

## L'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO UNITARIO

ALDO SANDULLI e GIULIO VESPERINI (\*)

SOMMARIO: 1. La continuità tra Stato sabauda e Stato italiano. — 2. L'organizzazione dello Stato centrale. — 2.1. La difesa dei confini nazionali e dell'ordine interno. — 2.2. Il sistema dei conti pubblici, tributario e di controllo. — 2.3. Il monitoraggio del Paese reale. — 2.4. La capitale del Regno. — 3. Il rapporto tra il centro e la periferia e la graduale compressione delle autonomie. — 3.1. Le tappe della scelta centralista. — 3.2. I correttivi del centralismo. — 3.3. Il dibattito sul sistema amministrativo. — 3.4. Le ragioni della scelta centralista. — 4. La costruzione di una burocrazia nazionale. — 4.1. La burocrazia nazionale al momento dell'unificazione. — 4.2. Le principali caratteristiche della disciplina dell'impiego pubblico. — 5. Lo Stato e la società civile. — 5.1. Le camere di commercio. — 5.2. Le opere pie. — 5.3. Le università. — 6. Cenni conclusivi.

1. Lo Stato italiano non si affermò quale Stato nuovo: alla base dell'unità d'Italia non vi fu alcun processo fondativo o costituente e, anzi, la linea cavouriana fu proprio quella della continuità istituzionale tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia, una sorta di traslazione della monarchia e dell'apparato istituzionale e amministrativo sabauda all'intero territorio della penisola, per via di successive annessioni.

La carta fondamentale continuò a essere lo Statuto albertino del 1848, concesso di malavoglia da Carlo Alberto ed elaborato in assenza di attività costituente; non si provvide ad ampliare l'esiguo novero di diritti e libertà contemplate dallo Statuto; la legge elettorale 7 dicembre 1860, n. 4513, costituì una pedissequa recezione dell'Editto sardo del 17 marzo 1848, n. 680, e l'elettorato passivo sulla base del ceto escluse dalla platea degli elettori intere aree del Paese; il decreto Rattazzi del 13 novembre 1859, n. 3781, estese progressivamente

---

(\*) Il presente scritto è frutto di una riflessione comune. Aldo Sandulli ha scritto i paragrafi 1, 2 (con l'eccezione del paragrafo 2.4), 5 (con l'eccezione del paragrafo 5.3), 6; Giulio Vesperini ha scritto i paragrafi 2.4, 3, 4 e 5.3.

all'intero territorio nazionale una disciplina dell'ordinamento giudiziario che assoggettava pienamente i giudici al Re e al governo. L'unità d'Italia, insomma, fu una vicenda poco costituzionale (e molto amministrativa).

L'intento di Cavour era di plasmare la costruzione unitaria attorno alla monarchia sabauda, nel segno della continuità con l'esperienza del Regno di Sardegna. A tal fine, occorreva rimuovere gli ostacoli che recassero disturbo a tale progetto e che intendessero introdurre elementi di discontinuità, sia che si trattasse di riflettere su un diverso disegno istituzionale sia che si ritenesse di mettere in cantiere serie riforme amministrative. Tale retro-pensiero (nella versione edulcorata e centralista che seguì alla prematura scomparsa di Cavour) fu probabilmente tra i motivi per cui vennero bocciati in Parlamento i quattro disegni di legge presentati, all'inizio del 1861, dal Ministro dell'interno Marco Minghetti, che andavano nel senso di un forte decentramento, soprattutto amministrativo, ma anche legislativo. L'unità amministrativa dello Stato italiano, al contrario, fu perseguita dai regi decreti Ricasoli attraverso un disegno centralistico (seppur non privo di ambiguità e contraddizioni, come evidenziato nel prosieguo), imperniato attorno al rafforzamento dell'organizzazione dell'amministrazione centrale.

«Arenato il progetto Minghetti, disciolti nel frattempo gli autonomi regimi luogotenenziali, passo a passo, a due, tre anni dalla caduta delle vecchie monarchie, in tutte le province venivano estesi ormai sistemi, leggi, consuetudini sarde. «La finanza, le dogane, la pubblica istruzione, la polizia ecclesiastica, l'ordine giudiziario, tutto insomma diventò materia in cui si esercitava la feconda inventiva dei governanti», osservava Enrico Cenni. Il periodo più delicato nell'assetamento del nuovo corpo statale trascorse in un modo che favoriva l'arbitrio dell'esecutivo, costruito su di un'unica esperienza regionale. L'accentramento, prima ancora che nella volontà di Ricasoli o di Rattazzi o di Menabrea, era inevitabile nel modo in cui tutto il processo si era andato concatenando nei primi mesi e nei primi anni. La natura del blocco di leggi amministrative approvate nel marzo 1865 non fu che il risultato di una situazione, che parecchi anni di 'dittatura' straordinaria avevano affermato» (1).

È questa la ragione principale per la quale si ritiene importante

---

(1) A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1960, 71.

fermare l'attenzione sul quadriennio 1861-64. I primi anni dell'unità, difatti, si rivelarono fondamentali, perché la legislazione di unificazione del 1865 rappresentò la naturale conseguenza di quanto avviato in precedenza. Gli interventi legislativi di quegli anni seguirono tre principali e più urgenti direzioni: la realizzazione dei gangli vitali dell'amministrazione centrale dello Stato, la compressione delle autonomie e l'edificazione di un capillare apparato periferico, la costruzione di una burocrazia nazionale. A questi temi è dedicata la prima parte del saggio (par. 2-4).

I primi anni dell'unità, peraltro, furono significativi anche sotto il versante del rapporto tra lo Stato unitario e la società civile. Si registrarono, infatti, i primi segnali di una relazione contrastata, che condusse ben presto alla divaricazione tra paese legale e paese reale, tra istituzioni e società civile. A questi argomenti è dedicata la seconda parte dell'articolo (par. 5).

Il quadriennio in esame, insomma, come emergerà nel corso del contributo, fu fondamentale per i successivi sviluppi della storia d'Italia. Se questo risponde al vero, desta sorpresa la carenza quasi assoluta di studi storici su questo periodo. Questi, difatti, si sono concentrati esclusivamente, per quanto concerne gli sviluppi istituzionali e amministrativi, sulla legislazione del 1859 e del 1865. Una carenza che si intende qui colmare.

2. Un primo significativo sforzo andò nel senso della costruzione di una organizzazione centrale in grado di assolvere alle funzioni essenziali di una realtà territoriale vasta e differenziata.

Si concentrò l'attenzione su tre priorità: difesa e ordine pubblico, economia, statistica. A dimostrazione che si operò mossi dalle urgenze immediate, rinunciando ad operare sull'apparato istituzionale, sull'amministrazione sulla giustizia, con riforme di più ampio respiro e durata.

2.1. Sotto il profilo delle funzioni di ordine, nel primo periodo di unità si concentrò l'attenzione soprattutto sulla costruzione di un esercito italiano, sulla difesa dei confini, sull'assicurazione dell'ordine pubblico interno su tutto il territorio nazionale. Si trattava di assemblare e coagulare centottantamila uomini, provenienti da forze militari diverse, appartenenti agli Stati pre-unitari (sabaude, lombarde, toscane, emiliane e meridionali), e porle sotto il comando degli ufficiali piemontesi, in assenza di un saldo spirito patriottico e di comuni metodi di lavoro. Per lo più si procedette a riempire i vuoti di organico

con promozioni affrettate degli ufficiali sabaudi; soltanto un terzo degli oltre settemila ufficiali del disciolto esercito garibaldino vennero accolti nei ranghi del regio esercito (in particolare, a causa dell'opposizione dell'allora Ministro della guerra, il generale Manfredo Fanti); mentre circa due terzi (duemilatrecento su tremilaseicento richieste) furono gli ufficiali borbonici ammessi nell'esercito italiano <sup>(2)</sup>.

Il 4 maggio 1861 il Ministro della guerra Fanti firmò il decreto ministeriale che trasformò l'Armata Sarda, che aveva già assorbito gli altri eserciti degli Stati pre-unitari, nel Regio Esercito Italiano.

Sotto il profilo dell'organizzazione ministeriale, con il r.d. 18 agosto 1861, n. 188, fu istituita la Direzione generale delle leve, bassa forza e matricola del Ministero della guerra; con il r.d. 7 luglio 1861 si sopprime la Direzione generale per gli affari della guerra in Napoli; soprattutto, con il r.d. 20 febbraio 1862, n. 477, si provvide a riordinare il Ministero della guerra, in sostituzione del precedente r.d. 9 maggio 1860, strutturandolo in un Segretariato generale e in cinque direzioni generali: armi di fanteria e cavalleria; armi speciali; leve, bassa forza e matricola; servizi amministrativi; contabilità. Per un organico complessivo di 468 dipendenti.

Importanti, sia sul piano organizzativo sia su quello politico furono gli interventi normativi sulla leva obbligatoria, con i quali la disciplina piemontese fu estesa all'intero territorio nazionale. In particolare, la legge 26 maggio 1861, n. 35, autorizzò una leva di cinquantaseimila uomini nelle province napoletane; la legge 30 giugno 1861, n. 63, autorizzò una leva in Sicilia sui nati nel 1840; la legge 22 agosto 1861, n. 223, disciplinò la leva militare per le antiche province dello Stato, Lombardia, Emilia, Marche, Umbria, Sicilia; la legge 13 luglio 1862, n. 695, intervenne ancora in ordine alle province napoletane e la legge n. 696 dello stesso giorno disciplinò la leva obbligatoria per tutte le province dello Stato. In generale, il sistema del sorteggio delle reclute destinate alla leva obbligatoria quinquennale, da prestare lontano dai luoghi nati, fu prescritta per tutti i maschi ventenni. Dagli obblighi di leva ci si poteva sottrarre soltanto mediante l'esonero a seguito del pagamento di una cospicua somma: questo meccanismo introduceva uno strumento di divisione cetuale, perché soltanto i ceti abbienti erano in grado di far fronte all'onere finanziario. Per gli abili non sorteggiati per la leva quinquennale, era prescritta una ferma di

---

<sup>(2)</sup> F. CAMMARANO, *La costruzione dello Stato e la classe dirigente*, in *Storia d'Italia*, vol. II, *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, Roma-Bari, Laterza, 1995, 42.

addestramento di quaranta giorni, al termine della quale si tornava a casa, ma si restava a disposizione in caso di mobilitazione bellica.

La leva (già introdotta nell'Italia settentrionale da Napoleone) fu uno strumento importante per la difesa nazionale, dal momento che provvide a fornire la «massa critica» necessaria per la costruzione del Regio esercito. Ma, soprattutto, essa fu uno strumento di diffusione dell'identità nazionale, poiché i giovani, spesso poveri e analfabeti, venivano introdotti alle elementari norme igieniche e della lingua italiana scritta e orale. Peraltro, l'introduzione della leva obbligatoria nel meridione sollevò un forte malcontento, dando luogo a frequenti fenomeni di renitenza e di diserzione. Le famiglie dei giovani sorteggiati, infatti, specialmente nel Mezzogiorno agricolo, venivano private per alcuni anni di fondamentale forza lavoro, con il rischio di finire sul lastrico.

Nel primo quadriennio dell'unità si tentò di organizzare una adeguata forza navale: l'importanza di una marina efficiente era stata percepita da Cavour, che aveva creato un autonomo Ministero della marina, la cui organizzazione venne poi definita con i r.d. 22 febbraio 1863, n. 1174, e 26 luglio 1863, n. 1396. Con il r.d. 21 febbraio 1861 furono approvati i regolamenti del servizio militare ed amministrativo della marina, sostanzialmente conformi a quelli dell'antica marina sarda. Il mese successivo nacque, dalla fusione delle marine di Sardegna, borbonica, toscana e pontificia, la Marina militare italiana. Con la legge 28 luglio 1861, n. 305, si stabilì che «L'armata di mare si recluta con uomini chiamati a far parte della leva marittima, o che si arruolano volontariamente» (art. 1). Venivano cancellati dalla leva di terra ed erano soggetti alla leva marittima i cittadini che, per due anni in qualunque età o per un anno dopo l'età di quindici anni «abbiano esercitato la navigazione, la pesca sia costiera che in alto mare ed all'estero, il mestiere di barcaiolo dei porti e spiagge, o le arti di maestro ed operaio d'ascia e di calafato, ovvero siano stati addetti alle costruzioni navali in ferro. Sono parimenti soggetti alla leva marittima colle stesse condizioni di esercizio, i macchinisti, i fuochisti ed altri individui impiegati sotto qualsivoglia denominazione al servizio delle macchine a vapore dei bastimenti addetti alla navigazione marittima. Tutti questi individui fanno parte della gente di mare e sono iscritti sulle matricole della marineria» (art. 4). Negli anni successivi, il citato r.d. n. 1174 del 1863 recò l'ordinamento della marina militare dello Stato, prevedendo la ripartizione del litorale in tre dipartimenti

(settentrionale, meridionale, adriatico); con il r.d. n. 8 del 1864 fu istituito, ad Ancona, un consiglio provvisorio di leva marittima.

Ma il progetto cavouriano di sviluppo delle forze di mare non produsse i risultati sperati, anche a causa delle ristrettezze finanziarie e dell'impossibilità di investire quanto sarebbe stato necessario. Inoltre, si produssero «accese rivalità tra ufficiali che, a differenza di quanto accaduto nell'esercito, non avevano trovato nella tradizione piemontese quell'indiscutibile superiorità di mezzi e tradizioni in grado di garantire una cooptazione controllata e indolore dell'orgogliosa e invitta marina borbonica» (3). La disfatta di Lissa del 1866 mostrò l'inadeguatezza tecnica e militare della flotta italiana, assemblata in modo abborracciato nel giro di pochi anni.

Con la legge 11 febbraio 1864, n. 1670, si stabilirono, modificando il codice penale militare, modalità oggettive di designazione degli ufficiali, da parte dei comandanti generali delle divisioni e sottodivisioni, quali presidenti o giudici nelle commissioni di inchiesta e nei tribunali militari.

Sotto il profilo dell'ordine pubblico, con la legge 4 agosto 1861, n. 143, fu disciplinato il riordinamento e l'armamento della guardia nazionale mobile e con i r.d. 29 settembre 1861, n. 258, e 22 dicembre 1861, n. 378, fu aumentato il corpo delle guardie di pubblica sicurezza. Con il r.d. 13 gennaio 1862, n. 413, venne approvato il regolamento generale per le case di pena. Con il r.d. 20 agosto 1862, n. 413, si dichiarò lo stato d'assedio per la città di Napoli e le province napoletane, trasferendo i poteri alle autorità militari.

Infine, con l'intento di reprimere il brigantaggio nel meridione, l'art. 7 della legge 15 agosto 1863, n. 1409, cd. legge Pica, stabilì la facoltà del governo di istituire «compagnie o frazioni di volontari a piedi od a cavallo». Con r.d. 30 agosto 1863, n. 1433, fu emanato il regolamento di attuazione dell'art. 7 della legge Pica, che fissava le modalità «per la formazione di squadre di uomini a piedi ed a cavallo per la repressione del brigantaggio». In particolare, l'art. 1 del regolamento prevedeva che «il Ministro dell'interno, su richiesta del Prefetto, il quale sentirà il Comandante della zona, potrà decretare l'impiego di squadre di uomini a piedi od a cavallo che volontariamente si offrano ad un tale servizio». Queste normative evidenziavano la debolezza dell'assetto militare italiano, inidoneo a garantire l'ordine

---

(3) F. CAMMARANO, *op. ult. cit.*, 43.

sull'intero territorio e costretto a ricorrere a soluzioni estreme, di emergenza, nelle zone periferiche del Paese.

2.2. Di particolare urgenza, per la tenuta finanziaria di un bilancio statale esangue, ma anche al fine di favorire l'inserimento dell'economia nazionale nei mercati internazionali <sup>(4)</sup>, fu il riassetto strutturale e funzionale del sistema finanziario, contabile, tributario e di controllo dello Stato unitario.

