a questa Direzione Generale, perché mi possa servir di guida in questa non solo, ma in molte altre consimili circostanze»: *ibid.*

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Foglio ufficiale della Repubblica Italiana*, anno I, Milano 1802, p. 306. La commissione legale fu istituita il 27 dicembre 1802 ed ebbe come presidente Giovanni Bazzetta e come membri Luigi Crespi e l'avvocato Sommaruga. Nell'Almanacco Reale del 1811 leggiamo che essa «soddisfa a tutte le interpellazioni che piace al Governo di farle col mezzo de'suoi Ministri, sopra ogni ramo dell'ordine pubblico e della generale amministrazione». In quell'anno i suoi membri furono il consigliere di Stato e consigliere di Cassazione Giovanni Bazzetta, Giovanni Sommaruga, Baldassarre Sanner, Luigi Possenti, Ignazio Calderari e Antonio de Capitani: *Almanacco Reale per l'anno MDCCCXI*, Milano, 1811, p. 155. Ancora, sul ruolo di tale commissione e sui suoi rapporti con i Consigli di Prefettura cfr. A. Giovanazzi, *I Consigli di Prefettura dell'Italia napoleonica. Acque e strade tra amministrazione e disciplinamento*, Tesi di dottorato in Studi storici e documentari, XXVIII ciclo, Università degli Studi di Milano, p. 99 ss., consultabile on line su [phd\\_unimi\\_R09940.pdf](#).

<sup>171</sup> Su Giovanni Bazzetta, cfr. S. Solimano, *Il buon ordine delle private famiglie*, cit., p. 18.

<sup>172</sup> ASMi, *Genio Civile*, b. 1663, f. 1, cit.

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> *Ibid.*



opportunamente questo titolo all'ornato delle grandi comuni murate»<sup>175</sup>. La medesima necessità, dunque, non era stata contemplata con riferimento ai «tronchi di strade anche maestre, che scorrevano nelle campagne»<sup>176</sup>. Per determinare il giusto indennizzo occorreva adottare come «regolatore il calcolo del grado di utilità a fronte del dispendio occorrente per procurarsela»<sup>177</sup>. Le tracce dell'«equità naturale, e delle leggi esistenti» imponevano, dunque, di considerare oltre al valore del fondo occupato o delle superfici distrutte «qualunque altro danno che sarebbe potuto derivare al privato tra cui, per esempio, il caso in cui un eventuale conduttore fosse stato privato in tutto o in parte del bene locato insieme alla perdita dei frutti, all'inerzia dei mezzi o dell'opera del conduttore, laddove si trattasse di un luogo scelto per l'esercizio di qualche traffico o manifattura, limitando però il compenso alle misure di cui agli articoli 1745 e 1757 del codice»<sup>178</sup>.

In sostanza, la commissione legale optò per una interpretazione estensiva del danno sofferto dal privato. *In dubio pro domino*. E non si trattò di un caso isolato. La situazione si replicò nel 1813, nell'ambito di una ulteriore contesa tra la Direzione Generale e il signor Filippo Barinetti il quale, a seguito dei lavori pubblici per la costruzione del Naviglio pavese<sup>179</sup>, subì una separazione in due distinte parti della sua proprietà e dunque un danno considerevole dato il dispendio di tempo e mezzi che gli occorreavano per transitare da una parte all'altra dei suoi terreni<sup>180</sup>. In tale circostanza, ritenne la commissione, la giusta indennizzazione avrebbe dovuto riguardare «oltre al valore della parte materiale di proprietà effettivamente sottratta anche qualunque altro danno che [potesse] colla nuova opera risentire il privato anche indipendentemente da ogni occupazione materiale del fondo»<sup>181</sup>. Il danno subito dal privato apparve tutt'altro che accidentale, come invece il Direttore Generale Antonio Cossoni<sup>182</sup> (succeduto a Paradisi nel 1809) lo aveva etichettato nella sua relazione, nella quale non mancò comunque di ammettere una certa difficoltà nella corretta interpretazione delle norme, auspicando in merito un chiarimento del governo «tendente a fissare il vero senso dell'articolo 545 del

---

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> S. Bobbi, *La progettazione del Naviglio di Pavia (1805-1808): il difficile avvio della politica d'intervento territoriale nel Regno d'Italia*, in «Società e Storia», 137 (2012).

<sup>180</sup> ASMi, *Genio Civile*, b. 1007, f. 1.

<sup>181</sup> *Primo parere della Regia Commissione legale: ibid.*

<sup>182</sup> Su Antonio Cossoni, cfr. S. Bobbi, *Antonio Cossoni (1756-1849): un grande direttore di Acque e strade*, in «Le carte e la storia», 1 (2009).

codice, trattandosi di dubbi intorno ai quali non [osava] stabilire una opinione»<sup>183</sup>. Eppure, leggendo la sua relazione, la sua posizione emerge in maniera piuttosto limpida: egli, muovendo da una interpretazione restrittiva delle norme, tese a escludere l'indennizzo. Seguiamo il suo discorso. Costui, ritenendo che «le private proprietà nell'ordine sociale fossero soggette alla legge del ben pubblico [...]»<sup>184</sup>, opinò che i danni sofferti dal privato non avrebbero dovuto confondersi «con gli elementi dell'estimazione dovuta per la proprietà occupata»<sup>185</sup>; in sostanza, Cossoni trasse dall'articolo 545 il principio per cui l'indennizzazione fosse dovuta ai proprietari solo per quella parte di proprietà che era stata occupata per la esecuzione di opere pubbliche; ne conseguiva che non competeva ai proprietari alcuna indennizzazione per quei danni o perdite di vantaggi derivanti da cause esterne alla occupazione. A stemperare il rigore di detta posizione intervenne, lo abbiamo anticipato, la commissione legale, alla quale apparve invece inequivocabile il nesso di causalità tra l'opera pubblica e il pregiudizio che ne era derivato al proprietario, il quale aveva tutto il diritto di essere risarcito sia considerando «la real perdita emergente sia per il maggior comodo, lucro, o pregio cessante, sia per qualunque altro oggetto suscettibile di estimazione nella comune opinione commerciale»<sup>186</sup>. Ragione per cui la indennità avrebbe dovuto essere estesa a «ogni perdita di un maggior lucro, o comodo, immediatamente non riferibile alla occupazione della privata proprietà»<sup>187</sup>.

Alla luce dei documenti archivistici possiamo ipotizzare che, in quegli anni, la commissione preferì non pregiudicare ulteriormente la posizione dei privati conscia del fatto che la normativa italiana appariva piuttosto carente sul piano delle garanzie nei confronti dei proprietari. Se guardiamo alla legge francese sulla espropriazione del 1807, per esempio, notiamo che essa pur non «compiacendo gli interessi della proprietà»<sup>188</sup>, fissava alcune garanzie nei confronti dei particolari occupandosi espressamente dei criteri volti a regolare la misura dell'indennità in ragione del valore del suolo occupato<sup>189</sup>, nonché del «meccanismo di apprezzamento del plusvalore»<sup>190</sup>; aspetti, questi, su cui le

<sup>183</sup> *Relazione della Direzione Generale di Acque e Strade*: ASMi, *Genio Civile*, b. 1007, f. 1.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> *Seconda relazione della Regia Commissione legale*: *ibid.*

<sup>188</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 62.

<sup>189</sup> *Ivi*, p. 60; p. 430. Secondo tale legge, «i proprietari devono essere indennizzati secondo il valore delle proprietà [...]. Se l'amministrazione ha bisogno di demolire una parte soltanto di una casa o di un edificio, il proprietario può esigerne l'acquisto integrale [...]: *ivi*, p. 60.

<sup>190</sup> *Ivi*, p. 60; p. 469.

normative italiche non fornivano alcuna precisazione lasciando ampio margine alle valutazioni discrezionali dei periti.

Tornando a discorrere della procedura, solo dinanzi a un fallimento della trattativa i privati, come *extrema ratio*, potevano reclamare dinanzi a quelle «magistrature civili» costituite dai Consigli di Prefettura, «organismi preposti a risolvere gli incidenti legali che l'azione amministrativa provocava nel suo incedere»<sup>191</sup>, funzionando come «il servizio del contenzioso del prefetto»<sup>192</sup>. Le decisioni dei Consigli di Prefettura, che decidevano «seguendo i principi generali di ragione»<sup>193</sup> erano poi passibili di reclamo al Consiglio di Stato, che svolgeva le funzioni di tribunale nel contenzioso amministrativo<sup>194</sup>. Le linee guida di tale procedimento che chiamiamo impropriamente di appello erano costituite, anche questa volta, dalla necessità di raggiungere un equilibrio tra l'interesse particolare dei privati e quello generale del potere pubblico.

