

6. Le contraddizioni del centralismo «debole»

Sin dagli anni sessanta il rapporto tra centro e periferia conobbe una modulazione peculiare, che solo in parte consente di identificare il caso italiano con il modello francese¹⁷⁰.

La legge comunale e provinciale del 1865¹⁷¹, che a sua

¹⁶⁸ Le testimonianze sono moltissime, e precocissime: cfr. ad esempio i molti cenni in G. Asproni, *Diario politico 1855-1876*, con profilo biografico a cura di B.J. Anedda e introduzioni e note di C. Sole e T. Orrù, voll. I-VII, Milano, Giuffrè, 1974-1991. In questo vastissimo diario di un uomo politico della sinistra risorgimentale che fu anche deputato prima a Torino, poi a Firenze e a Roma, la «visita agli uffici» è quasi un'abitudine costante.

¹⁶⁹ ACS, Min. Int., Segretariato Generale, *Raccolta di disposizioni e ordini del giorno*, cit., IV, n. 279 ter, Firenze, 18 agosto 1869.

¹⁷⁰ Sul punto cfr. le osservazioni di R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1967, p. 103, che giudica il prefetto italiano più debole non solo nei confronti del suo omologo francese ma anche dell'intendente napoletano preunitario.

¹⁷¹ L. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A. Sull'esperienza della legge del 1865 restano fondamentali i saggi raccolti nei due volumi *Le province*, a cura di A. Amorth, Vicenza, Neri Pozza, 1968 e *I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, Vicenza, Neri Pozza, 1967.

volta riproducesse lo schema della legge Rattazzi del 1859¹⁷², suddivise il Regno in una sequenza di livelli amministrativi (province, circondari, mandamenti e comuni), che dal centro giungevano sino a investire tutta la realtà periferica.

In ogni comune, cellula base dell'ordinamento, furono obbligatoriamente previsti (senza distinzione di latitudine, popolazione, dimensione territoriale ecc.) un consiglio comunale elettivo più o meno esteso a seconda della popolazione, una giunta municipale, un segretario comunale (stipendiato dal comune e da esso dipendente) e un ufficio comunale¹⁷³. I consiglieri comunali (in numero proporzionale alla popolazione del comune) sarebbero stati eletti dai cittadini almeno ventunenni, in pieno possesso dei diritti civili e paganti le «contribuzioni dirette» nel comune¹⁷⁴. Il sindaco non era elettivo: nominato per decreto regio fra i consiglieri comunali (in pratica era il Ministero dell'Interno che, su suggerimento del prefetto, procedeva alla scelta), era definito dalla legge «capo dell'amministrazione comunale e ufficiale del Governo», per un verso rappresentativo della comunità locale, per un altro, invece, anello terminale del potere centrale (il sindaco era dunque un «funzionario», al quale lo

¹⁷² L. 23 ottobre 1859, n. 3702.

¹⁷³ Un comma dell'art. 10 della legge del 1865 precisava però la possibilità per più comuni di avvalersi di un unico segretario e di un solo archivio. Nasceva dunque una burocrazia dei comuni (e delle province): sul punto cfr. la recente sintesi di M.L. D'Autilia, *Lo sviluppo storico dell'impiego pubblico locale dall'Unità all'Italia repubblicana*, in *Il personale comunale e provinciale*, a cura di G. Rolla, Torino, Utet, 1996. Sui caratteri originari della burocrazia periferica in Italia, resta fondamentale P. Schiera, *I precedenti storici dell'impiego locale in Italia*, cit.; su un periodo successivo (fine secolo) cfr. inoltre M.P. Bigaran, *Il personale burocratico*, in «Archivio Isap», n.s., n. 6, *Le riforme crispine*, cit., t. 3, pp. 859 ss.

