

## IL FEDERALISMO DI CARLO CATTANEO

---

Alla radice delle concezioni federalistiche di Carlo Cattaneo stanno le sue riflessioni sull'importanza centrale rivestita dalle città italiane nella storia e nella società del nostro paese. Già nel 1835-1836 lo scrittore milanese aveva elaborato una concezione funzionale della città. Vale a dire non erano tanto il numero degli abitanti e l'estensione del tessuto urbano a qualificare come tale una città, quanto invece l'insieme delle funzioni e delle attività che essa concentrava in sé stessa e svolgeva all'interno di un territorio popoloso come polo di uffici amministrativi e giudiziari, sede di istituzioni religiose e culturali, luogo di raccolta e di irradiazione di capitali, cuore di iniziative produttive, dimora dei ricchi proprietari terrieri che vi spendevano le loro rendite alimentando il lavoro di artigiani e operai. Questa è la penetrante caratterizzazione data nel 1836 da Cattaneo dei centri urbani della penisola, le tante "patrie singolari" verso cui si indirizzava l'amore delle popolazioni italiane:

Le nostre città non sono solamente la fortuita sede d'un maggior numero d'uomini, di negozi, d'officine e di un più grosso deposito di derrate. Tali sarebbero a cagion d'esempio Birmingham, Trieste, Malta, Gibilterra; le quali non hanno *intimo vincolo morale* colle circostanti popolazioni; e si potrebbero dire città cosmopolitiche e stanno in terra come le navi ancorate stanno nel mare.

Le nostre città sono il centro antico di tutte le comunicazioni di una larga e popolosa provincia; vi fanno capo tutte le strade, vi fanno capo tutti i mercati del contado, sono come il cuore nel sistema delle vene; sono termine a cui si dirigono i *consumi*, e da cui si diramano *le industrie e i capitali*; sono un punto d'intersezione o piuttosto un *centro di gravità* che non si può far cadere su di un altro punto preso ad arbitrio.

Gli uomini vi si congregano per diversi interessi, perché vi trovano i tribunali, le intendenze, le commissioni di leva, gli archivj, i libri delle ipoteche, le amministrazioni militari e sacerdotali, le grosse guarnigioni, gli ospitali. Sono il soggiorno *de' facoltosi colle loro casse* e le loro *amministrazioni*; *il punto medio dei loro poteri*, la sede dei loro palazzi, il luogo delle loro *consuetudini* e della loro *influenza e considerazione*, il convegno delle parentele, la situazione più opportuna al collocamento delle figlie, ed agli studj ed agli impieghi della gioventù. Insomma sono un centro d'azione di una intera popolazione di duecento o trecentomila abitanti<sup>1</sup>.

La centralità delle città italiane era per Cattaneo un risultato della loro lunga storia, fin da quando nei tempi remoti dell'era romana in esse si era sostanzialmente quel "principio municipale" nel quale "presso l'interesse al bene stava l'immediata facoltà di operarlo". Il municipio era sopravvissuto all'urto delle invasioni barbariche, allorché nei centri urbani diruti e disfatti si era sviluppato "il germe d'una nuova e più intima associazione", quella della società cristiana, che aveva permesso la conservazione del "vincolo morale fra le campagne e la città". E dagli antichi municipi aveva poi preso le mosse la rinascita civile ed economica dell'età comunale, durante la quale le città erano tornate a essere "stanza di popolo armato" e di proprie magistrature: così che ai tempi di Dante poteva dirsi iniziata l'epoca moderna, con una "nazione italiana" divenuta ormai adulta e pronta ad avviare un nuovo e progressivo ordine di cose.

Negli anni precedenti le rivoluzioni del 1848 Cattaneo meditò a lungo anche sulla questione della formazione e dei caratteri costitutivi delle moderne nazioni europee, che egli considerava il risultato di un lungo processo iniziato nell'età preromana, quando i più antichi popoli del vecchio continente – etruschi, liguri, greci, celti e via dicendo – avevano dato vita ognuno a "un tutto proprio, benché compartito in varie membrature", ossia a un organismo con particolari ordinamenti, leggi e riti religiosi. Ma era stato soltanto con la fine del Medioevo e gli albori dell'evo moderno, nei primi secoli del nuovo millennio, che avevano preso forma più determinata le nuove nazioni, specie là dove un'autorità governativa "nazionale" aveva svolto un'azione unificatrice. E nella

---

costituzione delle nazioni moderne un'importanza fondamentale andava riconosciuta al processo formativo di lingue e di connesse letterature nazionali al posto del latino, lo sviluppo delle quali aveva definito in maniera più precisa i "confini naturali" delle singole nazioni e aveva alimentato lo spirito nazionale.

La nazione e la nazionalità erano quindi valori fondanti della moderna civiltà, che gli uomini – come Cattaneo scriveva nel 1843 – non dovevano mai dimenticare. E la memoria e l'amore della propria patria andavano coltivati a maggior ragione proprio dagli italiani perché essi, come lo scrittore milanese sostenne ripetutamente già nel periodo anteriore al 1848, si identificavano in una collettività nazionale, l'Italia, che poteva consapevolmente affermare il diritto a una sua distinta esistenza nel seno della nuova civiltà europea.