Con la legge 10 luglio 1861, n. 94, venne istituito, ad opera del conte Pietro Bastogi, il Gran Libro del Debito pubblico del Regno d'Italia. Si trattò di uno tra i primi provvedimenti tendenti ad unificare le finanze dello Stato unitario. Il Gran Libro riuniva e consolidava tutti i debiti contratti dagli Stati preunitari (in totale, circa 2.400 milioni di lire), che vennero convertiti per lo più in rendita consolidata italiana al 5%: si stabiliva che una rendita potesse essere iscritta soltanto mediante una legge; che le rendite iscritte non potessero essere assoggettate ad imposta; che i pagamenti relativi non potessero essere diminuiti o ritardati. Si prevedeva, inoltre, la costituzione di una commissione parlamentare di vigilanza dell'amministrazione del debito pubblico. Con la legge 4 agosto 1861, n. 174, furono riconosciuti e dichiarati debiti del Regno d'Italia i debiti degli Stati preunitari, prevedendo il loro cambio con i nuovi titoli. Con il r.d. 9 giugno 1861, n. 53, si introdussero norme sui buoni del tesoro, all'ordine e al portatore.

All'unificazione del sistema monetario italiano si procedette, sotto la spinta del Ministro delle finanze Quintino Sella, nel biennio 1861-62. Il r.d. 17 luglio 1861, n. 123, prevede il corso legale della lira italiana e, poiché le altre monete degli Stati preunitari continuavano ad avere corso legale nelle rispettive province, introdusse la tabella di cambio. Il r.d. 9 novembre 1861, n. 326, regolò l'amministrazione delle Zecche dello Stato e creò una commissione permanente delle monete. La legge 23 marzo 1862, n. 506, introdusse il corso legale della moneta decimale in oro. Soprattutto, la legge 24 agosto 1862, n. 788, unificò il sistema monetario italiano, adottando un regime monetario bimetallico a base decimale e stabilendo quali monete dovessero essere ritirate.

Con il r.d. 3 novembre 1861, n. 302, si introdusse un sistema di contabilità generale dello Stato, estendendo e adattando al nuovo

---

<sup>(4)</sup> G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani. I. — L'Italietta (1861-1915)*, Torino, Giappichelli, 2009, 30.

Regno la legge 23 marzo 1853, n. 1483 (cd. legge Cavour), che era stata frutto di approfonditi studi comparati e aveva introdotto nel Regno sardo la partita doppia quale metodo generale di contabilità di Stato. Sotto il profilo organizzativo, si cambiò pochissimo rispetto al modello piemontese, limitandosi ad attribuire nuovi compiti a strutture già esistenti. Il provvedimento del 1861, peraltro, fu soltanto una tappa di passaggio verso la legge 22 aprile 1869, n. 5026, che è l'atto di effettiva costituzione dell'ordinamento contabile italiano, ad opera del Ministro delle finanze Cambray-Digny.

Sul versante tributario, con il r.d. 17 luglio 1862, n. 760, furono istituite le Direzioni del demanio e delle tasse, con decorrenza dal 1° ottobre 1862, poi prorogata al 1° gennaio 1863 (r.d. 18 settembre 1862, n. 833), strutture periferiche del Ministero delle finanze. Queste rimasero in funzione fino al 1869, anno in cui vennero sostituite dalle Intendenze di finanza. Con diversi provvedimenti si procedette all'unificazione dei tributi, anche qui per lo più estendendo le tasse e i meccanismi di riscossione vigenti nel Regno di Sardegna: la legge 5 dicembre 1861, n. 36, estese il decimo di guerra a tutto il Regno; la legge 21 aprile 1862, n. 585, disciplinò la tassa di registro; la legge 3 luglio 1864, n. 1827, stabilì la tassa governativa e il dazio comunale di consumo; le leggi 14 luglio 1864, n. 1830 e n. 1831, regolarono l'imposta sui redditi della ricchezza mobile e il conguaglio dell'imposta fondiaria fra le diverse province; in particolare, l'art. 21 del r.d. n. 1830 del 1864 stabilì che in ciascun comune o consorzio fosse istituita una commissione incaricata di tutte le operazioni occorrenti per appurare e determinare in prima istanza le somme dei redditi e dell'imposta dovuta dai contribuenti delle province o del consorzio.

In materia di dogane, il r.d. 30 ottobre 1862, n. 953, disciplinò l'organizzazione delle dogane; la legge 4 agosto 1861, n. 154, approvò le modificazioni alla tariffa doganale; il r.d. 11 settembre 1862, n. 867, approvò il nuovo regolamento doganale; la legge 13 maggio 1862, n. 616, istituì il Corpo delle guardie doganali, ribattezzato, nel 1881, Guardia di finanza.

Il r.d. 5 novembre 1863, n. 1534, con cui si disciplinò in modo organico il gioco del lotto, conteneva un capo dedicato all'amministrazione del lotto pubblico. La legge 13 luglio 1862, n. 710, riservò allo Stato, stabilendo pene per il contrabbando, la fabbricazione dei tabacchi, l'estrazione del sale dall'acqua del mare, dalle sorgenti saline e dalle miniere, l'importazione e lo spaccio dei tabacchi e del sale.

Il provvedimento di maggior rilievo del periodo, tuttavia, fu la legge 14 agosto 1862, n. 900, con la quale fu istituita, sulla scorta del disegno cavouriano del 1852, riprodotto poi nel 1859, la Corte dei conti del Regno d'Italia e furono soppresse le similari magistrature esistenti negli Stati pre-unitari.

L'unificazione del sistema di controlli amministrativi fu fondamentale per assicurare la vigilanza sulla spesa del denaro pubblico da parte degli organi dello Stato e, come rilevato da Cavour, per «concentrare il controllo preventivo e repressivo in un magistrato inamovibile» <sup>(5)</sup>. La legge, infatti, garantiva l'inamovibilità ai magistrati della Corte, ma, rispetto alla legge del 1859, stabiliva che il presidente e il vicepresidente del Consiglio di Stato non facessero più parte della commissione che decideva in ordine alla revoca, al collocamento a riposo e all'allontanamento dall'ufficio.

Come rilevato da Gaetano Arangio-Ruiz, «Alla corte è affidato un doppio controllo costituzionale: di legittimità e finanziario. Rispetto al primo, tutti i decreti reali, qualunque ne sia l'obbietto, debbono essere presentati alla corte, che è tenuta ad esaminare se siano contrari alle leggi e ai regolamenti, nel quale caso rifiuta il 'visto' e la registrazione, salvo al gabinetto il diritto di chiedere il «visto con riserva». L'elenco di queste registrazioni, la corte aveva obbligo di comunicare alle due camere nel gennaio di ciascun anno. Riguardo al controllo finanziario, che in gran parte presuppone esercitato anche quello di legittimità, sono presentati alla corte per il visto e la registrazione, i mandati e gli ordini di pagamento, tutti i decreti coi quali si approvano contratti e si autorizzano spese, tutti gli atti di nomina, promozione e trasferimento di impiegati, o coi quali si concedono stipendi, e si fanno pensioni ed altri assegnamenti a carico dello stato, eccettuate le indennità, o retribuzioni per una sola volta, non eccedenti le lire duemila. Poiché la legge parlava in genere di atti e decreti, nell'occuparsi della registrazione con riserva, il gabinetto poteva insistere per qualsiasi atto che la corte avesse rifiutato di registrare al singolo ministro. Tutto quindi si eseguiva, volendolo il consiglio dei ministri. Alla corte, inoltre, si dava la verifica dei conti consuntivi, prima che a norma dello statuto fossero presentati al parlamento per la definitiva approvazione; le si attribuiva

---

<sup>(5)</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1948*, Roma-Bari, Laterza, 1998, 108.

il giudizio contenzioso di tutti gli incaricati di riscuotere, pagare, conservare e maneggiare danaro, valori e materie dello stato» (6).

La Corte dei conti, dunque, era tenuta a trasmettere al Parlamento gli atti registrati con riserva. Essa, in sede di controllo finanziario, poteva negare la registrazione e trasmettere le motivazioni al Ministro competente; quest'ultimo, qualora ritenesse di confermare la decisione, era tenuto a sottoporlo al Consiglio dei ministri; la Corte, in caso di persistente conflitto, registrava il provvedimento con riserva e lo inviava al Parlamento con una propria relazione. Si sarebbe consentito al Parlamento, in tal modo, di controllare l'operato dei ministri e della pubblica amministrazione. Nella realtà, ciò non avvenne, sia per il ritardo con il quale il Parlamento svolse tali compiti, sia per l'esiguità degli atti registrati con riserva. Nei primi anni di attività, difatti, il numero di registrazioni con riserva fu molto basso, anche perché la Corte dei conti otteneva in via ufficiosa dall'amministrazione interessata la rettifica degli atti (7).

2.3. Tra i primi problemi affrontati nell'Italia post-unitaria vi fu la raccolta delle informazioni relative alla popolazione e al territorio nazionale. Si trattava, infatti, di colmare nel più breve tempo possibile l'enorme divario tra Paese legale e Paese reale, individuando, tramite i dati sulle reali condizioni della nazione, le strade da percorrere con interventi legislativi.

È stata già descritta nei dettagli, in altro contributo, la più importante tra le misure adottate, il primo censimento generale della popolazione dell'Italia unita, che contò circa ventidue milioni di italiani e che venne disposto con r.d. 8 settembre 1861, n. 227 (8).

Con il r.d. 9 ottobre 1861, n. 294, si istituì la Divisione di statistica generale presso il ministero dell'agricoltura, industria e commercio, con il compito di dirigere tutte le operazioni di statistica. Con il medesimo atto e con il successivo r.d. 3 luglio 1862, n. 707, si istituì un Ufficio permanente di statistica in ogni provincia, intendenza o prefettura e una giunta di statistica in ogni comune; si perfezionarono, poi,

---

(6) G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, Civelli, 1898 (ristampa anastatica, Napoli, Jovene, 1985), 143.

(7) P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, 109.

(8) Si v. il par. 2 del contributo di D. MARUCCO, *Alla ricerca delle nuove identità*, in questo numero.

le strutture periferiche, creando le giunte comunali e le giunte provinciali di statistica e collegandole al centro tramite le prefetture.

Tramite il r.d. 31 dicembre 1864, n. 2105, si prescrisse la tenuta di un registro di popolazione in ogni comune del regno. Per la formazione e conservazione del registro di popolazione furono disciplinate le attribuzioni dei sindaci e dei gonfalonieri, assistiti dalle giunte municipali e dalle giunte locali di statistica.

Con il r.d. 22 marzo 1863, n. 1179, si istituì una commissione incaricata di studiare le condizioni dell'istruzione pubblica in Italia e di proporre modi di migliorarla: della commissione, presieduta da Luigi Cibrario, facevano parte, tra gli altri, Ruggiero Bonghi, Michele Coppino, Francesco De Sanctis e Giovanni Lanza.

Con il r.d. 28 novembre 1864, n. 2028, al fine di dare maggiore unità alle indagini statistiche, si attribuì la compilazione della statistica della pubblica istruzione alla Direzione di statistica generale del Ministero di agricoltura, industria e commercio.

2.4. Una questione a sé stante fu rappresentata dallo spostamento della capitale da Torino a Firenze. In attuazione della convenzione conclusa il 15 settembre di quello stesso anno tra l'Italia e la Francia <sup>(9)</sup>, il Parlamento approvò la legge 11 dicembre 1864, n. 2032, con la quale si dispose il trasferimento della capitale, fissandone i

---

<sup>(9)</sup> In virtù della convenzione Napoleone III si impegna a ritirare, entro due anni, le truppe francesi da Roma a condizione che l'Italia trasferisca la capitale a Firenze. La convenzione prevedeva tra l'altro che si sarebbe organizzata una armata papale autonoma, fatta anche da volontari stranieri, senza ostacoli da parte italiana. Il governo italiano si impegnavano a non attaccare e ad impedire ogni attacco contro lo stato pontificio. Nell'idea di Napoleone III il trasferimento a Firenze costituisce garanzia che l'Italia rinunci alle sue ambizioni su Roma. Del tutto diverso l'intento perseguito da Minghetti: si trattava di ottenere che i francesi si toglissero di mezzo per far sì che i rimanenti domini pontifici potessero essere annessi in un secondo tempo con tutta tranquillità. La convenzione e la successiva decisione adottata dal Parlamento suscitano, però, fortissime proteste. Innanzitutto, in Parlamento, dove i parlamentari della Sinistra temevano che, in questo modo, l'Italia rinunciasse alle rivendicazioni su Roma e quelli piemontesi temevano di veder sfumare la posizione di preminenza fino ad allora detenuta. In materia, tra gli altri, si vedano G. PROCACCI, *Storia degli italiani*, 3, Roma, l'Unità Laterza, 1991, 396 ss.; D. MACK SMITH, *Italy. A Modern History*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1959, trad. it. *Storia d'Italia. 1861/1958*<sup>4</sup>, Bari, Laterza, 1960, 106; G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna. V. La costruzione dello Stato unitario*, Milano, Feltrinelli, 1968, 207 ss., e poi anche 271 ss.; R. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., 104 ss.

termini e gli stanziamenti relativi <sup>(10)</sup>. Il trasferimento, accompagnato da forti proteste popolari a Torino, dall'opposizione di una parte consistente del parlamento e dalle dimissioni del governo Minghetti, venne completato dal successivo governo La Marmora nel pieno rispetto del termine dei sei mesi, previsto dalla legge <sup>(11)</sup>.

3. La propensione verso il modello centralista si coglie in modo ancor più accentuato attraverso l'esame delle misure di graduale compressione delle autonomie locali e di corrispondente crescita dell'apparato periferico dello Stato.

3.1. Con due regi decreti dal tenore molto simile tra loro, adottati a distanza di meno di tre mesi l'uno dall'altro, tra l'ottobre del 1861 e il gennaio del 1862, furono soppressi, rispettivamente, la Luogotenenza generale delle Province Napolitane, il Governo delle Province Toscane (r.d. 9 ottobre 1861, n. 272) e la Luogotenenza generale nelle Province Siciliane (r.d. 5 gennaio 1862, n. 415) e le relative funzioni furono «riportate al Governo centrale, salve le delegazioni che vengano con altri Nostri Decreti stabilite». Residuarono loro soltanto limitate funzioni locali per l'esecuzione delle decisioni prese dal parlamento e dal governo italiano <sup>(12)</sup>.

Tra il 1859 e il 1861, poi, la legge sarda del 1859 sull'ordinamento comunale e provinciale (legge 23 ottobre 1859, n. 3702, nota come legge Rattazzi) venne estesa, con alcune modifiche, ai territori già annessi <sup>(13)</sup>, mentre la successiva estensione a tutto il regno formò oggetto, prima, di un progetto di legge, presentato alla Camera il 22 dicembre del 1861, da Ricasoli <sup>(14)</sup>; poi, venne disposto dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A, segnando, così, la sconfitta definitiva dei progetti presentati dal governo, all'inizio degli anni Sessanta, per l'istituzione delle regioni e l'attuazione di un programma di decentramento amministrativo.

---

<sup>(10)</sup> Cfr. in materia R. RUFFILLI, *Governo, parlamento e correnti politiche nella genesi della legge 20 marzo 1865*, in *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, a cura di F. Benvenuti e G. Miglio, Vicenza, Neri Pozza, 1969, 221 ss..

<sup>(11)</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, cit., 162.

<sup>(12)</sup> Al riguardo C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1948*, cit., 87.

<sup>(13)</sup> Il 27 dicembre 1859 per l'Emilia e la Romagna; il 24 e il 30 settembre 1860 per le Marche; il 22 settembre 1860 per l'Umbria; il 26 agosto 1860 per la Sicilia; il 31 dicembre 1859 e il 12 febbraio 1860 per la Toscana; il 2 gennaio 1861 per il Napoletano.

<sup>(14)</sup> In materia si veda anche G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, cit., particolare 175.

Si è osservato che «l'ispirazione della legge Rattazzi ai modelli napoleonici è evidente e anzi proclamata»<sup>(15)</sup>. La legge, infatti, dettava un regime uniforme per tutti i comuni, con poche e limitate deroghe, disposte in ragione delle diverse dimensioni demografiche; prevedeva l'istituzione di un comune per ciascuna comunità territoriale, anche se di entità demografica minore, con la conseguenza della più minuta frammentazione e parcellizzazione dei comuni medesimi; demandava al governo la nomina del sindaco; regolava nel dettaglio la configurazione interna del potere locale; dettava norme puntuali sull'organizzazione e il funzionamento dei consigli; attribuiva l'elettorato soltanto a poche categorie di cittadini, selezionati in base al censo e alle capacità individuali; addossava al comune un numero consistente di spese obbligatorie; sottoponeva a varie limitazioni la possibilità per il comune stesso di assumere spese facoltative; prevedeva due tipi di controlli sugli atti locali, quello generale di legittimità, di competenza del prefetto, e quello speciale di «convenienza», distribuito tra il re e la deputazione provinciale; attribuiva al prefetto stesso, secondo il modello francese, compiti di rappresentanza del governo in periferia, supremazia nei riguardi di tutte le amministrazioni periferiche dello Stato, vigilanza sull'amministrazione locale. Gli uffici locali, oltre a quelli propri dell'ente di appartenenza, svolgevano anche compiti di interesse dello Stato: da un lato, vi erano i compiti attribuiti al sindaco, in qualità di «ufficiale del governo», dall'altra le competenze attribuite alla deputazione provinciale per il controllo sugli enti locali e a supporto delle amministrazioni statali. Al comune, si affiancava la provincia, la quale partecipava della duplice natura di circoscrizione statale, imperniata sull'organismo periferico di maggiore autorità — il prefetto —, e di ente locale, modellato, nella organizzazione e nelle attribuzioni, sulla falsariga del comune.

