



Università degli Studi dell'Aquila

150 anni *di* Sanità pubblica in Italia



L'Aquila, 16 settembre 2011



1861 > 2011 > >
150° anniversario Unità d'Italia



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'AQUILA



ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DELL'AQUILA



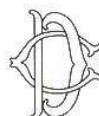
IPASVI

COLLEGIO DEGLI INFERMIERI PROFESSIONALI, ASSISTENTI SANITARI, VIGILATRICI D'INFANZIA
DELLA PROVINCIA DELL'AQUILA

SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA



SENATO DELLA REPUBBLICA



CAMERA DEI DEPUTATI

COMITATO DI PRESIDENZA

Prof. F. di Orio, Dott. M. Ortu, Prof. F. Lancia, Dott. G. Chiodi, Dott. A. Del Corvo, Dott. M. Cialente,
Dott. G. Silveri, Prof.ssa G. Cifone, Prof. E. Alesse, Prof. G. Amicucci, Prof. S. Necozone,
Prof. G. Macchiarelli, Prof. E. Scarnati

COMITATO ORGANIZZATORE

Prof.ssa C. Leuter, Prof. M. Bologna, Prof. M. Giannoni, Dott.ssa A. M. Angelone,
Dott. M. Stornelli, Dott.ssa F. Vulpiani

ISBN 978-88-87952-45-2

© 2011 - Università degli Studi dell'Aquila

Il controllo della salute pubblica nel Regno di Sicilia (secoli XVI-XIX)

CRAXI L.* - MALTA R.**

*Dottore di ricerca - Università degli Studi di Palermo

**Dipartimento di Biopatologia Medica e Biotecnologie Mediche e Forensi - Università degli Studi di Palermo

L'Italia ha avuto, tra la fine del medioevo e l'inizio dell'età moderna, un ruolo pionieristico nello sviluppo di un sistema di gestione della salute pubblica e, dunque, nell'organizzazione di strutture e metodi di politica sanitaria. Tra XIV e XVI secolo i maggiori stati dell'Italia settentrionale, stimolati dall'esigenza di rispondere a necessità contingenti quali il diffondersi dell'epidemia di peste della metà del Trecento, elaborarono "una organizzazione sanitaria d'avanguardia, notevolmente in anticipo sul resto d'Europa" (Cipolla 1977). Il sorgere di tali strutture e della relativa legislazione non fu opera della classe medica, ma fu frutto dell'evoluta tradizione amministrativa di molti stati italiani pre-unitari, ed è dunque inquadrabile nel più ampio processo di accentramento e strutturazione dell'apparato amministrativo, che caratterizza la nascita dello Stato moderno.

Nel complesso, sul piano dell'organizzazione di strutture e metodi di politica sanitaria è individuabile, tra gli stati italiani pre-unitari, un profilo evolutivo comune e un elevato livello di scambio di informazioni, che determina per certi versi un'unità sul piano sanitario. In un quadro sostanzialmente omogeneo, il caso della Sicilia e del Meridione è in parte diverso: soggetta a contagi per il suo ruolo di crocevia commerciale del Mediterraneo, l'isola organizzò anch'essa sistemi di controllo sanitario di carattere contingente o permanente, ma in tempi e con modalità differenti, rivelando "sfasature rispetto al quadro di riferimento nazionale" (Raffaele 1985).

In assenza di studi sistematici sull'argomento, l'obiettivo della ricerca è stato quello di delineare lo strutturarsi e l'evolversi del sistema di gestione della salute pubblica nel Regno di Sicilia, dall'inizio dell'età moderna fino all'epoca della Luogotenenza (1816-1860), di sottolineare le peculiarità del caso siciliano, enucleando le possibili cause di tali specificità, e di capire inoltre se esista una soluzione di continuità nell'operato dei diversi organi, che col trascorrere del tempo si avvicinavano nella gestione della materia della salute pubblica. A tal fine sono state analizzate l'articolata legislazione in materia e la ricca documentazione prodotta dagli organi competenti.

Diversi organismi nel corso del tempo si occuparono della materia della sanità e dell'assistenza pubblica nel Regno di Sicilia, con una commistione di competenze che è tratto caratteristico dello stato moderno ai suoi esordi. In base a quanto emerso dalla ricerca, l'evento che stimola nell'isola una prima forma di specifica organizzazione sanitaria è la peste del 1575; in tale occasione l'istituzione di un Magistrato di Salute (1575) denota una tendenza alla specializzazione delle funzioni di controllo della salute pubblica da parte dello Stato. Benché tale organo godesse di ampia giurisdizione e fosse indipendente dal viceré, la sua competenza era limitata al solo territorio palermitano, mentre il ruolo di sovrintendenza generale sugli affari di salute pubblica spettava ancora ad un'istituzione con competenze molto ampie e variegate, il Tribunale del Real Patrimo-

nio - supremo organo dell'amministrazione finanziaria -, cui ogni deputazione di sanità locale era tenuta a rendere conto.

