

**Zeitschrift:** Revue historique vaudoise  
**Herausgeber:** Société vaudoise d'histoire et d'archéologie  
**Band:** - (2004)

**Artikel:** La costruzione dello stato e dell'amministrazione nel cantone Ticino, 1803-1813  
**Autor:** Panzera, Fabrizio  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-515280>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 10.04.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## LA COSTRUZIONE DELLO STATO E DELL'AMMINISTRAZIONE NEL CANTONE TICINO, 1803-1813

---

FABRIZIO PANZERA

La Costituzione del Cantone Ticino contenuta nell'Atto di Mediazione era divisa in quattro titoli per un totale di 25 articoli: il primo titolo fissava la divisione del territorio e stabiliva lo stato politico dei cittadini; il secondo indicava le autorità pubbliche; il terzo titolo elencava le norme elettorali e le condizioni di eleggibilità; l'ultimo titolo riportava infine quelle che erano definite « disposizioni generali e garanzie ». I tre articoli (il 23, 24 e 25) contenuti in quest'ultima parte appaiono abbastanza curiosi ai nostri occhi e riflettevano probabilmente una parte almeno delle principali preoccupazioni della classe dirigente del nascente cantone: l'art. 23 prescriveva che « Ogni svizzero abitante del Cantone del Ticino [era] soldato »; l'art. 24 stabiliva che « Le assemblee di circolo non [potevano] in nessun caso corrispondere né tra loro, né con un individuo o una corporazione fuori del Cantone »; infine l'art. 25 precisava due aspetti che non erano certamente gli ultimi per importanza, ossia che « La religione cattolica romana [era] la Religione del Cantone » e che « [Restava] garantita la facoltà di riscattare le decime e i censi al loro giusto valore ».<sup>1</sup> Ho menzionato questi ultimi tre articoli perché vedremo come una parte non indifferente dell'attività legislativa svolta nel corso delle due uniche legislature del periodo della Mediazione fosse proprio dedicata a questi aspetti.

Il 20 maggio 1803 avvenne, come noto, l'installazione del Gran Consiglio, il quale due giorni dopo procedé alla nomina dei nove membri del Piccolo Consiglio. Questi ultimi erano l'abate Vincenzo Dalberti<sup>2</sup> di Olivone (che ottenne il maggior numero di voti), il colonnello Giuseppe Rusconi di Giubiasco, l'avvocato Giovan Battista Quadri di Magliaso, Francesco Antonio Zeglio di

---

<sup>1</sup> Il testo dell'Atto di Mediazione in *Bullettino ufficiale del Cantone Ticino*, vol. I, dal 1803 a tutto il 1804, p. 3-26; per il testo della Costituzione cantonale cf. ad es. Stefano Franscini, *Annali del Cantone Ticino. Il periodo della Mediazione 1803-1813*, GIUSEPPE MARTINOLA (a cura di), Bellinzona, 1953, p. 162-66.

<sup>2</sup> Vincenzo Dalberti (Milano, 1763 – Olivone, 1849) — nato a Milano ma originario di Olivone, formatosi culturalmente e ordinato sacerdote nella capitale lombarda, trasferitosi poi definitivamente nel paese

d'origine poco prima del 1798 — fu nel periodo dell'Atto di Mediazione la figura dominante del governo ticinese e la guida effettiva del nuovo cantone. Con la Restaurazione dovette lasciare l'esecutivo, ma dal 1817 ricoprì la carica di segretario di Stato, tornando ad essere così la mente legislatrice del Cantone. Nel 1830 entrò di nuovo nel governo cantonale, dove restò fino al 1837 e nel 1839 ricoprì ancora la carica di segretario di Stato, con cui egli chiuse in pratica una lunga e operosa carriera politica.

Ambri, il giudice Alessandro Maderni di Mendrisio, l'avvocato Giovan Battista Maggi di Castel S. Pietro, l'arciprete Gottardo Zurini di Riva S. Vitale, l'avvocato Andrea Caglioni di Ascona e l'avvocato Giovanni Reali di Cadro. Solo due di essi, il colonnello Rusconi e il giudice Maderni, avevano fatto parte della Commissione incaricata di organizzare il Cantone sulla base del nuovo Atto federale. La maggioranza si era comunque messa in luce negli anni dell'Elvetica, ricoprendo cariche amministrative e anche politiche importanti. Cinque dei membri del governo provenivano dal Sottoceneri (la parte meridionale del Cantone), un fatto, questo, che non avrebbe mancato di esercitare una sua influenza. Sottocenerino era anche l'avvocato Annibale Pellegrini (che era di Lugano), nominato segretario di Stato; alla carica di tesoriere fu invece chiamato il bellinzonese Vittore Ghiringhelli.<sup>3</sup>

Nei giorni successivi i due poteri si rivolsero al popolo con due distinti proclami in cui individuavano — al di là di qualche servile allusione all' « incomparabile Eroe Bonaparte » — abbastanza lucidamente i problemi che attendevano le autorità del neonato cantone e indicavano nel contempo quali soluzioni intendevano adottare. Il Gran Consiglio si indirizzò così « *Alli suoi cari, ed amati Concittadini* » :

[...] Il sollievo de' Popolo, e l'abolizione delle più pesanti, e mal basate imposte; la nomina di funzionarj probi e della generale confidenza, disinteresse ed unione nelle sue deliberazioni, zelante amor della Patria, e del pubblico interesse, sono, e saranno mai sempre l'unico scopo, ed oggetto delle sue leggi, senz'altra speranza, che la gratitudine, e riconoscenza de' suoi Concittadini.

Voi pertanto, Popolo della Campagna, parte più sagra [*sic*] e rispettabile della Nazione, partecipate con trasporto ai puri sentimenti, che guida [*sic*] il Gran Consiglio nelle sue operazioni, portate, e diffondete nei vostri focolari l'amore, ed il rispetto alle Leggi, ed ai pubblici Funzionarj, instillatelo ai vostri figli, allevateli nella frugalità, e nelle virtù, e gustate così delle primizie di un Governo felice, che vi prepara un dolce avvenire.