Con un altro regio decreto, adottato anche esso il 9 ottobre 1861 (il n. 250), le intendenze generali (regolate anche esse dalla legge n. 3702/1859) assumevano la denominazione di «Regie prefetture». Il mutamento di nome riguardava anche i loro vertici: non più governatori o intendenti generali, ma prefetti del Regno; gli intendenti di

---

<sup>(15)</sup> Così M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in *I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, Vicenza, Neri Pozza, 1968, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti. Volume quinto. 1963-1969*, Milano, Giuffrè, 2004, 631, ivi 649. In generale, per una analisi critica dell'affermazione secondo la quale l'Italia avrebbe recepito il sistema napoleonico, si veda S. CASSESE, *I caratteri originari e gli sviluppi attuali dell'amministrazione pubblica italiana*, in *Quad. cost.*, 1987, 449.

circondario prendevano il nome di sottoprefetti e i consiglieri di governo quello di consiglieri della prefettura. Una serie di altri decreti (nn. 249, 251, 273) fissava le attribuzioni delle prefetture, trasferendo loro competenze già esercitate dai ministeri in una serie molto ampia di materie: la sanità (con i poteri, ad esempio, di nomina dei consigli sanitari, del vice-conservatore del vaccino, dei visitatori delle farmacie); la pubblica sicurezza (il prefetto aveva il potere di sovrintendere sulle attività di pubblica sicurezza e una serie di attribuzioni specifiche, tra le quali quella di casermaggio dei carabinieri e delle guardie di pubblica sicurezza); l'utilità pubblica (mantenimento e trasporto degli infermi, esposti, maniaci, ed indigenti; autorizzazione delle tumulazioni fuori dei cimiteri e trasferimento dei cadaveri fuori dalla giurisdizione, ecc.); il culto (tra l'altro, il potere di nomina dei fabbricieri, dei componenti dei consigli delle opere parrocchiali, degli operai dei monasteri e dei conservatori; approvazione dei bilanci delle istituzioni ecclesiastiche non soggette agli economati generali e delle costituzioni di patrimoni ecclesiastici; autorizzazione delle funzioni in ore notturne o in luoghi diversi dalle chiese, ecc.); l'istruzione pubblica locale. Come si è accennato, spettavano al prefetto anche una serie di competenze sulle amministrazioni locali: la presidenza della deputazione provinciale, il controllo di legittimità sugli atti dei comuni e le loro spese, la scelta dei sindaci <sup>(16)</sup>, la possibilità di partecipare alle sedute del consiglio comunale e provinciale, l'intervento nel procedimento di scioglimento dei due consigli.

Più in generale, poi, il prefetto rappresentava «il potere esecutivo in tutta la provincia», aveva «diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata», vegliava «sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, ed in caso di urgenza fa[ceva] i provvedimenti che crede[va] indispensabili nei diversi rami di servizio». Esso assommava, quindi, le competenze di carattere politico, attribuite dalla legge del 1859 ai governatori, e quelle di carattere amministrativo, attribuite dalla stessa legge ai vicegovernatori e veniva concepito come la figura centrale del nuovo ordinamento dello Stato <sup>(17)</sup>. Operava alle

---

<sup>(16)</sup> Si vedano al riguardo le considerazioni di G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996, 75 ss.

<sup>(17)</sup> Secondo la definizione datane qualche decennio dopo da T. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1908, II, parte I, 158, egli «è nella provincia qualcosa di più di un ministro dello Stato». Analoga definizione

dirette dipendenze del Presidente del consiglio-Ministro dell'interno<sup>(18)</sup> e intratteneva con esso una pluralità di diversi rapporti: ne eseguiva le scelte; prestava collaborazione per la loro realizzazione; interveniva direttamente nella discussione dei problemi politici e dei problemi particolari che si ponevano nella sua provincia. Il carattere politico che si annetteva ai prefetti trovava conferma, anche, nella disciplina del potere di nomina, rimesso alla discrezionalità del ministro; nei criteri utilizzati, almeno nei primi anni, per l'esercizio di quello stesso potere, facendo premio l'esperienza politica su quella amministrativa<sup>(19)</sup>; nella mancanza di garanzie circa la stabilità del posto.

I poteri attribuiti al prefetto assicuravano che in periferia si replicasse l'assetto amministrativo centrale: come al centro, la guida spettava al Presidente del consiglio-Ministro dell'interno, così in periferia l'amministrazione, statale e non statale, dipendeva dal prefetto, salvo qualche eccezione. Il prefetto costituiva, pertanto, «un anello per il quale tutte le amministrazioni devono passare»; era tramite della ricomposizione, «a metà della via gerarchica», dell'unità dell'azione del governo, compromessa al centro dalla difficoltà di comunicazione tra ministeri<sup>(20)</sup>; svolgeva un ruolo fondamentale nella catena di comando che dal centro arrivava alla periferia, perché uffici periferici

---

ne viene data da Saredo, secondo quanto riferisce E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in questa *Rivista*, 1984, 1034. Si vedano anche le considerazioni di V.E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1891, 154, per il quale «la qualità di prefetto, specialmente nelle grandi città, non richiede solo attitudini strettamente burocratiche, ma una mente vasta e diretta, capace di tenere fronte a varie emergenze di indole piuttosto politica che amministrativa». Si veda, infine, A. AMORTH, *Le province*, in *Le province*, a cura di A. Amorth, Vicenza, Neri Pozza, 1968, p. 18.

<sup>(18)</sup> Sull'unione personale dei due uffici in quegli anni cfr. S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in questa *Rivista*, 1986, 594, ivi 598.

<sup>(19)</sup> Scriveva, ad esempio, Bettino Ricasoli il 12 settembre 1861 a Giuseppe Pasolini, cercando di convincerlo a far parte del numero dei nuovi prefetti: «Potessimo avere per un anno 59 cittadini i più idonei d'Italia in fatto di governo e di pubblica amministrazione, per mettere alla testa di ogni provincia, che sono appunto 59, sarebbe sicuro allora il riordinamento d'Italia! Che sono 59 migliori cittadini e il loro sacrificio per un anno?». Il brano è riportato da E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in ID., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967, 106.

<sup>(20)</sup> Secondo le espressioni di Carlo Cadorna (prefetto di Torino, consigliere di Stato e nel 1868 ministro dell'interno) riportate da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 86.

dello Stato, da un lato, comuni e province, dall'altro, facevano corpo in una sola amministrazione locale, comunque chiamata a curare interessi statali e posta alle dipendenze del prefetto medesimo <sup>(21)</sup>.

Ne derivava un assetto nel quale il governo dal centro era particolarmente pervasivo, perché si attuava attraverso la conformazione — disposta direttamente dalla legge o rimessa agli uffici amministrativi — di tutte le principali componenti dell'ente locale, dalla struttura all'organizzazione di governo, dalla finanza alle funzioni.

3.2. La scelta centralistica, però, trovava già in quei primi anni quattro importanti correttivi. In primo luogo, l'accentramento politico si combinava con un certo tasso di decentramento burocratico. Da un lato, erano attribuite alle prefetture una serie di funzioni fino allora di competenza dei ministeri. Dall'altro, il regime delle spese obbligatorie imposte ai comuni e alle province dalla legge generale e da una serie di leggi speciali <sup>(22)</sup> costituiva un buon esempio di un sistema nel quale le decisioni circa l'interesse da curare erano prese al centro, ma eseguite dagli enti locali, con un ampio margine di discrezionalità: infatti, la legge fissava soltanto le spese minime alle quali il comune e la provincia dovevano provvedere, ma consentiva loro, poi, di determinare in concreto la specificità dell'interesse. I controlli dello Stato, d'altro canto, erano diretti a garantire soltanto il limite minimo necessario all'esplicazione di una determinata funzione, non anche quello massimo, il quale invece risultava direttamente determinabile dall'ente locale, nei limiti della rispettiva disponibilità finanziaria.

In secondo luogo, la stessa legge del 1859 consentiva agli enti locali di effettuare spese facoltative e, quindi, di perseguire, in regime di parziale autonomia, la cura degli interessi delle collettività di riferimento. Inoltre, attribuiva loro una altrettanto parziale autonomia per il reperimento dei mezzi finanziari e personali a ciò necessari, sul presupposto che «si tratta[va] di materie sulle quali lo Stato non ha opinioni» e non intendeva assumere atteggiamenti propri <sup>(23)</sup>.

Ancora, accanto alla molteplicità degli istituti che collocavano lo

---

<sup>(21)</sup> S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia*, cit., 599. Sul rapporto centro-periferia, da ultimo, L. VANDELLI, *L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>(22)</sup> Si vedano per esempio la legge 28 luglio 1864, n. 132 sui pesi e le misure e il r.d. 3 luglio 1862, n. 707 sul servizio di statistica nelle provincie e nei comuni.

<sup>(23)</sup> M.S. GIANNINI, *I Comuni*, cit., 35.

Stato in una posizione di sovraordinazione rispetto agli enti locali, erano previsti, sia pure ancora in forme embrionali, moduli di cogestione di determinate materie tra questi stessi soggetti, che tanta importanza assumeranno nei decenni successivi. Qualche esempio si ricavava dalle norme adottate in quegli anni. La legge 21 agosto 1862, n. 793, che autorizzava il governo ad «alienare i beni demaniali che non sono destinati ad uso pubblico o richiesti pel pubblico servizio», prevedeva l'istituzione, in ogni provincia nella quale si trovassero beni da alienare, di una «commissione gratuita composta dal Prefetto, presidente, di due delegati dal Ministro delle finanze, e di altri due eletti dal Consiglio provinciale anche fuori del suo seno» (art. 7). La commissione doveva essere udita «per la compilazione degli elenchi e delle stime, per la divisione dei beni in lotti, e l'opportunità del tempo degl'incanti e delle trattative private. Essa dà inoltre il suo parere intorno a quelle quistioni sulle quali fosse richiesta, o che credesse utile di proporre» (art. 8) ed era ascoltata dal ministro delle finanze per la determinazione della rendita dei beni immobili che passano dalla Cassa ecclesiastica al Demanio dello Stato (art. 3, l. 21 agosto 1862, n. 794). Un altro esempio interessante si aveva nella legge 5 maggio 1862, n. 604 di riforma postale, dove, tra l'altro, si disponeva che «il servizio postale sarà esteso entro l'anno 1873 a tutti i Comuni del Regno. Saranno preferiti quelli che concorreranno alle spese necessarie a questo servizio» (art. 3): il cofinanziamento, quindi, era condizione di preferenza per l'attivazione del servizio postale in un determinato comune. Un ulteriore esempio era quello della commissione incaricata, in ogni comune o consorzio, di «tutte le operazioni occorrenti per appurare e determinare in prima istanza le somme dei redditi e dell'imposta dovuta dai contribuenti del comune e del consorzio»: essa era composta di un numero di membri variabile da cinque a sette, eletti dai consigli comunali e presieduta dal prefetto (l. 14 luglio 1864, n. 1830).

Infine, si doveva considerare che, sin dai primi anni, quello italiano si presentava come un centralismo a centro debole. Da un lato, come si vedrà in seguito, il circuito istituzionale dei rapporti tra il centro e la periferia, mediato dal prefetto e, in misura minore, dal sindaco, era doppiato dall'intervento diretto dei singoli parlamentari presso l'amministrazione centrale, per ottenere risorse per il relativo collegio di appartenenza. Dall'altro lato, cominciavano ad aversi i primi segnali di un fenomeno, che troverà sviluppo già nel decennio successivo, quello della formazione di uffici periferici alle dirette dipendenze del centro,

con la conseguente erosione della posizione di preminenza del prefetto. Per esempio, il r.d. 17 luglio 1862, n. 760, con il quale si provvedeva all'organizzazione e circoscrizione delle direzioni demaniali e degli uffici incaricati dell'esecuzione delle tasse in tutte le province dello Stato, poneva le une e gli altri alle dirette dipendenze del Ministro delle finanze; il r.d. 22 febbraio 1863, recante l'ordinamento del servizio della marina militare dello Stato, prevedeva l'istituzione di tre dipartimenti (quello settentrionale, quello meridionale e quello adriatico) e li poneva alle dirette dipendenze del Ministro della marina.

Già nel periodo a cavallo tra il 1861 e il 1862, quindi, si andavano delineando con chiarezza i tratti fondamentali del regime dei rapporti tra il centro e la periferia, che avrebbero condizionato in modo significativo anche lo sviluppo di questi stessi rapporti. Si pensi, ad esempio, che l'impianto della legge comunale e provinciale del 1859 non solo rimase pressoché inalterato nella legge del 1865, ma di fatto avrebbe informato anche le successive leggi generali, per quasi centotrenta anni, fino cioè all'adozione della legge n. 142/1990, con la quale si è data tardiva attuazione ai principi costituzionali del riconoscimento e della promozione delle autonomie.

3.3. È noto che le soluzioni adottate in quel breve lasso di tempo maturarono in esito ad un dibattito molto ampio circa l'assetto del futuro sistema amministrativo, e in particolare circa l'alternativa tra centralizzazione e decentramento; che su di esso, da almeno un quarantennio, si è formata una ampia letteratura storica e giuridica; e, infine, che il dibattito stesso fu avviato nel 1859 al momento della annessione della Lombardia, quando si discusse circa l'applicazione della legge piemontese di quello stesso anno alle province lombarde appena liberate. Il problema che si pose allora è se si dovesse imporre, in tutto il territorio nazionale, lo stesso sistema amministrativo, o, viceversa, si dovessero rispettare le tradizioni amministrative e le istituzioni politiche degli Stati preunitari. Cavour e i suoi più stretti collaboratori si schierarono per l'unione immediata ed integrale delle province lombarde allo Stato sardo, sul piano politico istituzionale, ma per il mantenimento del loro apparato amministrativo precedente <sup>(24)</sup>. Si istituì, quindi, presso il Ministero degli esteri, una

---

<sup>(24)</sup> Per la posizione assunta da Cavour, si veda R. ROMEO, *Vita di Cavour*, Roma-Bari, Laterza, prima edizione «Economica Laterza», 2004, 499 ss.

direzione generale delle province italiane (affidata, prima, a Farini e, poi, a Minghetti) e subito dopo una commissione, composta da soli lombardi e presieduta dal nobile milanese Cesare Giulini della Porta, per lo studio dei problemi relativi all'ordinamento amministrativo della Lombardia dopo l'annessione. Sulla base dei lavori della commissione, infine, venne adottato il r.d. 8 giugno 1859, n. 3425, con il quale si conservarono, per la Lombardia, l'organizzazione e la legislazione amministrativa precedenti. In questo caso, lo scopo perseguito da Cavour fu essenzialmente politico, non amministrativo. La preoccupazione che lo muoveva, infatti, era quella di ridurre al minimo il turbamento dello *status quo* ed evitare, in particolare, di alimentare le correnti del municipalismo lombardo, sviluppatosi a partire dal 1848, con una abolizione affrettata di strutture amministrative ormai consolidate e radicate tra la popolazione. Cavour era convinto, peraltro, che le istituzioni lombarde fossero più liberali ed efficienti di quelle piemontesi, tanto che, poco dopo (marzo 1860), ne dispose l'estensione alle province modenesi e parmensi in via di annessione al Regno sardo. Decisione questa ultima, peraltro, con la quale si confermava che, quando la preoccupazione politica di evitare turbamenti della realtà esistente era meno avvertita, Cavour non aveva scrupoli a sostituire l'apparato amministrativo preesistente con quello ritenuto più consono alle esigenze del consolidamento del nuovo Regno e ai principi liberali e dell'efficienza amministrativa <sup>(25)</sup>.