¹⁷⁴ Nel 1865 esercitava il diritto di voto amministrativo il 3,9% sul totale della popolazione; sarebbe diventato il 5,8% nel 1878, il 6,3% nel 1883 e l'11,2% nel 1889, dopo l'allargamento dell'elettorato amministrativo in seguito alla riforma crispina delle autonomie locali. Traggo i dati da N. Randeraad, *Authority in Search of Liberty. The Prefects in Liberal Italy*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1993 (ora in corso di traduzione nella collana delle «Pubblicazioni degli archivi di Stato»), p. 62. Rispetto agli aventi diritto votavano nelle amministrative il 37,8% nel 1865, il 43,8% nel 1878, il 59,9% nel 1889 (R. Romanelli, *L'Italia liberale 1861-1900*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 447-48).

Stato demandava determinati compiti). Il comune godeva di una relativa autonomia finanziaria e dell'autonomia impositiva. Il suo bilancio prevedeva però, accanto alle spese facoltative, una lista preponderante di spese obbligatorie (erano 20 gli adempimenti che la legge del 1865 prescriveva come oggetto di spesa obbligatoria)¹⁷⁵. Un complesso sistema di controlli facente capo al prefetto e alla deputazione provinciale limitava infine l'autonomia comunale¹⁷⁶.

La provincia, definita come «corpo morale», si articolava nel consiglio provinciale (elettivo, il numero di consiglieri cambiava a seconda delle dimensioni) e nella deputazione provinciale, «composta del prefetto che la convoca e la presiede e di membri eletti dal consiglio provinciale a maggioranza assoluta di voti».

Nel sistema delle autonomie locali così delineato appariva fondamentale il ruolo del prefetto¹⁷⁷. Rappresentava «il potere esecutivo in tutta la provincia», provvedeva all'esecuzione delle leggi, vigilava «sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni», sovrintendeva alla pubblica sicurezza (con diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere l'intervento della forza armata); posto a capo della deputazione, doveva infine garantire la piena aderenza della politica provinciale e (indirettamente) comunale a quella centrale: a lui direttamente, o alla deputazione provinciale da lui presieduta, la legge attribuiva i principali controlli sull'attività degli enti locali.

Già nell'ordinamento del 1865, dunque, erano presenti

¹⁷⁵ Cfr. N. Randeraad, *Authority in Search of Liberty*, cit., p. 126, che riporta i dati dell'indebitamento dei comuni: 535 milioni nel 1873, 787 milioni nel 1878, 856 milioni nel 1885, oltre 1 miliardo nel 1891; i comuni ricorrevano dunque sempre più frequentemente ai prestiti, specie della Cassa depositi e prestiti.

¹⁷⁶ *Ibidem*: la legge 14 giugno 1874, n. 1961, oltre ad avocare allo Stato la quota di imposta dei fabbricati già assegnata alle province, aumentò il controllo dell'autorità tutoria sui comuni in materia di spese facoltative. In generale cfr. F. Volpi, *Le finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia 1860-1890*, Archivio economico dell'Unificazione italiana, serie II, vol. V, Torino, Ilte, 1962.

¹⁷⁷ S. Cassese, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1983, n. 4, pp. 1449 ss.; cfr. anche Id., *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *ibidem*, 1986, n. 2, pp. 594 ss.

alcuni punti fermi destinati a riproporsi in tutta la storia successiva del potere locale. Anzitutto un certo riconoscimento dell'autonomia locale, espresso attraverso il diritto di eleggere i consiglieri e la limitazione dell'assenso governativo (prevaleva semmai l'istituto del veto, quando i comuni eccedessero i limiti della propria autorità) e l'attribuzione alla deputazione provinciale (organo pur sempre collegiale e parzialmente elettivo) di materie che nell'ordinamento piemontese precedente al 1859 erano lasciate per intero alla determinazione del governatore (organo burocratico, predecessore, insieme con l'intendente, del prefetto)¹⁷⁸.

Emergeva, però, anche, sino a connotare fortemente l'intero ordinamento, la scelta di fondo di imporre agli enti locali le spese obbligatorie, concependosi dunque come terminali periferici di politiche pubbliche delle quali essi non potevano in alcun modo determinare la gestione e l'orientamento (e proprio sulle spese obbligatorie, infatti, si giocherà poi gran parte della battaglia per l'affermazione dell'autonomia locale). Si delineava inoltre la presenza di una robusta catena di controlli sui loro atti e la scelta di fondo di affidare questi controlli al Ministero dell'Interno, istituendo un cordone ombelicale amministrazione dell'Interno-prefetto-enti locali, tratto caratteristico del sistema.

