

Giuseppe Barone Lea D'Antone John Dickie Antonio Di Grado  
Pinella Di Gregorio Giovanna Fiume Francesca Gallo  
Enrico Iachello Simona Laudani Salvatore Lupo  
Rosario Mangiameli Michela Morello Giovanni Raffaele  
Lucy Riall Paolo Viola

# Storia della Sicilia

## 2. Dal Seicento a oggi

a cura di Francesco Benigno e Giuseppe Giarrizzo

## LA RIFORMA DEI POTERI LOCALI NEL PRIMO OTTOCENTO

*di Enrico Iachello*

A lungo, troppo a lungo, le vicende della Sicilia di primo Ottocento sono state lette alla luce di due miti ideologicamente contrapposti che hanno impedito una rappresentazione più rispondente ai processi storici della realtà isolana. Il mito di una «nazione» che avrebbe visto limitate da Napoli le sue libertà, attraverso tentativi di espansione del potere statale o quello, al contrario, di una società refrattaria ai processi di trasformazione che le monarchie e le società europee vivevano in quel periodo. Tra le due opposte visioni ha oscillato, senza guadagnarne in comprensione, anche la lettura del più consistente processo di riforma avviato con la Restaurazione. La conclusione univoca si riassumeva nell'affermazione, ritornello di protagonisti politici, funzionari e intellettuali, che «la Sicilia non ha conosciuto la Rivoluzione francese».

Uno sguardo privo di mitologie permette invece di cogliere la portata degli eventi che hanno trasformato la Sicilia in quel periodo e che possiamo riassumere in tre punti chiave: un nuovo assetto dei rapporti fra la monarchia e l'isola; una nuova classe dirigente, o in ogni modo un aggiornamento dei tratti politici e sociali della classe dirigente tradizionale; una ridefinizione degli equilibri territoriali tra le varie capitali provinciali.

Questo schema permette di comprendere meglio i processi politico-istituzionali del primo Ottocento, che si possono riassumere nell'esperienza costituzionale del periodo cosiddetto inglese (1806-1814), soprattutto in relazione a ciò che produsse di più duraturo, il tentativo di riformulare il potere locale, e nella riforma amministrativa del 1817.

### 1. *La costituzione «all'inglese» e il potere locale*

Nel primo decennio dell'Ottocento, quando gran parte dell'Europa continentale ridefinisce l'apparato statale sulla base del modello francese, diffuso con la forza delle armi ma dotato di un'efficacia che lo legittimerà anche dopo la definitiva sconfitta napoleonica, la Sicilia si confronta con un diverso modello, quello inglese. Un peso non indifferente, anche nel suo caso, aveva la presenza di un esercito, quello inglese appunto, che dell'isola aveva fatto la più importante base militare mediterranea nella guerra contro Napoleone. La diversità delle vicende, il diverso codice cui il linguaggio politico siciliano fa riferimento in quegli anni rendono di difficile comprensione un dibattito politico che appare estraneo alle vicende europee, così come «altra» appare in genere l'esperienza inglese. Il modello statale ad essa legato era destinato in effetti a non trovare fortuna nel resto dell'Europa e la vicenda politica siciliana degli anni inglesi sembra connotarsi come una forzatura rispetto alla società in cui s'inseriva.

Ciò è in gran parte vero. I protagonisti dell'epoca, dai parlamentari ai comuni, alle varie fazioni in cui va frammentandosi la classe dirigente isolana nei rivolgimenti di quegli anni, allo stesso sovrano, assumono – per esprimere i vari interessi in gioco e in contrasto – l'identico riferimento al modello inglese, perché dagli inglesi dipendeva, in quel frangente, l'esito dei conflitti in corso. Questo non significa tuttavia che tutto possa ridursi, nella sostanza, nell'etichettare con nomi nuovi vecchi privilegi. Si è di fronte a un reale processo di ridefinizione del rapporto tra Stato e società così come va svolgendosi nel resto d'Europa.

L'aristocrazia isolana cerca di approfittare della debolezza del sovrano «rifugiato» per rilanciare un suo ruolo nazionale, ma per renderlo credibile (e possibile) adotta il modello inglese nella Costituzione approvata dal Parlamento nel 1812. Lo scontro politico abbandona così le polemiche settecentesche sulla natura dei privilegi nobiliari per volgersi ad una moderna definizione dei rapporti sovrano-società, Stato e poteri locali. L'abolizione della feudalità, base della nuova Costituzione, sposta la partita sul terreno dei poteri locali, liberati dalla «tutela» baronale.

