

CAPITOLO I

GOVERNO CENTRALE E MEZZOGIORNO DOPO L'UNITÀ

SOMMARIO: 1. Un sistema fondato sull'accentramento. – 2. L'accentramento unitario e le sue conseguenze sul sistema politico-amministrativo a Napoli. – 3. I gruppi di potere a Napoli e nel Meridione. – 4. La parentesi crispina a Napoli. – 5. Il degrado amministrativo del Comune di Napoli alla fine dell'Ottocento.

1. *Un sistema fondato sull'accentramento*

L'amministrazione dello Stato forgiata sul modello napoleonico si era radicata nei maggiori Stati italiani ancor prima dell'unificazione nazionale. Tale modello aveva dimostrato la sua efficienza rispetto ai sistemi dell'*ancien régime*. In esso la classe dirigente vedeva la base di un governo ordinato e sicuro, fondato sulla razionalizzazione delle funzioni dello Stato, la tutela degli apparati e delle *élites* borghesi. Dopo l'Unità, come è noto, tale ordinamento fu mantenuto e rafforzato determinando la realizzazione di una costruzione uniforme per l'amministrazione centrale e periferica e per il suo rapporto con il sistema politico-costituzionale¹.

¹ Oltre ai ben noti e spesso fondamentali contributi di Miglio, Giannini Caracciolo, Turiello, Rotelli e dell'intero gruppo che ha curato i lavori dell'Istituto storico della Pubblica amministrazione (ISAP) di Milano, per un agile approccio al tema cfr. P. Aimò si veda anche *Il centro e la circonferenza*, Milano, 2005 con utili indicazioni fornite dalla sua *Nota bibliografica*. Inoltre G. Astuto, *L'Amministrazione italiana. Dal Centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, 2009; G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, in *Atti del XL Congresso di Storia del Risorgimento italiano*, Roma, 1963; L. Mannori, *Storia del Diritto Amministrativo*, Roma-Bari, 2006 e *Controllori e controllati nell'Italia dell'Ottocento*, in "Storia Amministrazione Costituzione", Annale ISAP, n. 4, 1996; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Milano, 1964; E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967; E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978 e *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972 oltre che *Le istituzioni politiche ed amministrative dell'Italia unita*, in *Costituzione ed amministrazione del-*

In un contesto improntato alla ricerca di stabilità e di equilibrio del sistema monarchico-parlamentare la necessità di direzione politica ed attuazione della legge, va collegata alle concrete esperienze di istituzioni locali e all'articolazione periferica dell'Amministrazione. A tale livello l'azione amministrativa svolse il ruolo determinante di compensazione e reciproca connessione tra soluzioni giuridico-formali e scelte sostanziali. Aspetti complementari su cui è necessario insistere per delineare un coerente disegno istituzionale.

La sistemazione normativa del 1865 confermò il modello centralistico pur temperato dalla svolta costituita dall'elettività dei consigli comunali e provinciali, concessa in Piemonte nel 1848. Era, com'è noto, un sistema autoritario ma non del tutto privo di attenzione alle realtà locali, anche se il riconoscimento di organi locali elettivi trovava un forte contrappeso nella nomina governativa del primo cittadino². Tale procedura, che avrebbe contraddistinto per quasi un trentennio la vita politica nei comuni italiani, incideva profondamente sul rapporto centro-periferia, facendo del sindaco, sottoposto al controllo del prefetto, uno strumento in larga misura governativo destinato ad influire non solo sul consiglio comunale, ma sull'intera società locale.

La classe politica al potere dopo l'Unità era stata decisa a comprimere il più possibile il controllo dei cittadini rispetto al potere politico. Ciò serviva anche a sostenere l'egemonia notabiliaria ed a frenare le richieste di strati sempre più ampi della popolazione. Il governo locale era pertanto destinato ad essere caratterizzato da interferenze e costanti intromissioni politiche dall'alto. Il mantenimento di un ben limitato sistema rappresentativo si accompagnava all'avversione verso le posizioni filoclericali, repubblicane e talvolta anche della sinistra costituzionale in un complesso intreccio tra politica e amministrazione.

Il modello del suffragio censitario era l'altra faccia della scarsa impor-

l'Italia unita, Bologna, 1981; così come *Riforme istituzionali e sistema politico*, Bologna, 1981; E. Rotelli, F. Traniello, *Il problema delle autonomie come problema storiografico*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, a cura di M. Legnani, Bologna, 1975; R. Ruffilli, *Parlamento e correnti politiche nella genesi della legge 20 marzo 1865*, in *Istituzioni, società, Stato. Scritti di politica e di storia di Roberto Ruffilli*, 3 voll., Bologna, 1989; F. Ruggè (a cura di), *I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, 1992.

²La carica di Sindaco era di nomina statale, così come quella di Presidente della Deputazione Provinciale, le funzioni del quale, secondo la legge del 1865, spettavano al Prefetto. La non elettività del sindaco era stata sin dall'epoca dell'unificazione una delle obiezioni più gravi nei confronti della legge piemontese del 1859, dalla quale quella del 1865 derivava. Bisognerà attendere le modifiche apportate dal Crispi nel 1888 ed estese a tutti i comuni dal di Rudini nel 1896, per poter riconoscere il carattere di elettività della massima magistratura comunale. In E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie*, cit., Milano, 1978, p. 175.

tanza attribuita alle funzioni riconosciute ai comuni. Con la mancanza di formazioni politiche organizzate, l'intervento governativo dall'alto faceva prevalere non solo l'autorità del governo centrale, ma rafforzava la natura notabile dell'istituzione comunale concepita come struttura subalterna e funzionale rispetto agli interessi delle oligarchie borghesi.

Il sistema finanziario rafforzava il rapporto dei poteri locali con le strutture dirigenti centrali dalle quali dipendevano per le loro risorse e non poco per le stesse modalità dell'investimento e delle politiche pubbliche. Era un sistema concepito in funzione di un governo centrale forte perché omogeneo ad una classe sociale compatta culturalmente e socialmente. Anche la Sinistra, una volta giunta al potere, rinunciò a scelte veramente autonomistiche mantenendo il modello centralistico, consolidato dal trasformismo³ con la mediazione parlamentare di interessi allo stesso tempo nazionali e locali.

Il controllo dell'amministrazione centrale assicurava l'unità del nuovo Stato e coerenza rispetto all'esecutivo, ma serviva anche a stabilire i rapporti di forza tra gruppi dirigenti politici a livello nazionale e locale. Il deputato diveniva tutore presso il centro del suo territorio in quanto interprete di un notabilato ben radicato. Il sistema elettorale favoriva linee di collegamento che finivano per cementare la reciproca dipendenza. Si consolidava così il sistema prefettizio: accanto ad una serie di controlli di legittimità e di merito sugli atti dei comuni, affidati ai prefetti e alla deputazione provinciale, vanno sottolineati gli amplissimi margini di intervento politico-discrezionale dell'amministrazione centrale.

