

## Poteri locali e interesse centrale. L'amministrazione a Napoli dall'unità alle leggi speciali

GIANLUCA LUISE

### *Politica ed amministrazione a Napoli dopo l'Unità*

Ripercorrendo la vicenda della città di Napoli, il suo percorso politico ed amministrativo a cavallo tra Otto e Novecento, sembra emergere evidente una linea di continuità che collega la sua storia e quella dei rapporti con la Capitale, le dinamiche della classe dirigente locale con la rappresentanza parlamentare e con il governo, caratterizzando la società napoletana nella sua cultura pre-unitaria, in uno sviluppo costituito da interventi speciali e indagini parlamentari tendenti a rafforzare il controllo del centro sulla periferia. Nelle scelte riguardanti la città, infatti, gli esecutivi nazionali si interessano alla "questione speciale" di Napoli con inchieste e interventi straordinari, avendo come obiettivo principale il porre rimedio a situazioni ritenute, per interesse, semplicemente occasionali. Ma il contesto politico-amministrativo napoletano rappresenta il risultato della sedimentazione di esperienze successive che l'intervento straordinario non fece altro che consolidare, rendendo così sempre più endemica la crisi culturale e politica della città.

«Dopo l'unificazione - scriveva Guido Dorso - quando si aprì la fiera della dilapidazione del patrimonio demaniale e della manomorta ecclesiastica, la classe dirigente meridionale fu colpita da una "maledizione"<sup>1</sup>; acquistate le terre e rinserrata sempre più in un blocco agrario conservatore, rimase del tutto priva dei capitali indispensabili per uscire dalla ristretta logica della rendita fondiaria».

Erano quelli che Salvemini definiva gli «splendidi vantaggi conquistati dai grandi proprietari meridionali dal 1860 in poi»<sup>2</sup>; era il predominio sociale di una borghesia senza capitali e non «animata come altrove di spirito intraprendente»<sup>3</sup>, che non poteva rimanere senza conseguenze sul piano politico-istituzionale. Soffocati gli stimoli e i mezzi per realizzare uno sviluppo bilanciato e per aumentare il reddito pro-capite, la classe dirigente meridionale lasciava senza rimpianti la strada dell'impresa e l'impegnativa partita della produzione industriale per rifugiarsi allo stesso tempo nel ruolo di "serbatoio delle maggioranze ministeriali"<sup>4</sup> e nello sfruttamento latifondista. Si accentuava così a dismisura la tradizionale influenza del notabilato e la compenetrazione tra politica ed amministrazione.

Si consumava così il drammatico passaggio dall'arretratezza borbonica al crescente sotto-sviluppo (economico e politico) portato dall'Italia unita, complice una miope e debolissima classe dirigente, che, «ridottasi senza quattrini e carica di terra, credette di aver conseguito tutti i favori economici, sociali e politici per un millenario dominio»<sup>5</sup>.

Nel Mezzogiorno la distanza tra società e sistema statutario liberale rafforzava in senso

---

<sup>1</sup> G. DORSO, *Dati e prospettive attuali della questione meridionale*, Bari, Ed. Canfora, 1945, p. 122.

<sup>2</sup> Cfr. G. SALVEMINI, *La questione meridionale e il federalismo*, in ID., *Scritti sulla questione meridionale*, Einaudi, Torino 1955, p.86.

<sup>3</sup> G. FORTUNATO, *La questione demaniale nell'Italia meridionale in Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, Bari, Laterza, 1911, I, p. 89.

<sup>4</sup> Cfr. G. SALVEMINI, *La questione meridionale e il federalismo*, cit., p. 87.

<sup>5</sup> G. DORSO, *Dati e prospettive*, cit., p. 123.

conservatore i tradizionali canali di mediazione; nella ridefinizione e nell'esercizio del potere pubblico i grandi proprietari e la media borghesia delle professioni, che gravitava intorno ad essi, erano impegnati ad escludere ogni partecipazione delle popolazioni.

I meccanismi di esclusione-inclusione nel contesto istituzionale rimasero immutati anche dopo che la "rivoluzione parlamentare" del 1876 sembrò modificare gli equilibri nazionali del potere. Fu anzi un consistente nucleo di conservatori appartenenti al notabilato meridionale che si staccò dalla Destra per appoggiare Depretis.

Napoli rappresentava per molti aspetti il centro esemplare di una «macchina dispensatrice di favori dell'onnipotente governo centrale»<sup>6</sup> in un Mezzogiorno segnato da nuovi problemi e da legami di potere ereditati dal regime preunitario. Grazie al mondo degli studi e delle professioni, Napoli, era ancora la capitale culturale del Mezzogiorno; per molti aspetti, sociali, economici e politici rappresentava per un'antica osmosi, non interrotta dopo il 1860, i destini della sua classe dirigente soprattutto nel confronto con il quadro di governo nazionale.

Osmosi non necessariamente benefica se è vero quanto ricordava uno studioso come Pasquale Turiello, il quale sottolineava come l'ascesa della Sinistra a Napoli non avesse certo contribuito a migliorare il tasso di trasparenza e di onestà della vita politica del Mezzogiorno e che, anzi, con essa si era consolidata la piramide oligarchico-clientelare tipica del grande notabilato.

Quanto alle cause di tanta corruzione politica, il deputato socialista Ettore Ciccotti metteva molto opportunamente in evidenza la differenza profonda dei ceti borghesi a Napoli e Milano alla fine del sec. XIX. «Quella media e piccola borghesia che coltiva ancora come può le tradizioni, talvolta anche giacobine, delle sue prime fortune politiche è, a Milano, più distinta, numerosa, più agiata e indipendente e si compiace di sorgere a difesa delle libertà politiche»<sup>7</sup>. Al contrario il tratto dominante della vita politica a Napoli era il clientelismo, l'indifferenza pubblica, l'ambiente refrattario della piccola e media borghesia<sup>8</sup>.

Quello che Ciccotti definiva «lo stato patologico in cui si avvolgeva la vita politica del Mezzogiorno»<sup>9</sup> era stato organizzato a Napoli da tempo sotto le bandiere liberal-nazionali anche grazie a Giovanni Nicotera, massimo fautore della saldatura tra monopolio del potere locale e partecipazione alla vita politica nazionale.

Non di rado tale collegamento era passato attraverso il canale prefettizio, ma si reggeva soprattutto attraverso la mediazione dei parlamentari ed all'osmosi tra i componenti della maggioranza parlamentare ed i vertici amministrativi. In tal modo la stessa evoluzione dell'ordinamento comunale e provinciale finì col rafforzare un meccanismo che meglio consentiva al notabilato parlamentare di svolgere una costante opera di controllo locale.

### *L'occasione sprecata del Risascimento*

Un esempio di tali dinamiche può essere rintracciato nei fatti del 1884: la vita napoletana fu sconvolta da una grave epidemia di colera scoppiata nell'estate di quell'anno. Il virus si diffuse in 54 dei 69 comuni della provincia, con 14.403 casi e 7.951

<sup>6</sup> G. SALVEMINI, *La questione meridionale*, cit., p.103.

<sup>7</sup> E. CICCOTTI, *Come divenni e come cessai di essere deputato di Vicaria*, Napoli, Morano 1909, pp. 9-10.

<sup>8</sup> Giolitti ricordava in proposito le resistenze conservatrici sulla politica italiana da parte dei «grandi proprietari delle campagne». Cfr. G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, Milano, Treves, 1922, I, p. 176.

<sup>9</sup> E. CICCOTTI, *Come divenni...*, cit., p. 10.

morti; nella città i casi furono 17.420 ed i morti 6.999. Allora Napoli ebbe attestazioni di solidarietà da tutta l'Italia: il problema del risanamento, comprendente la bonifica dei quartieri bassi, l'ampliamento della città mediante nuovi rioni, la costruzione delle fognature e il completamento dell'acquedotto di Serino divenivano questioni non più rinviabili<sup>10</sup>, pur trattandosi di questioni presenti da sempre nella storia stessa della città.

