

Filippo Rossi

## Brevi note su impiegati pubblici e sanzioni disciplinari durante la Restaurazione. L'esperienza normativa

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il Regno Lombardo-Veneto – 3. Il Regno di Sardegna – 4. Il Granducato di Toscana – 5. Il Ducato di Parma – 6. Lo Stato pontificio – 7. Il Regno delle Due Sicilie – 8. Qualche considerazione conclusiva

ABSTRACT: Only few variables connect different times and places so tightly as *administration* and *punishments*. Given that pyramidal assets, people, and circumstances are by their very nature imperfect, corruptible and dynamic, we'll offer some insights with reference to the tolls provided by the different States in which Italy was fragmented during Restoration in order to manage public agencies. This situation necessarily asks for a study and comparison between disciplinary actions against public officers, starting from Lombardy-Venetia to Two Sicilies Kingdom.

KEYWORDS: Italy's Restoration - public officers - disciplinary actions

### 1. Introduzione

Lo studio delle amministrazioni nell'età della Restaurazione è terreno ormai arato: chiunque cerchi di misurarsi con il variegato sistema degli apparati pubblici operativi fra il Congresso di Vienna e l'Unificazione può trovare in una densa messe di contributi risposta a gran parte delle proprie domande<sup>1</sup>.

Non si vuole qui tornare su dati già acquisiti, quanto piuttosto colmare un piccolo vuoto sulla disciplina dei pubblici uffici, una lacuna nella ricostruzione della burocrazia italiana durante la prima metà del XIX secolo. Ci si riferisce alle sanzioni inflitte ai funzionari pubblici: tema non irrilevante in prospettiva diacronica – a voler essere provocatori se ne potrebbero trovare precoci manifestazioni in tempi e luoghi assai lontani<sup>2</sup> – e certo ancor più significativo in un contesto politico-istituzionale che, come

---

<sup>1</sup> Senza pretesa di completezza: R. Schober, *Il Trentino durante il periodo di unione al Tirolo 1815-1918*, in F. Valsecchi – A. Wandruzka (curr.), *Austria e province italiane 1815-1918. Potere centrale e amministrazioni locali*, Bologna 1981, pp. 177-212; M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, Torino 1987 e Id., *Gli Stati italiani prima dell'unità. Una storia istituzionale*, II ed., Bologna 2011; R.M. Coppini, *Il Granducato di Toscana. Dagli "anni francesi" all'Unità*, in *Storia d'Italia* diretta da G. Galasso, XIII, t. III, Torino 1993; M. Garbari, *Le strutture amministrative del Trentino sotto la sovranità asburgica e la sovranità italiana*, in L. de Finis (cur.), *Storia del Trentino*, Trento 1996, pp. 533-557; E. Capuzzo, *Alle origini della giustizia amministrativa: il sistema austriaco nel Litorale*, in "Quaderni di Clio", n.s., X (1996), pp. 33-51; F. Burdeau, *Histoire du droit administratif: de la Révolution au début des années 1970*, Paris 1995; M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, Torino 1999; A. Ara, *Il governo locale dello Stato pontificio da Consalvi a Antonelli*, in *Il rapporto centro-periferia negli Stati preunitari e nell'Italia unificata: Atti del LIX congresso di storia del Risorgimento italiano* (L'Aquila-Teramo, 28-31 ottobre 1998), Roma 2000, pp. 169-197; L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001 e Idd., *Giustizia e amministrazione*, in M. Fioravanti (cur.), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari 2002; *Bibliografia dell'età del Risorgimento 1970-2001*, 4 vv., Firenze 2003; P. Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di Storia dell'amministrazione locale*, Milano 2005; E. Tavilla, *Diritto, istituzioni e cultura giuridica in area estense. Lezioni e percorsi di storia del diritto*, Torino 2006.

<sup>2</sup> Ad esempio già nella Cina del VI secolo a.C.: interrogato dal discepolo Gen-iun sulla necessità dei castighi anche nel migliore dei governi possibili, Confucio risponde senza esitazione che, «in quanto alla buona amministrazione, [...] certamente pene, e buon governo procedono insieme» (*Kun'-ze-kia-iu*

noto, si confronta con il «crescente primato dell'amministrazione e della gestione burocratica nell'organizzazione della vita pubblica»<sup>3</sup>. Nei difficili anni che si aprono dal 1816 sino al 1859, infatti, una politica del diritto programmaticamente improntata al controllo rafforza il nesso fra coazione e conservazione declinandolo, in base all'ordinamento di volta in volta considerato, secondo forme specifiche di attuazione pur nel solco di un comune modello di ascendenza napoleonica<sup>4</sup>.

Svolta tale premessa, con l'avvertimento che il parametro di fondo da cui muovono queste pagine è il dato normativo, va segnalato come, nonostante l'influenza francese si faccia sentire sulle strutture organizzative italiane del primo Ottocento, gli afflatti rivoluzionari che attribuiscono al potere costituito «le droit de demander compte à tout Agent public de son administration»<sup>5</sup> stentino a tradursi in categorie punitive giuridicamente compiute nelle varie realtà istituzionali della Penisola.

Chi conosce le raccolte di leggi dell'epoca preunitaria sa bene che per imbattersi in provvedimenti sistematici è necessario sfogliare molte pagine, con il rischio di trovarne ben pochi che soddisfino la tensione ordinatrice dello storico. D'altra parte le fonti del diritto amministrativo sono per definizione disorganiche e mutevoli<sup>6</sup>: lavorare con l'imponente mole di circolari, regolamenti e ordinanze che scandiscono la vita dei pubblici uffici implica, pertanto, uno sforzo interpretativo e classificatorio capace di restituire un resoconto convincente su discipline – lo aveva già rilevato Carlo Schupfer – «che non

---

(conferenze familiari di Confucio), *Hin'-cen'* (punizioni, e buon governo), in A. Andreozzi, *Le leggi penali degli antichi cinesi. Discorso proemiale sul diritto e i limiti del punire*, Firenze 1878, p. 181.

<sup>3</sup> Così M. Meriggi, *Prima e dopo l'Unità: il problema dello Stato*, in M.L. Betri (cur.), *Rileggere l'Ottocento. Risorgimento e Nazione*, Torino 2010, p. 41.

<sup>4</sup> E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria (1755-1859)*, in "Archivio storico lombardo", CI (1975), pp. 171-234; C. Ghisalberti, *Le amministrazioni locali nel periodo napoleonico*, in N. Raponi (cur.), *Dagli stati d'antico regime all'unificazione*, Bologna 1983, pp. 431-454; C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone*, Torino 1989; R. Ruffilli, *Nascita e crisi dello stato moderno: ideologie e istituzioni*, Bologna 1990; *All'ombra dell'aquila imperiale. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica (1802-1814)*: Atti del convegno, Torino 15-18 ottobre 1990, 2 vv., Roma 1994; S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, I, *La formazione del sistema (1616-1815)*, Milano 1994, e Id., *L'unificazione italiana e l'accentramento napoleonico: miti e realtà*, in "Le Carte e la Storia", VI (2000), n. 2, pp. 30-37; A. Pillepich, *Milan capitale napoléonienne 1800-1814*, Paris 2001; R. de Lorenzo, *L'età napoleonica*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento*, cit., I, pp. 445-643; E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma 2007; G. Tosatti, *L'amministrazione centrale dello Stato italiano nei primi vent'anni*, in "Le Carte e la Storia", XVII (2011), n. 2, pp. 9-25; G. di Renzo Villata, *La 'métabolisation' du droit nouveau en Lombardie entre culture autrichienne et culture française (XVIII<sup>e</sup> – début XIX<sup>e</sup> siècle)*, in B. Coppein – F. Stevens – L. Waelkens (curr.), *Modernisme, tradition et acculturation juridique: Actes des Journées internationales de la Société d'Histoire du Droit tenue à Louvain, 28 maj – 1 juin 2008*, Brussels 2011, pp. 181-205.

<sup>5</sup> *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, 26 agosto 1789, art. 15. Sul punto cfr. L. Lacchè, *Responsabilità ministeriale*, in A.M. Banti – A. Chiavistelli – L. Mannori – M. Meriggi (curr.), *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Roma-Bari 2011, pp. 359-371. Il principio sarà di lì a breve ribadito, con qualche modifica, nelle dichiarazioni delle costituzioni giacobine: cfr. Costituzione del 3 settembre 1791 (dichiarazione dei diritti, art. 15), Costituzione del 24 giugno 1793 (dichiarazione dei diritti, art. 24) e Costituzione del 22 agosto 1795 (dichiarazione dei diritti, art. 21), tutte consultate in A. Saitta, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano 1975, pp. 252, 420, 466. Cfr. anche P. Alvazzi del Frate, *Il costituzionalismo moderno*, in M. Ascheri (cur.), *Costituzioni e codici moderni*, Torino 2007, pp. 34-45.

<sup>6</sup> Sulla contrapposizione fra la mutevolezza della pubblica amministrazione e l'anelito di stabilità dello Stato si rimanda a B. Sordi, *Il tempo e lo spazio dell'attività amministrativa nella prospettiva storica*, in "Quaderni Fiorentini", XXXII (2003), pp. 353-372.

variarono solo da Stato a Stato, ma anche secondo le amministrazioni del medesimo Stato»<sup>7</sup>. Non diversamente la pensava Pasquale Stanislao Mancini il quale, nei concitati anni precedenti l'unificazione legislativa, aveva puntato il dito contro la «mole e congerie delle innumerevoli disposizioni particolari, decreti, ordinanze, biglietti regi che compongono le raccolte degli atti di ciascuno dei caduti Governi»<sup>8</sup>.

Maneggiate quasi esclusivamente dagli 'addetti ai lavori', queste fonti hanno ricevuto scarsa considerazione da parte dei giuristi e sono state generalmente trascurate da una scienza che, ora come allora, non ha saputo coglierne appieno il potenziale<sup>9</sup>. All'Ottocento si può imputare la generale mancanza, protrattasi ancora negli anni '40, di un insegnamento di diritto amministrativo degno di questo nome<sup>10</sup> e, pur con le debite eccezioni, di un'altrettanto valida manualistica di settore<sup>11</sup>: di qui, a maggior ragione, l'oblio sui profili sanzionatori, con riferimento ai quali ancora oggi incombe un colpevole silenzio<sup>12</sup>. Eppure il ricco materiale normativo elaborato dopo la caduta di Napoleone,

<sup>7</sup> C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia. Organizzazione amministrativa degli Stati italiani avanti l'unificazione legislativa*, in V.E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, parte II, Milano 1900, p. 1095.

<sup>8</sup> P.S. Mancini, discorso tenuto alla Camera il 13 luglio 1862, in *Unificazione e riforma della legislazione civile, penale e amministrativa nel Regno d'Italia. Discorsi e relazioni parlamentari (1862-1876) di P.S. Mancini*, Roma 1876, p. 7.

<sup>9</sup> Sul punto v. G. Cianferotti, *Attività interna e norme interne, politica e amministrazione, forme di stato e di governo*, in F. Colao – L. Lacchè – C. Storti – C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane. Le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia tra Otto e Novecento*, Macerata 2011, pp. 49-116. Ma già S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 1983, pp. 289-291.

<sup>10</sup> Si vedano, in tema: per i prodromi settecenteschi, M.R. Di Simone, *La cultura pubblicistica in Austria e la sua influenza in Italia dall'antico regime alla Restaurazione*, in "Clio", XXIII (1987), pp. 423-445, ed Ead., *Percorsi del diritto tra Austria e Italia (secoli XVIII-XX)*, Milano 2006, pp. 71-98; I. Birocchi, *L'insegnamento del diritto pubblico nelle Università italiane nel XVIII secolo* e M.G. di Renzo Villata, *Le droit public en Lombardie au XVIII<sup>e</sup> siècle et l'Europe*, in J. Krynen – M. Stolleis (curr.), *Science politique et droit public dans les facultés de droit européennes (XIII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle)*, Frankfurt am Main 2008, risp. pp. 549-581 e 583-612. Sugli influssi francesi e romagnosiani: F. Benvenuti, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. Benvenuti – G. Miglio (curr.), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Milano 1969, pp. 107-112; H. Weidenfeld, *Histoire du droit administratif. Du XIV<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris 2010, pp. 65-67. Per i successivi sviluppi: S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna 1971, spec. pp. 9-52, e Id., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano 2010, spec. pp. 251-270; P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986; A. Schiavone (cur.), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari 1990; V. Cerulli Irelli, *Le prime trattazioni del diritto amministrativo italiano e il «corso» di Federico Cammeo*, in "Quaderni Fiorentini", XXII (1993), pp. 329-367; L. Moscati, *Insegnamento e scienza giuridica nelle esperienze italiane preunitarie*, in F. Liotta (cur.), *Studi di storia del diritto medievale e moderno*, Bologna 1999, pp. 277-321; M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano 2001; A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano 2009.

<sup>11</sup> A differenza che negli altri regni restaurati, nel Lombardo-Veneto le trattazioni sui pubblici impieghi non mancano, per quanto non espressamente dedicate ai profili sanzionatori: cfr. A. Lorenzoni, *Istituzioni del diritto pubblico interno pel Regno Lombardo-Veneto*, 4 vv., Padova 1835-1837 (cfr. A. Monti, *Lorenzoni, Antonio*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. Birocchi – E. Cortese – A. Mattone – M.N. Miletta, Bologna 2013, II, pp. 1201-1202); V. Guazzo, *Il funzionario pubblico ossia Manuale pratico-disciplinare pegli impiegati regii, pegli addetti ai Corpi tutelati e pei disciplinati dallo stato*, etc ..., Venezia 1846; L. Fontana, *Regolatore amministrativo, teorico-pratico ad uso degli impiegati amministrativi in genere*, etc ..., 12 vv., Milano 1846-1854.