Infine veniva in luce quello che potremmo chiamare il paradosso del sindaco, rappresentante del potere locale autonomo ma insieme ufficiale del Governo nominato dall'alto (e sia pure tra i consiglieri eletti). Dopo l'unità gran parte dei sindaci furono in realtà scelti nei notabili locali, nell'intento (perseguito con intelligenza dai prefetti) di colmare la distanza tra le periferie e il nuovo Stato nazionale¹⁷⁹.

Concepita sulla carta con geometrica simmetria, all'atto pratico la mappa delle istituzioni sul territorio dovette tenere conto dei molti particolarismi esistenti, dando luogo a una

¹⁷⁸ Cfr. sul punto A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, cit.

¹⁷⁹ Molto pertinenti le osservazioni generali su limiti e virtù di questo impianto formulate da R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, cit., pp. 126 ss. Sulle nomine, con riferimento a casi concreti, cfr. N. Randerad, *Authority in Search of Liberty*, cit.

realtà di fatto più varia e difforme di quanto non suggerissero le norme e gli stessi assetti formali¹⁸⁰. L'organizzazione del comune, in particolare, concepita e regolata dal legislatore in modo astrattamente uniforme, come se riguardasse un oggetto unitario, si rivelò alla prova dei fatti assolutamente inadeguata ad aderire ad esigenze tanto differenziate per dimensioni, popolazione, tradizioni storiche, ambiente economico-sociale (al 1866, senza calcolare il Veneto appena annesso, i comuni italiani erano 7.700, spesso di dimensioni ridottissime ma talvolta di proporzioni metropolitane assai estese come, per esempio, Napoli, che all'epoca dell'unità era, per popolazione, la più grande città d'Italia e una delle prime in Europa)¹⁸¹.

Ne derivò una prassi amministrativa in molti casi ambigua, temperata cioè, o meglio condizionata, dall'influsso determinante dei contesti locali. La vocazione astrattamente centralistica dell'ordinamento contrastava con le condizioni di fatto¹⁸²; l'ipotesi razionalistica dell'uniformità si scontrava con l'insopprimibile presenza della diversità. Era una contraddizione in più, che venne ad aggiungersi all'altra per cui una classe dirigente, liberale per idee e autonomista per simpatie culturali, aveva dovuto concepire il proprio progetto di costruzione dell'Italia giacobinamente dall'alto¹⁸³. Venivano

¹⁸⁰ Illuminante, in proposito, L. Gambi, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di L. Gambi e F. Merloni, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 23 ss. (ma tutto il volume contiene, in proposito, spunti interessanti).

¹⁸¹ *Relazione sull'andamento delle amministrazioni dipendenti dal Ministero dell'Interno nell'anno 1866 presentata dal Ministro al Parlamento il 22 dicembre*, Firenze, Eredi Botta tipografi della Camera dei Deputati, 1866, p. 13. Nel 1871, dopo la presa di Roma e la fine dello Stato dei papi, i comuni italiani sarebbero stati 8.200.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 21-22, dove si lamentava la presenza di «distinti regolamenti di polizia urbana, rurale, edilità, igiene, che ora si fanno con un giro assai lungo e complicato di operazioni burocratiche e sotto la competenza di tre ministeri», si auspicava che fosse limitata «questa mania di statuti locali» e che si realizzasse «un regolamento unico municipale». Come scrisse in quegli anni la «Nuova Antologia», «una carta policroma delle varie leggi in vigore in Italia per tutte le Amministrazioni esigerebbe tutte le gradazioni delle tinte immaginate fin qui dai pittori» (*Le piaghe dell'amministrazione*, cit.).

¹⁸³ Per altro non si deve dimenticare quanto pesasse, nella cultura di

al pettine, insomma, i nodi di quella peculiare condizione che Raffaele Romanelli ha sintetizzato come «comando impossibile»¹⁸⁴.