Il quadro normativo favoriva il mantenimento del quadro politico-sociale. In tale intreccio tra centro e periferia, l'ordinamento comunale e pro-

³Vari sono stati i giudizi formulati sul trasformismo. Alla esaltazione fattane da G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, Milano, 1922, vol. I, e B. Croce, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, 1928 che l'avevano identificato con il naturale modo di essere del sistema parlamentare, si aggiunsero successivamente quelle di R. De Mattei, *Dal trasformismo al socialismo*, Firenze 1940, secondo cui il trasformismo fu il tentativo di creare un unico grande fronte progressista per la realizzazione di ideali democratici, e di I. Bonomi, *La politica italiana da Porta Pia a Vittorio Veneto*, Torino, 1944, che affermò come con esso si cercassero di interpretare sul piano politico-parlamentare le esigenze della media borghesia a contatto con gli strati popolari. Un giudizio ampiamente positivo anche in C. Morandi, *La sinistra al potere ed altri saggi*, Firenze 1944, e in M. Vinciguerra, *Agostino De Pretis*, in *Il Centenario del Parlamento*, che videro in esso un metodo estremamente formativo per la classe politica italiana destinata a governare l'Italia nell'età giolittiana. Critico, invece, G. Carocci, in *Nota sul trasformismo*, «Nuovi argomenti», 1955, che ne sottolinea il carattere classista e conservatore. Da vedere anche R. Grew, *Il trasformismo: ultimo stadio del risorgimento*, in *Il risorgimento e l'Europa. Studi in onore di A.M. Ghisalberti*, Catania, 1969, teso a dimostrare come la scomparsa dei partiti tradizionali rappresenti la fine dell'epoca risorgimentale.

vinciale divenne fondamentale per realizzare le aspirazioni e le debolezze della classe dirigente e di un sistema economico ancora fondato sul sistema dei privilegi. Nel Mezzogiorno d'Italia la degenerazione istituzionale di tale sistema fu rapida e particolarmente dannosa dando vita a quella che Giustino Fortunato definì «una vasta, poderosa, odiosa clientela delle classi dominanti»⁴.

I sindaci ed i consigli comunali delle regioni meridionali si dimostrarono interessati soprattutto al mantenimento dello *status quo* e della tutela della grande proprietà terriera. Anche quando il loro ruolo si rafforzò con l'espansione della spesa sociale e dei servizi urbani. La legge sulle municipalizzazioni pubbliche e la laicizzazione delle opere pie, servì a poco nel crescente divario tra Sud e Nord del Paese così come in generale la crescente espansione dei bilanci comunali.

Accanto alla gestione privatistica della finanza locale si articolavano gli interessi di ristrette classi dirigenti cittadine nelle province meridionali⁵: il rapporto tra Stato ed Amministrazione forte creava un sistema accentrato nelle regole di funzionamento e deciso nella repressione delle classi più deboli, ma sostanzialmente corrotto da un parlamentarismo degenerato in quello che Guido Dorso doveva definire il «male morale» dell'Amministrazione e delle istituzioni⁶.

2. L'accentramento unitario e le sue conseguenze sul sistema politico-amministrativo a Napoli

Il plebiscito del 21 ottobre 1860 per «l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele re costituzionale» non apriva un'era di felicità per il Mezzogiorno in generale né, tantomeno, per Napoli in particolare. Ciò che in realtà si apriva con l'annessione, interpretata ed imposta dal conte di Cavour come una resa senza condizioni al regno di Sardegna, rappresentava un altro capitolo della lunga vicenda che contraddistingue la storia del-

⁴ In AA.VV., *Giustino Fortunato*, Bari, 1984, p. 73.

⁵ Non a caso socialisti e cattolici faranno, proprio in questi anni, della lotta per le autonomie locali e della conquista dei municipi il perno di una strategia politica nazionale. Per maggiori approfondimenti sul tema cfr. in generale O. Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma, 1998, M.P. Bigaran, *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Torino, 1986 e P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma, 1995. Nello specifico per quanto attiene al movimento cattolico M. Belardinelli, *Movimento cattolico e questione comunale dopo l'Unità*, Roma, 1979 e R. Ruffilli, *I cattolici e la questione delle autonomie*, in *Storia contemporanea*, a. XII, ottobre 1981.

⁶ In G. Dorso, *La rivoluzione meridionale*, Torino, 1945, p. 98.

l'oramai ex-capitale. Da parte del governo, al di là delle dichiarazioni pubbliche e dei dibattiti parlamentari più o meno sensibili alla partecipazione delle popolazioni all'attività amministrativa fondate su diverse interpretazioni della legislazione sarda, le direttive per le province napoletane furono decisissime. Ciò appare chiaro dagli ordini impartiti prima di tutto ai prefetti, che avevano preso il posto degli intendenti borbonici, e che erano chiamati a far sentire subito il peso e la determinazione dell'autorità «infondendo nell'universale la convinzione della forza e dell'energia del governo»⁷.

Il processo di integrazione fu condotto inizialmente da una classe politica che non era radicata nel territorio. Gli emigrati politici e i condannati del 1849 e del 1850, ritornati dall'esilio o dalle prigioni, finirono con l'aver un rapporto contraddittorio con la città. La mancanza di idee precise da parte della classe dirigente meridionale spinse il governo centrale ad assumersi quasi pienamente la responsabilità della direzione del Mezzogiorno, agendo nell'ottica della "piemontesizzazione". Lo scoraggiamento e la confusione che regnavano nell'ex-capitale lasciarono accettare senza difficoltà il nuovo ordinamento della Luogotenenza, primo passo verso l'accentramento. L'azione della Luogotenenza di Napoli, infatti, regolata sul modello sperimentato in Romagna e Toscana, fu di fatto interprete e per motivi diversi artefice di una politica amministrativa che volutamente ignorò le pur tante aspettative di mediazione tra accentramento piemontese e salvaguardia delle aspirazioni del Regno meridionale: il governo luogotenenziale si mostrò infatti assai poco incline ad accogliere anche in minima parte istanze diverse da quelle ispirate alla piemontesizzazione prima di tutto politica e meccanicamente amministrativa.

Benché nel Mezzogiorno i risultati delle prime elezioni del 3 gennaio 1861 furono prevalentemente favorevoli al partito cavouriano⁸, anche il Parlamento, rimasto l'ultima speranza di difesa delle esigenze del Sud, venne meno alle aspettative, perché tra l'aprile e il luglio del 1861, nelle discussioni che si tennero alla Camera sui problemi del ex-Regno, gli interventi degli esponenti meridionali, anche dell'opposizione, si ridussero a fiacche lamentele sull'operato del governo ed a richieste spesso in contrasto tra loro, mentre i rappresentanti moderati, quali Bonghi e Massari,

⁷ ASN, Prefettura, fascio 483, 6 giugno 1861.

⁸ A Napoli nei dodici collegi risultarono eletti Giuseppe Garibaldi, Giuseppe Mirabelli, Carlo Poerio, Filippo De Blasio, Luigi Settembrini, Antonio Ranieri, Roberto Savarese, Liborio Romano, Pietro Perez Navarrete, Michele Persico, Silvio Spaventa ed Enrico Castellano, facendo apparire evidente la prevalenza di uomini favorevoli al governo. In *Storia di Napoli*, a cura di Ernesto Pontieri, vol. X, Napoli, 1978, p. 28.

giunsero ad affermare che il Mezzogiorno aveva il dovere di fare sacrifici per ricambiare l'aiuto ricevuto contro i Borboni⁹.

Nella costruzione dello Stato unitario si ponevano per Napoli, ma con problemi incomparabilmente più complessi, le stesse esigenze di ridimensionamento e di trasformazione già poste per altre ex capitali come Firenze, Parma, Modena ma anche per Milano. Queste città, più piccole, potevano contare su un'economia integrata con quella del territorio circostante e poterono superare agevolmente le difficoltà dell'unificazione. Ma Napoli perdeva quei tratti che l'avevano contraddistinta quando era stata capitale e non riusciva ad acquisire una nuova fisionomia. Soprattutto a partire dall'inizio dell'età moderna la città, infatti, aveva assunto caratteristiche ben precise. La presenza di istituzioni centrali le aveva conferito i tratti di una capitale con una forte e articolata burocrazia. L'Università, come altri istituti culturali, le aveva garantito una circolazione attiva di idee e valori. La concentrazione di nobili e borghesi, la stessa fortissima presenza di grandi complessi religiosi, le aveva promesso di arricchire i propri circuiti sociali. L'unico porto del paese come un ampio mercato di consumo aveva portato, infine, una forte convergenza delle risorse del commercio. L'egemonia di Napoli sul resto del territorio portò ad una crescita della popolazione dovuta all'immigrazione da tutte le province che finì per sconvolgerne la fisionomia etnica, gli equilibri demografici, gli sviluppi urbanistici, divenendo la capitale rappresentativa dell'intero Mezzogiorno, pur senza sviluppare un vero spirito comunale.