<sup>12</sup> Cfr., con riferimento al Lombardo-Veneto, F. Rossi, *Il cattivo funzionario. Fra responsabilità penale, amministrativa e disciplinare nel Regno Lombardo-Veneto*, Milano 2013.

che qui si sottopone, è una fonte di conoscenza preziosa: per la storia dell'amministrazione, ma anche per la storia degli 'stati amministrativi' – come noto assai diversi fra loro – che quelle fonti hanno emanato.

## 2. Il Regno Lombardo-Veneto

In un percorso che lega senza scosse Giuseppe II a Francesco Giuseppe, fra il turbinio delle riforme settecentesche e le più organiche ristrutturazioni del nuovo corso, nelle *Italienische Provinzen* era stata approntata una densa disciplina che dettava un catalogo d'imperativi, dalla sorveglianza del capo-ufficio sui sottoposti ai valori richiesti ai dipendenti («fedeltà inviolabile», diligenza, puntualità, rispetto e subordinazione)<sup>13</sup>, non ultimi quelli di «osservare scrupolosamente la segretezza e la taciturnità in tutti gli affari d'ufficio» (circolare 1° agosto 1822)<sup>14</sup>, e, «senza eccezione di rango», il rispetto dell'orario di lavoro e se necessario anche oltre (notificazione 4 aprile 1816)<sup>15</sup>. Ancora più ampio era, poi, il novero dei divieti: alcuni più recenti, come quello di «partecipare sì direttamente che indirettamente negli appalti per conto del pubblico» (legge 10 luglio 1802)<sup>16</sup>; altri risalenti alla stagione giuseppina e riproposti in quella di Francesco I, come la proibizione di accettare regali dai privati (circolare dell'appello lombardo 19 aprile 1819) e «di prestarsi in servizio di persone private per affari d'ufficio contro pagamento» (circolare veneta 18 ottobre 1819)<sup>17</sup>.

Tutti segnali della volontà di creare una classe di tecnici distinta per merito professionale e onestà morale<sup>18</sup>. Così, se il requisito fondamentale dell'impiegato – lo

<sup>13</sup> V. Guazzo, *Il funzionario pubblico*, cit., p. 193.

<sup>14</sup> Cfr. *Raccolta degli Atti del Governo e delle disposizioni generali emanate dalle diverse autorità in oggetti sia amministrativi che giudiziari*, Milano 1815-1839, 1822, II, seconda parte, n. 90, pp. 238-239 (per il Veneto cfr. la circolare 14 marzo 1823, in *Collezione delle leggi istruzioni e disposizioni di massima pubblicate o diramate nelle provincie venete in oggetti di amministrazione politica, camerale e giudiziaria*, Venezia 1815-1835, 1823, XII, prima parte, pp. 109-110; per la prima dominazione cfr. il decreto 27 maggio 1785, in *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K.K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer systematischen Verbindung*, 18 vv., Wien 1785-1790, IX, p. 525).

<sup>15</sup> *Collezione delle leggi*, cit., 1816, III, prima parte, p. 238.

<sup>16</sup> Cfr. *Bollettino delle leggi della Repubblica Italiana*, Milano 1802, n. 47, p. 137.

<sup>17</sup> *Collezione delle leggi*, cit., 1819, V, seconda parte, p. 123. Per la prima dominazione cfr. dispaccio 20 gennaio 1784, in *Biblioteca Ambrosiana*, ms. H 113 suss., *Raccolta di Piani, Regolamenti ed Ordini*, pp. 145-183, e poi *Handbuch des Kaisers Joseph*, cit., VII, p. 941 (decreto 25 giugno 1784), e IX, p. 365 (decreto 21 maggio 1785).

<sup>18</sup> La sovrana patente 17 settembre 1820 colloca «gl'impiegati dello stato» fra *gl'individui totalmente esentati* dalla leva militare (§ 10 lett. a) (cfr. notificazione 10 dicembre 1820, in *Atti del Governo*, cit., 1820, II, prima parte, n. 37, pp. 120-123). Per renderne evidente l'*habitus* amministrativo, poi, già sul finire del 1816 era stata assegnata a tutti i funzionari una divisa (*Normale per l'uniforme accordato agl'impiegati dello stato* del 31 dicembre 1816, in *Atti del Governo*, cit., 1817, I, seconda parte, supplemento c al 1816, pp. 5-11; per gli impiegati comunali cfr. la circolare 29 gennaio 1820, in *Atti del Governo*, cit., 1820, I, seconda parte, n. 6, pp. 9-13; per gli inservienti cfr. la circolare 17 settembre 1847, in calce alla circolare 6 maggio 1850, in *Bollettino provinciale degli Atti di Governo per la Lombardia*, cit., 1850, p. 124). Rimaneggiata durante la *Reaktion* (sovrana decisione 21 agosto, allegata alla circolare 7 gennaio 1850, in *Bollettino provinciale*, cit., 1850, pp. 5-8), l'uniforme era l'emblema di un legame così stringente con lo stato da non cessare nemmeno con la fine del rapporto attivo, tanto che ai pensionati era consentito indossarla «nella qualità corrispondente al rango [...] conservato» (circolare veneta 21 settembre 1815, in *Collezione delle leggi*, cit., II, seconda parte, p. 222).

sosteneva anche Hegel – restava pur sempre «la dimostrazione della sua capacità»<sup>19</sup>, a tutti gli uffici era imposto di proporre, negli incarichi pubblici, «soltanto persone oneste, e d'illibato carattere» (circolare veneta del 18 dicembre 1817)<sup>20</sup>.

Alla violazione dei precetti rispondevano le *Norme da osservarsi nel caso della dimissione di un impiegato in causa di delitto o di altre mancanze* (circolare lombarda 8 novembre 1817)<sup>21</sup>, con il prevedere, per l'intero ceto impiegatizio, due categorie di condotte a cui riservare il licenziamento: da una parte i reati, dall'altra la più generica «trascuratezza o mancanza nel servizio»<sup>22</sup>. Per gli addebiti meno gravi, la sovrana risoluzione del 26 agosto 1817 aveva nel frattempo consentito di ammonire, di minacciare la sospensione del soldo e dell'impiego, nonché di trasferire i sottoposti «a tutto loro carico»<sup>23</sup>.

Nell'infliggere le *dimissioni* si distingueva se gli impiegati fossero assunti in pianta provvisoria o stabile. Nei confronti dei primi – grosso modo i *travet* incaricati delle più modeste mansioni esecutive – era sufficiente un «ordine assoluto del governo»<sup>24</sup>, secondo le snelle forme degli *affari correnti*<sup>25</sup>, tramite una deliberazione del consigliere di governo competente per materia, salva la facoltà del governatore di riformarla in tutto o in parte (regolamento organico del 1815, §§ 9 e 18). Per gli altri erano invece contemplati più *procedimenti amministrativi*, a seconda che il comportamento censurato integrasse la responsabilità amministrativo-disciplinare ovvero anche quella penale<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Berlin 1821, § 291, ed. G. Lasson, Leipzig 1911, p. 239. Cfr., sul tema, A. Rigobello, *Il pubblico funzionario in «Grundlinien der Philosophie des Rechts» di Hegel*, in *L'educazione giuridica*, IV, *Il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, t. II, *L'età moderna*, Perugia 1981, pp. 134-135.

<sup>20</sup> *Collezione delle leggi*, cit., 1817, n. 140, p. 350. Dal momento che non si distingueva fra servizio e vita privata, il *Beamte* doveva assistere alla messa «con tutta la devozione voluta dalla religione» (dispaccio 21 marzo 1822, in *Atti del Governo*, cit., 1822, I, seconda parte, n. 48, pp. 105-106, e II, seconda parte, n. 83, pp. 213-215); non poteva far parte delle rappresentazioni teatrali (circolare lombarda 26 maggio 1826, in *Atti del Governo*, cit., 1826, I, seconda parte, n. 26, p. 88); assai poco tollerata, infine, l'infedeltà coniugale (*l'effeminatezza*), che costituiva una grave trasgressione di polizia *contro la pubblica costumatezza* (§ 247 della seconda parte) perseguibile a querela di parte (§ 248) (cfr. *Codice dei delitti e delle gravi trasgressioni di polizia per Regno Lombardo-Veneto. Edizione ufficiale*, Milano 1815).

<sup>21</sup> *Atti del Governo*, cit., 1817, II, seconda parte, n. 160, pp. 407-410 (per il Veneto cfr. la circolare 20 ottobre 1817, *Collezione delle leggi*, cit., 1817, n. 114, pp. 258-260).

<sup>22</sup> *Atti del Governo*, cit., 1817, II, seconda parte, n. 160, p. 407. Nello stesso senso la circolare 20 febbraio 1818, in *Atti del Governo*, cit., 1818, I, seconda parte, n. 29, pp. 159-160.

<sup>23</sup> Cfr. *Istruzioni per le imperiali regie delegazioni*, § 12, in circolare lombarda 24 gennaio 1818 (*Atti del Governo*, cit., 1818, I, parte prima, n. 16, p. 67).

<sup>24</sup> Circolare 8 novembre 1817, in *Atti del Governo*, cit., 1817, II, seconda parte, n. 160, pp. 407-408. Era il caso degli «individui di basso servizio», che percepivano «una mercede giornaliera o mensile» (A. Lorenzoni, *Istituzioni del diritto pubblico*, cit., I, § 216, pp. 146-147).

<sup>25</sup> Qui consultato in A. Sandonà, *Il Regno Lombardo Veneto. La costituzione e l'amministrazione. Studi di storia e di diritto: con la scorta degli atti ufficiali dei Dicasteri centrali di Vienna*, Milano 1912, pp. 101-102.

<sup>26</sup> Se per la mancanza o negligenza nel servizio, per la contrazione di debiti e per l'arbitrario abbandono del posto di lavoro era sufficiente una deliberazione presa dall'autorità presso la quale era impiegato il funzionario e due magistrati (il cd. «giudizio amministrativo», cfr. L. Fontana, *Regolatore amministrativo*, cit., VII, p. 279, nonché V. Guazzo, *Il funzionario pubblico*, cit., p. 209), una grave trasgressione politica rendeva necessaria una previa sentenza di condanna o di assoluzione per mancanza di prove; nello stesso modo si doveva procedere per la pronuncia criminale *ab instantia* (cfr. circolare governativa 16 giugno 1830, in *Atti del Governo*, cit., 1830, I, seconda parte, n. 32, pp. 64-65). La condanna piena per delitto, invece, era sufficiente a determinare la destituzione *ope legis* (cfr. V. Guazzo, *Il funzionario pubblico*, cit., pp. 207-209).

In tutti i casi, a dimettere l'impiegato erano i consiglieri del governo<sup>27</sup> insieme ai magistrati del tribunale d'appello (ove il funzionario fosse residente a Milano o Venezia), ovvero di prima istanza (sovrana risoluzione del 20 novembre 1820)<sup>28</sup>. I «consiglieri giudiziari», scelti all'interno di un'apposita *Commissione delegata per i giudizi sulla destituzione, o riammissione degli impiegati*, letti ed esaminati gli atti «risguardanti la dimissione», erano tenuti a esprimere per iscritto la propria opinione sulla base dell'«intimo [...] convincimento ed i dettami della coscienza», e poi a partecipare alla deliberazione finale (circolare del 21 giugno 1821)<sup>29</sup>. La seduta si apriva con la lettura del resoconto e del voto motivato del consigliere relatore del governo, seguito dai voti e dalle motivazioni dettagliate dei magistrati; era poi il turno degli altri consiglieri del governo. Si trattava di statuizione senza carattere di novità rispetto al passato: già un decreto del 1783 attestava una non meglio precisata cooperazione «per trattare insieme qualche affare»<sup>30</sup>, mentre lo schema operativo era costruito sulla falsariga dei cosiddetti *affari da riferirsi*, vale a dire le questioni deferite al governo «su cui si debba decidere diritti, obblighi o pretese»<sup>31</sup>, da sbrigare secondo un ordine ben preciso: parere motivato del relatore; voto di ciascun consigliere «guidato dai dettami della sua coscienza e da quelli del suo dovere»; voto del governatore, che presiede la seduta; spedizione dei protocolli a Vienna per l'eventuale riesame (regolamento organico del 1815, §§ 9-20).

Anche con riferimento alla *sospensione* le norme generali distinguevano fra quella cautelare «per sospetto o realtà della colpa»<sup>32</sup> e quella dal mero stipendio, inflitta «come punizione disciplinare»<sup>33</sup> (circolare 18 giugno 1828)<sup>34</sup>. D'altra parte l'istituto, che

---

<sup>27</sup> Cfr. il dispaccio della Cancelleria Aulica riunita 1° dicembre 1820, in G.F. Zini, *Giurisprudenza pratica secondo la legislazione austriaca attivata nel Regno Lombardo-Veneto ossia Collezione di decisioni sentenze e decreti in materia civile, commerciale, criminale e di diritto pubblico*, Milano 1817-1833, XV, seconda parte, p. 67. In un primo tempo la circolare 8 novembre 1817 aveva attribuito il compito «al dicastero aulico» a cui il funzionario «per la qualità dell'impiego è subordinato», insieme a due consiglieri giudiziari del Senato lombardo-veneto (*Atti del Governo*, cit., 1817, II, seconda parte, n. 160, pp. 406-410, primo e quinto punto).