All'inizio del 1833, nel redigere il manifesto programmatico della Società degli editori degli "Annali universali di statistica", che prevedeva fra l'altro la pubblicazione del periodico in lingua tedesca "Das Echo", Cattaneo scriveva:

Così rischiererassi all'ingenua curiosità dello spassionato straniero il mistero della moderna Italia, tanto infedelmente interpretato dai *Bonnstetten*, dai *Lessing*, dagli *Heinse*, dagli *Eustace*, dai *Lalande*, e dall'autrice stessa della *Corinna*; onde il forestiero pur inchinandosi alle tombe di Virgilio e di Galileo saluti con rispetto anche quella generazione presso cui vive recente la memoria di *Galvani*, di *Volta*, di *Lagrange*, d'*Alfieri*, di *Massena*, di *Canova*, e tanti si annoverano degni d'essere accolti a celebrità europea, il nome dei quali non ha ancora varcato le Alpi<sup>2</sup>.

La nota di una consapevole fierezza nazionale, che non scadeva però nella boria di ambiziosi primati, risuonò da allora frequente sotto la penna di Cattaneo. Nel 1834, mosso a sdegno dalle osservazioni malevole sul conto degli italiani e della loro "pezzenteria" profuse nei *Reiseskizzen* di Karl Ferdinand Gutzkow, il milanese elevava la sua protesta contro le "lordure" raccolte per le strade d'Italia dal letterato tedesco e gli altri viaggiatori "mercenari sporcafogli d'Oltremonte":

Così trattano un paese che le sue fortune del pari che le sue calamità hanno reso sacro e venerando, e in cui non dovrebbero entrare se non come in un santuario, a piedi scalzi e capo scoperto, mostrando gratitudine alle tante cose che qui si sono imparate, e venerazione alle tante che vi restano ancora a impararsi<sup>3</sup>.

E sulla medesima linea di valorizzazione dell'apporto della cultura italiana alla civiltà europea si muovevano le considerazioni svolte nel 1845 all'esordio di un discorso pronunciato nella milanese Società d'incoraggiamento d'arti e mestieri:

Il silenzio dell'Europa ha principio dal nostro silenzio; ha principio da quella preliminare concessione che noi facciamo, d'esser secondi a tutto il mondo vivente. E noi pure abbiamo intimamente rinnovellato il nostro vivere; ma se le altre nazioni, d'ogni ruscello loro fanno cascata sonora e spumeggiante, il progresso nostro potrebbe piuttosto dirsi come l'acqua dei nostri laghi, che sembra dormire sopra immote profondità, mentre pure con tacita vena trasmette al fiume il tributo delle alpestri giogaje<sup>4</sup>.

Per il rafforzamento del sentimento nazionale e la costruzione di una più forte coscienza dell'identità collettiva in questi anni Cattaneo indicò e praticò varie vie, a partire da quella del perfezionamento delle vie di comunicazione, e in particolare delle strade ferrate, che giudicava assai importanti per l'"anima delle nazioni", dal momento che contribuivano a fondere "cento popoletti imbecilli in un corpo forte, operante e pensante". E

---

accanto alle ferrovie proponeva l'applicazione agli studi linguistici, perché a suo avviso il senso di appartenenza a una nazione derivava dalla "cultura della lingua" e si sviluppava "in ragione inversa dell'uso dei dialetti e in ragion diretta dell'uso della lingua commune"; e anche nel caso dell'Italia, specificava nel 1840, era la lingua nazionale, "solo vincolo della vita e del nome commune", "patrimonio dei poveri e dei ricchi, dei dotti e del vulgo" a segnare, "più dell'Alpi inutili e del mare non nostro, il confine e la divisa della nostra gloriosa nazione". Per questo – l'invito è del 1842 – l'idioma italiano andava potenziato e difeso nell'uso e nell'istruzione popolare contro i vernacoli e i dialetti che, "essendo segni di un'origine spesse volte nemica, perpetuano talora la discordia e la debolezza fra gli abitanti d'una patria commune".

L'augurio della graduale sostituzione della lingua ai dialetti non voleva tuttavia dire per Cattaneo misconoscere e condannare la letteratura dialettale come si era venuta svolgendo nel corso dei secoli; infatti i poeti dialettali esprimevano meglio della letteratura in lingua "il vero stato degli animi e delle anime" e rispecchiavano dal vivo abitudini, tradizioni, sentimenti dei ceti popolari:

Quando si guarda la poesia vernacola come monumento di civiltà; come campo in cui più liberamente si svolge lo spirito fugace del tempo e l'indole locale degli uomini; come strumento che giunge ad operare entro le latebre più intime della società; e urta e rompe i fili delle pertinaci tradizioni domestiche, e quindi affretta e sprona il corso del pensiero e il progresso delle generazioni: allora io oso dire che le più terse ed elaborate squisitezze della poesia academica perdono gran parte dell'infecundo lor pregio<sup>5</sup>.