Con l'unità Napoli finì per trovarsi fuori da queste dinamiche costruite nel corso di secoli. Un tale processo si accentuò ancor di più con la conquista di Roma: la nuova capitale, molto vicina a Napoli, finì in qualche modo per assorbirla. Assumendo infatti sempre più i caratteri di una città di consumo, così come lo era stata Napoli, attrasse quei ceti che da sempre si erano sviluppati intorno ad una corte e che preferirono emigrare. Senza contare tutte quelle attività economiche che ritrovarono a Roma e non più a Napoli le ragioni di una vendita finalizzata ai consumi di una capitale.

Una situazione così complessa si riversava immediatamente nel contesto politico ed istituzionale. Dopo la sindacatura di Andrea Colonna, imposta da Garibaldi, e la Luogotenenza Farini si dovette attendere il 12 gennaio 1861 per l'entrata in vigore della legge 23 ottobre 1859 sull'amministrazione comunale e provinciale.

Le sindacature e le consiliature emerse con l'applicazione della nuova legge cominciarono a modificare l'aspetto quasi omogeneo dei precedenti Consigli. Il venir meno del ruolo di sede del governo centrale obbligava il

⁹In A. Scirocco, *Politica ed amministrazione a Napoli nella vita unitaria*, Napoli, 1972, p. 22.

consiglio ed il sindaco a farsi carico di compiti prima inesistenti. Le istituzioni locali con pochi mezzi e poca autonomia furono proiettate in un contesto di rapporti prima sconosciuto ed a dedicarsi a quelli che rappresenteranno i temi fondamentali della politica napoletana. Già con la sindacatura di Giuseppe Colonna e di Fedele de Siervo i provvedimenti principali furono destinati alla questione del bilancio, alla questione fiscale ed alla questione delle opere pubbliche più necessarie quali la costruzione dei quartieri orientale ed occidentale, il miglioramento della viabilità e dell'igiene, oltre alla derivazione delle acque potabili dalla sorgente del Serino, questione che per lunghi anni caratterizzerà le amministrazioni napoletane. Sciolto il Consiglio su iniziativa del Prefetto Vigliani, dato che «travagliato da contrarie discordie intestine in tutti gli affari di qualche importanza, si trova oramai sfasciato»¹⁰, le nuove elezioni avvenute sulla base della nuova legge del 20 marzo 1865 vedevano un forte ingresso in Consiglio di una nuova corrente di opposizione guidata da Giuseppe Lazzaro e Giovanni Nicotera¹¹. Proprio la composizione del Consiglio emersa dalle urne creò non pochi problemi al Sindaco designato Rodrigo Nolli che, nei due anni del suo governo caratterizzati da tre “rimpasti” di Giunta, riuscì solo a dare impulso ad importanti opere urbanistiche già in corso quali la Via Museo, la Via Duomo, il Corso Vittorio Emanuele e il Corso Garibaldi.

Il successivo consiglio, sorto dalle elezioni del 12 marzo 1868, vide la vittoria della componente moderata che appoggiò la sindacatura di Guglielmo Capitelli. Risulta abbastanza significativo spiegare gli atti di questa sindacatura attraverso la descrizione di quanto avvenne successivamente: nominato Sindaco Paolo Emilio Imbriani nel settembre del 1870 (poi sostituito un anno dopo dal ri-nominato per la seconda volta Rodrigo Nolli), primo atto del consiglio fu la deliberazione di un'inchiesta «per tracciare una linea di demarcazione fra l'amministrazione presente e le precedenti» fra le quali fu presa principalmente di mira proprio l'amministrazione Capitelli. Le accuse contro il precedente sindaco riguardarono specialmente i principi ispiratori dei bilanci preventivi, i larghi storni di un prestito ottenuto dal Banco di Napoli per usi non consentiti, il modo di esecuzione delle opere pubbliche¹². Di certo non era la prima volta, e non sarebbe stata

¹⁰ ACS, Ministero dell'Interno, fascio 367. Relazione del Prefetto Vigliani al Ministro dell'Interno.

¹¹ Si passerà in pochi anni dai 22 esponenti di sinistra presenti in Consiglio nel 1865 ai 40 del 1867.

¹² Principalmente fu posta sotto inchiesta la stipula del contratto con Giulio de Méridol per la costruzione e gestione dei mercati e l'opera di inalveamento del torrente delle Vergini appaltata alla ditta Sartori.

l'ultima, che la classe politica napoletana veniva tirata in ballo per la cattiva gestione se non vera e propria malversazione del danaro pubblico e per le procedure poco chiare nella stipula dei contratti e degli appalti pubblici. Le stesse decisioni del consiglio comunale guidato dal Nolli, infatti, furono più volte contestate dal prefetto D'Afflitto¹³, che giunse a proporre lo scioglimento con una relazione del 12 giugno 1872¹⁴.

La decadenza politica diventava amministrativa e, col tempo, fu sempre più evidente e considerata come conseguenza della politica di evidente disinteresse per la questione napoletana seguita dal governo centrale. Tutto ciò favoriva la creazione di un sistema di relazioni prevalentemente clientelare che accresceva il peso politico della protesta e del malcontento. La presenza nell'amministrazione locale rivelava la possibilità di un dialogo più continuo con l'elettorato e la possibilità di dare risposte alla società civile. Una intermediazione tra i politici e la gente, fra le istituzioni locali e quelle nazionali, fra i grandi elettori ed i normali cittadini, andava divenendo «stabile e consolidata»¹⁵. La reazione si ebbe sul piano politico, con il consolidarsi di un'opposizione che avrebbe finito per dominare la scena a partire dalla metà degli anni Settanta dell'Ottocento.

3. I gruppi di potere a Napoli e nel Meridione

Dopo i primi dieci anni del radicamento dell'impianto istituzionale dello Stato italiano le prime conseguenze della crisi si manifestarono con il progressivo radicamento del gruppo di potere facente capo a Giovanni Nicotera¹⁶. Esso faceva leva sullo scontento e sulla delusione per le politiche

¹³ Il Prefetto D'Afflitto, tra l'altro, era stato Assessore della Giunta guidata dal Capitelli e dalla quale era uscito l'anno prima del suo scioglimento. Tra le denunce all'opera del Consiglio in particolare va ricordata quella relativa al contratto con la ditta Rougin per la condotta delle acque del Serino, il cui annullamento provocò in Consiglio censure ed ingiurie al Prefetto da parte di Nicotera.

¹⁴ In tale relazione sono accennati parecchi motivi a giustificazione del proposto provvedimento, e notevole fra gli altri è il seguente: «le deliberazioni della Giunta e del Consiglio comunale in generale, anziché ispirate dall'interesse dell'Amministrazione erano improntate dal carattere di personalità, o contrarie alla legge; tantoché è occorso frequentemente di annullarle. Il Consiglio comunale è stato bene spesso campo di dissensioni e deliberazioni politiche ostili al governo, ed in queste talvolta il Consiglio ha persistito, nonostante l'annullamento decretato dal prefetto della prima deliberazione, e quando ancora questa è stata annullata, si è fatta intervenire a ripeterla per la terza volta la Giunta, invadendosi così anche le attribuzioni del Consiglio».

¹⁵ G. Saredo, *Regia Commissione d'inchiesta per Napoli, Relazione sull'amministrazione comunale*, vol. I, Roma, 1901, p. 50.

