

ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO  
BIBLIOTECA SCIENTIFICA

ATTI DEI CONGRESSI

VOL. XXXIII

**CAVOUR E RATTAZZI:  
UNA COLLABORAZIONE DIFFICILE**

ATTI DEL LXIV CONGRESSO DI STORIA  
DEL RISORGIMENTO ITALIANO

*(Alessandria, 7-10 ottobre 2009)*

---

*tributi:*

mento italiano  
A E ASTI

ROMA  
ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO  
2011

ZI

I LAVO

ISBN 88-85183-37-9

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <i>I lavori del Congresso . . . . .</i>  | pag. 5    |
| <i>Seduta inaugurale</i>   |           |
| <i>Discorsi:</i> Carla Moruzzi Bolloli, p. 7; Sandro Bondi (legge R. Ugolini), p. 11.                  |           |
| <b>RELAZIONI</b>   |           |
| CORRADO MALANDRINO, Rattazzi e «le» sue città . . . . .  | » 15      |
| UMBERTO LEVRA, Gli esordi nel Parlamento subalpino di Rattazzi e di Cavour . . . . .                   | » 37      |
| VALERIO CASTRONOVO, La trasformazione del Regno sardo . . . . .  | » 67      |
| GIUSEPPE MONSAGRATI, Rattazzi e la deputazione meridionale . . . . .                                   | » 77      |
| ESTER DE FORT, La società subalpina e l'emigrazione politica . . . . .                                 | » 97      |
| SILVANO MONTALDO, Per una storia dell'amministrazione dell'interno nell'età cavouriana . . . . .       | » 133     |
| FRANCESCO TRANIELLO, Chiesa e mondo cattolico di fronte alla laicizzazione dello Stato sardo . . . . . | » 163     |
| ESTER CAPUZZO, Le minoranze religiose . . . . .  | » 193     |
| FULVIO CONTI, Cavour, il mondo cavouriano e la risorgente massoneria . . . . .                         | » 207     |
| ENNIO DI NOLFO, La politica estera del Regno sardo . . . . .   | » 233     |
| <br><i>L'Europa di fronte al nuovo Piemonte</i> (Tavola rotonda) . . . . .                             | <br>» 259 |
| CARLO GHISALBERTI, Premessa . . . . .  | » 261     |

SILVANO MONTALDO

PER UNA STORIA DELL'AMMINISTRAZIONE  
DELL'INTERNO NELL'ETÀ CAVOURIANA

Il 15 gennaio 1858, due giorni dopo le dimissioni di Urbano Rattazzi dal governo presieduto da Camillo Cavour, quest'ultimo scriveva a Salvatore Pes di Villamarina dilungandosi sulla necessità di rendere giustizia al politico alessandrino e dissipare le falsità costruite sul suo conto dagli avversari. Il conte spiegava inoltre di aver assunto la guida del Ministero dell'Interno, lasciando quello delle Finanze, perché riteneva necessario «de relever le moral de l'administration provinciale abattu par une suite de fâcheuses circonstances». Non si nascondeva le difficoltà dell'impresa: «Je ne sais si je parviendrais à le faire. J'y consacrerai toutes mes forces et tous mes moyens intellectuels».<sup>1</sup> Intanto, aveva già fatto passare dalle Finanze agli Interni il fido e competente Teodoro De Rossi di Santa Rosa che, tra le altre cose, lo aveva aiutato nella preparazione della legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato, introdotta nel 1853.<sup>2</sup> Forte di questa esperienza e di un lungo servizio nelle intendenze provinciali, il Santarosa, appena insediato come segretario generale del Ministero dell'Interno, ricevette dal conte l'incarico di preparare un «Progetto sull'amministrazione civile dello Stato», onde modificare l'intero ordinamento degli enti locali,

---

<sup>1</sup> Lettera di Cavour a Villamarina, 15 gennaio 1858, in C. CAVOUR, *Epistolario*, vol. XV, t. I, a cura di C. PISCHEDDA, Firenze, Olschki, 1998, p. 24.

<sup>2</sup> Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 22-31.

dalle divisioni ai comuni.<sup>3</sup> Cavour era convinto della necessità di questa riforma almeno dall'agosto del 1851 e lo stesso obiettivo era stato perseguito inutilmente pure da Filippo Galvagno, Alessandro Pernati di Momo, Gustavo Ponza di San Martino e Rattazzi stesso nel loro avvicinarsi alla guida del Ministero dell'Interno nel corso degli anni Cinquanta.<sup>4</sup> Le motivazioni di tanto impegno sono accennate in un breve passo di Michelangelo Castelli a Domenico Buffa del settembre 1853, quando i due erano, rispettivamente, primo segretario del Ministero dell'Interno e intendente generale di Genova:

S. Martino ha presentato i progetti di legge comunale, provinciale e pel Consiglio di Stato a quest'ultimo, ma io credo che, colla presentazione alla Camera, tutto sarà finito. Vorrei però che si potesse votare la legge sulla organizzazione provinciale, poiché ti assicuro che [...] all'infuori di te, gli altri intendenti sono nella china. È cosa che esige un riparo.<sup>5</sup>

Anche Cavour nel 1858 era fermamente convinto dell'urgenza di attuare la riforma, al punto di fare forti pressioni sul Santarosa, rallentato nel lavoro a causa degli innumerevoli impegni e della pessima salute, con la minaccia di dimettersi da ministro se non avesse potuto adempiere all'impegno. Alla fine Santarosa riuscì a terminare il progetto di legge, che però non faceva alcuna concessione a quelle autonomie locali di stampo anglosassone verso le quali, in precedenza, Cavour aveva dichiarato il suo apprezzamento. Probabilmente fu proprio la percezione della crisi dell'apparato burocratico a spingere Santarosa, in base alla sua esperienza intendentizia, e ovviamente lo stesso ministro, che pure avrebbe voluto a prendere le

---

<sup>3</sup> Cfr. E. GENTA, *Una rivoluzione liberale mancata. Il progetto Cavour-Santarosa sull'amministrazione comunale e provinciale (1858)*, Torino, Deputazione subalpina di storia patria, 2000, pp. 11 sgg.