Solo il nuovo regolamento dell'11 luglio del 1813<sup>195</sup>, avrebbe introdotto, nel regno, una disciplina espropriativa generale che riconosceva la competenza dei tribunali ordinari rispetto alla pronuncia della espropriazione nonché in materia di indennizzo spettante ai privati<sup>196</sup>. Fu a partire da tale momento che la assimilazione al modello transalpino poté dirsi avviata alla conclusione. E anche in tal caso si trattò di un *déjà vu*: Oltralpe, erano state le lacune della legge del 1807, insieme a una disciplina poco tutelativa degli interessi dei proprietari<sup>197</sup>, ad aver reso impellente la nuova riforma dell'8 marzo 1810. Le esigenze di tutela della proprietà privata, percepite da Napoleone come indispensabili alla cementificazione del proprio potere politico, avevano portato il primo Console a mettere in discussione il monopolio assoluto dell'amministrazione nell'ambito della procedura espropriativa e l'assenza di garanzie nei confronti dei proprietari<sup>198</sup>. «Se si può incidere la proprietà dei

<sup>191</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 265.

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 200.

<sup>194</sup> P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., pp. 100-107; L. Antonielli, *Le istituzioni dell'età napoleonica*, in M. Meriggi-L. Teodoldi (curr.), *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'età globale*, Roma 2014, p. 88; E. Pagano, *Enti locali e Stato sotto Napoleone*, cit., p. 31-49; C. Zaghi, *Proprietà e classe dirigente*, cit., p. 174; M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, II, cit., p. 191.

<sup>195</sup> *Indice delle leggi*, II, cit., p. 148; *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal 1 luglio al 31 dicembre 1813*, cit., p. 366 ss.

<sup>196</sup> Come spiega il Lacchè, tale «legge prevede che l'esproprio sia disciplinato da uno schema di procedimento generale articolato in strutture sub-procedimentali: la dichiarazione di utilità pubblica disposta con decreto imperiale, il provvedimento di esproprio pronunciato *par l'autorité de la justice* previa constatazione dell'autorità giudiziaria del rispetto delle formalità prescritte [...], la fissazione dell'indennità da parte del tribunale»: L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 83.

<sup>197</sup> Ne spiega i motivi L. Lacchè, *ivi*, p. 62.

<sup>198</sup> *Ivi*, p. 67.

cittadini», affermò, «senza che i magistrati nulla possano fare per opporvisi, è chiaro che la proprietà non è garantita nell'ambito dell'Impero»<sup>199</sup>. Obiettivo primario era stato, dunque, quello di perseguire la «protezione della proprietà dagli arbitri degli amministratori» attraverso la fissazione e il rispetto di formalità assicurate dall'operato dei tribunali. Da qui il «principio destinato a connotare il modello francese di espropriazione» dopo la legge del 1810, e cioè che nessun cittadino avrebbe potuto essere spogliato dei suoi beni se non per effetto di un atto giudiziario<sup>200</sup>. Ne era derivata la sostituzione dei tribunali agli organi amministrativi nello svolgimento dell'attività di sorveglianza della rigida procedura seguita dall'amministrazione secondo le regole prescritte dalla legge, nonché per la decisione in materia di indennizzo<sup>201</sup>.

Proprio la procedura, che prevedeva una partecipazione attiva tanto degli espropriandi quanto di terzi, avrebbe dovuto svolgere la funzione di bilanciamento tra l'interesse generale e quello particolare dei cittadini, facendo sì che «le enunciazioni di principio non venissero mortificate dai poteri concreti dell'amministrazione»<sup>202</sup>, raccordando l'intera disciplina con l'articolo 545 del codice napoleonico. In tema di indennizzo, ad esempio, si era avvertita profondamente l'esigenza di modalità operative ben definite che andassero a fissare i criteri per l'accertamento della utilità pubblica, posto che il silenzio della disposizione codicistica aveva aperto il varco alle valutazioni equitative dei Consigli di Prefettura i quali, lo abbiamo già detto, pronunciavano seguendo i «principi generali di ragione»<sup>203</sup>. È vero che i tribunali non avrebbero potuto assumere decisioni di merito, ma è vero anche che, per effetto di tale riforma, «l'amministrazione venne privata del suo privilegio più rilevante, e cioè quello di fabbricarsi autonomamente i suoi titoli esecutivi»<sup>204</sup>. Ciò portò, inevitabilmente, a una «riduzione della distanza tra lo Stato e il cittadino»<sup>205</sup>, in nome della difesa della proprietà privata.

Il repentino avvicinarsi del tramonto dell'età napoleonica, unito alla scarsità delle finanze, tuttavia, lo abbiamo visto, non rese possibile la realizzazione di grandi opere pubbliche.

---

<sup>199</sup> Si tratta di un passo riportato in C. Durand, *Le régime juridique de l'expropriation pour utilité publique sous le Consulat et l'Empire*, in «Annales de la Faculté de droit de Aix en Provence», (XLI) 1957, p. 100, cit. in L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 263.

<sup>200</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 70.

<sup>201</sup> La competenza esclusiva del tribunale in materia di indennizzo ricorreva solo nel caso in cui il privato e l'amministrazione non avessero raggiunto l'accordo: *ivi*, p. 80.

<sup>202</sup> *Ivi*, p. 72.

<sup>203</sup> P. Aimò, *Le origini della giustizia*, cit., p. 200.

<sup>204</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 263.

<sup>205</sup> *Ivi*, p. 265.

Un altro codice, a partire dal 1815, sarebbe stato destinato a regolamentare i rapporti tra i privati cittadini e l'autorità pubblica. Sarebbe importante verificare quanto avvenne nelle more di tale ulteriore transizione.

Durante la Restaurazione mancò nel Lombardo Veneto una legge organica in materia di espropriazione: una delle poche norme destinate a disciplinare i rapporti tra privati e autorità pubblica fu quella contenuta nel Codice civile austriaco al § 365, il quale disponeva che «quando la utilità pubblica lo esiga, deve ciascun membro dello Stato cedere anche la piena proprietà contro una conveniente indennizzazione»<sup>206</sup>. Conveniente ma non preventiva, a differenza di quanto disposto nell'articolo 545 del codice francese.

Abrogato il regolamento italico del 1813, la procedura espropriativa sarebbe stata lasciata alla mercé di una serie di provvedimenti frammentari e disorganici. Una circolare governativa del 21 dicembre 1818 avrebbe attribuito al governo la facoltà di «riconoscere se nella occupazione del fondo privato [concorressero] gli estremi della pubblica utilità, e se il privato [dovesse] cedere la sua proprietà contro una conveniente indennizzazione»<sup>207</sup>, mentre un decreto del 22 ottobre 1819 avrebbe demandato ai magistrati ordinari «la decisione sulla misura della indennizzazione, ove su tale misura non [andasse] l'espropriato cittadino d'accordo colla autorità spropriante»<sup>208</sup>.

Tanto suscitò il malcontento di alcuni giuristi, che non mancarono di rilevare con amarezza che «nel Lombardo Veneto la materia della espropriazione per causa di pubblica utilità è lontana dall'essere disciplinata con quelle forme e garanzie, che sono richieste dal rispetto dovuto alla proprietà privata»<sup>209</sup>, posto che i regolamenti particolari esistenti non erano in grado di prevenire le oscillazioni giurisprudenziali e fornire una tutela reale della proprietà.

#### 4. *Il ruolo del Consiglio di Stato*

La storiografia ha messo in evidenza quanto, nei primi anni dell'Ottocento, «lo sviluppo del meccanismo espropriativo» passasse attraverso la dialettica tra la tutela della proprietà privata e il perseguimento dell'interesse pubblico<sup>210</sup>. È

<sup>206</sup> C. De Bosio, *Della espropriazione e degli altri danni*, cit., p. 4.

<sup>207</sup> *Manuale del codice civile generale austriaco, corredato da un indice copioso delle materie e di un'Appendice, compilato dal dottor A.A.*, Milano 1842, p. 113.

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> C. De Bosio, *Della espropriazione*, cit., p. 6.

<sup>210</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 271.

questa la ragione per la quale ci è apparsa fondamentale una disamina del ruolo che, in tale dialettica, ha rivestito il Consiglio di Stato.