Il Magistrato di Sanità nasce come filiazione e appendice del Senato di Palermo, in virtù di un'espansione delle competenze del Senato stesso, cui dal sovrano viene affidato, in una situazione di emergenza, l'arduo compito di gestire e controllare il contagio. Al momento della sua istituzione esso risulta presieduto - come sarà sempre da ora in poi - dal pretore di Palermo, e composto dal capitano di giustizia della città e da diciannove cavalieri "dei più riguardevoli e previdenti" (La Placa 1749), più un deputato consultore che al momento della fondazione è Giovan Filippo Ingrassia, illustre protomedico del Regno. La composizione dell'organo subirà nel tempo numerose variazioni, ampliandosi numericamente in occasione di nuovi contagi, a riprova della tendenza di tale istituzione - come di molte altre nello Stato di Antico Regime - all'elasticità e all'adattabilità.

Nel 1740¹, in seguito all'attuazione di un piano di riforme messo in campo dalla dinastia borbonica - di recente ascesa al trono di Sicilia - e mirante, tra le altre cose, a rigenerare i commerci, la funzione di organizzazione e gestione della salute pubblica per tutto il Regno passa ad un organo di nuova istituzione, il Supremo Magistrato di Commercio (1739)², a riprova dell'intrinseca connessione percepita e vissuta tra la materia della salute pubblica e quella dei commerci e degli scambi con l'estero attraverso il mare.

È l'ultimo e tardivo episodio di peste, che colpisce la Sicilia nel 1743, a stimolare ancora una volta un riassetto del sistema di organizzazione della sanità. Sotto l'incalzare del morbo, le competenze di sovrintendenza generale passano al Magistrato di Salute di Palermo, che assume il carattere di organismo centrale, per trasformarsi poi, a peste conclusa³, senza alcuna sostanziale modifica alla sua composizione, in Suprema Deputazione di Salute Pubblica (1746), «*Magistrado perpetuo, ordinario, y supremo*» (Gervasi 1773).

La deputazione dunque perde il carattere di organo locale per assumere quello di organo statale centrale, sebbene continui ad essere presieduta dal pretore di Palermo e mantenga sostanzialmente inalterata la propria composizione. Tale fenomeno, ovvero la trasformazione di un organismo comunale in organismo generale, va inquadrato nel progetto di specializzazione degli uffici - già avviatosi nel periodo precedente - e di progressivo accentramento delle competenze, messo in atto dal riformismo borbonico. Sotto questo aspetto il Regno di Sicilia appare in controtendenza rispetto all'andamento nazionale, mirante, tra la peste (1743) e il colera (1837), all'abolizione delle istituzioni sanitarie precedenti.

Dopo la Restaurazione, nel 1819, i regi decreti del 23 marzo e 20 ottobre emanati in materia di salute pubblica modificano l'assetto istituzionale precedente, senza però

¹ Con dispaccio reale del 13 agosto 1740 si definivano i limiti della giurisdizione del Supremo Magistrato di Commercio, affidandogli "per aderenza, che passa tra le materie appartenenti a sanità, ed a commercio [...] la soprantendenza della salute pubblica" (La Placa, 1749).

² Il Supremo Magistrato del Commercio era un organo con ampie competenze, istituito contestualmente nel Regno di Napoli e in quello di Sicilia, con lo scopo di liberare le attività economiche dalle lentezze del sistema giudiziario. Esso era dotato di ampie funzioni regolatrici delle attività economiche, e in particolar modo del commercio, di amplissimi poteri di intervento e di controllo in materia di traffici interni, marina mercantile, riscossioni daziarie, manifatture e attività minerarie, pesca, rifornimenti urbani, strade e ponti.

³ Regio diploma del 4 aprile 1746, esecutoriato il 7 maggio dello stesso anno.

alterare in profondità il sistema; essi infatti affidano la tutela della sanità nell'isola a due organi distinti, entrambi dipendenti dal Ministero Luogotenenziale dell'Interno - dunque organi dell'amministrazione centrale particolare - e presenti nella stessa forma anche *citra Pharus*: la Soprintendenza Generale di Salute Pubblica, con potere esecutivo, e, subordinato a quest'ultima, il Magistrato di Sanità - già istituito nel 1743 -, con potere consultivo e deliberativo. La normativa successiva definirà il sistema nei dettagli: in particolare il regio decreto 1 gennaio 1820 disciplinerà la materia sanitaria, designando l'intendente come direttore del servizio sanitario per ogni provincia, mentre le deputazioni locali avranno il ruolo di ultimi agenti di esecuzione del servizio sanitario interno.