Lingua e dialetto si collocavano quindi secondo Cattaneo su due piani distinti ma comunicanti; ed erano il riflesso, a livello dell'espressione e della comunicazione, dell'esistenza nella più generale realtà storica, economica, culturale e amministrativa dell'Italia di un'altra coppia di entità non opposte, ma integrantisi fra loro, la grande e la piccola patria. L'individuazione di questo rapporto non conflittuale tra la patria nazionale e quella regionale o municipale fu infatti un altro degli elementi centrali del pensiero cattaneano come si venne definendo verso la metà degli anni trenta e che resterà uno dei cardini della sua visione del federalismo nel periodo della maturità.

Cattaneo accennò per la prima volta a questo nesso nella recensione del 1836 a un'opera dedicata da Ignazio Cantù alle vicende della Brianza, dove si legge:

L'istoria particolare di questo territorio è un tributo che Ignazio Cantù rende alla piccola patria: ma nello stesso tempo non fa torto alla patria grande; perché l'attenzione delle moltitudini difficilmente può chiamarsi alle gravi istorie nazionali se non per la via di questi orgoglietti di municipio<sup>6</sup>.

Anni dopo, nel 1844, Cattaneo tornò in forma più meditata sul tema nell'"avviso" premesso alle *Notizie naturali e civili su la Lombardia*, il volume che era stato preparato in occasione del sesto congresso annuale degli scienziati italiani (che in quell'anno si teneva a Milano) e i cui scopi erano così indicati:

Recare alla scienza una perenne dote d'accurati e sicuri fatti; recare alle singole patrie municipali e alla patria comune quell'intima e verace cognizione di sé medesime, per la quale il pubblico bene si pensa e si opera entro i confini del possibile e dell'opportuno, e senza mistura di mali; aggiungere a molti un impulso perpetuo al

---

lavoro, coll'allettamento d'una vasta pubblicità data al più minuto studio locale;...infondere agli studii nazionali quell'unità e quell'efficacia che non deriva da vincoli importuni o sospetti, ma surge spontanea dalla natura stessa delle cose di fatto, le quali, essendo parti d'uno stesso ordine universale, riescono spontaneamente coordinate e concordî<sup>7</sup>.

Le *Notizie* si chiudevano con una rivendicazione dell'apporto dato dalla Lombardia alla civiltà nei più vari campi, dall'arte alla letteratura, dalla scienza all'agricoltura. Ma è significativo che questo orgoglioso richiamo alle glorie lombarde si aprisse con una commossa rievocazione delle esperienze belliche dell'armata "italica" dei tempi napoleonici, nella quale avevano militato uomini provenienti dalle più varie parti d'Italia. Ed è questa una chiara testimonianza che Cattaneo, in questa densa e serrata pagina, nel parlare in maniera così calda dei meriti della sua regione, aveva in mente anche la "grande" patria, sulla linea dell'assidua difesa della "nazione" italiana contro le critiche degli stranieri da lui intrapresa sin dalla prima gioventù:

Lo straniero vede chi noi siamo. I nostri padri furono più prodi che fortunati; e noi possiamo dire che la nostra generazione fu simile alle trapassate. Vivono ancora fra noi le reliquie di quegli eserciti che, improvvisati da Napoleone, militarono sotto le mura di Gerona e di Valenza, sui campi sanguinosi d'Austerlitz e di Raab, che dopo aver combattuto a Malo-Jaroslavetz conservarono su la Beresina una disciplina e una alacrità superiore ai disastri; e in guerra che tornava a gloria d'altra nazione poco lodata per gratitudine, sostennero, fin dopo la caduta del loro capo, tutti i doveri della fedeltà militare.

Noi abbiamo recato il nostro tributo alle lettere, alle arti, alla filosofia, alle matematiche, all'idraulica, all'agricoltura, all'elettrologia; l'Eneide di Virgilio e il Giorno del Parini, il Duomo e la Certosa, il libro dei Delitti e delle Pene e i primi calcoli della balistica, tutta l'arte dei canali navigabili, i prati perenni, la pila voltiana. Noi, senza dirci migliori degli altri popoli, possiamo reggere al paragone di qual altro siasi più illustre per intelligenza, o più ammirato per virtù; e aspettiamo che un'altra nazione ci mostri, se può, in pari spazio di terra le vestigia di maggiori e più perseveranti fatiche. E' una scortese e sleale asserzione quella che attribuisce ogni cosa fra noi al favore della natura e all'amenità del cielo; e se il nostro paese è uberoso e bello, e nella regione dei laghi forse il più bello di tutti, possiamo dire eziandio che nessun popolo svolse con tanta perseveranza d'arte i doni che gli confidò la cortese natura<sup>8</sup>.

Accanto ai due punti della città e del nesso tra patria nazionale e patria municipale un terzo elemento essenziale nella definizione delle basi ideali del federalismo cattaneano è quello del valore della libertà degli individui e dei popoli.

Già prima del Quarantotto, nonostante le cautele imposte da una censura vigile e sospettosa come quella stabilita dall'Austria in Lombardia, Cattaneo manifestò più volte con coraggio la sua fede nel valore fondante di una libertà che andava al di là di quella limitata alla sfera dell'agire economico e che investiva invece il complesso della società civile. A questo proposito appare significativo il passo inserito dall'ancor giovanissimo milanese nel suo primo scritto dato alle stampe nel 1822, dove si legge:

L'uomo in società esercita la sua relativa *indipendenza*; e in faccia alla natura alla cui rozza influenza si va sempre più sottraendo, e in faccia a' suoi simili coi quali non è tenuto che ad un ricambio d'uffici rimanendo

---

libero disponente del proprio avere; e in faccia al poter civile il quale non può farselo servo, ma deve egli stesso servire a lui.