Tra la classe dirigente locale, l'allora Sindaco Nicola Amore divenne il protagonista di un percorso politico che avrebbe portato all'enorme finanziamento governativo per risollevare le sorti della città. Ma la classe politica che si adoperò per l'attuazione della legge era quella stessa classe che si era radicata nell'amministrazione cittadina nei turbolenti anni post-unitari e che aveva dimostrato di avere soprattutto a cuore grossi interessi economici nel settore dell'edilizia e nei settori che attorno ad essa ruotavano. A causa delle diverse vedute sulla sua applicazione, la legge 2892 rimase inattuata in pratica fino alla costituzione della Società per il Risanamento<sup>11</sup>, avvenuta nel 1888. Il Risanamento mirava ad essere non solo un programma per la risoluzione dei più gravi problemi igienici nei vecchi quartieri malsani, ma impegnando l'intera classe politica nazionale e locale voleva realizzare una città più vasta e con una struttura più chiaramente adeguata sia ai fini della mobilità, sia in rapporto a ruoli funzionali diretti ad un nuovo contesto politico e industriale.

Ma, nella sua pratica realizzazione, esso ebbe come principale effetto quello di porre l'edilizia e le rendite fondiarie immobiliari definitivamente al centro dell'economia napoletana. La speculazione intrapresa, basata sulle ingenti somme messe a disposizione dal Governo centrale, spostò l'attenzione dal risanare l'ambiente urbano nel quale soprattutto si era vissuto il dramma del colera alla realizzazione di tutta una serie di opere urbanistiche largamente al di fuori del centro antico, opere che modificarono e plasmarono il profilo della città in un modello che sostanzialmente è rimasto inalterato<sup>12</sup>.

L'occasione del Risanamento, dunque, non ebbe la virtù di imprimere una svolta decisiva all'economia napoletana, provocandone anzi per qualche verso un ripiegarsi su sé stessa dal punto di vista sociale. Si vide, infatti, incoraggiata la tendenza della borghesia e delle classi agiate napoletane alla rendita fondiaria quale privilegiato settore d'investimento delle loro risorse. Affidato a grandi imprese edili e a forze finanziarie di una certa consistenza, il Risanamento funzionò poco come momento iniziale di una nuova propensione napoletana all'iniziativa economica. A tali limiti, propri della società napoletana, si aggiunsero quelli dell'amministrazione comunale: le vicende legate al Risanamento furono per molti anni al centro della lotta amministrativa. Con le elezioni del quinto del 1885 entrarono nel Consiglio comunale uomini destinati ad esercitarvi, per molti anni, grande influenza quali Salvatore Fusco, Celestino Summonte, Aniello Alberto Casale, Emilio Capomazza marchese di Campolattaro ed Alberto Margheri.

Gli interessi economici che ruotavano attorno al Risanamento caratterizzarono dunque

---

<sup>10</sup> L'epidemia rendeva evidente l'urgenza dei provvedimenti igienici da tempo invocati: Depretis, venuto a Napoli con il Re nel settembre, dichiarò necessario «sventrare Napoli» e promise l'intervento del Governo. Con la legge del 15 gennaio 1885 «pel risanamento della città di Napoli» furono dichiarate di pubblica utilità tutte le opere necessarie alla bonifica dei quartieri malsani.

<sup>11</sup> È particolarmente interessante notare come nel capitale della società non figurasse alcun gruppo finanziario napoletano. Un'attenta trattazione del tema in A. SCIROCCO, *Politica ed amministrazione a Napoli nella vita unitaria*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1972, pp. 72 e seg.; F. BARBAGALLO, *Stato, Parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno: 1900-1914*, Napoli, Guida, 1980.

<sup>12</sup> Basterà ricordare l'ampliamento e la ridefinizione della linea costiera da Posillipo a Santa Lucia o alla non meno rilevante edilizia impostata allora anche per alcune parti collinari della città o anche dell'edilizia popolare di qualche zona ancora periferica.

la vita politico-amministrativa di quegli anni, anche a causa delle forti influenze che provenivano dai protagonisti della politica nazionale. Lo stesso Nicotera cercò di cogliere il momento favorevole per far riprendere al suo gruppo il controllo del Comune, perso a seguito delle alterne vicende che caratterizzavano la sua presenza al Governo; non vi riuscì per l'intervento di Francesco Crispi che, divenuto Presidente del Consiglio, agì direttamente per favorire l'accordo sull'appalto delle opere del Risanamento, atteso con ansia a Napoli per il beneficio che l'inizio dei lavori edilizi avrebbe portato all'economia cittadina.

Nel 1887 la successione di Crispi a Depretis era stata accolta con favore dall'opinione pubblica napoletana, interessata all'inizio dei lavori da cui tutte le classi attendevano rapidi miglioramenti economici. Ed effettivamente il nuovo Presidente del Consiglio aveva favorito la conclusione del contratto per il risanamento, dedicandosi a modificare la situazione stabilizzatasi sotto i vari ministeri Depretis, non essendo in buoni rapporti con i capi della Sinistra napoletana, Nicotera su tutti.

Il metodo scelto per tagliare fuori il gruppo nicoterino fu quello, tipico, dell'inchiesta amministrativa: prendendo spunto dalle accuse allora emerse, Crispi ordinò un'inchiesta sull'amministrazione provinciale<sup>13</sup>. In seguito ai risultati di tale inchiesta il Consiglio provinciale fu sciolto con R. D. 23 dicembre 1888 e nell'ottobre 1889, nell'imminenza delle elezioni, fu pubblicata la Relazione Conti, che metteva a nudo le molte irregolarità commesse dal gruppo della Sinistra, che aveva a lungo dominato l'Amministrazione provinciale. Nell'ombra, per riaffermare lo schema utilizzato dai suoi predecessori di pesanti interferenze del potere centrale su quello locale, Crispi faceva muovere il Prefetto Giovanni Codronchi, succeduto ad Alfonso Vimercati Sanseverino messo in aspettativa per ragioni di salute nel dicembre 1888. Il nuovo Prefetto, imolese, deputato ininterrottamente dal 1870 e poi nominato Senatore nel dicembre 1889, era stato prima collaboratore di Minghetti, col quale era stato segretario generale del Ministero dell'Interno, poi si era accostato a Depretis ed infine a Crispi: con lui si rafforzava a Napoli l'ingerenza della prefettura nella lotta amministrativa.

Le misure crispine diedero però poco spazio all'equilibrio politico in un contesto di interessi economici troppo grandi: in un'atmosfera surriscaldata si giunse alla crisi definitiva del giugno 1891. Dapprima Nicotera, tornato al Ministero dell'Interno nel febbraio con il gabinetto Di Rudini, aveva presentato un progetto di legge per avocare a sé l'ufficio tecnico per il risanamento. Ma avendo perso, per l'intervento crispino, gran parte del suo peso nella classe amministrativa napoletana, non riuscendo a costruire una maggioranza stabile, tentò la carta dello scioglimento dell'amministrazione cittadina. Regio Commissario fu nominato Giuseppe Saredo, suo uomo di fiducia, ligure, alto funzionario e studioso di diritto, nominato senatore nel novembre del 1891, che prendeva così un primo contatto con quell'amministrazione che di lì a pochi anni avrebbe indagato profondamente.

In realtà, con la decadenza del gruppo di potere facente capo a Giovanni Nicotera e di gran parte del gruppo a lui legato, già dagli inizi degli anni Novanta, si assisteva ad una riorganizzazione del consenso elettorale e ad una lotta molto aspra tra i nuovi aspiranti alla leadership cittadina. In particolare, in mancanza di un equilibrio nella distribuzione del potere, l'energico intervento del Prefetto Carmine Senise, inviato a Napoli il 16 giugno 1892, e quello dei leader nazionali, intenzionati a legare al proprio partito la città, si fece sensibilmente sentire. Si cominciava a tessere quella tela il cui scopo sarebbe stato

---

<sup>13</sup> In base al Regio Decreto 29 dicembre 1887 che istituiva la Commissione d'inchiesta, Ispettore generale fu nominato Alfonso Conti.

quello di legare a livello centrale la classe politica napoletana, interessata specialmente ai piccoli interessi locali, alla nuova figura emergente sul piano nazionale: Giovanni Giolitti<sup>14</sup>.

Nel vuoto di potere creatosi, così nocivo per la stabilità richiesta dal Governo centrale nelle maggiori amministrazioni meridionali, cominciava ad emergere politicamente la figura di Pietro Rosano<sup>15</sup>. Introdotto nelle vicende politiche napoletane dall'aiuto del consuocero Carlo Municchi, prefetto a Napoli dal settembre 1893 al maggio 1896, e del cognato Gaspare Colosimo, deputato giolittiano tra i più potenti nelle provincie calabresi e campane, Rosano trovò soprattutto in Edoardo Scarfoglio la persona che più di ogni altra seppe legarlo agli interessi politici ed economici napoletani. Pur non essendo partiti nel migliore dei modi<sup>16</sup>, tra il giornalista/padrone de "Il Mattino" e il deputato casertano si creò un solido rapporto di amicizia che si espresse anche pubblicamente quando il giornale definì Rosano, sul finire del 1894, «una delle più limpide intelligenze, una delle nature più oneste, una delle speranze più sicure del mondo politico meridionale»<sup>17</sup>. Tuttavia, la più stretta collaborazione sul piano politico finì per stabilirsi solo sul finire del secolo, dopo che la sua opera di mediazione servì a far superare i contrasti tra Scarfoglio e Giolitti.