È significativo che la Costituzione del 1812 dedichi ben 44 articoli ai «Consigli civici e magistrature municipali». Consiglio civico e

curia giuratoria restano ancora i due organi fondamentali del potere locale, anche se il primo sarà completamente modificato, per quel che concerne la sua formazione, dall'abolizione delle mastre-serrate e dall'introduzione del censo come criterio di selezione dei suoi membri. Tale innovazione apre alla borghesia locale lo spazio politico in cui candidarsi a classe dirigente. Il consiglio civico, con i suoi più ampi poteri, la sua durata triennale e la regolarità dei suoi consessi, svolge nei confronti dei giurati lo stesso ruolo previsto per il Parlamento: il magistrato è l'organo esecutivo, il consiglio quello deliberativo e di controllo.

L'autogoverno comunale è formalmente sancito: «nessuna autorità potrà ingerirsi e regolare le operazioni di qualunque consiglio e magistrato municipale». I contenuti della proclamata autonomia restano però nella normativa costituzionale molto generici, tranne che in un punto: l'annona. Sarebbe che il linguaggio politico non riesca qui a liberarsi delle tematiche e delle formulazioni proprie dell'antico regime. Tuttavia, l'impostazione annonaria appare retta ora da una logica diversa: alla tradizionale preoccupazione di evitare disordini a causa della mancanza di pane si sostituisce quella di salvaguardare «il sacro diritto di proprietà di chicchessia». Da qui una serie di limitazioni alle scelte impositive locali in modo che non costituiscano un impaccio alla libertà di commercio e alla proprietà privata. È questo l'obiettivo su cui tutte le élites isolane si trovano ormai d'accordo. La vecchia battaglia settecentesca giunge qui a conclusione, una conclusione però nella quale l'apparato istituzionale sembra ormai semplicemente prendere atto del proprio ritardo rispetto agli eventi socio-economici.

«Apparterrà al civico consiglio – afferma l'art. 16 del capitolo I – il proporre i mezzi di provvedere ai bisogni del proprio comune, o sia stabilire la così detta congrua (bilancio comunale)», ma qualsiasi aumento di imposta non potrà «farsi senza l'intelligenza e l'approvazione del Parlamento» e in nessun caso potrà «gravare i possidenti non abitanti nel comune, né direttamente, né indirettamente sulle loro proprietà di qualunque natura». Sono limiti gravi, che privano nei fatti i comuni del controllo di una parte del loro territorio, non potendo tassare i proprietari non residenti. La prescrizione si rivela particolarmente grave per i centri minori dove il grosso proprietario in genere non risiede. Dietro la conclamata autonomia si profila, in realtà, uno svuotamento dei poteri locali: la necessaria autorizzazio-

ne del Parlamento per qualsiasi aumento d'imposte sembra sollecitare ancora una volta l'inserimento in schieramenti politici per altro verso rifiutati e rende quindi indispensabile la vecchia pratica dell'affidamento delle richieste locali a un patrono.

A testimonianza dell'importanza della posta in gioco si rende necessaria una riforma dei poteri locali già l'anno successivo, dopo l'insediamento del nuovo Parlamento. Si procede così ad una «rettificazione» dell'impostazione precedente, il cui primo obiettivo appare la precisazione scrupolosa dei criteri di selezione del corpo politico-amministrativo locale. Vietando la presenza nei consigli civici di magistrati e impiegati pubblici, pari e loro dipendenti, nonché del clero, si mira ad assicurare una maggiore indipendenza a quest'organo (le cui riunioni sono ora fissate ogni quindici giorni) nei confronti della Corona e dell'aristocrazia. Si stabilisce anche che a presiederlo sia non più il capitano giustiziere, ma un presidente, coadiuvato da due vice.

Il consiglio esce dalla nuova «rettificazione» rafforzato, ma generiche restano le indicazioni relative ai suoi compiti complessivi, oltre quelliannonari. Il suo ruolo oscilla ancora tra l'assemblea d'antico regime e un moderno organo di governo. Si pensi che l'articolo sei del regolamento del suo funzionamento interno prevede che «sarà abilitata qualunque persona di presentare al consiglio civico radunato le sue istanze, o a voce o in scritto», con quali conseguenze è facile immaginare. L'assemblea dei «possidenti» rischia continuamente di trasformarsi in una chiassosa assemblea cittadina.

Altrettanto ambigua la definizione del magistrato municipale, impossibilitato ad assumere valenza politica dal fatto che ogni anno è previsto il rinnovo di metà dei suoi membri. Trionfa per questa via la diffidenza nei confronti del potere locale. Contemporaneamente però si offre un'interpretazione più elastica della condizione sociale «possidenti facoltosi», prevista nella Costituzione del '12 per ricoprire la carica di giurato o senatore, avvertendo che essa comprende «anche coloro che senza avere rendita siano opinati ricchi per capitale». Sostanzialmente si aprono le porte dell'amministrazione ai commercianti e si escludono i preti e tutte le altre categorie elencate a proposito del consiglio, con l'eccezione però dei «pari»: cacciati dal consiglio i nobili rientrano dalla finestra.