Voi pure Ministri di Dio e della Pace, affrettatevi a spargere il rispetto alle Leggi, la confidenza nei pubblici funzionarj, e l'attaccamento alla nostra Costituzione, che rende omaggio, e consacra solennemente la Religione de' nostri Padri.

Voi tutti finalmente abitatori del suolo di questo Cantone, pensate che *l'Atto di Mediazione* Opera e Benefizio dell'incomparabile Eroe BONAPARTE, è il consolidamento di un Governo di cui voi tutti fate parte. [...].<sup>4</sup>

Dal canto suo il Piccolo Consiglio si rivolse in questi termini « *Al Popolo* » :

Cari Concittadini ! La sorte della nostra Patria è stata esposta a delle rapide, e pericolose vicende. Nel momento, in cui l'orizzonte politico si oscurava da ogni parte, Ella si vede ristabilita nelle forme di una Costituzione basata sui principj della libertà, e dell'eguaglianza, e conforme ai vostri desiderj, ai vostri interessi, e ai vostri bisogni; Ella è rafforzata da un'Alleanza

3 STEFANO FRANSCINI, *Annali*, op. cit., p. 8-9.

4 *Bullettino ufficiale del Cantone Ticino*, vol. I, *Dal 1803 a tutto il 1804*, Lugano, 1808, p. 41-43.

rispettabile, per mezzo della quale ricompare come un Popolo di fratelli riuniti per l'eguaglianza dei diritti, e come uno Stato, il quale sebbene non grande per la sua forza, può divenire rispettabile alle Nazioni vicine per la sua concordia, e sociali virtù. [...]

Il nostro Cantone non consiste in un Popolo, che visse insieme da secoli e fosse da un'antica abitudine legato alla stessa sorte. Egli è composto di otto Distretti, i quali sebbene poco lontani, variano nelle leggi, negli usi e ne' costumi. Noi ben sentiamo che è d'uopo agire con prudenza, e con moderazione per appianare le difficoltà, prevenire i risentimenti, soffocare i pregiudizj, e formare lo spirito pubblico. Ma sappiamo altronde, che gli Svizzeri sebbene differenti di carattere, di costumi, di Religione, e di lingua, per la concordia, e l'amore di Patria vissero per più secoli uniti, e felici, e furono l'ammirazione dell'Europa. [...].

Noi faremo costantemente rispettare la religione e i Costumi, come i due più sodi sostegni di uno Stato. La giustizia, la fermezza, la moderazione, la prudenza saranno la nostra guida. La parzialità, l'egoismo, i secondi fini, saranno da noi sbanditi. La felicità del Popolo sarà l'unico scopo delle nostre cure; [...].

Noi pertanto vi scongiuriamo pel bene della Patria, e per tutto ciò, che vi ha di più caro, e sacro di coprire d'un velo, e dimenticare il passato; di riguardarvi come fratelli, e la Patria come una madre desolata, che v'invita alla riconciliazione fra di voi, ed alla confidenza nei vostri nuovi Magistrati. [...].<sup>5</sup>

In realtà compiti assai gravosi attendevano le autorità del nuovo cantone: uno Stato doveva essere creato dal nulla in un Paese che non aveva alle spalle alcuna esperienza amministrativa e i cui abitanti, da secoli reciprocamente estranei, non avevano coscienza di un comune destino. Il Ticino era un paese povero e non molto popolato (contava all'incirca 90'000 abitanti) con un'economia fondata su una magra agricoltura di sussistenza, che una produzione artigianale rivolta ai consumi locali, i traffici attraverso le Alpi, il contrabbando e soprattutto l'emigrazione, riuscivano in qualche modo a integrare. Per di più, all'abituale povertà, gli sconvolgimenti seguiti al 1798 avevano aggiunto le depredazioni e le carestie. In un dispaccio inviato a Milano qualche mese prima, all'inizio del 1803, l'ambasciatore della Repubblica italiana a Berna, Gian Battista Venturi, dopo aver stimato in 95 mila anime la popolazione del futuro cantone, aveva ricostruito nel modo seguente le origini e le risorse economiche del « Cantone del Tesino »:

Gli abitanti di questo Cantone sono Italiani, anzi Milanese e Comaschi, di situazione geografica, di territorio, di lingua, di statuti, di costumanze, di ecclesiastica dipendenza, di economia rurale e domestica. Le nevi eterne del S. Gottardo, del Vegelberg pongono un muro di separazione fra questo Paese e l'Elvezia. Esso formava già parte dello Stato di Milano, prima che gli Svizzeri profittando [sic] dei torbidi d'Italia nei secoli XV e XVI, poco a poco se ne impadronissero. Esso è povero di prodotti, e non potrebbe sussistere, se la Rep.<sup>ca</sup> Italiana non lo fornisse di grano, di sale, di ferro, di olio. Per ricompensa Esso ci rovina la Finanza, versando fra noi tabacco ed ogni genere di merci tedesche ed inglesi senza pagamento di dazi; atteso massime che i due distretti di *Mendrisio* e di *Lugano* si spingono e si intralciano per entro al nostro territorio e sui due laghi, in modo d'esercitare impunemente un sicuro e per noi inevitabile

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 43-46.

contrabbando. Convien rispettare le vecchie usurpazioni consacrate dal tempo. Ma quegli, che tiene in mano il Destino d'Europa, vedrà egli a suo luogo e tempo, quando sia maturo il momento di guarir la sua Figlia da questa Cancrena, restituendo alla loro madre patria li membri (i due ultimi almeno) che non dovevano mai esserne distaccati.<sup>6</sup>

Le parole di Venturi ebbero un valore quasi profetico, perché, avanzando da un lato le rivendicazioni territoriali nei confronti del Cantone (o almeno sul Mendrisiotto e sul Luganese) e dall'altro le accuse nei riguardi del contrabbando, anticiparono i motivi che nell'autunno del 1810 avrebbero fatto precipitare le relazioni tra il Regno d'Italia e il Canton Ticino.

