

## La lobby di piazza Municipio: gli impiegati comunali nella Napoli di fine Ottocento

di Giulio Machetti

### 1. *L'Ente comunale tra periferia e centro.*

Gli storici che finora si sono occupati della crisi politica svoltasi a Napoli intorno all'Inchiesta Saredo hanno fatto riferimento esclusivamente alla relazione finale<sup>1</sup>, i due voluminosi tomi editi nel 1901 che, spaziando lungo la storia amministrativa della città nel quarantennio unitario, portarono alla luce la grave situazione, in termini di corruzione, di regime clientelare e di generale inefficienza, in cui versava il grande Comune meridionale. L'Inchiesta, tuttora non ricostruita nei suoi risvolti politici sotterranei, fu stimolata dalla dura campagna promossa dal gruppo socialista aggregatosi nel 1899 intorno al nuovo giornale «La Propaganda», che, sulla spinta della crisi di fine secolo, seppe rompere l'isolamento sociale e politico facendo leva sulla «questione morale»; vicenda peraltro analoga ad altre esperienze di socialismo urbano in questo tornante cruciale per i primi successi della democrazia nel Mezzogiorno<sup>2</sup>. In particolare le città di Napoli e Palermo sembrano accomunate da crisi politiche che si snodano in contenuti e forme simili: le inchieste amministrative nate dalla «questione morale»,

<sup>1</sup> Reale Commissione d'Inchiesta per Napoli, *Relazione sulla amministrazione comunale*, Roma, 1901 (d'ora in poi: RAC). Se ne trova ampia citazione nella storiografia, cfr.: M. Marmo, *L'economia napoletana alla svolta dell'Inchiesta Saredo e la legge dell'8 luglio 1904 per l'incremento industriale di Napoli*, in «Rivista Storica Italiana», LXXXI, 1969; G. Aliberti, *La «questione di Napoli» nell'età liberale (1861-1904)*, in *Storia di Napoli*, vol. x, Napoli 1972; A. Scirocco, *Politica e amministrazione a Napoli nella vita unitaria*, Napoli 1972; F. Barbagallo, *Stato, Parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno 1900-1914*, Napoli 1976; L. Mascilli Migliorini, *La vita amministrativa e politica*, in G. Galasso (a cura di), *Napoli*, Roma-Bari 1987; L. Musella, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna 1994.

<sup>2</sup> Cfr. Barbagallo, *Stato, Parlamento* cit., *passim*; M. Marmo, *Il proletariato industriale a Napoli in età liberale (1880-1914)*, Napoli 1978, pp. 227 sgg.; S. Lupo, *Storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Roma 1993, p. 103. C'è da registrare come sinora la crisi di fine secolo sia stata poco studiata in particolare per quanto riguarda la politica meridionale, cfr. U. Levra, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896/1900*, Milano 1975.

che possono essere lette come una sorta di resa dei conti nei rapporti tra centro e periferia a ridosso delle riforme crispine<sup>3</sup>, misero certo in evidenza inedite relazioni tra clientelismo e criminalità organizzata. La vicenda dell'on. Casale che fece scattare l'Inchiesta Saredo, per l'appunto, presenta analogie con quella dell'on. Palizzolo a Palermo<sup>4</sup>.

L'uso spregiudicato delle clientele si manifestò soprattutto all'interno delle rispettive amministrazioni<sup>5</sup>. Ma se per la Sicilia si rileva uno stretto intreccio tra mafia e politica<sup>6</sup>, più difficile risulta valutare per Napoli le effettive collusioni tra politica e criminalità organizzata e la loro specifica natura, al di là delle pratiche clientelari correnti definite «camorriste» da Saredo,<sup>7</sup> con un' enfasi più pronunciata di analoghe precedenti denunce, che erano venute da settori politici e intellettuali ottocenteschi<sup>8</sup>. Per quanto riguarda la storia delle amministrazioni

<sup>3</sup> Una lettura dell'Inchiesta Saredo in chiave antiautonometrica è offerta da Aliberti, *La «questione di Napoli»* cit., p. 250.

<sup>4</sup> Lo rileva la stampa dell'epoca, ad esempio il «Corriere della Sera», che in un articolo del 2 novembre 1900 dal titolo *Il processo di Napoli*, invita a indagare approfonditamente anche alla luce dell'esperienza del caso Palizzolo. Il giornale si riferisce al processo per diffamazione intentato dall'on. Casale contro «La Propaganda», di cui dirò più avanti, ed è interessante il riferimento al pur diverso caso Palizzolo. Com'è noto le sfortune politico-giudiziarie dell'onorevole siciliano, sospettato di essere il mandante dell'omicidio Notarbartolo, in buona sostanza divennero il simbolo delle forze democratiche impegnate a combattere le collusioni fra classe politica, apparati dello Stato e potere mafioso; il clamoroso processo seguiva peraltro alle inchieste sul malgoverno urbano e quindi allo scioglimento del Consiglio comunale di Palermo portati avanti dal Commissariato civile di Codronchi; cfr. G. Barone, *Egemonie urbane e potere locale (1882-1913)*, in M. Aymard e G. Giarrizzo (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sicilia*, Torino 1987, pp. 313-9 sg. Benché la crisi napoletana presentasse risvolti penali assai meno gravi della vicenda siciliana, risulta non meno pronunciata l'enfasi della battaglia socialista per la liberazione della città dal blocco di potere «camorristico», che ebbe successi imprevedibili.

<sup>5</sup> Si vedano i percorsi di carriera: Palizzolo, esponente del partito regionalista e deputato dal 1882, aveva cumulato parecchie cariche pubbliche, come amministratore di Opere Pie, consigliere comunale e provinciale, più volte assessore (cfr. Lupo, *Storia della mafia* cit., p. 75), come appunto Casale.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 55, *passim*; E. Iachello e A. Signorelli, *Borghesie urbane dell'Ottocento*, in *La Sicilia* cit., p. 140.

<sup>7</sup> Se già negli studi degli anni settanta Aliberti aveva osservato nell'Inchiesta Saredo una certa confusione tra fenomeni di bossismo clientelare e la vecchia camorra plebea risalente all'età borbonica (Aliberti, *La «questione di Napoli»* cit., p. 240), anche nei più specifici studi sull'evoluzione del fenomeno camorrista di Marcella Marmo si sottolinea che «nella simbiosi alta/bassa camorra indicata da Saredo la parola tende manifestamente a slittare come sinonimo della corruzione clientelare che gestisce la spesa, le assunzioni, gli appalti», mentre «poco descritto resta il ruolo specifico della bassa camorra nella competizione elettorale, che si dà per certo dal 1870 in poi»; tuttavia, «per alcuni rami del governo comunale (macello, guardie municipali e daziarie), desumiamo informazioni utili a rintracciare un'effettiva confluenza delinquenziale.» (M. Marmo, *Tra le carceri e i mercati. Spazi e modelli storici del fenomeno camorrista*, in P. Macry e P. Villani (a cura di) *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Campania*, Torino 1990, p. 709).

<sup>8</sup> Canonici i riferimenti a fenomeni di «alta camorra», già in Pasquale Villari (*La camorra*, in *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Napoli 1979, p.

ni locali, saranno certamente da indagare con studi specifici le differenze che sembrano emergere tra realtà del Centro-Nord e del Mezzogiorno: dove l'allargamento del suffragio e le nuove normative imposte dalla legge comunale e provinciale del 1888 probabilmente incisero sulle politiche fiscali e sulla formazione di nuove élites municipali, senza però risolvere il problema del forte indebitamento dei Comuni meridionali<sup>9</sup>. E se è vero che la storia italiana a fine Ottocento vede un aumento generalizzato della corruzione, nel Mezzogiorno questo fenomeno sembra assumere caratteri ben più spiccati<sup>10</sup>.

Per tornare alle vicende di Napoli, il processo Casale e l'inchiesta che ne seguì, anche se non provarono specifiche collusioni tra camorra e politica, misero ben in luce i meccanismi clientelari che alimentavano la corruzione nel Comune. Nella relazione conclusiva Saredo ricostruisce la storia amministrativa della città con l'intento di comprendere le cause di una vera e propria degenerazione. È la storia quarantennale di una grande città che cerca di adeguare le proprie struttu-

44), Giustino Fortunato (*La camorra*, in *Scritti vari*, Trani 1900, p. 332), Pasquale Turiello (P. Bevilacqua (a cura di), *Governo e governati in Italia*, Torino 1980, p. 89, *passim*). Se dunque l'*alta camorra politica e amministrativa* è espressione che sembra ricorrere ampiamente (ad es. anche in Michele Torraca, cfr. Musella, *Individui, amici, clienti* cit., p. 85), sul suo effettivo significato si possono riprendere alcune considerazioni di Marmo, *Tra le carceri e i mercati* cit. (pp. 706-11): la ricerca sulle fonti di storia politica deve tuttora chiarire in che misura nelle «clientele camorriste» si verifichi effettivamente una confluenza di gruppi delinquenziali, tra la prima e la seconda età liberale, e in che misura si tratti invece di un idioma politico topico, di per sé rilevante, che (in particolare nelle intuizioni politiche di Turiello) interpreta con la parola «forte» della criminalità organizzata già storica la manipolazione del modello liberale da parte delle élites meridionali.

<sup>9</sup> In un articolo del «Corriere della Sera» dal titolo *Proposte*, apparso il 23-24 ottobre 1901, si mette in evidenza l'eccessivo indebitamento del Comune di Napoli in rapporto ai grandi Comuni del Nord. Ad esempio la spesa annua per interessi e ammortamenti dei debiti a Torino è di L. 5,50 per abitante a fronte di entrate per L. 36, a Milano di L. 10,60 per L. 41 di entrate, a Napoli di L. 20 per L. 39 di entrate. Nonostante dati di questo tipo, anche le istituzioni locali meridionali sembrano aver usufruito in qualche misura del trend alla modernizzazione amministrativa degli anni novanta, ma i benefici e i riflessi sul ceto politico e il sistema burocratico sono ancora tutti da verificare; cfr. P. Frascani, *Finanza, economia ed intervento pubblico dall'unificazione agli anni Trenta*, Napoli 1988, p. 71; Barone, *Egemonie urbane* cit., p. 251; R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995, pp. 143 sgg.

<sup>10</sup> È quanto afferma Cassese che, pur sottolineando l'assenza di una sistematica storia della corruzione in Italia, giudica il primo periodo post-unitario una fase in cui il personale politico-amministrativo risulta integro, anche se agisce in un ambiente sostanzialmente corrotto, mentre per la fine del secolo emerge un cospicuo aumento della corruzione; cfr. S. Cassese, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, in G. Melis (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli 1999, pp. 182-3. Bisogna del resto rilevare la carenza di studi anche per altri ambiti, quali la storia della magistratura e della giustizia penale (su cui si può fare riferimento a C. Guarnieri, *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna 1992); carenze che al momento non permettono riferimenti comparativi anche per quanto riguarda i risvolti giudiziari delle inchieste amministrative meridionali di fine secolo, che riprendo *infra*.

re amministrative alle nuove esigenze dello Stato unitario; una storia poco lineare, ricostruita sulla base di una notevole quantità di documenti, puntigliosamente raccolti lungo l'inchiesta. Si tratta di atti ufficiali come le delibere della Giunta, i verbali del Consiglio comunale, le relazioni delle varie commissioni consiliari, i regolamenti, i bilanci del Comune, della Provincia e delle Opere Pie, i documenti ufficiali relativi alla Società per il Risanamento, i verbali degli interrogatori delle persone ascoltate che, nella gran parte dei casi, vengono pubblicati in allegato alla relazione<sup>11</sup>. Ma c'è un'altra documentazione non ufficiale, sicuramente più cospicua della prima, dove si affollano atti, certificati, memorie, e ancora minute di piante organiche del personale impiegatizio, biglietti autografi di membri del Consiglio comunale e provinciale che raccomandano questo o quel dipendente, lettere anonime che denunciano questa irregolarità o quel sopruso, procedure concorsuali e altro ancora. Di questa vastissima documentazione non c'è stata finora utilizzazione alcuna: si è quindi trascurata la possibilità di ricostruire in maniera particolareggiata le varie vicende dei tanti aspetti e soggetti coinvolti nell'indagine, sottovalutando una fonte capace di rispondere a nuove domande sulla storia sociale della città, per la quale non si hanno a disposizione molti altri fondi documentari, come ad esempio l'archivio comunale<sup>12</sup>.

Recentemente in un saggio sulla burocrazia meridionale tra Ottocento e Novecento si è fatto riferimento al suo ruolo di mediazione verso la sfera politica<sup>13</sup>. Il richiamo per Napoli è offerto, anche in questo testo, dalle conclusioni dell'Inchiesta Saredo, alla cui luce vengono interpretate le vicende politiche e amministrative della città dall'unificazione al fascismo. Il modello politico-amministrativo napoletano sembra segnato da una continuità storica, delineandosi un sistema condizionato dalla lunga durata dell'identità giuridica privatistica del

<sup>11</sup> Durante i suoi lavori, la Commissione d'inchiesta ascolterà 1300 persone tra politici, impiegati e persone che chiedono di testimoniare. Nella relazione finale sono pubblicati una parte dei verbali di interrogatorio; la preferenza è data ai politici e ai comuni cittadini.

<sup>12</sup> La ricchezza della documentazione raccolta da Saredo, se incrociata con lo studio sistematico dei bilanci comunali, potrebbe permettere anche una ricostruzione della politica finanziaria del Comune, consentendo di collocare nella giusta prospettiva l'*animus* anti-autonomistico dell'Inchiesta, opportunamente sottolineato anche per i profili fiscali da Aliberti, *La «questione di Napoli»* cit. (come suggerisce anche Marmo, *Tra le carceri e i mercati* cit., p. 709). Per aspetti sociali svariati, la mancanza di uno strumento d'indagine fondamentale come l'archivio comunale è stata denunciata recentemente nel convegno *Un archivio per la città. Bilanci e confronti sulla storia di Napoli*, svoltosi a Napoli nell'ottobre 1997.

<sup>13</sup> Cfr. A. Musi, *Burocrazia comunale e mediazione politica nel Mezzogiorno tra Ottocento e Novecento*, in M. Soresina (a cura di), *Colletti bianchi. Ricerche su impiegati funzionari e tecnici in Italia fra '800 e '900*, Milano 1998.

Comune meridionale, da un potere dei notabili particolarmente pronunciato nel gioco delle forze locali e da un basso tasso di mediazione burocratica<sup>14</sup>. L'ipotesi di lettura per quanto riguarda il personale burocratico-amministrativo del Mezzogiorno è classica<sup>15</sup>, si sostiene cioè che queste figure pubbliche scontano una dipendenza dai notabili politici: nella prima fase postunitaria si delinea una categoria assai poco professionalizzata, in molti casi precaria, impossibilitata a svolgere un ruolo di mediazione, se non in chiave clientelare e a volte illegale<sup>16</sup>; nel periodo successivo, tra Crispi e Giolitti, se per un verso si registra un aumento del potere politico degli impiegati amministrativi, d'altra parte la qualità del lavoro e le condizioni retributive non subiscono grandi trasformazioni<sup>17</sup>. Nella mia ricerca mi sono proposto di verificare quanto queste ipotesi siano esaustive, di capire cioè come nel meccanismo di formazione e sviluppo della burocrazia napoletana siano entrati in gioco altri aspetti di storia sociale. All'interno della ricca documentazione raccolta dall'Inchiesta Saredo, ho utilizzato soprattutto la parte finora inedita<sup>18</sup>, cercando di ricostruire le vicende dei singoli attori e le strategie da essi adottate per difendere la loro collocazione sociale.

Gli impiegati sono stati un soggetto forse tra i meno considerati

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>15</sup> Musi riprende in sostanza il giudizio espresso da G. Galasso, *Intervista sulla storia di Napoli*, a cura di P. Allum, Roma-Bari 1978, p. 161, che mette in relazione i caratteri di malgoverno emergenti dall'Inchiesta Saredo con quelli già propri dell'amministrazione napoletana sotto gli spagnoli.

<sup>16</sup> Musi rinvia ai casi di segretari senza patente del Mezzogiorno post-unitario ricordati da R. Romanelli, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna 1989, pp. 22 sgg.; a quello dei percettori per le imposte dirette, personale avventizio senza garanzia, citato da Frascani, *Finanza, economia* cit., p. 28; e infine all'incidenza della pubblica amministrazione nella formazione del corpo elettorale, cfr. Musella, *Individui, amici, clienti* cit., pp. 42 sgg.. Cfr. pure S. Tarrow, *Tra centro e periferia*, Bologna 1977, p. 47, che vede per l'Italia un'integrazione politica più vicina al modello «clientelare» di rapporti centro-periferia che non a quello «napoleonico».

<sup>17</sup> Musi riprende le ricerche di G. Moricola, *La città di Avellino tra crescita e arretratezza: caratteristiche sociali ed azione amministrativa del deputato politico locale in età liberale (1861-1903)*, in Aa.Vv., *Avellino e l'Irpinia tra '800 e '900*, Avellino 1985; L. Rossi, *Una provincia meridionale nell'età liberale. Prefetti, elettori e deputati del salernitano*, Salerno 1986; G. Gribaudi, *A Eboli. Il mondo meridionale in cent'anni di trasformazioni*, Venezia 1990. Analoghe evoluzioni vede per Siracusa S. Adorno, *Storie di impiegati comunali in una città meridionale dell'Ottocento*, in Soresina (a cura di), *Colletti bianchi* cit., che a sua volta fa tesoro delle chiavi di lettura proposte da Iachello e Signorelli, *Borghesie urbane dell'Ottocento* cit., e da Barone, *Egemonie urbane e potere locale* cit.

<sup>18</sup> La documentazione dell'Inchiesta Saredo è conservata presso l'Archivio Centrale dello Stato. La classificazione riportata nell'inventario è quella del versamento originale, presumibilmente superato lungo l'archiviazione, che ha diviso il materiale in 132 buste. A questa numerazione farò riferimento per citare i documenti.