Proprio dalla forte frammentazione della società italiana (elemento di debolezza intrinseco dell'intero processo di unificazione nazionale) dovette derivare l'ambiguità originaria del centralismo italiano, segnalata anche dal precoce appannamento del canale prefettizio di comunicazione centro-periferia a vantaggio della mediazione offerta agli interessi periferici dal nascente sistema politico. Il circuito della comunicazione politico-parlamentare (e non quello politico-amministrativo rappresentato dai prefetti) concorse ad incanalare, soprattutto dopo il 1876, la domanda degli interessi locali nei confronti del centro: la ricorrente denuncia delle «visite» dei deputati negli uffici dei ministeri, a perorare cause del proprio collegio e a «muovere» pratiche di amici e clienti è la testimonianza, appunto, della prassi appena descritta¹⁸⁵.

Il prefetto, che in ogni capoluogo avrebbe dovuto vigilare sul complesso delle propaggini burocratiche dello Stato ed impersonare il collegamento tra centro e periferia, agì, ben inteso, come uno strumento decisivo della centralizzazione. Soprattutto quelli della prima generazione (i cosiddetti «prefetti dell'unificazione») svolsero in molti casi un'intensa attività di alfabetizzazione istituzionale nei confronti degli enti locali, furono i tutori, prima ancora che i controllori, dei notabili periferici e in definitiva seppero radicare (qualche volta *ex novo* e con indubbia energia) l'immagine stessa del nuovo Stato nelle province, contribuendo non poco a consolidare un'unità nazionale ancora provvisoria e insi-

quella classe dirigente, il valore positivo dell'uniformità: cfr. R. Ruffilli, *Problemi dell'organizzazione amministrativa*, cit.

¹⁸⁴ R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 10: «Il primo progetto liberale italiano ebbe questo di peculiare, che la contraddizione si presentava in modo particolarmente acuto, sino al limite della negazione del sistema, per il modo assai rigido e netto in cui si sovrapposero il momento autoritario, statalistico (il momento del comando) e il messaggio di libertà ad esso affidato».

¹⁸⁵ Per questi caratteri del rapporto centro-periferia cfr. le illuminanti osservazioni di S. Tarrow, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1979.

diata da tante parti¹⁸⁶. Si distinsero, in quei primi anni di regime unitario, alcune personalità di funzionari di grande spessore politico, oltreché amministrativo¹⁸⁷: il conte Amedeo Nasalli Rocca, parmense, nato nel 1852, che, entrato per concorso nella carriera prefettizia nel 1874, ne avrebbe percorso tutti i gradini, attraverso successivi trasferimenti per sedici sedi diverse situate in ogni regione d'Italia¹⁸⁸; Giacinto Scelsi, nato a Collesano (Cefalù) nel 1825, prefetto di Girgenti (nel 1861) e poi ancora di Ascoli, Sondrio, Foggia, Como, Reggio Emilia, Messina, Ferrara, Pesaro, Brescia, Livorno, Modena, sino al 1885¹⁸⁹; Giuseppe Gadda, del quale si è già

¹⁸⁶ E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, cit., pp. 107 ss.; A. Aquarone, *Accentramento e prefetti nei primi anni dell'Unità*, in «Clio», III (1967), pp. 358 ss., poi in Id., *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli, Guida, 1972, pp. 157 ss.; R. Romanelli, *Il comando impossibile*, cit., *passim* (ma cfr. soprattutto pp. 77 ss. per la ricostruzione dell'inchiesta promossa nel 1869, attraverso le prefetture, dal ministro Cantelli: ne venne un quadro molto mosso e problematico dello stato delle autonomie locali); G. Aliberti, *Potere e società locale nel Mezzogiorno dell'800*, Roma-Bari, Laterza, 1987, pp. 147 ss.