<sup>28</sup> *Atti del Governo*, cit., 1821, I, seconda parte, n. 76, pp. 137 e 140. In ipotesi di discordanza di voto la decisione era deferita all'autorità superiore (dispaccio della Cancelleria Aulica riunita 1° dicembre 1820, in G.F. Zini, *Giurisprudenza pratica*, cit., XV, seconda parte, pp. 67-68, e poi circolare lombarda del 16 aprile 1830, in *Atti del Governo*, cit., 1830, I, seconda parte, n. 12, pp. 23-24).

<sup>29</sup> *Atti del Governo*, cit., 1821, I, seconda parte, n. 76, pp. 139-40.

<sup>30</sup> *Appendice al codice ossia alla collezione sistematica di tutte le leggi, ed ordinanze emanate sotto il regno di Sua Maestà Imperiale Giuseppe II, III*, Milano 1788, n. XXI, pp. 13-14.

<sup>31</sup> Cfr. A. Sandonà, *Il Regno Lombardo Veneto*, cit., pp. 101-103.

<sup>32</sup> In pendenza di *processura* era necessario sospendere il funzionario dal servizio e dal soldo sino alla sentenza (circolare 8 novembre 1817, in *Atti del Governo*, cit., 1817, II, seconda parte, p. 408). Tale provvedimento era espressione del più generale obbligo di comunicazione, consacrato nei §§ 304 e 447 della *Franziskaner*; oneri che i codici di *Kaiser Franz Joseph* (v. *Codice penale austriaco 27 maggio 1852. Posto in vigore col giorno 1° settembre dello stesso anno. Prima edizione ufficiale*, Milano 1852, e *Regolamento di Procedura Penale per l'Impero Austriaco*, in *Bollettino provinciale*, cit., 1853, pp. 412-552), recepiranno nei rispettivi paragrafi 158 e 237.

<sup>33</sup> Per un campionario eterogeneo di condotte: come l'indolenza (circolare del 9 novembre 1819, in G.F. Zini, *Giurisprudenza pratica*, cit., VIII, seconda parte, p. 27), ovvero la pratica, assai comune fra i «funzionari incaricati di pubbliche ispezioni», di accettare delle «mance» nell'esercizio delle incombenze (notificazione 9 aprile 1850, in *Bollettino provinciale*, cit., 1850, p. 21).

<sup>34</sup> *Atti del Governo*, cit., 1828, I, seconda parte, n. 27, pp. 76-77 (cfr., per il Veneto, la circolare 27 giugno, in *Collezione delle leggi*, cit., 1828, n. 59, pp. 167-169).

affondava le radici nell'*humus* dell'antico regime<sup>35</sup>, durante la Restaurazione era stato oggetto d'intensa ma disordinata attenzione, specie sotto il profilo economico. Alla famiglia del funzionario era accordato un mezzo di sostentamento, la cosiddetta *alimentazione* (circolari lombarde 15 luglio 1819, 19 febbraio 1822 e 12 ottobre 1826)<sup>36</sup> – il cui ammontare, in un primo tempo limitato al terzo dello stipendio (circolare del 15 luglio 1819), era poi stato raddoppiato (circolare 18 giugno 1828)<sup>37</sup> –, naturalmente escludendo ogni altro apporto beneficiale (circolare 19 febbraio 1822)<sup>38</sup>, ma al contempo sancendone l'insequestrabilità a favore dei terzi (circolare 12 ottobre 1826)<sup>39</sup>.

Per le mancanze più lievi era contemplata la *traslocazione* (sovrana risoluzione del 19 agosto 1817), un trasferimento coatto in una sede spesso lontana, con contestuale collocazione del funzionario nel rango più basso della propria categoria<sup>40</sup> e accollo delle relative spese<sup>41</sup>. L'impianto trovava applicazione, dal 1829, anche per il 'demansionamento', motivato da inidoneità a svolgere le specifiche attribuzioni dell'ufficio<sup>42</sup>: si trattava della cosiddetta *degradazione*, sul finire degli anni '50 soppressa, con automatica dilatazione dei confini del licenziamento, per le ipotesi più gravi, e della sospensione, per le condotte meno pregiudizievoli<sup>43</sup>. Restava sul tavolo il delicato passaggio da una posizione all'altra, risolto con la cessazione del rapporto di lavoro precedente<sup>44</sup>: in «difetto di piazza vacante», incombeva quindi il rischio di essere relegati in stato di quiescenza, con la sola consolazione di un mero assegno di mantenimento, calcolato sul più modesto stipendio del nuovo impiego (circolare del 20 luglio del 1828)<sup>45</sup>, perché al funzionario traslocato o degradato competeva «un soldo minore» (circolare dell'8 luglio 1834)<sup>46</sup>.

Oltre alle pene pecuniarie, destinate agli impiegati «dell'amministrazione finanziaria»<sup>47</sup>, a livello generale vi era infine l'*ammonizione*, impartita a voce o per iscritto, per condotte – come è facile immaginare di modesta gravità – di cui la legge non precisava i confini, allo

<sup>35</sup> Cfr. *Transunto del Metodo Giudiziario tanto Civile, che Criminale praticato all'Anno 1771* etc., § *Se questa è di Galera*, f. 14. Ma già Bodin lo aveva teorizzato per i magistrati (cfr. J. Bodin, *I sei libri dello Stato*, Parigi 1576, ed. M. Isnardi Parente, III ed., Torino 1988, Libro I, cap. VIII, *Della sovranità*, p. 346).

<sup>36</sup> *Atti del Governo*, cit., 1819, II, seconda parte, n. 115, p. 305; 1822, I, seconda parte, n. 20, p. 50; 1826, II, seconda parte, n. 61, p. 217.

<sup>37</sup> *Atti del Governo*, cit., 1819, II, seconda parte, n. 115, p. 305, e 1828, I, seconda parte, n. 27, p. 77.

<sup>38</sup> *Atti del Governo*, cit., 1822, I, seconda parte, n. 20, pp. 49-50.

<sup>39</sup> *Atti del Governo*, cit., 1826, II, seconda parte, n. 61, p. 217.

<sup>40</sup> Circolare 8 dicembre 1817 (*Atti del Governo*, cit., 1817, II, seconda parte, n. 176, p. 441); per il Veneto cfr. le circolari 13 ottobre e 7 dicembre, entrambe in *Collezione delle leggi*, cit., 1817, n. 110, pp. 252-253, e n. 133, p. 312.

<sup>41</sup> Cfr. L. Fontana, *Regolatore amministrativo*, cit., VII, p. 264, e V. Guazzo, *Impiegato*, in *Enciclopedia degli affari ossia guida universale per la cognizione e la conformazione di qualunque atto, e per lo sviluppo di qualsiasi affare tanto fra privati, come davanti a qualunque Autorità ed Ufficio*, IX vv., Padova 1853, VI, p. 139.

<sup>42</sup> Circolare 29 marzo 1829, in *Atti del Governo*, cit., 1829, I, seconda parte, n. 11, p. 24.

<sup>43</sup> Sovrana risoluzione 13 giugno 1859, ormai applicabile solamente in Veneto ove sarà estesa con circolare del 28 luglio (*Bollettino provinciale*, cit., 1859, p. 228).

<sup>44</sup> A quanti avessero ritardato a trasferirsi, la circolare 17 gennaio 1837 avrebbe assegnato un termine perentorio per recarsi nel nuovo posto di lavoro, pena la decadenza dall'incarico *Atti del Governo*, cit., 1837, I, seconda parte, n. 8, pp. 17-18).

<sup>45</sup> *Atti del Governo*, cit., 1835, II, seconda parte, n. 55, pp. 151-152.

<sup>46</sup> *Atti del Governo*, cit., 1834, II, seconda parte, n. 40, p. 200.

<sup>47</sup> Sul punto cfr. V. Guazzo, *Il funzionario pubblico*, cit., pp. 200-201.

scopo di adattare l'avvertimento a un ventaglio assai esteso e volutamente indeterminato di comportamenti<sup>48</sup>.

### 3. Il Regno di Sardegna

Sotto Casa Savoia, il Piemonte avrebbe conosciuto leggi specifiche sulle sanzioni disciplinari solamente con il *Regolamento organico* n. 1611 del 23 ottobre 1853, relativo agli uffici centrali dello stato e ispirato ai modelli centralizzanti della Francia e del Belgio<sup>49</sup>.

Eccezion fatta per isolati interventi normativi in fattispecie di settore (così, ad esempio, per gli impiegati delle poste nel 1818 e per i sindaci nel 1847)<sup>50</sup>, prima di allora l'ordinamento sconta una certa incuria: in un vero e proprio *collage* di fonti, un inefficiente sistema per aziende e ministeri<sup>51</sup> sperimenta, infatti, risalenti moduli di arbitrio nel castigare la burocrazia<sup>52</sup>.

Non a caso, come si vedrà, fino al 'decennio di preparazione' lo sguardo sarà rivolto alle consolidazioni d'antico regime, che ancora nell'Ottocento inoltrato sembrano vivere una seconda giovinezza. D'altra parte le istanze repressive del vecchio corso ben si adattavano ai disegni neoassolutistici di quello nuovo<sup>53</sup>: perché, se è necessario che gli impiegati «siano iniziati al pensiero del Governo, e gli restino fedeli», allora «ad esso per conseguenza deve appartenere quello di rivocarli, ove non siano sommessi a' suoi cenni, o si dimostrino incapaci ad eseguirli»<sup>54</sup>.

Nel quadro del regime disciplinare dei decenni successivi al Congresso di Vienna, in

<sup>48</sup> Cfr. Id., *Impiegato*, in *Enciclopedia degli affari*, cit., VI, p. 126. Unica eccezione, fra le pieghe dei manuali di settore, il rimprovero riservato all'impiegato per aver alterato «il ricamo della propria divisa» (circolare del tribunale d'appello di Milano 15 febbraio 1816).

<sup>49</sup> *Regolamento sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato* (*Raccolta degli Atti del Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, XXI, Torino 1853, pp. 1199-1232), in esecuzione dell'art. 2 della legge n. 1483 del 23 marzo (*Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Raccolta degli atti del Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, cit., XXI, Torino 1853, pp. 115-133). Sul punto cfr. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo*, p. 1096; A. Taradel, *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, in *L'educazione giuridica*, IV, *Il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, II, *L'età moderna*, cit., p. 374; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna 2006, pp. 22-31; F. Ingravalle, *Dalla L. 23 ottobre 1859 alla L. 20 marzo 1865: Urbano Rattazzi tra centralismo e "discentramento"*, in R. Balduzzi – R. Ghiringhelli – C. Malandrino (curr.), *L'altro Piemonte e l'Italia nell'età di Urbano Rattazzi*, Milano 2009, pp. 153-168, spec. p. 154.

<sup>50</sup> Con il *Regolamento delle Poste* (editto 12 agosto 1818, in *Regi editti, patenti, manifesti e proclami usciti dai torchi della Reale Stamperia*, V, Torino 1818, s.p.) si attribuiva all'intendente generale la potestà di sospendere i sottoposti, senza specificare per quali motivi, «per un termine non maggiore di un mese» (art. 18). Nell'*Editto per l'Amministrazione dei Comuni e delle Provincie 27 novembre 1847* (in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., XV, 1847, pp. 617-695) la rimozione del sindaco era deferita alla piena discrezionalità del sovrano (tit. I, capo II, art. 11).

<sup>51</sup> Cfr. A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, Venezia 1962; A. Taradel, *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, cit., pp. 365-366; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 22; M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, cit., pp. 149 e 168.

<sup>52</sup> V. P. Aimo, *Il centro e la circonferenza*, cit., p. 129.

<sup>53</sup> Cfr. A. Aquarone, *La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in "Bollettino storico-bibliografico subalpino", LVII (1959), pp. 23-24.

<sup>54</sup> Sono parole di Antonio Lione, da poco salito in cattedra a Torino (cfr. A. Lione, *Elementi di diritto amministrativo esposti nella R. Università di Torino. Memorie delle lezioni ad uso degli studenti della facoltà legale*, II ed., Torino 1850, p. 105. Sul successore di Antonio Scialoja al corso di diritto amministrativo, cfr. F. Fracchia, *Lione, Antonio* in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., I, p. 1186).



tema di licenziamento era ancora attuale quell'articolo delle *Costituzioni* di Vittorio Amedeo II, del 1723, che consentiva all'intendente di «rimuover' Uffiziali, Consiglieri, o Amministratori di Comunità»<sup>55</sup>. Nella redazione del 1770 faceva capolino un'ipotesi di sospensione dal servizio o dal soldo non certo all'avanguardia, per i magistrati che, «senza legittimo impedimento», non avessero presenziato all'annuale cerimonia d'apertura del Senato e al solenne giuramento da prestare durante la funzione<sup>56</sup>. Sarà altresì vigente, sino alla riforma del 1847, il *Regolamento dei Pubblici* del 1775, che contemplava la rimozione del segretario per non meglio precisata «giusta causa» (tit. III, § 1)<sup>57</sup>. A livello locale, poi, l'editto 27 novembre 1847 riserverà alla sola potestà sovrana la «rimozione» dei sindaci (art. 11), peraltro scelti dal re fra i consiglieri comunali (art. 9)<sup>58</sup>; né disporrà diversamente la 'legge provvisoria' dell'anno successivo (artt. 78-80)<sup>59</sup>.