¹⁶ Sulla figura di Giovanni Nicotera, sulla quale la storiografia non è particolarmente lusinghiera.

di spesa pubblica vantaggiose per il Nord dell'Italia decise dalla politica "settentrionalista" della Destra. La confluenza, in un disegno di riscatto del Mezzogiorno, di forze deluse o sconfitte dall'unificazione resero capace Nicotera di assicurarsi consensi politici nelle amministrazioni locali meridionali e in particolare in quella di Napoli. Sotto la bandiera del Comune, nell'assenza di altre prospettive politiche, si raccoglieva la frustrazione e la volontà di riscatto: i napoletani, ma più in generale i meridionali, si sentivano abbandonati dal governo nazionale. Gli stessi esponenti di un sistema industriale tradizionalmente protetto chiedevano ai politici napoletani piani di sostegno gestiti a livello locale. Il gruppo facente capo a Nicotera era dunque forte del consenso e nello stesso tempo dalla montante protesta degli stessi ceti medi e borghesi colpiti dal commercio stagnante e dal declino del porto che coinvolgevano nella crisi le tradizionali risorse del mercato¹⁷.

L'avanzata della Sinistra si ricollegava alla delusione prodotta dall'operato della Destra storica, ma era anche il risultato dell'evoluzione dell'antico partito d'Azione. L'estrema freddezza con cui a Napoli era stata accolta la notizia dello scontro dell'Aspromonte dimostrava che l'antica capitale non sentiva affatto l'urgenza della liberazione di Roma. Alla fine del 1862 la partenza dei *leaders* del gruppo dirigente mazziniano-garibaldino, rappresentati in città da Saffi e Del Bono, aveva rafforzato la corrente municipale, fondata sulle vecchie aspirazioni autonomistiche¹⁸.

La Sinistra meridionale si faceva portavoce degli interessi del Mezzogiorno danneggiati dal l'unificazione e diventava un'opposizione legata alla rappresentanza in quanto capace di esprimere le esigenze della piccola e media borghesia. La città di Napoli si offriva politicamente come contesto particolarmente privilegiato dell'opposizione. Le risposte che i moderati di destra, che avevano inizialmente guidato il governo cittadino, non erano riusciti a dare, il clima di diffuso malcontento, la crisi che diveniva progressivamente endemica, offrivano ampi spazi alla polemica contro il governo romano.

Nell'assenza di alternative, Nicotera comprese la possibilità di un suo radicamento politico nell'ex-capitale ed intuì l'importanza del confronto sul terreno amministrativo, oltre che politico. Era stato eletto, per la prima

ghiera, si vedano A. Bagnato, G. Masi, V. Vilella (a cura di), *Giovanni Nicotera nella storia italiana dell'Ottocento*, Soveria Mannelli 1999 e M. De Nicolò, *Trasformismo, autoritarismo, meridionalismo. Il Ministro dell'Interno Giovanni Nicotera*, Bologna, 2001.

¹⁷ L. De Rosa, *La rivoluzione industriale in Italia e il Mezzogiorno*, Roma-Bari, 1973, pp. 51-70.

¹⁸ Sull'evoluzione del Partito d'Azione e la formazione della sinistra parlamentare si veda A. Capone, *L'opposizione meridionale nell'età della Destra*, Roma, 1970.

volta, nelle elezioni di rinnovo del Consiglio comunale del 1863, mentre nel Consiglio provinciale dello stesso anno entravano Lazzaro e Sandonato. Fu proprio tale gruppo guidato dai tre esponenti della Sinistra meridionale (a cui si sarebbe unito prontamente anche Pasquale Billi) a dominare la scena politica napoletana per alcuni decenni: Gennaro Sanbiase di Sanseverino, duca di Sandonato, il “vicerè di Napoli”¹⁹ ebbe a lungo il controllo incontrastato della Deputazione provinciale²⁰. Fu il vero stratega di una presa del potere locale e della stabile organizzazione politica locale. Giuseppe Lazzaro fu invece il polemista agguerrito direttore del giornale “Roma” e instancabile avversario della Destra attraverso il lavoro giornalistico. A Giovanni Nicotera toccò invece il ruolo principale di rappresentante della deputazione meridionale nel parlamento nazionale. Tale ruolo fu svolto attraverso la creazione di un sistema capillare di relazioni e attraverso la disponibilità a scambi di natura prevalentemente clientelare, sfruttando il consenso della scontenta borghesia terriera e urbana napoletana²¹.

Il metodo adottato da Nicotera per raccogliere attorno a sé relazioni e potere era basato su una presenza diretta, attraverso un contatto con gli elettori più frequente: la grande attenzione e la forte presenza nell’amministrazione locale gli permettevano un dialogo più continuo con l’elettorato e la possibilità di dare risposte più aggiornate alla società civile. Con il con-

¹⁹ Così lo apostrofò il Re Umberto. Personaggio controverso, nemico giurato dei Borbone in gioventù, fu autore di una lunga battaglia di opposizione a partire dal luglio del 1861 nel Parlamento torinese e si definì sempre negli anni successivi «garibaldino e progressivo». La difesa degli interessi locali fu da parte sua così serrata da suscitare più di una diffidenza nei leaders della sinistra settentrionale.

²⁰ Il Sandonato fu ininterrottamente, dal 1871 al 1901 anno della sua morte, presidente del Consiglio provinciale, con un solo biennio di intervallo tra il 1888 e il 1890. Un’ appassionata difesa del Duca in C. Magni, *Vita parlamentare del duca di Sandonato patriota e difensore di Napoli*, Padova, 1968.

²¹ Fu importante anche la sua appartenenza alla massoneria, influenzando sull’ampliamento della base elettorale napoletana e sulla creazione della rete di relazioni. Il rafforzamento del Partito d’Azione nel corso del 1863 era confermato anche dalla diffusione della Massoneria che a Napoli, sul finire di quell’anno, contava sette logge per la maggior parte collegate col Grande Oriente di Palermo e con Garibaldi, e dirette da molti democratici noti, come Zuppetta, Faneli, Mignona, Gabuzzi e lo stesso Nicotera. Cfr. Relazioni del Questore al Prefetto, Napoli, 2 novembre e 30 dicembre 1863, ASN, Prefettura, fascio 457. Frequentata dalla borghesia delle relazioni, in particolare da avvocati e da impiegati pubblici, essa dava la possibilità di annodare rapporti politici ed affaristici. In F. Cordova, *Massoneria e politica in Italia (1892-1908)*, Roma-Bari 1985. L’affermazione del triumvirato Nicotera, Lazzaro, Sandonato significò a Napoli un incremento della presenza massonica in Consiglio comunale, mentre con il ritorno del Municipio sotto il controllo di un’alleanza clericomoderata la presenza in Consiglio comunale torna ad essere insignificante, in F. Conti, *Storia della massoneria italiana. Dal Risorgimento al Fascismo*, Bologna, 2003, p. 135. Dapprima Nicotera fu uno dei principali esponenti della loggia “I figli dell’Etna”, successivamente la sua casa, in via Monte di Dio a Chiaia, fu sede di una loggia.

corso di Lazzaro e Sandonato, Nicotera, facendo leva su una rete di intermediari che svolgevano attività professionali tra le più disparate, riuscì a legarsi alla società: lo scambio di favori, le raccomandazioni, il traffico negli uffici oltre al grande elettore e al politico-protettore resero essenziale la figura dell'«interposta persona». Un intermediario tra i politici e la gente, fra le istituzioni locali, i grandi elettori e i normali cittadini, divenne «addirittura indispensabile»²² a Napoli tra Otto e Novecento. L'intermediario tipico era l'avvocato, ma la struttura di rete prevedeva anche segretari comunali, medici e giornalisti. Il continuo scambio di informazioni e piaceri, soprattutto durante le campagne elettorali, la disponibilità e flessibilità contrattuale dimostrata con gli elettori, l'uso spregiudicato del potere pubblico, rappresentarono i fattori vincenti del loro potere che fu sempre caratterizzato da una totale aderenza alla domanda politica proveniente dalla società civile e da una presenza capillare sul territorio che assicurava vantaggi e occasioni proficue ai potenziali assegnatari di lavori da parte degli enti locali: «dall'industriale ricco, che voglia aprirsi la strada nel campo politico o amministrativo, al piccolo commerciante, che debba richiedere una riduzione d'imposta; dall'uomo d'affari che aspiri ad una concessione, all'operaio che cerchi il posto in un'officina; dal professionista desideroso della clientela dell'istituto o d'un corpo morale, a colui che solleciti un piccolo impiego; dal provinciale che viene in Napoli per fare acquisti, a quello che deve emigrare per l'America; tutti trovano dinnanzi a loro l'interposta persona, e tutti o quasi se ne servono, sia per naturale indolenza, sia per quella perplessità che il meridionale ha nel trattare da sé i propri interessi»²³.