Una soluzione ancora diversa si ebbe qualche mese dopo, quando furono annessi al Piemonte gli altri Stati dell'Italia centrale. Da un lato, infatti, Rattazzi, succeduto a Cavour, optò per un assetto di tipo centralistico e uniforme. Dall'altro lato, il ritmo accelerato delle nuove annessioni non consentiva di ripetere l'esperienza della commissione Giulini in Lombardia, e lo stesso Cavour, tornato al governo nel gennaio del 1860, era costretto a proseguire la politica rattazziana.

Va detto anche, però, che l'applicazione della legge sarda sui comuni e le province ai nuovi territori era intesa come provvisoria, tanto che, contemporaneamente, si metteva mano alla progettazione di un nuovo ordinamento locale <sup>(26)</sup>, con l'intenzione di definire un

---

<sup>(25)</sup> R. RUFFILLI, *Governo, parlamento e correnti politiche*, cit., 221.

<sup>(26)</sup> Su questi aspetti, tra gli altri, R. ROMANELLI, *Centralismo ed autonomie*, in *Storia dello Stato italiano*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, 131 ss. Si veda anche l'analisi dettagliata che delle vicende relative alla estensione della legge

assetto rispettoso delle tradizioni amministrative, maturate nelle diverse zone del paese, sia pure nell'ambito di un ordinamento unitario. Nella concezione di Cavour, riconoscere un parziale decentramento equivaleva a tradurre in termini amministrativi l'egemonia acquisita dai gruppi moderati nelle rispettive regioni di provenienza, in ragione sia della loro posizione economico-sociale, sia del ruolo dirigente assunto nel movimento di unificazione. D'altro canto, insistere, contestualmente, sulle istanze unitarie serviva la duplice esigenza di allargare la classe dirigente del nuovo Stato e di consolidare l'accettazione degli istituti politici del regno di Sardegna <sup>(27)</sup>.

In questo contesto, nel giugno del 1860, venne istituita una commissione temporanea di legislazione presso il Consiglio di Stato. I lavori furono introdotti da una nota del ministro Farini, nella quale, tra l'altro, si propose l'istituzione della regione, della quale, tuttavia, si enfatizzarono i caratteri di semplice circoscrizione amministrativa dello Stato <sup>(28)</sup>.

Nel marzo del 1861, poi, sulla base delle conclusioni della commissione (e in particolare del disegno di legge predisposto dalla sottocommissione presieduta da Ponza di San Martino) <sup>(29)</sup>, il Ministro dell'interno Minghetti presentò al Parlamento un progetto di riforma nel quale, tra l'altro, si prevedeva una ripartizione delle competenze tra il potere centrale torinese e le grandi regioni territoriali, di fatto corrispondenti agli Stati pre-unitari. Già questo progetto, tuttavia, rifletteva le perplessità e le divisioni che, in quegli stessi anni, si erano andate creando in materia nella classe dirigente italiana. Sono molto significative, a questo riguardo, le cautele che accompagnarono la proposta di istituire le regioni. Questa, infatti, venne considerata alla stregua di un consorzio permanente di province, «il quale provvede alla istruzione superiore, alle accademie di belle arti, agli archivi storici, e provvede inoltre a quei lavori pubblici che non essenzial-

---

Rattazzi agli altri territori compiuta da G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, cit., 113 ss.

<sup>(27)</sup> E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, in *Storia di Italia dall'Unità ad oggi*, Torino, Einaudi, 1976, 4\*\*\*, 1668 ss., ivi 1685 ss.

<sup>(28)</sup> E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione*, cit., 71 ss. Si veda anche P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1895*, Roma, Nis, 1997, 34-5; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964, 62 ss.

<sup>(29)</sup> Sulle conclusioni dei lavori della commissione, cfr. C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., Milano, Giuffrè, 1964, 64 ss.

mente retti dallo Stato, né sono propri dei consorzi facoltativi, e delle singole province». Il ministro ne raccomandava l'istituzione, presentandola come parte integrante del complesso dei progetti per l'ordinamento amministrativo del regno, ma aggiungeva che la stessa «pure non può dirsi così necessaria e collegata alle altre, che dal non ammetterla pericolasse il generale sistema». La regione costituiva, piuttosto, un «temperamento di transizione» tra gli ordinamenti preunitari e quello unitario, mezzo, cioè, attraverso il quale conservare, almeno in via temporanea, quanto dei primi risulti conforme alle esigenze più avvertite dalle varie popolazioni. Si trattava, aggiungeva, di tenere conto del «meglio» delle «varie legislazioni italiane», oltre che delle esperienze delle «Nazioni più civili», in quanto rispondenti ai principi liberali.

Tuttavia, nei progetti di Minghetti, il contemperamento tra l'unità politica ed il decentramento amministrativo era affidato, soprattutto, ad una serie di modifiche alla disciplina dei comuni e delle province. Per i primi, tra l'altro, si prevedeva l'estensione dell'elettorato attivo, l'attribuzione al consiglio comunale del potere di elezione del sindaco e di una serie di potestà decisionali su un ampio numero di materie, tra le quali quelle in materia di salute pubblica, istruzione, assistenza sociale, agricoltura. Per la provincia, considerata come «la vera salvaguardia del regime costituzionale», si prevedeva l'aumento delle competenze e la sottrazione della presidenza della deputazione al prefetto.

Secondo un giudizio ampiamente condiviso dagli studiosi, i progetti di Minghetti segnarono, ad un tempo, la massima affermazione della prospettiva liberal-individualista per l'ordinamento del nuovo Regno e l'inizio della sua crisi definitiva, con la conseguente affermazione della visione liberal-autoritaria. Pochi mesi dopo, infatti, assunta la guida del governo <sup>(30)</sup>, Ricasoli ne disponeva il ritiro <sup>(31)</sup> e firmava i decreti, dei quali si è già trattato, con i quali si aboliva il regime transitorio delle luogotenenze di Firenze, Napoli e Palermo, si estendeva la legge Rattazzi a tutto il territorio nazionale, si definivano compiti e strutture delle prefetture.

---

<sup>(30)</sup> Sulla posizione di Ricasoli è interessante la lettura delle considerazioni di R. RUFFILLI, *Governo, parlamento e correnti politiche nella genesi della legge 20 marzo 1865*, cit.

<sup>(31)</sup> Si veda al riguardo C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., 154 ss.

3.4. Ci si è interrogati a lungo sulle ragioni che fecero maturare, in un arco di tempo così rapido, una svolta così radicale nella politica del regno d'Italia <sup>(32)</sup>. Decisioni, queste, presentate come transitorie e adottate in stato di necessità (per evitare che la stessa unità politica della nazione «veni[sse] su con una complessione debole ed insufficiente» <sup>(33)</sup>), ma che in realtà, rappresentarono una svolta irrevocabile, espressione delle vocazioni della nuova classe dirigente dello Stato italiano <sup>(34)</sup>.

Le indagini condotte sul punto dagli storici e dai giuristi, soprattutto a partire dagli anni Sessanta dello scorso secolo, identificano quattro principali ragioni di questa scelta.

Innanzitutto, vi fu la preoccupazione di consolidare l'unità da poco conseguita, e in particolare di prevenire la disaggregazione dello Stato nelle regioni meridionali. Sotto il primo aspetto, è emblematico il giudizio di un osservatore straniero dell'epoca <sup>(35)</sup>: «Gli italiani, ammaestrati dalla loro stessa storia sulle conseguenze disastrose della divisione politica e delle rivalità delle province, sono decisi a sopportar tutto piuttosto che ricadere in quello stato miserevole. Sono persuasi che il regime federalista sarebbe una fonte in più di divisioni, un'esca alle influenze straniere, un mezzo per paralizzare lo sviluppo della potenza del paese. Essi vedono che l'Europa s'è ormai raggruppata in grossi blocchi di nazioni; e si chiedono perché mai l'Italia, che possiede un'unità di religione, di costume e di letteratura non dovrebbe formare allo stesso diritto uno Stato unico. (...) Non hanno d'altra parte dubbi: la fondazione di un esercito nazionale, di una amministrazione comune, di una legislazione uniforme, d'un sistema commerciale unico,

---

<sup>(32)</sup> Si veda in particolare C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., 5: «Ora, il primo problema che si pone a chi voglia studiare le origini del sistema amministrativo dell'Italia unita, è proprio questo: come mai uomini assertori di idee che, alimentate dalla profonda diffidenza antigiacobina, circolavano nell'ambiente moderato fin dai tempi della Restaurazione, giunti al potere ricalcarono passo passo la strada contro la quale avevano scritto, scrivevano e scriveranno tante dotte pagine?».

<sup>(33)</sup> S. SPAVENTA, *La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra*, 21 marzo 1879, ora in ID., *La giustizia nell'amministrazione*, a cura di P. Alatri, Torino, Einaudi, 1949, 38.

<sup>(34)</sup> Del dibattito di quegli anni dà conto E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie nella storia dell'Italia unita*, in ID., *Politica e amministrazione*, cit., 149 ss.

<sup>(35)</sup> R. REY, *Histoire de la Renaissance politique de l'Italie*, Paris 1864, 462-4, in E. RAGIONIERI, *Italia giudicata. 1861-1945, ovvero la storia degli italiani scritta dagli altri. I. Dall'unificazione alla crisi di fine secolo*, Torino, Einaudi, 1976, 19-20.

favorito dall'opera della stampa e dell'istruzione pubblica, faranno rapidamente scomparire le divergenze provinciali che ancora sussistono nel paese».

La questione meridionale <sup>(36)</sup>, d'altro canto, rilevava sotto un duplice profilo: per un verso, secondo quanto scrive Croce, per il timore «che i fautori dei Borboni rialzassero il capo, che i contadini insorgessero, che i liberali fossero soverchiati, che la borghesia e la piccola borghesia delle provincie, ineducata e prepotente, lasciata a sé, provocasse coi suoi soprusi qualche grosso scompiglio» <sup>(37)</sup>. Né si deve trascurare la circostanza che la repressione al brigantaggio avrebbe inasprito, in quegli stessi anni, i rapporti tra nord e sud. Né dimenticare, più in generale, che i dubbi sulla concessione di autonomia alla Sicilia e a Napoli, si alimentarono del cattivo funzionamento delle luogotenenze <sup>(38)</sup>, nonché delle informazioni e dei giudizi che giungevano a Torino dagli uomini inviati in quelle zone. Si legga ad esempio quanto scrive, nel 1863, Nino Bixio alla moglie: «Che paesi si potrebbe chiamar dei veri porcili (...). Prima che questi paesi giungano allo stadio di civiltà in cui siamo noi (...) abbisognano anni e lunghi anni. Non strade, non alberghi, non ospedali, nulla di quanto si deve oggi nella parte meno avanzata dell'Europa: poveri paesi» <sup>(39)</sup>. Del resto, lo stesso Cavour scriveva al re circa la necessità di «imporre l'unità alla parte più corrotta, più debole d'Italia» <sup>(40)</sup>. Si comprende, allora, più facilmente, il giudizio espresso da Ernesto Ragionieri, secondo il quale lo sviluppo del seme del decentramento fu interrotto dal prorompere della questione meridionale <sup>(41)</sup>. Il dibattito aperto dalla Nota Farini coprì soltanto il breve arco di tempo nel quale,

---

<sup>(36)</sup> Scriveva Isacco Artom, segretario di Cavour, che la causa delle autonomie locali aveva fatto naufragio «sulla questione di Napoli», I. ARTOM, *L'antico disegno delle Regioni Cavour-Farini-Minghetti*, in *Nuova Antologia*, LVII, fasc. 1122, 1° gennaio 1922, 37, citato da E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in ID., *Politica e amministrazione*, cit., 71, ivi 88.

<sup>(37)</sup> B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1928, 45 s.

<sup>(38)</sup> Si veda il giudizio molto crudo espresso nel suo carteggio da Giuseppe La Farina, il segretario della Società nazionale, una delle centrali più attive della propaganda antiregionalistica, che auspica la chiusura definitiva delle «cloache governative di Napoli e di Palermo».

<sup>(39)</sup> Il brano è riportato in G. RUFFOLO, *Un paese troppo lungo*, Torino, Einaudi, 2009, 145.

<sup>(40)</sup> Brano citato da R. ROMEO, *Vita di Cavour*, cit., 502.

<sup>(41)</sup> E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, cit. Sulla rilevanza della questione meridionale ai fini delle determinazioni in merito all'ordinamento amministrativo si

annesse le regioni centrali, pochi ritenevano effettivamente realizzabile l'unione delle province meridionali <sup>(42)</sup>. Ma quando l'unità si estese al Mezzogiorno, il passaggio ad una soluzione centralista fu rapido e irreversibile <sup>(43)</sup>.

Per altro verso, operò nella classe dirigente dell'epoca la convinzione che l'estensione delle istituzioni amministrative piemontesi alle zone sottosviluppate del Mezzogiorno rappresentasse di per sé un fattore di progresso e di sviluppo: «era necessario gittare, per un certo tempo, gl'Italiani nella medesima forma, se si voleva che eglino avessero una certa identità di pensare e di sentire intorno ai problemi fondamentali della cosa pubblica, che approvassero insieme certe nuove istituzioni ed anche le bestemmiassero insieme. E fu ventura che l'Italia trovasse codesta forma in uno dei suoi Stati, che perciò ebbe diritto all'egemonia» <sup>(44)</sup>. Una concezione 'pedagogica' del governo centrale <sup>(45)</sup>, quindi, fortemente influenzata dalla concezione, di ori-

---

rinvia anche alle considerazioni svolte da G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, cit., 119.

<sup>(42)</sup> Si v. anche R. ROMANELLI, *Centralismo ed autonomie*, cit., 131.

<sup>(43)</sup> Si veda al riguardo R. RUFFILLI, *Governo, parlamento e correnti politiche nella genesi della legge 20 marzo 1865*, cit., secondo il quale il contrasto tra i sostenitori delle istanze centralistiche e i fautori delle autonomie dura fino al 1865 ed oltre, ma si tratta di un contrasto teorico, dal momento che la minoranza si impegna nei confronti della maggioranza a non sviluppare nel dibattito in aula le proprie tesi per arrivare quanto prima all'approvazione della legge e rendere più agevole, in questo modo, la soluzione degli elementi di turbativa esistenti in quel momento nel paese. Con questa precisazione, va ricordato, tuttavia, che nei dibattiti e nelle proposte, anche degli anni immediatamente successivi alle leggi di unificazione del 1865, è costante il riferimento alle esigenze di 'discentramento', anche nei più rigorosi accentratori. A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., 72 ss. ad esempio fa riferimento ai lavori conclusi nell'aprile del 1866 dalla commissione dei 'Quindici' per le economie sul bilancio, la quale aveva proclamato la necessità di ridimensionare di molto l'amministrazione centrale: «concentrare nel governo i soli uffizii politici, farlo custode e vindice dell'unità, della indipendenza e della giustizia nazionale; lasciare che le amministrazioni si facciano da coloro, che vi sono direttamente interessati; distinzione di poteri e di competenza; autonomia provinciale; autonomia comunale; discentramento. Con questi termini contrapposti ed equilibrati si risolverebbe il lungo dualismo della storia d'Italia sempre agognata a costituirsi in unità di nazione, sempre tenace alle libertà locali».

<sup>(44)</sup> È un brano di N. MARSELLI, *La politica dello Stato italiano*, Napoli, 1882, 14, citato da A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., 69.

<sup>(45)</sup> Sulla quale si rinvia per tutti a S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia*, cit., 600, ma si veda anche M.S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in questa *Rivista*, 1962, 554-6.

gine napoleonica, secondo la quale con adeguate strutture amministrative, finanziarie e giuridiche fosse possibile proteggere e dirigere la società civile <sup>(46)</sup>. Si legga, per esempio, quanto scritto da Giovan Battista Giorgini, professore di diritto criminale e di diritto canonico e deputato dal 1861 al 1872: «tutte le volte che il governo è più illuminato del paese, che il potere si sente abbastanza forte per vincere le resistenze che un'utile riforma incontra nelle abitudini e nei pregiudizi delle masse, è difficile che egli sia trattenuto da un rispetto puramente teorico per la libertà» <sup>(47)</sup>.