Abbiamo fatto cenno alla competenza di tale organo come giudice amministrativo di secondo grado rispetto alle decisioni dei Consigli di Prefettura<sup>211</sup>, già ampiamente indagata in anni recenti<sup>212</sup>, derivante dalla consapevolezza radicata nella Francia imperiale per cui «l'attività amministrativa includeva anche un irrinunciabile momento giudiziale»<sup>213</sup>. Esso giudicava, inoltre, in primo e unico grado, «su tutti gli affari contenziosi trasmessigli per ordine del Re, su proposta e dietro rapporto dei ministri»<sup>214</sup>. Le sue competenze erano delineate dall'articolo 29 del Terzo Statuto

---

<sup>211</sup> P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., pp. 100-107; L. Antonielli, *Le istituzioni dell'età napoleonica*, in *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'età globale*, cit., p. 88; E. Pagano, *Enti locali e Stato sotto Napoleone*, cit., p. 31-49; C. Zaghi, *Proprietà e classe dirigente*, cit., p. 174; M. Roberti, *Milano Capitale Napoleonica*, II, cit., p. 191. Tale attribuzione, in particolare, spettò al Consiglio degli Uditori, che ebbe competenza in grado di appello sulle stesse materie su cui i Consigli esercitavano la loro giurisdizione in prima istanza (ex art. 9 del decreto 8 giugno 1805). Esso, inoltre, era competente su tutto il contenzioso amministrativo: L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, II, cit., p. 135. Lo aveva previsto l'art. 29 del III Statuto, secondo cui il Consiglio degli Uditori conosce «1. Di tutti gli affari contenziosi; 2. Di tutte le collisioni di giurisdizione per causa di rivendicazione di affari che, inerendo agli interessi immediati del demanio e alle questioni di pubblica amministrazione, non sono della competenza dei giudici ordinari». Ciò, anzitutto, creava una sovrapposizione tra le competenze degli organi amministrativi giurisdizionali e quelli di amministrazione attiva: in altri termini, l'art. 29 n. 1 conteneva una attribuzione generale di competenza in primo e unico grado al Consiglio di Stato su tutti gli affari contenziosi esclusi dalla competenza del giudice ordinario oppure una competenza solo sulle impugnazioni di decisioni rese in sede di ricorsi interni, dunque del ministro (in quanto giudice di primo grado del contenzioso)? Romagnosi, come spiega Luca Mannori, ritenne che le materie del contenzioso amministrativo di cui al n. 1 dell'art. 29 fossero tanto le materie su cui si pronunciavano i Consigli di Prefettura quanto quelle decise dagli altri organi amministrativi o dei ministri qualora in appello venissero presentate al re, e dietro suo ordine venissero poi discusse nel Consiglio di Stato che si pronunciava con decreto reale: *ivi*, p. 239. In merito, invece, alla competenza del Consiglio di Stato sui conflitti di attribuzione tra giudici e amministrazione, sempre Giandomenico Romagnosi creò un modello di riparto di competenze (si veda L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 260; *Questioni di competenza fra l'autorità amministrativa e giudiziaria*, in *Giornale di Giurisprudenza Universale*, I, 1812, p. 36; L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, II, cit., p. 29.) In seguito a tale riparto, l'atto amministrativo diventava insindacabile da parte delle autorità giudiziarie; l'effetto fu quello di conferire agli atti amministrativi «una efficacia molto vicina a quella propria delle sentenze, che si aggiudicarono la capacità di creare o modificare unilateralmente la posizione giuridica dei loro destinatari, indipendentemente dal consenso di questi ultimi»: L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 261.

<sup>212</sup> P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit.

<sup>213</sup> L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 259.

<sup>214</sup> P. Aimò, *Le origini della giustizia*, cit., p. 98. Le funzioni giurisdizionali di tipo amministrativo, in particolare, venivano esercitate dal Consiglio degli Uditori; le altre due assemblee di cui il Consiglio si componeva, e cioè il Consiglio dei Consultori e quello Legislativo, svolgevano funzioni consultive e interpretative.

Costituzionale, nonché dal *Regolamento per la decisione delle cause di pubblica amministrazione* del 20 ottobre 1805<sup>215</sup>.

A svolgere le funzioni di tribunale di appello avverso le decisioni dei Consigli di Prefettura fu, in particolare, il Consiglio degli Uditori<sup>216</sup>.

Non fu infrequente, tuttavia, che gli organi di amministrazione attiva, quali i Ministeri e la Direzione Generale di Acque e Strade, tentassero una risoluzione delle controversie tra privati e amministrazione senza necessità che i primi ricorreressero alla amministrazione contenziosa. Poteva accadere, e fu ciò che accadde in alcuni casi, che in seguito ad alcuni reclami dei privati alla Direzione Generale di Acque e Strade, la questione venisse trasmessa dal ministro<sup>217</sup> al Consiglio di Stato come organo consultivo, sollecitando una interpretazione dirimente della norma amministrativa. Esso, come spiega l'Aimo, non «emetteva che un parere, ma le sue pronunce avevano carattere interpretativo»<sup>218</sup>. Dopo che la questione era stata discussa nel Consiglio degli Uditori o nel Consiglio Legislativo, secondo le rispettive competenze, il Consiglio di Stato in seduta plenaria assumeva una deliberazione finale che veniva poi trasmessa al viceré per la sanzione definitiva. Una competenza, quella consultiva del Consiglio di Stato, che ricorda quella del Corpo Legislativo repubblicano, suo precedente storico, il quale, più che un giudice, si era limitato ad «essere un interprete qualificato di norme, che veniva in aiuto dell'autorità amministrativa ogni qual volta essa si trovasse in difficoltà nella loro applicazione»<sup>219</sup>.

---

<sup>215</sup> *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del ministro dell'Interno del Regno d'Italia*, III, Milano 1809, p. 367. Tale regolamento, oltre a deferire al Consiglio degli Uditori le cause proposte dinanzi al cessato Consiglio Legislativo repubblicano, confermava la competenza del Consiglio di Stato sugli affari contenziosi tra i privati e il demanio e sugli appelli contro le decisioni dei Consigli di Prefettura.

<sup>216</sup> Soprattutto P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit.

<sup>217</sup> Anche l'impulso relativo alla promulgazione di leggi, decreti e regolamenti, peraltro, veniva sempre dal ministro, e in qualche caso dai Direttori Generali: M. F. Baldinelli, *Il Consiglio di Stato del Regno napoleonico*, cit., p. 798.

<sup>218</sup> P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 334.

<sup>219</sup> L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, II, cit., p. 124. Come aveva previsto l'art. 100 della Costituzione di Lione, esso aveva competenza «sulle questioni di pubblica amministrazione». I due testi normativi del 4 e del 17 marzo 1803, mai abrogati nemmeno nel successivo periodo francese, avevano poi riconosciuto al Consiglio Legislativo una competenza sugli affari contenziosi amministrativi con riferimento alla sola questione di pubblica amministrazione «sulla intelligenza, ed applicabilità delle leggi e dei Regolamenti che servono di norma alla pubblica amministrazione», rimettendo per tutto il resto le parti ai tribunali ordinari, i quali avevano competenza in materia di controversie tra amministrazione e privati nel caso in cui non si sollevasse alcun dubbio in merito a una norma amministrativa: P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 47; L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, II, cit., p. 122 e p. 127.

Non furono pochi i casi in cui il Consiglio di Stato, a seguito del rescritto del Consiglio Legislativo, emanò deliberazioni concernenti questioni che riguardavano direttamente il rapporto tra i cittadini e l'amministrazione. Tanto accadde nel 1812. Alcuni proprietari di cantine poste lungo il coperto dei Figini pretesero di essere indennizzati per i danni loro arrecati in seguito ai lavori di adattamento e di selciatura di Piazza del Duomo<sup>220</sup>. Fu invocando l'applicazione dell'articolo 545 del codice napoleonico che essi presentarono le loro rimostranze alla Direzione Generale di Acque e Strade<sup>221</sup>, la quale aveva rigettato le richieste di risarcimento allegando come motivazione quanto disposto nell'articolo 2 del decreto 359 del 1808<sup>222</sup>. La legge *de qua*, una delle tante nella costellazione legislativa di stampo napoleonico finalizzata a ripensare il novello assetto urbanistico della capitale, obbligava i proprietari delle case fronteggianti le strade pubbliche alla chiusura delle finestre orizzontali o la loro riduzione in verticali. Il diritto a ricevere un indennizzo era espressamente escluso dalla lettera della norma, che all'articolo 3 precisava che «quando i padroni di case non vogliono assumersi l'esecuzione delle operazioni predette, vengono queste fatte eseguire dall'amministrazione principale, che ripete il compenso delle spese dai medesimi proprietari»<sup>223</sup>.