Per comprendere quale ruolo si ipotizzi per il nuovo potere locale conviene soffermarsi sul regolamento che disciplina la «forma-

zione delle congrue», in particolare sulle voci relative alle spese. La normativa distingue tra spese «di prima classe», cioè «di assoluta necessità», e spese «di seconda classe», cioè facoltative. Delle nove voci definite obbligatorie ben cinque riguardano la beneficenza e il culto, cioè il mantenimento della chiesa, i contributi alle cerimonie religiose e l'assistenza ai poveri (voce di gran lunga privilegiata). Le restanti voci si riferiscono agli stipendi degli impiegati, al pagamento dei tributi e dei debiti, all'amministrazione giudiziaria e carceraria e alla conservazione del corso delle acque delle fontane del comune. Già questa ripartizione testimonia del prevalere ancora di una visione di antico regime che punta attraverso l'assistenzialismo ad allentare le tensioni sociali. Nel tradizionale contrasto che si registra nei bilanci comunali tra annona e culto da una parte e strade, igiene e istruzione dall'altra, sono ancora, nella concezione che traspare dal regolamento, i primi a prevalere.

Si è delineato in tal modo un apparato amministrativo locale frutto di scelte contraddittorie che, se opta in linea di principio per l'autonomia locale, la limita nettamente laddove dovrebbe trovare alimento: la capacità impositiva e la «politicizzazione». Il comune «autonomo», così come in antico regime, ha un rapporto di dipendenza immediato con il potere centrale: non più il sovrano, ma il Parlamento. L'efficacia del rapporto con il nuovo centro presuppone però da parte dei comuni la possibilità di inserirsi in uno schieramento politico in grado di accoglierne e legittimarne le rivendicazioni. Ma la politica locale è letta all'epoca come deteriore municipalismo e ciò rende arduo il collegamento politico tra centro e periferia. Di conseguenza nell'elezione dei rappresentanti delle città al Parlamento si registrano contemporaneamente scelte ispirate a criteri «politici» e altre che si rifanno alla prassi dell'antico regime: l'individuazione di un patrono autorevole, cioè una persona che ricopra alte cariche governative o che abbia importanti relazioni politiche.

L'apparato amministrativo creato nel '12 era destinato a sparire, tuttavia una modifica di grande rilievo fu trasmessa alla fase successiva: la suddivisione amministrativa dell'isola in 23 distretti, che poneva fine alla vecchia tripartizione in valli. La Sicilia terra di città trovava così il suo riconoscimento e le condizioni per una sua ulteriore promozione.

L'individuazione del capoluogo di ciascun distretto, per cui il legislatore dà per scontate «lagnanze e clamori», pone la cultura poli-

tico-amministrativa isolana in una situazione di policentrismo che acuisce le rivalità, di fronte alla necessità di aggiornare la sua visione della città per costruire e legittimare una nuova gerarchia urbana.

Il primo elemento preso in considerazione è la dimensione della città («popolazioni più cospicue»), cui segue il «favore dalle circostanze locali». Si individuano così alcuni centri che «non possono non farsi capoluoghi» (tra cui, ovviamente, le tre città più importanti, Palermo, Messina, Catania), e si procede poi a selezionare i «paesi verso i quali è stabilita e decisa l'affluenza delle popolazioni e i rapporti commerciali come le città vescovili e i principali caricatori». Il funzionalismo che costituisce la base della «moderna» definizione della città (ruolo svolto nei confronti del territorio circostante) diviene così criterio per la scelta dei capoluoghi, nettamente contrapposto alla vecchia visione che fondava sulla tradizione il primato urbano. È possibile, si sostiene, che «alcune città» si lamentarono «perché [...] cadute dall'antica grandezza di cui godevano presso i Greci e presso i Romani non sono state considerate». «Ma si rifletta – si osserva – che non sono le vecchie pergamene, né le mal fondate pretensioni o le vedute particolari che possono formare la felicità della Sicilia». La «tradizione» (le vecchie pergamene) è così rimossa, ma nello stesso tempo si cerca di delegittimare qualsiasi protesta traducendola nei termini di «vedute particolari», di municipalismo. Le funzioni che il preambolo indica sono quindi l'«attrazione» nei confronti della popolazione, espressione che sembra genericamente alludere ai servizi che un centro offre, e la ricchezza economica (i «rapporti commerciali»). Per individuarle si è però costretti a esemplificare tramite istituzioni non propriamente «moderne», il vescovado e i caricatori. I riferimenti erano in qualche modo obbligati, soprattutto il primo: ripudiando le vecchie suddivisioni giuridico-amministrative non le si poteva più chiamare in causa per spiegare l'affluenza delle popolazioni. Le sedi vescovili, permettendo l'inclusione di alcuni centri minori, restano l'unico riferimento «amministrativo» plausibile.