Una terza serie di ragioni della prevalenza di soluzioni centralistiche riguardò la struttura sociale del paese. Da un lato, la società civile era povera ed arretrata <sup>(48)</sup>: si ricavava «l'impressione, fatta eccezione per la Lombardia e la Toscana, di una povertà di germogli originali e di un tradizionale arbitrio centralistico che dovettero a loro volta influire non poco (...) sull'aspetto generale dell'Italia unita. (...) se è vero che i movimenti di pensiero, i circoli di vita culturale, le Accademie fiorivano tanto a Milano che a Firenze, a Pisa ed a Napoli, non lo stesso si può dire per gli organismi scientifici più direttamente interessati alle cose economiche (...). Non a caso il Mezzogiorno diede alla causa patriottica e al Parlamento italiano soprattutto filosofi e giuristi, i Mancini e gli Spaventa, i Crispi e i Pisanelli, quando gli mancavano uno Jacini o un Correnti, un Ricasoli o un Minghetti, gente che aveva addestrato le sue qualità tecniche sulla proprietà rurale o in istudi aperti alle moderne correnti europee» <sup>(49)</sup>. Di conseguenza, l'attitudine all'autogoverno era diversa nelle differenti zone del paese e l'unità con il Sud indeboliva, anche sotto questo aspetto, le tendenze liberistiche e autonomistiche che faticosamente si erano fatte strada in Piemonte, Lombardia, Toscana ed Emilia.

Dall'altro lato, la classe dirigente di quegli anni era ristretta <sup>(50)</sup> e

---

<sup>(46)</sup> Si veda al riguardo S.J. WOOLF, *Napoleone e la conquista dell'Europa*, Bari, Laterza, 1990.

<sup>(47)</sup> G.B. GIORGINI, *La centralizzazione, i decreti d'ottobre e le leggi amministrative*, Barbera, Firenze, 1861. Il brano è ripreso da C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., 552.

<sup>(48)</sup> Su questo punto, si veda soprattutto A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit.

<sup>(49)</sup> A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., 79.

<sup>(50)</sup> Secondo i dati riferiti da G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, cit., 21, alle prime elezioni politiche generali per la formazione della Camera dei deputati, che si svolsero il 27 gennaio 1861, sono iscritte al voto 418.696 persone, pari all'1.9% dell'intera popolazione italiana, di quasi 22 milioni di abitanti. Votarono effettivamente

poco propensa ad allargare le basi del nuovo Stato. Dopo l'esito della rivoluzione francese del 1848, inoltre, essa assunse una posizione filobonapartista, mentre si attenuarono le preoccupazioni nei riguardi dell'accentramento alla francese, ampiamente diffuse prima del 1848<sup>(51)</sup>. Bisogna tenere conto, ancora, che i parlamentari di origine meridionale erano, per buona parte, esuli che avevano interrotto ogni legame con i quadri dirigenti dei rispettivi paesi di origine e la cui sorte personale conseguentemente dipendeva dalla continuità della egemonia piemontese nel nuovo Stato<sup>(52)</sup>. È significativo, pertanto, che, nel Mezzogiorno, ad essere favorevoli alla conservazione delle tradizioni amministrative locali furono proprio quanti, sia pure da posizioni tra loro opposte, guardavano con maggiore diffidenza al nuovo assetto unitario, mentre i pochi nuclei di borghesi illuminati appoggiarono la scelta centralistica. Come rileverà qualche anno più tardi Gaetano Salvemini, «l'accentramento amministrativo era quindi pei liberali del Mezzogiorno la sola forma sotto cui essi potessero concepire l'unità nazionale».

Un rilievo importante, infine, si deve dare alle caratteristiche del sistema politico<sup>(53)</sup>: le elezioni avvennero sulla base di collegi uninominali; gli aventi diritto al voto furono pochi e ancora meno i votanti; il prefetto assunse un ruolo decisivo nell'orientare l'elettorato<sup>(54)</sup>; il deputato, che per l'elezione abbisognava del supporto del prefetto,

---

239.583 elettori pari al 57.2% degli aventi diritto, meno, quindi, dell'1% del popolo. Interessanti sono anche i dati sulla composizione sociale degli eletti: 85 erano principi, duchi o marchesi; 72 avvocati; 52 tra medici, ingegneri o professori universitari; 28 ufficiali militari di rango elevato.

<sup>(51)</sup> Di 'bonapartismo' della classe dirigente parla E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione*, cit., 76. Si veda anche E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie nella storia dell'Italia unita*, cit., 149; E. ROTELLI, *Le istituzioni politiche e amministrative dell'Italia unita*, in ID., *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, il Mulino, 1981, 56, nel quale si trovano una serie di dati sull'estrazione sociale degli uomini di governo della Destra storica.

<sup>(52)</sup> Si veda A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Vicenza, Neri Pozza, 1962, 357; R. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., 22 ss.

<sup>(53)</sup> P. AIMO, *Stato e poteri locali*, cit., 143.

<sup>(54)</sup> Si veda E. ROTELLI, *Governo centrale e governo locale nell'età della Sinistra*, in ID., *L'alternativa delle autonomie*, Milano, Feltrinelli, 1978, 138. Si vedano anche le considerazioni di G. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, a cura di F. Benvenuti e G. Miglio, Vicenza Neri Pozza, 1969.

accordava, poi, la fiducia al governo, chiedendo in cambio provvedimenti favorevoli alle comunità locali che lo avevano eletto, per acquisire, in questo modo, il consenso necessario alla rielezione. Pertanto, il timore dei parlamentari che fosse messa in discussione la propria funzione di tramite indispensabile tra gli interessi locali e l'autorità centrale rappresentò un ulteriore motivo dell'opposizione del Parlamento ai progetti autonomistici del governo.

A quelle indicate si aggiunsero altre tre ragioni, di minore peso, che concorrono, tuttavia, a spiegare la scelta centralistica.

Innanzitutto, l'opzione fatta dal legislatore del 1859, e confermata poi da quello del 1865, per il modello centralistico, riprodusse nella sostanza quella già compiuta in tutti gli ordinamenti pre-unitari <sup>(55)</sup>, con la sola parziale eccezione del Lombardo Veneto (nel quale però anche ricorrevano alcuni tratti qualificanti del sistema francese <sup>(56)</sup>), e nei principali paesi dell'Europa continentale (Belgio, Olanda, Lussemburgo, Portogallo ed una parte della Svizzera), tanto che, come è stato osservato, la legislazione napoleonica governava più della metà della popolazione europea di quel periodo <sup>(57)</sup>.

Una ulteriore ragione della prevalenza delle soluzioni centralistiche va cercata nell'impostazione data alle discussioni di quegli anni. La particolare insistenza, infatti, sulla ipotesi di introduzione delle regioni e la correlativa scarsa attenzione prestata ai problemi dell'ordinamento comunale e provinciale, comportò che, una volta sconfitta l'istanza regionalistica, per il legislatore diventasse più facile ripiegare

---

<sup>(55)</sup> Tra i vari studi compiuti in materia, si vedano, rispettivamente per il Piemonte, la Lombardia e l'Emilia Romagna, A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale*, cit., 27-100; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., 26 ss.; E. ROTELLI, *Gli ordinamenti locali dell'Emilia Romagna preunitaria*, in ID., *L'alternativa delle autonomie*, cit., 96. In generale, poi, si veda P. AIMO, *L'amministrazione municipale durante il periodo napoleonico: il modello francese e il caso italiano*, in *Amministrare*, 1995, 5.

<sup>(56)</sup> Sul punto cfr. M.S. GIANNINI, *I Comuni*, cit., e, in modo più specifico, E. ROTELLI, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria*, in ID., *L'alternativa delle autonomie*, cit., 29.

<sup>(57)</sup> La considerazione è di L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1990, al quale, anche, si deve una analisi sulle modalità di espansione del modello francese in Europa, fenomeno che per rapidità, dimensioni e continuità non ha termini di raffronto nella storia delle amministrazioni.

sulle soluzioni già adottate nel 1859, con qualche marginale innovazione<sup>(58)</sup>.

In terzo luogo, le istanze autonomistiche di quegli anni furono intrinsecamente deboli, perché molto diversificate tra loro quanto ai contenuti e agli obiettivi perseguiti; ebbero scarsa coerenza interna; presentarono caratteristiche differenti nelle diverse zone del Paese<sup>(59)</sup>.

4. Le caratteristiche della burocrazia italiana negli anni immediatamente successivi alla unificazione sono state tratteggiate con dovizia di particolari nei tanti studi dedicati al tema. Circa cinquantamila unità erano i dipendenti iscritti nei ruoli organici, su una popolazione complessiva di poco più di venticinque milioni di abitanti: una cifra, questa, inferiore a quella della somma degli impiegati dei vecchi Stati preunitari e ancor di più a quella dei dipendenti degli altri Stati europei<sup>(60)</sup>.

4.1. Il corpo burocratico era formato di tre diverse componenti: gli impiegati dei diversi governi, i liberali delle nuove province, i piemontesi<sup>(61)</sup>. Con un netto predominio, specialmente per i gradi più alti, del personale di provenienza piemontese<sup>(62)</sup>: il che, da un lato, corrispondeva all'impostazione di Cavour, per il quale la conservazione dell'egemonia piemontese costituiva condizione imprescindibile

<sup>(58)</sup> Su questi aspetti, A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale*, cit., 322; F. BENVENUTI, *Mito e realtà*, cit., 121 ss.

<sup>(59)</sup> Per avere un'idea della estrema varietà delle posizioni, oltre ai testi già citati, si può far rinvio anche a G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana, I, Dall'unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali. Amministrazione e costituzione*, Milano, Giuffrè, 1998, 69 ss.; C. PETRACCONE, *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità ad oggi*, Bari, Laterza, 1995; A. BERSELLI, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna, il Mulino, 1997. In generale, poi, si veda M.S. GIANNINI, *I Comuni*, cit., 28-9, secondo il quale il movimento delle idee non si svolge in quegli anni «per tesi nettamente orientate, ma per tesi di gruppi personali che solo in modo molto approssimativo potevano essere tra loro collegati in superiori indirizzi ideologici».

<sup>(60)</sup> Cfr. al riguardo S. CASSESE, *I grandi periodi della storia amministrativa*, in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. Cassese, Torino, Utet, 1984, 7.

<sup>(61)</sup> Si veda al riguardo già P. VILLARI, *Saggi di storia, di critica e di politica. Nuovamente raccolti e riveduti dall'autore*, Firenze, 1868, 392, citato da E. RAGIONIERI, *Storia politica e sociale*, cit., 1689.

<sup>(62)</sup> S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1977, 69 ss.

per far fronte alla disgregazione della società meridionale; dall'altro, però, era fonte di «diversi inconvenienti», già lamentati nella relazione predisposta per il ministro Ricasoli, nel 1866, dal capo di divisione del ministero dell'interno, Binda <sup>(63)</sup>. D'altro canto, l'innesto nel tronco della burocrazia sabauda di uomini provenienti da esperienze e culture diverse si rivelava operazione complicata, se non altro per i problemi di comunicazione, conseguenti alla diversità delle lingue comunemente parlate <sup>(64)</sup>, e per le altrettanto differenti attitudini amministrative maturate nel passato <sup>(65)</sup>. Un corpo, poi, ulteriormente differenziato, in modo significativo, al proprio interno, poiché ai piccoli funzionari, malpagati e di scarsa cultura <sup>(66)</sup>, si affiancava una alta burocrazia, esperta e singolarmente compatta, della quale «da ogni parte si veniva a parlare» quale «uno Stato nello Stato, un potere determinante nella politica e nell'amministrazione, e la si descriveva come gruppo egoistico ed isolato» <sup>(67)</sup>.

Si registrarono, inoltre, problemi legati alla inefficienza e al mancato rispetto delle prescrizioni impartite <sup>(68)</sup>; le resistenze dei dipendenti ad allontanarsi dai propri luoghi di origine, con conseguenti ostacoli alla fusione tra le varie zone del paese <sup>(69)</sup>; l'assenza di una scuola di formazione, con un apprendimento sul campo «attraverso il

---

<sup>(63)</sup> Particolarmente interessante è il brano riportato da S. CASSESE, *Questione amministrativa*, cit., 74-77. La relazione di Binda, poi, si può leggere in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., 728 ss.

<sup>(64)</sup> Sulle caratteristiche del processo di unificazione linguistica e sul ruolo esercitato in esso dall'apparato dello Stato si veda T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1963, prima edizione «Manuali Laterza», 1991, 51 ss.

<sup>(65)</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., 50 ss.

<sup>(66)</sup> Sulle condizioni economiche degli impiegati e per la convinzione espressa che «la carriera degl'impieghi deve essere rilevata coll'aumento progressivo degli stipendi, in guisa che l'impiegato del governo possa sempre giungere ad uno stato indipendente e decoroso, non solo, ma che la sua condizione possa fino ad un certo grado sostenere la concorrenza delle professioni libere», si rinvia a G. GADDA, *La burocrazia in Italia*, in *Nuova Antologia*, ottobre 1866, 377. Il brano in questione è citato da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., 51.

<sup>(67)</sup> A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., 126.

<sup>(68)</sup> Si vedano, per esempio, le pagine che P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, cit., 86 ss., dedica alle circolari ministeriali adottate in quegli anni per invitare gli impiegati a recarsi nelle sedi loro assegnate nei termini stabiliti o si ingiunge agli stessi di non allontanarsi dalla sede senza regolare congedo.

<sup>(69)</sup> Si veda anche qui P. CALANDRA, *Storia*, cit., 86 ss., che riferisce dei problemi riscontrati presso il ministero delle finanze.

tirocinio pratico e l'imitazione pedissequa dei colleghi più anziani»; una scala retributiva cadenzata su quella gerarchica, per cui ad ogni avanzamento di grado corrisponde una elevazione dello stipendio, e «un sistema di microincentivi (economici, ma più spesso morali, come sono gli encomi scritti e le onorificenze)» (70); un rigoroso sistema di controlli disciplinari; orari di lavoro molto elevati (gli uffici sono aperti tutti i giorni, compresi i festivi, sia pure in questo caso con orario ridotto) e una utilizzazione intensiva del tirocinio del volontariato amministrativo (71); la mancanza, infine, di «un centro già costituito ed operante, che funga da prerequisito per la nascita e il consolidamento della burocrazia nazionale; non vi è un percorso unitario a legittimazione popolare che generi, a sua volta, una cultura amministrativa forte; né il Parlamento, né la Corona, né tanto meno il Governo costituiscono, per la burocrazia, un saldo punto di riferimento» (72).

4.2. Detto per sommi capi della composizione della burocrazia nazionale e dei principali problemi connessi alla sua formazione, si può passare, ora, all'analisi delle prime discipline dell'impiego pubblico.

a) Queste presentavano tre caratteristiche fondamentali (73). La prima, destinata a permanere a lungo, era quella della frammentarietà: alle poche disposizioni generali si affiancavano una pluralità di diversi regolamenti ministeriali che definivano regimi differenziati del pubblico impiego e, come è stato osservato, alteravano così «la limpida geografia delle strutture e degli uffici disegnata nel 1853 e confermata nel 1861» (74); per esempio, alla fine del secolo XIX, la disciplina dei criteri dell'accesso ai pubblici impieghi era dispersa in trenta leggi speciali e trecentocinquanta regolamenti (75). Inoltre, mentre si rego-

---

(70) Gli ultimi due brani citati tra virgolette sono di G. MELIS, *Gli impiegati pubblici*, in *Impiegati*, a cura di G. Melis, Rosenberg & Sellier, Torino, 2004, 15, ivi 16.

(71) V. al riguardo G. MELIS, *Storia dell'amministrazione pubblica*, cit., 70 s.

(72) S. CASSESE e G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana (1880-1920)*, in questa *Rivista*, 1990, 333, ivi 339.

(73) S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000, 11.

(74) G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 60. Si veda anche G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, t. I, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2003, 95.

(75) E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici: le origini, l'evoluzione*, in *Le fatiche di Monsù Travet*, a cura di A. Varni e G. Melis, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997, 21, ivi 27.

lavano alcuni aspetti del rapporto di impiego, altri erano rimessi al libero apprezzamento dell'autorità governativa <sup>(76)</sup>.

In altri casi, poi, le regole dettate per una certa materia combinavano, al loro interno, criteri differenti e tra loro eterogenei, introducendo, così, una ulteriore ragione di disorganicità della disciplina. Un esempio importante, ancora una volta, si aveva in materia di accesso al pubblico impiego, dove si combinavano il principio del merito, con la previsione di meccanismi di tipo concorsuale <sup>(77)</sup>; il principio di cooptazione, a seconda dei casi variamente fondato <sup>(78)</sup>; il criterio politico della selezione di «ex funzionari degli Stati pre-unitari e neofiti chiamati per meriti assai più patriottici che culturali» <sup>(79)</sup>.