<sup>19</sup> Cfr. J. Kocka, P. Macry, R. Romanelli, M. Salvati, *Borghesie, ceti medi, professioni*, in

dagli storici che si sono occupati di ceto medio in Italia<sup>19</sup>, mentre hanno trovato cittadinanza all'interno di ricerche di storia locale e/o dell'amministrazione<sup>20</sup>. Si è privilegiato in questo campo lo studio delle funzioni in relazione al rapporto che il centro instaura con la periferia, in particolare con quella meridionale, alimentando il dibattito sui caratteri più o meno accentratori dello Stato liberale<sup>21</sup>. Solo negli ultimi anni la storiografia italiana ha cominciato a studiare gli impiegati in maniera più sistematica, mettendo al centro dell'analisi i processi di modernizzazione dello Stato unitario<sup>22</sup>, dalla conquista del potere da parte della Sinistra alle riforme elettorali che avrebbero favorito l'infittirsi di relazioni di *patronage*<sup>23</sup>. Le ricerche raccolte nel recente volume curato da Marco Soresina sono un esempio di questo interesse e offrono contributi sul ruolo di mediazione svolto dalla categoria impiegatizia<sup>24</sup> e sui rapporti di tipo privatistico da essa instaurati nelle diverse realtà locali. Si tratta di interpretazioni che valorizzano l'indagine

«Passato e Presente», 1990, 22, dove si fa il punto su questi filoni di studio, già richiamati da P. Macry, *Sulla storia sociale dell'Italia liberale: per una ricerca «sul ceto di frontiera»*, in «Quaderni Storici», 1977, 35, e quindi oggetto di ricerche comparative (cfr. *Borghesie urbane dell'800*, in «Quaderni Storici», 1984, 56). Tra gli studi su contesti meridionali, cfr. P. Macry, *Tra rendita e «negozi»*. *A proposito di borghesie urbane meridionali*, in «Meridiana», 1989, 5; D. L. Caglioti, *Il guadagno difficile. Commercianti napoletani nella seconda metà dell'Ottocento*, Bologna 1994.

<sup>20</sup> In un'interessante rassegna Sabino Cassese ha sottolineato come sia addirittura impossibile una storia dell'amministrazione periferica che non integri la storia locale, dalle strutture politico-amministrative alle relazioni sociali, e ritiene dunque da correggere gli indirizzi focalizzati soprattutto sul rapporto centro-periferia; cfr. S. Cassese, *Prospettive degli studi di storia locale*, in M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Quaderni della Fondazione Basso, Milano 1986. Cfr. pure R. Romanelli, *Le radici storiche del localismo italiano*, in «Il Mulino», 1991, 4; P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma 1997; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna 1996.

<sup>21</sup> I contributi con questo taglio sono numerosi. Accanto alla letteratura già citata, si segnalano: F. Rugge, *Autonomia ed autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato Amministrativo*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986; R. Romanelli, *La nazionalizzazione della periferia. Casi e prospettive di studio*, in *Poteri locali*, in «Meridiana», 1988, 4; F. Sofia, «Il centro che non c'è: la parabola dello Stato italiano», in «Società e Storia», 1998, 80. Per Napoli nello Stato accentrato, cfr. P. Macry, *La città e la società urbana*, in *Storia d'Italia. La Campania* cit.; Id., *Studi recenti sul Mezzogiorno ottocentesco*, in P. Macry e A. Massafra (a cura di), *Fra Storia e Storiografia. Scritti in onore di Pasquale Villani*, Bologna 1994.

<sup>22</sup> Cfr. Romanelli, *Sulle carte interminate* cit., p. 8; per gli impiegati comunali si parla di un ceto di confine quasi-burocratico, a metà tra innalzamento piccolo borghese e povertà proletaria (p. 261).

<sup>23</sup> Cfr. Melis, *Storia dell'amministrazione* cit., p. 115; P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, in Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano* cit., pp. 73 sgg.

<sup>24</sup> Soresina sottolinea come è appunto nell'ibridismo della condizione di medietà che si annida il deprecato vizio dell'*mettitudine* e del *parassitismo*, cfr. Soresina (a cura di), *Colletti bianchi* cit., p. 8.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 11. Un invito in questa direzione lo avevano già espresso Cassese, *Prospettive degli studi di storia locale* cit., e G. Melis, *Società senza Stato? Per uno studio delle*

ne sui vari contesti locali «per valutare le sintonie tra norma, volontà centrale e situazione reale», spostando il punto di osservazione dal centro alla periferia<sup>25</sup>.

Lo sguardo sulle periferie permette di riconsiderare alcune pre-sunte anomalie del caso napoletano. Napoli è sempre stata trattata, nell'ambito degli studi storici, come un caso eccezionale, secondo le ben note specificità della grande città: in primo luogo le dimensioni e quindi l'affollamento della struttura urbana, l'essere stata capitale di antico regime e, aspetto importante per i nuovi profili istituzionali, l'essere stata per tutto il primo cinquantennio post-unitario la città con la più vasta normazione speciale<sup>26</sup>. Tuttavia, l'enfasi sulle anomalie sconta la carenza ancora forte di studi sulle istituzioni locali, che non consente confronti precisi. Nella ambigua strumentalità reciproca che si stabilisce tra Stato unitario e società meridionale, le interferenze tra politica nazionale e vita dell'ente locale potranno ricevere lume attraverso le fonti prefettizie, a loro volta poco utilizzate dalla storiografia<sup>27</sup>.

È stato inoltre osservato come lungo il difficile *State building* italiano si svolga una sorta di assalto della società civile nei confronti del centro, che trova il terreno più fertile negli enti locali, tradizionalmente considerati «autonomi» e quindi dotati di caratteri di staturalità attenuati; della autonomia possono quindi approfittare – almeno nei Comuni più importanti – anche le categorie impiegate<sup>28</sup>. In un modello accentratore che si valuta ormai «a centro debole»<sup>29</sup>, gli impiegati comunali sono appunto i gruppi da studiare per verificare il rapporto reale che si svolge tra periferia e centro.

*amministrazioni periferiche tra età liberale e periodo fascista*, in «Meridiana», 1988, 4. L'ottica centrata sulla periferia si avvicina alla recente riflessione teorica sullo Stato moderno, che attraverso la nozione di *stato composito* sposta l'attenzione sulla pluralità dei protagonisti dei processi politici, riconsiderando le categorie storiche di centro e periferia nelle realtà concrete di gruppi sociali stratificati e antagonisti; cfr. O. Raggio, *Visto dalla periferia. Formazioni politiche di antico regime e Stato moderno*, in *Storia d'Europa*, IV, Torino 1995, pp. 484 sgg.

<sup>26</sup> Tra 1863 e 1913 vengono presentate in Parlamento 36 proposte di provvedimenti speciali per Napoli, 29 convertite in legge, cfr. F. Ruge, *Le nozioni di città e cittadino nel lungo Ottocento. Tra «pariforme sistema» e nuovo particolarismo*, in M. Meriggi e P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e Germania*, Bologna 1993, p. 56.

<sup>27</sup> Cfr. Macry, *Studi recenti sul Mezzogiorno* cit., p. 158.

<sup>28</sup> Cfr. Ruge, *Autonomia e autarchia degli enti locali* cit., p. 285.

<sup>29</sup> È il giudizio di Romanelli, *Nazionalizzazione della periferia* cit., p. 16.

<sup>1</sup> C'è un'accesa polemica intorno al tipo di inchiesta da promuovere: i socialisti volevano una commissione parlamentare, quindi politica; i moderati una efficace inchiesta amministrativa. È interessante un articolo pubblicato dal foglio moderato «Il Corriere di Napoli», che

## 2. L'amministrazione comunale di Napoli e l'Inchiesta Saredo.

Intorno all'Inchiesta Saredo, evento che coinvolge sconvolgendola l'intera vita politica e amministrativa di Napoli a cavallo dei due secoli, si registra una vasta eco di opinione pubblica. Tutta la stampa locale, anche quella legata agli ambienti politici di cui è espressione l'on. Alberto Casale, come pure quella nazionale, ne seguono con puntuale interesse la nomina, i lavori e le conclusioni, dando vita ad uno scontro politico duro<sup>1</sup>. L'Inchiesta, istituita per regio decreto l'8 novembre 1900, era stata già proposta nell'interpellanza presentata alla Camera dei Deputati nel dicembre del 1899 dall'on. De Martino, esponente moderato che si fece portavoce delle preoccupazioni condivise da tempo da molti parlamentari meridionali sulle condizioni in cui versavano le amministrazioni comunali e provinciali di Napoli, le Opere Pie e tutti i Comuni della provincia. Il venir alla luce di fatti gravi anche negli uffici amministrativi di Palermo fece allargare l'inchiesta, leggiamo nella relazione finale di Saredo, «sulle condizioni sociali, politiche amministrative di Napoli e di Palermo, nei rapporti della mafia e della camorra»<sup>2</sup>. Accuse forti che, evocando infiltrazioni della criminalità organizzata nell'amministrazione pubblica, provocano le immediate reazioni di una parte della stampa locale<sup>3</sup>.

In realtà l'importante ruolo della stampa in questa vicenda è addi-

sottolinea come ben a ragione il governo non si fosse lasciato influenzare dai socialisti, pur ammettendo la necessità di una profonda azione moralizzatrice: «A questione vergine avremo capito che vi potessero essere sostenitori di un'inchiesta piuttosto che di un'altra. Avvenuta la nomina dei commissari, la discussione ci sembra proprio bizantina. Innanzi all'agitazione di cui, d'un tratto, vibrò tutta Napoli, il Governo non poteva far diversamente da quello che ha fatto. L'indugiare sarebbe stata una colpa, e sarebbe stato interpretato come voler sottrarsi ad una responsabilità.» («Il Corriere di Napoli», 11 novembre 1901). Nello stesso foglio viene anche pubblicata una lunga lettera di Casale nella quale l'onorevole si scusa di non poter ritirare le dimissioni da presidente del Circolo liberale della sezione Avvocata.

<sup>2</sup> RAC, p. 8. Una ricostruzione circoscritta della vicenda politica è in Scirocco, *Politica e amministrazione* cit.

<sup>3</sup> Saranno «Il Mattino» di Edoardo Scarfoglio e il «Don Marzio» di Giuseppe Turco, quotidiani già crispini, che più di altri si assumeranno l'impegno di difendere l'on. Casale e il sindaco Summonte. In particolare Scarfoglio attaccherà sistematicamente il periodico socialista e quindi Saredo, per cercare di salvare anche se stesso; infatti il suo nome ricorre spesso, collegato a quelli di Summonte e Casale, sia nelle testimonianze del processo, sia nelle pagine dell'Inchiesta. Sull'ambigua figura di Scarfoglio cfr. anche F. Barbagallo, *Il Mattino degli Scarfoglio (1892-1928)*, Milano 1979, e il canonico profilo di Galasso: «Scarfoglio voleva dire ideologia colonialistica, estetismo decadentistico, demagogia populistica, esaltazione della Realpolitik, meridionalismo strumentale, con punte di equivoco filoborbonismo, sostanziale antiparlamentarismo, simpatia per il germanesimo prussiano, antipatia per la democrazia e per le masse, concezione letteraria e retorica della cultura e della politica e così via.» (Galasso, *Intervista* cit., p. 210).

rittura preliminare. Lungo il 1899 il nuovo periodico socialista «La Propaganda» aveva avviato contro l'on. Casale, deputato napoletano crispino di notevole potere, già consigliere comunale nonché consigliere provinciale in carica, una campagna violentissima in cui lo si accusava apertamente di interessi affaristico-camorristi nella gestione del Comune. Per arginare questi attacchi l'on. Casale aveva querelato il giornale, non immaginando che il breve processo si sarebbe concluso con l'assoluzione de «La Propaganda», riconoscendosi fondate le accuse che gli venivano rivolte. A leggere i resoconti che quotidianamente la stampa dedica agli echi clamorosi del processo, si coglie chiara l'urgenza di un intervento da parte del centro<sup>4</sup>, come segnale forte di un'inversione di tendenza all'interno dell'amministrazione della più popolosa città del Regno; ed è quasi inevitabile, quindi, la decisione del governo Saracco di sciogliere il Consiglio comunale ed avviare per regio decreto un'inchiesta ad ampio mandato<sup>5</sup>.

La stampa locale, del resto, è chiamata direttamente in causa nella vicenda Comune di Napoli. La giunta Summonte, sotto la cui amministrazione si erano verificati i fatti più gravi, aveva goduto dell'appoggio incondizionato di diverse testate giornalistiche, a partire da «Il Mattino»<sup>6</sup>. Il più diffuso quotidiano meridionale sfiderà apertamente gli umori dei napoletani per la moralizzazione, dichiarando ad esempio alla vigilia del rinvio a giudizio degli amministratori che seguì all'Inchiesta:

Non abbiamo alcuna fede nell'equità del commendator Saredo, che è venuto qui con le condanne già scritte e con le assoluzioni già deliberate e che ha seguito un sistema procedurale degno d'un cacico indiano; ma ne abbiamo una illimitata nella magistratura. [...] Noi ci auguriamo, per la pace e per il buon nome di questa povera città, che i vaghi indizii desunti da decifrazioni forse incerte di dispacci probabilmente oscuri e da cifre di libri commerciali probabilmente male interpretate, siano distrutti dalle risposte esaurienti delle persone che il magistrato ha creduto di dover interrogare<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> I più puntuali sono il «Corriere della Sera» di Milano e «La Tribuna» di Roma.

<sup>5</sup> L'8 novembre del 1900 Saracco per Regio Decreto «istituiva una Commissione Reale con incarico di procedere alla più ampia inchiesta su tutti gli atti delle Amministrazioni comunali di Napoli» (RAC, p. 10).

<sup>6</sup> In un lungo articolo del giornalista Lotti su «Il Corriere» del 22 ottobre 1901 si legge: «Oltre l'addentellato che hanno con l'amministrazione comunale, si delineano come organo ufficiale di Summonte, come fu chiamato dall'Altobelli, Il Mattino, e organi ufficiosi: Il Corriere di Napoli, Il Paese e il Don Marzio». Durante l'Inchiesta si scoprirà che alcuni giornalisti di questi quotidiani sono anche impiegati comunali (Rosolino de «Il Mattino» e Rota de «Il Paese»; RAC, p. 147).

<sup>7</sup> «Il Mattino», 7-8 ottobre 1901.

<sup>8</sup> Gran parte di questa interessante lettera è pubblicata da Nitti in *Sui recenti casi di Napoli (1900)*, (ora in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, a cura di M. Rossi Doria, III, Ro-

A favore dell'Inchiesta viceversa si mobilita la stampa nittiana, dal quotidiano «Il Pungolo parlamentare» a «La riforma sociale». Appunto alla qualificata rivista diretta da Nitti, poco tempo dopo l'insediamento della Commissione d'inchiesta, perviene come lettera aperta un lungo intervento di Carmine Senise, senatore di fede giolittiana, che era stato prefetto di Napoli nei primi anni novanta. Poiché si tratta di un testo poco noto, val la pena di soffermarvisi. L'intervento è in realtà sollecitato da Nitti, come sottolinea lo stesso senatore, di cui del resto si professa amico. È l'intervento di un liberale moderato, rispettoso delle istituzioni, che vuole offrire la sua lettura dei fenomeni di corruzione venuti alla ribalta e da lui vissuti in prima persona. In apertura il senatore dichiara la sua fede politica: da liberale, egli avrebbe preferito che la caduta di Casale fosse stata determinata dai partiti costituzionali; esprime forte rammarico nel vedere circoscritte al solo Casale le responsabilità per i fenomeni di corruzione che investono la città. Ricorda che suo obiettivo principale, quando si era insediato a Napoli come prefetto, era stato combattere tutte le forme di corruzione:

Io feci sciogliere le pubbliche amministrazioni in cui imperava la corruzione. [...] L'affarismo e la camorra, minacciati nella loro esistenza, dopo essere ricorsi a tutti i mezzi per distruggere chi li voleva distruggere, promossero alcune rivolte popolari, le quali ebbero epilogo sanguinoso. Quelle rivolte non venivano dal basso: le giornate di agosto, sobillate, promosse, sostenute dall'affarismo e dalla camorra, furono la reazione dei disonesti contro chi voleva a tutto anteporre un programma di onestà. Furono i Casale di tutte le amministrazioni (ahi, quanti!) che di quelle giornate ebbero la responsabilità. Io vidi tutto e tutto intesi. E quando l'opera non fu secondata, e vi furono debolezze di alcuni, assenteismi colpevoli di altri, preferii ritirarmi dall'ufficio di prefetto<sup>8</sup>.

Senise racconta come il politico Casale fosse un elemento ben noto alle autorità giudiziarie, avendo rischiato nel 1889 perfino un'ammonezione; il recente processo aveva acclarato fatti in realtà ben conosciuti, come cioè il deputato fosse sempre vissuto di corruzione e vendita di pubblici uffici. Nella funzione di prefetto, egli aveva raccolto

ma-Bari 1978, pp. 258-65). Se ne propone un breve passaggio in Musella, *Individui, amici, clienti* cit., p. 174. Il testo integrale, pubblicato da «La Tribuna» il 18 dicembre 1900, è conservato anche nelle fonti dell'Inchiesta: Archivio Centrale dello Stato, Commissione Reale d'Inchiesta per Napoli (d'ora in poi: ACS, CRIN), busta (b.) 8; la cito come *Lettera di Senise*. Per l'accenno a rivolte popolari promosse dalla camorra, si tratta dello sciopero dei cocchieri che sconvolse la città nel 1893, allargandosi a una violenta e confusa protesta popolare; cfr. Marmo, *Il proletariato industriale* cit., pp. 96 sgg.

<sup>9</sup> *Lettera di Senise* cit. Molti politici nazionali sono ritenuti responsabili di una sottovalutazione del problema: «Dopo il 1860 il governo non ha avuto nessuna azione continuativa in quanto riguarda la vita napoletana. Il partito moderato avea in origine molti uomini degni;

spesso lamentele di privati cittadini che raccontavano di atti corruttivi perpetrati dal Casale, ma al momento di stendere una denuncia si rifiutavano dichiarando di essere suoi elettori e di trovare, in definitiva, in lui assistenza *assidua ed efficace*. In sostanza, afferma Senise, il processo Casale non fa che illustrare più di trent'anni di vita pubblica napoletana. Sotto forma di dialogo con Nitti, fa quindi alcune riflessioni sull'insufficiente azione delle autorità centrali e sulle responsabilità delle forze politiche per il dilagare della corruzione:

Tu (Nitti) mi chiedi se il governo abbia aiutato il dilagare della corruzione; aiutato io non oserei dire, certo qualche volta, per necessità parlamentari, ha tollerato e tale altre ha taciuto cose le quali non era bene né tollerare, né tacere. Qualche prefetto ha creduto che suprema virtù fosse l'equilibrio; altri si è rassegnato a non fare; altri ha creduto sapienza l'inerzia, quasi che la corruzione fosse non già difetto di educazione o vizio di ordinamenti, ma necessità etnica [...]. Né è da dire, come si esagera ora nell'affermare che la corruzione sia a Napoli un fatto speciale di questo o di quel partito: fra uomini di Destra o uomini di Sinistra, tra i così detti costituzionali e i clericali non mancano elementi impuri<sup>9</sup>.