Il senso del nuovo disegno della geografia amministrativa dell'isola, che ne spiega la durata, consiste però nel liberare l'apparato statale (sia pure nella sua forma parlamentare) dalle prerogative dei vecchi privilegi concessi al potere municipale, quasi predisponendo il terreno alla successiva e più compiuta omologazione amministrativa.

## 2. La riforma amministrativa del 1817

Con il r.d. dell'11 ottobre 1817 la monarchia borbonica, ripreso possesso del Regno di Napoli, cancellava le precedenti riforme costituzionali ed estendeva all'isola il sistema amministrativo di ispirazione francese già introdotto da Murat nella parte continentale del regno nel periodo napoleonico. Delle trasformazioni attuate con la Costituzione del 1812 e le riforme del 1813 si accoglieva, come s'è detto, la ripartizione distrettuale. I 23 distretti sono però inglobati in sette intendenze al cui controllo tutti i comuni – ma potremmo dire tutta la vita locale – sono subordinati.

Con tale sistema si viene a realizzare anche un nuovo livello di comunicazione, tramite i consigli provinciali e distrettuali, tra le varie realtà locali, non più isolate nel rapporto diretto col centro (sovrano o Parlamento), ma raccordate a livello intermedio non solo con la nuova istituzione statale, l'intendente, ma anche tra loro. È in questo collegamento che i capoluoghi possono trovare gli strumenti per realizzare e gestire un ruolo di direzione del territorio di competenza.

La riforma prevede un consiglio distrettuale che è però solo un canale di passaggio di richieste e proposte al consiglio provinciale. È questo l'organismo deliberativo della provincia. «Il consiglio provinciale – afferma l'art. 46 del r.d. del 1817 – rappresenta tutta l'unione de' distretti che compongono l'Intendenza». Composto da 15 consiglieri, designati dai comuni della valle (intendenza, valle, a volte provincia sono termini equivalenti e spesso adoperati indifferentemente nel decreto e nel linguaggio dell'epoca) e nominati dal sovrano, esso ha un proprio presidente, un proprio bilancio e proprie rendite (frutto di una ripartizione – il «ratizzo» – tra tutti i comuni della provincia), amministrate dall'intendente e, per le opere pubbliche, da una deputazione. È definito uno specifico ambito di «economia provinciale» così articolato: le «strade di comodo reciproco fra' comuni e i distretti della valle medesima; le scuole e gli altri istituti di istruzione ed educazione pel solo vantaggio de' distretti propri; le società economiche e le biblioteche e gli spedali, e i collegi delle arti a comune profitto degli abitanti della valle»; il mantenimento dell'intendenza e infine «moltissimi altri oggetti di pubblica necessità ed utilità nella valle rispettiva o propri della medesima o comuni colle altre valli» (art. 177). L'ultima voce testimonia che dei compiti complessivi di questi nuovi organismi non si aveva ancora una



nitida consapevolezza, tuttavia proprio la genericità finale configura un potenziale spazio aperto all'intervento dei gruppi dirigenti provinciali.

Nella formulazione dell'art. 46, che definisce l'attività del consiglio, è possibile scorgere, inoltre, i tratti di una sede in cui il potere locale in qualche modo a sua volta controlla l'intendente perché ne esamina «il conto morale (relazione politica sulle spese) [...] sull'amministrazione delle rendite provinciali», ma soprattutto perché, tenuto a dare il suo parere sulle condizioni generali dell'intendenza e dell'amministrazione civile, deve esprimersi «particolarmente sulla condotta e sull'opinione generale de' pubblici uffiziali». Si prevede anche la possibilità da parte del consiglio di inviare «uno o più deputati scelti nel suo seno o fuori» per sollecitare la realizzazione delle sue deliberazioni, non solo presso l'intendente ma anche presso il ministero. Inoltre il presidente del consiglio, alla chiusura della sua sessione annuale, «rimette direttamente al ministero di Stato [...] tutti gli atti» dello stesso. La gerarchia amministrativa delineata dalla riforma registra qui una crepa, potendo il potere locale in questo caso contrattare direttamente con l'autorità centrale.