Vi erano, tuttavia, alcuni temperamenti a questa frammentazione. Innanzitutto, spesso le disposizioni adottate su una stessa materia dai diversi regolamenti ministeriali erano pressoché identiche nei contenuti <sup>(80)</sup>.

In secondo luogo, vi erano una serie di normative generali, in parte adottate, nel corso del decennio precedente l'unificazione, nel Regno di Sardegna e poi estese nel Regno d'Italia, in parte, invece,

<sup>(76)</sup> M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico, (teoria e storia)*, in *Enc. Dir.*, XX, Milano, Giuffrè, 1970, 297: «la legislazione statale si pose sulla via dei piccoli e limitati interventi legislativi, per regolare or questa or quella questione pratica (...) senza toccare la sostanza del rapporto di impiego pubblico, e astenendosi cautamente da qualunque tentativo di definizione normativa».

<sup>(77)</sup> Tra gli altri, in materia, v. G. MELIS, *Il sistema del merito nel ministero degli affari esteri (1861-1887)*, in questa *Rivista*, 1987, 429; E. GUSTAPANE, *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici: il caso del ministero dell'interno*, *ivi*, 1987, 449. S. CASSESE e J. PELLEW, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico*, *ivi*, 1987, 756.

<sup>(78)</sup> Per esempio, per il ministero degli esteri, G. Melis, *Il sistema del merito*, cit., 432, osserva: «il concetto borghese del merito individuale verificato attraverso un pubblico concorso aperto a tutti senza distinzioni appare così subito temperato dalla riserva mentale secondo cui ambiente di provenienza, origini familiari e appartenenza di classe costituiscono prerequisiti di fatto per chiunque aspiri alle carriere degli Esteri». Ma, più in generale, G. MELIS, *Gli impiegati pubblici*, cit., 17, osserva che «per essere ammesso agli impieghi ci vuole la dichiarazione favorevole del prefetto e quasi sempre anche quella del parroco, che attesti le virtù della famiglia di provenienza».

<sup>(79)</sup> Così R. UGOLINI, *Il criterio del merito nel ministero della pubblica istruzione (1848-1900)*, in questa *Rivista*, 1987, 417, *ivi* 420.

<sup>(80)</sup> Si veda E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici*, cit., 27, e ID., *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano*, cit., 459, che anche riporta il programma e le modalità per lo svolgimento degli esami determinati con decreto ministeriale 12 luglio 1855.

scritte negli stessi anni dei quali si sta trattando. Tra le prime, la più importante era quella concernente l'ordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato piemontese, adottata con la legge 23 ottobre 1853, n. 1483 e, poi, con il regolamento di esecuzione del r.d. 23 ottobre 1853, n. 1611. Nel contesto della concentrazione di tutti gli uffici centrali dello Stato sotto l'immediata direzione dei ministri, la l. n. 1483/1853 (art. 2) sanciva il principio dell'uniformità<sup>(81)</sup>; demandava a successivi regolamenti, deliberati dal consiglio dei ministri e approvati con decreto reale, la disciplina di tali titoli e gradi, mentre «gli stipendi annessi ai diversi gradi saranno stabiliti con legge».

A sua volta, il r.d. n. 1611/1853 informava la disciplina del rapporto di impiego ad un disegno generale di stampo gerarchico e autoritario. Questo emergeva sia dalle disposizioni che regolavano l'inserzione del dipendente nell'organizzazione amministrativa sia da quelle che avevano ad oggetto, più propriamente, il rapporto di lavoro con lo Stato. Sotto il primo profilo, ciascun dipendente era collocato lungo una catena gerarchica che andava dal ministro fino all'applicato di IV classe, attraverso una serie uniforme per ciascun ministero di titoli e di gradi. Quanto, invece, al secondo aspetto, rilevavano, in particolare, le norme del capo II, sull'ammissione all'impiego (si accedeva in qualità di volontario, tramite una prova di idoneità) e sulle promozioni (queste dipendevano da ulteriori esami di idoneità e dal merito acquisito nel corso sul lavoro), e quelle sul capo III, sulle sanzioni disciplinari, i congedi e le aspettative. Si aggiungevano disposizioni circa la responsabilità disciplinare del dipendente e una serie di prescrizioni dettagliate sui comportamenti che lo stesso doveva tenere dentro e fuori l'ufficio<sup>(82)</sup>.

Tra le normative generali in materia di pubblico impiego adottate

---

(81) «L'ordinamento dei Ministeri e degli Uffici (...) avrà luogo in modo uniforme quanto ai titoli, gradi e stipendi del personale».

(82) Si vedano gli esempi citati da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, p. 29 ss., tratti dal capo III del regolamento del 1853. Si vedano anche le considerazioni dello stesso G. MELIS, *Introduzione: da monsù Travet al decreto 29*, in *Le fatiche di Monsù Travet*, cit., 10 ss. Per completare l'elencazione delle normative generali più importanti, adottate nel corso degli anni Cinquanta, si deve menzionare anche la legge 13 novembre 1859, n. 3746, la quale, da un lato, rinnova la previsione dell'uniformità dei titoli, gradi e stipendi e, dall'altro, prevede il collocamento, in altri rami dell'amministrazione centrale, del personale che, per effetto delle modifiche organizzative introdotte dalla legge stessa, cessa dal servizio.

negli anni immediatamente successivi all'unificazione, tre erano quelle più importanti <sup>(83)</sup>.

La prima era la legge 19 luglio 1862, che vietava il cumulo degli

---

<sup>(83)</sup> A queste si aggiungono una serie di disposizioni settoriali. Il r.d. 17 luglio 1862, n. 760, «col quale si provvede all'organizzazione e circoscrizione delle Direzioni demaniali e degli Uffici incaricati dell'esazione delle tasse in tutte le Provincie dello Stato» reca al capo IV «disposizioni comuni ai vari Impiegati dell'Amministrazione provinciale del Demanio e delle Tasse ed altre diverse». Si disciplina l'obbligo del giuramento. Le assenze ingiustificate e le relative sanzioni, estese anche all'«Impiegato superiore cui incumbe l'obbligo di vegliare acciò nessuno de' suoi dipendenti si assenti dal suo posto senza regolare permesso», nel caso in cui «tralascia di riferire al superiore Ufficio le assenze illecite che sono a sua conoscenza». Il congedo per cause diverse da quella di malattia. Le conseguenze economiche della «malattia debitamente constatata». Il regime delle incompatibilità («le funzioni d'ogni grado nell'Amministrazione del Demanio e delle Tasse sono incompatibili con quelle di Sindaco, Avvocato patrocinatore, Procuratore causidico, o con altro impiego giudiziario, civile e militare, non che coll'esercizio di qualsivoglia professione, o commercio»). Il regime degli avanzamenti in carriera (per i posti inferiori a quelli di direttore, ispettore e primo segretario, «l'avanzamento nelle classi di ciascuna categoria d'impiego si farà in via di anzianità; nel passaggio da una categoria di impiego ad un'altra, e segnatamente nel conferimento dei posti di Direttore, di Ispettore e di primo Segretario, si avrà riguardo al merito e all'anzianità», ma di regola «nessuno potrà passare da una categoria di impiego ad un'altra superiore se non è stato almeno due anni in alcuni dei posti della categoria immediatamente inferiore»). La disciplina dei volontari (la nomina dei quali «sarà fatta dal Direttore Generale del Demanio e Tasse secondo la classificazione che ne sarà fatta dietro gli esami di concorso, ai quali gli aspiranti saranno stati sottoposti a norma dei programmi da determinarsi»), i relativi requisiti per la partecipazione alla selezione e per la promozione ad un posto retribuito («dietro un esame pratico di concorso» al quale, però, non saranno ammessi quanti «non abbiano compito almeno, un anno di tirocinio, e che durante il loro tirocinio avessero dato luogo a censure per negligenze, per insubordinazione, o per abusive assenze dall'Ufficio»). Il r.d. 30 ottobre 1862, n. 955, «sull'organamento delle Dogane», detta disposizioni sul personale delle dogane. Anzitutto, fissa il numero degli impiegati ed agenti di ogni grado stabilito per ciascuna dogana e sezione di dogana. Indica, quindi, gli stipendi e le indennità loro assegnate. Definisce il procedimento della loro nomina, differenziato in ragione dei diversi gradi (gli agenti subalterni e le visitatrici sono nominati dal direttore generale delle gabelle; i commessi dal ministro delle finanze, su proposta dello stesso direttore generale; gli altri gradi sono conferiti con decreto reale). Stabilisce la cauzione che deve essere resa da alcune categorie di impiegati e le conseguenze del mancato adempimento del relativo obbligo (per esempio, l'articolo 6 prevede che «l'impiegato già provvisto d'una cauzione, allorché viene promosso ad un ufficio, cui è annesso l'obbligo d'una cauzione maggiore, può assumere immediatamente ed interinalmente l'esercizio di questo ufficio, salvo il caso di deficienza o di altra contabilità riconosciuta a di lui carico nel precedente ufficio». Ma se il supplemento di cauzione non viene corrisposto entro tre mesi, l'impiegato «soggiace alla ritenzione di un quinto dello stipendio» e se decorrono inutilmente altri tre mesi, «sarà surrogato in ufficio e collocato, senza

impieghi, con il relativo regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 24 gennaio 1864, n. 1668: «Gli impieghi retribuiti a carico dello Stato non potranno cumularsi con altri retribuiti dallo Stato, dalle Provincie, dai comuni, dalle Università libere e da qualsiasi altra amministrazione garantita, sussidiata o riconosciuta dallo Stato, salvo le eccezioni di cui appresso». Il cumulo di incarichi era consentito per i magistrati, gli insegnanti ed il corpo sanitario, ma per questi casi, qualora i due stipendi riuniti superassero la somma di 5.000 lire, sulla eccedenza si doveva effettuare la riduzione di un terzo.

La seconda era quella «sulle disponibilità, aspettative, e congedi degl'Impiegati civili dello Stato», dettata dalla legge 11 ottobre 1863, n. 1500 e dal relativo regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 25 ottobre 1863, n. 1527. La legge fissava le condizioni per il collocamento in disponibilità <sup>(84)</sup> e per la concessione di aspettative <sup>(85)</sup> e di congedi («per un determinato tempo»); il relativo procedimento, la durata massima dell'uno e delle altre, le conseguenze della mancata ripresa del servizio alla scadenza del termine prestabilito <sup>(86)</sup>; il trattamento economico dell'impiegato (regime, a sua volta, differenziato a seconda della ragione della sospensione, della durata del servizio al momento del provvedimento); le ulteriori garanzie a favore degli impiegati <sup>(87)</sup>. Il regolamento, dal canto suo, precisava i casi nei quali si poteva parlare di soppressione di un ufficio <sup>(88)</sup> e di riduzione degli organici <sup>(89)</sup>.

---

assegnamento, in aspettativa d'altro impiego cui non sia annesso l'obbligo della cauzione»).

<sup>(84)</sup> Solo per «soppressione di uffici o per riduzioni di ruoli organici».

<sup>(85)</sup> «per causa di infermità (...) ovvero (...) per motivi di famiglia».

<sup>(86)</sup> art. 4: «Scaduti questi termini l'Impiegato cessa dal far parte dell'Amministrazione, salva al medesimo la ragione di conseguire quella pensione di riposo o quell'altro assegno che a termini di legge possa competergli».

<sup>(87)</sup> art. 5: «Non si disporrà del posto dell'Impiegato in aspettativa durante il tempo in cui rimane collocato in tale stato»; art. 9: «Gl'Impiegati in disponibilità saranno ricollocati nel servizio attivo collo stipendio e anzianità che avevano al tempo in cui furono messi in disponibilità. Eguale trattamento sarà usato agli Impiegati in aspettativa quando il loro posto venisse nell'intervallo soppresso»; art. 12, ult. comma: «Durante il congedo concesso entro i limiti indicati, l'Impiegato non uscirà dall'attività di servizio e ne conserverà lo stipendio».

<sup>(88)</sup> Quando, «disciolta una amministrazione cessano tutti gli impiegati ad essa attinenti».

<sup>(89)</sup> «Quando si restringe il numero degli impiegati di una amministrazione, o si sopprime alcuno degli ufficiali che ne formano parte o dipendenza».

La terza normativa era quella sulle pensioni degli impiegati civili: alla legge 14 aprile 1864, n. 1731, seguiva, anche in questo caso, il regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 24 aprile 1864, n. 1747. L'art. 1 della legge stabiliva espressamente il diritto del dipendente di «essere collocato a riposo e di conseguire pensione», nel ricorrere delle condizioni definite dalla stessa legge. Il regolamento disciplinava, invece, tra l'altro, le procedure e i criteri per il computo della pensione.

b) La seconda caratteristica della disciplina del pubblico impiego era di tipo funzionale. I fini perseguiti erano, principalmente, quelli dell'uniformità e del contenimento della spesa, mentre, invece, quello di protezione del dipendente comincerà ad acquisire peso, in modo progressivo, solo a partire dalla fine degli anni Settanta. Scriveva a questo ultimo riguardo Giannini <sup>(90)</sup>: «Se si leggono uno dopo l'altro due giuristi che abbiano scritto su questa materia, l'uno della seconda parte dello scorso secolo, l'altro odierno, si constata immediatamente la diversa angolazione in cui essi si pongono: per il giurista dello scorso secolo il problema centrale era di intendere come un 'dipendente' potesse essere strumento materiale per l'esercizio delle potestà pubbliche; per il giurista di questo secolo il problema centrale è quello dello stato giuridico del dipendente pubblico. La diversa angolazione ha una profonda ragion d'essere, perché è con lo scorso secolo che l'impiego pubblico nasce come istituto giuridico (...): i giuristi dello scorso secolo lo avvertirono ma non ne ebbero compiuta consapevolezza».

Le ragioni della scarsa sensibilità, in questo primo periodo, per le esigenze della tutela del dipendente sono state ampiamente discusse dalla letteratura ed è sufficiente farvi, quindi, un cenno rapidissimo. La tesi largamente maggioritaria ne identifica la principale causa nell'osmosi <sup>(91)</sup> tra la politica e l'amministrazione, a sua volta, dovuta ad una scarsa mobilità sociale e culturale <sup>(92)</sup>: carriera burocratica, carriera nella magistratura, partecipazione alla vita politico-parlamentare rappresentano «risvolti interscambiabili di una stessa esperienza, senza soluzione di continuità» <sup>(93)</sup>. Se vertici politici e vertici ammini-

---

<sup>(90)</sup> M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico*, cit., 293.

<sup>(91)</sup> Per tutti si veda al riguardo S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato liberal-democratico*, in S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, 11.

<sup>(92)</sup> S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale*, cit., 14 ss.

<sup>(93)</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 49.

strativi appartenevano alla stessa *élite* e gli scambi tra loro erano continui, si comprende facilmente perché il problema delle garanzie del dipendente pubblico fosse scarsamente avvertito: almeno per l'alta burocrazia, regole che limitassero la discrezionalità dei ministri sarebbero risultate, ad un tempo, inutili, perché il funzionario sarebbe stato in grado di difendersi da sé, e dannose, perché il funzionario politico sarebbe stato in grado di trarre vantaggio dalla discrezionalità del ministro. In questo periodo, di conseguenza, il dipendente pubblico era considerato meno quale soggetto nei confronti del quale il potere amministrativo veniva esercitato, più, invece, quale soggetto attraverso il quale il potere medesimo si manifestava. Ne derivava, ulteriormente, sul piano teorico, una maggiore attenzione prestata ai profili esterni del rapporto di ufficio e ai problemi della distribuzione dei poteri amministrativi tra i diversi titolari degli uffici rispetto a quelli interni del rapporto di servizio<sup>(94)</sup>. Sul piano normativo, ne derivava invece una particolare configurazione del regime della responsabilità del funzionario: da un lato, per particolari categorie di funzionari si prevedeva l'istituto della garanzia amministrativa (v. art. 8, l. n. 3702/1859 per i governatori, i vicegovernatori e gli intendenti e art. 105 per il sindaco), pur fortemente contestato dal pensiero politico liberale dell'epoca; dall'altro, però, in via generale, l'accentramento dei poteri nel vertice politico aveva l'effetto di annullare la responsabilità giuridica del funzionario nella responsabilità politica del ministro.