Nella sua requisitoria Senise finisce per avere parole perfino di comprensione per i deputati Billi e Casale, generosi nell'elargizione di favori rispetto ad altri esponenti politici. Colpisce un atto di accusa così duro e generalizzato, in cui quarant'anni di esperienza unitaria, a molti apparsa anche troppo autoritaria, vengono giudicati un esercizio di potere privo di qualsiasi risultato. Gli accenti di sfogo accorato confermano l'immagine di un centro debole che non riesce ad affermarsi attraverso i suoi prefetti<sup>10</sup>. Gli scarsi risultati degli interventi da parte delle autorità centrali vengono ribaditi anche nei confronti delle infiltrazioni camorriste, che sembrano aver vanificato gli effetti della dura repressione subita dall'organizzazione criminale dopo l'Unità<sup>11</sup>.

Anche più dure appaiono le proposte che Senise suggerisce in conclusione. Il senatore giudica l'inchiesta una scelta giusta, ma esprime grossi dubbi sulle possibilità di riuscire a concludere i lavori con so-

ma anch'esso non sempre degnamente operava. I prefetti che sono passati per la prefettura di Napoli potrebbero dire come spesso per ignoranza, spesso per convegnienza, i nostri uomini politici del Settentrione abbiano non rare volte errato di frequente: le amicizie del ministro Rattazzi, presidente dei ministri, a Napoli non erano tutte fra le migliori, il Sella avea per il Nicotera simpatie non celate; o il Lanza a sua volta avea antipatie preconcepite contro il prefetto d'Afflitto» (ivi).

<sup>9</sup> Cfr. R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988.

<sup>11</sup> Cfr. G. Machetti, *Le leggi eccezionali post-unitarie e la repressione della camorra: un problema di ordine pubblico?*, in F. Barbagallo (a cura di), *Camorra e criminalità organizzata in Campania*, Napoli 1988.

<sup>12</sup> «Ma ciò che è in causa è la possibilità della riuscita, la quale non è da sperare se non da un governo forte e cosciente e da una pubblica opinione risoluta. Vi è un caposaldo senza di cui non si può far nulla: bisogna che il governo rinunci ai voti dei deputati di Na-

luzioni incisive e praticabili, se non a prezzo di scelte a dir poco impopolari<sup>12</sup>. La terapia prospettata è quella di far terra bruciata ovunque possa infiltrarsi e svilupparsi il clientelismo, pratica politica che si esercita alla luce del sole e sembra far parte del bagaglio culturale di tutti i partiti, contro la quale dunque Senise ritiene necessario indagare in modo approfondito, senza limitarsi ai fatti di corruzione emersi nel recente processo, ed anzi ripercorrendo la storia della città sin dall'unificazione. Il senatore lancia quindi un'ultima accusa alla magistratura, responsabile anch'essa della crisi delle istituzioni, per non aver ben vigilato e per aver anzi adeguato la propria azione agli intrighi politici, con «consuetudini da sradicare»<sup>13</sup>. La grave accusa è da intendersi certo a commento dell'intervento del Guardasigilli Gianturco il quale, subito dopo la conclusione del processo Casale, aveva redarguito ufficialmente il Pubblico Ministero De Notaristefano, per aver usato nella sua requisitoria parole molto dure sulla testimonianza a favore di Casale del Sostituto Procuratore Generale Gargiulo<sup>14</sup>. L'esplicito riferimento di Senise alle responsabilità della magistratura coglie dunque pienamente il malessere, se non proprio la crisi, emerso anche nell'istituzione giudiziaria in relazione

poli. Non che fra essi non ve ne siano degni; ma è che gli interessi offesi si risentiranno [...]. Più sarà grande il numero delle persone che saranno messe fuori, o punite, o condannate, e più si sarà agito utilmente: più si colpirà in alto e più si farà bene. Quando vedrà i protettori in carcere [...] la folla non ricorrerà al protettore. Vi è nulla di più evidente? Ma se vedrà solo la fine di qualcuno, dirà che si tratti di infortunio; o sospetterà peggio.» (*Lettera di Senise cit.*).

<sup>13</sup> Si legge infatti: «Molti magistrati a Napoli sono degnissimi: ma l'azione della giustizia lascia a desiderare assai. Il palazzo di giustizia è un vero pandemonio ove sono tutti gli intrighi, ove spesso la politica impera. In quel palazzo sono consuetudini da sradicare. [...] Naturalmente occorre che la magistratura non sia formata da elementi locali; minore sarà il prevalere di essi e più si guadagnerà: poichè se il giudice può sottrarsi alla corruzione, non si sottrae alle simpatie, alle relazioni personali, alle amicizie e anche alle inimicizie. A Napoli chi inizia una causa comincia col chiedere quali siano gli amici del giudice.» (*ibid.*). La denuncia di Senise stimola indagini sulle successive generazioni di magistrati passati per il Foro di Napoli.

<sup>14</sup> F. S. Gargiulo fu uno dei soli due testimoni a favore di Casale nel processo per diffamazione: nella deposizione in aula lo definì un *perfetto gentiluomo*. Nella requisitoria finale il pubblico ministero De Notari Stefano lo apostrofò così: «Un solo ha avuto l'audacia di proclamarlo non onesto ma onestissimo ed io sono dolente che prima di me uno dei difensori con parola violenta abbia dovuto stigmatizzare l'opera di un procuratore generale, che io ritenni in buona fede solo nella prima parte della sua deposizione. Ma dopo che egli potette negare quello che gli veniva opposto da uno dei redattori della «Propaganda», io debbo assolutamente concludere che la sua deposizione era completamente falsa. E tale deposizione altamente deploro». (cfr. *Processo Casale «La Propaganda»*, ACS, CRIN, b. 3, sottof. lo. 1, pp. 95-6).

<sup>15</sup> Un giornale del Foro così commenta la vicenda: «Fa meraviglia come in uno dei rari momenti nei quali tutto il paese è unanime nel far plauso alla magistratura, debba esser proprio il Guardasigilli colui che se ne mostri dolente». («La Tribuna Giudiziaria», 18 no-

al processo Casale<sup>15</sup>.

Infine, come in un'ultima raccomandazione, il senatore richiama l'aspetto fondamentale su cui incidere per battere la corruzione:

Occorre ancora la maggiore possibile speditezza in tutti gli ordini amministrativi; soprattutto in materia di concessioni di ogni natura. Ho sempre sperimentato nella mia lunga carriera che le lentezze della burocrazia determinano l'affarismo e le sollecitazioni interessate<sup>16</sup>.

È una conclusione che riporta l'attenzione sul tema della burocrazia, del miglior funzionamento della macchina comunale, della preparazione di impiegati e funzionari, unica garanzia per un'azione amministrativa insieme efficiente e trasparente. Ed infatti, il clima di profonda crisi generale in cui cade l'inchiesta napoletana, se da un lato alimenta la polemica, dall'altro impone rigore e celerità alla Commissione che viene da Roma e vuole indagare sul sistema d'intreccio tra affari e politica radicato nell'amministrazione comunale. L'iniziativa si presenta forte ed ottiene la collaborazione crescente della citata stampa nittiana, che conduce una sorta di indagine parallela. Al quotidiano «Il Pungolo parlamentare», mentre l'Inchiesta si avvia alla fine dei suoi lavori, viene rilasciata un'altra lunga intervista da Luigi Napodano, presidente della deputazione provinciale di Napoli e già fedelissimo nicoterino, il quale conferma il quadro di una corruzione diligente: «La vita pubblica a Napoli è inquinata. È inquinata sopra tutto per queste ragioni: che ognuno se ne fa strumento, o appoggio, per conseguire un proprio interesse: o diretto o indiretto»<sup>17</sup>.

Principali responsabili della situazione sono appunto gli onorevoli Casale e Aliberti:

La vita pubblica, a Napoli, vuol esser piena di transazioni. Gli onesti devono temere di cedere, di essere sopraffatti. Io, ve lo confesso, temevo Casale. Egli era invadente, egli era prepotente. Troppo. Del resto, aggiunse l'on. Napodano, emettendo voluttuosamente una boccata di fumo, del resto mi fa piacere che anche Aliberti abbia sperimentato, in suo danno, l'esagerato interessamento per i suoi elettori<sup>18</sup>.

vembre 1900).

<sup>16</sup> *Lettera di Senise cit.*

<sup>17</sup> «Il Pungolo parlamentare», 30-31 agosto 1901. L'articolo che raccoglie l'intervista ha come titolo *Napoli di ieri e Napoli di domani. Luigi Napodano*, ed è scritto da E. Zaniboni, giornalista molto attivo anche sui temi nittiani del «risorgimento industriale», presto al centro dell'iniziativa governativa, cfr. Marmo, *L'economia napoletana cit.*

<sup>18</sup> Zaniboni, *Napoli di ieri e Napoli di domani cit.*

<sup>19</sup> Il «Don Marzio» del 31 agosto-1° settembre 1901 pubblica un articolo dal titolo eloquente, *Il bestione*, nel quale Napodano è additato come galoppino di Nicotera.

<sup>20</sup> In realtà, nell'introduzione alla relazione, Saredo giustificherà l'impossibilità di effet-

L'intervista, come è facile immaginare, scatena una ridda di polemiche da parte soprattutto dei politici che si sentono messi sotto accusa<sup>19</sup>. È in un clima particolarmente acceso quindi che la Commissione investiga su tutti gli atti amministrativi che possano avere relazione con i fatti portati alla luce dal processo Casale, dichiarando di voler avviare una ricerca a ritroso su tutti i documenti amministrativi utili ad attestare le responsabilità<sup>20</sup>. Lavoro ambizioso e di fatto poco realizzabile, dal momento che bisogna fare i conti con una situazione degli uffici amministrativi a dir poco caotica:

La difficoltà delle indagini, dovuta all'infinito disordine degli uffici [...], alla mancanza di un archivio generale, alla confusione degli archivi speciali, alla disparizione di una grandissima quantità di carte, le une trafugate dai diversi amministratori, le altre vendute, per dono inescusabile – dovremmo usare più severa parola – fattone dall'Amministrazione Summonte all'Associazione degli impiegati [...], come compenso dei servizi da questa resi e da rendere quale Associazione elettorale<sup>21</sup>.

L'ostacolo maggiore alla completezza dell'indagine viene denunciato in una sorta di opposizione silenziosa, in molti casi colpevole, da parte del personale:

Altro e non lieve ostacolo trovò la Commissione nella gran maggioranza del personale amministrativo del Municipio. Per l'accennata mancanza di un archivio generale, gli atti di ogni natura sono presso diversi uffici: ogni impiegato è così solo colpevole degli atti richiesti. Sicchè questi o non si rinvenivano, o erano consegnati solamente dopo insistenti, ripetute domande. Se, quindi, si riscontrano lacune in qualche punto della relazione, causa precipua ne è stata appunto la seguente: salvo pochi, veramente retti ed intelligenti, gli impiegati mostrarono o aperta ostilità, o passiva resistenza<sup>22</sup>.

tuare un lavoro di questo genere per la scarsità di tempo a disposizione, ribadendo che le radici dei mali dell'amministrazione napoletana affondano in tempi assai remoti: «Certo [...], la Commissione avrebbe dovuto far rimontare le sue indagini molto più indietro: per lo meno al 1870 o agli anni successivi; chè in quegli anni si manifestarono i primi segni di disordini, delle piaghe amministrative del Comune di Napoli. Ma per una simile indagine la Commissione urtava in ostacoli gravissimi, che essa ha diritto di ricordare anche per coloro i quali troveranno in questa relazione imperfezioni e lacune, e cioè: la brevità del tempo assegnato; essendo evidente che un esame particolareggiato di tutti gli atti, [...] la ricerca di tutte le responsabilità di un così lungo periodo avrebbe richiesto un lavoro non di dieci mesi, ma di due anni almeno.» (RAC, pp. 14-5).

<sup>21</sup> Difficoltà aumentate da pratiche illegali giunte perfino al reato di occultamento: «Parrà non credibile, che né agli archivi della Prefettura, né in quelli del deposito a S. Maria La Nova, si poterono rintracciare le relazioni con le quali i prefetti proposero al Ministero i molti scioglimenti del Consiglio comunale di Napoli» (ivi, p. 15).

<sup>22</sup> Questa è la causa per cui «di quasi ogni atto dei R. R. Commissari, come di ogni indagine della Commissione d'inchiesta, fossero prontamente informati i passati amministratori e i giornali a loro devoti» (ivi, p. 16).

<sup>23</sup> RAC, p. 18.

<sup>24</sup> Cfr. Musella, *Individui, amici, clienti* cit., p. 127.

<sup>25</sup> Cfr. Macry, *Borghesie, città e Stato* cit. p. 364.

Il grave boicottaggio da parte del personale contrasta con il diffuso appoggio dalla cittadinanza:

Questa commissione mancherebbe a un suo dovere se tacesse del concorso sollecito e deferente che ha trovato presso ogni ordine di persone; tutti coloro cui si è rivolta hanno risposto all'invito: ciò che, mentre onora la cittadinanza napoletana, vale a mostrare quanto sia artificiale quella pretesa opinione pubblica cui una parte della stampa, ne' suoi attacchi contro la Commissione, faceva appello<sup>23</sup>.

L'immagine della città che viene dalle considerazioni di Senise, Napodano e Saredo, almeno per quanto riguarda il ceto medio-borghese, appare dunque articolata. C'è un impiego pubblico, vedremo quanto affollato, già legato a filo doppio con il ceto politico locale, che si mantiene ancorato ai modelli di partiti notabili<sup>24</sup>. C'è poi la borghesia dei professionisti, degli impiegati del settore privato, più estesa, che vive in maniera contraddittoria la vita civile: mentre infatti tradizionalmente manifesta notevole indifferenza verso la partecipazione politica (alto astensionismo elettorale)<sup>25</sup>, talora mostra insospettabili capacità di rispondere a sollecitazioni che facciano leva su valori positivi, come appunto nel caso dello scandalo Casale.

Anche se attraverso molte difficoltà, Saredo porta a termine il suo compito analizzando in profondità il funzionamento della macchina amministrativa del Comune di Napoli, a partire dai meccanismi di formazione del personale burocratico per l'intero quarantennio postunitario. L'universo di questo apparato emerge come una ragnatela intricata di rapporti e relazioni dai contorni poco chiari, dove spesso il confine tra comportamenti legali ed illegali è talmente labile, da risultare inesistente; inoltre, l'articolazione burocratica è segnata sovente da scarsa comunicazione interna. L'Inchiesta riesce a scomporre questo mondo e ci offre la possibilità di conoscerlo nei suoi meccanismi di formazione e nei singoli soggetti.

### *3. Gli organici degli uffici amministrativi del Comune di Napoli.*

Le nostre fonti confermano lo stereotipo della inadeguatezza degli uffici comunali, napoletani e in generale meridionali, a rappresentare lo

<sup>1</sup> Sugli esiti della legge comunale del 1888, cfr. Aimò, *Stato e poteri locali* cit., pp. 61 sgg.; Melis, *Storia dell'amministrazione* cit., pp. 130 sgg.

<sup>2</sup> La denuncia di Altobelli parlò di «infiltrate abitudini che disonoravano l'intero Corpo

Stato unitario nelle funzioni amministrative razionalizzate dalle riforme crispine<sup>1</sup>. L'Inchiesta Saredo dimostra che negli organici del Comune di Napoli c'è molta manovalanza poco istruita, in qualche caso perfino analfabeta, come pure militari inquadrati nel corpo della Guardia municipale, e inoltre professionisti e dipendenti di altre amministrazioni: un'articolazione tipicamente scadente, su cui nelle conclusioni si solleciteranno provvedimenti amministrativi. Accanto a giudizi sferzanti e a richieste di sospensione dal servizio, di licenziamenti o addirittura di rinvio alla giustizia ordinaria, troviamo però anche apprezzamenti lusinghieri, richieste di encomi con nome e cognome del singolo impiegato, nella stessa relazione finale. Nell'insieme emerge un quadro confuso e disordinato, con piccole aree di efficienza.

Seguiamo dunque la particolare attenzione che la Commissione presta agli impiegati, anche in relazione alle denunce di qualche anno prima, durante l'amministrazione Campolattaro, per comportamenti «disonorevoli» di alcuni impiegati<sup>2</sup>. L'accusa, venuta dal consigliere Altobelli, comportò un'inchiesta, che nel 1896 accertò vari abusi e propose una serie di provvedimenti disciplinari, i quali tuttavia non trovarono attuazione; la responsabilità di questo fallimento fu imputata ancora una volta a Casale, ci riporta Saredo<sup>3</sup>. Il senatore quindi cercò di recuperare la documentazione relativa all'inchiesta locale del '96, ma ci riuscì solo in parte; ad essa la relazione finale avrebbe dato grande rilievo, ritenendola una delle prove più chiare dell'inquinamento degli uffici comunali<sup>4</sup>.

Saredo si dedica quindi all'esame dell'organico, che si intreccia con la storia dei regolamenti succedutisi dal 1862 al 1898, per concentrare l'indagine sull'ultimo<sup>5</sup>. I numeri rendono eccezionale il quadro complessivo: i dipendenti del Comune non sono soltanto i 342 impiegati della segreteria generale (che vediamo nella tabella 1 in appendice), ma

di quegli impiegati ed impressionavano sinistramente la pubblica opinione» (RAC, p. 119); uno degli illeciti riguardava la vendita di un loculo del cimitero che era stata effettuata due volte. Sul marchese Campolattaro, il sindaco che precede Summonte, Saredo esprime giudizi lusinghieri.

<sup>1</sup> Ivi., pp. 119-20. Diverso in realtà il parere espresso dal prefetto Cavasola nella sua deposizione per la Commissione Saredo: «Il Consiglio ordinò una inchiesta, la quale, come riferì il Campolattaro al Prefetto, non accertò nulla di più di quanto erasi scoperto con le precedenti indagini» (ACS, CRIN, b. 5, verbale n. 2).