¹⁸⁷ Sui prefetti del primo periodo cfr. le biografie riportate da E. Gustapane, *I prefetti dell'unificazione*, cit. e quelle (relative ai titolari di Venezia, Bologna e Reggio Calabria) in N. Randeraad, *Authority in Search of Liberty*, cit. Da notare come prefetti e sottoprefetti (e sindaci) godessero, in virtù della legge del 1865 (L. 20 marzo 1865, n. 2248) della cosiddetta «garanzia amministrativa», in base alla quale non potevano essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni fuorché dall'autorità amministrativa né potevano essere sottoposti a procedimento penale per atti inerenti alla funzione se non con autorizzazione del re, previo parere del Consiglio di Stato. Cfr. E. Gustapane, *Profilo del Prefetto nel periodo liberale*, relazione al ciclo di seminari «I grandi corpi dello Stato nell'Italia liberale», tenuto presso l'Università degli studi di Macerata, 16 marzo 1995. L'istituto della «garanzia amministrativa» fu conservato sino alla sentenza della Corte costituzionale, 19 febbraio 1965, n. 4, che ne dichiarò l'incostituzionalità. La sua applicazione (come dimostrano le statistiche delle autorizzazioni concesse) non suscitò quasi mai particolari problemi.

¹⁸⁸ A. Nasalli Rocca, *Memorie di un prefetto*, cit. Cfr. inoltre il breve profilo biografico in Ministero dell'Interno. Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno, *Sulla storia dei prefetti*, Roma, Ssai, s.d. (ma 1994), p. 27 e – soprattutto – il fascicolo personale in ACS, Min. Int., Fasc. Pers., 1ª serie, «Nasalli Rocca Amedeo».

¹⁸⁹ Cfr. la biografia rinvenuta tra le *Carte Crispi* da Enrico Gustapane e da lui stesso pubblicata in *I prefetti dell'unificazione amministrativa*, cit. (per Scelsi, pp. 1061-62). Nell'agosto 1885 Scelsi fu posto in aspettativa per motivi di salute.

detto; Andrea Calenda, un ex funzionario borbonico nato a Salerno nel 1831, che fu prefetto in numerose province prima di diventare senatore del Regno; Cesare Bardesono di Rigras, nobile piemontese (Torino, 1833), chiamato nel primo decennio a reggere sedi importanti¹⁹⁰; Carlo Torre di Caprara, beneventano, un funzionario allontanato dai Borboni per le sue idee liberali, che fu tra l'altro prefetto a Torino nel momento del passaggio della capitale a Firenze; Giovanni Bolis, di Caprino Bergamasco, classe 1831, con alle spalle un apprendistato burocratico nell'amministrazione giudiziaria lombardo-veneta, nominato questore e poi prefetto nel 1881 a Cremona e nel 1882 a Como, ma in entrambi i casi subito richiamato in missione al ministero a dirigerli, forte di una sua precisa competenza tecnica acquisita «sul campo», i servizi di pubblica sicurezza¹⁹¹; Bartolomeo Casalis (Carmagnola, 1825), entrato in carriera a Parma nel 1860, durante la dittatura di Farini, che nel febbraio 1880, dopo una serie di incarichi via via più importanti, fu nominato prefetto di Torino; Ferdinando Ramognini (Genova, 1829) e Giuseppe Sensales (Palermo, 1931), entrambi destinati ad essere in tempi diversi capi della polizia; Evandro Caravaggio (Leno, 1836), che avrebbe tra l'altro proficuamente operato nel campo dell'amministrazione delle opere pie; Ottavio Serena, di Altamura, classe 1837, licenza in belle arti, lettere e filosofia all'Università di Napoli nel 1852, poi laurea in legge nello stesso ateneo nel 1861, proveniente dalla Pubblica Istruzione (dove aveva raggiunto il grado di provveditore agli

¹⁹⁰ Cfr. A. Saladino, *Bardesono di Rigras Cesare*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. VI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1964, ad vocem; D. D'Urso, *Prefetti d'altri tempi. Cesare Bardesono, Guglielmo Capitelli*, s.l., s.d., pp. 9 ss.