A proprio agio negli uffici del municipio o della prefettura, del Banco di Napoli e della tesoreria, del porto e della provincia, le capacità intermediatrici divenivano essenziali nel combinare relazioni tra uomini di ambienti diversi e di origine diversa, dando vita ad uno scambio politico che, in una città come Napoli, non si esauriva solo intorno alla macchina amministrativa e in occasione delle operazioni elettorali ma doveva tener conto anche di ambiti molto sofisticati e legati direttamente alla politica centrale. I rapporti personali dovevano svilupparsi, quindi, tenendo conto anche di complessi interessi extra-politici. Il ruolo giocato dagli istituti di credito, che venivano utilizzati a fini politici, il peso avuto da alcuni patrimoni privati così come il possesso di giornali caratterizzavano le alleanze.

In tale contesto la conquista del potere era estremamente importante per il sistema di relazioni organizzato da Nicotera: attraverso l'amministra-

²² Regia Commissione d'inchiesta per Napoli, *op. cit.*, vol. I, p. 50.

²³ *Ivi.*

zione comunale si riusciva a controllare una rete di interessi che andava dalla beneficenza all'igiene, dalla manutenzione viaria alla sicurezza. Il controllo del consiglio provinciale permetteva di intervenire nell'istruzione secondaria e tecnica, nell'amministrazione delle strade provinciali e degli istituti e stabilimenti pubblici, nella politica delle opere pie e soprattutto nella compilazione delle liste elettorali amministrative.

In realtà già a partire dai primi decenni di vita unitaria erano tanti gli interessi operanti intorno alle amministrazioni locali, per cui un consigliere con ambizioni politiche non poteva sperare di far carriera giovandosi solo delle sue qualità di intermediatore. Del resto, in quegli stessi anni, anche il partito moderato mostrò un'organizzazione di tipo clientelare: Rocco de Zerbi, ad esempio, costituì la sua clientela nel quartiere Avvocata, sfruttando abilmente la forza che gli veniva dalla direzione del giornale *Il Piccolo*. Di de Zerbi divenne aiutante, e poi ne rilevò la clientela, quell'Alberto Aniello Casale che diverrà, come diremo più avanti, famoso a fine secolo per la sua "spregiudicatezza".

Napoli dunque offriva lo spettacolo di una classe politica in cui prevalevano sempre più ad ogni elezione i rappresentanti e gli organizzatori delle clientele. E il sistema avrebbe tratto nuova linfa dopo l'evoluzione parlamentare del 18 marzo 1876. Già con il trasferimento della Capitale a Roma era aumentato il peso della deputazione meridionale nella vita parlamentare, che vide accrescersi la sua importanza dato che con Porta Pia erano cadute le speranze dei borbonici e dei repubblicani. Nel 1874, quindi, Napoli sembrò essere la roccaforte dell'opposizione e fu uno dei centri della lotta impegnata tra "giovani" e "storici" per il rinnovamento della Sinistra, lotta che vide tra i principali protagonisti De Sanctis, Nicotera, De Luca, che nella città avevano la loro base politica. Nell'agosto, in vista delle elezioni, le due correnti si riconciliarono dando vita al "Comitato centrale dell'opposizione", comprendente rappresentanti dei due indirizzi.

Ma fu soprattutto la rivoluzione parlamentare del 1876 e l'insediamento di Nicotera al ministero dell'interno ad avere una grossa ripercussione a Napoli. Nelle elezioni del 25 giugno prevalse nettamente la lista della Sinistra, capeggiata dal duca di Sandonato, nominato sindaco, e il 12 luglio fu eletta con forte maggioranza una giunta tutta di Sinistra. Era la risposta a quanto stava avvenendo sull'altro versante politico, dato che il lungo conflitto tra moderati e democratici aveva celato la crescita di un movimento cattolico che si opponeva sia alla miope politica moderata di scioglimento reiterato del Consiglio²⁴, sia allo spirito di rivalse della Sinistra, giovandosi

²⁴In poco meno di dieci anni il Consiglio comunale era stato sciolto per ben quattro volte (1865, 1867, 1872, 1876) con la conseguente nomina di un Regio Commissario al Comune.

anche del fatto che in quegli anni si stava ponendo all'opinione pubblica italiana il problema dell'arretratezza del Mezzogiorno e della decadenza di Napoli. Anche in precedenza erano stati trattati questi argomenti, ma ora la questione veniva affrontata da varie parti e con una larghezza di indagini assolutamente nuova.

Dalle elezioni del 25 giugno 1876, dunque, emerse l'Amministrazione che prese nome dal sindaco Gennaro Sanbiase Sanseverino Duca di Sandonato. Durante i due anni del suo governo, la Giunta cadde infatti il 10 agosto del 1878, non furono poche le opere realizzate. Si cominciarono ad abbattere i "fondachi"²⁵, si affrontò il problema delle fognature, si appaltarono i lavori di Via Duomo, fu chiamata in giudizio la società Giura-Alvino assegnataria dei lavori di Piazza Municipio, fu stipulata una nuova convenzione per la condotta delle acque di Serino, fu completata la Galleria del Museo e si completarono la sistemazione del rione Fuorigrotta e l'estensione dell'illuminazione a gas di tutta la città. La spesa pubblica, tuttavia, durante il governo Sandonato aumentò notevolmente: in particolare l'accusa mossa a quello che i suoi più aspri critici definivano "Re Pappone" fu quella di aver aumentato gli stipendi dei dipendenti comunali per acquisirne la fedeltà e di aver dilapidato milioni in opere pubbliche per accontentare gli appaltatori. Ma l'accusa che gli costò la carica aiuta a sottolineare i rapporti e le necessità che intercorrevano tra la classe politica e la stampa napoletana: fu accusato infatti di aver fatto votare dal consiglio comunale uno stanziamento di 300.000 lire «per raddrizzare la pubblica opinione», ossia per corrompere la stampa. La Giunta cadde, infatti, su un provvedimento che avrebbe voluto dare al sindaco una maggiore autonomia nell'uso dei fondi per pubblicazioni a difesa dell'amministrazione. L'intervento prefettizio impedì una tale iniziativa, che venne interpretata come un modo per finanziare la stampa al fine di agevolare l'azione del sindaco, e portò allo scioglimento del consiglio.

In realtà tale accusa con il conseguente intervento prefettizio, rappresentavano un punto di svolta conseguente all'indebolimento del Sandonato all'interno del suo gruppo, a seguito del tentativo di acquisire maggiore indipendenza rispetto al suo referente nazionale. Pasquale Billi, allora molto vicino al Nicotera, scontento per non aver ottenuto l'appalto per il Teatro San Carlo, si discostò dal sindaco assieme ad altri dissidenti fondando il giornale "Roma capitale", foglio molto aspro nei confronti dell'Amministrazione. In pieno accordo con gli strumenti a disposizione del centro per intervenire sulla periferia Nicotera, ministro dell'interno, sostituì il Prefetto Carlo Mayr, nominandolo Presidente di sezione del Consiglio di Stato, con Luigi

²⁵ In particolare le prime zone interessate furono quelle dei quartieri Porto e Stella.