<sup>2</sup> Ivi., pp. 119-28.

<sup>3</sup> L'Inchiesta ricostruisce i successivi regolamenti organici del Comune (1862, 1867, 1879, 1893, 1898) (Ivi., pp. 174 sgg.; ACS, CRIN, b. 4, f. lo 2).

<sup>4</sup> ACS, CRIN, b. 4, f. lo 2. L'Inchiesta offre anche qualche dato di confronto con le medie italiane del numero di dipendenti comunali in relazione alla popolazione: con oltre 560 000 abitanti, Napoli ha un rapporto di 1637 abitanti per impiegato, dato al di sopra delle medie,

anche i salariati della stessa segreteria (98 tra uscieri, banditori, barandieri, custodi e portinai), altri 584 salariati (manutentori, giardinieri ecc.), gli 803 insegnanti, i 207 vigili del fuoco, le 602 guardie municipali, e infine i 64 musicanti. In totale alle dipendenze del Comune di Napoli al 1898 ci sono 2698 persone<sup>6</sup>. Inoltre in vari modi a Napoli, come nel resto d'Italia, sono ampiamente utilizzati il lavoro precario, straordinario e avventizio.

Le quantità mettono dunque in evidenza una struttura affollata e composita, al cui interno la sezione della segreteria generale identifica l'apparato burocratico municipale, secondo l'ultimo regolamento organico del 1898. Questo era stato approvato dal Consiglio comunale e dalla Giunta provinciale amministrativa in tempi molto rapidi<sup>7</sup>, con prassi peraltro non eccezionale, poiché l'ente amministrativo napoletano fin dal marzo del 1862 si era dotato di una pianta organica<sup>8</sup>. Negli anni successivi, sia per effetto della riforma del 1865 sia anche per le necessità sempre più pressanti che esprime un Comune di queste proporzioni, si assiste a sostanziali modifiche dei regolamenti con introduzione di nuove figure professionali e progressivi aumenti del personale<sup>9</sup>. Nel 1862 risultavano occupate 209 persone, con una spesa complessiva di 209 000 lire ed un salario pro-capite medio di 1000 lire; dopo la prima riforma, nel 1867 gli impiegati erano 273 per una spesa di 322 700 lire e uno stipendio medio di 1182 lire. Il vero balzo lo si registra quasi vent'anni dopo: nel 1885 gli impiegati sono diventati 318 per una spesa complessiva di 644 100 lire e un salario medio pro-capite di 2025 lire. Nel 1898 le cifre risultano solo ritoccate, con 342 impiegati, una spesa complessiva di 703 000 lire e 2057 lire di stipendio medio<sup>10</sup>. In poco meno di quarant'anni dunque il personale è aumen-

che variano da un minimo di 1300 abitanti per impiegato nei centri medio-piccoli a un massimo di 1500 in quelli più grandi (ivi, b. 4, f. lo 2, All. II). Per un riferimento a Palermo, dove la popolazione era meno della metà di quella di Napoli, cfr. G. Barone, *Egemonie urbane* cit. (p. 323), che attesta circa 300 impiegati nel 1900, di cui però 140 sono avventizi. L'inchiesta Saredo per Napoli segnala che anche nella segreteria generale ci sono circa 56 avventizi o straordinari (ACS, CRIN, b. 5).

<sup>7</sup> Il Consiglio l'approva dopo lungo dibattito il 3 ottobre e la Giunta provinciale l'11 ottobre 1898 (ivi, b. 4, f. lo 2).

<sup>8</sup> Nel 1862 nei vari uffici della segreteria il personale ammontava a 209 addetti, di cui 174 in organico e 35 in soprannumero: 92 impiegati e 10 soprannumerari negli uffici centrali, 82 e 25 in quelli sezionali (RAC, p. 174).

<sup>9</sup> Ivi, pp. 175-6.

<sup>10</sup> La spesa per le retribuzioni subisce negli anni un costante aumento, in linea con quanto avviene nel resto del Regno (ivi, p. 177); i dati per il 1898 sono in ACS, CRIN, b. 4, f. lo 2. Per quanto riguarda la distribuzione degli uffici, ad uno centrale si affiancano 6 uffici sezionali, che occupano 11 unità ognuno; alcuni uffici sono dislocati nei cosiddetti villaggi (Posillipo, Fuorigrotta, Vomero, Miano, Piscinola e Marianella), con 12 addetti; 8 impiegati lavorano nel Commissariato per l'acquedotto del Serino, 14 nei servizi per l'illuminazione.

tato del 63 per cento, la spesa complessiva è triplicata e la retribuzione media è meno che raddoppiata.

Sul piano qualitativo un quadro più preciso si può desumere dalla pianta organica del 1898 (cfr. tabella 1 in appendice), dove si coglie con chiarezza un'articolazione delle qualifiche che si affolla nei livelli medio-bassi: l'80 per cento della segreteria si concentra nelle tre categorie degli «impiegati d'ordine» (145 nel gradino più basso), «di concetto» (110, che identificano il prototipo dell'impiegato comunale), «computisti» (15). Il servizio che questo organico deve garantire è proporzionale al numero di abitanti, con un rapporto di non molto superiore alle medie delle altre città italiane<sup>11</sup>; l'Inchiesta ci offre però numerose informazioni per valutare aspetti abnormi nella gestione del personale. Se fino alla riforma del 1865 le nomine erano state gestite dalla Giunta comunale<sup>12</sup>, il regolamento del 1867 prevede l'obbligo del concorso; ma trent'anni dopo la normativa risulta essere stata assolutamente disattesa:

Al 1° gennaio 1901, su 340 impiegati in pianta presso gli uffici di segreteria, 84 soli erano entrati in seguito a concorso od esame di idoneità; 87 provenivano da uffici soppressi ed erano stati scelti fra impiegati fuori pianta o straordinari; 169 erano entrati per *libera scelta* e per 97 di questi la prima nomina era posteriore al 1867!<sup>13</sup>

L'Inchiesta ricostruisce in modo puntuale tutti questi passaggi intorno alla pianta organica, mettendo in evidenza la contraddizione stridente tra le norme e le pratiche di assunzioni. L'ultimo regolamento approvato nel '98 sembra bensì dettato dalle migliori intenzioni, presentando meccanismi di reclutamento, retribuzione e mobilità regolati secondo criteri di efficienza, meritocrazia e contenimento della

zione. In totale quindi sono 100 le persone impegnate fuori degli uffici centrali. Nel tempo si registra la tendenza ad un decentramento degli uffici sezionali, che diventano uno strumento di potere nelle mani dei vicesindaci, come sottolinea anche Musi, *Burocrazia comunale* cit., p. 65.

<sup>11</sup> Cfr. la nota 66.

<sup>12</sup> In realtà è il Consiglio che ratifica le nomine: la Giunta ha l'obbligo di presentare almeno tre giorni prima della seduta una terna di nomi da proporre per il posto da coprire, con i motivi giustificativi; il Consiglio a sua volta esprime una votazione, a scrutinio segreto, per ogni nome della terna; risulta assunto chi ottiene il maggior numero dei voti (RAC, p. 174).

<sup>13</sup> Ivi, p. 251. Qui un'analogia precisa con Palermo: dove solo 27 erano entrati per concorso, mentre nella maggior parte dei casi le assunzioni seguivano criteri di smaccato favoritismo come la *chiamata orale* effettuata dagli assessori, cfr. Barone, *Egemonie urbane* cit., p. 323.

<sup>14</sup> Della stesura del regolamento, nel 1898, fu incaricata una commissione consiliare, con la presenza del sindaco Campolattaro e dell'assessore delegato Summonte, che si ispirò a criteri giudicati positivamente da Saredo: «Non aumento d'impiegati ma possibilmente riduzione del loro numero; convenienza di creare una categoria non numerosa ma scelta di

spesa pubblica<sup>14</sup>. In realtà la gestione del personale impiegatizio sembra collocarsi all'interno di una prassi autonomistica in materia di assunzioni discutibile e confusa, che Saredo riporta a tre grosse questioni. La prima è l'età avanzata del personale in servizio (circa la metà risulta assunta prima della riforma del 1865); a questo dato si lega strettamente l'utilizzazione del personale avventizio o soprannumerario (prassi del resto diffusissima in tutte le amministrazioni locali soprattutto meridionali, come abbiamo potuto notare per Palermo); ed infine c'è il cumulo, in casi non rari (25), di doppi e a volte tripli incarichi di lavoro in diversi uffici. Le periodiche revisioni del regolamento dell'organico erano state un meccanismo che serviva anche a sanare queste situazioni.

Sempre sul terreno delle intenzioni, nel 1899 una commissione, presieduta dal sindaco Summonte, si era impegnata ad avviare un ringiovanimento della pianta organica attraverso il bando di concorsi pubblici per un nuovo reclutamento, nonché ad eliminare il lavoro straordinario attraverso una razionalizzazione del servizio e delle mansioni. L'Inchiesta Saredo, tre anni dopo, dovette però constatare il mancato bando di qualsiasi concorso, la presenza di un certo numero di impiegati precari (50), e infine il mancato avvio di ogni razionalizzazione dei servizi amministrativi a fronte della pianta organica<sup>15</sup>.

Aspetti critici emergono anche dal quadro delle retribuzioni. Saredo non manca di mettere in rilievo come l'amministrazione comunale di Napoli pagasse i propri dipendenti meno delle altre amministrazioni. In primo luogo può giocare il fatto che la maggiore differenza si registra nelle retribuzioni delle fasce più basse ed affollate, quali gli impiegati d'ordine, le cui mansioni sono decisamente semplici. Altro motivo, più preoccupante, è da ricercare nel basso livello

impiegati da adibirsi ai lavori di concetto, una congrua categoria d'impiegati di ragioneria, ed infine una classe numerosa, in relazione a quella che è gran massa dei lavori municipali, di impiegati d'ordine; il tutto coll'obbiettivo d'una economia in confronto della spesa attuale; destinazione dell'economia al miglioramento degli stipendi inferiori». In effetti la proposta che la commissione Summonte presentò alla Giunta prevedeva una riduzione del personale a 312 unità con un risparmio di L. 22 000; il Consiglio però modificherà la proposta, portando l'organico a 321 impiegati con un incremento di spesa di L. 17 600 (RAC, pp. 177 sgg.).

<sup>14</sup> Al contrario, attraverso normative transitorie si concesse il diritto alla nomina agli impiegati straordinari che fossero in servizio negli uffici centrali e sezionali da più di cinque anni (RAC, pp. 179, 185).

<sup>15</sup> Riprendiamo anche alla luce del problema titolo di studio le cifre già citate da Saredo sugli entrati fuori concorso: anche se solo 87 impiegati risultano assunti per concorso e ben 169 entrano nell'organico per *libera scelta* in soprannumero, il fatto stesso che fossero entrati dopo il 1867 imponeva che avessero un qualsiasi titolo di studio. Insomma, sembra che

di istruzione della maggior parte degli impiegati, che l'Inchiesta viene a rilevare (cfr. tabella 2 in appendice).

I dati si commentano da soli: la metà del personale risulta non possedere un titolo di studio, e questo non avviene solo ai livelli più bassi: colpisce ad esempio che si trovi in questa situazione il ragioniere capo, quello che per intenderci redige il bilancio del Comune. Per un terzo dei segretari e vicesegretari, nonché per l'economista, non è valutabile il grado di istruzione. Come è possibile spiegare che tanti impiegati per mansioni qualificate fossero privi di titolo di studio? Le ipotesi che si tratti di un fenomeno residuale sembrano inadeguate di fronte a numeri così elevati. È bensì vero, come abbiamo già ricordato, che al 1865 sono ancora in servizio un certo numero di impiegati assunti prima del 1865 e magari del 1860; e che i successivi regolamenti risultano ampiamente disattesi nella normativa sul concorso come unico criterio di ammissione. Ma comunque, sin dal 1865, il possesso di un qualsiasi titolo di studio era necessario per entrare nell'organico, anche per «libera scelta», cioè in soprannumero<sup>16</sup>. Lo ribadì anche il regolamento del 1898, all'art. 17:

Per concorrere agli impieghi di 1<sup>a</sup> categoria, gli aspiranti dovranno dimostrare di essere forniti di licenza liceale o d'istituto tecnico ovvero della patente d'idoneità all'ufficio di segretario comunale, od altro titolo che dimostri il grado di coltura necessario, corredato dall'esame finale compiuto in altro Istituto regio o parificato, sopra materie della stessa o di maggiore importanza di quelle su cui si versano gli esami per ottenere le licenze o patente anzidette. Per essere ammesso al concorso agli impieghi di 2<sup>a</sup> categoria, occorre la licenza liceale o d'istituto tecnico od il diploma di ragioniere, e per quelli di 3<sup>a</sup> la licenza ginnasiale o di scuola tecnica, oppure la patente di insegnante elementare di grado superiore<sup>17</sup>.

Di fatto dunque pure questa normativa risulta del tutto disattesa, tanto più se si considera che, per molti degli stessi impiegati in possesso di un titolo di studio, l'inquadramento non corrisponde ai requisiti richiesti. La relazione di Saredo consente di notare come le norme del regolamento venissero sistematicamente aggirate anche nella strutturazione verticale dell'impiego connessa alle retribuzioni. Al 1898 la forbice salariale andava da un minimo di 1000 lire, pagate ai 45 ufficia-

solo per 84 unità si giustifichi l'assenza di un titolo di studio, mentre in questa situazione si trovano ben 171 impiegati, cioè il doppio.

<sup>17</sup> ACS, CRIN, b. 4, f. lo 2.

<sup>18</sup> Lo stipendio minimo degli impiegati del Comune di Torino è di L. 1800; per Genova il dato è di L. 1550, per Roma di L. 1200. La retribuzione media a Roma e Genova si avvicina alle L. 2640, a Torino e Milano a L. 2300 (RAC, p. 187). Anche in Sicilia gli stipendi sono in genere bassi, cfr. Iachello e Signorelli, *Borghesie urbane* cit., p. 151.

li di 4<sup>a</sup> classe, a un massimo di 9000 lire, stipendio annuo del segretario generale (cfr. tabella 3 in appendice). Il regolamento approvato nel 1893 si era dato tra gli obiettivi più significativi quello di aumentare le retribuzioni più basse, alla resa dei conti però il salario medio aumenta quasi impercettibilmente, passando dalle 2025 lire pagate nel 1884 alle 2057 lire di quattordici anni dopo. Saredo osserva che quelli del Comune di Napoli risultano ancora agli inizi del nuovo secolo di gran lunga i salari più bassi pagati nei Comuni del Regno<sup>18</sup>, mentre poi la spesa per le retribuzioni degli impiegati, in termini assoluti e in proporzione alle uscite del Comune, risulta la più alta<sup>19</sup>. Saredo cerca di spiegare questi dati puntando il dito sulla pianta organica, che risulta troppo ampia, soprattutto per quanto riguarda gli addetti alle funzioni più basse, e su una politica di gratifiche assolutamente ingiustificata e senza scrupoli<sup>20</sup>. Anche in questo caso risulta evidente una forte contraddizione con quanto stabiliva il regolamento del 1898, all'art. 9:

Oltre lo stipendio o salario normale, da non pagarsi mai fuori le ordinarie scadenze, nessun assegno personale e straordinario, indennità di qualunque sorta, sussidio o gratificazione fissa o ad epoca determinata, potrà d'ora innanzi accordarsi ad impiegati o bassi agenti municipali<sup>21</sup>.

Sofferamoci ancora su questo capitolo di spesa rappresentato dagli assegni fissi e dalle gratifiche (cfr. tabella 3 in appendice). A godere di queste elargizioni straordinarie sono solo 78 impiegati, ma il punto da mettere in evidenza è che sono pochissimi gli impiegati delle fasce più basse a usufruirne<sup>22</sup>. In realtà gli assegni fissi, vere e proprie integrazioni del salario, sono concessi ai funzionari di livello medio. Esclusi i primi tre (segretario generale, ragioniere capo e vice segretario generale), tra coloro che beneficiano di queste prebende troviamo:

<sup>19</sup> Il calcolo della spesa del personale di segreteria sull'ammontare delle spese effettive del Comune porta ai seguenti dati: Milano 2,27%, Torino 2,72%, Roma il 2,94%, Genova 3,09; Napoli 3,47% (RAC, p. 187).

<sup>20</sup> Anche l'inchiesta del 1896 sul Comune di Palermo rilevò un uso indiscriminato di gratificazioni e soprassoldi, che costituivano strumento principale per attivare il clientelismo, cfr. G. Barone, *Egemonie urbane* cit., p. 323. Quella delle gratifiche è, comunque, una prassi molto diffusa in tutti gli uffici pubblici, cfr. Romanelli, *Sulle carte interminate* cit., pp. 73 sgg.

<sup>21</sup> *Organico per gli uffici della segreteria centrale e delle sezioni del Municipio di Napoli*, ACS, CRIN, b. 4, f. lo 2, All. II.

<sup>22</sup> A beneficiare di assegni e gratifiche, gli ufficiali d'ordine di 4<sup>a</sup> classe sono solo 5 su 45; tra gli impiegati di concetto ne troviamo solo 1 di 4<sup>a</sup> classe, su 30; e tra i comptisti di 3<sup>a</sup> classe solo 3 su 8 (ivi; RAC, pp. 286 sgg.).

<sup>23</sup> Prendiamo il caso degli ufficiali di ordine di 2<sup>a</sup> classe, che in 16 (su 35) prendono assegni fissi: in 2 casi si tratta di piccole gratifiche di L. 30; gli assegni variano da un minimo di L. 42 ad un massimo di L. 600, con L. 180 in 2 casi, L. 317 in 3 casi (ivi).

<sup>24</sup> Una sintesi dei vari regolamenti è in RAC, pp. 174 sgg.

due segretari (su dodici) che ad uno stipendio annuo di 4400 lire sommano un assegno di 1200 lire, due vice segretari di 1<sup>a</sup> classe (su otto) con stipendio di 3600 lire a cui si aggiungono 600 lire, e così di seguito. In proporzione le fasce con le retribuzioni più basse risultano penalizzate. C'è da aggiungere che gli importi degli extra, scendendo nella scala dell'organico, si riducono sensibilmente<sup>23</sup>.