Ancora a Statuto emanato, insomma, costituzione ed estinzione del rapporto d'impiego pubblico soggiacciono a una concezione personalistica del vincolo che attinge a valori tipici di un contesto ben lontano da quello dell'età liberale. Alienata dagli schemi della burocrazia moderna, l'immagine del funzionario sabauda si forgia anche e soprattutto su variabili che esulano dalle pur richieste capacità e competenza: sopravvive così, nel regime costituzionale, quell'editto del 16 febbraio 1816 che impone agli impiegati (a differenza dei colleghi lombardo-veneti) di prestare servizio militare<sup>60</sup>; o quel provvedimento (e qui analogamente a quanto accadeva nelle *Italienische Provinzen*) che precisa con cura maniacale l'ordine, per alti funzionari e *travet*, con cui occupare i posti in Chiesa (regolamento 4 giugno 1816)<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> *Leggi e Costituzioni di S.M. da osservarsi nelle Materie Civili, e Criminali ne' Stati della M.S., tanto di qua, che di là da' Monti, e Colli*, Torino 1723, art 15, libro II, capo VIII, titolo IV, p. 138. Cfr. C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano 1963, p 10, nota 11.

<sup>56</sup> *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà – Loix et Constitutions de Sa Majesté*, Torino 1770, I, Libro II, titolo III, capo IV, pp. 66-67.

<sup>57</sup> *Regolamento per le amministrazioni de' Pubblici nelle città, borghi e luoghi de' regj Stati, 6 giugno 1775*, qui consultato in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, cit., II, p. 21.

<sup>58</sup> *Regio Editto per l'Amministrazione dei Comuni e delle Provincie. In data del 27 novembre 1847*, in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, cit., II, p. 273.

<sup>59</sup> *Legge comunale e provinciale 7 ottobre 1848*, anch'esso in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, cit., II, p. 316. Il disegno seguito dall'avvocato e ministro dell'interno Pier Luigi Pinelli – peraltro in linea con l'editto del 1847 (art. 9) –, è ben evidente nella sua relazione per la presentazione della legge al re: «si sarebbe potuto proporre che i sindaci [...] fossero scelti dagli stessi elettori fra i consiglieri» [...] Ma questo sistema, che neppure ha luogo in Francia, avrebbe forse potuto accennare al federalismo, e ad un troppo sensibile distacco dei comuni dallo Stato; e ciò tanto è vero che sebbene questo sistema già fosse stato adottato in Francia nella costituzione del 1790, fu poscia [...] abbandonato in quella del 1795 (cfr. *Relazione a S.M. fatta dal ministro per gli affari interni, in Atti del Parlamento subalpino. Prima sessione del 1849, dal 1° febbraio al 30 marzo 1849*, Torino 1859, p. 158). Si ricorda che la legge 7 ottobre aera stata emanata in virtù dei pieni poteri conferiti al «Governo del Re» con la legge 2 agosto 1848 n. 759 (cfr. G.S. Pene Vidari, *L'uso dei "pieni poteri" da parte del governo nell'autunno 1859. Aspetti della disciplina comunale e provinciale*, in G.S. Pene Vidari (cur.), *Verso L'unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Torino 2010, pp. 131-151; E. Genta, *Una rivoluzione liberale mancata. Il progetto Cavour-Santarosa sull'amministrazione comunale provinciale (1858)*, Torino 2000, p. 184; R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino 2008, pp. 524-561, 630-632; L. Borsi, *Nazione Democrazia Stato. Zanichelli e Arangiz-Ruiz*, Milano 2009, p. 256).

<sup>60</sup> Cfr. *Regio Editto per le leve provinciali*, 16 febbraio 1816, in *Regi editti, patenti, manifesti e proclami usciti dai torchi della Reale Stamperia*, Torino 1816, III, artt. 29-34, pp. 13-15.

<sup>61</sup> *Regolamento pel cerimoniale da osservarsi nelle pubbliche funzioni dai Governatori, Comandanti, Magistrati, Uffiziali di Giustizia, e Corpi di Pubblica Amministrazione approvato da S.M. li 4 giugno 1816*, Capo III, *Del collocamento de'*

Del tutto consentanei a questo retaggio di ideali sono i *Quesiti sopra i pubblici ufficiali, vademecum* catechistico e di maniera steso nel 1836 da Giuseppe Manno (già segretario particolare di Carlo Felice), il quale, nel formare il perfetto funzionario subalpino, insiste con pedanteria sulle buone doti d'animo di un burocrate che, prima ancor di aver stretto un rapporto con lo Stato, ha stipulato un patto di fiducia assoluta con il sovrano<sup>62</sup>.

Sarà il *Regolamento organico* a tagliare i ponti con il lungo «periodo di inerzia»<sup>63</sup>, decretando l'abbandono delle vecchie strutture con un impianto 'albertino' per le influenze costituzionali che lo ispirano (art. 24 *in primis*)<sup>64</sup>, ma 'belga' per il modello organizzativo preso a riferimento (*arrêté* 21 novembre 1846, n. 848)<sup>65</sup>.

Tralasciando le riforme degli assetti – in sintesi, l'impianto generale degli uffici si articola secondo un modulo gerarchico uniforme per tutti i ministeri (primo e secondo capo, artt. 1-36) –, l'attenzione deve essere rivolta al terzo capo della normativa, rubricato *Pene disciplinarie, Congedi ed Aspettative* (artt. 37-53)<sup>66</sup>, ove, in meno di dieci articoli, i piemontesi prospettano una compiuta disciplina delle sanzioni secondo una scala tripartita (*censura, sospensione e revocazione*) (art. 37), nella quale la strenua adesione al principio della proporzionalità fra delitto e castigo consente di sperimentare soluzioni punitive singolarmente vicine a quelle lombarde e quasi analoghe alla versione veneta del '59 (*ammonizione, sospensione, licenziamento*)<sup>67</sup>.

A ogni buon conto gli estensori della legge, alla ricerca di un modello sabauda, si distaccano dal paradigma francese del 1806 (*réprimande, censure, suspension e destitution*)<sup>68</sup> e, sotto questo specifico profilo, pure da quello belga del '46 (*advertisement simple, réprimande, privation de traitement, suspension e révocation*)<sup>69</sup>.

La normativa cavouriana del '53, inoltre, proprio perché emanata in un momento di più maturo sviluppo normativo rispetto alle riforme asburgiche – e dunque più moderna per una questione di tempi –, specifica le «cause che danno luogo alle pene disciplinarie» (artt. 38-39) e le autorità competenti a irrogarle (artt. 40-42), destreggiandosi, con esiti

*posti nelle Chiese, in Regi editti, patenti, manifesti e proclami*, cit., 1816, III, pp. 14-19.

<sup>62</sup> *Quesiti sopra i pubblici ufficiali del barone Giuseppe Manno*, Torino 1836. Sullo scritto si rimanda a G. Melis, *I "Quesiti sopra i pubblici ufficiali" di Giuseppe Manno nel Piemonte carloalbertino*, in "Le Carte e la Storia", XVI (2010), n. 1, pp. 25-33. Sul Manno cfr. A. Mattone, voce *Manno, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., II, pp. 1255-1256.

<sup>63</sup> C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo*, cit., p. 1126.

<sup>64</sup> «Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi» (cfr. *Statuto Costituzionale del Regno Sardo*, Torino 1848, art. 24, e I. Soffietti, *I tempi dello Statuto albertino. Studi e fonti*, Torino 2004).

<sup>65</sup> A. Taradel, *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, cit., pp. 367-389, e P. Aimo, *Il centro e la circonferenza*, cit. p. 134. Non manca, al quarto capo (*Ordine interno*, artt. 54-121), un denso insieme di precetti comuni a tutti gli ordinamenti amministrativi moderni, nel quale si susseguono una nutrita congerie di regole comportamentali da osservare fuori e dentro gli uffici. Soprattutto divieti: fra tutti, quello di «trasportare fuori dei Ministeri documenti o pratiche» (art. 85); di attendere «occupazioni estranee al servizio» (art. 90); di «accettare l'incarico di altre incumbenze o servizi» in mancanza di espressa autorizzazione ministeriale (art. 97); di «ricevere persone estranee al Ministero nelle camere destinate al lavoro» (art. 87). Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 30-31.

<sup>66</sup> *Regolamento 23 ottobre*, cit., capo terzo, *Pene disciplinari, Congedi ed Aspettativa*, art. 37-53, pp. 1209-1212.

<sup>67</sup> Come noto, la sovrana risoluzione del 13 giugno 1859 avrebbe abolito la *degradazione* (cfr. circolare L.V. n. 23026, del 28 luglio, in *Bollettino provinciale*, cit., 1859, seconda parte, p. 228).

<sup>68</sup> Cfr. *décret* 11 giugno 1806, art. 22.

<sup>69</sup> Cfr. *arrêté* 21 novembre 1846, art. 37.

tutto sommato felici, fra discrezionalità operativa e garantismo. Potevano dar causa al rimprovero o alla sospensione «con perdita in tutto o in parte dello stipendio», in particolare, la «negligenza o mancanza in servizio, o contro la disciplina», la «condotta riprovevole», la «condanna ad una pena per tutto il tempo della medesima, semprechè questa non importi la revocazione» (art. 38). Come si vede, l'impostazione del precetto era piuttosto elastica, per consentire alle autorità di propendere ora per l'una ora per l'altra sanzione sulla base di una formulazione letterale volutamente vaga, senza con ciò eludere, del catalogo, una tassatività di facciata che andava pur sempre rispettata.

L'elenco previsto per la *revocazione* (art. 39), in parte simile, accosta a un gruppo di motivi che corrispondono alle esacerbazioni delle ipotesi dettate dall'art. 38 (nn. 1, 2 e 7) un insieme più preciso di cause, nell'intento di limitare l'arbitrio nel rimuovere i dipendenti: è il caso della violazione del «segreto imposto negli affari d'ufficio» e della «riserva» a lesione degli affari privati (nn. 3 e 4), ovvero dell'«offesa alla persona del Re, o manifestazione pubblica di un'opinione ostile alla Monarchia Costituzionale» (n. 6); attinge al retaggio della Restaurazione, come del resto il punto appena citato, la «mancanza contro l'onore» (n. 5). Si prevedono inoltre le dimissioni *ope legis* per gli impiegati in aspettativa che si rifiutino di rientrare in attività (art. 53).

L'intricato profilo delle competenze viene risolto con meccanismi meno farraginosi di quelli sperimentati in Lombardia e in Veneto. Fra l'altro non si coinvolge la magistratura nei provvedimenti della pubblica amministrazione, ma si incaricano delle decisioni solamente le figure di vertice di quest'ultima – ministro, segretario generale o capo della direzione generale per la *censura* (art. 40); ministro su relazione del capo del servizio per la *sospensione* (art. 41); il sovrano su parere di un'apposita commissione per la revocazione (art. 42) –, secondo modalità via via più articolate e garantistiche man mano che la repressione si fa più rigorosa.

Sul limitare dell'Unità, nell'accentrato tessuto delle amministrazioni locali imbastito *manu militari* con la legge 23 ottobre 1859<sup>70</sup>, Rattazzi accorderà a sindaco, intendente e governatore – esplicitamente considerati *uffiziali del governo* – la 'garanzia amministrativa', vale a dire l'autorizzazione a procedere per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni (artt. 8 e 105)<sup>71</sup>. Più lacunosa sul profilo sanzionatorio, la *Legge organica* riserva al solo sindaco – espressamente definito «Ufficiale del Governo» (art. 94) – la «rimozione» per esclusiva volontà del sovrano, previa eventuale «sospensione» disposta dal governatore in sede provinciale (art. 104).

<sup>70</sup> *Legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859*, in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, cit., III, pp. 156-184. Cfr., sul tema, F. Ingravalle, *Dalla L. 23 ottobre 1859 alla L. 20 marzo 1865*, cit., pp. 153-168; G.S. Pene Vidari, *L'uso dei "pieni poteri" da parte del governo nell'autunno 1859*, cit., pp. 131-136, 144-151; E. Genta, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Torino 2012, pp. 128-146. Così come a livello centrale, anche per gli enti locali il modello è quello belga (leggi 30 marzo e 30 aprile 1836: cfr., diffusamente, S. Mannoni, *L'autonomia locale in Belgio: dalle riforme giuseppine (1787) alle leggi del 1836*, in "Storia Amministrazione Costituzione", III (1995), pp. 87-112), ma v. anche L. Malvoz, *Les institutions locales en Belgique de la fin de l'Ancien Régime à la loi communale de 1836*, in "Bulletin trimestriel du Crédit Communal de la Belgique", CLVII (1986), pp. 33-64, nonché, più in generale, M. Uyttendaele, *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles 1997).

<sup>71</sup> Cfr. *Legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859*, cit., pp. 157 e 169. Sull'inopportunità di una così vasta tutela cfr. M. Martinelli, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione*, I, Firenze 1863, pp. 130-144, qui consultato in C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964, pp. 262-263.

#### 4. Il Granducato di Toscana

Se, il 31 maggio 1747, nell'accingersi invano a compilare un codice per il diritto municipale toscano, Pompeo Neri aveva ammesso che «non vi è, e non vi è mai stato un corpo di leggi generali nel Granducato»<sup>72</sup>, non pare che, a un secolo di distanza, sul versante amministrativo le cose andassero diversamente. Militava, a sfavore della creazione di un 'sistema', il forte campanilismo di una scienza giuridica sprovvista di opere di settore sino alla fine della Restaurazione, quando avrebbe fatto la sua comparsa il *Manuale del diritto pubblico interno* del Rignano, datato 1857<sup>73</sup>. Eppure il materiale normativo, anche risalente nel tempo, non mancava e si rivelava anticipatore dei tempi per quanto involuto nelle modalità attuative.