Una delle prime leggi varate dai due Consigli riguardò i colori (il rosso e l'azzurro) e lo stemma del Cantone: il sigillo della nuova Repubblica era rappresentato da uno scudo ovale, tagliato verticalmente in due parti, a destra il colore rosso, a sinistra l'azzurro, e due rami d'ulivo intrecciati. La medesima legge prescriveva anche un abito uniforme per i membri in attività del Gran Consiglio. Evidentemente una delle principali preoccupazioni era quella di mettere a disposizione dei simboli in cui i ticinesi potessero riconoscersi e trovare un legame comune.<sup>7</sup> In questo senso va interpretata anche la legge, adottata l'anno successivo, il 5 giugno 1804, che istituiva una festa «civico-religiosa» da celebrarsi con «pompa solenne» tutti gli anni il 20 maggio (per ricordare la prima riunione della «Rappresentanza cantonale»). La festa fu celebrata per la prima volta nel maggio 1805, quando tutti i membri dei due poteri e gli impiegati governativi si recarono, preceduti dalla forza armata, nella chiesa collegiata di Bellinzona per assistere ai «Divini Offici». Ai consiglieri, poi rientrati nella sala del Parlamento, l'abate Vincenzo Dalberti, allora presidente del legislativo, ebbe modo di indicare quali fossero i compiti che attendevano i legislatori:

Noi dobbiam formare un corpo di questi Membri disgiunti, noi dobbiamo creare uno spirito pubblico, noi dobbiamo dirigere le inclinazioni diverse de' nostri popoli al centro del comune interesse, e far servire perfino i loro pregiudizi al bene della Patria. Impresa è questa di Legislatore vero, e noi non dobbiamo contentarci del mediocre merito di compilar leggi e decreti a misura delle circostanze. E quanta gloria sarà per noi stessi, e quante benedizioni se potremo ottenere questo nobile fine, se sapremo far gareggiare in virtù il nostro Cantone co' nostri Confederati, se sapremo renderlo degno del nome Svizzero!<sup>8</sup>

Nelle settimane successive i due poteri adottarono alcuni decreti riguardanti problemi destinati a essere oggetto di dibattiti per tutto l'Ottocento, e oltre. Fu infatti decretata l'abolizione delle imposte indirette (quelle dirette erano già state abolite dal Senato elvetico), un carico fiscale introdotto dalla Repubblica elvetica e particolarmente inviso alle popolazioni ticinesi: lo

6 ASMi, *Archivio della prima Divisione del Ministero degli Esteri (archivio Testi)*, b. 433, Allegato al disp. 125 del 14 gennaio 1803.

7 STEFANO FRANSCINI, *Annali, op. cit.*, p. 8-9. In generale per il testo delle leggi e dei decreti si rinvia a: *Bullettino ufficiale del Cantone Ticino*, 7 voll., Dal 1803 a tutto Dicembre 1814, Lugano, 1808-1815;

per le discussioni, spesso molto frammentarie, in Gran Consiglio, *Atti del Gran Consiglio del Cantone Ticino*, 4 voll., *Sessioni ordinarie e straordinarie dal 1803 al 1814*, Bellinzona, 1902.

8 *Atti del Gran Consiglio del Cantone Ticino*, I vol., *Sessioni ordinarie e straordinarie dal 1803 al 1806*, Bellinzona, 1902, p. 319.

Stato si sarebbe nondimeno trovato presto a dover fronteggiare una grave scarsità di mezzi finanziari e costretto quindi alla ricerca di soluzioni per riempire almeno in parte le proprie casse.<sup>9</sup> La rinuncia al prelievo fiscale obbligò peraltro le autorità a fare assegnamento su dazi e pedaggi, le cui tariffe dovevano però essere approvate dalla Dieta federale: quest'ultima si mostrò nondimeno sempre desiderosa di non ostacolare i traffici con gli altri cantoni e pretese in ogni caso che i proventi di dazi e pedaggi fossero destinati alla realizzazione di un sistema stradale cantonale. Anche per questo motivo il Piccolo Consiglio, espressamente autorizzato dal Parlamento, pubblicò già in quei primi mesi di vita del Cantone l'elenco delle principali strade da riattare o da costruire *ex novo*. E l'esecutivo, investito del potere di procedere anche a espropriazioni di proprietà private per la realizzazione del sistema stradale, decretò nel medesimo tempo pure la concentrazione di tutti i pedaggi che erano stati concessi a comuni o corporazioni.<sup>10</sup> La realizzazione di un sistema stradale (allora avviata comunque con coraggio e determinazione) era d'altra parte essenziale per il processo di unificazione del Paese.

L'altro decreto votato in quelle prime sedute del Parlamento riguardava il divieto di portare armi offensive, una misura — si affermò — dettata da « triste esperienza »: chi conosce la storia (e la cronaca del Ticino) sa però che si sarebbe rivelata inefficace, come del resto i numerosi altri provvedimenti adottati a questo proposito per quasi tutto il XIX secolo.<sup>11</sup>

Il 15 giugno il Gran Consiglio decretò, provvisoriamente, il ristabilimento della percezione delle decime che era stato abolito dalla Repubblica elvetica.<sup>12</sup> Un anno più tardi tuttavia, un decreto legislativo del 30 maggio 1804 rese obbligatorio entro un quinquennio il riscatto delle decime « al ventesimo denaro », ossia dietro il versamento di un capitale calcolato su un canone annuale del 5%. Negli anni seguenti fu pure deciso il riscatto dei livelli perpetui, nonché dei « laudemi, fittalezze e quindenni » (prestazioni annue non aventi però il carattere legale né di livelli né di enfiteusi) rispettivamente al venticinquesimo e al quindicesimo denaro. Sarebbe superfluo insistere sul significato di tali provvedimenti per la magra agricoltura ticinese; va tuttavia ricordato che essi incontrarono una tormentata applicazione, destinata a trascinarsi per decenni. Decime e livelli erano infatti percepiti nei distretti di Mendrisio, Lugano, Locarno e Bellinzona — e in particolare nei primi due — in misura considerevole dalla mensa vescovile di Como (o da cessionari della medesima), e, nelle rispettive regioni, dai Capitoli di Balerna e di Lugano. Sia la Curia comasca sia i due Capitoli manifestarono una vivace opposizione e moltiplicarono i ricorsi contro tali disposizioni. Queste fecero però insorgere un po' dappertutto lunghe controversie tra parrochiani e curati, anche perché i redditi dei benefici ecclesiastici comprendevano sovente proventi derivanti da decime; inoltre, tra queste ultime si tesse non di rado a includere pure le cosiddette « primizie ».<sup>13</sup>

9 STEFANO FRANSCINI, *Annali*, *op. cit.*, p. 11.

10 *Ibid.*, p. 25-26.