Le cifre, in realtà, sembrano ridimensionare l'utilizzazione che l'Inchiesta fa di questi dati all'interno del discorso sulla cattiva amministrazione e le pratiche clientelari. Saredo enfatizza la critica ad un uso bensì indiscriminato dei pagamenti fuori busta paga, che però, abbiamo visto, interessa meno di un quarto del personale, per un importo che supera di poco il 5 per cento del totale della spesa per le retribuzioni degli impiegati, e che rappresenta il 22 per cento del totale degli stipendi dei beneficiari. La Commissione sottovaluta viceversa le possibili ragioni che giustificano queste integrazioni di salario, per mansioni superiori svolte nei vari uffici, nella quasi totalità dei casi, o per lavori straordinari.

Al di là dei dati sull'organico, è da valutare quel che dicono le nostre fonti sui comportamenti degli impiegati, aspetto evidentemente centrale della denunciata corruzione dell'ente locale. A leggere i vari regolamenti approvati dall'amministrazione comunale lungo l'arco di quarant'anni di esperienza unitaria<sup>24</sup>, si percepisce l'esistenza di un doppio binario su cui si snoda la vicenda umana e professionale degli impiegati comunali. C'è un binario istituzionale regolato appunto dalle norme, che con periodiche modifiche adegua i regolamenti al progressivo decentramento di molte funzioni nell'ottica di ottenere servizi più efficienti, secondo gli orientamenti prevalsi a livello nazionale. C'è poi l'organizzazione concreta degli uffici che cammina su un binario parallelo a quello istituzionale, con il quale sembra non avere punti di contatto, che nel suo percorso disegna contesti tanto differenziati quanto confusi, dove agiscono un notevole numero di persone a vario titolo e di varia formazione, in apparenza senza una unitaria regia. Secondo l'impressione che viene dalle nostre fonti, il binario istituzionale risulta del tutto astratto, l'altro è affollato da una bassa manovalanza non istruita, piccoli impiegati, funzionari, professionisti, guardie municipali, inseriti in reti clientelari, che, con una certa disin-

<sup>1</sup> ACS, CRIN, b. 6.

<sup>2</sup> A margine di questa vicenda c'è un commento espresso dalla Commissione sulla procedura accettata dal segretario generale del Comune, che si ritiene «non risolve affatto la questione, anzi la svia, accettando per l'impiegato in questione l'aspettativa non cesserebbe

volutura, esercitano nel lavoro pubblico pratiche illegali o manipolatorie, in una logica privatistica e di legittimazione dell'esistente.

#### 4. *Le mille risorse degli impiegati comunali napoletani.*

Arturo La Pegna è uno dei tanti impiegati di concetto del Comune di Napoli, sconosciuto ai più. Il 14 marzo 1901 una lettera anonima inviata all'on. Saredo lo accusa di avere una doppia occupazione presso il Comune e presso la Biblioteca comunale, come dipendente provinciale: aveva evidentemente il dono dell'ubiquità in due amministrazioni pubbliche dove vigeva lo stesso orario di lavoro; doppia attività che peraltro La Pegna esercitava da moltissimi anni<sup>1</sup>. Degno di nota è l'atteggiamento che egli assume quando gli viene contestata questa sua anomala posizione. Invitato dalla Commissione ad optare per uno dei due impieghi, inoltra dapprima una domanda di collocamento a riposo per infermità, respinta perché non sussistevano le condizioni previste dalla legge. In seguito presenta istanza per ottenere tre mesi di aspettativa per motivi di salute, infine chiede di essere messo in pensione per il lavoro esercitato presso il Municipio dal momento che ha accumulato circa 30 anni di servizio, ed opta per il lavoro di biblioteca: in questo modo potrà continuare a percepire due salari, l'uno sotto forma di pensione, l'altro quale compenso di una attività che svolge. La vicenda raggiunge il colmo quando, asserendo di aver prestato *diligente* servizio, La Pegna rivendica il diritto – che gli verrà concesso – di sospendere la scelta per sei mesi, avvalendosi di una distorta interpretazione della legge e continuando a prestare servizio presso le due amministrazioni<sup>2</sup>.

Antonio Bruno è soltanto un usciere municipale, quindi un salariato, ma riveste anche l'incarico di portiere presso l'Archivio notarile<sup>3</sup>. Né si tratta di casi isolati: ben trentadue impiegati comunali risultano, all'atto dell'approvazione dell'ultimo regolamento nel 1898, in servizio anche presso altre amministrazioni ed ancora nel 1900 questa si-

di essere dipendente del Comune e della Provincia» (ivi). La storia dell'impiegato La Pegna è citata anche nella relazione finale: RAC, pp. 281-2.

<sup>3</sup> ACS, CRIN, b. 6.

<sup>4</sup> RAC, pp. 279-80.

<sup>5</sup> Ivi, p. 176.

<sup>6</sup> Cfr. «Il Corriere» del 22 ottobre 1901 (già cit. alla nota 6, secondo paragrafo). Nella sua deposizione l'on. Altobelli ricorda che durante la sua inchiesta del 1896 aveva denuncia-

tuazione permane per dieci dipendenti<sup>4</sup>, nonostante lo vietasse la normativa. Già nel regolamento del 1879, all'incompatibilità affermata sin da quello del 1867 «dell'ufficio municipale con l'esercizio d'una professione, industria o commercio, si aggiungeva opportunamente quella con altri uffici retribuiti dallo Stato, dalla Provincia, o da qualunque altra pubblica Amministrazione»<sup>5</sup>. Sorprendono in particolare i casi dei giornalisti Rosolino de «Il Mattino» e Rota de «Il Paese», che risultano anche dipendenti comunali, e certamente non possono godere di un complice anonimato<sup>6</sup>. Anche dunque persone inserite in contesti lavorativi significativi, come i giornalisti, vanno alla conquista di un posto di impiegato comunale e quindi lo difendono ad oltranza. Le motivazioni saranno più di una: le basse retribuzioni dell'impiego municipale e/o del lavoro pubblicistico, l'opportunità di un lavoro stabile in un mercato del lavoro poco dinamico, ma soprattutto il non voler rinunciare ad un'attività che occupa un posto strategico, svolgendosi a contatto con il potere politico cittadino<sup>7</sup>.

Attraverso gli anonimi arrivano alla Commissione numerose informazioni anche su altri tipi di irregolarità. Non sembra di scarso rilievo la situazione di tal Vincenzo Romano, che aveva scontato otto giorni di reclusione «per oltraggio con parole ed atti», come risultava dal suo certificato penale allegato alla documentazione dell'Inchiesta<sup>8</sup>. Presumibilmente le denunce anonime coprono anche vendette personali frutto di invidie maturate all'interno del luogo di lavoro, ma met-

to che un cronista de «Il Mattino», tal Colella, risultava impiegato di concetto presso il Comune (ACS, CRIN, b. 5, verbale n. 32).

<sup>7</sup> Musella (*Individui, amici, clienti* cit., p. 161) vede la collocazione strategica degli impiegati comunali nel clientelismo urbano: «A Napoli vi erano almeno 50 000 persone, dal fruttivendolo al presidente di una società tranviaria, dal "maruzzaro" al proprietario del caffè Storace, dal maestro elementare al rettore dell'università che per una ragione o per l'altra finivano per doversi rivolgere al municipio. Di qui l'importanza dell'impiegato: mentre i capi dall'amministrazione, infatti, cambiavano, gli impiegati restavano». Musella riprende qui Salvemini, che appunto intorno alla nostra vicenda, nello scritto *La questione di Napoli (1900)*, notava come qui vi fosse una quantità di persone di tutte le estrazioni sociali che *per una ragione o per l'altra* finivano per avere contatti con il municipio, i cui impiegati grazie alla stessa stabilità della collocazione burocratica diventavano intermediatori indispensabili *in tutti gli atti della vita amministrativa e sociale in genere* (in *Il Mezzogiorno e la democrazia italiana*, in *Opere* di Gaetano Salvemini, a cura di G. Arfé, iv, 2, Milano 1963). Analogamente, per i Comuni siciliani si sottolinea il prestigio del posto pubblico, che attirava folte schiere di pretendenti tra cui non pochi possidenti, in Iachello e Signorelli, *Borghesie urbane* cit., p. 145.

<sup>8</sup> ACS, CRIN, b. 5.

<sup>9</sup> Lettera protocollata inviata a S.E. il Comm. Presidente della Commissione d'Inchiesta, *ibid.*

<sup>10</sup> Il segretario generale D'Orlando coglie l'occasione per offrire a Saredo la propria collaborazione affinché si cambi sistema: «Mi permetto quindi pregarla di volere, nell'interesse

tono pur sempre in luce situazioni discutibili, contesti confusi, uffici frequentati da strani personaggi che esercitano attività non del tutto lecite, collaterali alle funzioni amministrative pubbliche o addirittura sostitutive. Per questa parte del materiale archiviato dall'Inchiesta è bene diffondersi sulle informazioni che vengono da singoli casi, poiché descrivono con qualche precisione il sistema di corruzione diffuso, che potrebbe risultare uno stereotipo della vulgata.

Un certo signor Pompeo Petix, il 26 febbraio 1901, invia alla Commissione un esposto per denunciare un abuso che si perpetua all'interno degli uffici comunali nei suoi confronti. Petix riferisce di avere uno studio in piazza Mercato 218 e di essere in continuo contatto con le autorità politiche e municipali della 6ª sezione. I lamentati abusi risalgono ad una vicenda verificatasi appena un mese prima, allorché l'impiegato de Laurentis della 6ª sezione

faceva richiesta di autenticare dal notaio dello studio suddetto un'atto [sic] che egli esibiva, e tale autentica ed onorario del notaio, voleva che ne fosse esentato, a tale proposta lo esponente gli fece notare che pure avendo tutti i possibili riguardi verso di lui, non di meno non era possibile fargli godere tale esenzione a meno che [sic] non lo avesse sborsato di propria tasca; a seguito di che il troppo lodato impiegato non lascia in ogni tempo di fare abusi sull'esponente, sia ritardando il rilascio dei documenti che si chiedono, sia negandosi a compiere atti che rispondono alle disposizioni di legge<sup>9</sup>.

Petix lamenta infine l'ultimo abuso subito, il rifiuto di rilasciargli un certificato, che ha potuto ottenere solo recandosi presso gli uffici centrali del Municipio. L'accertamento amministrativo richiesto dalla Commissione produce la risposta del segretario generale del Comune Michele D'Orlando, che difende l'operato dell'impiegato de Laurentis e prospetta un'altra dinamica dei fatti:

Il Petix, come risulta dalle informazioni fornite dall'autorità di P. S., è uno di quei volgari faccendieri che speculano sulla ignoranza e sulla dabbenaggine della povera gente, a cui trova modo di estorcer denaro, persino per il rilascio di certificati di povertà. Egli ha come centro di sue operazioni una baracca appoggiata alla fontaniera di Piazza del Carmine, e s'ignora se paghi o meno la relativa tassa di occupazione, baracca ch'egli si permette di qualificare: *Studio di affari giudiziari, amministrativi e notarili*. Ben vero egli ha tentato più volte trarre in inganno l'ufficio cercando far comparire povero chi realmente non lo era, o di buona condotta qualche pregiudicato. Di fronte al quale procedere, non può certamente l'ufficio riconoscere ed autorizzare un affarismo compromettente la dignità degli impiegati e dell'amministrazione<sup>10</sup>.

del buon andamento del servizio e pel buon nome dell'Amministrazione, autorizzarmi perché, pure concedendosi agli interessati, che per avventura fossero impediti, il diritto di mandare persona di loro fiducia pel disbrigo di pratiche d'ufficio, siano assolutamente allontanati quegli intermediari che per precedenti cattivi, possano ritenersi di pregiudizio morale e ma-

La cattiva reputazione di un Petix non basta peraltro a salvare de Laurentis, che in un altro verbale appare querelato da tal De Cicco. La dichiarazione del segretario generale del Comune, se non chiarisce la vicenda tra Petix e de Laurentis, apre uno squarcio sul riprovevole modo di funzionare dell'ufficio, affollato dai canonici *faccendieri*, che mediano in questo caso tra l'ufficio comunale e quanti richiedono i certificati di povertà necessari per l'assistenza e pratiche pubbliche svariate. Saredo è particolarmente severo nel giudicare i faccendieri, che chiama a sua volta *interposta persona*, e che rappresenterebbero una delle conseguenze dello sviluppo dell'*alta camorra*<sup>11</sup>:

Con lo sviluppo della camorra, la nuova organizzazione elettorale a base di clientele, di servizi resi e ricambiati in corrispettivo del voto ottenuto, sotto forma di protezione, di assistenza, di consiglio, di raccomandazione, rese possibile anche lo sviluppo della classe dei faccendieri o intermediari<sup>12</sup>.

La manipolazione delle norme come sistema aveva una recente esemplificazione nell'uso-abuso dei regolamenti, di cui come si è già detto l'Inchiesta ricostruisce la sequenza nei decenni postunitari, per dedicarsi ad un approfondito esame dell'ultimo, del 1898<sup>13</sup>. Soffermia-

riale per le parti e per l'ufficio stesso» (rapporto inviato dal Segretario generale reggente del Comune di Napoli al Comm. Presidente della Commissione d'inchiesta, 13 marzo 1901, ivi).

<sup>11</sup> Riprendiamo il passo, sovente citato nella letteratura: «In corrispondenza alla *bassa camorra* originaria, esercitata sulla povera plebe in tempi di abiezione e di servaggio, con diverse forme di prepotenza si vide sorgere un'*alta camorra* costituita dai più scaltri ed audaci borghesi [...] che riuscirono a trarre alimento nei commerci e negli appalti, nelle adunanze politiche e nelle pubbliche amministrazioni. [...] Quest'*alta camorra*, che patteggia e mercanteggia colla bassa, e promette per ottenere, e ottiene promettendo, che considera campo da mietere e da sfruttare tutta la pubblica amministrazione, come strumenti la scalrezza, la audacia e la violenza, come forza la piazza, ben a ragione è da considerare come il fenomeno più pericoloso, perché ha ristabilito il peggiore dei dispotismi, elevando a regime la prepotenza, sostituendo l'imposizione alla volontà, annullando l'individualità e la libertà e frodando le leggi e la pubblica fede» (RAC, pp. 49-50).

<sup>12</sup> La relazione finale dedica un paragrafo a questi soggetti: «La corruzione elettorale poi sopravvenne a rendere non solo possibile, ma addirittura indispensabile l'intermediario in tutti gli atti della vita amministrativa e sociale in genere. È questo caratteristico elemento, che sorse da tutti i ceti, esplicando nelle forme più svariate la sua attività, specialmente all'ombra degli uffici giudiziari e amministrativi, dalla ignoranza e buona fede altrui trasse forza e profitto e fu incentivo e fomite di corrottele. Riconosciuto e tollerato, come se autorizzato, esso divenne potente quanto e forse più del camorrista, perché venne a inframmettersi in tutti gli atti della vita civile fra il cittadino e la giustizia, fra il cittadino e l'Autorità, fra il cittadino e l'Amministrazione [...]. Così invece d'essere più il faccendiere desiderato, voluto o per ignoranza propria o per vero bisogno, fu l'interposta persona, impostasi a fine di utilità o di lucro, l'intermediario interessato» (ivi, p. 50).

<sup>13</sup> *Ivi*, pp. 159-327.

<sup>14</sup> Solo Palermo e Venezia tra i grandi Comuni italiani avevano istituito questa figura professionale (ivi, p. 181).

<sup>15</sup> Si tratta di Pasquale Borrelli (addetto al segretariato generale), Nicola Majo (III Ufficio) e Alberto Barbatì (ragioneria) (ivi, p. 189).

moci qui sui criteri adottati per l'organico e la loro esecuzione. Le intenzioni, lo abbiamo già sottolineato, erano le migliori, si voleva cioè caratterizzare il nuovo organico per capacità ed efficienza: nuove figure, come il vice-segretario generale, erano state istituite tenendo conto delle particolari esigenze di un Municipio così grande<sup>14</sup>. All'atto dell'applicazione però le direttive vengono disattese; si comincia con l'aggirare il divieto di collocare nella pianta organica il personale straordinario; si prosegue con modifiche che rendono meno rigorose le normative sui concorsi. Il colmo lo si raggiunge con la commissione che deve inquadrare il personale nella nuova pianta: la compongono infatti solo tre impiegati, «tre ufficiali d'ultima classe»<sup>15</sup>. Le proposte di questa commissione, approvate in prima istanza dalla Giunta, quando giungono alla ratifica finale del Consiglio subiscono profonde modifiche, frutto di una corsa alla raccomandazione che vede impegnati tutti i consiglieri comunali. Saredo sottolinea la partecipazione dell'intero Consiglio a questa sorta di gara che finisce per stravolgere l'intero organigramma, al punto che i migliori impiegati si ritrovano nelle qualifiche più basse, mentre i più raccomandati fanno dei veri e propri balzi in avanti nella scala gerarchica<sup>16</sup>.

Di grande interesse è la documentazione puntigliosamente raccolta dall'Inchiesta sui pochi concorsi che si tengono in applicazione della nuova pianta organica (per un posto di vicesegretario generale<sup>17</sup>, due posti d'ispettore per le tasse e altri servizi comunali, trenta di ufficiale di concetto; un esame di idoneità per ufficiale d'ordine). Nell'espletamento di questi concorsi emerge con estrema chiarezza come i meccanismi clientelari ne inficino la regolarità. Si va dai verbali redatti in modo inesatto, ad una valutazione delle prove da parte dei commissari che non tiene in alcun conto il giudizio degli esperti<sup>18</sup>, a svariati casi di favoritismo e vere e proprie manipolazioni in termini di punteggio, che verranno

<sup>14</sup> Ivi, pp. 198-9.

<sup>17</sup> Al concorso partecipano solo 5 dei 12 segretari, e l'unico documento che la Commissione Saredo rintraccia è quello relativo alla deliberazione della Giunta, molto succinto: «Ritenuto che tra i titoli e documenti dei detti segretari, quelli del cav. Michele D'Orlando sono meritevoli di maggiore considerazione, pur non essendo privi d'importanza quelli degli altri richiedenti, la Giunta delibera proporsi la nomina di D'Orlando.» (ivi, p. 203).

<sup>18</sup> Nel valutare la prova scritta del concorso a 30 posti di ufficiale di concetto, il prof. Biamonte propone di promuovere 12-18 candidati; la commissione ne ammetterà all'orale 200, giustificando questa scelta con l'altissimo numero dei concorrenti (ivi, p. 225; ACS, CRIN, b. 4).