Dall'antico al nuovo regime, alle più gravi violazioni del consueto catalogo di obblighi impiegatizi discendeva immancabile il licenziamento, che colpiva magistrati, auditori e segretari rei di *abuso di autorità pubblica* per aver accettato «presenti da alcuno di qualsivoglia stato, grado e condizione» (legge 12 febbraio 1549; circolare 5 giugno 1779; circolare 26 gennaio 1816)<sup>74</sup>. Allo stesso modo era vietato accettare raccomandazioni, «sotto pena della privazione dei loro incarichi e della nostra indignazione» (legge 15 ottobre 1621)<sup>75</sup>; analoghe conseguenze erano altresì riservate, sul versante penale, dalla leggi del 1786 e del 1795<sup>76</sup>, nonché dal codice del 1853<sup>77</sup>. Sotto il profilo processuale, in mancanza di previa autorizzazione a procedere, la *Riforma giudiziaria* del 1° dicembre 1838<sup>78</sup> sanciva semplicemente l'obbligo della comunicazione all'ufficio del processo e dei successivi atti

<sup>72</sup> P. Neri, *Discorso primo tenuto nell'adunanza dei deputati alla compilazione di un nuovo codice delle leggi municipali della Toscana*, in G.B. Neri Badia, *Decisiones et responsa juris, tomus secundus continens ejusdem responsa quibus accedunt Pompei filii decisiones, responsa et discursus legales*, Firenze 1776, p. 500. Fra l'altro al Neri, nel 1726, era stata affidata a Pisa la cattedra di diritto pubblico (cfr. I. Birocchi, *L'insegnamento del diritto pubblico*, cit., pp. 554-558).

<sup>73</sup> I. Rignano, *Saggio di un manuale del diritto pubblico interno della Toscana*, Firenze 1857. Un decennio prima avevano visto la luce il più critico *Leggi e amministrazione della Toscana* di Leopoldo Galeotti (Firenze 1847) e la memoria del Cormenin (*Intorno la rappresentanza municipale, provinciale e nazionale, la formazione d'un consiglio di stato e l'insegnamento del diritto amministrativo in Toscana*, Firenze 1848).

<sup>74</sup> Cfr. *Giudici civili e criminali*, in *Repertorio del dritto patrio toscano vigente ossia Spoglio alfabetico e letterale delle più interessanti disposizioni legislative veglianti nel Granducato in materie tanto civili, che amministrative con la sommaria indicazione della statistica delle diverse comunità della Toscana*, Firenze 1836-1862, III, pp. 236 e 239.

<sup>75</sup> *Repertorio del dritto patrio toscano*, cit., III, voce *Giudici civili e criminali*, p. 238.

<sup>76</sup> Le riforme di Ferdinando III e Pietro Leopoldo riservavano «la perdita irremissibile dell'impiego» nonché «la perpetua inabilitazione ad ogni altro uffizio» (legge 30 agosto 1795, art. 12) agli «Impiegati di qualunque grado e condizione» rei d'aver approfittato «del pubblico ministero, uffizio, o impiego [...] per fare a chicchessia qualsivoglia specie di ingiustizia» (legge 30 novembre 1786, art. 64). Generalmente mite la *leopoldina* (qui consultata nell'edizione critica di D. Zuliani, *La riforma penale di Pietro Leopoldo*, II, in *La "Leopoldina". Criminalità e giustizia criminale nelle riforme del '700 europeo*, 2, Milano 1995), prospettava, in tale ipotesi, un concorso formale fra abuso e violenza pubblica (art. 64). Sulla *Ferdinandina* cfr., invece, M. Da Passano, *Dalla "mitigazione delle pene" alla "protezione che esige l'ordine pubblico". Il diritto penale toscano dai Lorena ai Borbone (1786-1907)*, in *La "Leopoldina". Criminalità e giustizia criminale nelle riforme del '700 europeo*, 3, Milano 1988, pp. 335-360). Cfr. anche *Abuso di autorità pubblica*, in *Repertorio del dritto patrio toscano*, cit., I, pp. 8-9.

<sup>77</sup> Cfr. *Codice penale pel Granducato di Toscana*, artt. 165-168, qui consultato in *Codice penale pel Granducato di Toscana (1853). Ristampa anastatica. Presentazione di M. Da Passano, F. Mantovani, T. Padovani e S. Vinciguerra*, Padova 1995.

<sup>78</sup> *Dell'amministrazione della Giustizia Criminale*, in *Dichiarazioni e Istruzioni sulla Riforma Giudiziaria*, §§ 284 ss. (*Tribunali e Magistrati*, in *Repertorio del dritto patrio toscano*, cit., IX, pp. 57-122).

(circolare 20 febbraio 1839)<sup>79</sup>. Risaliva invece al 17 giugno 1572 il dovere di osservare scrupolosamente il segreto, che determinava «la privazione del loro Ufficio, l'inabilitazione a qualunque altro pubblico», oltre a una sanzione pecuniaria. E si puniva anche ogni sorta di violazione della «fede» e dell'«integrità»<sup>80</sup>.

In una configurazione degli apparati non all'avanguardia, quasi due secoli separano norme che rivelano i difetti di un sistema lontano – ancora nel pieno Ottocento – dalla compiuta funzionalizzazione del *milieu* burocratico: non si sarebbe sentito il bisogno, in caso contrario, di ribadire il divieto di «sostituire altri nei loro impieghi», pena la privazione dell'impiego (legge 30 novembre 1613)<sup>81</sup>; né, parimenti, l'obbligo di ricoprire l'incarico al quale si è destinati, sotto comminatoria di licenziamento (legge 4 febbraio 1807 e circolare del ministero della giustizia 2 maggio 1855)<sup>82</sup>.

Del resto, in Toscana più che altrove, la restaurazione si muove guardinga negli arretrati e involuti apparati pubblici<sup>83</sup>, mantenendo intatti quei meccanismi del passato che hanno dato buona prova di sé – ad esempio l'obbligo per il capo-dipartimento di rassegnare informazioni sulla condotta dei sottoposti (notificazione 23 ottobre 1773, circolari 16 marzo 1803, 26 gennaio 1816 e 1° ottobre 1824)<sup>84</sup>, e ancora quello, per questi ultimi, di prestare servizio militare (notificazione 8 agosto 1826)<sup>85</sup> –, salva qualche piccola concessione garantistica, come l'insequestrabilità degli stipendi, con l'eccezione delle obbligazioni alimentari (notificazione 10 ottobre 1840)<sup>86</sup>.

Solamente la breve e tormentata vigenza dello statuto<sup>87</sup> solleciterà una serie di riforme amministrative di ampio respiro, riguardanti anche il personale impiegatizio, per tramite del decreto 16 marzo 1848, che istituisce i ministeri. Prendendo le distanze dal passato<sup>88</sup>, il provvedimento segna una frattura rispetto alle dinamiche del privilegio e del favoritismo dettando requisiti a-cetuali per il reclutamento e disposizioni sistematiche in punto di sanzioni disciplinari. Sotto questo profilo, pur nella vaghezza di una normativa di principio che non detta definizioni e non specifica cause, la legge deferisce sospensioni – finalmente comparse nel panorama toscano – e licenziamenti ai ministri (art. 17), al

<sup>79</sup> Cfr. *Impiegati Regj. Arresto o comparizione nei tribunali criminali*, in *Repertorio del dritto patrio toscano*, cit., X, pp. 96-97.

<sup>80</sup> *Impiegati regj*, ivi, II, p. 187, e V, p. 5.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ivi*, p. 12, e XXI, p. 65.

<sup>83</sup> Cfr. A. Aquarone, *Aspetti legislativi della Restaurazione toscana*, in “Rassegna storica del Risorgimento”, XLIII (1956), n. I, pp. 3-34; R.P. Coppini, *Il Granducato di Toscana dagli «anni francesi» all'Unità*, cit., pp. 169-187; M. Ascheri – A. Contini (curr.), *La Toscana in età moderna (Secoli XVI-XVIII): Atti del convegno*, Arezzo, 12-13 ottobre 2000, Arezzo 2005; M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, cit., pp. 221-225.

<sup>84</sup> *Impiegati Regj*, in *Repertorio del dritto patrio toscano*, cit., V, p. 6.

<sup>85</sup> *Arruolamento militare*, ivi, V, pp. 65-75, pp. 70-71.

<sup>86</sup> *Impiegati Regj, provisioni, sequestri*, ivi, VI, p. 97. Sull'ambiguità della politica granducale (coesistenza di un indirizzo ‘tradizionale’ d'antico regime con logiche di formalizzazione burocratica) v. M. Meriggi, *Prima e dopo l'Unità*, cit., pp. 43-44.

<sup>87</sup> Cfr. *Statuto del Granducato di Toscana*, 15 febbraio 1848; M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, cit., p. 224; A. Chiavistelli, *Dallo Stato alla nazione. Costituzione e sfera pubblica in Toscana dal 1814 al 1849*, Roma 2006.

<sup>88</sup> Cfr., sul punto, M. Lenzi, *Moderatismo e amministrazione nel Granducato di Toscana. La carriera di Luigi Serristori*, Firenze 2007, pp. V-XV.

consiglio dei ministri e al granduca a seconda del grado ricoperto dal ‘cattivo funzionario’ (art. 56)<sup>89</sup>.

## 5. Il Ducato di Parma

Nel solco di un riformismo instabile e mutevole<sup>90</sup>, la ‘restaurazione anomala’ del ducato parmense vive alla giornata quando si tratta di disciplinare la burocrazia. Non vi è traccia di provvedimenti organici relativi al ceto impiegatizio né di trattazioni di settore: forse eccessivamente critico sulle lacune di una letteratura di genere che non esita a definire «assolutamente deficiente»<sup>91</sup>, Carlo Schupfer diceva il vero quando osservava che l’unico trattato in materia, a Parma, erano le *Lezioni preliminari al corso di diritto amministrativo* del Nicolosi, pubblicato a mo’ di introduzione al corso ivi tenuto nel ’56, e nel complesso piuttosto fumoso<sup>92</sup>.

Le disposizioni generali che si trovano sfogliando i volumi della *Raccolta Generale delle leggi* dal 1814 al 1859 riguardano l’accesso agli uffici, con riferimento al quale il quadro normativo non si rivelava eccentrico rispetto al *plafond* transalpino: era infatti necessario il compimento di studi filosofici e, come altrove, osservare una buona condotta politico-morale (risoluzione del 1° novembre 1823).

Se dunque l’organizzazione del Ducato risente prima di tutto del modello napoleonico, ecco che, invece, per le sanzioni disciplinari la situazione è ben diversa: nel decreto 25 aprile 1821 le soluzioni prospettate da Maria Luigia sono più vicine a quelle affacciate dal padre – *riprensione* per le «mancanze semplici contro la subordinazione» (art. 359); *sospensione* (dal servizio e dall’assegno) in caso di recidiva e di addebiti di maggior gravità (art. 360); *destituzione*, per «fatti gravissimi», tali da compromettere il servizio o gli interessi del Tesoro (art. 361) –, senza tuttavia raggiungere la chiarezza e l’organicità dell’impianto generale sperimentato in Lombardia e Veneto, perché il provvedimento luigino riguardava, quantomeno in teoria, i soli *Ingegneri dello Stato*<sup>93</sup>.

Ad allontanare dall’ufficio tutti gli impiegati era il comprovato mal costume (notificazione 11 maggio 1815), e naturalmente la condanna per delitto proprio<sup>94</sup>, anche se la sottoposizione a processo «degli amministratori e degli agenti del governo per fatti loro, dipendenti dalle loro funzioni», era subordinata – a differenza de Lombardo-Veneto – al parere del Consiglio di stato ordinario (art. 16, punto 5, decreto 31 luglio 1822)<sup>95</sup>.

<sup>89</sup> *Ministeri-Ordinamento in Repertorio del dritto patrio toscano*, cit., XV, pp. 276 e 281.

<sup>90</sup> Sul punto v. M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, cit., pp. 206; L. Togninelli, *All’ombra della corona. Manovre istituzionali e speculative nel Ducato di Maria Luigia dal 1814 al 1831*, Parma 2012; nonché F. Merusi – G.C. Spattini – E. Fregoso, *Il contenzioso amministrativo di Maria Luigia*, Milano 2013, pp. 20-21.

<sup>91</sup> C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo*, cit., p. 1223.

<sup>92</sup> G.B. Nicolosi, *Lezioni preliminari al corso di diritto amministrativo nella R. Università di Parma, 1856*, Parma 1857. Cfr. S. Solimano, Nicolosi, Gianbattista, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., II, p. 1429, e F. Merusi – G.C. Spattini – E. Fregoso, *Il contenzioso amministrativo di Maria Luigia*, cit., pp. 97-101 e pp. 103-118.

<sup>93</sup> *Decreto Sovrano e Regolamento, Risguardanti all’amministrazione delle Fabbriche, Acque e Strade, e al servizio degl’Ingegneri dello stato*, in *Raccolta Generale delle Leggi per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla*, Parma 1814-1859, 1821, II, n. 40, p. 96.