11 *Ibid.*, p. 12.

12 *Ivi.*

13 Su questi aspetti sia concesso un rinvio a FABRIZIO PANZERA, *Società religiosa e società civile nel Ticino del primo Ottocento. Le origini del movimento cattolico nel Cantone Ticino (1798-1855)*, Bologna, 1989, p. 29.

Sempre nel giugno 1803, il 16, il legislativo stabilì, anche in questo caso in via provvisoria e con una serie di restrizioni, di rimettere in vigore le leggi civili e criminali vigenti prima del 1798, rompendo da questo punto di vista l'unità che era stata introdotta dalla Repubblica elvetica: in questo modo veniva infatti sancito il ritorno alle antiche norme statutarie, diverse da distretto a distretto.<sup>14</sup> È vero che i legislatori erano intenzionati a far sì che anche nel Ticino venisse introdotto un codice civile (modellato sul Codice Napoleone) e presumibilmente anche uno penale, ma di fatto il Cantone, prima di compiere questi passi, avrebbe dovuto attendere ancora decenni.

Il legislativo procedé poi a varare gli ordinamenti del tribunale d'appello e dei tribunali di prima istanza. Di questi ultimi ne era previsto uno per ciascuno degli otto distretti (corrispondenti agli otto ex baliaggi) in cui l'Atto di Mediazione aveva suddiviso il territorio del Cantone. Un'altra suddivisione prevista dal testo costituzionale era quella in 38 circoli: la ripartizione fu effettuata dal Piccolo Consiglio apportando qualche modifica a un progetto già studiato dalla Commissione cantonale di esecuzione, cioè dall'organo incaricato di mettere in applicazione l'Atto di Mediazione. L'organizzazione del territorio ha retto sino quasi ai giorni nostri, anche distretti e circoli hanno perso d'importanza con il passare del tempo.<sup>15</sup>

Nei distretti rimasero in attività gli « agenti distrettuali », funzionari già istituiti dalla Commissione di esecuzione: avrebbero in seguito preso il nome di « commissari di governo », esercitando (fino al 1922, quando vennero aboliti) una funzione importante in un Paese le cui parti costituenti si sentivano reciprocamente estranee e aspiravano probabilmente a formare più una sorta di federazione di comunità (un po' come i vicini Grigioni) che non una piccola repubblica unitaria. I distretti ebbero comunque importanza anche come sede di autorità decentrate: allora i tribunali distrettuali (oggi ancora le preture), poi ad es. gli uffici delle ipoteche (oggi gli uffici di esecuzione e gli uffici dei registri).

I circoli dal canto loro ebbero importanza come circoscrizione elettorale: nelle assemblee di circolo venivano nominati i deputati al Gran Consiglio, durante il periodo della Mediazione con un sistema censitario assai complicato che comunque cercava di garantire un equilibrio anche sul piano parlamentare tra le diverse zone del Cantone. D'altra parte i circoli erano anche sede delle giudicature di pace alla cui organizzazione provvide una legge del 13 giugno 1803. I giudici di pace non avevano solo competenze in ambito giudiziario (giudicavano in prima istanza con competenze fino a 30 franchi), ma anche funzioni di polizia e un ruolo assai importante in campo elettorale.

Sempre per quanto riguarda l'organizzazione territoriale la Costituzione cantonale aveva previsto in ognuno dei 255 comuni la creazione di una municipalità composta di un sindaco, di due aggiunti e di un consiglio comunale di almeno otto membri (sedici al massimo). I membri della municipalità venivano eletti dall'assemblea comunale tra i cittadini di trent'anni di età,

14 STEFANO FRANSCINI, *Annali*, op. cit., p. 12.

15 *Ibid.*, p.12-13.

proprietari o usufruttuari di beni stabili per un valore di 500 fr. svizzeri o di un credito ipotecario pari alla stessa somma. Le municipalità restavano in carica sei anni ed erano rieleggibili per terzi. Esse dovevano curare la polizia locale, assicurare la percezione delle imposte e naturalmente garantire l'amministrazione del comune. L'assemblea comunale non era tuttavia chiamata a occuparsi della gestione della municipalità e interveniva solo per le nomine, per i litigi, per le alienazioni di beni o per la contrazione di prestiti. A ragione Stefano Franscini indicava quale « difetto radicale » di questo sistema il « chiamar in attività un personale troppo numeroso pel massimo numero de' nostri comuni, per lo più piccoli, quasi tutti poi scarseggianti di persone abili a prender parte attiva al maneggio degli affari ». Il tutto aggravato poi dal fenomeno dell'emigrazione.<sup>16</sup>

Un'altra legge che riguardava i comuni fu quella del 4 giugno 1804 che decretò l'obbligatorietà dell'educazione elementare: in ogni comune vi doveva essere una scuola affidata a « parrochi, cappellani ed altre persone capaci e probe indistintamente » in cui si doveva insegnare « almeno a leggere e scrivere ed i principj di aritmetica ». <sup>17</sup> L'applicazione della legge fu però piuttosto trascurata, forse più per necessità di cose che per vera negligenza, anche perché fino a quel momento appariva ancora vitale quella fitta rete di scuole (oltre 250), formali e informali, sorte nei due secoli precedenti nelle canoniche, che fino a qualche decennio prima avevano reso possibile un'offerta di istruzione « ampia e ben distribuita ». <sup>18</sup>