<sup>19</sup> Nell'ultima parte del capitolo dedicato ai concorsi, la relazione finale esamina i casi di quegli impiegati degni di menzione, che erano stati penalizzati dalle varie manipolazioni dei recenti concorsi (RAC, pp. 255 sgg.).

<sup>20</sup> Il beneficiario è Ernesto Serao, redattore del giornale amico «Il Mattino» (ACS,

no fuori attraverso ricorsi e reclami<sup>19</sup>. Il sindaco Summonte, per esempio, si rende responsabile di aver accettato la domanda di un candidato presentata due mesi e mezzo dopo la data di scadenza e di averla inserita all'atto dell'espletamento del concorso<sup>20</sup>. Fatto sicuramente inaudito, lo stesso sindaco ammette di aver cambiato il giudizio e il voto a un candidato bocciato alla prova scritta, per consentire la sua assunzione<sup>21</sup>.

Va detto che nella nostra documentazione non abbiamo indicazioni precise sul prezzo della corruzione per l'ingresso o i favoritismi nell'impiego comunale. La vulgata della corruzione esce però più che confermata dalle migliaia di lettere raccolte durante l'Inchiesta e archiviate, dagli esposti che intervengono su questo o quell'aspetto dell'amministrazione comunale, ai biglietti di segnalazione in cui si chiedono favori, si raccomandano gli impiegati per cambiargli incarico o ufficio<sup>22</sup>. Si tratta di un materiale interessante per lo studio del clientelismo urbano, poiché illustra la fitta mobilitazione di relazioni intorno alla risorsa impiego comunale: lavoro perfino mal pagato, a sentire lo stesso Saredo, ma intorno al quale viene alla luce un sistema redistributivo alternativo<sup>23</sup>, che passa per i citati «faccendieri», mediatori dello scambio tra i cittadini e l'ente comunale, o attraverso altre reti sociali.

Per sfruttare questa parte della documentazione nei suoi aspetti qualitativi, possiamo citare uno dei primi esposti inviati a Saredo, che porta la firma di due impiegati e ha come intento espressamente dichiarato l'offerta di collaborazione all'illustre commissario, «perché sappia in quale ambiente si trova e provveda a migliorare i servizi»<sup>24</sup>. In realtà l'esposto è una lunga sequela di accuse contro altri impiegati della segreteria generale, a cominciare dall'ufficio del sindaco, dove due loschi personaggi, già membri della commissione per la revisione della pianta organica del 1898, utilizzano la propria posizione per scambiare favori,

CRIN, b. 4).

<sup>21</sup> Del gravissimo illecito, a favore di tal Guglielmo D'Ambrosio, ci informano due degli stessi commissari, il cav. Calvino e il prof. Biamonte, che nella deposizione per l'Inchiesta Saredo ricordano di aver giudicato il candidato *disapprovato con voti 6* e di aver trovato nel verbale finale del concorso la valutazione *approvato con voti 15*. Summonte non potrà non assumersi davanti alla Commissione Saredo la responsabilità di quest'atto (*ibid.*).

<sup>22</sup> ACS, CRIN, b. 14.

<sup>23</sup> Cfr. P. Macry, *Circuiti redistributivi di una città ottocentesca*, in «Quaderni Storici», 1996, 91, pp. 73-4.

<sup>24</sup> La lunga lettera-esposto indirizzata a Saredo è firmata in calce da Vincenzo Mauriello e Luigi Gallo (ACS, CRIN, b. 6).

<sup>25</sup> «Il Gabinetto del sindaco Summonte doveva essere spazzato al primo giungere della S.V perché quelli che vi stanno sono persone contaminate! La missione principale di quei signori è di fare gli *spioni*; ed infatti essi, o direttamente, od indirettamente fanno sapere, giorno per giorno ai loro antichi padroni quello che ora si fa. *Il Miniero ed il Borrelli* poi paurosi

compensando con relazioni di potere i propri demeriti professionali e sfruttando ogni risorsa aggiuntiva a fini di nepotismo<sup>25</sup>. Nella denuncia faziosa c'è anche spazio per una battuta folcloristica sulla cultura della superstizione diffusa tra i napoletani:

Il *Borrelli* ha il solo merito di tenere il gobbo, e perché il Summonte era superstizioso e credeva agli scongiuri voleva tenerlo sempre attorno a sé per toccargli il gobbo tutte le volte che doveva fare un affare, sicché se gli si affezionò, dopo molte buone vincite ed in premio gli dette la promozione a Vicesegretario. Costui divenne presto l'intermediario di d'Amelio, il quale otteneva posti e favori sapendo sempre da Borrelli quali posti erano disponibili e che ci era da fare<sup>26</sup>.

Nel lungo esposto i due impiegati passano a denunciare anche altri colleghi, i quali più che macchiarsi di colpe specifiche hanno goduto di trattamenti di favore, grazie anche a «meriti di partiti», nonché vari casi di impiegati-giornalisti<sup>27</sup>. Presumibilmente anche per trovare ri-

e sospettosi quali sono di essere soppiantati da qualcuno dei pochi veramente onesti, intelligenti e buoni impiegati cercano di spargere zizzanie contro costoro e ricorrono a tutti i mezzi, non escluse le denunce; anzi vanno dicendo sottovoce ai loro fidati che... quanto prima si vedranno i cambiamenti di questo e di quello impiegato. Il fatto vero si è questo: che tutti e due loro hanno spadroneggiato fino ad ora, accumulando per sé tutti i proventi e gli onori». I linguaggi faziosi lasciano correre numerose informazioni sulle malefatte correnti: «*Miniero* poco sa scrivere e pochissimo sa leggere, eppure tanto ha saputo fare lo strisciante con l'ex segretario Cammorota da farsi passare segretario, e poi tiene l'assegno e la conciliazione, e fino a poco fa teneva anche altro impiego alla Congrega di S. Giuseppe; inoltre è segretario del Museo Filangieri. Per suo onore ha tenuto sempre una guardia municipale per servizio privato, che accompagnava i figli alla scuola e al passeggio; dappiù ha ottenuto l'impiego del figlio nel censimento, mentre non presta poi servizio, tanto è vero che frequenta il Liceo Cirillo; anzi fino a poco tempo fa aveva pure lezioni particolari sopra al Municipio, dove ci era un tavolino appositamente per lui. Ed ancora più lo stesso *Miniero* ha pensato pure per l'amante di una sua figlia, il futuro genero, e lo ha fatto nominare assistente tecnico, senza concorso con falsi titoli. Oltre all'assegno, per ogni piccola cosa, si hanno preso gratificazione; e poi tiene anche un assegno per spese di ufficio, mentre invece tutto si fanno fornire dallo economo» (ivi).

<sup>26</sup> Ivi.

<sup>27</sup> «Alberto Barbato invece di essere destituito, come risultava dall'inchiesta fu promosso Vicesegretario per merito! Ma come ciò non bastasse si destinò ad un ufficio che sta chiuso, cioè alla revisione dei conti, dove bisogna andare per vedere se ha messo mai piede un impiegato, e dove Barbato non ha certamente mai scritto nulla; ma vi è più ancora: a costui, perché non fa nulla pel Municipio si continua a passare un assegno personale per un altro incarico irrisorio, cioè quello di custode della Pianta di Napoli! Altro che ruberie. [...] Vi è poi il cav. Giordano che tiene pure l'assegno e tiene altri tre impieghi. [...] Vi è Tommaso Ferrara che viene a mezzogiorno e se ne va più tardi e tiene 100 lire al mese in più dello stipendio, senza fare nessun lavoro straordinario. Vi è il segretario Belucci che pure tiene l'assegno senza nessuna ragione ed anche il segretario Gessari tiene un forte assegno, per soli meriti di partiti e di favori personali. Molti impiegati sono giornalisti cioè Simonelli-Serao-De Martino-Brombeis ecc.ecc» (ivi). Alberto Barbato (cfr. nota 2 paragrafo successivo) è un impiegato che, come vedremo, riveste la importante funzione di tesoriere della Associazione degli impiegati.

<sup>28</sup> ACS, CRIN, b. 6.

<sup>29</sup> Tre impiegati sono detti «intimi dell'onorevole Attanasio», tre «amici di Summonte», due sono indicati come fidati dell'ex assessore Puoti, uno è raccomandato da Campolattaro, uno dall'ex- assessore Contreras; infine i deputati Billi, Aliberti e Casale hanno, secondo la

scontri alla mole delle informazioni di questo genere pervenute, faziose eppure quanto mai realistiche, la Commissione non mancò di avvalersi della cooperazione della Questura. Nella documentazione dell'Inchiesta ci sono alcune indagini tese a verificare se una serie di assunzioni fossero state il frutto di nepotismo, di scambi elettorali e più in generale di rapporti clientelari tra gli amministratori inquisiti e gli impiegati. L'indagine, che riguarda gli anni 1893-99, si propone infatti di scoprire

se tra gli impiegati indagati ed il partito del sindaco del tempo e con altri amministratori e funzionari del Comune nonché col deputato Casale e i suoi aderenti esistono relazioni di amicizia, parentela; se per essere ammesso all'esame ed ottenere l'approvazione abbia promesso o pagato delle somme e a chi<sup>28</sup>.

La documentazione archiviata conserva le informazioni su trentotto persone, più o meno giovani, entrate a vario titolo a lavorare negli uffici comunali dopo il 1893. Di questi ventuno non risultano avere *aderenze o relazioni spiccate* con esponenti politici, sei risultano essere figli di altri impiegati, per gli altri undici si parla di amicizie e rapporti con deputati ed ex assessori<sup>29</sup>. Le storie di questi ultimi sono passate attraverso piccoli incarichi straordinari, effettuando quindi la scalata al posto di impiegato, con percorsi spesso lenti. Tal Vincenzo Longobardi, *influyente elettore del Casale* come suggerisce la Questura, è nato nel 1855 ed è stato straordinario per un certo numero di anni negli uffici tecnici municipali. Straordinario in diverse sezioni municipali della città risulta pure Giuseppe D'Albero, quarantenne, definito *protetto dall'ex assessore Puoti che fu componente della commissione d'esami* per l'inquadramento del 1898<sup>30</sup>.

Diverso appare il caso dei figli di impiegati che vengono inseriti negli uffici comunali come veri e propri aiutanti del proprio genitore per poi seguire un percorso più o meno canonico, in cui si passa da

Questura, ciascuno sistemato un loro elettore (ivi). Per quanto riguarda i sei casi di nepotismo accertati da quest'indagine (la pratica doveva certo essere diffusa), si segnala Pompilio D'Orlando, figlio del segretario generale Michele D'Orlando che abbiamo già incontrato, il quale ha 29 anni ed è stato straordinario presso varie sezioni del Comune. Anche gli altri casi riguardano le fasce medie e superiori dell'impiego. Mario Barone, giovane di 24 anni, è figlio di Girolamo, impiegato comunale al Vomero; aiuta il padre nell'attività lavorativa. Analoghe informazioni riceviamo per altri 4 casi (ivi).

<sup>30</sup> Ivi. La Questura documenta altri casi di impiegati «intimi» o «protetti» da Atanasio e Summonte: lo scritturale Gaetano Iannucci; il bidello Luigi Comencini; l'impiegato addetto a vari servizi pubblici Gustavo Truppi.

<sup>31</sup> Cfr. i casi di nepotismo citati nella nota 29. Analoghe consuetudini si segnalano in Sicilia: «Molti impiegati considerano l'impiego non solo come proprietà loro personale, ma anco per proprietà di famiglia, pel figliuolo che già lo accompagnava in ufficio e teneva per fermo fosse suo successore» (cit. in Iachello e Signorelli, *Borghesie urbane* cit., p. 148).

piccoli incarichi straordinari all'entrata stabile negli organici comunali. Questa pratica, accettata o subita dal Comune che evidentemente non riesce a controllare il lavoro dei vari uffici centrali o sezionali, risulta diffusa tra gli impiegati ed attesta la capacità di esercitare un certo potere<sup>31</sup>. Un certo potere senza dubbio lo manifestano in ambito elettorale, nei classici scambi clientelari con gli esponenti politici, grazie alle stesse possibilità di influenzare un certo numero di voti<sup>32</sup>, le quali fanno di un Vincenzo Longobardi l'*influyente elettore del Casale*, che dice la Questura. La documentazione offerta dall'Inchiesta Saredo lascia trasparire come gli impiegati abbiano conquistato nei confronti delle autorità municipali un'autonomia di azione non indifferente, utilizzata sia per strategie di difesa individuale, sia per un forte corporativismo di categoria.

##### 5. *Categoria debole, organizzazione forte: l'Associazione degli impiegati comunali di Napoli.*

«Onorevole Commendatore, presidente della Giustizia ed Onestà delle amministrazioni di Napoli», esordisce una lettera inviata a Saredo da un non meglio identificato *impiegato nemico della passata amministrazione Sommontiana*<sup>1</sup>, che chiede di indagare sull'Associazione degli impiegati comunali. Le accuse che l'anonimo muove nei confronti di questo organismo sono tante:

Una grave frode, bene organizzata, esiste nella Associazione degli impiegati comunali.

*Trecento e più soci*, che ciascuno corrisponde annualmente oltre di lire 60, cioè L. 24 per retta mensile e L. 36 per anticipo di stipendio, con un reddito annuo di oltre L. 18 000, l'Associazione medesima avendo 17 anni di vita, dovrebbe avere un attivo di oltre 300 000 lire, non volendo tener conto di altri cespiti, assicurazione di vita, rivendita di carte inservibili, oggetti rinvenuti preziosi, che il municipio dona all'associazione, e gli interessi del 24 per cento sulle somme anticipate, ebbene l'associazione in parola non possiede che un 50 000 lire!

La giustizia della S.V. Onorev.a dovrebbe mettere il dito in tale piaga cancerosa, e che non possono fare i pochi impiegati bisognosi, distruggendosi così la banca-usura-Barbati-Casale.

<sup>31</sup> Gli elettori napoletani iscritti alle liste per le elezioni politiche del 1900 sono 29 837, per le elezioni amministrative 32 686, su una popolazione di 560 219; i votanti nelle politiche del 1900 sono 15 488 (ACS, CRIN, b. 8, All. II).

<sup>1</sup> La lettera anonima, inviata il 13 giugno 1901, è archiviata in ACS, CRIN, b. 7, f. lo 1.

<sup>2</sup> Ivi. È interessante chiarire il riferimento a «la banca-usura-Barbati-Casale». Barbati (che abbiamo già incontrato in un altro esposto di denuncia, cfr. nota 27 paragrafo 4) è il tesoriere dell'Associazione degli impiegati, di cui l'on. Casale è stato presidente. Le banche-usura sono loschi organismi finanziari che nel 1866-70 rastrellarono un'enorme quantità di

Basterebbe disporre al Tesoriere di pagare gli stipendi agl'impiegati, senza ritenuta alcuna per parte dell'associazione, tanto più che molti impiegati si trovano col quinto già sequestrato e quindi la Ragioneria non dovrebbe fare altra ritenuta contraria allo spirito della Legge del 1888. Benedetta Ragioneria! In ultimo si vuole che le *spese della causa Casale*, furono sostenute, per intrighi di Barbati, dalla suddetta Associazione: ecco perchè Barbati venne nominato vice segretario. Oh benedetta camarilla Barbati-Casale-Summonte-compagnia, e relativo organico del personale!...

*Il locale di Tarsia, perchè non si toglie all'associazione?* Quante altre cose vi sarebbero, ma la S.V. Onorev.ma non ha bisogno di iniziativa, continua la battaglia principciata e sarà benedetto e lodato da tutti gli uomini onesti.

*Facias sicut Deus expulsi ab Templo Phariseos<sup>2</sup>.*

La lettera riporta i tratti salienti della storia di questa Associazione degli impiegati, che assume una rilevanza notevole nella vicenda d'insieme degli impiegati comunali napoletani lungo gli ultimi decenni. L'organizzazione nasce come società di mutuo soccorso agli inizi degli anni ottanta, appena dopo l'approvazione di uno dei tanti regolamenti dell'organico, seguendo del resto la più generale tendenza allo sviluppo delle società di mutuo soccorso e miglioramento, come si vede anche dagli scopi inseriti nello statuto: assistenza dei soci malati, aiuti alle famiglie dei soci morti, anticipazione di stipendi, concessione di prestiti<sup>3</sup>. Ci si prefigge in generale

di agevolare i compiti amministrativi che potessero occorrere nell'interesse dei soci e di concorrere con ogni mezzo morale, di cui si può disporre, al miglioramento economico della classe; ed infine di far partecipare i soci a tutti quei

piccolo risparmio promettendo tassi di interesse altissimi, per chiudere con un buco di circa 40 milioni (cfr. M. Marmo, *La strana forma del credito. Cultura urbana e autorità liberale nella vicenda delle banche-usura.*, in Macry, Massafra (a cura di), *Fra Storia e Storiografia* cit.; P. Frascani, *Mercato e commercio a Napoli dopo l'Unità*, in Macry, Villani (a cura di), *La Campania* cit.; G. Moricola, *Usurai, prestatori, banchieri. Aspetti delle relazioni creditizie in Campania durante l'Ottocento, ibid.*).

<sup>3</sup> Cfr. *Associazione degli impiegati comunali di Napoli. Statuto e Regolamento interno per la sede sociale*, ACS, CRIN, b. 7, f.lo 4. La prima notizia dell'associazione viene riferita genericamente ai primi anni ottanta, senza precisare se prima o dopo l'allargamento del suffragio, che in via generale favorisce l'espansione mutualistica (per il mondo operaio napoletano, cfr. M. Marmo, *Il proletariato industriale* cit.). C'è da dire che negli stessi anni ottanta a Napoli si verifica un notevole sviluppo anche dell'associazionismo delle élites legato soprattutto alla sociabilità (cfr. D. L. Caglioti, *Associazionismo e sociabilità d'élite a Napoli nel XIX secolo*, Napoli 1996). All'interno del mondo impiegatizio, l'associazione napoletana sembra precoce: Melis vede un'affermazione consistente di associazioni nell'impiego statale e comunale solo nei primi anni del nuovo secolo (cfr. Melis, *Storia dell'amministrazione* cit., pp. 217-8). Per gli stessi anni Romanelli valuta debole l'associazionismo comunale, peraltro poco studiato, anche a causa degli indirizzi operaisti della storiografia (*Sulle carte interminate* cit., pp. 275-6).