Gravina, Prefetto a Bologna, ex radicale in cattivi rapporti con il Duca.

Le consultazioni amministrative, tenutesi a fine luglio, condannarono la lista di Sandonato, che non venne neppure eletto. Suo successore fu il conte Girolamo Giusso, sotto la cui sindacatura fu varato il progetto definitivo per la costruzione dell'acquedotto del Serino, affidato all'inglese Napoles Water Works Company²⁶, e venne affidata ad un'altra impresa estera, la Società belga dei tramways, la realizzazione di strade ferrate a trazione di cavalli.

4. *La parentesi crispina a Napoli*

All'inizio degli anni Ottanta dell'Ottocento, anche per merito della Sinistra, si apriva di fronte all'opinione pubblica italiana il problema dell'ar-

²⁶Un chiaro esempio di quanto le liti tra imprese e comune potessero giovare alla professione forense e politica è senz'altro costituito dall'onorevole Roberto Vollaro de Lieto, patrocinatore degli interessi della Compagnia delle acque di Serino. In base a contratti stipulati nel 1878 e 1882, la Compagnia assunse infatti l'incarico dal comune della «conduttura delle acque di Serino in Napoli, nonché la costruzione di tre serbatoi e la rete di canalizzazione nella città e nei villaggi». La compagnia, tuttavia, non provvide direttamente alla costruzione dell'acquedotto, ma l'affidò alla Società Veneta per imprese e costruzioni pubbliche. Le prime liti giudiziarie sorsero appunto tra le due società e si conclusero nel 1892 con un risultato favorevole alla Società Veneta. Il prolungarsi dei lavori e le sentenze sfavorevoli alla Società del Serino fecero comunque lievitare i prezzi notevolmente. Le aumentate richieste della Società nei confronti del comune portarono quindi ancora una volta in tribunale la questione. «La situazione che si ebbe allora [1890] e per alcuni anni appresso, si diceva nell'inchiesta Saredo, era costituita dalle innumerevoli liti generate dal conflitto d'interessi tra le parti contraenti, iniziate, sospese, differite; delle pretese della Compagnia per premio non pagato di seicentomila lire; delle giuste ragioni del municipio non soddisfatte». In questo modo in pratica si andò avanti per quasi venti anni, dalla metà degli anni Ottanta ai primi del Novecento. Le tante cause giudiziarie, i vari tentativi per giungere ad un accordo, i continui riesami dei contratti e la stipula di sempre nuove modifiche videro costantemente presente Vollaro de Lieto, «il fortunato patrocinatore della Compagnia dell'acquedotto, come veniva definito, il quale da vicino e da lontano seguiva coi maggior interesse le vicende della convenzione, temendo che qualche impreveduta circostanza compromettesse» in qualche modo un contratto e un rapporto di commessa «tanto giovevole alla Compagnia stessa». Le relazioni personali che Vollaro poté stabilire durante tutta la vicenda della Compagnia del Serino furono determinanti per la sua stessa carriera politica. Il rapporto tra la società e il comune non si esaurì infatti solo in sede locale. Il governo, in funzione di controllo, fu sovente interpellato e gli uffici tecnici dello Stato furono necessariamente contattati. L'avvocato fu quindi in relazione con i leader nazionali di quegli anni, con i quali si poté giovare anche di una personale esperienza politica. La professione e l'impegno politico si consolidarono reciprocamente e non fu un caso se tra il 1892 e il 1904 Vollaro riuscì a farsi eleggere deputato per il collegio di S. Nicandro Garganico. La diretta conoscenza di Crispi, Sonnino e Pelloux, fu senz'altro d'aiuto alla stessa lite in corso con il comune di Napoli: le continue approvazioni dei governi di contratti, che vennero poi ritenuti viziati tecnicamente da Saredo, furono spesso frutto delle buone relazioni romane del deputato-avvocato pugliese.

retratezza del Mezzogiorno e della decadenza di Napoli, temi certo ben noti ma ora affrontati con una larghezza di indagini assolutamente nuova²⁷. Inviso a buona parte della Sinistra già all'inizio del 1877, Nicotera si era guadagnato l'ostilità di quasi tutto lo schieramento di cui faceva parte e di settori importanti dell'opinione pubblica²⁸. I suoi metodi, con il tempo, gli erano costati la rottura di legami con alcuni esponenti della Sinistra meridionale. La coesione con cui tale schieramento aveva affrontato le elezioni del 1874 cominciava a venir meno: ciò fu motivato sia dal carattere dei protagonisti, ma anche dalla differenza delle basi elettorali, dai programmi politici e regionali, dalla stessa condotta di Nicotera come ministro²⁹. Egli non rimase completamente isolato nella Sinistra meridionale, ma quello che nelle sue intenzioni doveva essere il nucleo compatto di una nuova maggioranza politica cominciava ad essere intaccato.

L'offuscamento della stella di Nicotera a livello nazionale produceva un calo di consenso per il suo gruppo a livello cittadino: le elezioni del 1883 videro infatti il successo dei cattolici³⁰, che spostarono i loro voti su un

²⁷ Ricordiamo che l'inchiesta di Leopoldo Franchetti sulle Condizioni economiche ed amministrative delle provincie napoletane è svolta nel 1873-1874 ed è pubblicata nel 1875; le lettere meridionali del Villari, con molte considerazioni su Napoli, sono inviate all'"Opinione" nel marzo del 1875 e raccolte per la prima volta in volume nel 1878; del 1876 è l'inchiesta sulla Sicilia di Franchetti e Sonnino; le corrispondenze di Renato Fuccini, poi raccolte nel volume Napoli ad occhio nudo portano la data del maggio 1877; in questo stesso anno sono editi i volumi della Jessie White Mario, *La miseria di Napoli*, e quello di Carlo Dotto de' Dauli, *Sulle condizioni morali e materiali delle provincie del Mezzogiorno d'Italia*; nel 1878 comincia le pubblicazioni *La Rassegna settimanale*, che subito ospita importanti corrispondenze su Napoli di Giustino Fortunato. I vari scritti mettono in evidenza le pessime condizioni igieniche della città, la mancanza di fognature, l'agglomeramento dei caseggiati, lo squalore dei bassi e dei fondaci, la piaga della camorra, della prostituzione, dell'accattonaggio, il languore delle attività economiche, che spinge la plebe all'ozio e alla delinquenza. Ai libri fanno corona recensioni, conferenze, discussioni che cominciano a rendere familiare all'opinione pubblica la questione meridionale e quella napoletana; comincia anche apertamente la polemica tra Nord e Sud, di cui si può considerare prima manifestazione il volume di A. Betocchi, *Settentrionali e Meridionali*, Napoli, 1877.

²⁸ In R. Feola, *Governo, Politica, Istituzioni, Dall'unificazione all'età giolittiana*, Napoli, 2004, p. 72.

²⁹ In M. De Nicolò, *Tra Stato e società: i prefetti nella recente storiografia*, in *Le Carte e la storia*, a. IX, n. 1, 2003 p. 118.

³⁰ L'esempio dei cattolici francesi, che avevano deciso di partecipare alle elezioni politiche, e l'allargamento del suffragio previsto dalla nuova legge elettorale del 1882, avevano indotto una parte dei cattolici napoletani a rivedere le posizioni contenute nell'opuscolo *Non expedit* del barone Luigi de Matteis. Grande influenza in città esercitava l'arcivescovo di Napoli Guglielmo Sanfelice, entrato in possesso della diocesi dall'agosto del 1878. Appartenente alla corrente conciliatorista, che andava conquistando consensi in seguito alla morte di Vittorio Emanuele II e di Pio IX, nel 1879 aveva voluto a Napoli l'istituzione dell'"Opera dei Congressi", che orga-

gruppo liberale di opposizione che faceva capo a Nicola Amore³¹.