Comuni e provincia non hanno però canali diretti di comunicazione: il punto di raccordo è costituito esclusivamente dall'intendente.

Il potere comunale è completamente ridefinito. Al posto del numeroso consiglio civico, assemblea naturale dei censiti, il decurionato, organo deliberativo, è un corpo più agile e con procedure più rigorose: il suo numero è determinato in rapporto alla popolazione (tre per mille nei comuni con più di tremila abitanti), ma non può mai superare i trenta componenti e nei comuni con meno di tremila abitanti si arriva a dieci e anche ad otto in mancanza di personale eleggibile. Ad esso spetta indicare, tramite terne da sottoporre all'intendente e al sovrano (quest'ultimo per Catania, Messina e Palermo), i membri dei consigli provinciali e distrettuali, il sindaco e gli eletti.

Il sindaco è «la prima autorità del comune», in lui risiede ora il potere esecutivo che la riforma del '12 manteneva al magistrato municipale nel suo complesso. Contemporaneamente però egli diviene anche rappresentante del potere centrale essendo incaricato di eseguire e «far eseguire nel comune le leggi, i decreti, i regolamenti e gli ordini che gli sono comunicati dal sottointendente» e in quanto tale «dispone della forza interna o militare esistente nel comune o pure

la richiede nei casi di bisogno». È assistito dal primo eletto, per quel che riguarda la polizia amministrativa, e dal secondo eletto, che lo sostituisce in caso di assenza o impedimento.

Per comprendere i nuovi compiti che la riforma affida al comune conviene ancora una volta esaminare le norme che regolano i bilanci comunali, soprattutto quelle relative alla definizione delle spese «obbligatorie». La beneficenza, il culto e le attività assistenziali in genere, che occupavano un peso preponderante nella normativa precedente, hanno ora una rilevanza minore e si riducono essenzialmente all'assistenza ai bambini abbandonati (i «progetti»), agli orfani e ai contributi in occasione di festività religiose e civili. Le «elemosine» sono degradate al rango di spese imprevedute. La manutenzione delle strade e delle opere pubbliche, prima collocata tra quelle solo facoltative, è invece inserita tra le obbligatorie, così come l'illuminazione pubblica. A rendere effettivo l'inserimento dei comuni nella nuova organizzazione provinciale, tra le spese obbligatorie appare poi, come si è accennato, il «ratizzo dei fondi provinciali».

Dall'assistenzialismo in cui si risolvevano le preoccupazioni di ordine pubblico che ispiravano le scelte dell'antico regime si passa quindi a una visione del comune come promotore dell'infrastruttura fondamentale per lo sviluppo economico (le strade) e diffusore del «progresso civile» (l'illuminazione).

Decurioni, sindaco, eletti, consiglieri provinciali e distrettuali costituiscono il personale «politico» dell'apparato periferico dello Stato, la loro carica è priva di emolumenti, né possono percepire alcuna paga per le loro prestazioni. Il criterio di selezione è censitario, definito però in termini di possesso stabile in base al quale individuare la nuova figura del notabile, un «proprietario» appunto il cui possesso dia garanzia di attaccamento all'ordine. «In parità di merito – si afferma – son preferiti i proprietari». La proprietà è la condizione necessaria, ma non l'unica. Nelle nomine del personale politico le norme prescrivono che debba essere «sempre preferito il merito, e si chiamano merito principalmente l'opinione generale di probità, la sufficienza dell'ingegno, i buoni studi, gl'impieghi e i mestieri lodevolmente sostenuti e la condotta accorta e regolare». L'insistenza sul merito, l'inserimento in esso della stima generale di cui gli eletti devono godere, accanto ai buoni studi, configurano il notabile ottocentesco così come si andava delineando in Europa. Il prestigio delle nuove istituzioni è affidato a livello periferico a questa fi-

gura, e la caratteristica che è posta in primo piano, l'opinione generale (che allude alla rilevanza sociale di cui gode nella comunità), mira appunto a trasferire alle istituzioni questo prestigio. Da qui però il prevalere di una concezione che tende spesso a configurarlo come un «funzionario» dell'apparato statale. Più si conferisce legittimazione al notabile locale, più si cerca di utilizzarlo per acquistare il consenso sociale, più si tenta di «spoliticizzarlo», di ridurlo quasi al rango di un impiegato. Ad evitare del resto qualsiasi possibile «politicizzazione» del personale locale si ribadisce la rotazione annuale di una parte del decurionato (l'organo collegiale dove più forte è appunto la possibilità del delinearsi di una dialettica politica).