È interessante dare conto, però, anche di una ricostruzione parzialmente diversa delle ragioni della scarsa attenzione prestata alle garanzie dei dipendenti<sup>(95)</sup>. Due ne sono i passaggi fondamentali. In primo luogo, rilevava una ragione di ordine costituzionale, da rinvenire «nella essenza intima dei rapporti tra poteri nella monarchia costituzionale». Riconosciuta al re la posizione di vertice dell'ordinamento statale, dapprima, si era enfatizzata l'esclusività della titolarità del potere esecutivo in capo allo stesso, con la conseguenza di configurare i ministri come l'insieme dei capi supremi delle grandi divisioni dell'amministrazione centrale, con il solo compito di esercitare il potere esecutivo. In un momento successivo, invece, era il ministro ad essere considerato l'agente supremo, «il primo e vero agente che deve

---

<sup>(94)</sup> S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro*, cit., 45.

<sup>(95)</sup> M. COLACITO, *Impiego statale*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, Giuffrè, 1970, 305.

rispondere per tutti, e che annulla in fondo la persona e l'ufficio di tutti»<sup>(96)</sup>.

Una seconda ragione risiedeva nella identificazione, dominante in quei tempi, della burocrazia con i titolari dei poteri amministrativi, e cioè i veri e propri 'agenti' (ai quali era connesso l'agire e che quindi costituivano l'amministrazione attiva) e i 'consigli' (che consigliavano e formavano l'amministrazione consultiva), con la distinzione che ne conseguiva tra il funzionario e l'impiegato: il primo «rappresenta qualche cosa di più nobile e più elevato» del secondo, «giacché nel primo vediamo soltanto il cittadino che partecipa alla gestione della cosa pubblica, indipendentemente da qualsiasi mira di lucro o vantaggio personale; mentre invece il secondo non è che un locatore d'opera che presta dei servizi per un determinato corrispettivo»<sup>(97)</sup>. In questo contesto, quindi, poca considerazione veniva prestata ai locatori d'opere che occupavano i livelli inferiori della gerarchia interna delle amministrazioni; privi della titolarità di poteri e, per questo, degni solo di una trattazione marginale rispetto ai «veri agenti dello Stato»; il cui stato giuridico ed economico era scarsamente differenziabile rispetto a quello dei locatori d'opera privati; con molti doveri e due soli diritti, lo stipendio e la pensione<sup>(98)</sup>.

All'opposto, le leggi generali delle quali si è trattato in precedenza, pur attribuendo alcuni diritti al dipendente, perseguivano, in misura superiore, l'obiettivo del contenimento della spesa e quello dell'uniformità.

Quanto al primo aspetto, le normative sul collocamento in disponibilità e le aspettative, il cumulo di impieghi, le pensioni, delimitavano con la maggiore precisione possibile le ipotesi nelle quali il governo poteva privarsi del servizio reso da un impiegato, continuando però a corrispondergli, sotto qualsiasi forma, una remunerazione a carico del bilancio dello Stato<sup>(99)</sup>: le pesanti conseguenze che questi fatti potevano avere sulle finanze pubbliche ne rendeva necessaria una disciplina molto accurata. Ugualmente, le limitazioni imposte alla possibi-

---

<sup>(96)</sup> M. COLACITO, *Impiego statale*, cit., 306.

<sup>(97)</sup> M. GIRIODI, *I pubblici uffici e la gerarchia amministrativa*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, I, Milano, Società editrice libraria, 1900, 227, ivi 228.

<sup>(98)</sup> Così M. COLACITO, *Impiego statale*, cit., 308.

<sup>(99)</sup> S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro*, cit., 18-19.

lità di cumulare incarichi erano funzionali alla esigenza di contenere, il più possibile, le spese dello Stato.

Per la rilevanza accordata al principio di uniformità, invece, è sufficiente rinviare a quanto si è osservato in precedenza circa il contenuto delle principali disposizioni ordinamentali dettate nel corso degli anni Cinquanta del secolo XIX, e poi recepite nel regno di Italia.

c) La terza ed ultima caratteristica della disciplina dell'impiego pubblico è quella della netta differenziazione tra il rapporto di impiego con lo Stato e quello con gli enti locali <sup>(100)</sup>.

Per l'impiego statale, il modello di riferimento era quello delle legislazioni degli altri Stati europei, le quali, analogamente, senza toccare la sostanza del rapporto di impiego pubblico e senza preoccuparsi di fornirne una definizione normativa, si rifacevano al complesso normativo che già, sino a qualche decennio prima, aveva regolato il fisco, quello del diritto privato speciale <sup>(101)</sup>. Il rapporto di impiego pubblico con lo Stato, quindi, era concepito, sostanzialmente, come un rapporto di *locatio operarum*, ma corredato di un insieme di tratti particolari, quali sono quelli, via via, introdotti dalle varie leggi che regolavano il diritto alla pensione, gli avanzamenti in carriera, i congedi e le aspettative, ecc. Come è stato osservato, peraltro, «in sistemi normativi nei quali vigeva il principio della piena libertà del datore di lavoro privato nelle assunzioni, nel trattamento e nel licenziamento del lavoratore, [interventi come questi] vennero ad assumere un peso di gran lunga maggiore di quello che avrebbero oggi» e servivano a diffondere il convincimento che la disciplina del rapporto di impiego pubblico concretasse qualcosa di differente, nella sostanza, dalla *locatio operarum* <sup>(102)</sup>.

Viceversa, per l'impiego locale <sup>(103)</sup>, in base alla convinzione che un qualunque intervento statale nell'organizzazione amministrativa

---

<sup>(100)</sup> Sulla quale, un qualche cenno alla principale giurisprudenza in materia, si trova in M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Jovene, 1981, 10 ss.

<sup>(101)</sup> Una serie di considerazioni di carattere generale circa le costruzioni privatistiche dei rapporti giuridici tra l'amministrazione pubblica e i privati nel primo ventennio dello Stato unitario si trovano in M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative*, cit., 3 ss. e, più di recente, in G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.

<sup>(102)</sup> M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico*, cit., 297.

<sup>(103)</sup> In materia si veda P. SCHIERA, *I precedenti storici dell'impiego locale in Italia. Studio storico-giuridico 1859-1860*, Milano, Giuffrè, 1971.

determinasse una limitazione indebita dell'autonomia degli stessi enti locali, l'art. 84 della già citata l. n. 3702/1859 (estesa come si ricorda a tutto il Regno d'Italia), esauriva la disciplina della materia<sup>(104)</sup> con la previsione secondo la quale «nell'una e nell'altra sessione, il consiglio comunale: 1. Fissa il numero degli impiegati comunali, ed i loro stipendi; 2. Nomina, sospende e licenzia i Tesorieri dove sono istituiti, e ne discute le cauzioni; i Maestri e le Maestre di scuola, i Cappellani, il Personale ausiliario, ed in genere tutti gli stipendiati dal Comune salve le disposizioni delle leggi in vigore, e può fare coi medesimi capitolarioni per un quinquennio». Spettava, poi, alla giunta (art. 90) «nominare, sospendere e licenziare i salariati del Comune, senza poter fare con essi alcuna convenzione che vincoli la sua azione, o quella della Giunta che le succederà». L'impiegato locale, pertanto, era in una posizione di totale dipendenza rispetto al potere politico locale, senza che, d'altra parte, la legge gli riconoscesse alcuna garanzia di stabilità, stipendio e pensione. Come si è osservato, però, questa conclusione doveva essere temperata in base a tre ordini di considerazioni<sup>(105)</sup>. Innanzitutto, i controlli, talvolta molto penetranti, esercitati da uffici dello Stato sulle singole deliberazioni locali, ivi comprese quindi quelle in materia di impiego, pur preordinati essenzialmente alla cura di interessi pubblici, costituivano, anche, «una potenziale garanzia del dipendente nei riguardi dell'ente di appartenenza»<sup>(106)</sup>.

In secondo luogo, nel rapporto di lavoro con gli enti locali, si applicava, oltre alle norme pubblicistiche attributive di competenza e di tipo procedurale, anche il diritto comune, il quale, invece, non si riteneva potesse trovare applicazione nel rapporto di impiego con lo Stato, sottoposto a leggi e regolamenti speciali: la garanzia dal diritto

---

<sup>(104)</sup> Per P. SCHIERA, *I precedenti storici*, cit., 45, «non v'è dubbio che la legge Rattazzi si presenta carente nei confronti non solo dei progetti di legge precedenti, ma della stessa legge del 1848. Non è dato sapere il motivo di questo disinteresse per la normativa specifica dell'impiego pubblico comunale: certo esso si adatta assai bene alla contingenza politica del tempo, caratterizzata dalla prospettiva imminente dell'unificazione e della relativa annessione degli ex Stati».

<sup>(105)</sup> Si segue l'impostazione proposta da S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro*, cit., 23.

<sup>(106)</sup> Così S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro*, cit., 23. Si vedano, poi, anche le considerazioni analitiche di P. SCHIERA, *I precedenti storici*, cit., 44 ss. A questi controlli sarà riconosciuto, già nei decenni successivi, un ambito ancora più ampio di esplicazione, specie ad opera del giudice. Per qualche cenno al riguardo, si rinvia a G. VESPERINI, *I poteri locali. Volume primo*, Roma, Donzelli, 1999, 47 ss.

comune fornita al dipendente locale agiva, però, meno nel contenuto della disciplina privatistica della locazione di opere, allora povera di garanzie nei riguardi del lavoratore, più nella stessa struttura paritaria del rapporto, sicché le disposizioni regolamentari dell'ente locale in materia, costituendo il contenuto del contratto di lavoro, potevano diventare il fondamento di diritti del dipendente, tutelabili innanzi al giudice del contenzioso amministrativo. Possibilità questa ultima, invece, preclusa al dipendente statale.

C'è infine da tenere presente che anche il regime dell'impiego locale era, a sua volta, composto di un insieme di disposizioni tra loro differenziate. Per alcune categorie di dipendenti locali, in particolare, in ragione della obiettiva rilevanza delle funzioni ad essi attribuite, il legislatore statale dettava già negli anni immediatamente precedenti l'Unità, un sia pur embrionale stato giuridico: un esempio interessante a questo riguardo è fornito dalle garanzie di stabilità <sup>(107)</sup>, stipendio <sup>(108)</sup> e pensione <sup>(109)</sup> accordate dalla cd. legge Casati (r.d.lgs. 13 novembre 1859, n. 3725) e dal relativo regolamento di attuazione (r.d. 15 settembre 1860) <sup>(110)</sup> ai maestri comunali <sup>(111)</sup>.

5. Descritto in modo dettagliato il quadro evolutivo dell'organizzazione centrale e periferica dello Stato, dell'organizzazione locale e

---

<sup>(107)</sup> La durata della nomina veniva stabilita dal comune. Se però non risulta dall'atto di nomina una durata più breve, questa si intendeva per triennale e in tal caso era rinnovabile per un secondo triennio. Il rinnovo è automatico, in questo ultimo caso, se il comune non dava disdetta sei mesi prima della scadenza. Per queste informazioni e per quelle contenute nelle note successive a proposito di stipendio e pensione si rinvia a P. SCHIERA, *I precedenti storici*, cit., 61, il quale anche osserva (p. 62) che «si tratta di uno stato giuridico compiuto in tutte le sue parti, anche se i maestri continuano ad essere formalmente impiegati comunali, in quanto il loro impiego si svolge con il comune (...). La soluzione indicata si fonda (...) sul riconoscimento di certi caratteri peculiari della professionalità tecnica di coloro che prestano un determinato servizio e fa discendere da tali caratteri i relativi diritti e doveri, riuscendo a garantirne l'attuazione grazie all'impiego di criteri di misura e valutazione il più possibile sottratti all'influsso politico di parte».

<sup>(108)</sup> Lo stipendio, infatti, veniva calcolato in rapporto alla classe a cui la scuola appartiene e ne erano comunque stabiliti i minimi dai quali il comune non si può discostare.

<sup>(109)</sup> Si prevedeva al riguardo l'istituzione di un apposito fondo monetario da regolare con appositi statuti.

<sup>(110)</sup> Si veda al riguardo G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, Giuffrè, 1960.

<sup>(111)</sup> Seguirà nel 1865 la regolamentazione del servizio sanitario comunale.

del personale pubblico può passarsi ad esaminare, in modo più rapido e attraverso alcuni esempi significativi, il contesto delle relazioni tra lo Stato e la società civile.

Sin dai primi anni dell'unità, difatti, è possibile cogliere la distanza tra Paese legale e Paese reale e le forti asimmetrie che avrebbero caratterizzato il rapporto tra Stato e società.

In primo luogo, la compressione dell'autonomia privata, delle autonomie funzionali e della libertà associativa al fine del perseguimento di riforme di sistema in senso centralistico, nel tentativo, spesso destinato al fallimento, di ricondurre verso un indirizzo omogeneo realtà diverse e sfrangiate.

In secondo luogo, la profonda diversità di sviluppo economico e sociale del Paese, con l'avvio di un impetuoso processo di crescita industriale e imprenditoriale del settentrione e il ritardo, gradualmente destinato ad ampliarsi, del Mezzogiorno, a causa di preoccupanti sacche di arretratezza culturale, da un lato, e di interessi clientelari e lobbistici, dall'altro.

A questo si accompagnava l'incapacità dello Stato di creare produttive forme di collegamento e di scambio con il tessuto sociale e, soprattutto, la scarsa volontà di affrontare con strumenti efficaci la questione meridionale, che, già evidente, sarebbe scoppiata in modo virulento di lì a pochi anni.

Ne costituisce un buon esempio l'innanzi citata legge Pica del 1863, sulla repressione del brigantaggio<sup>(112)</sup>, normativa di emergenza più volte prorogata. Anziché affrontare il problema sotto il profilo dell'adozione di provvedimenti volti a sviluppare il Mezzogiorno sotto il profilo agricolo, industriale e culturale, si prevedeva, quale rimedio, il ricorso all'esercito e a compagnie assembleate alla meglio di volontari, la soppressione delle libertà costituzionali, lo stato d'assedio, il domicilio coatto. Si procedette, dunque, alla codificazione di una prassi di violenta repressione, attraverso misure contingenti ed emergenziali, senza riflettere, invece, su strumenti di sviluppo sociale e su soluzioni di carattere duraturo: è la storia, sempre attuale, della questione meridionale.

5.1. Con la legge 6 luglio 1862, n. 680, furono istituite le camere di commercio e arti e si provvide al loro ordinamento. La vicenda delle

---

<sup>(112)</sup> Su cui si rinvia all'accurata analisi compiuta da D. MARUCCO, *Alla ricerca delle nuove identità*, cit., 33 ss.

camere di commercio — allo stesso modo di quella delle Società di mutuo soccorso, dei Consorzi agrari, delle Casse di risparmio e delle Casse popolari e rurali <sup>(113)</sup> — è emblematica, perché costituisce un sintomo della distanza enorme tra un settentrione dinamico ed europeo sotto il profilo dell'iniziativa economica e un meridione non in grado di seguire il resto del paese nello sviluppo industriale.

Le camere di commercio esistevano già negli Stati pre-unitari e anche nel Regno delle Due Sicilie. Ma al centro-sud esse non godevano di autonomia funzionale, essendo sotto la tutela del governo. Sicché, già prima della legge del 1862 e soprattutto dopo di essa, furono soltanto le camere di commercio del nord e della Toscana a partecipare in modo attivo alla vita politica e economica <sup>(114)</sup>.

La legge n. 680/1862 riconobbe giuridicamente il ruolo autarchico delle camere di commercio. Esse «vennero istituite per rappresentare presso il governo e promuovere gli interessi commerciali ed industriali. Possono esserne membri i cittadini italiani ed anche gli stranieri, questi però non più di un terzo dei componenti la camera. Sono elettori ed eleggibili: tutti gli esercenti commerci, arti od industrie, capitani marittimi che trovinsi iscritti nelle liste elettorali politiche della circoscrizione della camera, o che, residenti in tale circuito, risultino, per notorietà o per giustificazioni date, iscritti sulle liste di altri comuni; i capi-direttori di stabilimenti ed opifici industriali ed i gerenti delle società anonime ed in accomandita che hanno sede nel comune, i quali trovinsi di essere elettori politici; i figli o generi di primo e secondo grado che ebbero la delegazione richiesta per essere elettori politici da vedove e mogli separate dal marito, che siano mercantesse o proprietarie di opifici industriali; gli stranieri che da cinque anni almeno esercitino il commercio o le arti ed abbiano le condizioni richieste per l'iscrizione dei cittadini nelle liste politiche. Non sono né eleggibili né elettori, gli impiegati delle camere di commercio e le persone che hanno liti con le medesime. La formazione e la revisione delle liste elettorali seguono col sistema di quelle comunali, con la differenza che in secondo grado è chiamata la camera stessa o il tribunale di commercio o quello che ne fa le veci» <sup>(115)</sup>.