¹⁹¹ ACS, Min. Int., Fasc. Pers., 1ª serie, Bolis Giovanni. Cfr. inoltre N. Randeraad, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno*, cit., pp. 243-44; e soprattutto le notizie sulla carriera, in *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, vol. II, *Il Ministero dell'Interno*, cit., specialmente alle note 130 e 134. Da vedere anche *Biografie dei Direttori Generali di P.S. succedutisi nello incarico di reggere la Direzione Generale di P.S. dal 1878*, in appendice a Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. Affari legislativi e documentazione, *Contributi allo studio sugli ordinamenti del Ministero dell'Interno ed in particolare dell'amministrazione della P.S.*, a cura di A. Cicero, dattiloscritto s.d. (devo alla dott. Giovanna Tosatti la segnalazione di questa fonte conservata nella biblioteca del Ministero).

studi e poi di ispettore scolastico), deputato per quattro legislature dal 1870, nel novembre 1888 prefetto di Pavia e successivamente di Lecce, quindi sottosegretario all'Interno nel 1896-98 con Di Rudinì, senatore del Regno, consigliere di Stato (e dal 1907 presidente di sezione), tipico *grand commis* dello Stato, sperimentato in più amministrazioni e in diverse funzioni¹⁹²; Giovanni Alfazio, nato a Poirino in Piemonte nel 1838, laureato in legge, entrato volontario al Ministero dell'Interno nel 1861, prefetto di 3ª classe nel 1891, destinato in numerose province, reggente della Direzione generale di Pubblica sicurezza tra il 1896 e il 1898, e, dal gennaio 1900, per otto anni prefetto di Milano¹⁹³; e poi ancora Antonio Winspeare (Potenza, 1840), Giannetto Cavasola (Pecetto, 1840), David Carlotti (Arezzo, 1823), Achille Serpieri (Rimini, 1828), Emilio Bedendo (Padova, 1849), Carlo Bertagnolli (Pergine, 1843), Tito De Amicis (Savona, 1836, fratello dello scrittore Edmondo che nel suo *Cuore*, del 1886, avrebbe rappresentato emblematicamente virtù pubbliche e valori sociali dell'Italia postrisorgimentale)¹⁹⁴.

L'elenco potrebbe essere molto più lungo. Nati tutti, all'incirca, tra gli anni venti e gli anni quaranta, questi funzionari, in maggioranza provenienti dal Centro-Nord, avevano dunque tra 30 e 60 anni nel periodo «costituente»: essi (ed altri che qui non si possono tutti elencare) furono i pro-

¹⁹² ACS, Min. Int., Div. 1ª, Fasc. Pers., Vers. 1930, Ris., b. 2, fasc. 97, Serena Ottavio. Per le notizie sul Consiglio di Stato cfr. C. Zoli, *Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma, 1932, vol. II, p. 94. Sulla commissione d'inchiesta cfr. l'archivio della commissione in ACS, *Reale Commissione d'inchiesta per la pubblica istruzione*.

¹⁹³ ACS, Min. Int., Fasc. Pers., 2ª serie, b. 610, Alfazio Giovanni. Cfr. anche N. Randeraad, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno*, cit., pp. 235-36; e le notizie in *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, vol. II, *Il Ministero dell'Interno*, cit.; e in *Biografie dei Direttori Generali di P.S.*, cit.

¹⁹⁴ Sul *Cuore* (1ª edizione 1886), cfr. A. Asor Rosa, *Dall'Unità ad oggi. La cultura*, in *Storia d'Italia*, IV, Torino, Einaudi, 1975, pp. 926-34, ed in particolare p. 930, per il cenno – che si potrebbe estendere però a tutto un settore della cultura letteraria di quegli anni – ai concetti di dovere e di dedizione verso lo Stato. Quanto a Tito De Amicis, cfr. il giudizio negativo che ne dà A. Nasalli Rocca, *Memorie di un prefetto*, cit., pp. 11 ss., che ne fu dipendente diretto a Forlì («forse per essere fratello del notissimo scrittore, aveva una mania morbosa per le forme letterarie...»).