L'impianto territoriale assicurato dall'Atto di Mediazione avrebbe comunque retto a lungo, le leggi organiche approvate nel corso dei primi lavori parlamentari sarebbero rimaste in vigore per quasi tutta la prima metà del secolo. A incrinare il processo di unificazione venne comunque sin dall'inizio il conflitto per il capoluogo tra Lugano e Bellinzona, manifestazione di quel dualismo tra Sotto e Sopraceneri che non sembra scomparso nemmeno adesso e che in ogni caso durante l'Ottocento avrebbe avuto modo di rivelarsi in forme assai clamorose. La Costituzione assegnava il capoluogo del Cantone a Bellinzona; una scelta, questa, poco gradita da Lugano e, più in generale, dal Sottoceneri. I deputati luganesi e sottocenerini non tardarono a mettere in atto tutte le manovre possibili — sia presso il Landamano della Svizzera sia presso il Mediatore — per cercare di ottenere il trasferimento (almeno temporaneo) del capoluogo. Immediate le reazioni da parte dei rappresentanti dei distretti superiori per i quali — osserva il Franscini — « Lugano suonava Babilonia ». C'è da aggiungere che l'esempio della Confederazione con il turno assegnato ogni sei anni a Berna, Friburgo, Zurigo, Lucerna, Soletta e Basilea come Cantone *Vorort* fomentava il regionalismo ticinese dovuto soprattutto al fatto che ciascuno degli otto distretti si considerava alla stregua di una piccola repubblica autonoma. <sup>19</sup>

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 13-14.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 26-27

<sup>18</sup> RAFFAELLO CESCHI, « La scuola per formare il cittadino », in RAFFAELLO CESCHI, GIOVANNI VIGO (a cura di), *Tra*

*Lombardia e Ticino. Studi in memoria di Bruno Caizzi*, Bellinzona, 1995, p. 138.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 14-17.

Nel 1805 si manifestò un'altra forma di dualismo, e più precisamente quella tra i due poteri cantonali. Il Gran Consiglio respinse infatti un progetto di regolamento che il Piccolo Consiglio si era voluto dare: sembra che fosse ritenuto « troppo imperfetto », ma forse la vera ragione stava nell'eccessiva autonomia che il Governo sembrava rivendicare unita a un certo spirito « vacanziero » di cui sin dall'inizio membri dell'esecutivo avevano dato prova. Questa decisione del legislativo provocò un grave contrasto con Piccolo Consiglio, al quale la Costituzione assegnava l'iniziativa di legge. Il conflitto si sarebbe trascinato per anni, coinvolgendo anche il Landamano della Svizzera al quale si rivolse l'esecutivo cantonale. In realtà il Gran Consiglio tendeva a considerare il Governo come un'autorità a lui subordinata: un deputato indicò quale dovesse essere il rapporto tra i due poteri, ricorrendo con efficacia alla similitudine (suggeritagli dalla sua cultura contadina) della « Vacca » (il Gran Consiglio) e del « Vitello » (il Piccolo Consiglio).<sup>20</sup> È evidente che il Governo non avrebbe mai potuto accettare un ruolo meramente subordinato. Un regolamento dell'attività del Piccolo Consiglio fu infine adottato nel 1810: questa assenza prolungata fu tuttavia una delle cause del cattivo funzionamento dell'esecutivo che per tutta la prima metà del XIX secolo continuò a operare collegialmente, senza adottare alcuna ripartizione al suo interno in dicasteri o almeno in commissioni, con una responsabilità collegiale che non favoriva ovviamente la trasparenza.<sup>21</sup>

Per quanto riguarda i rapporti con la Chiesa, il Ticino cercò in quegli anni di applicare, sulla base dell'Atto di Mediazione, un cauto indirizzo giurisdizionalista, sempre badando però a ottenere l'approvazione delle autorità ecclesiastiche. Nei primi anni della sua esistenza il Cantone si sforzò di trovare una soluzione a taluni dei problemi già emersi alla fine del periodo dei baliaggi. Anche se non si arrivò — forse perché mancò il tempo, e altre questioni premevano — a dare una sistemazione organica ai rapporti tra Stato e Chiesa, nondimeno tali provvedimenti rivestirono una notevole importanza, giacché varie circostanze avrebbero fatto sì che restassero in vigore per oltre mezzo secolo.<sup>22</sup>

Il principale atto di diritto pubblico ecclesiastico fu la legge del 19 giugno 1803 sulle comunità religiose. Il decreto, uno dei primo approvati dal Gran Consiglio, restituiva ai ventidue conventi esistenti nel Cantone i beni loro sequestrati dalla Repubblica elvetica; le amministrazioni di questi venivano tuttavia sottoposte alla sorveglianza del Governo. Erano inoltre stabilite alcune norme per la ricezione dei novizi e la vestizione di religiosi stranieri. Veniva infine previsto di studiare, in accordo con le autorità ecclesiastiche, il modo per rendere « più utili » le corporazioni religiose.<sup>23</sup> L'applicazione della legge non fu particolarmente severa: i previsti rendiconti annuali furono presto dimenticati; il Parlamento non respinse quasi mai le numerose richieste d'affiliazione di religiosi stranieri e consentì pure alle non rare richieste di soccorso da parte di

20 *Ibid.*, p. 51: il Francini attribuiva la frase al consigliere leventinese Zeglio, fratello del membro del Piccolo Consiglio.

21 *Ibid.*, p. 33-37.