<sup>94</sup> L’art. 163 del codice penale riservava al pubblico ufficiale reo di *prevaricazione* (da intendersi nel senso ampio di qualunque crimine commesso nell’esercizio delle funzioni, art. 162), «l’interdizione perpetua da’ pubblici uffizj» (cfr. *Codice penale per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla*, Parma 1820).

<sup>95</sup> *Decreto sovrano portante un nuovo riordinamento del Consiglio di stato*, in *Raccolta Generale delle leggi*, cit., 1822, qui

Un ordinamento privo di prospettive generali – è proprio il caso di dirlo – al quale nemmeno il *consiglio disciplinare* voluto da Carlo III avrebbe apportato migliorie. Lo scopo del consesso, alla fine dei conti, consisteva nel valutare il comportamento degli impiegati e funzionari durante i moti del '48<sup>96</sup>: non un organismo funzionalmente deputato a infliggere sanzioni disciplinari, quanto piuttosto un'istituzione politica.

## 6. Lo Stato pontificio

Non diversamente dal Piemonte, nello stato pontificio<sup>97</sup> una normativa organica si fa attendere per lungo tempo: fino al 1850 l'attenzione del legislatore e della dottrina pare rivolta più all'elaborazione di un insieme di regole comportamentali da rispettare che a fissare castighi e ammende.

Ne *I doveri de' cittadini verso la patria e degli impiegati municipali*, datato 1824, il sottosegretario della sacra congregazione del buon governo Reginaldo Angeli aveva dedicato largo spazio ai *doveri generali degli impiegati*<sup>98</sup>. Dei ventiquattro punti di un denso elenco che si dipana in più di cinquanta pagine, alcuni obblighi si innestano nel solco del tradizionale disegno moralizzatore che ispira i governi restaurati (*l'impiegato deve essere religioso*, §§ 1-4; *debe l'impiegato essere Umile*, § 5; *dee dare buon'esempio*, § 10; *non deve amare le novità, né proporre, se non in certi casi*, § 23); altri sono strettamente funzionali alla conservazione del sistema (*non deve avere accettazione di persone*, § 15; *debe conservare il segreto*, § 21); altri ancora manifestano una più compiuta 'costituzione formale' di un burocrate imparziale (§§ 11-16), disinteressato (§ 17) e paziente (§18), destinato a un servizio pubblico che non si esaurisce nelle risalenti dinamiche della fedeltà al supremo tutore, ma presuppone – ancorché in *nuce* – l'efficienza degli apparati in se stessi considerati (*debe far uso de' mezzi necessari al miglior esercizio del suo Impiego*, § 6; *deve soddisfare ad ogni suo Dovero, malgrado qualunque motivo per alienarsene*, § 24).

Sul piano normativo, il nesso fra cattive condotte e castighi si sarebbe timidamente

---

consultato in *Sentenze del contenzioso del Consiglio di stato dal riordinamento del 1822 a tutto il 1830: premesse le leggi e i regolamenti intorno al detto Consiglio. Appendice al Vol. I della Raccolta delle decisioni del Tribunale Supremo di revisione dopo il 1830*, Parma 1847, p. 13 (in anastatica anche in F. Merusi – G.C. Spattini – E. Fregoso, *Il contenzioso amministrativo di Maria Luigia*, cit.), ove sono richiamate, altresì, la sovrana dichiarazione 8 ottobre e la dichiarazione della presidenza del governo 15 ottobre in tema di *garanzia* dei funzionari pubblici.

<sup>96</sup> Cfr. *Decreto col quale è istituita una commissione speciale mista per investigare la condotta politica morale d'impiegati*, 16 maggio 1851, in *Raccolta Generale delle Leggi*, cit., 1851, II, n. 204, pp. 140-141.

<sup>97</sup> Sulle strutture e gli assetti cfr., per il periodo precedente, G. Ermini, *La burocrazia dello Stato pontificio*, in *L'educazione giuridica*, IV, *Il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, t. I, *Profili storici. La tradizione italiana*, Perugia 1981, pp. 237-251; M. Caravale – A. Caracciolo, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino 1986; F. Damiani, *Burocrazia ed élite nella Roma della Restaurazione*, in "Elites e storia", I (2001), n. 1, pp. 11-31; G. Santoncini, *Il buon governo, Organizzazione e legittimazione del rapporto fra sovrano e comunità nello Stato pontificio. Sec. XVI-XVIII*, Milano 2002. Per la Restaurazione, v. A. Aquarone, *La restaurazione nello Stato pontificio ed i suoi indirizzi legislativi*, in "Archivio della Società Romana", LXXVIII (1955), pp. 119-188; P. Alvazzi del Frate, *Riforme giudiziarie e Restaurazione nello Stato pontificio (1814-1817)*, in *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX. Amministrazione, economi, società e cultura*, Roma-Freiburg-Wien 1997, pp. 55-61; M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, cit., pp. 229-243, e la ricca bibliografia ivi citata, pp. 403-405. Per un affresco delle disfunzioni del sistema – mancanza di norme concorsuali, favoritismi, cumulo di incarichi, lassismo – v. D. Demarco, *Il tramonto dello Stato pontificio. Il papato di Gregorio XVI*, Torino 1949, ed. critica A. Petino, Napoli 1992, pp. 169-172.

<sup>98</sup> R. Angeli, *I doveri de' cittadini verso la patria e degli impiegati municipali. Con una collezione di Costituzioni, editti, circolari ad istruzione ed uso de' medesimi impiegati*, Roma 1824, pp. 148-203.

manifestato di lì a poco, con la Congregazione di vigilanza del 28 aprile 1826, deputata a controllare la condotta dei funzionari, non senza interferenze con le attribuzioni in ambito disciplinare successivamente deferite al Consiglio dei ministri e ai responsabili dei singoli dicasteri (*motuproprio* del 12 giugno 1847, §§ XXV-XXVI)<sup>99</sup>.

Sotto Gregorio XVI, poi, nel tentativo di rendere «il pubblico servizio» «il più utile e uniforme», la circolare della segreteria di stato 27 dicembre 1832 elenca i requisiti per aspirare a un posto di lavoro pubblico, individuandoli – senza far cenno ai titoli formativi richiesti e alle procedure concorsuali da superare per accedervi<sup>100</sup> – nei consueti «costumi decisamente religiosi, condotta politica senza macchia, cognizione, ed esperienza [...] nazionalità pontificia e buona salute» (art. 7). Ma soprattutto, poiché «il regolare andamento degli officj» dipende «dall'onestà, capacità e buona condotta degli impiegati» (art. 3), il provvedimento attribuisce ai capi-ufficio il compito di ammonire, minacciare e sospendere dal servizio i subalterni (art. 2)<sup>101</sup>. Non sembra esservi spazio per il licenziamento, ma si trattava di una strada che le amministrazioni percorrevano da tempo senza avvalersi di precisi strumenti normativi, se è vero che, già nel febbraio 1613, il governatore di Rieti non aveva esitato a riservare «qualsivoglia rigoroso risentimento» agli impiegati rei di accettare «sportule» per l'esecuzione di pubblici appalti<sup>102</sup>.

Solo con il regolamento del 6 aprile 1850<sup>103</sup>, però, il quadro può dirsi completo: non tanto perché si confermavano i requisiti per l'ammissione all'ufficio (buona condotta, art. 1; nessuna eccezione «sotto il rapporto religioso, morale e politico», art. 2; buona costituzione fisica, art. 5) e si ribadivano obblighi e divieti già previsti (osservanza del segreto, fatta salva la facoltà di «significare alle parti interessate l'esito delle loro istanze», art. 9; impossibilità di cumulare «diversi impieghi governativi», art. 16; divieto «di interessarsi direttamente o indirettamente negli appalti» e di «esercitare abitualmente la professione di commerciante», art. 17). Né perché si riproponeva la vigilanza, anche del capo-ufficio, «sulla condotta, assiduità e diligenza de' suoi immediati dipendenti» (art. 11). Ma soprattutto perché il provvedimento approntato dalla commissione governativa prospetta un ben articolato arsenale punitivo: *ammonizione* e *sospensione* dal servizio e da metà dello stipendio (art. 21); *degradazione*, *rimprovero* e *destituzione* (art. 24).

Come era accaduto in Piemonte, Pio IX precisava le autorità competenti a irrogare i castighi e le individuava nel ministro per le mancanze meno gravi, punibili con l'*ammonizione* e la *sospensione*; nel consiglio dei ministri in caso di sospensione dal soldo per più di due mesi, qualora «si tratti di casi contemplati dalle vigenti leggi penali» e per gravi e reiterate condotte punibili ai sensi dell'art. 24.

L'art. 23 stilava, in un elenco non tassativo – «saranno specialmente considerate per mancanze disciplinari», recitava la norma –, le ipotesi che potevano costare il rimprovero ovvero l'allontanamento *ad interim* dal servizio, vale a dire la scarsa puntualità, l'assenza

<sup>99</sup> *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato Pontificio*, Roma 1834-1871, 1849, I, n. 57, pp. 184-185. Cfr. C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo*, cit., pp. 1262-1263, e M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, cit., p. 234.

<sup>100</sup> Cfr. A. Caracciolo, *Da Sisto V a Pio IX*, in M. Caravale – A. Caracciolo (curr.), *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, cit., p. 632, nonché M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità*, cit., pp. 147-148.

<sup>101</sup> *Circolare della Segreteria di Stato colla quale si prescrivono le norme di servizio ne' pubblici officj e le discipline pei capi di dicastero e subalterni impiegati*, in *Leggi e disposizioni di pubblica amministrazione*, cit., 1833, VII, n. 4, pp. 13-19.

<sup>102</sup> *Ordine 2 febbraio 1613*, in R. Angeli, *I doveri de' cittadini verso la patria*, cit., p. 234.

<sup>103</sup> Cfr. *Regolamento interno per gl'impiegati e funzionari dipendenti dai ministeri dello stato pontificio*, in *Leggi e disposizioni di pubblica amministrazione*, cit., 1851, IV, n. 35, pp. 214-225.



ingiustificata<sup>104</sup>, e poi «la trascuratezza, la notevole lentezza, l'inadempimento delle proprie incombenze, il disturbo arrecato negli uffici e il difetto di subordinazione».

Per consentire alle autorità di muoversi sul filo della discrezionalità, le ulteriori sanzioni erano invece giustificate da più generiche mancanze «gravi e ripetute» (art. 24).

Qualora il fatto integrasse gli estremi del delitto, la destituzione *ope legis* era giustificata sulla base della pena inflitta (*galera* ovvero *opera pubblica*, con le quali si punivano *prevaricazione, abuso di podestà e concussione*)<sup>105</sup>, e così accadeva per una nutrita congerie di delitti (lesa maestà, violenza pubblica, resistenza a pubblico ufficiale, incendio, duello, furto truffa e altri ancora) (art. 27)<sup>106</sup>. In caso di assoluzione, naturalmente, nulla impediva al consiglio dei ministri di rimuovere il funzionario sulla base dell'ampio spazio di manovra attribuito dalla normativa (art. 28).

Sul piano delle tutele, infine, si riconosceva all'impiegato il diritto di conoscere «le imputazioni che lo aggravano» e gli si assegnava «un termine a dedurre le sue giustificazioni» (art. 25). Una modesta concessione – nella sostanza analoga a quanto approntato nel Lombardo-Veneto con la circolare del 23 agosto 1842, e come tale più vicina al reclamo che al ricorso gerarchico<sup>107</sup> – che, a ogni buon conto, poteva indurre il ministro, se poco convinto del licenziamento, a fare rapporto al consiglio «per le opportune risoluzioni»<sup>108</sup>.

## 7. Il Regno delle Due Sicilie

Anche il Regno Due Sicilie è privo di un 'testo unico' sul pubblico impiego. Le istituzioni di governo erano però state molto attive, emanando una vera e propria 'selva' di provvedimenti destinati a specifiche materie (ad esempio per le pensioni il decreto del 3 maggio 1816)<sup>109</sup>; ovvero, ancora, normative di più ampio raggio (prima fra tutte la *Legge organica sull'amministrazione civile* del dicembre 1816)<sup>110</sup> ma lontane, perché incomplete, dal restituire al tema una prospettiva sistematica.

Quanto alla dottrina, persino nelle celebri *Partizioni teoriche del diritto amministrativo* di Giovanni Manna, il 'Romagnosi dell'Italia meridionale' riserva all'argomento poco più di una pagina, sulla scorta della considerazione per cui «i particolari di questa materia [...] dipendono da mille circostanze di tempo e di cose che una legislazione scritta non lascerà mai di considerare»<sup>111</sup>.

<sup>104</sup> Vera e propria piaga delle amministrazioni pontificie, che invano avevano richiamato all'ordine i propri funzionari nella circolare del 27 dicembre 1832 (art. 11), e poi ancora nel '36, '46, '56 e da ultimo nel 1859 (cfr. ordine del 13 maggio, in *Leggi e disposizioni di pubblica amministrazione*, cit., XIII, 1859, n. 34, pp. 92-93).

<sup>105</sup> Cfr. *Regolamento sui delitti e sulle pene*, in S. Vinciguerra (cur.), *I regolamenti penali di Papa Gregorio XVI per lo Stato pontificio (1832)*, con scritti di S. Ambrosio, A. Cadoppi, M. Calzolari, C. Carcereri de Prati, M.A. Cattaneo, M. Da Passano, P. De Zan, E. Dezza, R. Ferrante, E. Grantaliano, G. Minnucci, T. Padovani, P. Pittaro, M. Sbriccoli, S. Vinciguerra, Padova 1998, artt. 196-207.