tagonisti più o meno consapevoli (ma più spesso coscienti, ed anzi inclini a rivendicare il proprio ruolo «pedagogico» verso la provincia e pronti a farsi ascoltati suggeritori del Ministero) di una irripetibile stagione di radicamento delle istituzioni unitarie in un Paese per molti versi apatico quando non ostile. Svolsero il loro compito ricorrendo a una cultura che non era ancora interamente amministrativa, ma che si nutriva fortemente della sensibilità politica acquisita, spesso in gioventù nelle società segrete liberali oppure nella maturità nel giornalismo politico risorgimentale o, talvolta, in Parlamento (e più rare volte in incarichi di governo)¹⁹⁵. Funzionari-politici (e del resto «politica» era la carica del prefetto, non a caso conferita indipendentemente dalla carriera anche a personalità esterne all'amministrazione), furono spesso capaci di interpretare i compiti loro affidati in relazione alle attese delle province, fungendo da prezioso *trait d'union* tra il centro e la periferia del Regno. Come ha dimostrato una recente ricerca compiuta sugli archivi di tre grandi prefetture del Regno proprio negli anni dopo l'unificazione, le prassi amministrative e la stessa organizzazione delle prefetture differirono di fatto sensibilmente a seconda della latitudine alla quale i prefetti furono chiamati ad operare¹⁹⁶; in alcuni casi, insediandosi nei palazzi delle antiche corti (come fecero nelle città già capitali) o comunque in palazzi prefettizi riattati o costruiti *ex novo* per trasmettere un'immagine fastosa e solenne del nuovo potere¹⁹⁷, i prefetti

¹⁹⁵ Ciò poteva comportare persino (ma furono casi limite) rapporti personali dei funzionari con singoli esponenti dell'opposizione, come accadde al prefetto di Napoli Paolo Onorato Vigliani nel 1864-66 nei confronti del Nicotera (sui rapporti confidenziali tra i due cfr. ripetuti cenni in G. Asproni, *Diario politico 1855-1876*, cit., vol. IV, 1864-1867, Milano, Giuffrè, 1980, in particolare pp. 142, 157; nel 1864, richiesto dal governo di sorvegliare Nicotera, Vigliani addirittura avvertì il sorvegliato).

¹⁹⁶ N. Randeraad, *Authority in Search of Liberty*, cit., che pone a confronto le prefetture di Venezia, Bologna e Reggio Calabria, analizzando l'attività dei prefetti specialmente in relazione ai controlli sui comuni, alle elezioni e alle finanze locali. Sulla figura del prefetto italiano nella storia amministrativa sono fondamentali le rassegne critiche recenti di E. Gustapane, *Le fonti per la storiografia dei prefetti*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica», 1993, n. 1, pp. 245 ss. e Id., *Sulla storia del prefetto*, in «Le Carte e la Storia», 1995, n. 1, pp. 18 ss.

¹⁹⁷ Sulle sedi delle prefetture dopo l'unità cfr. N. Randeraad, *The*

recepirono senza soluzioni di continuità le tradizioni esistenti: come accadde a Palermo, ad esempio, dove il prefetto Luigi Torelli (un altro dei grandi prefetti del periodo, senatore, poi ministro nel governo Lamarmora del 1864-65) perpetuò, nella fase di transizione, la prassi borbonica di tenere udienza pubblica a giorni fissi, e lo fece, come aveva fatto per decenni il viceré, seduto ritualmente nella sala del trono¹⁹⁸.

Il monopolio istituzionale delle relazioni centro-periferia, affidato nominalmente al prefetto, cominciò a stemperarsi in modo visibile quando (1867) la Pubblica Istruzione istituì i provveditorati agli studi, uffici su base provinciale in diretta relazione con il Ministero; e soprattutto quando (1869) vennero stabilite nei capoluoghi di provincia le intendenze di finanza, dipendenti anch'esse direttamente dall'omonimo Ministero e quindi anch'esse estranee al circuito di collegamento con Roma mediato dal prefetto¹⁹⁹: in questi nuovi uffici periferici – stabiliva il decreto istitutivo (art. 1) – sarebbero state «concentrate» le attribuzioni sparse in altri uffici del Ministero. Gli intendenti, come il prefetto, sarebbero stati posti direttamente in relazione, a seconda della categoria d'affari, con il loro ministro o con il direttore generale²⁰⁰.