L'«elezione» degli amministratori è sancita con appositi decreti dal sovrano, dal luogotenente o dall'intendente (a seconda del prestigio delle cariche e dell'importanza dei comuni). Ma le «patenti» che il sovrano e il potere centrale rilasciavano nell'antico regime delegavano e legittimavano l'esercizio del potere locale, che restava però altro rispetto al potere statale; nel nuovo sistema amministrativo i decreti di nomina tendono a configurare l'incarico politico come un servizio all'amministrazione pubblica. È significativo che accanto alle punizioni previste per chi si sottrae al «servizio», il premio promesso per coloro che svolgono un «esercizio esatto» sia «l'attenzione» del sovrano «nel provvedere gl'impieghi dello Stato».

La grande utopia del regime borbonico, ma in genere del modello statale che si afferma nell'Ottocento, sembra mirare a ridefinire le classi dirigenti locali quali agenti dello Stato. Si cerca di trasformare quasi in burocrati quei gruppi che il potere centrale si era trovato pericolosamente e chiososamente di fronte e su cui di volta in volta si era andato appoggiando per sconfiggere o limitare i poteri nobiliari.

La tensione che percorre tutto il testo della riforma del '17, ma anche la prassi della monarchia amministrativa, trova qui la sua possibile spiegazione. Un'ideologia burocratica che se da un lato dota di strumenti più efficaci il potere locale e lo aggiorna (se non addirittura lo pone all'avanguardia) rispetto alle necessità della società dell'epoca, dall'altro si sforza di spogliarlo di valenza politica, spingendolo inevitabilmente alla cospirazione. Quasi ad esorcizzare il rischio la parte finale della formula di giuramento di fedeltà al sovrano prevedeva la rinuncia a far parte di qualsiasi società segreta.

Il regime non doveva però contare molto su questa rinuncia, fidando di più nel controllo degli intendenti, che venivano incoraggiati

a sollecitare denunce e informazioni da parte di tutti i cittadini: «Dovendo i buoni cittadini – scriveva l'intendente di Catania sul «Giornale dell'intendenza» – secondare quanto possono dal loro conto le provvide e giuste intenzioni di S.M. e non tradire gl'interessi della loro patria, sono invitati a comunicare in secreto all'intendente quanto sia a loro conoscenza sulle qualità di quelle persone che aspirano agl'impieghi e che ne siano indegni». Si può leggere in queste parole la definizione del «cittadino-delatore» da parte di un «governo poliziesco». Sono tratti tipici dell'età della Restaurazione, che costringono il gioco politico nel binomio cospirazione-delazione. Gli archivi delle intendenze sono pieni di denunce contro questo o quell'amministratore pubblico: esse si rivelano però strumento della lotta interna ai gruppi dirigenti locali che strumentalizzano così i timori della monarchia.

Nella logica burocratica della riforma i comuni e il loro personale erano «affidati» all'intendente, egli ne era «l'immediato tutore». Le vecchie parole con cui il paternalismo tipico delle monarchie assolute mediava i rapporti con le élites locali veicolavano ora l'utopia amministrativa, ch'era però fatto nuovo anche quando utilizzava antiche formule. Accettando la sfida dei tempi la monarchia borbonica, come altre monarchie europee, alla difesa della tranquillità dei sudditi sostituiva il benessere e lo sviluppo economico, e a tal fine riorganizzava l'apparato amministrativo. Assicurava un'organizzazione più razionale ed efficace dello Stato, in cambio chiedeva ai gruppi di potere locale di divenire parte di questo apparato, di accettare fiduciosi la mediazione del potere centrale.

Nel 1818 sono installate nell'isola le intendenze. Responsabile di tutti i rami dell'amministrazione civile, l'intendente riassume in sé tutti i compiti e i problemi del nuovo apparato amministrativo. Deve vigilare sull'andamento dell'amministrazione a livello locale, ma deve anche spronarla ad assumere le iniziative utili al «benessere dei sudditi», deve mediare le direttive dall'alto, ma deve anche comunicare le richieste che dal basso provengono. Censore, tutore, ma anche pedagogo, deve istruire gli amministratori sui nuovi compiti cui sono chiamati, illustrare e chiarire le leggi, diffondere in tutta la società lo spirito della monarchia amministrativa.

Per svolgere i suoi compiti, la nuova istituzione era dotata di un vero e proprio apparato burocratico, articolato nella segreteria e nel consiglio di intendenza (composto di tre membri, scelti dal sovrano tra gli abitanti della provincia, cercando di dare un'equa rappresen-

tanza ai vari distretti). Quest'ultimo organo costituisce un'altra delle importanti innovazioni che la riforma del '17 introduce nell'isola: la separazione del contenzioso amministrativo dalla giustizia ordinaria. Ma il consiglio d'intendenza è anche un corpo consultivo che deve coadiuvare l'intendente nell'esercizio delle funzioni, fornendogli su richiesta i propri avvisi, in alcuni casi obbligatori, anche se non vincolanti. L'obbligo di scegliere i suoi membri tra gli abitanti della valle suona a rassicurazione delle comunità locali sottoposte a continua tutela e sorveglianza.