Anche se i primi atti dell'Amministrazione Amore furono tesi a consolidare e completare l'opera avviata dal Giusso, la vita napoletana fu sconvolta dalla grave epidemia di colera scoppiata nell'estate del 1884: il virus si diffuse in 54 dei 69 comuni della provincia, con 14.403 casi e 7.951 morti; nella città i casi furono 17.420 ed i morti 6.999. Allora Napoli ebbe attestazioni di solidarietà da tutta l'Italia e parteciparono all'assistenza dei malati uomini di ogni colore politico: il problema del risanamento, comprendente la bonifica dei quartieri bassi, l'ampliamento della città mediante nuovi rioni, la costruzione delle fognature e il completamento dell'acquedotto di Serino divenivano questioni non più rinviabili³². Il Sindaco Nicola Amore divenne il protagonista principale di quel percorso politico che avrebbe portato all'enorme finanziamento governativo per risollevare le sorti della città. All'opera si dedicò una nuova Giunta, eletta il 2 ottobre 1884. Ma la classe politica che si adoperò per l'attuazione della legge era quella stessa classe che si era radicata nell'amministrazione cittadina negli anni precedenti e che aveva dimostrato di avere grossi interessi economici nel settore dell'edilizia e in quei settori che attorno ad essa ruotavano.

Fu infatti l'Assessore Enrico Arlotta, prima ancora dell'approvazione della legge, l'8 novembre 1884, a presentare una relazione sui provvedimenti da prendere ed il Consiglio comunale cominciò a discutere sui vari progetti. Nel 1885, nei termini previsti, il municipio presentò il piano completo ma la legge, pur essendo stata approvata con numero 2892 il 15 gennaio del 1885, rimase inattuata in pratica fino alla costituzione della Società per il Risanamento³³, avvenuta nel 1888. Il testo di tale legge non riferiva di alcun piano di opere, ma delegava al municipio il compito di definirlo entro trenta giorni. Le operazioni furono caratterizzate da un andamento piuttosto fiacco, rallentato da intoppi procedurali, dalla incerta volontà politica del governo e da una ricorrente crisi dei finanziamenti. Nel veloce dibattito parlamentare emersero già i punti più controversi, relativi

nizzava i cattolici militanti con finalità, per il momento, religiose e sociali. La sua opera avrà nuovo slancio nel 1884 con la sua elevazione alla porpora cardinalizia.

³¹ Fu un altro tra i penalisti più prestigiosi della città e molte furono le cause che lo resero celebre e popolare. Per uno studio più approfondito si veda S. Cilibrizzi, *Nicola Amore: principe del foro italiano e grande sindaco di Napoli*, Napoli, 1958.

³² L'epidemia rendeva evidente l'urgenza dei provvedimenti igienici da tempo invocati: Depretis, venuto a Napoli con il Re nel settembre, dichiarò necessario «sventrare Napoli» e promise l'intervento del Governo. Con la legge del 15 gennaio 1885 «per risanamento della città di Napoli» furono dichiarate di pubblica utilità tutte le opere necessarie al risanamento.

³³ Risulta particolarmente interessante notare come nel capitale della società non figurasse alcun gruppo finanziario napoletano.

anzitutto ai crediti, quindi alle modalità delle espropriazioni per pubblica utilità ed agli obblighi da imporre ai proprietari. Tale condizione, agevolò le forze che tutelavano gli interessi locali radicati: nell'assenza di una forte organizzazione socialista, di cui in pratica a Napoli, dopo la dissoluzione del movimento anarchico, sopravvive solo un nucleo sparuto, i gruppi dominanti ebbero mano libera per gestire il Risanamento a proprio profitto. La collusione tra gruppi politici e amministrazione, in molti casi anche con la camorra, favorì ulteriormente la speculazione edilizia, a scapito delle esigenze di fondo della società.

Il termine di dieci anni previsto per i lavori non fu rispettato: la vicenda napoletana si inserì in quelle nazionali dell'intreccio fra credito e speculazione edilizia, che videro azzardi, corruzione e abusi tanto ingenti da concorrere al fallimento di svariate banche e al succedersi di svariate crisi di governo. Anche a questo tipo di problemi fu dovuta la lentezza degli interventi attuativi, iniziati solo nel 1889 e durati fin oltre la Prima Guerra Mondiale. Alle difficoltà del governo romano, combattuto da contraddizioni interne alla maggioranza e da crescenti proteste di massa, si aggiungeva una fase di debolezza delle tradizionali *élites* locali.

Il Risanamento non fu solo un programma per la risoluzione dei più gravi problemi igienici nei vecchi quartieri malsani, ma impegnò l'intera classe politica nazionale e locale finendo così per realizzare una città più vasta e con una struttura più chiaramente adeguata sia ai fini della mobilità, sia in rapporto ai ruoli funzionali diretti ad un nuovo ruolo politico e industriale. Ma esso ebbe anche come principale effetto quello di porre l'edilizia e le rendite fondiariere immobiliari definitivamente al centro dell'economia napoletana. In realtà infatti non si provvide solo a risanare l'ambiente urbano nel quale soprattutto si era vissuto il dramma del colera. Furono realizzate anche tutta una serie di opere urbanistiche largamente al di fuori del centro antico che modificarono e plasmarono il profilo della città in un modello che sostanzialmente è rimasto inalterato fino ad oggi³⁴.

Se si riflette sull'arretratezza di un'economia caratterizzata, rispetto al resto dell'economia nazionale, da grandi proprietà terriere che non reggevano il passo dell'impresa industriale, si può intendere come l'economia meridionale e gli interessi della classe dirigente fossero sempre più legati alla spesa pubblica e alla gestione delle risorse destinate alla collettività. L'occasione del Risanamento non ebbe la virtù di imprimere una svolta decisiva all'economia napoletana. Per qualche verso ne provocò dal punto

³⁴Basterà ricordare l'ampliamento e la ridefinizione della linea costiera da Posillipo a Santa Lucia o alla non meno rilevante edilizia impostata allora anche per alcune parti collinari della città o anche per quella popolare di qualche zona ancora periferica.

di vista sociale un ripiegarsi su sé stessa. Risultò, infatti, incoraggiata la tendenza della borghesia e delle classi agiate napoletane alla rendita fondiaria quale privilegiato settore d'investimento delle loro risorse. Affidato a grandi imprese edili e a forze finanziarie di una certa consistenza, il Risanamento funzionò poco come momento iniziale di una nuova propensione napoletana all'iniziativa economica.

Ai limiti della società napoletana si aggiunsero quelli dell'amministrazione comunale: le vicende legate al Risanamento furono per molti anni al centro della lotta amministrativa. Con le elezioni del quinto del 1885 entrarono nel Consiglio comunale uomini destinati ad esercitarvi grande influenza quali Salvatore Fusco, Celestino Summonte, Aniello Alberto Casale ed Emilio Capomazza, marchese di Campolattaro e Alberto Marghieri.

Il gruppo cattolico-moderato al potere guidato da Nicola Amore fu ben presto messo in discussione attorno ai criteri di attuazione della legge stessa. In particolare, per gli interessi economici rappresentati in Consiglio, non era adeguata la tesi del sindaco che al municipio non conveniva assumere direttamente l'esecuzione dei complessi lavori, che questi dovessero essere dati in concessione e che l'appalto dovesse essere affidato in un unico lotto. L'opposizione riteneva invece che il Comune doveva riservarsi le espropriazioni e la vendita dei suoli di risulta e che, circa i lavori da dare in concessione, occorreva dividere la vasta opera caldeggiando il principio del lotto plurimo.