22 FABRIZIO PANZERA, *Società religiosa, op. cit.*, p. 27-29.

23 *Ibid.*, p. 27-28; STEFANO FRANCSINI, *Annali, op. cit.*, p. 24-25.

conventi in difficoltà. Ad ogni modo, prima della promulgazione, il testo era stato sottoposto ai due Ordinari lombardi che, dopo qualche esitazione, avevano espresso un parere favorevole. Un assenso tacito era del resto venuto anche dalla Nunziatura apostolica di Lucerna, anche se essa fu informata solo un anno dopo. Nel 1804, il Gran Consiglio mostrò d'altro canto di non gradire misure troppo restrittive nei confronti dei regolari: respinse infatti, ritenendolo lesivo della libertà della Chiesa, un disegno di legge sull'utilità delle comunità religiose.

Un altro provvedimento — tuttavia di minor significato innovativo, giacché si limitò in pratica a riprendere norme già in vigore ai tempi della dominazione elvetica — fu quello riguardante il *placet* governativo richiesto agli ecclesiastici « nominati a dignità canonica, parrocchie titolari ed altre prebende ». La proposta di legge, fondata — volle precisare il Governo — su una consuetudine « conforme ai più sani principj di pubblica amministrazione », fu accolta dal Parlamento il 21 maggio 1810: essa aveva comunque in primo luogo lo scopo di « vantaggiare l'interesse cantonale », fissando una tassa di cancelleria per ogni placitazione accordata.

Altre decisioni del Gran Consiglio mostrarono il desiderio di rispettare la volontà e le tradizioni della Chiesa. Così ad esempio l'atto legislativo che escludeva in linea di principio la possibilità di riscattare i legati pii oppure le discussioni sulle norme riguardanti i matrimoni nel Cantone di cittadini stranieri. Per questo provvedimento, sollecitato da altri Stati e cantoni, si dovette ricorrere a un decreto esecutivo, avendo più volte il Parlamento dichiarato di ritenerlo superfluo: fece infatti osservare a diverse riprese che allo scopo bastava quanto stabilito dal Concilio di Trento.

Considerevoli ripercussioni per la Chiesa avrebbe potuto invece avere, se attuato, il distacco dalle diocesi di Como e di Milano. Nel 1803 e nel 1804 le autorità del Cantone sostennero con fermezza l'esigenza dell'erezione di un vescovado ticinese, rifiutando d'altra parte l'idea dell'unione ad una diocesi svizzera: ma la strada della separazione da Como e da Milano si rivelò subito irta di ostacoli.<sup>24</sup>

Nel 1805 furono adottate le prime misure contro la presenza abusiva di forestieri: il Franscini scrive di una « presenza strabocchevole di malviventi o sospetti » e d'altra parte dal Governo di Milano cominciavano a pervenire in forma sempre più pressante lamentele per il rifugio che trovavano sul territorio del Cantone coscritti refrattari e disertori.<sup>25</sup>

Sempre nel 1805 i poteri del Cantone dovettero occuparsi dell'allestimento del contingente militare, reso necessario dalla ripresa delle ostilità tra Francia e Austria. L'anno precedente, nel corso della sessione ordinaria di maggio il Gran Consiglio aveva approvato la legge sull'organizzazione del contingente « militare federativo » e delle milizie « sedentarie » (ossia di stanza) del Cantone. D'altra parte, pochi giorni dopo, il 2 giugno, era stato costituito il corpo della gendarmeria

<sup>24</sup> FABRIZIO PANZERA, *Società religiosa*, op. cit., p. 28 e 115-116. <sup>25</sup> STEFANO FRANSCINI, *Annali*, op. cit., p. 30-31.

cantonale, forte di 60 uomini.<sup>26</sup> Ma, per quanto riguarda il contingente federale, l'anno successivo si scoprì che nulla era stato fatto a questo proposito, malgrado le disposizioni dell'Atto di Mediazione e quelle legislative cantonali. Il Piccolo Consiglio si rivolse perciò alla popolazione con un proclama con cui incitava il Paese a svegliarsi « dal letargo e dal torpore ». Per far fronte alla spese militari si dovette poi ricorrere a un prestito forzoso: ai quattro comuni principali furono chieste 117.000 lire, 85.000 lire ai Circoli (2.250 per ciascuno), 47.000 lire ai « facoltosi ».<sup>27</sup>

Collegata all'organizzazione territoriale del Cantone fu la legge, di grande importanza, del 28 maggio 1806 sull'ammissione alla cittadinanza e al patriziato. Essa stabiliva che il conferimento della cittadinanza spettasse al Gran Consiglio, una volta ottenuto: un certificato di buona condotta morale, la promessa dell'ottenimento del patriziato in un comune del Cantone, il domicilio da 10 anni oppure il possesso, da un anno, di beni stabili del valore di almeno 8.000 fr. Le condizioni del domicilio e della proprietà potevano essere omesse a favore di persone benemerite del Cantone, mentre per i cittadini confederati bastavano due anni di domicilio o 4.000 fr. di proprietà. Un aspetto importante di questa legge riguardava la possibilità di regolare la posizione dei forestieri da tempo abitanti del Cantone. Veniva infatti stabilito che i forestieri che vi possedevano beni stabili e vi erano domiciliati da almeno 50 anni venivano riconosciuti quali cittadini cantonali. Si precisava tuttavia che per esercitare i diritti politici essi dovevano procurarsi l'iscrizione a un « patriziato ». Non tutti lo fecero — annota il Franscini — e questa mancanza procurò loro dopo il 1814, una volta caduto l'Atto di Mediazione, la condizione assai poco favorevole degli « iloti ticinesi ».<sup>28</sup>