La questione, non sappiamo se dietro l'impulso del ministro o della stessa Direzione Generale, era stata demandata al Consiglio degli Uditori il quale, a sua volta, l'aveva trasmessa all'esame del Consiglio Legislativo, poiché il punto controverso concerneva «con quale *latitudine* esso decreto [avesse] ad applicarsi al controverso accesso, il che per avviso del Consiglio degli Uditori non [poteva] che appartenere al Consiglio Legislativo»<sup>224</sup>.

Esso, pertanto, fu chiamato a vagliare l'applicabilità della disposizione anche rispetto a quelle «aperture che esclusivamente inservissero all'ingresso ne'sotteranei attigui alla piazza e alle strade pubbliche di Milano»<sup>225</sup>. Le conseguenze non erano di poco rilievo. In caso affermativo, i proprietari sarebbero stati privati della porta di accesso alle proprie cantine, sicché tale

<sup>220</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 645, fol. 371 ss.

<sup>221</sup> ASMi, *Genio Civile*, b. 1604, f. 1.

<sup>222</sup> *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal primo giugno al 31 dicembre 1808*, Milano 1808, p. 1042. Tale decreto, che conteneva alcune norme che avrebbero dovuto essere seguite per la costruzione delle strade di Milano, all'articolo 2 disponeva: «È in facoltà dei proprietari delle case fronteggianti le strade medesime di far eglino stessi costruire i tubi per l'incanalamento delle acque [...]. È pure in facoltà dei medesimi di fare eglino stessi la spesa per rendere verticali, o per coprire le loro inferriate orizzontali»: *ibid.* Per il decreto originale, cfr. ASMi, *Genio civile, Provvidenze Generali*, b. 1624, fasc. 1.

<sup>223</sup> *Ibid.*

<sup>224</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 647, fol. 255 r.

<sup>225</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 645, cit., fol. 371 ss.



legge avrebbe incrinato sia il dogma dell'assolutezza della proprietà, di cui all'articolo 544 del codice, sia il diritto all'indennizzo, garantito dall'articolo 545 del testo legislativo per tutti i proprietari che avessero subito una lesione della propria proprietà in seguito a un provvedimento dell'autorità pubblica.

Le ragioni di decoro e di pulizia esteriore che la legge aveva voluto garantire muovendo dalla presunzione della abusività di *tutte* le aperture orizzontali che si affacciavano su strade o piazze pubbliche sembrarono prevalere sul diritto dei privati di godere appieno del proprio bene; fu chiara la disavvedutezza del legislatore, il quale non si era preoccupato di rendere compatibile l'ordine di chiusura delle finestre/cantine, nonché l'espressa esclusione di un indennizzo, con gli articoli 544 e 545 del codice Napoleone<sup>226</sup>.

Tanto fu rivelato dal consigliere De Bernardi, convinto che l'esclusione operata dal decreto fosse, in considerazione della peculiare natura delle aperture oggetto di discussione, piuttosto lesiva del diritto di proprietà<sup>227</sup>: parificare alle finestre orizzontali di cui all'articolo 2 del citato decreto aperture antiche di sotterranei già esistenti sarebbe equivalso a privarle del loro ingresso abituale. Stante la necessità di chiudere per causa di pubblica utilità i suddetti accessi, appariva incontrovertibile non potersi escludere il diritto all'indennità di cui all'articolo 545 del codice napoleonico, «accordata a quelli che per pubblica utilità [erano] spogliati delle cose che loro appartene-[vano]»<sup>228</sup>. Lasciamogli la parola: «l'art. 2 del nostro decreto 11 agosto 1808 prescrivente il chiudimento delle finestre orizzontali esistenti sopra le piazze, o strade pubbliche più frequentate di Milano senza indennizzazione alcuna, non è applicabile alle scale e porte esistenti negli accennati luoghi, per i quali continua ad aver luogo il disposto dell'art. 545 del codice civile Napoleone»<sup>229</sup>.

<sup>226</sup> *Ivi*, fol. 371 v.

<sup>227</sup> *Ivi*, fol. 372 v.: «[...] Ciò che ha luogo per le finestre orizzontali, non può essere ricevuto per le porte, e scale danti esclusivamente accesso a luoghi sotterranei, giacché nel primo caso il chiudimento resta quasi indifferente, potendo il proprietario accedere al comodo uso dei propri sotterranei colla forma verticale indicata nel decreto; e per l'opposto nel secondo caso, riducendosi i sotterranei allo stato di veri sepolcri col chiudimento del loro ingresso ordinario, si condannerebbero a rimanere affatto fuori d'uso. Perciò col citato decreto si è potuto escludere ogni indennizzazione nel detto primo caso, ma non sarebbe ugualmente giusto di escluderla nel secondo, molto diverso, ed importante un grave pregiudizio». Allo stesso modo, aggiunse il Relatore, sarebbe diverso se le aperture fossero di recente costruzione perché, in questo caso, rivestendo il carattere di novità, «mancherebbe la forza dell'accennata presunzione della scienza, e lunga pazienza della pubblica amministrazione, e del lungo tranquillo possesso del proprietario de'sotterranei necessario a farne supporre un legale titolo. In questo caso come sarebbe chiara l'usurpazione, così non vi sarebbe dubbio che anche senza il favore di un decreto amministrativo verrebbero in soccorso i rimedi ordinari di legge»: *ibid.*

<sup>228</sup> *Ivi*, fol. 373 r.

<sup>229</sup> *Ibid.*

Non riconoscere il compenso previsto dalla legge, «da misurarsi colla perizia ed a norma delle circostanze e dei danni arrecati colle seguenti innovazioni» sarebbe equivalso a cagionare una «lesione del diritto di proprietà contro i principi consacrati dal codice»<sup>230</sup>.

Di tutt'altro avviso furono quei consiglieri, tra i quali figurò Antonio Cossoni (che era anche a capo della Direzione Generale), che ritennero, invece, che non si potesse prescindere dalla *ratio legis*: la chiusura di tutte le finestre orizzontali era stata prescritta per evitare le sconvenevoli inferriate di tali finestre al fine di garantire il decoro della città. E se la suaccennata prescrizione aveva colpito le finestre orizzontali di tutte le contrade, a maggior ragione non poteva non riguardare quelle esistenti in piazza del Duomo, luogo deputato alle parate militari simbolo di magnificenza ma anche agli incontri tra i cittadini<sup>231</sup>. Cossoni muoveva, dunque, dall'abusività di tutte le aperture senza distinguere in base alla loro destinazione d'uso: in passato non era possibile, difatti, realizzare una apertura sulla strada senza il permesso della

---

<sup>230</sup> *Ivi*, fol. 375 r.

<sup>231</sup> *Ivi*, fol. 374 v. Peraltro, secondo il Cossoni, non corrispondeva al vero che con la chiusura delle finestre i proprietari non avrebbero più potuto godere liberamente delle loro cantine, perché nel momento in cui era stato progettato il riadattamento di piazza Duomo era stata riconosciuta la necessità di eliminare le inferriate, e questo era stato stabilito con il consenso dei proprietari, al fine di formare una galleria lungo la piazza per consentire l'accesso a tutte le suddette cantine; tale operazione era stata effettuata a spese del comune. Ciò posto, avrebbe potuto essere accolta l'obiezione per la quale le cantine avrebbero perso molta luminosità, ma in nessun modo poteva essere accolta quella secondo cui sarebbe stato pregiudicato l'uso e il godimento delle medesime: *ibid.* Il relatore De Bernardi ritenne, invece, che ci fosse una grande differenza tra le finestre orizzontali poste su un terreno privato e le aperture in questione: rispetto alle prime, avendo il proprietario accesso dall'interno della casa, non gli sarebbe costato nulla trasformare le aperture da orizzontali in verticali, perché la suddetta operazione non sarebbe stata in alcun modo pregiudizievole per la sua proprietà. Di conseguenza, egli credeva che la prescrizione volta a prevedere una diversa configurazione delle finestre fosse «un affare di mera pulizia» di competenza di chi si occupava del pubblico ornato. Nel secondo caso, invece, le aperture erano «delle grandi buche poste in una pubblica piazza, colle quali venne imposta una servitù gravosissima» (*ivi*, fol. 374 v.). E se ciò avvenne, fu perché «la città in quell'incontro padrona del suolo non fece alcuna difficoltà e tacque, e quindi vi è tutta la ragione di credere che ci fu una convenzione, e che tali cantine [avessero] a loro favore forse un titolo moroso, al tempo che le altre [avevano] il carattere d'abusive. Volendo quindi negare ai proprietari suddetti un compenso, nel tempo che colle operazioni fatte le loro cantine (parlando di quelle sulla piazza del Duomo) perdettero non solo la luce, ma si resero di una tanto inferior condizione di prima, in modo che per lo passato affittavansi quasi a un prezzo di affezione, ed il presente colle eseguite innovazioni non si farebbe che ledere il diritto di proprietà, contro i principi consacrati dal codice» (*ivi*, fol. 375 r.). Risultava impossibile, dunque, confondere il primo con il secondo caso, perché la pubblica autorità poteva ordinare ai proprietari la chiusura delle finestre danti accesso alle cantine, ma non poteva escludere il loro compenso derivante dalle prescrizioni codicistiche.