<sup>4</sup> *Associazione degli impiegati comunali di Napoli. Statuto e Regolamento* cit.

<sup>5</sup> Cfr. l'art. 4, al capo II dello statuto (ivi).

<sup>6</sup> Nella documentazione archiviata c'è un'altra lettera anonima, che lamenta il prelievo automatico della quota di iscrizione più che l'ammontare dell'importo. Si legge infatti: «La

vantaggi, che potessero essere accordati all'Associazione<sup>4</sup>.

Se questi sono gli scopi legittimi che fondano l'associazione, l'effettiva storia ci si chiarisce a partire dal 1898, quando viene approvato un nuovo statuto e un regolamento interno che produce un riassetto anche in relazione alla nuova pianta organica del Comune. Saredo percepisce l'importanza e il potere che quest'organizzazione ha assunto con il passare degli anni sia nei confronti dell'Amministrazione comunale, sia dei dipendenti stessi, in funzione del progressivo aumento di potere, che l'anonimo ben sottolinea.

La lettera-espòsto, come la citazione latina finale rende evidente, viene da un impiegato abbastanza colto, che denuncia le contraddizioni presenti in questo organismo, alludendo a vere e proprie frodi. La più evidente è l'alta quota associativa, che prevede la trattenuta automatica da parte dell'amministrazione comunale, da versare poi direttamente al tesoriere dell'Associazione, oltre a una tassa di ammissione che può essere anche rateizzata<sup>5</sup>. In realtà questa alta tassa di iscrizione concede l'accesso a una serie di benefici non trascurabili sul piano economico: il più evidente è l'accesso agevolato e garantito a forme di prestito di varia natura. Si va dalla concessione del quinto di stipendio, a prestiti ottenuti presso privati, garantiti appunto dall'amministrazione comunale, da restituire con trattenute mensili automatiche sullo stipendio concordate con l'associazione.

L'aderire all'Associazione diventa, per chi necessita di entrate aggiuntive allo stipendio, quasi un obbligo. E se ci sono alcuni impiegati che protestano, come il citato anonimo perché forse ha dovuto subire qualche contrarietà, o più semplicemente non ha bisogno di integrazioni salariali e quindi non trova vantaggi corrispettivi agli alti contributi, ci sono molti altri dipendenti comunali che farebbero di tutto pur di essere ammessi nell'Associazione<sup>6</sup>. Gli atteggiamenti sospettosi

Cassa del Comune versa al Cassiere dell'Associazione l'ammontare delle quote ritenute dagli impiegati soci. Ora si chiede se sia legale? non essendo elevato a *ente giuridico* l'Associazione, se domani per una qualsiasi causa si verifica una malversazione od ammanco quel sodalizio può neanche querelarsi. Non potrebbe la Commissione d'Inchiesta vedere un pò le cose come stanno e provvedere giacchè si è occupata di questa associazione a proposito della vendita della carta vecchia, della vendita del pane, etc. etc., della concessione dell'Ascensore di S. Giacomo etc. etc.. La massa degli impiegati è seccata di questo, ma non ha il coraggio di insorgere, e prendere l'iniziativa di ribellarsi a questa imposizione temendo che la nefasta amministrazione disciolta, e sotto inchiesta possa tornare al potere, e con essa i *caporioni*. Se il divieto venisse dall'alto sarebbe valutato con vero plauso dalla generalità e quel covo di semimalfattori, sarebbe immediatamente distrutto» (ivi).

<sup>7</sup> I benefici economici che l'Associazione ricava da queste concessioni non sono irrilevanti: dallo smaltimento delle carte «inutili» tra il 1892 e il 1899 ricava L. 6744; dalla vendita degli oggetti smarriti nel 1899 L. 1336; infine dalla gestione dell'ascensore, tra il maggio 1899 e il gennaio 1901, L. 5503 (ACS, CRIN, b. 7, All. A, F, I; nelle cifre riportate, qui ed *infra*, sono

degli impiegati, che emergono dalle lettere anonime, confondono ulteriormente un quadro dai connotati sicuramente poco chiari. Saredo cerca di indagare, occupandosi soprattutto dei rapporti che l'associazione intrattiene con l'Amministrazione, e porterà alla luce una rete di benefici che si trasformano in veri e propri favoritismi, in molti casi illegali. Il Comune infatti cede all'Associazione la gestione dell'ascensore di palazzo San Giacomo, sede del Municipio, la vendita degli oggetti smarriti depositati nei locali comunali, lo smaltimento dei documenti *inutili* che esistono nei vari uffici comunali e, infine, le assegna in concessione un *decoroso locale* nel palazzo di via Tarsia per utilizzarlo come sede<sup>7</sup>. È una procedura che la Commissione trova quantomeno singolare, dal momento che ha provocato in alcuni casi danni gravissimi<sup>8</sup>.

Veniamo dunque alla struttura dell'associazione. Nel 1901 risultano iscritti 308 impiegati, non tutti della segreteria generale: 234 sono impiegati comunali (compresi 7 dell'avvocatura), 25 in pensione; abbiamo poi 10 veterinari, 10 medici, un funzionario del Macello, un impiegato dei Cimiteri, 2 dell'Ospedale Cotugno, 6 dell'ufficio medico sanitario e coadiutori, un funzionario del gabinetto chimico, 12 ispettori dello spazzamento e infine 6 ufficiali delle guardie municipali<sup>9</sup>. Lo Statuto ci chiarisce un'adesione così variegata. Se infatti l'art. 4 prevede che «hanno diritto di far parte dell'Associazione in qualità di soci effettivi tutti gli impiegati di segreteria del Comune di Napoli, di nomina consiliare che ne facciano domanda»<sup>10</sup>, il successivo art. 19 specifica che oltre alla categoria dei soci effettivi, distinti in ordinari e promotori, ve n'è un'altra di soci aggregati: «Hanno diritto di far parte di que-

stati sacrificati i decimali).

<sup>8</sup> La gestione dell'ascensore viene fatta con la stipula di un regolare contratto approvato dal Consiglio comunale. Nel contratto è previsto tra l'altro che ai due conduttori dell'ascensore nominati dalla Giunta venga corrisposto un salario mensile di L. 90, pagato dal Comune, che gli utili d'esercizio (detratti i salari, le spese di stampa dei biglietti e quelle di manutenzione) siano divisi in parti uguali tra l'Amministrazione, come ammortamento del capitale d'impianto, e l'Associazione, a titolo d'indennità di esercizio. Anche per quanto riguarda le carte cedute dal Comune, la Commissione Saredo denuncia danni di notevole proporzione al buon funzionamento della macchina amministrativa, constatando la distruzione dei volumi dei protocolli generale per gli anni dal 1870 al 1885, dei bollettari degli esattori per il quinquennio 1883-1887, degli atti esattoriali del quinquennio 1888-1892, per citare solo i casi più clamorosi (RAC, p. 310).

<sup>9</sup> Gli elenchi sono nella documentazione archiviata su *Incassi fatti dall'Associazione degli impiegati della Segreteria Municipale pel mese di maggio 1901*, ACS, CRIN, b. 7, f. lo 4.

<sup>10</sup> *Associazione degli impiegati comunali di Napoli. Statuto e Regolamento* cit., pp. 4 e 9 (ivi).

<sup>11</sup> Ivi, p. 11.

<sup>12</sup> Ivi, pp. 18-9.

<sup>13</sup> Per quanto riguarda il numero dei prestiti e degli anticipi che si possono erogare, lo Statuto fa un generico riferimento alla disponibilità di bilancio. È previsto per i soci ordinari

sta categoria tutti gli impiegati di qualunque specie residenti nel Comune di Napoli, così governativi, che provinciali, di opere pie o altre amministrazioni autonome»<sup>11</sup>.

Lo Statuto ci informa anche della composizione del patrimonio sociale: alle 31 867 lire di capitale giacente, si aggiungono le rate di contribuzione mensile, la tassa di ammissione, gli interessi sui prestiti e le anticipazioni con la relativa tassa di assicurazione e infine gli eventuali frutti derivanti dal deposito del capitale sociale su un conto corrente<sup>12</sup>. Si tratta di introiti non irrisonanti, se si considera che ammonta a 58 625 lire la cifra mensile per gli stipendi degli impiegati di segreteria. La relativa contabilità è tenuta con precisione: gli elenchi degli iscritti che ritroviamo archiviati registrano per ogni impiegato l'importo mensile dello stipendio, la quota che l'Associazione trattiene per i prestiti, l'anticipo di stipendio e la contribuzione mensile<sup>13</sup>. Vediamo così che il segretario generale Michele d'Orlando versa all'Associazione regolarmente la quota di adesione senza utilizzare alcun beneficio specifico; non così il ragioniere capo Giovanni Neri, il quale oltre alla quota associativa si vede trattenute dallo stipendio (di 521 lire) 27 lire per rata di prestito e 100 lire per anticipo di stipendio<sup>14</sup>.

Spesso l'anticipo di stipendio non può essere restituito in un mese, come prevede lo statuto, perché il salario è già gravato da altre trattenute, il che determina una continua dilazione dei termini del rimborso, a volte molto lunga nel tempo<sup>15</sup>. Le trattenute per prestiti, visto il teorico tetto rappresentato dalla somma che si può ottenere, sono di 25-27 lire mensili, e in qualche caso restano anche al di sotto di queste

un prestito massimo di L. 300, da restituire sino a 18 rate, mentre per i soci promotori il prestito può raggiungere L. 600 e deve essere restituito non oltre 24 rate; infine non è possibile ottenere ulteriori prestiti o anticipi se non si sono estinti i debiti precedenti. Si prevede anche la possibilità per i soci, in caso di morte del/della convivente, di accedere ad un altro prestito per un importo di L. 60, con l'interesse del 3%, da restituire in 6 rate (ivi, artt. 11, 12, 13; RAC, p. 308).

<sup>14</sup> Ci sono molti casi in cui, sommando tutte le trattenute, all'impiegato resta ben poco o nulla. Così il segretario De Sipio lascia quasi l'intero stipendio (L. 350) nelle casse dell'Associazione, dovendo pagare L. 25 come rata mensile per un prestito, L. 285 per restituzione dell'anticipo di stipendio, L. 2 come quota associativa. Analoga la situazione di impiegati di livelli bassi: l'ufficiale di 4ª classe Mennella deve rinunciare all'intero stipendio (L. 90) dovendo pagare L. 25 per rata prestito, L. 63 per restituzione anticipo e L. 2 per quota associativa (ACS, CRIN, b. 7, f.lo 4).

<sup>15</sup> Questo aspetto è sottolineato anche dalla Commissione, che denuncia dilazioni anche di anni (ivi).

<sup>16</sup> Le trattenute totali nel mese di maggio 1901 sono di L. 2220 per prestiti, L. 19 860 per anticipi di stipendio, L. 567 per quote associative, a fronte delle L. 50 886 cui ammontano le quote libere da trattenute degli stipendi dei 308 dipendenti (ivi).

<sup>17</sup> L'Associazione stabiliva limiti solo per i prestiti che erogava direttamente; cfr. la

cifre. Gli impiegati aderenti all'Associazione che utilizzano il prestito non sono moltissimi: su 308 aderenti subiscono trattenute per prestiti 90 soci, mentre all'anticipo di stipendio accedono ben 154 impiegati, esattamente la metà del totale degli iscritti<sup>16</sup>.

Il giro di denaro che mensilmente circola nelle casse dell'Associazione è di 22 647 lire: una cifra in sé ragguardevole, tuttavia irrisoria se messa a raffronto con i debiti che gli impiegati contraggono con i privati, il cui ammontare raggiunge cifre ben più consistenti di quelle consentite per i prestiti erogati direttamente dall'Associazione<sup>17</sup>. Si può ipotizzare che spesso gli stessi prestiti e anticipi concessi dall'organismo categoriale servono soltanto a pagare e/o tacitare gli esosi interessi sugli altri debiti, nei confronti di privati<sup>18</sup>, cui ricorrono quasi la metà degli impiegati per cifre molto spesso cospicue, e per i quali l'Associazione non definiva alcun limite. Il dato sembra non spaventare neanche l'autorità comunale, che del resto già vent'anni prima aveva dovuto stanziare 26 000 lire per sussidi mensili «senza obbligo di restituzione, ai numerosi dipendenti municipali che, al fine di ottenere denaro in prestito, hanno ceduto parte del proprio stipendio a qualche usuraio»<sup>19</sup>. Al 1900 la situazione si è aggravata, e a quanto pare il Municipio ha rinunciato a intervenire, accettando viceversa di svolgere il ruolo di garante verso i creditori dei suoi dipendenti, mediato dalla stessa Associazione degli impiegati<sup>20</sup>.

I casi sono tanti e tutti i livelli dell'organico sono presenti, in misura più o meno proporzionale. Sfogliando questi elenchi si scopre che ci sono numerose situazioni molto critiche. Il ragioniere capo Giovanni Neri, che nell'Associazione abbiamo visto godere di un prestito e di un anticipo di stipendio, ha una situazione debitoria verso terzi più che preoccupante: i debiti che ha contratto nei confronti di undici

nota 13.

<sup>18</sup> Sullo sviluppo dell'area creditizia gestita dai privati, cfr. Moricola, *Usurai, prestatori, banchieri* cit.

<sup>19</sup> Così riporta, dalle fonti di prefettura, Macry, *Borghesie, città e Stato* cit., p. 372.

<sup>20</sup> La pratica partiva con l'istanza del dipendente/debitore al Municipio per il pignoramento del quinto di stipendio; a sua volta l'amministrazione comunale stilava un ordine di restituzione in base all'importo dovuto e alle richieste presentate dai creditori. Messi in elenco i vari creditori, l'amministrazione non fa che dividere il quinto di stipendio del dipendente per i creditori ammessi, quando sarà estinto questo debito saranno ammessi altri creditori, e così via. Negli elenchi reperiti sono riportati sia i creditori ammessi alla restituzione del debito sia i *creditori al seguitto*, quelli cioè in attesa.

<sup>21</sup> *Stato delle delegazioni degli impiegati e salariati del Comune*, anno 1901, in ACS, CRIN, b. 7, f.lo 4. Nella pratica per questo importante funzionario, all'aprile 1901, si trovano ammessi solo 3 creditori: la sig.ra Virginia Lombardi a fronte di un debito di L. 746 riceve L. 65; il sig. Gennaro Cantalano a fronte di L. 627 riceve L. 13; infine i coniugi Giuseppe del

privati, infatti, ammontano a 24 704 lire<sup>21</sup>. In qualità di ragioniere, egli stesso trattiene dal proprio stipendio mensilmente 130 lire, altre 129 le versa all'Associazione: le sue entrate mensili sono quasi dimezzate. È un indebitamento pesante, che sarà in grado di estinguere in poco meno di 16 anni, sempre che non accenda altri debiti.

Anche il segretario generale Michele d'Orlando ha qualche problema, benché a confronto del ragioniere capo risulti poca cosa: egli deve restituire al sig. Alfonso d'Avos l'assegno dotale e subisce una trattenuta mensile di 50 lire<sup>22</sup>. Situazioni debitorie pesanti hanno accumulato due dei dodici segretari<sup>23</sup>, Giovanni De Sipio e Raffaele Simeoni, anch'essi iscritti all'Associazione. Il primo ha un debito complessivo nei confronti di undici persone di 19 198 lire, che comporterà per più di vent'anni una trattenuta mensile di 78 lire; nel mese di maggio del 1901 però non ha percepito neanche un soldo di stipendio, avendo una trattenuta da parte dell'Associazione di 25 lire per un prestito, di 285 lire per anticipo di stipendio e di 2 lire per quota associativa<sup>24</sup>.

Via via che si scende nella scala della pianta organica, le esposizioni non si riducono, anzi in qualche caso aumentano. Antonio de Peruta è

Vaglio e Filomena Ricciardi per un credito di L. 5415 percepiscono L. 53. Di questi debiti conosciamo solo la cifra che resta da pagare. Esiste poi l'elenco dei *creditori al seguito*, che raccoglie le altre 8 persone che rivendicano L. 17 917, e aspettano di essere ammesse all'esecuzione del pignoramento. I singoli debiti del ragioniere capo sono di importi diversissimi, andando da un minimo di L. 85, che deve restituire al pretore della sezione S. Giuseppe, a un massimo di L. 4800 dovute a tal sig. Antonino Galata. A fronte di tutte queste somme da restituire c'è uno stipendio annuo di L. 7500 (vd. tabella 1 in appendice).

<sup>22</sup> Ivi.

<sup>23</sup> In totale i segretari che risultano avere debiti verso terzi sono quattro, tutti iscritti all'Associazione degli impiegati. Gli altri due risultano avere debiti solo verso privati. Ad esempio è cospicua l'esposizione di A. Abeille: L. 16 320 verso quattro privati, L. 3000 verso un creditore aggiunto (ivi).

<sup>24</sup> *Stato delle delegazioni degli impiegati* cit. Lo stipendio del segretario De Sipio ammonta a circa L. 390. Nella relazione dell'Inchiesta molto spazio è dedicato a questo impiegato, perché nella sua lunga carriera (risulta assunto per concorso nel 1866 in qualità di vice-segretario) ha accumulato una lunga serie di richiami e sospensioni dal servizio «per comportamento inurbano, per essere poco zelante e trascurato, per estorsioni di denaro a padri d'iscritti di leva con promessa di esenzione dei figli dal servizio militare». A suo carico è pervenuta al Sindaco anche un'istanza dalla sorella, la quale, avendo avallato cambiali per L. 7500 che il fratello non aveva pagato, ha dovuto «subir l'onta d'un giudizio di espropriazione immobiliare, [...] e dopo averla ridotta all'indigenza, le nega qualsiasi soccorso.» (RAC, p. 256). Simile la situazione dell'altro segretario sig. Simeoni, che ha debiti nei confronti di 14 persone, per un importo complessivo di L. 8541; anche questo impiegato nel mese di maggio non percepisce stipendio dovendo restituire una mensilità anticipata dall'Associazione (*Stato delle delegazioni degli impiegati* cit.).

<sup>25</sup> Oltre a debiti verso sette privati per L. 7456, ne ha uno cospicuo (L. 20 828) verso la Cassa di risparmio salernitana, che risulta ancora come creditore aggiunto; all'Associazione deve restituire un prestito e una parte residua dell'anticipo di stipendio (ivi).