Una volta svolto un esame diacronico del percorso evolutivo degli organi di controllo e gestione della salute pubblica nel Regno di Sicilia, è necessario passare ad alcune osservazioni di carattere generale, valide per l'intero periodo preso in esame.

In primo luogo emerge con chiarezza la sostanziale continuità nell'operato e nei metodi di azione tra i diversi organi che si avvicendano nella gestione della materia della salute pubblica nel Regno, come provano la coerenza e la continuità della produzione legislativa e soprattutto documentaria⁴. Altro dato costante è rappresentato dagli ampi margini decisionali e dalla libertà d'azione riconosciuta dall'autorità sovrana ad un organo che, vista l'importanza della materia in questione, ha il potere di comminare pene durissime - che giungono fino alla pena di morte - per reprimere i reati in materia di salute pubblica. Risulta inoltre interessante lo stretto legame rilevabile tra la materia dei commerci e quella della salute pubblica; prevale infatti in quest'epoca la preoccupazione di difendersi dalla minaccia di un contagio proveniente dall'estero tramite gli scambi commerciali, piuttosto che dalla diffusione interna di un'epidemia, di fatto incontrastabile, visti i mezzi dell'epoca. Tale constatazione conduce ad un altro elemento degno di nota: la sostanziale sfiducia nei confronti della medicina, cui viene solo formalmente tributato rispetto. La capacità di adottare misure preventive non pare infatti essere legata a specifiche competenze medico-scientifiche, ma soprattutto al criterio del buon senso del "padre di famiglia". Tale approccio si riflette chiaramente nella composizione degli organi che si occupano della salute pubblica; nella maggior parte dei casi in Italia tali organismi sono nelle mani di amministratori non medici, mentre i protomedici si limitano a prestarvi servizio o a fornire pareri e consulte *ad hoc*. Il caso della Sicilia sostanzialmente è assimilabile a quelli del resto d'Italia, ed è possibile notare che l'elemento discriminante per entrare a far parte del Magistrato di Sanità risulta essere non una specifica competenza in campo medico, ma bensì l'essere uomini "savi" e con comprovata esperienza politico-amministrativa. I medici hanno, all'interno dell'organo in questione, un ruolo sostanzialmente marginale, come dimostra il fatto che i voti dei tre medici deputati abbiano mero valore consultivo, ma non deliberativo.

Per vedere la medicina e i medici protagonisti attivi nell'ambito della gestione della salute pubblica sarà necessario aspettare in Italia la seconda metà del XIX secolo, con "l'esplosione della ricerca scientifica e la nascita di una rigogliosa medicina sociale" (Detti 1979).

⁴ In particolare la Soprintendenza Generale opera in linea di assoluta continuità con la precedente Suprema Deputazione di Salute Pubblica, al punto che l'archivio che conserva la documentazione prodotta da questi due organi è unico e le serie sono continuative.

BIBLIOGRAFIA

- Baviera Albanese A., *Diritto pubblico e istituzioni amministrative in Sicilia. Le fonti*, Il centro di ricerca, Roma, 1981
- Cipolla C. M., "Origine e sviluppo degli Uffici di Sanità in Italia", in *Annales Cispalines d'Histoire Sociale*, serie I, 4, 1973, pp. 89-90
- Cipolla C. M., *Public Health and the medical profession in the Renaissance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976
- Cipolla C. M., *Chi ruppe i rastelli a Montelupo?*, Il Mulino, Bologna, 1977
- Cosmacini G., *Storia della medicina e della sanità in Italia. Dalla peste europea alla guerra mondiale (1348-1918)*, Laterza, Roma-Bari, 1987
- Deti T., "Medicina, democrazia e socialismo in Italia tra '800 e '900", in *Movimento operaio e socialista*, 1, 1979, pp. 13-20
- Raffaele S., "Note sulla legislazione sanitaria nel Meridione in epoca moderna", in Valenti C. (a cura di), *Malattie, terapie e istituzioni sanitarie in Sicilia*, Atti del Seminario di Studi, Palermo 10-12 maggio 1984, C.I.S.O., Palermo, 1985
- Raffaele S., *Dalla beneficenza all'assistenza. Momenti di politica assistenziale nella Sicilia moderna*, Cuecm, Catania, 1990
- Renda F., "Dalle riforme al periodo costituzionale (1734-1816)", in *Storia della Sicilia*, Società editrice Storia di Napoli del Mezzogiorno continentale e della Sicilia, Napoli, 1978, vol. VII
- Restifo G., "L'ordine del lazzaretto: la risposta istituzionale alla peste di Messina del 1743", in Sori E. (a cura di), *Città e controllo sociale in Italia tra XVIII e XIX secolo*, Franco Angeli, Roma, 1982
- Restifo G., *Peste al confine. L'epidemia di Messina del 1743*, Epos, Palermo, 1984
- Restifo G., "La peste a Messina nell'anno 1743 e oltre", in Valenti C. (a cura di), *Malattie, terapie e istituzioni sanitarie in Sicilia*, Atti del Seminario di Studi, Palermo 10-12 maggio 1984, C.I.S.O., Palermo, 1985
- Sambito Piombo S., "Fonti archivistiche per lo studio delle istituzioni sanitarie siciliane", in Valenti C. (a cura di), *Malattie, terapie e istituzioni sanitarie in Sicilia*, Atti del Seminario di Studi, Palermo 10-12 maggio 1984, C.I.S.O., Palermo, 1985
- Sciuti Russi V., "Il Supremo magistrato di commercio in Sicilia", *Archivio storico per la Sicilia orientale*, 1968, pp. 253-300