Municipalità<sup>232</sup>. Di conseguenza, la realizzazione del nuovo piano stradale non concedeva ai proprietari alcun titolo per domandare l'indennizzo.

Fu l'opinione del De Bernardi a prevalere: il Consiglio Legislativo, chiamato a stabilire in primo luogo se la chiusura degli accessi abituali alle cantine delle case eseguito per ordine governativo desse oppure no al proprietario il diritto a chiedere una indennità e, secondariamente, se a tale indennizzo non ostasse il decreto dell'11 maggio 1812<sup>233</sup>, deliberò a maggioranza che il decreto fosse applicabile per la parte concernente la chiusura delle scale e delle porte esistenti sulla piazza, ma che non lo fosse altrettanto nella parte in cui escludeva l'indennità a favore dei proprietari delle cantine<sup>234</sup>.

Il Consiglio di Stato, nella seduta del 6 novembre 1812, confermò il rescritto del Consiglio Legislativo<sup>235</sup>, ridimensionando gli effetti di una norma

---

<sup>232</sup> *Ivi*, fol. 376 r. Per questa ragione, egli ritenne, la Direzione Generale di Acque e Strade aveva rigettato i ricorsi dei proprietari che avrebbero voluto conservare le loro finestre orizzontali dimostrando che non fosse possibile convertire le medesime in verticali non solo perché avrebbero perso tutta la loro luminosità, ma soprattutto perché sarebbe stato impossibile usufruire della cantina. Il consigliere riportò l'esempio del bottigliere avente la bottega situata di fronte al Gran Teatro il quale aveva reclamato che, facendo chiudere le finestre delle sue cantine ove venivano effettuati tutti i lavori di bottiglieria, si fosse trovato costretto a trasportare l'officina dalla quale egli traeva un profitto in un altro luogo, con conseguenze pregiudizievoli nei suoi confronti. Per tale ragione, egli aveva inoltrato un ricorso alla Direzione Generale, la quale lo aveva rigettato proprio allegando il disposto dell'articolo 2 del citato decreto del 1808: *ibid.* L'esempio del bottigliere, a dire del consigliere Giovinetti, non poteva essere assimilato alle ipotesi di cui si discuteva nella seduta, concernenti la chiusura delle cantine attigue a piazza del Duomo: «esiste però una diversità [...] è questa è che il bottigliere ha l'accesso nell'interno dell'abitato alle sue cantine, le quali in forza del decreto hanno perduto solamente parte di luce: ma nel caso delle cantine nella piazza del Duomo aventi accesso dalle inferriate, chiudendo queste che non sono finestre, ma sono le vere porte, si lede una vera proprietà»: *ibid.*

<sup>233</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 645, fol. 377 v.

<sup>234</sup> « [...] Il chiudimento delle aperture orizzontali danti abituale accesso ai luoghi sotterranei esistenti nelle piazze, o strade pubbliche di Milano, ordinata col Nostro decreto dell'11 agosto 1808 non esclude l'indennizzo portato dall'art. 545 del Codice Napoleone»: *ibid.*

<sup>235</sup> «Parve al consiglio che il decreto 11 agosto, il quale, ordinando il chiudimento delle finestre orizzontali, esclude ogni ragione di compenso, sia fondato nella morale presunzione che tali aperture fossero meramente abusive e come oggetto di mera pulizia esteriore non impediente né l'uso della cosa, né pregiudizievole alla proprietà della medesima, si potesse ordinare il chiudimento, senza che all'esclusione del compenso ostasse il disposto dell'art. 545 del codice Napoleone. Ma riguardo alle scale aperte nel suolo pubblico, e in attiguità ai luoghi più frequentati, costituendo le medesime una servitù assai lesiva i diritti di pubblica proprietà, ed incomoda i diritti di libero passaggio, non può presumersi essersi introdotta in origine, e mantenuta e non contraddetta successivamente che sul riflesso di legittima di lei originaria costituzione e di legale immemorabile possesso, il quale fa presumere qualunque miglior titolo [...]. Se nel primo caso il chiudimento si rende quasi indifferente, in quanto che il proprietario può provvedere al comodo uso de'suoi sotterranei col valersi della forma verticale introdotta dal decreto, nel secondo caso all'opposto il chiudimento del loro ingresso ordinario li condannerebbe a rimanere totalmente fuori d'uso. La

che obbligava indistintamente tutti i proprietari di case a coprire a loro spese le inferriate orizzontali nelle strade, oppure a renderle verticali, senza distinguere tra le finestre esistenti per ragione di dominio o di servitù<sup>236</sup>. Un tipico provvedimento ablatorio dell'amministrazione, uno dei tanti, in quest'ora storica, che pregiudicava gli interessi dei proprietari.

Quanto statuito dal Consiglio di Stato si rivelò dirimente: l'anno successivo altri due proprietari di abitazioni poste lungo il coperto dei Figini del Duomo, Antonia Brentani Litta e Carlo Malvestito, chiesero di essere indennizzati per i danni derivanti dalla applicazione del decreto che li obbligava a chiudere le finestre orizzontali delle loro cantine. In seguito al rapporto del ministro dell'Interno, il Consiglio di Prefettura dell'Olonza opinò che essi avessero diritto a essere indennizzati ex articolo 545 del codice Napoleone non essendoci «alcun rapporto tra le finestre, di cui parla[va] il decreto dell'11 agosto del 1808, e gli spiragli che serv[ivano] esclusivamente all'ingresso delle cantine e sotterranei attigui alle piazze e alle strade pubbliche di Milano, dopo che il Comune aveva per ragioni di pubblica utilità chiuso l'accesso a tali sotterranei dotandoli di un ingresso diverso»<sup>237</sup>.

In altri casi i privati, ritenutisi danneggiati da un decreto della Direzione Generale, decisero di impugnare la decisione dell'amministrazione dinanzi al Consiglio di Stato. Tanto si verificò a partire dal 1807, quando si avviarono i lavori pubblici relativi all'erezione dell'Arco di Trionfo sulla strada del Sempione, e i piani attuativi del nuovo assetto stradale incisero direttamente sulla sfera dei diritti e dei doveri dei proprietari. Nell'intento di coniugare le esigenze di magnificenza e di decoro urbano, l'amministrazione municipale deliberò la realizzazione di un viale alberato su entrambi i lati della strada che conduceva al monumento<sup>238</sup>. Seguì, da parte della Direzione Generale, l'ordine rivolto ai proprietari delle abitazioni poste lungo tale strada a provvedere sia alla piantagione degli alberi che alle relative spese di copertura e di otturazione delle buche. Essi accettarono, a condizione, però, di «soggiacere a nient'altro che alle spese uniche della primitiva piantagione»<sup>239</sup>, mentre l'autorità pubblica avrebbe dovuto provvedere alla copertura delle buche che

---

quale evidente diversità di circostanze induce a credere che il decreto poté escludere ogni indennizzazione per il detto primo caso, ma non sarebbe egualmente giusto di escluderla nel secondo [...] atteso il grave pregiudizio che dal chiudimento di tali aperture ne deriva ai proprietari»: *ivi*, fol 294 v.

<sup>236</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 647, fol. 255 r.

<sup>237</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 84 r.

<sup>238</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 69 r.

<sup>239</sup> *Ibid.*

erano state aperte per lo scavo della ghiaia anche nella parte che non era necessaria alla piantagione medesima<sup>240</sup>.