L'uomo in società è *libero* poiché per di lei mezzo rimuove i più forti ostacoli che gli impediscono l'esercizio de' suoi poteri. Poiché non è libertà la facoltà di bruteggiare e di delinquere, e l'impotenza al mal fare forma il vero trionfo della legale libertà. Egli è obbligato a concorrere alle opere sociali, ma concorrendo a sostenere una potenza che lo perfeziona e lo difende, promuove il proprio bene e serve a se stesso<sup>9</sup>.

E il richiamo all'idea della libertà globalmente intesa come condizione di uno sviluppo progressivo, in linea con le vedute del più avanzato liberalismo europeo, tornò in vari degli scritti che segnarono l'intensa attività pubblicistica iniziata da Cattaneo a partire dal 1833. E basterà ricordare che proprio nel 1833, nel saggio sulle tariffe daziarie americane, il milanese insisteva sul legame esistente fra la fioritura economica e culturale del paese americano e il suo libero sistema politico, il quale garantiva "certezza di possessi e di stato personale, divisione e precisione di poteri, e assenza di predominio soldatesco, o teocratico": una condizione che, insieme alla "sapiente imparzialità della legge" e alla "facoltà data a tutti di sfogarsi liberamente", assicurava lo sviluppo di un pacifico benessere.

Il federalismo cattaneano, rimasto allo stato embrionale nel periodo precedente il 1848, cominciò a dispiegarsi e a prendere forma via via più definita sotto l'urgere degli eventi rivoluzionari del cosiddetto "anno dei miracoli" e poi, negli anni seguenti, per le sollecitazioni derivanti dalla riflessione sulle cause del fallimento della rivoluzione.

Alla vigilia delle Cinque giornate, nel corso delle quali Cattaneo svolse un ruolo direttivo fondamentale, lo scrittore milanese, avvertito la sera del 17 marzo da un suo conoscente che in seguito alla vittoriosa rivoluzione popolare di Vienna anche in Lombardia sarebbe stata abolita la censura, preparò il programma di un giornale da pubblicare l'indomani. In quelle pagine Cattaneo salutava anzitutto la vittoria dei principi di libertà e di nazionalità che avevano scosso come un terremoto il suolo dell'Europa e chiedeva per la Lombardia la formazione di una libera milizia nazionale, con il conseguente allontanamento delle truppe straniere. E subito dopo veniva indicata la prospettiva di un patto federale fra tutte le patrie "libere" e "armate" dell'Impero asburgico, sul modello della Svizzera e del Belgio:

Sì, ognuno abbia d'ora in poi la sua lingua, e secondo la lingua abbia la sua bandiera, abbia la sua milizia; *guai agli inermi!* Abbia la sua milizia; *ma la rattenga entro il sacro claustro della patria*, affinché l'obediienza dei popoli sia spontanea e legittima, e quindi debba serbarsi legittimo e giusto il comando. Oltre al limite del giusto non v'è più obediienza.

Queste patrie, *tutte libere, tutte armate*, possono vivere l'una accanto all'altra, senza nuocersi, senza impedirsi. Anzi, nel nome d'un *principio commune* a tutte, possono avere un pegno di *reciproca fede*, un'assicurazione invincibile contro ogni forza che le minaccia<sup>10</sup>.

Dopo le Cinque giornate, nei brevi mesi dell'autogoverno di Milano e della Lombardia dopo l'insurrezione vittoriosa, Cattaneo fu un intransigente difensore della causa della libertà dei popoli, sia della Lombardia (e per questo si oppose risolutamente alla "fusione" con i monarchici Stati sardi) che delle altre regioni del paese; e per questo propose lo scenario di un'Assemblea costituente nazionale eletta a suffragio universale alla quale demandare i futuri ordinamenti italiani.

Ritornati gli austriaci a Milano (agosto 1848), cominciò il lungo esilio di Cattaneo, che nei primi mesi del forzato allontanamento dall'Italia redasse lo scritto *L'insurrection de Milan en 1848* che, apparso in francese a Parigi negli ultimi giorni dell'ottobre, segna l'inizio del suo lavoro storiografico sulle rivoluzioni del Quarantotto. Il principale filo interpretativo dell'opera era costituito dalla contrapposizione fra il partito "nazionale", animato dagli ideali della democrazia e del progresso, e il partito "retrogrado", capeggiato dalla fazione degli aristocratici, sempre pronti ad anteporre ai grandi principi della rivoluzione italiana i propri circoscritti interessi di casta e quindi a sacrificare la libertà. Ma, quel che più importa, in quello scritto Cattaneo tracciava per la prima

---

volta le linee guida delle sue vedute federalistiche, incentrate sull'ansia della libertà, conseguibile in Italia solo con istituzioni democratiche e autonomistiche.