<sup>26</sup> Ivi.

<sup>27</sup> RAC, p. 255. I bisogni di famiglia probabilmente hanno costretto quest'impiegato mo-

l'archivista capo con uno stipendio mensile di circa 270 lire, la sua esistenza sembra dibattersi in un mare di debiti che difficilmente riuscirà ad onorare. Nel mese di maggio del 1901 percepisce nella busta paga solo 50 lire, e si può immaginare che sarà costretto a sottoscrivere altri debiti per poter vivere. Interviene invece il destino a interrompere questo circuito, poiché l'impiegato muore improvvisamente nel 1901 lasciando debiti per un ammontare di quasi 30 000 lire<sup>25</sup>. Anche gli impiegati più giovani non sono in grado di sfuggire a queste spirali di indebitamento. Pompilio d'Orlando, il figlio del segretario generale appena ventinovenne che abbiamo già incontrato, è entrato in organico da poco più di due anni dopo un certo tirocinio, e ha già sottoscritto debiti per l'importo non certo irrisorio di 1232 lire<sup>26</sup>. Tra i tanti altri, in condizione debitoria versano anche quegli impiegati che Saredo nella relazione conclusiva giudica degni di encomio. Vi troviamo, infatti, il segretario Michele Capolozza, «di valore non comune», che, come ricorda la relazione, «ha fatto pubblicazioni di diritto amministrativo non prive di merito. Malgrado i bisogni di famiglia, che talvolta lo angustiano, non ha mai dato luogo a richiami per scorrettezza o transazioni coi propri doveri d'ufficio»<sup>27</sup>.

Per venire a un quadro complessivo: tra coloro che prendono prestiti o anticipi di stipendio dall'Associazione e quelli che li chiedono a privati, si arriva ai due terzi dell'intero organico del personale impiegatizio; e questo è ovviamente solo il dato relativo ai debiti legali. Resta oscuro il tetto del prestito usurario, cui presumibilmente ricorrono in particolare gli impiegati delle fasce più basse. Su 126 impiegati che accedono a prestiti da privati, ben 94 sono regolarmente iscritti all'Associazione e di questi 89 hanno usufruito anche di prestiti o anticipi di stipendio da questa erogati. Il dato interessante è che dei 32 impiegati non iscritti all'Associazione che accedono al prestito privato ben 30 sono ufficiali d'ordine (cfr. tabella 3 in appendice) e di questi 19 sono della classe più bassa, la 4<sup>a</sup>. In termini assoluti le esposizioni debitorie degli impiegati raggiungono cifre cospicue, tali da far pensare che dif-

dello a chiedere diversi prestiti per piccoli importi a privati, senza utilizzare quelli dell'Associazione a cui è regolarmente iscritto: ha un debito di L. 775 nei confronti di due privati, che paga mensilmente, altro per L. 2440 nei confronti di due banche (Banca di San Giovanni a Teduccio e Banca agricola di Casoria) e di un privato (*Stato delle delegazioni degli impiegati e salariati del Comune* cit.).

<sup>28</sup> Il vicesegretario di 1<sup>a</sup> classe Granata ha contratto un debito con la Banca di risparmio salernitana per L. 20 828; il vicesegretario di 3<sup>a</sup> classe La Via ha un debito con il Banco di Napoli di L. 6160; anche l'archivista capo de Peruta deve alla Cassa di risparmio salernitana L. 20 000 (ivi).

<sup>29</sup> Adelaide Talamo ha prestato soldi a undici impiegati per una somma complessiva di

facilmente potranno essere estinte. La somma complessiva dei debiti sottoscritti dagli impiegati con l'Associazione è di 32 160 lire; quella dei debiti verso terzi che viene pagata con il quinto dello stipendio è di ben 246 798 lire; ci sono ancora i creditori aggiunti per 136 426 lire, per un totale di 415 383 lire. Se a questa cifra si aggiungono anche gli anticipi di stipendio, che come denuncia la stessa Inchiesta non sono mai pagati in un'unica soluzione come prevede lo statuto, ma spesso anche in più di un anno, la somma complessiva raggiunge 617 163 lire: poco meno dell'intero importo annuale delle retribuzioni di tutti gli impiegati comunali.

I debiti lasciano intravedere anche alcuni spaccati di vita quotidiana degli impiegati. In molti casi si accede al prestito per necessità, come dice l'elenco dei creditori privati, affollato di commercianti di generi alimentari (salumieri, vinai, macellai). Ma non mancano quelli di generi più voluttuari (gioiellieri, merciai, librai, pasticceri), gli artigiani (soprattutto sarti, in qualche caso ebanisti), e inoltre le banche, per cifre che fanno immaginare prestiti per acquisti di immobili<sup>28</sup>. Tra i creditori, oltre ai commercianti e artigiani, troviamo privati cittadini i cui nomi si ripetono spesso nel lungo elenco. Significativa è in questo caso la presenza femminile<sup>29</sup>, che conferma la propensione verso queste forme di credito da parte della borghesia cittadina, e in particolare di non poche donne sposate che cercano il modo migliore per mettere a frutto le proprie doti<sup>30</sup>.

Tornando ai debitori, sembra insomma evidente che lo stipendio del Comune non è sufficiente a soddisfare le esigenze di una famiglia della piccola borghesia impiegatizia. Siamo ai livelli bassi di quelle *élites* cittadine di cui ha detto nel 1878 l'inglese Stamer «*all for show il motto di ogni persona perbene a Napoli*»<sup>31</sup>: il decoro che gli impiegati comunali devono mantenere costa non solo sacrifici, ma anche una collocazione stabile e forse perenne nell'universo dei debitori. Su questo versante del credito la funzione svolta dall'Associazione sembra effettivamente indispensabile. Non soltanto attraverso l'anticipo di stipendio essa offre risorse fondamentali per far fronte a piccole ne-

circa L. 10 500: gli importi variano dalle L. 2468 dell'archivista capo de Peruta alle L. 300 di Fiorenza, ufficiale d'ordine di 4ª classe (ivi).

<sup>30</sup> Cfr. Macry, *Tra rendita e «negozio»* cit., p. 66.

<sup>31</sup> Citato da Macry, *Borghesie, città e Stato* cit., p. 345.

<sup>32</sup> Si legge ad esempio nella deposizione del prefetto Cavasola presso la Commissione Saredo (già cit. nella nota 3 paragrafo 3) come la pericolosa inchiesta sul personale promossa dal consigliere d'opposizione Altobelli nel 1896, «rimasta sospesa come una perpetua minaccia sul capo degli impiegati, indusse questi ad eleggere il Casale a presidente della loro associazione, per assicurarsi la protezione di lui: protezione che fu dal Casale lungamente eserci-

cessità e anche a congiunture più consistenti; ma soprattutto si fa mediatrice, se non effettiva garante, nei confronti dell'Amministrazione per regolamentare la restituzione dei debiti nei confronti dei privati, sì da consentire un accesso molto ampio al credito un po' per tutti i livelli di retribuzione. Si comprende allora perché anche molti impiegati di livello medio-alto non inquadrati nella segreteria generale si iscrivono all'Associazione; la cui posizione si rafforza ed assume un ruolo quasi inattaccabile quando si accorda con la classe politica locale per scambi clientelari.

Dalla nostra documentazione risulta evidente come questi accordi si svolgano alla luce del sole e rispondano a strategie di *patronage* politico pubblicamente legittimate<sup>32</sup>. In occasione delle elezioni comunali del luglio 1899 l'assemblea dell'Associazione votava per acclamazione un ordine del giorno in cui si confermava l'appoggio elettorale all'Amministrazione uscente guidata da Summonte, «come incarnazione del partito liberale», unico in grado di rispondere ai bisogni della città; veniva quindi rieletto in qualità di presidente onorario l'on. Casale<sup>33</sup>. Corrono linguaggi in cui il fervore della passione politica si fonde bene con le strategie corporative dell'Associazione, che in ogni manifestazione pubblica non manca di mettersi in luce come rappresentante degli impiegati. Si veda ancora l'altro ordine del giorno votato all'unanimità, il 27 maggio 1900, in cui l'Associazione esprime solidarietà all'on. Casale accusato di corruzione, ma difende in primo luogo se stessa:

Memori e grati, concordi, plaudenti acclamano il loro presidente onorario Alberto Casale, inviandogli un saluto riverente, affettuosissimo, nel quale compendiasi l'anima di tutta una classe di lavoratori del pensiero, che altri poté ingiustamente ferire di calunnia, vilipendere, ma che egli seppe e volle generosamente tutelare, propugnandone i giusti ed onesti desideri, le aspirazioni legittime compatibili coi pubblici interessi, assicurando il prestigio, la forza dell'associazione, il morale e materiale incremento di tutti i consociati;

Deliberano perciò affidare al Consiglio d'amministrazione l'incarico di porgere questo ordine del giorno, in nome di tutti i convenuti, l'amatissimo presidente riprotestandogli i loro sentimenti di profonda e sincera stima, di indelebile riconoscenza, di solidarietà completa in quest'ora nefasta, non di

tata perfino in questioni disciplinari, di avanzamento ecc.» (ACS, CRIN, b. 5, verbale n. 2).

<sup>33</sup> RAC, p. 316.

<sup>34</sup> Ivi, p. 317.

<sup>35</sup> Ivi.

<sup>36</sup> L'esperienza dell'Associazione degli impiegati si può confrontare con il pur diverso caso dell'Associazione operaia di mutuo soccorso «Libertà e Lavoro», che nel piccolo centro campano di Pignataro Maggiore divenne strumento di aggregazione e resistenza di ampi

lotta elettorale, ma di aspra, fierissima e brutale aggressione, che tenta invano di abatterlo e gli laceri il cuore non per tema di disfatta, ma per l'onta che ricade sulla città diletta, su questa Napoli gentile che non sente il bisogno dei nuovissimi banditori di moralità, faziosi, sitibondi di oro e di potere e che sdegnosi, i fidi elettori di Avvocata nei prossimi comizi del 3 giugno sapranno sconfiggere e debellare<sup>34</sup>.

Si può dunque concludere che le debolezze strutturali della categoria impiegatizia la spingono a compattarsi attraverso un corporativismo forte, che trova nello strumento associativo la possibilità di porre i dipendenti comunali come soggetto di uno scambio con la componente politica.

Saredo chiude questa parte dell'Inchiesta con un giudizio molto duro, che punta il dito sulla corruzione e la «manomissione di tutta la pubblica amministrazione a scopo elettorale», accusando il sodalizio di aver perso di vista i suoi fini mutualistici, per asservirsi alle persone e farsi «strumento di usura, per trasformarsi in organo elettorale, compromettendosi di fronte alle future amministrazioni»<sup>35</sup>. Si tratta di considerazioni politiche per certi aspetti sommarie, perché non si valuta la funzione di difesa che di fatto l'Associazione svolge a favore dei suoi affiliati permettendo di ridurre il ricorso all'usura. Nell'evidenziare i meccanismi clientelari diffusi, la logica dell'Inchiesta resta ovviamente quella del centro statale; benché nelle conclusioni la relazione non trascuri la diffusa povertà urbana come causa della «questione morale», non è certo portata a indulgere sulle ragioni sociali del clientelismo. Visti nell'ottica della periferia e del contesto sociale di cui questi impiegati comunali sembrano per tanti aspetti una buona espressione, colpisce invece la forza di questi comportamenti corporativi e clientelari<sup>36</sup>, finalizzati a una qualche difesa contro il declinamento, talora alla logica del cognome, in generale alle efficaci pressioni dal basso verso il potere politico che cerchi legittimazione<sup>37</sup>.

La durezza con cui l'Inchiesta Saredo accusa di corruzione e inefficienza la classe politica napoletana e la burocrazia comunale sembra

strati della popolazione nei confronti della crescente penetrazione dei poteri statuali; cfr. G. Civile, *I notabili al municipio. L'iniziazione alla politica in una comunità campana di fine '800*, in «Meridiana», 1988, 4.

<sup>37</sup> Una recente messa a punto sulla legittimazione dal basso viene svolta da G. Gribaudi, *Premessa*, in *Conflitti, linguaggi e legittimazione*, in «Quaderni storici», 1997, 94.

<sup>38</sup> Cfr. «Effemeridi Rivista Penale», LVII, novembre-dicembre 1902.

<sup>39</sup> Cfr. «Effemeridi Rivista Penale», LVIII, luglio-agosto 1903.

<sup>40</sup> Cfr. Scirocco, *Politica e amministrazione* cit., p. 146.

prefigurare grandi cambiamenti. Casale, Summonte ed altre ventisette persone, tra cui diversi impiegati, vengono rinviati a giudizio per corruzione e concorso in corruzione. Solo dodici saranno condannati alla fine di un processo che, iniziato nel settembre 1902 «*dopo gli incidenti, le invettive e il baccano delle prime udienze si trascinerà innanzi tristemente*»<sup>38</sup>, per concludersi nell'agosto del 1903. Le condanne più dure saranno per l'on. Casale e l'ex sindaco Summonte (tre anni e un mese di reclusione, 1000 lire di multa e due anni e nove mesi di interdizione dai pubblici uffici); l'ex segretario D'Amelio avrà due anni e nove mesi di reclusione, 450 lire di multa e un anno di interdizione dai pubblici uffici<sup>39</sup>. Intanto, il forte richiamo di Saredo alla necessità di riorganizzare i servizi municipali produce tra il 1902 e il 1903 l'ennesima stesura e approvazione da parte del Consiglio comunale di un nuovo regolamento, che non si sa quanto effettivamente rese possibile un processo di modernizzazione della burocrazia locale<sup>40</sup>.

Tab. 1 - Organico degli impiegati della segreteria generale al 31/12/1898.

Unità	Qualifica	Salario	Spesa
1	Segretario generale	9.000	9.000
1	Ragioniere capo	7.500	7.500
1	Vice-segretario generale	6.500	6.500
1	Economo	4.400	4.400
12	Segretari	4.400	52.800
2	Ispettori per le tasse ed altri servizi	4.200	8.400
8	Vice-segretari di 1° classe	3.600	28.800
10	Vice-segretari di 2° classe	3.300	33.000
14	Segretari di 3° classe	3.000	42.000
1	Ragioniere di 1° classe	3.600	3.600
2	Ragionieri di 2° classe	3.300	6.600
2	Ragionieri di 3° classe	3.000	6.000
1	Archivista capo	3.600	3.600
2	Archivisti di 1° classe	3.200	6.400
4	Archivisti di 2° classe	2.800	11.200
10	Archivisti di 3° classe	2.500	25.000
20	Ufficiali di concetto di 1° classe	2.600	52.000
30	Ufficiali di concetto di 2° classe	2.300	69.000
30	Ufficiali di concetto di 3° classe	2.000	60.000
30	Ufficiali di concetto di 4° classe	1.500	45.000
3	Computisti di 1° classe	2.400	7.200
4	Computisti di 2° classe	2.100	8.400
8	Computisti di 3° classe	1.800	14.400
30	Ufficiali di ordine di 1° classe	1.800	54.000
35	Ufficiali di ordine di 2° classe	1.500	2.500
35	Ufficiali di ordine di 3° classe	1.200	42.000
45	Ufficiali di ordine di 4° classe	1.000	45.000
342			703.500

Fonte: ACS, CRIN, b. 4, f.lo 2, All. II

Tab. 2 - Titolo di studio degli impiegati addetti agli uffici amministrativi del Municipio di Napoli.

Categoria impiegati	La	Di	Li	S T	S I	T
Concetto:						
Segretario generale reg.	1	0	0	0	0	1
Segretari e vicesegretari	18	2	11	14	0	45
Ufficiali di concetto	20	33	11	52	0	116
Ufficiali senza indicazioni	0	0	0	0	2	2
Ragioneria:						
Ragioniere capo	0	0	0	1	0	1
Ragionieri	1	1	1	2	0	5
Computisti	1	3	2	8	0	14
Ordine:						
Archivisti	3	1	3	11	0	18
Ufficiali d'ordine	9	14	24	83	0	130
Ufficiali non specificati	0	0	0	0	7	7
Economo:	0	0	0	1	0	1
<b>Totali</b>	<b>53</b>	<b>54</b>	<b>52</b>	<b>171</b>	<b>9</b>	<b>340</b>

Legenda: La= laurea; Di= licenza liceale, istituto tecnico, diploma professionale; Li= licenza ginnasiale o tecnica, o della patente di maestro elementare; S T= senza titolo di studio; S I= senza indicazione; T= totali.

Fonte: ACS, CRIN, b. 4, f. lo 1 (elaborazione mia).

Tab. 3 - Retribuzioni, assegni fissi e gratifiche degli impiegati per l'anno 1899.

Dip	Qualifica	Retr	Ass	Gra	Be
1	Economo	4.400	1.500	0	1
12	Segretari	4.400	2.400	0	2
8	vice-segretari 1° classe	3.600	1.200	0	2
10	vice-segretari 2° classe	3.300	1.039	0	1
14	segretari 3° classe	3.000	735	0	1
1	Ragioniere 1° classe	3.600	0	600	1
2	ragionieri 3° classe	3.000	1.050	150	2
1	Archivista capo	3.600	0	100	1
2	archivisti 1° classe	3.200	1.200	0	1
4	archivisti 2° classe	2.800	660	600	2
10	archivisti 3° classe	2.500	3.103	97	5
20	ufficiali di concetto 1° classe	2.600	1.320	300	4
30	ufficiali di concetto 2° classe	2.300	3.725	100	9
30	ufficiali di concetto 3° classe	2.000	1.877	100	3
30	ufficiali di concetto 4° classe	1.500	60	0	1
3	computisti 1° classe	2.400	1.320	450	3
4	computisti 2° classe	2.100	270	800	2
8	computisti 3° classe	1.800	540	1.285	3
30	ufficiali di ordine 1° classe	1.800	1.692	480	7
35	ufficiali di ordine 2° classe	1.500	4.963	30	16
35	ufficiali di ordine 3° classe	1.200	1.512	95	6
45	ufficiali di ordine 4° classe	1.000	750	0	5
342		165.400	31.916	5.182	78

Legenda: Dip=dependenti; Retr.=retribuzioni annue; Ass=assegni fissi; Gra=gratificazioni; Be=numero dei beneficiari.

Fonte: ACS, CRIN b. 4, f. 2, All. II; RAC, p. 286 sgg.