<sup>106</sup> Ivi, artt. 94, 95, 105, 113, 115, 131, 136, 157, 161, 163, 165, 191, 270, 301, 302, 331, 335, 357, 358.

<sup>107</sup> *Atti del Governo*, cit., 1842, II, seconda parte, n. 149, pp. 385-386.

<sup>108</sup> In attesa delle giustificazioni, al ministro era data facoltà di allontanare l'impiegato dall'ufficio, e di sospendergli il pagamento della metà del soldo (cfr. *Regolamento interno per gli impiegati e funzionari*, cit., art. 25).

<sup>109</sup> *Collezione delle leggi e decreti reali del Regno delle Due Sicilie*, Napoli 1816-1860, 1816, I, pp. 278-284. Cfr. C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo*, cit., p. 1263.

<sup>110</sup> *Leggi e decreti reali*, cit., 1816, I, pp. 423 ss.

<sup>111</sup> G. Manna, *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo ossia introduzione alla scienza ed alle leggi*

Al di fuori del paludato mondo delle accademie, si trovano opere redatte da esponenti del *milieu* burocratico: uno fra tutti Francesco Dias, che il mondo degli uffici doveva conoscerlo bene, per aver ricoperto la carica di *ufficiale* presso il ministero delle finanze. Il suo *Corso completo di diritto amministrativo*<sup>112</sup> è però un'occasione persa, che si esaurisce in una carrellata di norme con l'aggiunta di un piccolo apparato di commento e di sentenze, anticipata, a mo' di introduzione, dai *Principj di diritto amministrativo* del Romagnosi, che tutto sono meno che un esempio di chiarezza<sup>113</sup>. È pertanto necessario, per avere un panorama completo delle materie, attingere alla *Collezione delle Leggi e decreti reali del Regno*, che attesta, sull'onda di incessanti riforme, una legislazione in continuo divenire.

In parziale controtendenza, nell'arco temporale che si dipana dal 1826 sino al tramonto del Regno, per il comparto amministrativo ci si imbatte in pochi interventi correttivi o integrativi – specie negli anni '50 – che non mutano una sostanza già definita. Per ciò che qui attiene, si segnala il titolo IV, capo I, della citata *Legge organica*, rubricato *Nomine, sospensioni, destituzioni, congedi ed incompatibilità*; e poi il capo III, sulla *garantia dei funzionari dell'amministrazione civile*, di cui si dirà. Di contorno tutta una serie di provvedimenti di dettaglio che completano il quadro generale, come il decreto 22 marzo 1823 sulla sospensione cautelare, ovvero quello sulla destituzione «per causa di debiti» (7 febbraio 1825)<sup>114</sup>, o ancora il divieto di accettazione di «regalie» per l'adempimento dei doveri d'ufficio (decreto 4 ottobre 1832)<sup>115</sup>.

Dal complesso delle fonti emerge un arsenale punitivo tutto sommato ben costruito, seppur disorganico. Non mancava la *destituzione*, derivante *ope legis* da condanna definitiva<sup>116</sup>; ovvero, più in generale, come espressione di una discrezionalità che conduceva, ai sensi della legge 12 dicembre 1816, alla risoluzione *ad nutum* del rapporto di lavoro sulla base della semplice volontà dell'autorità superiore: nella specie, del sovrano per gli intendenti (art. 89), del ministro per i segretari d'intendenza (art. 91), dell'intendente per gli ufficiali (art. 92)<sup>117</sup>.

Si contemplava poi la *sospensione*, la cui doppia natura – del pari al Lombardo-Veneto –

---

dell'amministrazione pubblica, II ed., Napoli 1860, p. 141. Cfr. M.S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in “Quaderni Fiorentini”, II (1973), p. 235; O. Abbamonte, *Potere pubblico e privata autonomia. Giovanni Manna e la scienza amministrativa del Mezzogiorno*, Napoli 1991; *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXIX, pp. 63-66; A. Sandulli, nota biografica in appendice a *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, cit., pp. 283-284, nonché, da ultimo, E. Corvaglia, *Giovanni Manna*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., I, pp. 1254-1255.

<sup>112</sup> F. Dias, *Corso completo di diritto amministrativo ovvero esposizione delle leggi relative all'amministrazione civile ed al contenzioso amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, II ed., Napoli 1843 (cfr. F. Mastroberti, *Dias, Francesco*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., I, pp. 767-768).

<sup>113</sup> Sull'opera del Romagnosi si rimanda a M.S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, cit., pp. 216-217; L. Magnoli, *Gian Domenico Romagnosi iniziatore della scienza del diritto amministrativo in Italia: Atti del Convegno di studi in onore di Gian Domenico Romagnosi nel bicentenario della nascita*, in “Studi Parmensi”, X (1961), pp. 404-405; L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, Milano 1984, p. 17; F. Rossi, *Il cattivo funzionario*, cit., p. 5, nota 6.

<sup>114</sup> *Leggi e decreti reali*, cit., 1825, II, p. 52.

<sup>115</sup> *Ivi*, 1832, II, pp. 148-149.

<sup>116</sup> Ai sensi dell'art. 283 delle *Leggi della procedura ne' giudizi penali*. Viceversa, se assolto con formula piena o dubitativa (artt. 278 e 280), sarebbe stato rispettivamente ricollocato in servizio, ovvero sospeso per il limite massimo di due anni dal servizio (cfr. G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie*, Milano 1977, I, pp. 245-246).

<sup>117</sup> *Leggi e decreti reali*, cit., 1816, I, pp. 447-448.

era un dato ben acquisito anche nella monarchia napoletana: quella *cautelare* (decreto 22 marzo 1823) garantiva, in pendenza di processo penale «per imputazioni di reati comuni, o commessi in ufficio» (art. 1), una porzione di stipendio «a titolo di soccorso» (art. 2), variabile da un terzo alla metà del soldo a seconda che fosse stato o meno elevato mandato d'arresto (art. 3); la *disciplinare* (legge 12 dicembre 1816, artt. 89 e 91) si applicava in caso di mancanza nel servizio ovvero per cattiva condotta (decreto del ministero della polizia generale, 4 maggio 1829)<sup>118</sup>. Così, ad esempio, per quei funzionari, in Sicilia, che avessero fatto ricorso a repertori redatti in mancanza dei requisiti di legge (decreto 27 aprile 1858)<sup>119</sup>.

Per altro verso, l'esame delle fonti lascia chiaramente intendere come il legislatore fosse mosso da un certo afflato garantistico. In primo luogo ai sottoposti era attribuita la facoltà di «reclamare» i provvedimenti presi dagli intendenti, con le modalità e gli effetti di cui all'art. 10 della legge 12 dicembre 1816: in sintesi, a seguito dell'inascoltata rimostranza all'alto funzionario, era concesso appellarsi al ministro (comma 2). L'ambiguità dell'istituto – che nella fase procedurale si avvicina al ricorso ma nella sostanza sembra più vicino a una mera rimostranza<sup>120</sup> – è il compromesso elaborato da un ordinamento amministrativo che non conosce ancora il silenzio-assenso, ma che nondimeno consente, ancorché *ex post*, di chiedere conto dei castighi.

Ma soprattutto gli impiegati borbonici – o meglio, quasi tutti<sup>121</sup> – erano tutelati dalla ben nota *garentia* (o *garantia*), in altre parole dall'autorizzazione a procedere, modellata dal decreto napoleonico del 24 gennaio 1812 sulla falsariga della *garentie constitutionnelle*, anche se non solamente per «les agents du gouvernement autres que les ministres», come accadeva in Francia, e come tale più ampia rispetto a quella transalpina<sup>122</sup>.

Analogamente al rimedio sperimentato al di là delle Alpi, la *garentia* non riguardava tutte le imputazioni, bensì quelle per fatti compiuti «in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni» (cfr. legge 12 dicembre 1816, art. 138), vale a dire tutte le condotte commesse «violando i doveri che dalle leggi sono stati particolarmente alla sua carica annessi per la regolare amministrazione del pubblico servizio alle sue cure affidato» (art. 5 legge 19 ottobre 1818): dunque non solamente per i *reati contro l'amministrazione della giustizia*<sup>123</sup>. Quanto alla relativa procedura, per gli impiegati di nomina regia era necessario

<sup>118</sup> Ivi, 1816, II, pp. 447-448, e 1823, I, pp. 208-210, nonché G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico nel Regno delle Due Sicilie*, cit., I, pp. 245-248.

<sup>119</sup> *Leggi e decreti reali*, cit., 1858, I, pp. 214-216.

<sup>120</sup> G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico nel Regno delle Due Sicilie*, cit., II, pp. 945-955.

<sup>121</sup> Erano esclusi «i notaj, i patrocinatori, gli uffiziali dello stato civile, gli uscieri; e generalmente tutti gli impiegati nelle officine delle Corti, tribunali e regie procure, delle Intendenze, sottointendenze, delle amministrazioni generali, direzioni ed ispezioni, e di qualunque altra amministrazione inferiore» (legge 19 ottobre 1818, art. 4, in *Leggi e decreti reali*, cit., 1818, II, p. 295); analogamente si prevederà per i cancellieri nei commissariati di polizia (decreto 29 dicembre 1828, ivi, 1828, II, p. 208).

<sup>122</sup> Un presidio regolato dall'art. 75 della costituzione dell'anno VIII, che impediva di essere perseguiti «per fatti relativi alle loro funzioni, se non in virtù di una decisione del Consiglio di Stato» (cfr. A. Saitta, *Costituenti e Costituzioni nella Francia rivoluzionaria e liberale*, cit., p. 519). Sul Consiglio di Stato e la *garentie des fonctionnaires* cfr. J.-M. De Gérando, *Institutes du droit administratif français, ou Éléments du code administratif*, I, Paris 1829, p. 407, E.-V. Foucart, *Précis de droit administratif, suivi d'une bibliographie indiquant les ouvrages sur le droit administratif, et d'un appendice contenant le texte des principales lois et ordonnances de droit public et administratif*, Paris 1844, pp. 31-33; M. TH. Ducrocq, *Cours de droit administratif contenant l'exposé des principes, résumé de la législation administrative dans son dernier état, l'analyse ou la reproduction des principaux textes dans un ordre méthodique*, III ed., Paris 1868, p. 318. Si veda, poi, F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, cit., pp. 65-81.

<sup>123</sup> In via d'interpretazione si sarebbe presto giunti a richiedere l'autorizzazione a procedere anche per i

un decreto reale in Consiglio di Stato, su proposta del ministro di grazia e giustizia e previa delibera del Consiglio dei Ministri (art. 2); per tutti gli altri bastava il consenso del ministro di grazia e giustizia (art. 3)<sup>124</sup>. Permessi, nel complesso, ben di rado concessi<sup>125</sup>.

Uno *status* ancor più privilegiato era quello dei giudici, che erano inamovibili per definizione, dopo tre anni «di lodevole servizio» (art. 203 legge 29 maggio 1817), fatta salva però la traslocazione in diversa sede (art. 235 legge 7 giugno 1819)<sup>126</sup>.

## 8. Qualche considerazione conclusiva

Ad unificazione compiuta, del variegato mondo amministrativo risorgimentale non rimase che la nostalgia di chi fu costretto ad abbandonare il proprio sistema in nome di un impianto ‘nazionale’ per suggestioni, ma ‘sardo’ nei fatti<sup>127</sup>. In questo senso l’Unificazione fu un’occasione sprecata, perché, anziché rappresentare un’opportunità per enucleare le migliori soluzioni degli apparati burocratici degli stati preunitari, si risolse nell’imposizione di quelli sabaudi<sup>128</sup>.

Certo, la recezione dei singoli istituti delle varie realtà istituzionali sarebbe stata impossibile<sup>129</sup>. Il Piemonte, «posto a cavallo delle Alpi, con il corpo nella valle del Po, ma un piede ancora in quella del Rodano»<sup>130</sup>, respirava d’altra parte un’aria che lo portava a recepire con maggior facilità i ritrovati del sistema francese e belga, che privilegiavano un modello accentrato di *governance*. Ma gli *atout* di una regione chiamata al non facile compito di ‘creare’ uno Stato unitario nel quale, accanto all’influenza d’Oltralpe, continueranno a circolare afflitti romagnosiani e cameralistici, non avrebbero dovuto per ciò stesso – ad avviso di chi scrive – condurre all’abrogazione di alcune originali soluzioni *aliunde* sperimentate.

Insomma, una mediazione più efficace avrebbe potuto essere cercata: non fosse altro perché gli ordinamenti preunitari – anche quelli più lontani dalla tradizione francese,

---

procedimenti civili per fatti dipendenti dalle funzioni pubbliche (cfr. decreto 10 aprile 1850, e 4 giugno 1850 per la Sicilia, in *Leggi e decreti reali*, cit., 1850, I, pp. 235-236). Sul punto cfr. anche C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo*, cit., p. 1135.

<sup>124</sup> *Leggi e decreti reali*, cit., 1816, I, pp. 459-460, e 1818, II, pp. 295-296. Cfr. F. Dias, *Collezione di reali rescritti, regolamenti, istruzioni, ministeriali e sovrane risoluzioni riguardanti massime di pubblica amministrazione in materia civile, penale, ecclesiastica, amministrativa e commerciale, raccolti dal 1806 al 1856 e pubblicati per cura di Francesco Dias, Ufficiale di carico nel Ministero di Stato delle Reali Finanze*, 9 vv., I, Napoli 1856, n. 29, p. 202, e C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo*, cit., p. 1135.