La possibilità di incidere, attraverso l'autonoma iniziativa di associazioni di imprenditori, sulla vita politica del paese fu colta, però,

---

<sup>(113)</sup> Sulle ultime due si rinvia al contributo di G. Napolitano, in questo numero.

<sup>(114)</sup> Si vedano le belle pagine di A. CARACCIOLLO, *Stato e società civile*, cit., 77 ss.

<sup>(115)</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, cit., 141 s.

soltanto dalle aree del settentrione e da quelle più sviluppate del centro, mentre, per il sud, rimase sulla carta, a dimostrazione della differente dinamicità della società e della capacità di aggregazione sociale.

Se si sposta, ad esempio, l'attenzione sulle Società di mutuo soccorso, nel 1862 se ne contavano 380 tra nord, Emilia e Toscana, mentre nell'intero Mezzogiorno ve ne erano appena 28. Allo stesso modo, esistevano Casse di risparmio in ogni provincia del nord (tranne che a Belluno e a Vicenza) e del centro, mentre in un'ampia parte del Mezzogiorno esse mancavano o non erano funzionanti.

Come rilevato da Alberto Caracciolo, «negli anni settanta si può dire che le province più avanzate d'Italia esprimessero ormai i loro interessi di preferenza attraverso istituti o associazioni libere — Consorzi agrari e Società di mutuo soccorso, Camere di commercio e Casse di risparmio — mentre quelle meridionali erano più inclini a servirsi di persone o clientele parlamentari e municipali. Un indice, com'è facile intendere, di diverso progresso dell'economia e della società, di una diversa maturazione di un ceto borghese intraprenditore» <sup>(116)</sup>.

5.2. Nel 1872 furono pubblicati i risultati dell'inchiesta sulle opere pie. Essi suscitavano un grande scalpore nell'opinione pubblica: si censirono circa diciassettemila opere pie (anche in questo caso, la grande maggioranza delle opere pie avevano sede al nord; e il patrimonio di quelle di quelle del sud e delle isole era esattamente la metà rispetto a quelle del nord e del centro), le quali, complessivamente, vantavano un patrimonio superiore al miliardo di lire e, cioè, più del doppio delle entrate statali e quasi la metà del debito pubblico italiano. Ci si rese conto, inoltre, che la enorme potenza economica delle istituzioni di beneficenza ecclesiastiche e private costituiva una tra le principali cause, a livello locale, di malversazione e di cattiva amministrazione, di favoritismi nella scelta del personale, di emersione di gruppi di potere locale.

L'inchiesta sulle opere pie sancì il fallimento della legge 3 agosto 1862, n. 753, con la quale le opere pie, riorganizzate attorno alle Congregazioni di Carità, erano state sottoposte a severi controlli pubblici, pur non incidendo sulla natura privata delle stesse.

Con tale legge, dunque, anche al fine di non aprire un altro fronte nel conflitto con la Chiesa cattolica, si adottò un atteggiamento cauto,

---

<sup>(116)</sup> A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., 86.

volto a lasciare un certo grado di autonomia alle opere pie. L'esigenza di un ruolo pubblico più stringente sull'attività privata delle opere pie fu risolta attraverso il conferimento al governo di una «suprema vigilanza» su di esse e, soprattutto, agli enti locali di significativi poteri di controllo e della presidenza delle Congregazioni di Carità da parte del sindaco e di un consigliere provinciale di maggioranza <sup>(117)</sup>.

La legge del 1862 fu ispirata ad alcune normative degli Stati pre-unitari e, in particolare, alla legge del Regno di Sardegna 20 novembre 1859, ma fu criticata dai sostenitori della riforma crispina del 1890, in quanto giudicata addirittura «meno invasiva» della libertà e «più deferente» verso gli istituti caritativi rispetto ai testi pre-unitari <sup>(118)</sup>.

L'intento del legislatore del 1862 fu «quello di garantire l'autonomia delle istituzioni di beneficenza nei confronti degli organi governativi, con ciò intendendo dire che la l. n. 753/1862 privilegiava non tanto l'autonomia 'privata' degli enti di beneficenza, quanto l'autonomia 'pubblica degli enti locali» <sup>(119)</sup>.

La l. n. 753/1862, pur non incidendo sulla natura privata degli enti di beneficenza, dettava norme sulle incompatibilità degli amministratori, sul regime economico e sulla contabilità. Agli enti locali spettavano penetranti compiti di controllo e alla deputazione provinciale le opere pie dovevano rivolgersi per l'approvazione di alcuni atti e in caso di ricostituzione e scioglimento delle amministrazioni degli enti <sup>(120)</sup>.

Si restò, peraltro, a mezza strada, comprimendo l'autonomia degli enti di beneficenza, ma non spingendo la 'pressione' pubblicistica sino al punto di affrontare seriamente le distorsioni sociali provocate dalla gestione lobbistica delle opere pie.

### 5.3. Anche le vicende dell'istruzione superiore dei primi anni di

---

<sup>(117)</sup> S. SEPE, *Per una storia dell'amministrazione statale nel settore dell'assistenza. Ipotesi di lavoro*, in *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, a cura di M. Bigaran, Milano, Franco Angeli, 1986, 137.

<sup>(118)</sup> A. GABELLI, *Il progetto di legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza*, in *Nuova antologia*, 1890, 248.

<sup>(119)</sup> P. CAVALERI, *Introduzione*, in *Archivio Isap*, n.s., n. 6, *Le riforme crispine*, IV, *Amministrazione sociale*, parte I, *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, Milano, Giuffrè, 1990, 5.

<sup>(120)</sup> A. SANDULLI, *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in questa *Rivista*, 1992, 758 s.

unità seguiranno il solco del conflitto tra centralismo e autonomia e dell'esigenza di riorganizzazione di sistema, da un lato, e di salvaguardia degli interessi municipali, dall'altro.

Già il r.d. 13 novembre 1859, n. 3725 (noto anche come legge Casati), aveva regolato in modo dettagliato la materia, stabilendo il numero delle università e delle facoltà, il loro ordinamento, le nomine dei professori, ecc. <sup>(121)</sup>. Le università erano ridotte a quattro (Torino, Pavia, Genova e Cagliari, mentre veniva soppressa quella di Sassari); le facoltà, a loro volta, non potevano essere più di cinque (teologia; giurisprudenza; medicina; scienze fisiche, matematiche e naturali; lettere e filosofia). La legge fissava, inoltre, tassativamente per ogni facoltà gli insegnamenti da impartire e il numero dei professori ordinari. Questi, a loro volta, potevano essere nominati dal re su proposta del ministro nei casi di «meritata fama» oppure mediante concorsi per titoli o per esami con commissioni interamente di nomina ministeriale. I professori, inoltre, potevano essere allontanati dal loro incarico «per aver coll'insegnamento o cogli scritti impugnato le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, o tentato di scalzare i principii e le guarentigie che son stati posti a fondamento dello Stato» (art. 106, r.d. n. 3725/1859): norma, questa, che seppure non applicata, rimase in vigore con tutta la sua carica emblematica di un indirizzo illiberale. Erano di nomina regia anche i rettori e i presidi, mentre agli organi collegiali erano attribuite funzioni meramente consultive, anche in materia didattica e disciplinare. Dominava, quindi, anche qui il principio centralistico dell'uniformità e del controllo dall'alto e, come è stato osservato, «le università vennero trasformate da enti morali in istituti governati e diretti dallo Stato» <sup>(122)</sup>.

È significativa, del resto, la vicenda di uno scienziato come Carlo Matteucci. Fautore della non ingerenza ministeriale nelle faccende dell'istruzione e della libertà di iniziativa locale, quando assunse, in sequenza, le cariche di senatore, ministro, presidente del consiglio della pubblica istruzione, divenne un tenace sostenitore dell'intervento dello Stato nell'insegnamento superiore. Da ministro, in particolare,

---

<sup>(121)</sup> G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, cit., 110 s. Si vedano anche i riferimenti contenuti alla normativa in A. BARETTONI ARLERI e F. MATARAZZO, *Università. I Università degli studi*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, 822: «le università erano esse stesse organi dello Stato, pur se dotate di limitate forme di autonomie tecniche» (p. 823).

<sup>(122)</sup> E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, cit., 1698.

predispose il regolamento generale universitario e i regolamenti di quattro facoltà, approvati l'uno e gli altri con r.d. 14 settembre 1862, n. 842. Il regolamento generale conteneva un insieme di direttive sugli aspetti più svariati dell'insegnamento, dell'amministrazione, della disciplina, dell'ordine degli studi. I regolamenti di facoltà, a loro volta, contenevano prescrizioni molto dettagliate sui requisiti di ammissione, la durata del corso di laurea, gli insegnamenti da impartire e la loro distribuzione per ciascuno degli anni del corso, ecc. <sup>(123)</sup>.

Le norme di questo periodo, però, perseguivano anche un ulteriore obiettivo, quello di ridurre il numero delle università. Lo stesso Carlo Matteucci, nel 1864, ministro dell'istruzione, forniva un quadro della situazione <sup>(124)</sup>: «Due scuole di perfezionamento, quattro università libere a carico delle province e dei municipi, quattordici università governative, molte delle quali distribuite come al Medioevo e senza riguardo ai grandi centri di popolazione formati di poi; in generale esami più deboli che in tutte le altre università di Europa, e più che mai scarsa la produzione di opere di erudizione e di memorie originali: ecco l'ordinamento e i frutti della nostra istruzione superiore». Per poi proporre di ridurre il numero delle università; di creare «pochi e completi centri di istruzione», nei quali raccogliere «i migliori elementi, cioè gli insegnamenti più celebri, le collezioni più ricche, le dotazioni annuali più ampie per le scuole pratiche e sperimentali»; di concedere, quindi, solo a questi pochi centri la facoltà di rilasciare la laurea, concentrando, per il resto, le risorse finanziarie sui gradi inferiori di istruzione e scoraggiando in ogni modo coloro che intendevano lasciare le carriere industriali per le professioni cd. liberali, già a suo tempo fucine di disoccupati. Già nel 1859, peraltro, come si è visto, era stata soppressa l'Università di Sassari e il regolamento generale del 1862, del quale si è detto, aveva tra i suoi obiettivi ultimi proprio quello di rendere impossibile la sopravvivenza delle università più piccole.

Ma queste istanze furono sconfitte da opposizioni molto vivaci. La soppressione dell'università di Sassari era già stata cancellata nel 1860: «quanto unanime era stato il pronunciamento delle istanze tecniche perché si procedesse alla disposta chiusura, tanto accanita fu l'agitazione contraria degli interessati. E va notato come in Parlamento si

---

<sup>(123)</sup> Per queste considerazioni si veda A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., 93.

<sup>(124)</sup> Brano riportato da R. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., 66.

manifestasse un larghissimo schieramento di deputati di ogni regione, favorevoli al mantenimento di quella piccola e infelice università, per il timore che alla prossima occasione egual sorte sarebbe toccata anche all'ateneo della propria città» (125). D'altro canto, nel periodo immediatamente successivo alla unificazione, Terenzio Mamiani, «che si muoveva d'accordo con la commissione per le riforme amministrative diretta da Minghetti, credette di venire incontro alle esigenze locali preparando uno schema che lasciava allo Stato solo le tre maggiori università di Torino, Napoli e Pisa (con Firenze) e demandava ai consorzi regionali ed a privati di mantenerne o costituirne altre con la sopravvisione didattica del ministero. Non si rendeva conto che in questo modo concedeva alle università periferiche quella libertà che esse non volevano: la libertà di sostenersi con le proprie forze. E il suo progetto, sottoposto alla critica concentrata di municipalisti e di centralisti, non ebbe neppur l'onore di una vera discussione» (126).

Anche il disegno di Matteucci incontrò forti opposizioni, specie in quei settori del Parlamento più direttamente legati alle correnti democratiche e ai territori del Mezzogiorno, con la conseguenza che, malgrado gli intendimenti, nessuna università venne soppressa e dello stesso regolamento furono abrogate le norme di maggiore significato politico, mentre Matteucci venne sostituito, alla guida del ministero, da «uomini più temperati e prudenti» (127).

In definitiva, le vicende della riforma (progettata più che realizzata) dell'università confermano un tratto generale della conformazione delle istituzioni italiane nei primi anni successivi all'unificazione. Da un lato, l'applicazione metodica e dettagliata del principio di uniformità e di quello del controllo centrale sulle università esprimevano un indirizzo centralistico, del quale, contemporaneamente, in quello stesso lasso di tempo, come si è visto, si dava ampiamente prova anche nelle questioni riguardanti il rapporto tra il centro e la periferia. Dall'altro lato, però, una rete di inveterate tradizioni e di interessi locali impediva che si realizzasse un aspetto fondamentale del programma del governo, quello della riduzione del numero delle sedi universitarie, confermando, anche sotto questo profilo, le debolezze dello stesso

---

(125) A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., 95.

(126) A. CARACCILO, *op. ult. cit.*, 96.

(127) A. CARACCILO, *op. loc. ult. cit.*

indirizzo centralistico di fronte alle pressioni di interessi particolari <sup>(128)</sup>.

6. Dall'indagine sulla legislazione del quadriennio 1861-64, innanzi svolta, trova conferma quanto affermato all'inizio e, cioè, che quello italiano non fu uno Stato nuovo, ma prevalse la continuità con le istituzioni e l'apparato amministrativo sabauda. Si navigò a vista, senza elaborare un piano di riforme volto a costruire in modo organico e duraturo, preferendo operare per adattamenti e giustapposizioni.

È emerso piuttosto chiaramente che si intese assicurare in tempi brevi la costruzione di uno Stato centrale (e periferico) forte, comprimendo gradualmente, soprattutto a seguito dell'emersione della questione meridionale, l'autonomia degli enti locali e i progetti riformatori tendenti al decentramento.

Ci si preoccupò molto di introdurre i meccanismi di sviluppo economico e industriale, in particolare del nord; meno, invece, di articolare il rapporto tra Stato e società, soprattutto nel sud: si lavorò molto a fare l'Italia, poco gli italiani.

Al contempo, la ricchezza fu concentrata nelle aree settentrionali e del centro, più economicamente sviluppate, mentre insufficienti furono le iniziative volte ad assorbire l'enorme *gap* imprenditoriale e culturale del Mezzogiorno rispetto alla parte restante del territorio nazionale. Noti, al proposito, sono i rilievi gramsciani sull'egemonia permanente e sterile dell'economia settentrionale: «La egemonia del Nord sarebbe stata 'normale' e storicamente benefica, se l'industrialismo avesse avuto la capacità di ampliare con un certo ritmo i suoi quadri per incorporare sempre nuove zone economiche assimilate» <sup>(129)</sup>.

In sostanza, già dall'analisi del primo quadriennio dell'unità d'Ita-

---

<sup>(128)</sup> E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, cit., 1698. Di «uno stretto parallelismo tra l'ordinamento scolastico previsto dalla legge Casati e quello comunale e provinciale della coeva legge Rattazzi», parla R. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., 63.

<sup>(129)</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, vol. I, *Quaderni 1-5 (1929-1932)*, Torino, Einaudi, 1975, 131, che prosegue sostenendo che «sarebbe allora stata questa egemonia l'espressione di una lotta tra il vecchio e il nuovo, tra il progressivo e l'arretrato, tra il più produttivo e il meno produttivo; si sarebbe avuta una rivoluzione economica di carattere nazionale (e di ampiezza nazionale), anche se il suo motore fosse stato temporaneamente e funzionalmente regionale. Tutte le forze economiche sarebbero state stimolate e al contrasto sarebbe successa una superiore unità. Ma invece non fu così. L'egemonia si presentò come permanente; il contrasto si presentò come una

lia è possibile intuire le tare genetiche che avrebbero accompagnato e rallentato lo sviluppo del Paese nel corso del Novecento e che sarebbero state alla base degli eventi del successivo secolo e mezzo di storia patria.

---

condizione storica necessaria per un tempo indeterminato e quindi apparentemente 'perpetua' per l'esistenza di una industria settentrionale» (primo quaderno, par. 149).