Tra il 1897 e il 1899, in particolare, si erano create le condizioni per una trasformazione politica più ampia delle vicende amministrative napoletane. Ettore Ciccotti nel 1898 denunciava la carenza nella società napoletana di un «contrasto di forze vive che si risolvesse in un'elevazione intellettuale e morale»<sup>18</sup>. Ciò ostacolava le prospettive di sviluppo vista «l'estrema ignoranza di una plebe mantenuta analfabeta dai preti e dai padroni [...] incapace di una protesta persistente dignitosa e non solo atta a convulsioni epilettiche ed intermittenti»<sup>19</sup>.

Era aumentato il numero dei cittadini aventi diritto al voto ed erano divenute elettive le

<sup>14</sup> L'avvicinamento della maggioranza dei deputati napoletani a Giolitti trovò molte risorse nell'instancabile opera del Senatore e Prefetto Senise, il quale, come dimostra la lunga corrispondenza intercorsa tra i due, dalla sua residenza napoletana, operava per ottenere la fedeltà della classe politica locale allo statista di Dronero. Si veda in particolare quanto riportato in P. D'ANGIOLINI (a cura di), *Dalle carte di Giovanni Giolitti, Quarant'anni di politica italiana*, Milano, Feltrinelli, 1962.

<sup>15</sup> Nato ad Aversa nel dicembre del 1846, fu prima allievo dei gesuiti e poi della Facoltà giuridica di Napoli. Praticante presso lo studio di Nicola Amore, entrò in contatto con altri valenti giovani avvocati quali Francesco Girardi, Alfonso Vastarini Cresi e Pasquale Placido, tutti futuri deputati. Affermatosi rapidamente nella carriera forense, partecipò molto giovane a famosi processi, come quello Notarbartolo a Napoli e quello Palizzolo a Roma e Firenze.

<sup>16</sup> La prima esperienza politica di rilievo affidata da Giolitti a Rosano fu, infatti, il conferimento del sottosegretariato all'Interno durante il suo primo governo, a discapito di Antonio Salandra, fortemente appoggiato da Scarfoglio stesso. La nomina di Rosano provocò le vivaci proteste del quotidiano napoletano che, approfittando di un avvenimento apparentemente secondario come l'elezione di un consigliere provinciale nel quartiere napoletano di Montecalvario, scatenò una forte campagna stampa contro il candidato Francesco Girardi, appoggiato dall'amico/collega sottosegretario Rosano, a vantaggio del deputato nicoterino Pasquale Billi. L'inaspettata vittoria del Billi, rappresentava un successo per lo Scarfoglio che la commentava così: «l'on. Rosano ha subito una dura lezione o un salutare ammonimento. Questo avvocato, così pacifico, che ha passato la vita a sorridere amabilmente a tutti gli uomini, che non volle mai, per non crearsi noie, e per non spiacere a nessuno, partecipare ad alcuna lotta politica o amministrativa, e che perciò non ha la minima influenza nella città, si è lasciato impensatamente prendere da una tentazione ambiziosa: elevare a criterio politico le sue personali amicizie e le sue relazioni professionali» (F. BARBAGALLO, *Il Mattino degli Scarfoglio*, Milano, Guanda, 1979, p. 20).

<sup>17</sup> In *Le dimissioni dell'on. Rosano e la questione dei documenti*, *Il Mattino*, 6 dicembre 1894.

<sup>18</sup> Cfr. E. CICCOTTI, *Mezzogiorno e Settentrione d'Italia*, in *Sulla questione meridionale (Scritti e discorsi)*, Milano, Casa editrice Moderna, 1904 [1898], p. 79.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

cariche di Sindaco e Presidente della Deputazione provinciale, ma ciò aveva accresciuto lo scambio di favori tra Amministrazione e rappresentanza parlamentare<sup>20</sup>.

Con la decadenza a livello centrale della leadership parlamentare di Crispi, che aveva ereditato parte delle clientele locali nicoterine, con il concretizzarsi dell'ipotesi di un ritorno al potere di Giolitti e con il riaprirsi di tutte le contrattazioni politiche napoletane dopo la fine dell'egemonia di Nicotera, Napoli divenne, tranne l'eccezione di qualche deputato, un caposaldo governativo utilissimo per assicurare la conservazione del sistema di potere preesistente e si facilitò l'avvio di un'ampia consultazione per una vera e propria alleanza<sup>21</sup>.

Tale alleanza comportò un'ulteriore mediazione di Scarfoglio, che riuscì a portare nel nuovo partito quei deputati napoletani che negli anni passati avevano gravitato intorno a Gennaro Sambiase Duca di Sandonato e Giovanni Nicotera. Il direttore de "Il Mattino", infatti, giovandosi dell'antica e comune appartenenza all'area crispina, riuscì a fare aggregare ed unificare attorno a sé e a Rosano quelle vecchie e nuove clientele che erano controllate in particolare dal Sandonato e dal Billi, ma che avevano travato in Casale il capo più intraprendente. In realtà, Aniello Alberto Casale<sup>22</sup>, più che un capo di quello che rimaneva della Sinistra, poteva definirsi il leader principale di tutta la politica napoletana. Divenuto l'uomo di fiducia di de Zerbi, aiutandolo proprio nella lotta contro il Sandonato, dopo l'alleanza tra de Zerbi e il Conte Giusso, procurata soprattutto grazie alla sua mediazione, e dopo quindi la sconfitta del Sandonato nell'amministrazione, sganciatosi dal suo precedente tutore, aveva costituito una propria organizzazione e una personale clientela all'interno del quartiere Avvocata. Il circolo politico da lui fondato fu subito un ritrovo per amici e conoscenti e un luogo di operazioni per procurare favori e impieghi agli elettori e clienti vari<sup>23</sup>.

Se Celestino Summonte trasse grandi profitti dai traffici espletati attraverso il comune, divenendo l'anima dei contratti e di tutte le illegalità compiute, Casale si intromise nella maggior parte degli affari esercitando una grande influenza su Summonte, insieme ad Edoardo Scarfoglio che anche in queste vicende ebbe un ruolo mai secondario.

---

<sup>20</sup> Quadro che non cambia nella sostanza col progetto Di Rudini desideroso di rafforzare sempre più con il potere municipale il tradizionale primato del notabilato locale. Cfr. G. ALIBERTI, *Potere e società locale nel Mezzogiorno dell'800*, Roma-Bari, Laterza, 1987, pp. 150 ss.; ID., *Lo Stato post-feudale (1806-1910)*, Napoli, Guida, 1993, pp. 83 ss.

<sup>21</sup> Alla fine del 1897 Rosano poteva scrivere da Napoli a Giolitti che «[Scarfoglio] dice che, se vinceremo, egli te e me non attaccherà mai. Io credo sarebbe molto bene che tu parlassi costà con Scarfoglio: egli ha per te grandissima deferenza e certamente su lui nel mezzogiorno continentale dovremmo fare, se i fati vorranno, assegnamento pieno e sicuro come stampa. Un tuo discorso serio penso sia utile molto». In P. D'ANGILINI (a cura di), *Dalle carte di Giolitti*, cit., p. 313. E da Roma lo stesso Giolitti, attraverso Rattazzi, poteva indurre Rosano a spingere i coniugi Scarfoglio a commenti efficaci e benevoli nei confronti del loro gruppo. Si arrivava così alla linea de «Il Mattino» che, commentando il programma politico giolittiano di fine secolo, salutava lo statista di Dronero come nuovo alleato, soldato fedele della sinistra e apostolo incrollabile delle idee liberali.

<sup>22</sup> Nato a Sessa Aurunca da famiglia possidente, egli era entrato prima nell'esercito e poi si era trasferito a Napoli dove aveva lavorato con Emilio Giampietro, finanziere e uomo politico legato a Nicotera.