La richiesta dei proprietari non trovò accoglimento: ne seguì una contesa con la Direzione Generale di Acque e Strade, che li obbligò al pagamento della totalità delle spese funzionali alla piantagione degli arbusti. Il ministro dell'Interno confermò la decisione dell'autorità amministrativa. Sei proprietari accettarono il responso e pagarono. Tre di essi, invece, e cioè i signori Crivelli, Barbò e Terzaghi avanzarono reclamo al Consiglio di Stato.

Dissolto ogni margine di dubbio in merito a una possibile competenza sulla questione del Consiglio di Prefettura, rivendicata invece dalla Direzione Generale, trattandosi non di «reclamata indennità per occupazione di terreno a causa di opera pubblica, ma di speciale contrasto per diverse particolari circostanze»<sup>241</sup>, i consiglieri precisarono che essa consistesse non solo «nel compenso preteso dai reclamanti possessori d' eseguita piantagione, ma altresì nel disgravio per parte loro d'ogni sorta di spesa relativa all'otturazione delle buche»<sup>242</sup>. In sostanza, si trattava di una controversia tra privati e pubblica amministrazione per una causa diversa da quelle elencate all'articolo 9 del decreto del 1805 e per le quali era prevista la competenza giurisdizionale esclusiva dei Consigli di Prefettura. La palla passò, dunque, al Consiglio degli Uditori il quale, lo ripetiamo, aveva competenza su tutti gli affari contenziosi, sui conflitti di giurisdizione, e su tutte le questioni inerenti affari di pubblica amministrazione che non fossero di competenza dei tribunali ordinari.

Cossoni, alla seduta del Consiglio<sup>243</sup>, provò *more solito* a difendere la linea della amministrazione, spiegando che la piantagione *de qua* fosse stata ordinata dal viceré Eugenio, che aveva pure richiesto che essa fosse realizzata a spese dei proprietari frontisti, e non dell'amministrazione. Egli, precisò, si era limitato a seguire «i principi della legge francese, che obbligava i proprietari frontisti a piantare alberi lungo le strade pubbliche»<sup>244</sup>. Una argomentazione più che labile. Tra poco ne vedremo il motivo. Adesso dobbiamo, invece, concentrarci sull'accordo che era stato raggiunto tra le parti prima che si inneschiasse la contesa, e che il Cossoni utilizzò per avallare le ragioni dell'amministrazione. Giovanni Paradisi, allora a capo della Direzione

---

<sup>240</sup> Si trattava, in altri termini, di quelle che l'amministrazione aveva scavato nei fondi interni dei proprietari al fine di recuperare la ghiaia necessaria per la copertura delle buche in cui erano stati piantati gli arbusti, e per le quali i proprietari avevano ricevuto un indennizzo.

<sup>241</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 69 r.

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> Il documento archivistico è privo di data. Ipotizziamo, tuttavia, che il Consiglio di Stato si pronunciò dopo il 1811, perché i consiglieri citarono una legge emanata in quell'anno.

<sup>244</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 70 v.

Generale, aveva cercato di mediare con i tre proprietari; ne era derivato un documento, firmato dalle parti, nel quale era stato stabilito che i proprietari avrebbero eseguito a loro spese la piantagione ordinata dal viceré e che l'amministrazione avrebbe provveduto all'otturazione delle buche. In sostanza, il documento non parlava di otturazione totale delle buche ma solo di copertura di quelle che avrebbero dovuto essere occupate dalle piante. L'interpretazione estensiva opposta dai proprietari entrava in diretta collisione con lo spirito dell'accordo, perché essi avevano già percepito un compenso per l'otturazione delle buche interne. Per tali ragioni, il Consiglio avrebbe dovuto confermare la decisione del ministro dell'Interno<sup>245</sup>.

A Cossoni il relatore De Bernardi rispose che il viceré aveva ordinato la piantagione, ma non che i proprietari si facessero carico della totalità delle spese a essa conseguenti<sup>246</sup>. Inoltre, Cossoni aveva ritenuto che la legge francese a cui si era ispirato il viceré fosse stata recepita nel regno nella nuova normativa sui boschi, facendo espresso riferimento al decreto del 27 maggio 1811 e, in particolare, all'articolo 50 del titolo VI, «sulle piantagioni delle strade nazionali e vicinali», il quale disponeva che «le grandi strade del Regno non piantate, e suscettibili di esserlo, saranno piantate dai proprietari che vi faranno fronte con alberi da bosco o da frutto secondo la località»<sup>247</sup>, e all'articolo 53, per il quale «nelle parti delle strade, dove i proprietari che vi fanno fronte non avranno fatto uso nello spazio di due anni [...] della facoltà loro accordata dall'articolo precedente, il governo darà ordini per far eseguire le piantagioni a spesa di detti proprietari [...]»<sup>248</sup>. Non troppo correttamente, egli aveva ommesso di citare l'articolo successivo, per il quale «le piantagioni saranno fatte nell'interno della strada [...] con un contraffosso che sarà fatto fare e mantenuto dall'Amministrazione»<sup>249</sup>.

In ogni caso, il Consiglio opinò che tale normativa non avrebbe potuto essere applicata alla questione sollevata dai proprietari, essendo stata emanata successivamente, e che, in ogni caso, ci sarebbe stata una differenza sostanziale tra la piantagione oggetto del regolamento del 1811 e quella oggetto di contesa poiché, mentre nel primo caso il legislatore aveva fatto riferimento ad alberi comuni, «che si trovano dappertutto e costano

---

<sup>245</sup> *Ivi*, fol. 71 r.

<sup>246</sup> *Ivi*, fol. 72 v.

<sup>247</sup> *Decreto portante la sistemazione generale della amministrazione dei boschi del 27 maggio 1811*, Milano 1811, p. 16.

<sup>248</sup> *Ivi*, p. 17.

<sup>249</sup> *Ivi*, p. 17.

poco»<sup>250</sup>, nel secondo si trattava di piante esotiche, che avrebbero portato i proprietari a sostenere costi di un certo rilievo.

Il Consiglio optò, finalmente, per una soluzione non suffragata da alcun dettato normativo, di semplice buon senso. L'atto di adesione dei proprietari parlava chiaro, ed esso era stato approvato tanto dalla Direzione Generale quanto dal Ministero dell'Interno: le spese per l'otturazione delle buche in tutta la loro estensione avrebbe dovuto essere a carico dell'amministrazione. La Direzione Generale aveva optato, invece, per una interpretazione restrittiva, ritenendo che l'amministrazione avrebbe dovuto intervenire solamente sul ristabilimento del terreno in quella parte che era necessaria perché fosse eseguita la piantagione, prevedendo situazioni enormemente sfavorevoli per i proprietari, che sarebbero stati privati di parte del loro terreno senza percepire alcun compenso e sarebbero stati obbligati, senza alcun fondamento giuridico, a sostenere le spese per la copertura della parte rimanente delle buche, «erogando una somma anche eccedente il valore del fondo così ristabilito»<sup>251</sup>. Da ciò la decisione finale, per cui «i reclamanti non fossero tenuti a sostenere la spesa della Direzione Generale «incontrata per l'otturazione delle buche praticate nei rispettivi loro fondi lungo il viale dell'Arco di Trionfo a Porta Sempione»<sup>252</sup>.

Nelle esaminate vicende emerge, in sostanza, il ruolo del Consiglio di Stato non solo come arbitro tra gli interessi generali dell'autorità pubblica e quelli particolari dei cittadini proprietari, ma addirittura come organo istituzionale che si ergeva a tutela delle parti più deboli, soffocando le spinte autoritarie degli organi di amministrazione attiva; a tal fine, non fu raro che il Consiglio degli Uditori, e ancor di più quello Legislativo, entrassero in rotta di collisione con i ministri, il più delle volte presenti alle sedute, circostanza che ritardò notevolmente i lavori destinati alla promulgazione dei decreti o dei regolamenti, come accadde nel 1808 nella seduta concernente la compartecipazione dei proprietari alle spese necessarie per i lavori di adattamento delle strade di Milano prevista dal decreto dell'11 agosto 1808<sup>253</sup>.

##### 5. *Assimilazione. Il regolamento italico sulla espropriazione per causa di pubblica utilità*

Il 25 giugno 1813 il Consiglio di Stato in seduta plenaria, presieduto dal Conte De Bernardi, dichiarò il regolamento proposto dal Consiglio Legislativo

<sup>250</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 73 r.