FONTI A STAMPA

- Gervasi A., *Statuti del Magistrato della Sanità*, Stamperia d. Giacomo Epiro, Palermo, 1773
- Di Blasi G. E., *Storia del Regno di Sicilia*, vol. 3, Stamperia Oreste, Palermo, 1847
- La Placa P., *Governo Generale di Sanità del Regno di Sicilia e istruzioni del lazzaretto della città di Messina*, Nuova Stamperia de' SS. Apostoli, Palermo, 1749
- Vacca D., *Indice generale-alfabetico della collezione delle leggi e dei decreti per il Regno delle Due Sicilie distinto per materie con ordine cronologico dall'anno 1806 a tutto il 1836*, Stamperia dell'Ancora, Napoli, 1832

FONTI MANOSCRITTE

- Archivio di Stato di Palermo, sezione Catena, *Suprema Deputazione Generale di Salute Pubblica poi Soprintendenza Generale di Salute Pubblica (1731-1864)*

FONTI E BIBLIOGRAFIA

- Bujosa Francesc "Pere Felip Monlau i Roca (Barcelona, 1808-Madrid, 1871). L'higienisme vuitcentista", in Camarasa J. M., Roca A. (a cura di), *Ciència i tècnica als Països Catalans: una aproximació biogràfica*, vol. I, Fundació Catalana per a la Recerca, Barcellona, 1995, pp. 60-86.
- Bujosa Francesc, March, Joan, "Els llibres científics de la Biblioteca Balear (1933-2004)", in Batlló, J. et al., *Actes de la VIII Trobada d'Història de la Ciència i de la Tècnica*, Societat Catalana d'Història de la Ciència i de la Tècnica Barcelona, 2006, pp.103-114.
- Bujosa Francesc, March Joan. "Pere Felip Monlau i els epidemiòlegs i higienistes italians", in *Actes d'Història de la Ciència i de la Tècnica. Nova Època*, 1, 2008, pp.307-320.
- Cardini Massimiliano, *Figure dell'ateneo fiorentino: Paolo Mantegazza*, 1940.
- Chiarelli Cosimo e Pasini Walter (a cura di), *Paolo Mantegazza. Medico, antropologo, viaggiatore*, Firenze University Press, Firenze, 2002.
- Croce Benedetto, *Scienziati italiani, La letteratura della nuova Italia, saggi critici*, v. 6, Laterza, Bari, 1940.
- Della Peruta Franco, *Uomini e idee dell'Ottocento italiano*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Fabietti Ugo, *Storia dell'antropologia*, Zanichelli, Bologna, 2000.
- Fratini Maria Emanuela, *Le carte e la biblioteca di Paolo Mantegazza*, Giunta Regionale Toscana, Editrice Bibliografica, Milano, 1991.
- Govoni Paola, *Un pubblico per la scienza. La divulgazione scientifica nell'Italia in formazione*, Carocci, Roma, 2002.
- Landucci Giovanni, *Darwinismo a Firenze. Tra scienza e ideologia (1860-1900)*, Olschki, Firenze, 1977.
- Landucci Giovanni, *Scienza, cultura, ideologia nello stato unitario*, in *Storia della società italiana*, v. 17, *Lo stato unitario e il suo difficile debutto*, Teti, Milano, 1979.