La segreteria rappresenta il corpo più propriamente burocratico dell'intendenza. Il decreto del '17 rimanda alle istruzioni cui doveva provvedere il luogotenente generale per l'organizzazione complessiva dell'ufficio, ma si sofferma sul segretario generale, la cui nomina spettava direttamente al sovrano. Esso costituisce la continuità dell'amministrazione rispetto alla figura, più «mobile», dell'intendente. Il segretario è alle dirette dipendenze di questi, e lo sostituisce in caso di assenza, ma dopo di lui egli è nell'intendenza la massima autorità, anche rispetto ai consiglieri. Il cerimoniale delle riunioni del consiglio ne segna la superiorità prevedendo che, nel caso in cui debba intervenire nelle riunioni del consiglio stesso, «prende luogo di rimpetto all'intendente in un posto più distinto di quello che occupano i consiglieri». A lui è affidata la custodia e l'autenticazione dei documenti, tutto ciò insomma che costituisce la storia e la continuità dell'apparato amministrativo: non a caso nelle cause del contenzioso amministrativo davanti al consiglio di intendenza «difende la legge, lo Stato», svolge cioè il ruolo di pubblico ministero.

Nel corso del 1818 si struttura la segreteria in quattro uffici: il primo si occupava di tutti gli affari dipendenti dal ministero dell'Interno, il secondo di quelli pertinenti a tutti gli altri ministeri e dell'archivio, il terzo costituiva la cancelleria del consiglio di intendenza, il quarto, infine, curava la contabilità. Per ciascuno di questi uffici si prevedeva un organico composto da un capo e un vicecapo, un usciere, un numero di impiegati di «prima e seconda classe» e due «soprannumerari» per ogni ufficio (quattro per Palermo), cioè degli impiegati, scelti dall'intendente, che lavoravano «senza soldo e senza gratificazione. Essi dovranno faticare per istruirsi e per farsi merito solamente».

La figura del «soprannumerario» non era nuova e rappresentava la via privilegiata d'accesso agli impieghi pubblici, in modo da poter

disporre, man mano che i posti si liberavano, di personale competente ma anche legato a doppio filo all'amministrazione cui aveva dedicato per tanti anni un lavoro gratuito. Il canale di reclutamento per cooptazione interna che veniva così a delinearci era però ora legittimato anche attraverso un esame, che limitava l'arbitrio delle scelte e costruiva in qualche modo un modello meritocratico: «coloro che aspirano a' posti di capi, vicecapi, ufficiali e soprannumerari, devono, per esservi ammessi dar saggio per via di esame, di essere istruiti sufficientemente a bene esercitare le funzioni che vogliono assumere». La vecchia prassi dell'ereditarietà dell'ufficio non veniva in realtà del tutto scartata, perché il volontario (soprannumerario) era in genere figlio di un impiegato che lo conduceva appunto giovinetto con sé in ufficio «a far pratica», ma egli veniva ora sottoposto ad un esame che introduceva, come si è accennato, criteri meritocratici. Per mantenere però una discrezionalità nella scelta da parte dell'intendente si prevedeva la possibilità di dispensare dall'obbligo dell'esame «coloro che per cariche o professioni esercitate o per letterarie produzioni hanno acquistato la pubblica opinione».

Nelle istruzioni il numero degli impiegati veniva lasciato imprecisato, per poterlo fissare dopo che l'intendenza avesse verificato, a un anno dall'attivazione, le sue effettive necessità («proporzionato al bisogno»). In questa scelta di attendere la verifica dei fatti prima di procedere alla formazione di un organico stabile si rivela sì l'incertezza del governo, ma si esprime anche la preoccupazione di creare un corpo burocratico efficace, adeguato alle effettive necessità. Di conseguenza anche «i soldi annui», gli stipendi, venivano solo provvisoriamente fissati in base a quanto previsto nel decreto del 1817, che destinava una somma di 5.000 onze per l'intendenza di Palermo e di 3.000 per le restanti. Va da sé, nella logica di assimilazione dei corpi locali all'apparato statale, cui abbiamo accennato, che queste somme erano a carico dei consigli provinciali e quindi dei comuni cui erano ripartite.