<sup>251</sup> *Ivi*, 69 v.

<sup>252</sup> *Ivi*, 69 r.

<sup>253</sup> Si veda la nota n. 92.

«perfettamente *conforme* alla legge francese 8 marzo 1810 e, ritenuta l'*uniformità di legislazione giudiziaria ed amministrativa* tra l'Impero ed il Regno»<sup>254</sup>, ne sancì l'entrata in vigore agli inizi di luglio in quanto «parte integrante del sistema generale, fatte salve però alcune modificazioni di redazione»<sup>255</sup>. *Conformità e modificazioni di redazione*: in questo, di fatto, si erano sostanziate i lavori del Consiglio Legislativo. L'obiettivo, non semplice, era stato quello di raggiungere un equilibrio tra le spinte autonomiste manifestate da taluni consiglieri e i richiami all'ordine da parte del ministro dell'Interno Luigi Vaccari e del viceré Eugenio, attenti supervisor del rispetto della concordanza in tutte le fasi dell'approvazione del regolamento. Seguiamo l'*iter* dei lavori del Consiglio Legislativo, di cui possiamo tracciare gli elementi fondamentali grazie alla lettura del rapporto che fu fatto in Consiglio di Stato.

La maggior parte delle modifiche richieste dai consiglieri fu meramente lessicale o migliorativa della traduzione letterale dal francese che era stata operata. In tali circostanze non si verificò quasi mai un intervento oppositivo del ministro o del viceré<sup>256</sup>. Altri tentativi di rettifica furono dovute a slanci di eccessivo zelo. Fu il caso del consigliere Polfranceschi il quale domandò se l'ingegnere che sarebbe dovuto entrare nella commissione preposta a ricevere i reclami dei proprietari, di cui all'articolo 7, fosse il medesimo che si era occupato della predisposizione del progetto<sup>257</sup>. Una precisazione che il ministro ritenne superfluo operare, risultando «conveniente l'attenersi al testo francese che si [era] seguito letteralmente»<sup>258</sup>.

Sul piano sostanziale, sempre il Polfranceschi propose una modificazione dell'articolo 6 con riferimento al termine di otto giorni perché l'interessato potesse prendere cognizione del piano dell'amministrazione, tramite l'avviso del sindaco o del podestà, reputando il siffatto termine insufficiente e poco garantista nei confronti del proprietario. Come alternativa, egli suggerì la previsione di un avviso da notificare direttamente all'interessato, «come una

<sup>254</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 491 r.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> Ad esempio, si propose di sostituire l'espressione «autorità della giustizia» con quella di «autorità giudiziaria», perché ritenuta maggiormente conforme all'idioma italico: *ivi*, fol. 500 v. L'articolo 1 dispone, dunque, che «L'espropriazione per causa di pubblica utilità si opera per mezzo dell'autorità giudiziaria»: *ivi*, fol. 492 r. Era stata questa, come spiega Luigi Lacchè, «la più considerevole delle innovazioni legislative», poiché a partire da tale momento ogni competenza in materia di diritto di proprietà era spettata alla autorità giudiziaria: L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 75. Il decreto francese del 1808, così come il regolamento italico del 1813, attribuivano «ai tribunali il compito di verificare il rispetto delle regole e delle procedure che riguardavano le forme di constatazione dell'utilità pubblica dopo la messa in atto delle misure da parte dell'amministrazione»: *ivi*, p. 80.

<sup>257</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648 cit., fol. 492 v.

<sup>258</sup> *Ivi*, fol. 504 r.



specie di citazione»<sup>259</sup>. Evidentemente, fece notare il ministro, al consigliere sfuggiva la *ratio* della disposizione legislativa, che era stata così concepita perché in molti casi poteva accadere che il proprietario fosse incerto. Inoltre, se si fosse obbligata l'amministrazione a tale ulteriore incombenza si sarebbe aperto il varco ai reclami per nullità degli avvisi dinanzi ai tribunali, opponendo delle «difficoltà e delle lentezze ove [era] d'uopo di una marcia spedita»<sup>260</sup>. Pertanto la modifica non fu accettata: «la disposizione quale [era]», chiosò il ministro, «trova[va]si più analoga al carattere generale delle leggi le quali non esig[evano] intimazione personale per essere obbligatorie»<sup>261</sup>. Guai a tacciare di incompletezza la legge francese, perché «la disposizione [aveva] quanto bastava perché ogni interessato [fosse] avvertito di ciò che [poteva] riguardarlo»<sup>262</sup>. Da ultimo, ma non meno importante, «il presente decreto [aveva] già ridondanza di tante altre forme che l'aggiungerne di più non sarebbe [stato] che un dare imbarazzo all'amministrazione»<sup>263</sup>.

Non erano del tutto irragionevoli le proposte dell'ingenuo Polfranceschi. Piuttosto il punto era un altro. Il rispetto della «conformità voluta con la legislazione di Francia»<sup>264</sup> non consentiva di oltrepassare i limiti della modificazione di natura letterale del modello.

Una ulteriore conferma del carattere meramente dichiarativo dei lavori consiliari fu data dal rifiuto della mozione del membro del Consiglio degli Uditori Luigi Valdrighi. Egli, entrando nel merito dell'analisi dell'articolo 18<sup>265</sup>, e alludendo alla circostanza per cui il legislatore francese avesse fatto riferimento ai terzi interessati a titolo di usufrutto o di locazione omettendo completamente altri titoli quali livello, censo o servitù, dichiarò opportuno l'inserimento dell'inciso «o per qualunque altro titolo», che avrebbe consentito una maggiore aderenza alla tipica realtà agraria del regno Italico<sup>266</sup>. Nonostante

<sup>259</sup> *Ivi*, fol. 501 r.

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> *Ibid.* L'articolo 6 dispone che «Il piano delle dette proprietà particolari, indicante il nome di ciascun proprietario, rimarrà depositato pel corso di otto giorni presso il podestà o sindaco del comune nel quale saranno rispettivamente situate, affinché ciascuno possa prenderne cognizione e non possa allegarne ignoranza»: *ivi*, fol. 492 v.

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> *Ivi*, fol. 503 v.

<sup>264</sup> *Ivi*, fol. 504 r.

<sup>265</sup> «Nel caso in cui vi fossero dei terzi interessati a titolo di usufrutto o di locazione, il proprietario sarà tenuto a chiamarli prima che siasi determinata l'indennizzazione, per concorrere in ciò che li concerne alle relative operazioni, altrimenti rimarrà egli solo responsabile verso di loro per le indennizzazioni alle quali questi ultimi potessero aver diritto. Le indennizzazioni dei terzi interessati chiamati come sopra, o intervenuti, saranno regolate nella stessa forma di quelle dovute ai proprietari»: *ivi*, fol. 494 r.

<sup>266</sup> *Ivi*, fol. 505 r.

L'appoggio massiccio a tale progetto da parte degli altri consiglieri, il relatore Bazzetta precisò che la limitazione contenuta nella legge francese avesse il precipuo obiettivo di «assicurare la speditezza delle operazioni e di scansare gli imbarazzi che uno o più serie di titoli [avrebbe] potuto produrre»<sup>267</sup>. Gli fece eco il ministro, giudicando addirittura pericolosa l'estensione della «serie dei titoli nell'argomento»<sup>268</sup>.

La medesima sorte toccò alla proposta di Cossoni di inserire nel regolamento una disposizione speciale concernente i casi di urgenza: richiedendo essi una «grandissima sollecitudine nelle operazioni», e «dovendosi mettere mani all'altrui proprietà [...] non era plausibile procedere con tutte le forme e cautele qui prescritte»<sup>269</sup>. Una deroga inutile alla legge francese: sarebbe bastato, a dire del ministro, che fossero avvertiti, di volta in volta, i prefetti, al fine di non fare ricadere i suddetti casi sotto le disposizioni del nuovo decreto<sup>270</sup>.