<sup>23</sup> Il circolo dell'Avvocata da solo controllava circa 3.000 voti, ma Casale, attraverso la presidenza dell'Associazione del personale municipale e l'adesione della Società dei maestri elementari, si avvalse, in effetti, di un'organizzazione elettorale e clientelare molto più forte. Vincenzo D'Amelio divenne il vero e proprio segretario personale di Casale con cui contrattare tutte le questioni riguardanti l'amministrazione municipale di Napoli e qualsiasi impiego pubblico o interesse pubblico e privato per i quali fosse richiesto l'intervento dell'uomo politico. Un vero e proprio mercato di posti comunali esercitato dal segretario D'Amelio venne denunciato da molte persone anche in sede giudiziaria, oltre ad accuse esplicite riguardanti contratti stipulati dal Comune.

L'onorevole Casale, coinvolto prima in un processo e poi nell'inchiesta condotta dal senatore Saredo, era forse solo «l'espressione più antipatica»<sup>24</sup> di una realtà molto più degradata: «vi sono molti — scriveva Francesco Saverio Nitti — che sono più in alto di lui e che moralmente non valgono di più»<sup>25</sup>.

### *L'intervento del Governo*

Grazie all'appoggio ed alle prospettive espresse dalla parte più viva della città, l'inchiesta Saredo mise a nudo le gravissime responsabilità di un gruppo dirigente parassitario profondamente penetrato nei gangli del potere locale e legato a vere e proprie norme di organizzazione camorristica.

In un intenso anno di lavoro della Commissione emersero le clientele ed i legami inconfessabili ed i gruppi politici dominanti a Napoli, ma apparve anche che l'ex-capitale, depredata dalla sua stessa classe dirigente, conservava una non trascurabile vitalità, che era quella dei più giovani, delle vivaci frange di intellettuali liberali, radicali e specialmente socialisti. Le voci del riformismo politico-istituzionale riuscirono così a farsi ascoltare, anche grazie alle indagini ed alla fermezza del Presidente Saredo, trovando consensi inaspettati nell'intero Paese.

Per molti anni il municipio e la provincia erano stati «la preda di tutti gli affaristi, di tutti gli agitatori, di tutti gli intriganti»<sup>26</sup>. Era comunque il ruolo stesso assunto dall'amministrazione nella società civile a rendere difficile un'azione limpida e politicamente corretta: «in un paese, come il nostro, — notava Gaetano Salvemini — nel quale il governo o la provincia o il comune si occupano di tutto e di tutti»<sup>27</sup> erano tanti cittadini a dover trattare quotidianamente con l'ente locale.

Nelle elezioni del 1896 si ebbe la conferma della dimensione di un predominio, che avrebbe trascinato la città «alle vergogne, alle corruzioni ed ai danni dai quali eruppero lo sfacelo e la catastrofe dell'ottobre-novembre 1900»<sup>28</sup>.

Sostenuto dal prefetto e dalla pubblica opinione, Emilio Capomazza, marchese di Campolattaro<sup>29</sup>, tra sventolio di bandiere e soddisfazione del governo di Roma, divenne Sindaco di Napoli.

«Tutta la storia dell'Amministrazione dal 1896 al 1900 — scriveva Saredo — si riassume nel predominio quasi assoluto di Alberto Casale a Palazzo San Giacomo dove aveva per alleato l'assessore delegato, e poi sindaco, Summonte e per speciali rappresentanti gli assessori Eduardo De Siena e Pasquale Attanasio»<sup>30</sup>.

Il sindaco di Campolattaro aveva pronunciato un discorso d'insediamento pieno di

<sup>24</sup> F. S. NITTI, *Su i recenti casi di Napoli (1900)*, in Edizione Nazionale delle opere di FRANCESCO SAVERIO NITTI, *Scritti sulla questione meridionale*, a cura di M. Rossi Doria, vol. III, Roma-Bari, Laterza, 1978, p. 244.

<sup>25</sup> *Ibidem*

<sup>26</sup> Ivi, p. 248.

<sup>27</sup> G. SALVEMINI, *La questione di Napoli (1900)*, in *Opere di Gaetano Salvemini, IV: il Mezzogiorno e la democrazia italiana*, a cura di G. Arfè, tomo II, Milano, Feltrinelli, 1963, p. 208.

<sup>28</sup> Cfr. Regia Commissione d'inchiesta per Napoli, *Relazione sulla amministrazione comunale*, vol. I, p. 115.

<sup>29</sup> Degli atti dell'inchiesta appare chiaro che la scelta di Capomazza fu dovuta all'On. Casale e che il marchese «fino ad allora non aveva preso parte alla vita pubblica e godeva il prestigio del casato e di notevoli simpatie personali» (ivi, p. 116).

<sup>30</sup> *Ibidem*.

buoni propositi. Riconosceva che «la classe dirigente del nostro paese [...] ha tolto forza e rispetto alla legge, sostituendole il favore e l'arbitrio» e che «la legge elettorale avvelena le parti più sane e migliori dell'organismo», ma si diceva deciso a porvi rimedio e sicuro che con la sua amministrazione sarebbe iniziata «un'opera di risanamento morale», alla quale non «sarebbe mancata la cooperazione di tutti»<sup>31</sup>.

Il consiglio comunale, dominato dalla maggioranza legata a Casale, approvò con vivi applausi ed «Il Mattino» diede fiato alle trombe dell'entusiasmo.

Un affarismo fatto passare per modernizzazione della città e, nello stesso tempo, inevitabile tributo ad una classe dirigente fondata sulle clientele e capace di controllare, grazie alla camorra, un «popolo incosciente, ignorante, brutale»<sup>32</sup>. Attraverso la camorra, ricordava l'on. De Martino nel 1898 alla Camera, «nella borghesia stessa i più scaltri e più violenti diventano duci e padroni della moltitudine ignorante e famelica. E duci e soldati, flusso e riflusso di questo torbido mare si schierano in battaglia nella vita amministrativa con uno scopo chiaro e preciso: impossessarsi dell'Amministrazione e sfruttarla»<sup>33</sup>.

Non mancava tuttavia la consapevolezza della gravità della situazioni nei migliori esponenti dell'opposizione, allevati alla scuola di Turiello, radicali come Nitti, repubblicani come Bovio, Pansini, Imbriani, Colajanni, Mirabelli, socialisti come De Marinis, Ciccotti, Casilli, i quali, soprattutto dopo il '98, erano uniti da un progetto politico progressista di partecipazione diretta alla lotta amministrativa e politica per favorire lo sviluppo sociale ed economico della città e per contrastare le clientele.

La limitatissima rappresentanza progressista nel Consiglio Comunale non facilitava tuttavia tale impegno. Fatto sta che il Campolattaro venne sostituito senza troppi traumi dall'esperto Summonte, salutato da Scarfoglio (Il Mattino, 8 agosto 1898) come «sagace e provetto amministratore, spirito equilibrato, carattere amabile ed equanime, una coscienza onesta per salvare il comune»<sup>34</sup>. Era questo il segno di una corruzione estrema, quella che Salvemini indicava ad esempio detestabile di «stampo camorristica»<sup>35</sup>.

Mentre procura e polizia procedevano a tutto spiano contro veri o presunti rivoluzionari, mentre si sequestravano giornali e si chiudevano circoli e sedi dell'opposizione, magistrati amministrativi ed ordinari si dimostrarono insensibili ai tanti ricorsi ed alle denunce contro l'amministrazione Summonte. La repressione antipopolare del '98-'99 scatenata dal governo centrale sortì l'effetto di aprire una falla nella cortina dell'omertà; con scarsi risultati di credibilità la risposta ai tumulti popolari e al movimento socialista e a parte della borghesia e del blocco di potere agrario-conservatore tentò di far leva sulla difesa dei valori della legalità e sui valori del Risorgimento. Tentativo praticato da troppo piccoli e poco credibili epigoni dell'epopea risorgimentale.

Erano ormai scomparsi i protagonisti dell'unificazione mentre si erano esplicitati e messi a nudo i capisaldi di un sistema che aveva consentito corruzione ed incertezza.

Il primo maggio 1899 veniva pubblicato il primo numero del settimanale «La Propaganda», che iniziò, anche in vista delle elezioni politiche, una decisa ed argomentata campagna di stampa contro Casale, il sindaco in carica e i suoi sostenitori. «La Propaganda – scriveva il deputato socialista Ciccotti – cominciava a dirigere i colpi contro i rappresentanti politici più avariati e specialmente contro quello che, con la forza elettorale conseguita mediante una fitta rete di clientele, di cointeressati e di bravi, era

<sup>31</sup> *Relazione sull'Amministrazione*, cit., p. 117.