Un'ulteriore diramazione dell'apparato statale era costituita dalle sottointendenze che, dislocate nel capoluogo di ciascun distretto (tranne in quello dove aveva sede l'intendenza), riproponevano su scala minore il modulo dell'intendenza da cui dipendevano. Era il canale di cui l'intendente disponeva per un controllo più ravvicinato del territorio, ma come questi anche il sottointendente doveva farsi carico dei *desiderata* degli amministrati, divenendo spesso sede di

una dialettica non più tra potere locale e governo ma tra centri urbani minori e capoluogo, rispecchiando e favorendo così l'articolazione urbana della provincia.

Per l'attivazione di questo complesso apparato amministrativo il r.d. del '17 prevedeva una fase intermedia che doveva portare entro il 1818 alla graduale installazione delle nuove istituzioni. A partire dal marzo di quell'anno quasi ovunque nell'isola gli intendenti, e i loro immediati aiutanti, i sottointendenti e i segretari generali, si insediano nelle loro sedi. Per sceglierli il sovrano disponeva di un elenco nominativo nel quale i candidati erano suddivisi in base alle cariche che avrebbero potuto ricoprire. Per la carica di intendente la scelta è operata all'interno dei nobili isolani più importanti elencati nell'ordine in «nobili di Palermo, di Messina, di Catania e del Regno». Le tre grandi città confermano la loro maggiore importanza rispetto agli altri capoluoghi, con Palermo che, ovviamente, fornisce il numero più consistente di nobili, mentre uguale, a testimonianza dell'avvenuta equiparazione tra le due città, è quello di Catania e Messina. Degli altri capoluoghi solo Siracusa e Trapani dispongono di nobili che possano essere scelti come intendenti.

Non c'è da stupirsi se è proprio tra i nobili (contro il cui potere la riforma si rivolge) che si scelgono i candidati al ruolo più delicato. Siamo nell'ambito di una strategia collaudata, tipica già della monarchia assoluta che ha sempre cercato di indebolire il potere dell'aristocrazia chiamando a corte i suoi membri, trasformandoli in «ministri» del re, e ora in funzionari del nuovo apparato modernizzante. Il prestigio e l'autorità nobiliare sono così spinti a mettersi al servizio del nuovo potere politico e nello stesso tempo a ridefinirsi in base ad esso. La strategia «burocratica» non riguarda solo il potere locale ma anche la nobiltà, in genere altrettanto (se non più) riotosa ed ostile al potere centrale. È chiaro che se ciò non risolve immediatamente i vecchi conflitti, li colloca però su un nuovo terreno, e quindi li costringe a mutar pelle. Le regole del gioco cambiano, il conflitto tende a essere posto (almeno da parte della monarchia) all'interno dell'apparato statale e quindi, in teoria, più facilmente regolabile.

Per le cariche di sottointendente la scelta resta in gran parte ancora nell'ambito della nobiltà, quella piccola nobiltà di provincia cui anche si propone un coinvolgimento. Mutano invece i criteri per i consiglieri di intendenza, per i quali si cerca di privilegiare il perso-

nale che in qualche modo possiamo definire «tecnico»: giudici, avvocati, laureati.

In maggioranza laureati (16 su 29) o con esperienze nella passata amministrazione (tra essi quattro «ufficiali» della Real segreteria, con una netta prevalenza di persone provenienti da Palermo) sono, infine, i candidati alla carica di segretario generale: la capitale significa anche una più diffusa acquisizione di esperienze amministrative.

### *3. Un nuovo apparato statale*

Il nuovo e complesso apparato statale scommette la sua efficienza nel ricondurre il gioco politico locale nel suo ambito e quindi nella capacità degli intendenti di inserirsi come mediatori nelle contese tra i gruppi di potere. Le diramazioni locali dello Stato diventano allora per i gruppi dirigenti una risorsa importante per il mantenimento o l'acquisizione del potere. Da qui il loro radicamento, il loro rapido configurare una nuova identità locale: non sarà più possibile alla monarchia modificare questo apparato. Il progetto di riduzione del numero delle intendenze, avanzato negli anni Trenta per motivi di bilancio statale, dovrà ben presto essere messo da parte di fronte alle proteste dei capoluoghi. Il nuovo apparato si rivela per lo studioso luogo fondamentale per la comprensione della cronaca politica ottocentesca, sede privilegiata di formazione di una nuova classe dirigente, strumento di mediazione efficace tra Stato ed élites locali. L'unica vera rivolta contro l'assetto delineato dalla riforma del 1817 si registra nel 1820 da parte di Palermo (destinata in questo caso all'isolamento e alla sconfitta), che leggeva però come una diminuzione del suo ruolo di capitale la nascita delle intendenze. Neanche l'unificazione italiana, a parte l'introduzione del rito elettorale, porterà significative innovazioni in questo apparato.