Se tali questioni furono affrontate con una certa celerità, ce ne furono altre che suscitarono un dibattito più acceso. Tanto accadde per il caso delle questioni transitorie<sup>271</sup>, vista la iniziale omissione del legislatore italico rispetto alla disciplina dei «casi già avvenuti, pe' quali [doveva] ritenersi non essere questo decreto applicabile, siccome pure si [era] dichiarato con espresso articolo nella legge francese»<sup>272</sup>. La normativa transalpina cui si faceva riferimento era il decreto imperiale del 18 agosto 1810 il quale, a fronte del silenzio della legge dell'8 marzo<sup>273</sup>, aveva disposto che essa non fosse applicabile ai lavori pubblici decretati prima di tale data, i quali avrebbero dovuto continuare ad essere regolamentati dalla precedente legge del 16 settembre 1807<sup>274</sup>. La nuova legge sulla espropriazione del 1810, al di là delle Alpi, lo ricordiamo, era stata accolta in modo non troppo favorevole dall'amministrazione, proprio in quanto tale normativa ne «circonscriveva l'attività, sia che la censura fosse strumentale ad una difesa di carattere

---

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> *Ivi*, fol. 499 r.

<sup>270</sup> *Ivi*, fol. 500 r.

<sup>271</sup> Ne dà conto anche P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., p. 201.

<sup>272</sup> ASMI, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 490 r.

<sup>273</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 85.

<sup>274</sup> «Les décisions rendues par décrets impériaux antérieurs à la loi 8 mars 1810 et prononçant explicitement des expropriations pour cause d'utilité publique recevront leur exécution selon la loi du 16 sept. 1807, sans qu'il soit besoin de recourir aux tribunaux»: C. F. Gabba, *Teoria della retroattività delle leggi*, I, Pisa 1878, p. 53.

corporativo, sia che denunciasse un motivo grave di impedimento allo sviluppo delle politiche in materia di opere pubbliche»<sup>275</sup>.

E, anche nel regno Italico, il nodo delle questioni transitorie non fu un problema da poco perché, come era accaduto in Francia, un discreto numero di opere pubbliche era già stato deliberato prima che venisse emanato il nuovo regolamento, come Cossoni, membro del Consiglio Legislativo e Direttore Generale di Acque e Strade, ebbe modo di rilevare<sup>276</sup>.

Nell'assemblea emerse e fu condivisa da tutti i presenti la necessità di inserire nel regolamento una disposizione transitoria che avesse come modello il decreto transalpino del 18 agosto. La difficoltà si rivelò, però, la corretta interpretazione da dare al principio di irretroattività della legge sancito da tale decreto. Alcuni consiglieri ritennero, infatti, che l'applicabilità di cui parlava la legge transalpina del 1810 si riferisse «alla sola spropriazione, non alla forma di esecuzione»<sup>277</sup>. Muovendo da una interpretazione letterale della norma, essi opinarono che fosse opportuno considerare da un lato la procedura indicata per l'approvazione del piano, «che era la parte veramente compiuta prima del presente Decreto»<sup>278</sup>, sicché tutte le eccezioni, ed opposizioni, «che il Decreto permetteva in questo proposito, e mandava ai tribunali giudiziari», restavano fuori dall'ambito di operatività della nuova normativa, e dall'altro le questioni emergibili come quelle inerenti la «valutazione e il pagamento» le quali, «siccome nascevano sotto l'impero del decreto presente, venivano a provocare l'applicazione del medesimo»<sup>279</sup>. Tirando le somme, il nuovo regolamento non sarebbe stato applicabile ai casi anteriori, sui quali rimaneva ferma la competenza dei Consigli di Prefettura; questi ultimi, però, ove sorgesse una questione concernente il pagamento dell'indennità, avrebbero dovuto attenersi alle misure prescritte dalla nuova normativa. Peraltro, ritenne il relatore Bazzetta, «sul modo di eseguire il pagamento in discorso noi non avevamo alcuna legge. I Consigli di Prefettura pronunciavano seguendo i principi generali di ragione»<sup>280</sup>. Di conseguenza, per i casi in cui essi non avessero ancora deciso, «dovendosi riguardare la cosa come ancora intatta, veniva essa a cadere sotto la nuova disposizione, non diversamente da quanto nella circostanza di mutazione de' tribunali per le cause non ancora esaurite»<sup>281</sup>. Fu un tentativo di superamento definitivo, in nome della legge, di quella

<sup>275</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 86.

<sup>276</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 505 r.

<sup>277</sup> *Ivi*, fol. 490 r.

<sup>278</sup> *Ivi*, fol. 496 r.

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> *Ivi*, fol. 497 r.

<sup>281</sup> *Ibid.*

valutazione equitativa perpetuata dall'amministrazione in materia di indennità, nell'ottica di una tutela maggiore della proprietà.

Cossoni rilevò la irragionevolezza di prevedere un regime differente per la esecuzione e per il pagamento, «essendo generali le espressioni di detto decreto, ove S. M. dice riceveranno la loro esecuzione»<sup>282</sup>. Dunque, il divieto di retroattività contenuto nel decreto del 18 agosto copriva, a suo avviso, entrambe le fasi del procedimento esecutivo. In caso contrario, la legge avrebbe formalizzato una disparità di trattamento per tutti coloro i quali erano stati costretti a cedere la loro proprietà a causa di pubblici lavori decretati prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento: «mentre gli uni sarebbero stati pagati secondo un metodo, gli altri verrebbero pagati secondo un altro, manifesto essendo che la disparità di metodi induce una disparità nei prezzi»<sup>283</sup>.

Ad ogni modo, tutti gli interventi furono mossi dall'identico intento di evitare di corrompere l'apparato legislativo di riferimento, soprattutto in considerazione del fatto che, mentre in Francia il nuovo decreto del 1810 era stato preceduto da quello del 1807, nel regno Italico mancava il precedente storico del regolamento ora dibattuto.

A spianare ogni dubbio intervenne il ministro, opinando che le controversie relative alle occupazioni di suolo pubblico per le opere già sanzionate dal sovrano prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento, così come le eventuali contese tra privati e amministrazione, avrebbero dovuto essere decise dai Consigli di Prefettura e in caso di reclamo dal Consiglio di Stato. Nessuna distinzione, dunque, tra il momento della espropriazione e quello del pagamento, in quanto il divieto di retroattività del decreto francese del 18 agosto comprendeva tutte le operazioni incluse nel procedimento espropriativo. Era questo l'orientamento emerso nella giurisprudenza del Consiglio di Stato francese<sup>284</sup>, con ogni probabilità sconosciuto ai membri dell'assemblea. Ma l'argomentazione giuridica li aveva condotti, in ogni caso, al medesimo risultato.

La disposizione transitoria elaborata dal Consiglio Legislativo aveva la finalità di evitare il pericolo delle oscillazioni giurisprudenziali e dei tentativi di accaparrarsi la normativa più favorevole<sup>285</sup>. A tal fine, il ministro precisò che le

---

<sup>282</sup> *Ivi*, fol. 495 r.

<sup>283</sup> *Ivi*, fol. 494 v.

<sup>284</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 86-87.

<sup>285</sup> «Le disposizioni del presente decreto non sono applicabili alle espropriazioni già pronunciate con decreti reali anteriori, sia espressamente mediante l'indicazione in essi decreti delle proprietà da occuparsi sia implicitamente coll'avere adottati i piani uniti ai medesimi. Queste espropriazioni vengono eseguite a norma delle precedenti leggi e dei precedenti decreti senza bisogno di ricorrere ai tribunali»: ASMi, *Consiglio Legislativo*, b. 648, fol. 511 r.

opere anteriori non fossero semplicemente quelle «ordinate in massima ma approvate con disegno colla indicazione di una linea determinata la quale mostrasse l'esecuzione concreta delle proprietà che potessero restarvi colpite»<sup>286</sup>. Anche in questo caso non sappiamo, perché il ministro non ne fece alcun riferimento esplicito, se egli fosse a conoscenza della giurisprudenza costante del Consiglio di Stato francese, per la quale non era «necessaria, per l'applicazione della legge del 1807, la pronuncia della espropriazione o l'inizio della procedura prima della entrata in vigore della legge del 1810: bastava che fossero stati ordinati i lavori e approvati i relativi piani»<sup>287</sup>.

Nella versione definitiva del regolamento tale norma ricevette una ulteriore modifica. L'articolo 27 del titolo delle disposizioni generali precisò che «I decreti reali e governativi anteriori al presente decreto che hanno pronunciata l'espropriazione, sia espressamente con la indicazione delle proprietà, sia implicitamente coll'aver adottati i piani uniti ai medesimi, riceveranno la loro esecuzione secondo le precedenti leggi ed i decreti precedenti, senza che vi sia bisogno di ricorrere ai tribunali in conformità del presente decreto»<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione*, cit., p. 86.

<sup>288</sup> *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte seconda, dal 1 luglio al 31 dicembre 1813*, Milano, p. 376.