<sup>32</sup> W. MOCCHI, *I moti italiani*, cit., p. 92.

<sup>33</sup> AA. PP., Camera dei Deputati, *Discussioni*, pp. 912-13.

<sup>34</sup> A. LABRIOLA, *Storia di dieci anni*, cit., p. 89.

<sup>35</sup> Cfr. G. SALVEMINI, *La questione meridionale*, cit., p. 87.

divenuto l'arbitro della situazione e della città dominando e movendo a suo talento funzioni pubbliche ed amministrazioni»<sup>36</sup>.

Nel corso di una coraggiosa campagna di stampa di denuncia "La Propaganda" col titolo emblematico "Contro la Camorra" intimava «all'onorevole Casale di rispondere alle seguenti domande: a) quale sia la sua arte, mestiere o professione; b) in mancanza dell'una o dell'altra qual è il patrimonio dell'on. Casale; c) in mancanza anche del patrimonio donde cava l'on. Casale il danaro per vivere come vive lui»<sup>37</sup>. La poco meditata querela contro il settimanale intentata per diffamazione dal Casale produsse un effetto del tutto opposto da quello sperato dal deputato e decisamente dirompente. Non solo mise in luce la corruzione nella gestione del Comune, ma indicò gravi complicità in tutti gli apparati della pubblica amministrazione.

La battaglia di denuncia del settimanale socialista, particolarmente decisa ed incisiva per oltre un anno, divenne aspra nell'autunno del 1900.

La vicenda processuale suscitò enorme interesse nell'opinione pubblica anche per la statura e la notorietà degli uomini politici coinvolti. Il 29 luglio Umberto I fu assassinato a Monza: in coincidenza col regicidio il gruppo di potere sorto a difesa di Casale cercò di utilizzare l'evento contro socialisti e riformatori. Particolarmente interessanti le considerazioni del Ciccotti: «Quando giunse la notizia si cercò subito di sfruttare le impressioni e il sentimento pubblico di compianto al servizio della piccola politica e dei peggiori interessi locali»<sup>38</sup>. «Per via Toledo – continuava il deputato socialista – si vide scendere una molto varia dimostrazione assai frammista di elementi della malavita». In realtà non vi furono conseguenze nella vicenda giudiziaria a causa di un rinvio richiesto dalla parte offesa e già concesso dal Tribunale.

Alla vigilia della ripresa del dibattito, "La Propaganda" intensificò la sua campagna, sostenuta dal partito socialista italiano e dall'"Avanti!" che moltiplicava nel Paese l'eco dello scontro napoletano e che il 22 ottobre rimarcava «il significato politico della causa che va molto al di là della persona del deputato Casale». Alla fine di ottobre il settimanale rincarava la dose contro il «delinquente Casale», mentre si diffondeva per la prima volta la consapevolezza «che una terribile e seria bufera rumoreggiasse in distanza e che fosse imminente il colamento a picco di colui che amici e nemici chiamavano il re della città», quell'Alberto Casale, che aveva favorito e diretto «le miserabili alchimie dei Palazzi di S. Giacomo e di Montecitorio»<sup>39</sup>.

Il Tribunale si pronunciò per l'assoluzione ritenendo confermati i fatti denunciati. Il Casale fu costretto alle dimissioni, che aprivano un'ampia crepa nell'intera impalcatura del sistema: «Era tutto un vasto e faticoso congegno che si sfasciava»<sup>40</sup> e che trascinava con sé un complesso apparato di complicità cittadine e nazionali.

Il Presidente del Consiglio Saracco non poté evitare di sciogliere l'amministrazione comunale e, subito dopo, insediare la Commissione amministrativa d'inchiesta affidata al Presidente del Consiglio di Stato Giuseppe Saredo, affiancato dal Procuratore generale

<sup>36</sup> E. CICCOTTI, *Come divenni...*, cit., p. 14.

<sup>37</sup> «La Propaganda» del 22 gennaio 1900, annunciando la querela presentata dal Casale ricordava le personalità intervenute a sostegno del settimanale: «Enrico Ferri, Arnaldo Lucci, Augusto Berenini, Carlo Altobelli, Gaetano Cocchia». A tali nomi altri si aggiunsero, ma è utile ricordare che l'editoriale si concludeva, dopo una forte accusa contro «i deputati banderuola, lance spezzate di questo o quel gabinetto», con la promessa di «far vera luce» e «produrre veramente gli effetti sperati». «Non è tempo – concludeva l'articolo – di indulgenza e di pietà» (ivi).

<sup>38</sup> Ivi, p. 30.

<sup>39</sup> «La Propaganda», 31 ottobre 1900.

<sup>40</sup> E. CICCOTTI, *Come divenni...*, cit., p. 36.

della Corte dei Conti, Adolfo Lenis, dal direttore generale delle imposte dirette Antonio Rossi, dal prefetto Filippo Muscianisi, e dal consigliere di prefettura Achille Sinigaglia.

### *Napoli tra Inchiesta Saredo ed età giolittiana*

Nonostante il processo all'onorevole Casale, la sua fine politica, l'inchiesta Saredo sull'amministrazione comunale e provinciale, i tanti scandali portati a conoscenza dell'opinione pubblica non riuscirono a intaccare le modalità che caratterizzavano il sistema politico che si era venuto formando a Napoli a partire dagli anni Settanta. Tanti moderati continuarono perciò a dolersi per il fatto che non erano stati colpiti, oltre al Casale, quanti insieme a lui avevano abusato della macchina amministrativa per soddisfare le esigenze della propria clientela elettorale.

Il risultato fu una forte continuità tra il sistema di potere di fine Ottocento e quello dei primi anni del Novecento. Un potere che si radicava non solo nella natura clientelare dello scambio esistente tra eletto e elettori, ma anche nella continuità del personale politico. Il gruppo che si era costituito intorno a Pietro Rosano e che era riuscito nel corso degli anni Novanta a rappresentare a Napoli il partito giolittiano, dopo il suicidio del penalista casertano, a partire quindi dalla fine del 1903, successe a sé stesso, trovando in Francesco Girardi<sup>41</sup> un nuovo leader.

Amici dagli anni universitari, con una comune esperienza politica, avendo iniziato nello stesso periodo a partecipare alle elezioni, e una simile carriera professionale, Girardi e Rosano furono sempre molto uniti. Alla sua morte finì per ereditare la leadership intorno alla quale si erano riuniti i giolittiani dell'area napoletana e casertana e tra i quali emergevano l'ormai senatore Tommaso Senise, il direttore del manicomio provinciale e clinico famoso Leonardo Bianchi, più volte eletto deputato nel collegio beneventano di Montesarchio, il deputato di Afragola e avvocato Luigi Simeoni, il generale Achille Afan de Rivera, deputato di San Ferdinando.

Tale gruppo, giolittiano per definizione, non mostrò attenzione per gli enti locali napoletani solo a fini di interessi clientelari. Un particolare controllo politico fu esercitato infatti nei confronti di quegli uffici che potevano determinare variazioni nel numero degli elettori e quindi nei risultati delle votazioni. La presenza nelle due commissioni, provinciale e comunale, di controllo elettorale prima di esponenti della vecchia Sinistra nicoterina e poi del nuovo gruppo governativo, permise di fatto di gestire uno strumento delicatissimo per gli esiti di gran parte delle elezioni. Il suffragio ristretto permetteva infatti delle variazioni che potevano dimostrarsi determinanti, specie se nel corpo elettorale venivano inclusi o meno grandi e influenti elettori. Come notò l'inchiesta Saredo, infatti, in occasione di una revisione compiuta alla fine degli anni Novanta dalla

---

<sup>41</sup> Dopo aver studiato diritto penale con Enrico Pessina e diritto civile con Raffaele Fioretti, aveva iniziato la pratica forense presso lo studio di Leopoldo Tarantini. Entrato in Consiglio Provinciale nel 1882, ormai affermato penalista, tentò la lotta politica. Nel 1889 si presentò per la prima volta per il collegio di Montecalvario contro Pasquale Billi. Con studio e casa a Largo Marinelli, al centro quindi del proprio collegio elettorale, Girardi ben presto seppe costruirsi un «centro di affari» politici. Una solida clientela, ampliata sia attraverso la professione, sia attraverso le concessioni e protezioni che le cariche amministrative e politiche gli permettevano, gli consentì la rielezione a deputato per altre quattro legislature. Per tutto il primo decennio del Novecento, fino alla morte avvenuta nel 1912, Girardi riuscì ad essere sempre il deputato di Montecalvario e, a partire dal 1903, presidente del Consiglio Provinciale di Napoli. F. D'ASCOLI, *Francesco Girardi*, in F. D'ASCOLI, M. D'AVINO, *I sindaci di Napoli*, vol. II, Napoli, Mida Editore, 1974, p. 26.