Il suo disegno fu presentato in forma più articolata nel libro *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra*, apparso nel febbraio 1849, il cui intento politico più immediato era quello di ammonire gli italiani a non ripetere l'errore commesso nel corso del Quarantotto affidandosi ciecamente ai moderati e al Piemonte regio, rinunciando così alla propria libertà. Tenendo presente la possibilità che a Roma – dove il 9 febbraio 1849 era stata proclamata la repubblica – fosse possibile convocare una Costituente nazionale, Cattaneo prospettava una proposta per il futuro assetto politico dell'Italia il cui asse portante era costituito dal rapporto fra l'esigenza unitaria e le autonomie o "padronanze" locali:

Ogni stato d'Italia deve rimaner sovrano e libero in sé. Il doloroso esempio dei popoli della Francia, che hanno conquistato tre volte la libertà, e mai non l'hanno avuta, dimostra vero il detto del nostro antico savio, non potersi conservare la libertà se il popolo non vi tien le mani sopra; sì ogni popolo in casa sua, sotto la sicurezza e la vigilanza degli altrui tutti. Così ne insegna la sapiente America. Ogni famiglia politica deve avere il separato suo patrimonio, i suoi magistrati, le sue armi. Ma deve conferire alle comuni necessità e alle comuni grandezze la debita parte; deve sedere con sovrana e libera rappresentanza nel congresso fraterno di tutta la nazione; e deliberare in comune le leggi che preparano, nell'intima coordinazione e uniformità delle parti, la distruttibile unità e coesione del tutto<sup>11</sup>.

Cattaneo tornò a proporre in maniera più meditata le sue riflessioni sull'ordinamento federale italiano nelle *Considerazioni* sul primo volume dell'*Archivio triennale* (la monumentale raccolta di testi e documenti sulla rivoluzione del 1849 alla quale egli dedicò le sue assidue fatiche tra il 1849 e il 1851), le quali videro la luce nel settembre 1850. In queste pagine l'accento tornava a battere con forza sulla necessità della libertà, del decentramento, dell'autonomia delle parti costitutive della nazione italiana quali sarebbero risultate alla fine di un indispensabile riassetto della grande paria che avrebbe sostituito a una geografia politica fondata su pochi, grandi Stati artificiali una costellazione di un numero assai maggiore di piccole entità statali a reggimento democratico, di "repubbliche" composte ciascuna di più comuni o municipi:

Il numero delle parti non importa, purché abbiano, tutte egual padronanza e libertà: e l'una non abbia titolo a far servire a sé alcun'altra, tirandola a sé, e distraendola dal nodo generale. Tra la padronanza municipale e la unità nazionale non si deve frapporre alcuna sudditanza o colleganza intermedia, alcun partaggio, alcun *sonderbund*. I *sonderbundi* dell'Italia sono quattro: il borbonico di otto milioni e più; l'austriaco di sei, e se lo si considera anche arbitro dei ducati, poco meno di nove; il sardo di cinque o poco meno; il pontificio di tre. Queste segreganze sono tutte nemiche tra loro: le prime, perché aspirano a ingrandirsi a spesa delle altre: l'ultima perché sa di essere insidiata da tutte. E così hanno tutte interesse a guerreggiarsi, e godono empicamente dell'altrui sventura e dell'altrui disonore.

E ancora:

Colla nuova coscienza di fratellanza e di nazionalità che l'esperienza dei secoli e la scuola della sventura, e le ingiurie degli stranieri infusero all'Italia, nulla sarebbe a temersi se fossero le repubbliche pur minute come nella Svizzera. Tanto maggiore sarebbe in loro la necessità di abbracciarsi, affine di proteggersi in terra e in mare

---

contro le colossali potenze del secolo, e di esercitare il commercio fraterno in più vasto campo, e di deliberare leggi uniformi e strade e monete, e di accomunarsi i diritti privati, salva sempre *la intera padronanza d'ogni popolo in casa sua*. Insegnò Machiavelli che un popolo, per conservare la libertà deve *tenervi sopra le mani*. Ora, per tenervi sopra le mani, ogni popolo *deve tenersi in casa sua la sua libertà*. E poiché, grazie a Dio, la lingua nostra non ha solo i *diminutivi*, diremo che quanto meno grandi e meno ambiziose saranno di tal modo le *repubbliche*, tanto più saldo e forte sarà il *republicone*, foss'egli pur vasto, non solo quanto l'Italia, ma quanto l'immensa America<sup>12</sup>.

E le *Considerazioni* si chiudevano con altre due indicazioni programmatiche che da allora in poi saranno due nodi tematici tipici del pensiero di Cattaneo: ossia la "nazione armata" di cittadini-soldati da sostituirsi agli eserciti stanziali, costosi e pericolosi per le sorti della libertà, e gli Stati Uniti d'Europa, conviventi pacificamente nel reciproco rispetto.

In sostanza, dunque, come avrebbe continuato a ripetere fino al 1851, Cattaneo giudicava costruzioni artificiali e innaturali i maggiori Stati italiani (borbonico, austriaco, sardo e pontificio), e per questo li definiva *Sonderbund*, ossia entità prive al loro interno di legami organici e fondati su valide ragioni; entità che andavano quindi dissolte per restituire a pienezza di libera vita le tante e tante patrie singolari, le repubbliche o le "giurisdizioni", padrona ognuna in casa propria nel seno dello Stato nazionale.