L'anno successivo, il 22 maggio 1807, fu convertito in legge dal Gran Consiglio un altro importante progetto (connesso per molti versi al precedente), che già era stato presentato da tempo dal Piccolo Consiglio, quello sull'acquisizione del « patriziato ». La legge stabiliva che i « patrizi » o « vicini » (ossia gli appartenenti alle antiche « vicinanze » o « vicinie ») che in passato avessero avuto un diritto esclusivo al godimento delle « proprietà e redditi generali delle loro comuni » avrebbero conservato tale diritto; i cittadini patrizi di un comune del Cantone avrebbero potuto acquistare il patriziato di un altro comune, anche se non vi fossero stati domiciliati; i semplici cittadini del Cantone (cioè coloro i quali erano in possesso di un diritto di domicilio perpetuo o di cittadinanza senza essere patrizi di alcun comune) non potessero esercitare i diritti politici se non attraverso l'acquisto di un patriziato. Era infine considerato « semplice cittadino » chiunque possedesse beni stabili nel Cantone e vi fosse domiciliato da almeno cinquant'anni.<sup>29</sup> In realtà l'adozione della legge sul patriziato pose termine a uno scontro, in atto dal 1804, tra il Piccolo Consiglio, che cercava di affermare il dualismo comunale, già sancito dalla legislazione comunale della Repubblica elvetica, e il Gran Consiglio che tentava invece di

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 39-42.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 47-48.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 69-70.

salvaguardare l'egemonia patriziale. La legge del 1807 (che sancì in pratica l'identificazione del comune politico nel comune patriziale) introdusse così — secondo quanto aveva paventato il Piccolo Consiglio — « l'odiosa differenza di vicino e forestiere ».<sup>30</sup>

Con due diversi dispositivi legislativi, del 3 giugno e del 27 agosto 1807, furono inoltre adottate le norme relative al domicilio dei « non patrizi ». In conformità a quanto previsto dall'Atto di Mediazione, fu garantita a ogni cittadino svizzero la libertà di domicilio e di industria, a condizione però che fosse in possesso di una professione o comunque di mezzi di sussistenza. Gli stranieri dovevano presentare un passaporto e un certificato di buoni costumi. Infine gli stranieri, stabilitisi nel Cantone prima del 20 maggio 1803, per poter continuare a dimorarvi dovevano presentare una cauzione di 150 franchi, ad eccezione di massari, fittavoli e domestici, nonché di coloro che erano nati nel Cantone prima di tale data oppure vi si erano stabiliti da almeno 15 anni. Erano norme importanti, come fa osservare anche il Frascini, perché « affrettarono lo stato civile d'un considerevol numero di famiglie ».<sup>31</sup>

A partire dal 1806 il clima politico all'interno del Cantone era nondimeno andato appesantendosi. Nel 1806 il commissario governativo di Lugano dava informazioni poco soddisfacenti sullo stato dell'opinione pubblica nel distretto (dove serpeggiava il malumore, riscontrabile però anche altrove, per il caroviveri) e segnalava, in particolare, che i sentimenti degli ecclesiastici « volgevano al sinistro ». L'anno dopo l'abate Dalberti, commentando in una lettera a Paulus Usteri (lo studioso e uomo politico di Zurigo, che per oltre vent'anni sarebbe stato il corrispondente e il confidente dell'abate) i risultati del primo rinnovo del potere legislativo, lasciava trasparire un marcato pessimismo sull'avvenire politico del Cantone. D'altra parte a partire da quel periodo anche il clero andò mostrando insofferenza verso un sistema politico al quale imputava il diffondersi di disordini « contro le leggi ecclesiastiche, le antiche convenzioni, e il buon costume ». Con l'acuirsi poi del contrasto tra Papa Pio VII e Napoleone nel clero ticinese allo scontento verso le autorità costituite si unirono atteggiamenti d'opposizione antinapoleonica, che tesero a intensificarsi con il sopraggiungere di notizie delle sollevazioni antifrancesi allora in atto nel Tirolo e nel Vorarlberg.<sup>32</sup> Né servì certo a rasserenare l'atmosfera il colloquio avuto a Milano dal rappresentante svizzero nella capitale lombarda, barone Giovanni Marcacci, con l'Imperatore, il quale accusò dapprima apertamente le autorità ticinesi di organizzare il contrabbando e di favorire l'arruolamento di disertori italiani nei reggimenti svizzeri al servizio della Francia e finì poi per minacciare un blocco della frontiera.<sup>33</sup>

Il crescere delle difficoltà interne e l'aumentare delle pressioni esterne ebbero come risultato di frenare l'attività legislativa che andò come esaurendosi. Lo sforzo di edificazione del sistema

30 Su questi aspetti cf. PIO CARONI, « L'altra storia del patriziato », *AST*, XV (1974), 57-58, p. 7-9.

31 STEFANO FRANSCINI, *Annali*, op. cit., p. 70.

32 FABRIZIO PANZERA, *Società religiosa*, op. cit., p. 35-36.

33 STEFANO FRANSCINI, *Annali*, op. cit., p. 75-76 ; GIUSEPPE MARTINOLA (a cura di), *Epistolario Dalberti-Usteri 1807-1831*, Bellinzona, 1975, p. 26-28.

amministrativo e dell'apparato legislativo fu nondimeno bruscamente interrotto alla fine del 1810. Il 31 ottobre, il Cantone fu infatti invaso da truppe del Regno italico: un'operazione decisa dal governo di Milano, d'accordo ovviamente l'Imperatore, per stroncare un contrabbando che incrinava l'efficacia del blocco continentale. Essa mirava inoltre a porre un argine alle continue diserzioni di coscritti che oltre frontiera trovavano compiacenti nascondigli.

L'occupazione doveva quasi certamente preludere a un'annessione del Cantone (o quanto meno di una sua parte) al Regno: se tale estrema conseguenza fu alla fine evitata, quell'intervento ebbe nondimeno altre, negative ripercussioni. L'occupazione italiana « impoverì un Paese già povero » e, cosa forse ancora più grave, provocò « una generale depressione dello spirito pubblico, un affievolimento del costume morale e civico ». Essa, oltre ad aggravare la difficile situazione finanziaria e ad arrestare l'edificazione delle strutture amministrative, contribuì a intossicare il clima politico: dilagarono infatti subito sospetti di corruzione, accuse di collusione con gli invasori, intrighi. La classe dirigente finì in tal modo per perdere parte della propria credibilità.<sup>34</sup>