Fu così definitivamente accantonata l'idea – autorevol-

State in the Provinces. The Prefecture as a Palace after Unification, in *The Power of Imagery. Essays on Rome, Italy & Imagination*, a cura di P. van Kessel, Rome, Apeiron ed., 1992, pp. 98 ss. Si potrebbe ragionare ancora, in questa stessa linea, sulla diffusione dei modelli unitari dell'edilizia pubblica (le stazioni ferroviarie, le prime case cantoniere sulle strade, i monumenti celebrativi della tradizione nazionale nelle piazze delle principali città d'Italia, più tardi gli edifici delle Poste): tutti elementi della costruzione di un'immagine della nazione. Cfr. in proposito I. Porciani, *Stato e nazione: l'immagine debole dell'Italia*, in *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*, a cura di S. Soldani e G. Turi, vol. I, *La nascita dello Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 385 ss.

¹⁹⁸ N. Randeraad, *Authority in Search of Liberty*, cit., p. 41.

¹⁹⁹ R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, cit., pp. 98-101; M. Gigante, *L'amministrazione della scuola*, Padova, Cedam, 1988, p. 63; G. Sanviti e G.C. Spattini, *Alle origini*, cit., pp. 482 ss.: la figura del provveditore era stata introdotta per la verità dalla Legge Casati del 1859, insieme a quella dell'ispettore (artt. 32-33). Soppressa nel 1866 dalla riforma Berti (Rd 6 dicembre 1866, n. 3347), fu ristabilita dal Rd 22 settembre 1867, n. 3956 (riforma Coppino).

²⁰⁰ Sulle intendenze di finanza cfr. il Rd 26 settembre 1869, n. 5286. Un successivo Rd 18 dicembre 1869, n. 5397, approvò il regolamento per le intendenze.

mente sostenuta per esempio da Carlo Cadorna, già prefetto di Torino oltreché consigliere di Stato e poi ministro dell'Interno nel 1868 – di fare del prefetto «un anello pel quale tutte le amministrazioni dovessero passare», ricostituendo «a metà della via gerarchica» quell'unità dell'azione di governo che appariva irrimediabilmente frammentata al vertice per l'incomunicabilità tra ministeri²⁰¹. Prevalse, al contrario, un assetto nel quale solo alcuni ministeri o solo alcune funzioni furono soggette al coordinamento prefettizio, mentre intere amministrazioni organizzavano ormai i propri autonomi collegamenti centro-periferia prescindendo dal prefetto o comunque al di fuori della sua attività di direzione. Ciò avvenne, oltre che nei casi già ricordati, almeno per i tre grandi servizi pubblici a rete dipendenti dai Lavori Pubblici: il Genio civile (organizzato in periferia in compartimenti di ispezione), le Poste e i Telegrafi (dipendenti dall'Azienda presso il Ministero dei Lavori Pubblici e articolate in periferia nelle direzioni compartimentali); e poi, nel 1877-78, la nuova amministrazione forestale (che ebbe per riferimento i ripartimenti e i distretti forestali, su base però sovraprovinciale)²⁰².

Si dovette anche a questo carattere «debole» del centralismo italiano se la funzione ispettiva fu ridotta, già nell'ordinamento ottocentesco, a un'incidenza tanto frammentaria e, alla lunga, così insignificante.

²⁰¹ Le idee di Cadorna sono ben sintetizzate in R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, cit., pp. 88 ss.

²⁰² Cfr. M. Giannetto, *Il Ministero delle Poste e Telegrafi: l'organizzazione*, cit., pp. 519 ss., nonché il saggio della stessa autrice in *Il Ministero delle Poste e Telegrafi e il Ministero della Cultura Popolare*, a cura di M. Giannetto e P. Ferrara, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 157 ss. Sull'amministrazione forestale cfr. in particolare L. Jemolo, *Nozioni elementari sul diritto amministrativo e sull'ordinamento delle pubbliche amministrazioni del Regno*, Roma, Tipografia Metastasio, 1888, pp. 176-77.