Commissione provinciale, che aveva tra i suoi membri Gennaro Aliberti e Pasquale Billi, «caddero non poche delle proposte di cancellazione» relative alle liste di tre tra i quartieri più favorevoli ai giolittiani (San Ferdinando, Avvocata, Mercato).

L'inchiesta Saredo, comunque, aveva messo in luce la forte sproporzione esistente tra popolazione residente ed elettori confrontando tra loro le diverse sezioni: Chiaia – si disse – con una popolazione residente di 69.376 abitanti ha 2.687 elettori politici e 2.800 amministrativi, il che dà per ogni 100 abitanti 3,8 elettori politici e 4 amministrativi. A San Giuseppe invece con una popolazione di 20.315 abitanti gli elettori politici sono 1.803 e gli amministrativi 2.074, il che dà rispettivamente una percentuale di 8,9 e di 10, vale a dire più del doppio che a Chiaia. E fra questi due estremi stanno Avvocata che con una popolazione di 61.647 abitanti ha una percentuale di 5,6 elettori politici e 6,4 amministrativi, Vicaria che con 97.664 abitanti ha una percentuale di 4,3 elettori politici e 4,9 amministrativi, San Ferdinando con una percentuale di 6,3 e 6,5<sup>42</sup>.

Saredo notò in particolare che soprattutto tra gli elettori inclusi per capacità vi erano notevoli contraddizioni. In alcune sezioni, come quella del Mercato, dove Aliberti controllava la sua clientela, o quella di Vicaria, dove vi era soprattutto Vincenzo Ravaschieri a rappresentare il partito giolittiano, questa classe di elettori aumentò ogni anno considerevolmente (a Mercato nel 1896 c'era stato un incremento di ben 109 elettori e l'anno successivo ce ne fu un altro identico, a Vicaria sempre nel 1896 ce ne fu addirittura uno di 310); in altre sezioni, come San Ferdinando e San Lorenzo (due collegi senza una stabile leadership politica), gli incrementi, sempre nel numero degli elettori per capacità, furono invece quasi inesistenti.

### *L'ascesa del gruppo giolittiano*

La macchina amministrativa come strumento politico-elettorale fu dunque sempre al centro dell'attenzione del partito giolittiano. Le possibilità che il Comune offriva per soddisfare le richieste degli elettori e per consolidare la base elettorale erano infatti tante. In questo modo di far politica si riconobbero, oltre a Girardi, Aliberti, Simeoni, il deputato del quartiere Porto Ernesto Salvia, docente di diritto commerciale e avvocato di numerose società, l'avvocato Domenico De Tilla, deputato per la sezione Avvocata, il deputato del quartiere Stella Francesco Paolo Cacciapuoti, consigliere comunale e docente di medicina<sup>43</sup>.

Ma assieme al “partito” giolittiano un gruppo di imprenditori e di politici divenne, allo stesso tempo, protagonista sia delle vicende amministrative sia dei più importanti affari che a Napoli si portarono a termine in attuazione dei provvedimenti speciali. La scarsa e rara presenza di deputati e senatori nell'assemblea municipale, a parte nel caso del tutto eccezionale del 1907, determinò un sistema rappresentativo locale parallelo che si caratterizzò per la forte presenza di un gruppo clericale che mancò invece all'interno della deputazione parlamentare. In questo contesto, al gruppo giolittiano che dominava la scena politica ed il controllo elettorale, si affiancò un gruppo di radicamento esclusivamente

<sup>42</sup> Cfr. *Relazione sulla amministrazione comunale*, cit., vol. I, p. 350.

<sup>43</sup> Non sembra casuale la presenza di una politica clientelare in quei quartieri che appartengono ad un'area sociale «bassa» della città. L'ipotesi di una sperequazione politica oltre che sociale fra i quartieri può essere avanzata alla luce di lavori che appunto su tale differenziazione hanno basato soprattutto una storia sociale di Napoli. Cfr. P. MACRY, *Borghesie, città e stato. Appunti e impressioni su Napoli 1860-1880*, in «Quaderni storici», XIX (1984), pp. 339-383.

locale e di matrice sonniniiana, guidato da Enrico Arlotta e da suo genero, l'ingegnere Achille Minozzi. Il controllo della vita politica napoletana fu, per essi, il compimento di un sodalizio di oltre venti anni. Nel periodo infatti in cui Arlotta fu assessore ai lavori pubblici del comune di Napoli, all'incirca dal 1883 al 1889 sotto il sindacato di Nicola Amore, ossia negli anni del colera e del Risanamento, iniziarono anche i rapporti di Minozzi con l'amministrazione e si crearono quegli intrecci tra interessi economici e istituto comunale originati dai finanziamenti governativi che poi avrebbero contraddistinto la politica cittadina fino alla Prima guerra mondiale. Tutto sulla base di poco ortodosse procedure seguite in particolare per la concessione dei lavori di costruzione delle fognature, nel corso del 1890, evidenziate dallo stesso Saredo: «si disponevano infatti lavori di non lieve importanza senza un progetto delle opere da eseguirsi, senza l'autorizzazione per appaltarli ad una impresa, che, come quella Minozzi, aveva già dato segni al Comune del suo carattere litigioso, senza la sanzione governativa, per quanto la spesa gravasse sui fondi del Risanamento»<sup>44</sup>.

Il potere di questo gruppo non fu arrestato dai risultati dell'Inchiesta ma si ampliò sempre più e venne rafforzato dalla progressiva e poi definitiva ascesa nel mondo politico e finanziario di Arlotta: nel 1885, a poco più di trenta anni, era stato assessore e quindi già in una buona posizione per scalare la piramide del sistema politico cittadino<sup>45</sup>. Direttore generale del Banco di Napoli dal 1895 al 1897, Arlotta costruì il proprio potere politico soprattutto attraverso il controllo delle maggiori istituzioni cittadine. Dopo quasi venti anni dal suo esordio nella vita politica tentò la carriera parlamentare. A partire dal 1897 e fino al 1919 rappresentò il terzo collegio napoletano di San Giuseppe. Consigliere comunale dal 1907 in poi, ministro delle finanze del ministero Sonnino per i primi tre mesi del 1910, Arlotta si può considerare proprio in questi anni saldamente ancorato al centro sonniniiano sul piano nazionale<sup>46</sup> e leader riconosciuto della maggioranza a capo delle amministrazioni che si susseguono a Napoli dal 1903 in poi. La sua adesione al gruppo parlamentare sonniniiano non fu strumentale. Arlotta fu fedele al leader nazionale ed il gruppo sonniniiano napoletano fu altrettanto fedele a lui. Certamente, come tutti i sonniniiani del paese, si alleò ai giolittiani quando si trattò di combattere socialisti o altri esponenti politici di opposizione, ma di fronte ai giolittiani, quando erano solo i liberali a dominare il campo, restò fedele a Sonnino e condizionò le sue stesse relazioni in funzione del suo schieramento politico. Il comune e la macchina amministrativa napoletana restarono il luogo privilegiato della sua azione. Nato politicamente come assessore comunale, impadronitosi soprattutto della competenza indispensabile per controllare il funzionamento della burocrazia comunale e della politica consiliare, Arlotta non abbandonò mai l'amministrazione. Del Carretto, quasi ininterrottamente sindaco dal 1903 al 1913, fu in effetti un suo stretto collaboratore e amico politico. La maggioranza clericomoderata, soprattutto a partire dal 1907, fu sempre condizionata dalla sua leadership. Ma soprattutto agli inizi del Novecento riuscì ad occupare un posto di primo piano fra gli industriali interessati alla legge speciale: Arlotta, sempre in collaborazione con Minozzi,

---

<sup>44</sup> Cfr. *Relazione sull'Amministrazione*, cit., vol. I, p. 822.

<sup>45</sup> Il padre Mariano in quegli stessi anni partecipava, come rappresentante della Società di credito meridionale, alla Società per costruzioni, entrando così in quell'importante impresa edile avviata in seguito all'approvazione della legge sul risanamento, e si impegnava come imprenditore in lavori appaltati dal municipio, che, venendo approvati con il solo appoggio politico e non con quello tecnico-amministrativo, furono continuamente contestati dai governi cittadini successivi.