Un testimone diretto di quegli avvenimenti l'avvocato di Balerna Giovanni Battista Monti, in una lettera indirizzata al Dalberti, mise sotto accusa pressoché tutto il Piccolo Consiglio, riconoscendo solamente all'abate e al consigliere Franzoni di aver saputo tenere un atteggiamento fermo e coraggioso di fronte agli invasori<sup>35</sup>. E d'altra parte nelle settimane successive circolarono con insistenza voci (confermate poi anche dal colonnello Hauser, inviato straordinario della Confederazione nel Cantone) che incolpavano taluni membri del governo — e in particolare Giambattista Maggi e Francesco Capra, sindaco di Lugano — di essersi subito recati a Milano nel tentativo di strappare ogni possibile vantaggio da un'annessione che pareva ormai imminente.<sup>36</sup>

L'occupazione da parte delle truppe italiane durò fino all'ottobre del 1813, quando la sconfitta nella battaglia di Lipsia segnò l'inizio della fine per Napoleone. D'altra parte la disfatta napoleonica significò per la Svizzera la fine del periodo della Mediazione e l'aprirsi di una nuova epoca storica. Quando anche il Canton Ticino dovette, in seguito all'abrogazione dell'Atto di Mediazione, accingersi a una riforma della propria Costituzione, emersero la sfiducia, le frustrazioni, i rancori accumulati nel triennio precedente. Apparvero altresì tutte le divisioni che solcavano il Paese; non sempre, certo, imputabili all'occupazione, ma da questa se non create, approfondite. Solo nel Ticino, forse, la revisione costituzionale si rivelò difficile al punto da dover essere ripresa da capo per ben sei volte. Da tutti i dibattiti costituzionali risultò con chiarezza che Piccolo e Gran Consiglio mal volentieri si staccavano dal testo del 1803, come del resto, temendo

34 GIUSEPPE MARTINOLA, *Epistolario*, op. cit., p. 102-128; RAFFAELLO CESCHI, *Il Cantone Ticino nella crisi del 1814*, Bellinzona, 1977 (estratto da AST), p. 3-20.

35 ANGELO BAROFFIO, *Storia del Cantone Ticino da principio di sua autonomia politica ossia dal 1803 alla*

*costituzione 23 giugno 1830*, Lugano, 1882, p. 251-255.

36 GIUSEPPE MARTINOLA, *Epistolario*, op. cit., p. 125-128.

la fine del sistema federativo, a malincuore si erano separati dall'Atto di Mediazione.<sup>37</sup> Quando poi, nell'estate del 1814, la cosiddetta « rivoluzione » di Giubiasco finì per travolgere del tutto le autorità costituite — accusate di non aver saputo difendere la Costituzione del 1803 e di essersi piegati ad accettarne una (quella imposta dai rappresentanti delle potenze alleate che i rivoltosi qualificarono di « aristocratica » e di « giogo imposto ») — emerse l'attaccamento che i cittadini ticinesi avevano maturato in quegli anni per il sistema nato con l'Atto di Mediazione<sup>38</sup>. Un sistema che, pur riconoscendolo come imperfetto, cominciavano a sentire come proprio forse anche grazie all'edificio legislativo e amministrativo che in quegli anni, seppur tra mille difficoltà, la classe dirigente del Cantone era riuscita a edificare.

#### RÉSUMÉ : La naissance de l'État et de l'administration au Tessin, 1803-1813

Avec la proclamation de l'Acte de Médiation, les terres tessinoises (les anciens bailliages italiens des douze cantons souverains) se sont vues confirmer le droit de former un canton dont le nom — tiré du cours d'eau principal qui le traverse — avait déjà été proposé en 1801. Le Tessin fut divisé en huit districts, qui correspondaient grosso modo aux anciennes circonscriptions administratives ; les vallées de la Mesolcina et de la Calanca, unies deux ans plus tôt au Tessin, furent à nouveau intégrées au canton des Grisons.

La constitution cantonale prévoyait un pouvoir législatif (le Grand Conseil) formé de 110 députés, et un exécutif (le Petit Conseil), formé de neuf membres choisis parmi les parlementaires. Le mode électoral compliqué, basé sur un système censitaire, devait donner vie à un régime autoritaire, dominé par les notables. En avril 1803 se déroulèrent les élections cantonales : le 20 mai eut lieu la séance inaugurale du Grand Conseil ; deux jours plus tard, le Petit Conseil fut nommé.

Cependant, les tâches qui attendaient les autorités du nouveau canton étaient lourdes : il fallait créer un État en partant de rien, dans un pays sans expérience administrative et dont les habitants, étrangers les uns aux autres depuis des siècles, n'avaient aucune conscience de leur destin commun. Jusque là, le Tessin était un pays pauvre et peu peuplé dont l'économie reposait essentiellement sur une maigre agriculture de subsistance. S'il parvint à un certain degré d'intégration ce fut grâce à la production artisanale destinée à la consommation locale, aux échanges à travers les Alpes, à la contrebande et surtout à l'émigration. En outre, les bouleversements de 1798 provoqueront pillage et disette qui viendront s'ajouter à la pauvreté ambiante.

Il est particulièrement intéressant d'examiner le développement des institutions et de l'administration du canton organisé dès 1803 par la jeune classe dirigeante. Inscrite dans le cadre complexe des événements cantonaux et fédéraux durant la Médiation, la contribution dresse une esquisse des

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 226 ss. Cf. inoltre GIUSEPPE MARTINOLA, *Il gran partito della libertà. La rivoluzione ticinese del 1814*, Locarno, 1983, p. 11-48.

<sup>38</sup> GIUSEPPE MARTINOLA, *Il gran partito*, op. cit., 49-76 ; RAFFAELLO CESCHI, *Il Cantone*, op. cit., p. 125-144.

premières structures administratives du canton. Elle présente un bilan de l'activité législative et gouvernementale dont le processus sera brutalement interrompu au cours de l'automne 1810 par l'irruption des troupes du Royaume d'Italie. Cette occupation, décidée par Napoléon et par les autorités milanaises, allait durer trois ans.

*Traduction : Anne Baudraz*