L'esigenza di Cattaneo di legittimare con l'analisi storica l'esistenza di quelle circoscrizioni intermedie fra comuni e nazione (gli "Stati" o "giurisdizioni"), che rappresentava un elemento centrale della visione federalista che era andato via via elaborando, lo indussero a riflettere sulle millenarie vicende delle città italiane. Nacque il saggio del 1858 su *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, nel quale Cattaneo insisteva sulla diffusa e multisecolare presenza nella penisola di un tessuto di aggregazioni mediane formate dalla mutua integrazione fra le città maggiori, sedi di "mercati stabili, vaste officine, porti alimentati da lontani commerci", e le campagne circostanti:

Questa adesione del contadi alla città, ove dimorano i più autorevoli, i più opulenti, i più industri, costituisce una persona politica, uno stato elementare, permanente e indissolubile. Esso può venire dominato da estranee attrazioni, compresso dalla forza di altro simile stato, aggregato ora ad una ora ad altra signoria, denudato d'ogni facoltà legislativa o amministrativa. Ma quando quell'attrazione o compressione per qualsiasi vicenda viene meno, la nativa elasticità risorge, e il tessuto municipale ripiglia l'antica vitalità. Talora il territorio rigenera la città distrutta. La permanenza del municipio è un altro fatto fondamentale e quasi comune a tutte le storie italiane<sup>13</sup>.

Gli avvenimenti del 1859-60, che portarono alla formazione dell'Italia unita, e quelli del primo periodo unitario sollecitarono Cattaneo a ripensare, con rinnovato impegno intellettuale, il nodo problematico unità-federazione; e l'esito di questa riflessione fu la riconferma sostanziale della scelta autonomistico-federativa, ma con gli aggiustamenti e le specificazioni suggeriti dalla nuova situazione politica italiana, che evolveva verso la creazione di uno Stato monarchico fortemente accentrato e ristrettamente censitario, in linea con le tendenze degli altri Stati liberali europei.



---

Nel nuovo contesto Cattaneo giudicò velleitario e poco realistico continuare a presentare alla pubblica opinione un disegno di Stato federale imperniato – come aveva detto sin da allora – sulle piccole “giurisdizioni” cittadine allargate ai contadi contermini, sulle “repubbliche”, sulle tante piccole entità statali che sarebbero dovute sorgere dalla scomposizione dei vari *Sonderbund*, cioè degli Stati esistenti fino al 1859-1860. Per questo il rinnovato programma federale sostenuto da Cattaneo dalla metà del 1860 si sintetizzava ancora nella formula “Stati uniti” d’Italia; solo che queste parole non indicavano più le tante “repubbliche” o patrie singolari identificabili sulla base delle particolari vicende storiche, delle tradizioni peculiari, degli intrecciati rapporti delle singole città con i contorni circostanti, ma avrebbero dovuto rispecchiare la geografia politica degli Stati italiani dalla Restaurazione in avanti, che le annessioni al Piemonte andavano invece obliterando. La vita politica e amministrativa della nuova Italia si sarebbe dunque dovuta articolare su due piani di “potere legislativo” integrati fra loro nel rispetto della massima libertà “pianta di molte radici”: quello comune e nazionale, e quello delle singole parti o “regni”, perché sarebbe stato un errore violentare “la vita legislativa dei vari regni”, togliere loro “quel massimo grado di progresso” che ognuno di essi avesse raggiunto in un determinato ambito e modellare gli ordinamenti delle tante varie parti del paese sul modello accentratore del Piemonte. Scriveva infatti Cattaneo nella prefazione al nono volume della sua rivista “Il politecnico”, in data luglio 1860:

Non si tratta di dicentrare, poiché l’accentramento ancora non esiste; ma di coordinare la vera e attuale vita legislativa degli stati italiani a un principio di progresso comune e nazionale. *Tutto ciò che dev’essere commune, dev’essere assolutamente e altamente progressivo*; il ritorno dell’Italia sul campo della legislazione dev’essere degno dell’antica sua grandezza e maestà<sup>14</sup>.

L’impegno di Cattaneo per un ordinamento federale incentrato sugli Stati o “Regni” storici e non sulle “regioni” (vocabolo che gli pareva “poco felice”), con proprie assemblee destinate a legiferare sulle specifiche materie locali e sui particolari bisogni delle varie popolazioni procedendo d’accordo con la “legislazione nazionale”, fu ribadito con forza nei mesi e negli anni seguenti. E questa scelta antiaccentratrice si applicò in particolare su aspetti essenziali della vita del paese come l’istruzione e l’ordinamento amministrativo.