<sup>46</sup> Sull'azione del «centro sonniniiano» cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana. Liberali e Radicali alla Camera dei Deputati 1909-1913*, Roma, Archivio Storico della Camera dei Deputati, 1979.

tra il 1905 e il 1908, era al centro dei maggiori interessi economici e politici cittadini e di relazioni personali che comprendevano gli imprenditori e i professionisti più in vista della città.

Si può affermare dunque che l'amministrazione presieduta dall'avvocato Nicola Amore rappresentò un momento decisivo nel caratterizzare il sistema di potere e politico napoletano. Allora vennero stipulati i primi contratti con le ditte che poi divennero imperanti sul piano economico e sociale della città, allora iniziarono ad operare tra uffici comunali e imprese quegli uomini che poi divennero protagonisti sia dell'organizzazione parlamentare degli interessi cittadini, sia della politica locale. Si può parlare, quindi, analizzando il caso di Enrico Arlotta di un esempio descrittivo della svolta tra due concezioni differenti e storicamente identificabili nella gestione della politica a Napoli. Da lì, il doppio binario, articolato attorno all'interesse prevalentemente amministrativo-elettorale o economico, che caratterizzò la formazione della classe politica locale napoletana e i suoi rapporti con Roma: se infatti il potere giolittiano si radicò a Napoli attraverso l'occupazione di alcuni posti chiave<sup>47</sup>, rappresentando un sistema in cui l'amministrazione comunale finì per rappresentare un'appendice della piramide che da Roma si articolò poi nella periferia napoletana, il potere di Arlotta si costituì invece in maniera inversa. Non potendo godere di un forte e costante appoggio centrale, in quanto Sonnino fu più spesso all'opposizione che al governo, Arlotta partì dal controllo e dalla gestione dell'ente locale per organizzare un gruppo che, certo, non poteva definirsi partito, ma che era abbastanza coeso intorno al capo e che rimase in fondo sempre saldo nelle sue competenze amministrative e nei suoi legami locali. I rapporti poi con la sfera economica napoletana, garantiti appunto dall'industriale e finanziere Arlotta e dai suoi amici, permisero un radicamento nella società civile molto più forte di quello dei giolittiani napoletani, che in pratica rimasero essenzialmente politici distanti dalla gestione amministrativa e preoccupati di utilizzare il comune, e la sua amministrazione, soprattutto a fini elettorali. Se, infatti, gran parte dei leader della Destra e della Sinistra e, poi, del partito giolittiano ritennero di strumentalizzare l'amministrazione a fini politici e, quindi, di rimanere sempre un po' all'esterno della macchina municipale, Arlotta rappresenta l'immagine del politico conservatore e cattolico che preferì, all'inverso, partire proprio dall'interno della macchina comunale per poi conquistare una consolidata posizione nella politica parlamentare cittadina e nazionale<sup>48</sup>.

### *La svolta dell'intervento straordinario*

La dinamica tra tali gruppi imperanti sulla scena politica ed economica napoletana trovò un forte consolidamento nell'intervento straordinario governativo di inizio secolo: i lavori di preparazione, concessione e applicazione della legge speciale per l'industrializzazione della città di Napoli descrivono, infatti, in maniera evidente la relazione tra interessi (amministrativo-economici) locali ed interessi (politici) centrali. Già dal 1899 erano state

---

<sup>47</sup> «A Pietro Rosano – scrisse «La Propaganda» – fu affidata la direzione politica; a Roberto Talamo la direzione giudiziaria della città e della provincia» a Scarfoglio il controllo dell'opinione pubblica, in «La Propaganda», 12 marzo 1903.

<sup>48</sup> Per una completa ricostruzione della vicenda professionale e politica di Enrico Arlotta, così come di molti altri protagonisti della vita politica napoletana, si veda L. MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 161 e seg.

condotte analisi ed erano state avanzate proposte sulla cui base fu successivamente impostata la normativa della legge. Se Francesco Saverio Nitti, attraverso i suoi studi, fu l'autentico promotore del provvedimento ed ebbe un ruolo da protagonista nell'iniziativa che portò alla legge, bisogna ricordare come la legge fosse stata preceduta e seguita da un dibattito nel quale intervennero intelligenze e competenze fra le migliori che in quegli anni si potessero ritrovare sulle problematiche da affrontare.

La discussione che si apriva alla Camera risentiva fortemente delle risultanze dell'Inchiesta Saredo e dalle interpellanze che da essa erano state promesse. La discussione, ampia ed appassionata, alla quale parteciparono numerosi parlamentari, dal 9 al 17 dicembre 1901, si raccolse intorno alle mozioni presentate dall'on. Luzzatti, con la firma di altri 72 deputati, e dall'on. Salandra, con la firma di altri 27 deputati.

A seguito di ciò, con R. D. del 20 aprile 1902, il Governo istituiva la Regia Commissione per l'incremento industriale di Napoli<sup>49</sup>. La Commissione, presieduta dal Sindaco di Napoli, il senatore Luigi Miraglia, si pose subito all'opera presentando al Presidente del Consiglio Giolitti le sue conclusioni nel settembre del 1903. Conclusioni che nascevano da una approfondita indagine della situazione economica napoletana e di quella industriale in particolare, che riguardavano la preparazione tecnico-professionale, il regime daziario, la zona franca, l'adduzione dell'energia elettrica dal Volturno, il porto ed i trasporti.

La legge fu presentata in Parlamento come volta a procurare il risorgimento economico della città di Napoli. Il relatore sul disegno di legge per la competente Commissione della Camera dei Deputati fu lo stesso Francesco Girardi, il quale completava la sua esposizione col richiamo alle finalità della legge di «ristabilire l'equilibrio economico dolorosamente depresso nella più popolosa città italiana» che, secondo le parole dello Zanardelli «incondizionatamente sacrificò il suo primato al nobile ideale dell'unità della Patria».

Quando la legge speciale per Napoli fu varata nel 1904, rappresentava il primo provvedimento di una consapevole e specifica politica di industrializzazione che si sperimentava in Italia, e i precedenti non erano neppure molti fuori d'Italia. Si trattava, dunque, di un'esperienza meritoria anche per questo suo carattere di avanguardia, oltre che per il fine suo proprio di avviare un processo di industrializzazione della grande città meridionale, allora ancora la prima d'Italia per popolazione.

Ma la legge, in pratica, non ebbe una fondamentale rilevanza sul piano dell'avanzamento economico della città perché vennero a mancare gli interventi più sostanziali, anche a causa della grave crisi del 1907, e soprattutto non la ebbe sul piano sociale. Nonostante la revisione delle tariffe daziarie del comune, la creazione di "zone aperte" destinate all'industria e l'esenzione decennale dal pagamento dei dazi doganali prevista dalla legge, le migliorie tecniche apportate al Porto di Napoli (anche attraverso il miglioramento dei collegamenti ferroviari) e gli interventi nel settore dell'istruzione (superiore, tecnica e professionale), ad avere concreta esecuzione furono solo le agevolazioni tributarie e doganali e le commesse stabili.

Le fonti di accumulazione del capitalismo napoletano rimasero le attività mercantili e

---

<sup>49</sup> Proposta dall'On. De Martino la costituzione di una speciale Commissione che studiasse le reali possibilità per una industrializzazione di Napoli, la Commissione, nominata con R. D. 20 aprile 1902, fu composta da alcuni commercianti ed industriali come Giulio Aselmayer e Salvatore de Luca, da Luigi Lombardi, Professore di elettrotecnica della Real Scuola di applicazione di Napoli, da Ludovico Lucialli, direttore capo di divisione del Ministero delle Finanze e fu presieduta dall'allora Sindaco di Napoli Luigi Miraglia.

finanziarie che ruotavano intono al porto: furono gli anni dell'inizio di un progressivo inserimento nel mondo politico di alcuni uomini delle banche e degli affari, che rappresentano insieme le società elettriche, quelle dei servizi pubblici e portuali, gli istituti di credito locali, alcune industrie, mentre rimanevano estranei alla vita politica cittadina gli esponenti del capitale settentrionale<sup>50</sup>.