<sup>125</sup> Cfr. F. Crispi, *Studi su le istituzioni comunali*, in *Scritti e discorsi politici di Francesco Crispi (1849-1890)*, II ed., Torino-Roma s.d. ma 1903, p. 95.

<sup>126</sup> G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie*, cit., II, pp. 886-887.

<sup>127</sup> Cfr., sul punto, G. Miglio, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in F. Benvenuti e G. Miglio (curr.), *L’Unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, cit., pp. 25-43.

<sup>128</sup> Sull’Unificazione e le sue riforme si vedano A. Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano* cit., I, *passim*, arricchita dal denso apparato normativo di cui ai vv. II e III; i più recenti studi di A. Sandulli e G. Vesperi (L’organizzazione dello stato unitario, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, XLI (2011), pp. 47-95) e di Sabino Cassese («Fare l’Italia per costituirla poi». *Le continuità dello stato*, ivi, pp. 305-331); cfr. anche, per un’efficace sintesi, G.S. Pene Vidari, *Elementi di storia del diritto. L’età contemporanea*, Torino 2010, p. 156, e Id., *L’uso dei “pieni poteri” da parte del governo nell’autunno 1859*, cit., pp. 150-151; F. Ingravallo, *Dalla L. 23 ottobre 1859 alla L. 20 marzo 1865*, cit., pp. 162-164.

<sup>129</sup> Così, ad esempio, G. Astuti, *L’unificazione amministrativa del Regno d’Italia*, cit., p. 18.

<sup>130</sup> G. Miglio, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, cit., p. 32.

come il Lombardo-Veneto – sono accomunati dalla matrice dell'antico regime e poi dal filtro del periodo napoleonico, le cui intuizioni le amministrazioni delle varie monarchie prese in considerazione conobbero, rielaborarono e riordinarono senza allontanarsi di troppo l'una dall'altra<sup>131</sup>.

Del resto non pare di dire nulla di eversivo quando si evoca, nella legislazione amministrativa, uno sviluppo degli assetti che si dipana in un ordine lungo di tempi e luoghi; un lento evolvere, soprattutto nei meccanismi più intimi del sistema, che mantiene, nella stagione successiva, buona parte di ciò che era servito per muovere gli ingranaggi di quella precedente. Senza sconfessare questo lento e incessante procedere, lo spartiacque francese non sovverte il passato ma ne accelera le tendenze riformatrici; l'ordine restaurato del 1815, a sua volta, rinnova – più di facciata che nella sostanza – gli antichi moduli organizzativi.

Sotto questo profilo, anche per la burocrazia è riscontrabile un forte *trait d'union* fra due fasi politicamente assai lontane. Il sistema napoleonico, in particolare, configura un modello di pubblico impiego che verrà poi sviluppato nei decenni seguenti: abbandona la venalità ed ereditarietà delle cariche; prevede meccanismi di ingresso sulla base del merito e della capacità; inquadra l'attività lavorativa entro schemi definitivi delle mansioni che delineano, nel complesso, un sistema per classi a cui accede una specifica retribuzione<sup>132</sup>. L'11 giugno 1806, infine, con il già citato *décret sur l'organisation et les attribution du conseil d'état*, il sistema sanzionatorio prevede la potestà di «réprimander, censurer, suspendre ou même destituer le fonctionnaire inculpé» (art. 22)<sup>133</sup>.

È il motivo per cui, quando si sfogliano gli almanacchi che raccolgono gli atti amministrativi negli anni precedenti l'unità, la sensazione è quella di imbattersi in qualcosa di già letto. Naturalmente più si scende negli organigrammi e meno se ne conoscono le dinamiche, ma, quantomeno per le mansioni 'di concetto', gli impiegati dei regni restaurati entravano in servizio previo superamento di un esame d'idoneità; prestavano solenne giuramento, con espressa dichiarazione di fedeltà al sovrano; dovevano tenere il segreto negli affari d'ufficio (pena il licenziamento) e rispettare una nutrita congerie di regole comportamentali da osservare fuori e dentro gli uffici.

Quale che sia stata la forza della tradizione, anche solo culturale, non si può nemmeno negare l'esistenza di specificità locali: solo per fare alcuni esempi, nel Lombardo-Veneto il sistema di reclutamento era meglio compiuto (molto più che nello Stato pontificio), e definiva puntualmente il corso di studi richiesto per accedere agli uffici<sup>134</sup>; la Toscana

<sup>131</sup> Cfr. G. Galasso, *La nuova borghesia, la "monarchia amministrativa" e i governi restaurati*, in N. Raponi (cur.), *Dagli stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, Bologna 1981, pp. 207-222; G. Tosatti, *L'amministrazione centrale dello Stato italiano*, cit., pp. 9-25.

<sup>132</sup> C. Capra, *L'età rivoluzionaria e napoleonica in Italia, 1796-1815*, Torino 1978; J. Godechot, *Originalité et imitation dans les institutions italiennes de l'époque napoléonienne*, in "Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea", XXIII-XXIV (1971-1972), pp. 391-444; L. Lacchè, *L'Europe et la révolution du droit: brèves réflexions*, in "Annales historique de la Révolution française", III (2002), pp. 153-169; P. Aimò, *Il centro e la circonferenza*, cit., p. 88.

<sup>133</sup> Cfr. *décret réglementaire du 11 juin 1806*, in M. Lepec (cur.), *Recueil général des lois, décrets, ordonnances, etc. depuis le mois de Juin 1789 jusqu'au mois d'Août 1830*, 18 vv., Paris 1839, XI, n. 7, pp. 4-5; J.-M. De Gérando, *Institutes du droit administratif français*, cit., p. 325; F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, cit., pp. 66-67; G. Bigot, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration: vicissitudes d'une ambition, 1800-1872*, Paris 1999, pp. 38-40; L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 257-261; M.-Th. Renaut, *Histoire du droit administratif*, Paris 2007, pp. 59-61; K. Weidenfeld, *Histoire du droit administratif*, cit., pp. 47-49.

<sup>134</sup> Cfr. G. Melis, *Introduzione. La formazione e il reclutamento dei funzionari tra Otto e Novecento*, in *Burocrazia a scuola. Per una storia della formazione del personale pubblico nell'Otto-Novecento*: Atti del Convegno di studi su

anticipava soluzioni a problemi – si pensi alla piaga delle ‘raccomandazioni’, contrastata già nel XVII secolo – che altri stati avrebbero affrontato ben più tardi<sup>135</sup>; nelle terre governate dal Pontefice era previsto il diritto, per l’impiegato, di conoscere gli addebiti che gli venivano mossi e di addurre le proprie giustificazioni<sup>136</sup>.

Anche per quanto riguarda le sanzioni, pur tenendo conto delle *nuances* che compongono l’universo regionale dell’Ottocento, i tratti comuni sovrastano le differenze. Non è infatti arduo constatare come le soluzioni prospettate per punire il ‘cattivo’ funzionario dal Piemonte alla Sicilia si assomiglino le une alle altre, articolandosi lungo una scala repressiva che non muta, nella sostanza, da una capitale all’altra.

Come si è visto, di fronte agli addebiti più blandi si procedeva con il rimprovero (*ammonizione* in Lombardia e Veneto e nello Stato Pontificio, *riprensione* a Parma, *censura* nel Regno di Sardegna); per ipotesi più gravi era contemplata l’interruzione temporanea del rapporto di lavoro e dello stipendio (ovunque chiamata *sospensione*); ove le mancanze fossero tali da impedire la continuazione del rapporto si ricorreva al licenziamento (*rivocazione* in Piemonte, *dimissioni* nelle terre governate dagli austriaci, altrove *destituzione*).

Sotto questo profilo le riforme cavouriane del ’53 (*censura*, *sospensione* e *rivocazione*), di lì a poco estese a tutta la Penisola, non stravolgono i modelli punitivi precedenti. Modelli che appaiono, come si è visto in queste pagine, pressoché affini, come se alla base di ciascuno vi fosse un diritto naturale del punire che si manifesta attraverso categorie immutabili nei diversi ordinamenti<sup>137</sup>.

Nel contempo, lo si deve ammettere, con la fine della stagione napoleonica riemergono particolarismi, logiche localistiche e influssi culturali dotati di una forza centrifuga capace di disperdere ciò che la dominazione transalpina aveva cercato di rendere omogeneo. In un Lombardo-Veneto non digiuno di cultura francese ma forte degli influssi delle *Kameralwissenschaften*<sup>138</sup>, la tendenza sistematica è ben più pervasiva che altrove (pensiamo alla sonnacchiosa Restaurazione Toscana) e anticipa di decenni soluzioni che, tuttavia, si riveleranno meno farraginose sul piano delle competenze (così nel Regno di Sardegna) e in ogni caso più garantistiche (basti avere a mente l’art. 25 del *Regolamento* emanato nello Stato pontificio) di quelle adottate nelle *Italienische Provinzen*. Proprio sul piano delle tutele, poi, si assiste a una vera e propria spaccatura fra ordinamenti che subordinano la perseguibilità del funzionario all’autorizzazione a procedere di stampo francese, e di contro sistemi che tale istituto non contemplano: fra i primi il Piemonte, le Due Sicilie e Parma; sotto l’influenza austriaca, invece, Lombardia, Veneto e il Granducato.

Nella vasta messe di castighi, lo si ribadisce, qualche soluzione locale avrebbe potuto essere risparmiata dalla ‘falce’ piemontese. Per esempio la *traslocazione* lombardo-veneta (e così pure la *degradazione* pontificia): un buon sistema per riservare compiti di più immediata attuazione all’impiegato incapace di svolgere l’incarico, rimediando così a erronei avanzamenti di carriera senza al contempo privarsi di forza-lavoro. Una sorta di

«L’apprendistato dei burocrati», Imola, 11-12 giugno 1998, Torino 2000, pp. 7-29; M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell’Unità*, cit., p. 147.

<sup>135</sup> Sulla sopravvivenza del cd. *patronage*, ancora sul finire del XIX secolo, cfr. G. Melis, I “*Quesiti sopra gli ufficiali pubblici*”, cit., p. 29, e con maggior diffusione Id., *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., spec. p. 43.

<sup>136</sup> Cfr. *Regolamento interno per gli impiegati e funzionari*, cit., art. 25.

<sup>137</sup> Cfr., in termini simili, P. Baroli, *Diritto naturale privato e pubblico*, Cremona 1837, § 153, *Diritto di punire*, p. 53.

<sup>138</sup> V. ancora M.G. di Renzo Villata, *La ‘métabolisation’ du droit nouveau en Lombardie*, cit., pp. 187-205.

correttivo alle distorsioni dedotte nel XX secolo dal ‘principio di Peter’, che esprime la tesi – solo all’apparenza paradossale – per cui, in una struttura gerarchica, il lavoratore che riveli doti e capacità verrà via via promosso sino ad accedere a una posizione per la quale non possiede le attitudini necessarie (cd. ‘livello di incompetenza’)<sup>139</sup>.

Ecco, di nuovo, *amministrazione e punizioni* avvicinare tempi e luoghi. Nel «diluvio di burocrazia»<sup>140</sup> che ancora oggi affligge i corridoi pubblici fanno capolino corsi di formazione sulla gestione dei rapporti con il pubblico che impongono regole di galateo impiegatizio («l’accoglienza», «l’arrivederci») assai vicine a quelle imposte durante la Restaurazione. E cosa comporta la loro violazione? Quanto all’Italia, si manifesta tutto un brulicare di castighi, singolarmente simili a quelli sperimentati in passato – dal *rimprovero* (verbale o scritto) alla *sospensione con privazione della retribuzione*, al *licenziamento* (con o senza preavviso)<sup>141</sup> – perché in fondo, sono parole di Sabino Cassese, «la storia dell’amministrazione si presenta sia come successione di eventi, sia come stratificazione di istituti del passato, oggi vigenti»<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Su tale principio, formulato nel 1969 dal sociologo canadese Laurence J. Peter e detto anche principio di incompetenza, si vedano L.J. Peter – R. Hull, *Il principio di Peter*, Milano 1970; A. Pluchino – A. Rapisarda – C. Garogalo, *The Peter principle Revisited. A Computational Study*, in “Physica A”, CCCLXXXIX (2010), pp. 467-472.

<sup>140</sup> Così C. Cattaneo, *Sul riordinamento degli studi scientifici in Italia, lettera di Carlo Cattaneo al senatore Matteucci*, in “Il Politecnico”, XII, (1862) f. 67, pp. 66-67. «Accanto ad una speciale facoltà *giuridica* vorrei una speciale facoltà *amministrativa*. In tanto diluvio di burocrazia, credo che il numero degli accorrenti sarebbe forse soverchio per una università sola». Già Muratori aveva proposto l’istituzione di un’accademia, con specifiche cattedre di *gius pubblico* – un diritto pubblico dai contorni per la verità ancora assai fumosi – , per la formazione dei futuri ministri del re (C. Mozzarelli (cur.), L. A. Muratori, *Della pubblica felicità oggetto de’ buoni principi* [1749], Roma 1996, p. 35, citato anche in I. Birocchi, *L’insegnamento del diritto pubblico*, cit., p. 577).

<sup>141</sup> Cfr., da ultimo, il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, artt. 76-73.

<sup>142</sup> S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, cit., p. 27; sul punto vedi anche Id., *La storia, compagna necessaria del diritto*, in “Le Carte e la Storia”, XV (2009), n. 2, pp. 5-11.