Per quel che riguarda l’istruzione e l’educazione sin dall’inizio del 1860 Cattaneo aveva manifestato la sua preoccupazione per il proliferare di una invadente burocrazia che si ramificava all’ombra del centralismo nei vari settori della pubblica amministrazione e in particolare di quella relativa alla scuola. Egli denunciava pertanto la formazione di un “complicato sistema di vigilanza e di delazione” che poneva alla testa delle strutture educative

non solamente un ministro colla numerosa sua segreteria, ma quattordici consiglieri pagati, sette consiglieri gratuiti, quattro ufficiali del consiglio, tre ispettori generali, un consultore legale, e in ogni singola provincia due ispettori per le scuole letterarie, un ispettore delle normali, un regio provveditore, un consiglio stipendiato con un segretario, tre classi d’ispettori delle scuole primarie da moltiplicarsi pel numero delle provincie, oltre ai rettori, direttori e presidi degli stabilimenti scientifici<sup>15</sup>.

Ben altro criterio ispiratore era invece necessario alle istituzioni scolastiche e scientifiche, quello della libertà e dell’autonomia: scuola e ricerca non andavano quindi “tagliate sul letto di Procupe”, ma dovevano essere lasciate alla loro “libera e spontanea emulazione”.

Venendo poi ai problemi connessi all’assetto delle amministrazioni locali (comunali e provinciali) Cattaneo fu indotto a occuparsene in maniera diretta quando, alla metà del 1864, governo e Parlamento strinsero i tempi per definire in senso centralistico la questione dell’unificazione amministrativa. Si apriva così la strada a quella legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 – una sorta di “codice del diritto amministrativo comune” – che circoscriveva sulla base di elevati livelli censitari il corpo elettorale per i comuni e le provincie, liquidava i progetti relativi alla istituzione di enti regionali intermedi, conservava la nomina regia dei sindaci, affidava ai prefetti la tutela sui comuni e restringeva in ambiti limitati l’attività dei corpi elettivi locali. In un momento decisivo per la definizione del rapporto fra amministrazione centrale e amministrazione periferica, mentre lo scenario degli Stati uniti d’Italia sfumava nelle nebbie di un incerto futuro, Cattaneo intervenne nel dibattito in corso soprattutto per richiamare con forza davanti all’opinione pubblica l’importanza delle libertà locali.

---

Nacquero così le lettere al torinese “Diritto” del giugno-luglio 1864, al centro delle quali stava la questione delle autonomie comunali; passava invece in secondo piano il problema dell'istituzione dei corpi legislativi regionali o statali, a proposito dei quali Cattaneo si limitava a dire che essi erano necessari “a riparare le intemperanze dei poteri nomadi e supplire le insufficienze dell'autorità centrale, involta sempre nelle tenebre dell'ignoto”<sup>16</sup>.

I comuni, “plessi nervi della vita vicinale”, avevano bisogno per esistere e svilupparsi del massimo grado di “padronanza”, e la loro libertà si sarebbe ripercossa con effetti benefici sull'intera collettività nazionale perché, scriveva Cattaneo, “i comuni sono la nazione... nel più intimo asilo della sua libertà”<sup>17</sup>. Questo era il voto dell'intelligenza critica e della ragione. Ma nella pratica effettuale le lettere cattaneane dovevano constatare con preoccupazione che invece la regolamentazione imposta alle amministrazioni municipali italiane applicando la legge piemontese del 1859 soffocava con il suo impianto centralizzatore le libere manifestazioni delle energie locali nel loro spontaneo dispiegarsi. Anzitutto lo scrittore milanese, favorevole al suffragio universale<sup>18</sup>, deplorava la ristrettezza del corpo elettorale, che escludeva dal voto amministrativo la maggioranza degli abitanti<sup>19</sup>. E in secondo luogo rilevava che la normativa vigente aveva fatto del sindaco un “ufficiale del governo” e il “capo” dell'amministrazione municipale, e non l’“agente” scelto dai consiglieri comunali per “seguire i loro ordini e far tutto quello che potrebbero far essi se fossero adunati”. In sostanza, osservava Cattaneo, i moderati saliti al potere avevano tratto ispirazione dal sistema accentratore di Napoleone, allorché nel Regno italico e nelle regioni della penisola annesse all'Impero i lacci della centralità avevano avvolto i municipi lasciando loro il solo “diritto d'obediienza” e facendone “l'ultima appendice e l'infimo strascico della prefettura e della viceprefettura”<sup>20</sup>.

Con solide ragioni Cattaneo metteva poi in risalto il pericolo costituito per la sopravvivenza di tante comunità minori da quegli orientamenti della dottrina amministrativa – fatti propri dal ceto politico di governo – i quali consideravano come un elemento negativo la frantumazione eccessiva degli enti locali di base e sostenevano l'opportunità di un accorpamento dei comuni più piccoli<sup>21</sup>. A giudizio dello scrittore milanese invece i comuni, quali che fossero il numero degli abitanti e l'estensione territoriale, costituivano “un fatto spontaneo di natura come la famiglia”, e godevano quindi di una sorta di legittimazione che avrebbe dovuto impedire una loro rimodellazione sulla base di schemi uniformi, arbitrari e astratti. E del resto un esame comparativo del livello di efficienza funzionale rapportato alle dimensioni demografiche dei comuni di due realtà regionali tanto diverse come la Lombardia e il Piemonte sembrava a Cattaneo offrire forti ragioni a favore della permanenza delle piccole entità municipali. Infatti in Lombardia su 2.242 comuni la maggioranza di essi (1.353) non arrivava a mille anime, solamente 151 avevano una popolazione superiore ai tremila abitanti, mentre la media era di 358 individui. In Sicilia invece, che contava un numero di municipi molto minore, la percentuale dei comuni medi e grandi era molto più elevata, tanto che la media degli abitanti era di 6.681, diciotto volte superiore a quella della Lombardia. Eppure, argomentava Cattaneo, era soprattutto in virtù della sua capillare nervatura comunale che l'Insubria risultava essere fra tutte le regioni italiane la più “dotata di strade, di scuole, di medici condotti e d'ogni altra comunale provvidenza”, mentre invece la Sicilia appariva gravemente carente in fatto di infrastrutture e di servizi civili. E poiché era preferibile “vivere amici in dieci case, che vivere discordi in una sola”, la conclusione che si doveva ricavare dall'analisi condotta nelle lettere al “Diritto” era questa:

Si lasci libero corso a quello spontaneo moto che conduce ad un'equabile diffusione delle franchigie amministrative. Si rispetti in ogni più modesto popolo quella natural dignità che lo porta a disporre di sé piuttosto a suo genio che a senno altrui, e ad esser tenuto valere in ogni cosa quanto i suoi vicini. L'esempio, l'imitazione, l'emulazione, la stessa invidia faranno ben più a pareggiare le condizioni dei vicini, che non farebbe una dipendenza sdegnosa e ricalcitante<sup>22</sup>.

- <sup>1</sup> C. Cattaneo, *Scritti economici*, a cura di A. Bertolino, Firenze, 1956, vol. 1°, p. 116-117.
- <sup>2</sup> C. Cattaneo, *Scritti politici*, a cura di M. Boneschi, Firenze, 1964-1965, vol. 3°, p. 223.
- <sup>3</sup> C. Cattaneo, *Scritti storici e geografici*, a cura di G. Salvemini e E. Sestan, Firenze, 1957, vol. 1°, p. 10-11.
- <sup>4</sup> C. Cattaneo, *Scritti economici*, cit., vol. 3°, p. 3-4.
- <sup>5</sup> C. Cattaneo, *Scritti letterari*, a cura di P. Treves, Firenze, 1981, vol. 2°, p. 210.
- <sup>6</sup> C. Cattaneo, *Scritti storici...*, cit., vol. 1°, p. 15.
- <sup>7</sup> C. Cattaneo, *Scritti storici...*, cit., vol. 1°, p. 328.
- <sup>8</sup> C. Cattaneo, *Scritti storici...*, cit., vol. 1°, p. 432-433.
- <sup>9</sup> C. Cattaneo, *Scritti filosofici*, a cura di N. Bobbio, Firenze, 1960, vol. 1°, p. 9-10.
- <sup>10</sup> C. Cattaneo, *Tutte le opere*, a cura di L. Ambrosoli, Milano, 1967, vol. 4°, p. 72.
- <sup>11</sup> *Ibidem*, p. 703-704.
- <sup>12</sup> C. Cattaneo, *Tutte le opere*, a cura di L. Ambrosoli, Milano, 1974, vol. 5°, p. 648-650.
- <sup>13</sup> C. Cattaneo, *Scritti storici...*, cit., vol. 2°, p. 386-387.
- <sup>14</sup> C. Cattaneo, *Scritti politici*, cit., vol. 4°, p. 78-79.
- <sup>15</sup> C. Cattaneo, *Scritti politici*, cit., vol. 1°, p. 212.
- <sup>16</sup> Le lettere (titolate *Sulla legge comunale e provinciale*) apparvero nel "Diritto" del 10, 22, 29 giugno e 8 luglio 1864; sono ristampate in C. Cattaneo, *Scritti politici*, cit., vol. 4°, p. 414-440 (la citazione è a pagina 421).
- <sup>17</sup> *Ibidem*, p. 422
- <sup>18</sup> *Ibidem*, p.416. Cattaneo ricordava che il suffragio universale era contemplato nella normativa stabilita in età teresiana per i comuni della Lombardia austriaca.
- <sup>19</sup> *Ibidem*, p. 421-422.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, p. 419-422.
- <sup>21</sup> Non sarà inutile ricordare che anche Mazzini nel 1861, nel negare (in implicita contrapposizione a Cattaneo) l'esistenza di elementi validi "per le aggregazioni artificiali di stati e provincie" e per soluzioni di tipo federale, si era pronunciato a favore di un accorpamento dei comuni in entità più grandi, con funzioni amministrative tali da permettere loro di "provvedere coi proprii mezzi al soddisfacimento dei proprii bisogni materiali e morali". Secondo Mazzini, che ammetteva la "regione" come "zona intermedia indispensabile tra la Nazione e il Comune", ognuna delle dodici regioni da lui previste avrebbe dovuto comprendere circa cento comuni, ciascuno dei quali con una popolazione non inferiore ai ventimila abitanti (G. Mazzini, *Dell'unità italiana*, in id. *Scritti editi e inediti*, edizione nazionale, vol. 3°, p. 308 e 331-334).
- <sup>22</sup> C. Cattaneo, *Scritti politici*, cit., vol. 4°, p. 436-437.