Se si guarda ai discorsi del tempo si comprende bene quale fu l'importanza politica, oltre che economica, che la legge speciale rivestì per la classe amministrativa napoletana del tempo, e per i legami che essa intratteneva con il governo centrale. Francesco Girardi sosteneva infatti che «quando il Ministero appena formato, non tardò ad occuparsi della questione nel Consiglio di Governo, fummo solleciti di provocare dal capo di esso l'assicurazione che non si sarebbe mancato di provvedere agli interessi di Napoli. E noi fiduciosi attendiamo dalla lealtà del Presidente del Consiglio l'adempimento completo delle fatte promesse. Siamo certi che i Ministri, maggiormente interessati, del Tesoro e dei Lavori Pubblici, vorranno prestare al nobile intento il loro attivo ed affettuoso concorso. Né a noi Deputati di questa provincia, confortati dal voto dei nostri concittadini, potrà venir meno la necessaria energia nel difendere la giusta causa di Napoli dinanzi al Governo e al Parlamento»<sup>51</sup>. Ma se il Governo aveva bisogno del sostegno dei deputati napoletani non bisognava tralasciare la necessità di gestire liberamente, a livello locale, le risorse provenienti dalla legge speciale. Era dunque Enrico Arlotta a rappresentare la necessità di tutelare gli interessi locali sostenendo che bisognasse esortare «gli industriali, i quali forse a ragione si preoccupano di talune delle proposte della Commissione, di voler pazientare, di non mettere avanti i loro dubbi. Oggi non siamo ancora in tema di esecuzione; ma verrà il momento in cui le giuste osservazioni saranno prese certamente in considerazione»<sup>52</sup>.

Opportunamente Salvemini sostenne che la legge si risolse in un fallimento perché non incise sulla struttura sociale e di potere che costituiva il principale ostacolo alla crescita del Sud. Restò, con la legge del 1904, il messaggio di un nuovo meridionalismo che, svincolatosi dal tradizionale binomio questione meridionale-problema agrario, finirà col legare lo sviluppo del Mezzogiorno a una politica di industrializzazione.

Ma nei fatti mentre a Napoli non nasceva un capitalismo industriale, la legge del 1904 veniva utilizzata dalla classe politica locale come un ulteriore provvedimento, certo il più sostanzioso e promettente di tutti, di sostegno statale alla disastrosa economia cittadina e alle sempre sofferenti finanze municipali. Ma anche in questa occasione, per interessi diversi ma convergenti nella dinamica tra centro e periferia, su questioni in cui gli interessi locali più fortemente premevano si poteva giungere a disattendere nella sostanza stessa l'intervento del 1904: l'ipotizzata forza espansiva della legge speciale per Napoli si era presto incontrata con la consueta resistenza dei tradizionali interessi privati di tipo eminentemente speculativo – dalle società elettriche ai gruppi finanziari locali – che, insieme ai ritardi nell'attuazione delle opere infrastrutturali da parte dell'autorità pubblica, erano state le cause locali che ne avevano fortemente limitato gli esiti di effettivo e diffuso rinnovamento economico e sociale<sup>53</sup>. Se sul piano economico dunque

<sup>50</sup> In M. MARMO, *Il proletariato industriale a Napoli in età liberale*, Napoli, Guida, 1978, pp. 324 e seg.

<sup>51</sup> F. GIRARDI, *Comizio napoletano del 3 gennaio 1904*, in *La legge speciale per Napoli 8 luglio 1904 ed i lavori preparatori*, Napoli, Giannini, 1904, pp. 194-196.

<sup>52</sup> S. ARLOTTA, *Comizio napoletano del 3 gennaio 1904*, in *La legge speciale per Napoli*, cit., pp. 197-200.

<sup>53</sup> Particolarmente significativo appariva l'intreccio realizzato tra le moderne espressioni del capitale settentrionale, calato a Napoli per le promesse facilitazioni produttive e garanzie di mercato, e le tradizionali forme del capitale locale legato a interessi bancari di limitata consistenza, a traffici mercantili di non grande respiro e a iniziative manifatturiere di mediocri dimensioni. Espressione politica di questo accordo era stata

la legislazione speciale non sembrava idonea ad aprire prospettive di organico sviluppo per la città, sul terreno della conservazione sociale era perfettamente adeguata a mantenere e rafforzare gli sbilanciati equilibri tradizionali. A livello politico si configurava quindi come strumento ideale per raccogliere intorno al governo la rappresentanza parlamentare meridionale, per il coagulamento degli sminuzzati interessi localistici e particolaristici dei singoli deputati che venivano messi in diretto rapporto con una gestione ministeriale niente affatto insensibile alla considerazione ed eventualmente alla soddisfazione delle più varie richieste. La politica delle leggi speciali, a Napoli come nel Mezzogiorno, lasciava inalterati quei rapporti sociali che Sonnino riteneva indispensabile modificare, seppur parzialmente, per conseguire un più solido assetto statale. Così da un lato l'intervento governativo unificava e rafforzava nel Sud il blocco della classe dominante, che di questi provvedimenti si serviva per consolidare e rinnovare la sua legittimazione di classe politica di fronte alla piccola e media borghesia elettrica, sempre in bilico tra le difficoltà della rendita parassitaria e la perenne ricerca di un impiego, dall'altro completava l'isolamento delle masse contadine, che la legislazione speciale toccava molto alla lontana, alle quali spesso non rimaneva altra via che l'emigrazione transfrontaliera.

Del resto, l'arretratezza del contesto socio-istituzionale non riguardava solo la città di Napoli, come emergeva con straordinaria evidenza da un'ulteriore inchiesta predisposta nel 1906 dal terzo governo Giolitti per tutte le province meridionali. Essa si richiamava a quella di Jacini<sup>54</sup> ed era ritenuta «necessaria, perché le condizioni del Mezzogiorno sono ancora ignote»<sup>55</sup>. «Necessaria – secondo il relatore – per la savia ed opportuna applicazione delle provvide leggi sulla Basilicata, sulle Calabrie, e in generale per il Mezzogiorno e le isole»<sup>56</sup>.

In tale ottica, l'inchiesta rappresenta una fonte interessante della dinamica politica centro-periferia. Essa affrontava infatti anche il tema della partecipazione politica e mirava a chiarire «in quale proporzione le varie classi siano iscritte nelle liste comunali e provinciali; se i contadini prendono parte attiva alle lotte amministrative locali, da soli o insieme con altre classi o altri partiti della popolazione; con quali obiettivi amministrativi e politici»<sup>57</sup>.

La Commissione, nel suo rapporto finale sottolineava come «dall'esame del materiale raccolto si deduce con sicurezza che del denaro pubblico si spende localmente ben poca parte a beneficio dei contadini e dei lavoratori a qualunque titolo», mentre «dall'esame dei verbali dei rispettivi Consigli non risulterebbe che le rappresentanze provinciali abbiano rivolto speciale attenzione ai principali problemi interessanti l'economia del territorio rispettivo»<sup>58</sup>. La Commissione metteva in evidenza che «gli elettori sono

---

a costituzione della Federazione degli industriali di Napoli e del Consorzio degli industriali della zona aperta per l'applicazione della legge speciale, organi, come evidenziato, entrambi presieduti da Achille Minozzi, genero dell'Arlotta.

<sup>54</sup> Sulla fondamentale opera compiuta dalla Giunta parlamentare per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola svolta a partire dal 1877 sotto la guida dello Jacini cfr. A. CARACCILO, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino, Einaudi, 1958.

<sup>55</sup> ASCD, busta 833, foglio 249.

<sup>56</sup> ASCD, busta 833, foglio 256. Nella relazione si poteva leggere l'importanza data ai contenuti dell'Inchiesta, senza la quale «molte disposizioni o resterebbero lettera morta, o sarebbero applicate in maniera inopportuna e inadeguata agli effettivi interessi di quelle popolazioni».

<sup>57</sup> ACS, Inchieste Parlamentari, Giunta parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e in Sicilia, 4/3, b. 5 f. 8.

<sup>58</sup> ACS, Inchieste Parlamentari, Giunta parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e in Sicilia, 4/3, b. 5 f. 5, *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle*

costituiti in genere da tutti i benestanti – pochi o molti residenti o possidenti in paese – dai pochi professionisti, commercianti, impiegati di amministrazioni pubbliche e private, artigiani non analfabeti, dai proprietari di terreni». E concludeva che «data una tale condizione di cose, si comprende come le Amministrazioni locali non siano troppo propense a spese per una classe esclusa dalle liste»<sup>59</sup>.

---

*province meridionali e nella Sicilia*, Volume IV – Campania. Relazione del delegato tecnico Prof. Oreste Bordiga, pp. 574-575.

<sup>59</sup> Ivi, pp. 575-576. Si segnalava inoltre come «braccianti, giornalieri e contadini fissi, non figurano nelle liste perché mancano sempre dei requisiti di cultura od avendoli non sanno farli valere, né trovano chi lo faccia per loro».