Gli interessi economici che ruotavano attorno al Risanamento caratterizzarono la vita politica amministrativa di quegli anni, con forti influenze che provenivano dai protagonisti della stessa politica nazionale. Se lo stesso Nicotera cercò di cogliere il momento favorevole per far prendere al suo partito il controllo del Comune, fu Francesco Crispi, divenuto Presidente del Consiglio ad intervenire per favorire l'accordo sull'appalto delle opere del Risanamento, atteso con ansia a Napoli per il beneficio che l'inizio dei lavori edilizi avrebbe portato all'economia cittadina. Nel 1887, infatti, la successione di Crispi a Depretis era stata accolta con favore dall'opinione pubblica napoletana, interessata all'inizio dei lavori dall'avvio dei quali tutte le classi attendevano rapidi miglioramenti economici. Ed effettivamente il nuovo presidente del consiglio aveva favorito la conclusione del contratto per il risanamento, dedicandosi a modificare la situazione stabilizzata sotto i vari ministeri Depretis, non essendo in buoni rapporti con i capi della Sinistra napoletana.

La strategia fu quella di convincere Nicola Amore ad un nuovo accordo sia con i cattolici ma anche con gli esponenti emergenti della Sinistra. Crispi utilizzò i soliti strumenti dell'intervento centrale per creare una situazione favorevole in periferia: il Sandonato, rimasto ininterrottamente pre-

sidente del Consiglio provinciale, il 10 novembre 1887 si dimise dopo una vivace discussione sull'operato della Deputazione ed al suo posto fu eletto Salvatore Fusco. Crispi prese spunto dalle accuse allora emerse per ordinare un'inchiesta sull'amministrazione provinciale³⁵. In seguito ai risultati dell'inchiesta il Consiglio provinciale fu sciolto con R.D. 23 dicembre 1888 e nell'ottobre 1889, nell'imminenza delle elezioni, fu pubblicata la Relazione Conti, che metteva a nudo le molte irregolarità commesse dal gruppo della Sinistra, che aveva a lungo dominato l'Amministrazione provinciale. Nell'ombra, per riaffermare lo schema utilizzato dai suoi predecessori, Crispi faceva muovere il prefetto Giovanni Codronchi, succeduto ad Alfonso Vimercati Sanseverino messo in aspettativa per ragioni di salute nel dicembre 1888. Il nuovo prefetto, imolese, deputato ininterrottamente dal 1870 e poi nominato Senatore nel dicembre 1889, era stato prima collaboratore di Minghetti, col quale era stato segretario generale del ministero dell'interno, poi si era accostato al Depretis ed infine al Crispi: con lui si rafforzava a Napoli l'ingerenza della prefettura nella lotta amministrativa.

Le misure crispine diedero però poco spazio all'equilibrio politico in un contesto di interessi economici troppo grandi: in un'atmosfera surriscaldata si giunse alla crisi definitiva del giugno 1891. Dapprima Nicotera, tornato al ministero dell'interno nel febbraio con il gabinetto Di Rudinì, aveva presentato un progetto di legge per avocare a sé l'ufficio tecnico per il risanamento. Ma avendo perso, per l'intervento crispino, gran parte del suo peso nella classe amministrativa napoletana, non riuscendo a costruire una maggioranza stabile, colse l'occasione per sciogliere l'amministrazione cittadina. Regio Commissario fu nominato Giuseppe Saredo, suo uomo di fiducia, ligure, alto funzionario e studioso di diritto, che fu nominato senatore nel novembre del 1891 che prendeva così il suo primo contatto con quell'amministrazione che di lì a pochi anni avrebbe indagato profondamente. Dotato di una buona preparazione giuridica, di severi principi e di forte vocazione moralistica, la sua opera fu destinata ad appontare un bilancio preventivo per il 1892, inteso a conseguire il pareggio mediante drastiche economie sul personale ed un pesante aggravio delle imposte.

Il compito di realizzare il piano fu lasciato al nuovo sindaco: Salvatore Fusco³⁶ rappresentò in pratica l'ultimo nicoterino al potere in città, dato

³⁵ Regio Decreto 29 dicembre 1887. Ispettore generale fu nominato Alfonso Conti.

³⁶ Alla fine degli anni Settanta Fusco era già un esperto civilista e grande amico di Giuseppe Lazzaro, del duca di Sandonato e di Giovanni Nicotera. Fece le sue prime esperienze politiche come consigliere comunale e provinciale di Napoli. La sua attività si legò allora strettamente a quella dei leader amici: a loro, spesso costretti a risiedere nella capitale, trasmise sempre informazioni sui movimenti politici napoletani; da loro ottenne quelle agevolazioni governative necessarie per l'approvazione di provvedimenti relativi alle amministrazioni napoletane. Soprain-

che anche a Napoli, come a livello nazionale, stavano guadagnando terreno gli avversari di tale gruppo: da Antonio Salandra, che allora costituiva il più deciso avversario di Nicotera nel Mezzogiorno, a Giovanni Giolitti, anche lui fermissimo avversario di Nicotera³⁷. Prodotto di quella cerchia di avvocati-politici descritta in precedenza, il Fusco fu sempre impegnato nelle cause del comune sia a difesa, sia come controparte³⁸ che non poco lo aiutarono a fare carriera politica: deputato per la sezione Porto a partire dalle elezioni del 1874, nel giugno del 1886 fu nominato senatore e agli inizi del 1892 divenne sindaco di Napoli e capo di una amministrazione moderata che poteva contare sull'astensione dei clericali. Quell'amministrazione si giovò allora del sostegno incondizionato dell'amico personale di Fusco e, in quel periodo, ministro dell'interno Giovanni Nicotera, che assicurò al comune di Napoli un sussidio di un milione e mezzo per superare le difficoltà del momento. Ma l'incarico conferito dal Re a Giolitti il 10 maggio del 1892 per la formazione del suo primo governo e la morte di Nicotera avvenuta il 14 giugno del 1894 avrebbero rappresentato una decisiva svolta nella vita politica cittadina.

In realtà, con la decadenza del gruppo di potere facente capo a Giovanni Nicotera e di gran parte del gruppo a lui legato, già dagli inizi degli anni Novanta, si assisteva ad una riorganizzazione del consenso elettorale e ad una lotta molto aspra tra i nuovi aspiranti alla *leadership* cittadina. In particolare, in mancanza di un equilibrio nella distribuzione del potere, si tentò affidando un energico intervento al Prefetto Carmine Senise, inviato a Napoli il 16 giugno 1892³⁹, e quello dei leader nazionali, intenzionati a legare al proprio partito la città, ma con scarsi risultati e la rinuncia molto presto dello stesso rappresentate del governo. Molti soprusi e violenze si verificarono nel Comune di Napoli e nei comuni della provincia soprattutto

tendente al Regio Albergo dei Poveri e alla Congregazione di Carità, Fusco fu anche consigliere del Banco di Napoli.

³⁷ Per la decisa avversione del gruppo subalpino a Nicotera cfr. le lettere inviate, tra il 1891 e il 1892 da Roux, Rattazzi e Gagliardo a Giolitti, in P. D'Angilini (a cura di), *Dalle carte di Giolitti. Quarant'anni di politica italiana*, vol. I, Milano, 1962, pp. 22-47.

³⁸ In una famosa causa contro l'appaltatore D'Andrea alla fine dell'ottocento, Fusco, già sindaco di Napoli e per molti anni consigliere comunale, difese la parte contraria al comune e riuscì a ottenere un forte indennizzo: «è giusto però ricordare, si diceva nell'inchiesta Saredo, che il senatore Fusco concorse per la stessa lite, ricusando ogni compenso, alla difesa del municipio, in Cassazione, nella causa per le annue L. 425.000 poste dallo stato a carico del comune a pro di certi Istituti di beneficenza».

³⁹ La maggioranza dei deputati napoletani si avvicinava a Giolitti anche grazie all'instancabile opera del Senatore e Prefetto Senise, il quale come dimostra la lunga corrispondenza intercorsa tra i due, dalla sua residenza napoletana, operava per ottenere la fedeltà della classe politica locale allo statista di Dronero. Si veda P. D'Angilini (a cura di), *op. cit.*