<sup>4</sup> I testi dei vari progetti di riforma, compresi quelli formulati da singoli deputati e privati cittadini sono raccolti in 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)*, Venezia, Neri Pozza Editore, 1962, vol. II, pp. 343-619.

<sup>5</sup> Lettera di Castelli a Buffa, 20 settembre 1853, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa (1851-1858)*, a cura di E. COSTA, Santena, Fondazione "Camillo Cavour", 1968, pp. 163-164.

distanze dal centralismo dei progetti presentati da Rattazzi, a porre in ombra ogni ipotesi di decentramento e ribadire un impianto che si ispirava alla tradizione sabauda. Di fronte a una realtà composita e disomogenea come il Regno di Sardegna e a fronte di gravi problemi di controllo dell'ordine pubblico, posti dai ripetuti tentativi insurrezionali, a Cavour e a Santarosa doveva essere sembrato che solo il ricorso a forme organizzative rigide e verticistiche potesse coniugare le esigenze di modernizzazione economica e sociale con quelle di egemonia politica e stabilità istituzionale.<sup>6</sup> Comunque il progetto Cavour-Santarosa non fu neppure discusso; la preminenza che assunse la politica estera nel corso del 1858-59 ne bloccò la presentazione e, dopo le dimissioni del governo in seguito all'armistizio di Villafranca, la riforma dell'amministrazione comunale e provinciale fu attuata nell'ottobre 1859 da Rattazzi. Ritornato alla guida dell'Interno, l'uomo politico alessandrino riprese l'impostazione centralistico-napoleonica dell'ultimo progetto dal lui presentato, due anni prima, e lo introdusse avvalendosi dei poteri straordinari concessi all'esecutivo a causa della guerra, con una evidente forzatura dei limiti della delega ricevuta dal governo.<sup>7</sup> Solo così fu possibile piegare il Parlamento, che per un decennio aveva respinto con duri e polemici rifiuti tutti i progetti in tale materia. Sulle ragioni di una così ferma opposizione fornisce qualche lume un'altra lettera di Cavour, scritta nel febbraio 1858. In quella occasione, dopo aver avuto il tempo di conoscere meglio la situazione dell'apparato ministeriale, il conte ritornò sulla separazione da Rattazzi con toni ben diversi da quelli usati a caldo, un mese prima:

L'uscita di Rattazzi era una necessità non solo politica, ma amministrativa. La macchina governativa non camminava più. Esagerando il sistema parlamentare, Rattazzi aveva lasciato prendere ai singoli deputati un'influenza esagerata sulle cose amministrative. Gli intendenti, rimasti disautorati, non erano più atti, e non erano più disposti ad adempiere al loro ufficio. Si era costituita una vera oligarcia [*sic*], composta in ogni provincia dai deputati ministeriali.

<sup>6</sup> Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., p. 25.

<sup>7</sup> Cfr. G.S. PENE VIDARI, *L'uso dei "pieni poteri" da parte del governo nell'autunno 1859. Aspetti della disciplina comunale e provinciale*, in ID. (a cura di), *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 131-151.

Rattazzi, dotato d'eminenti qualità, di mente e di cuore, manca assolutamente d'iniziativa. Sarebbe il miglior consultore legale e fors'anche politico ch'io conosca, ma non atto a reggere un dicastero che deve dare impulso a tutto lo Stato.<sup>8</sup>

La rottura che segnò la fine della collaborazione politica tra i due *leaders* del «connubio», già incrinatasi in precedenza a causa del diverso atteggiamento che il conte e l'avvocato avevano avuto di fronte al rapporto sentimentale tra il re e Rosa Vercellana e giunta infine al *redde rationem* in seguito alle ripercussioni del moto mazziniano di Genova, alla spedizione di Pisacane e al clamoroso insuccesso riportato dalla maggioranza nelle elezioni per la VI legislatura, aveva dunque un'ulteriore ragione nell'insoddisfazione di Cavour per come Rattazzi aveva gestito l'amministrazione dell'Interno.<sup>9</sup> Anche per questo la sua sostituzione era vista come una necessità inderogabile, essendo prossime le consultazioni per i collegi rimasti vacanti, sulle quali il governo e la maggioranza contavano per rifarsi almeno in parte della sconfitta subita, dato per acquisito che «da un pezzo appunto le provincie [era]no contro di lui».<sup>10</sup>

Nonostante la brevità, lo scritto di Cavour lascia inoltre intravedere alcune questioni di grande momento per la storia del periodo liberale, rimaste ancora inesplorate a causa della distruzione quasi completa che hanno subito le carte dell'Archivio del Ministero dell'Interno del Regno di Sardegna. La conferma delle difficoltà in cui versava l'apparato intendentizio già rilevata da Castelli cinque anni prima, si precisa nelle forme di una precoce denuncia di una questione che costituì poi un problema di fondo del rapporto tra centro e periferia nei decenni successivi, quando la degenerazione del sistema parlamentare, in conseguenza della presenza sempre più invadente dei raggruppamenti politici e delle loro continue interferenze nel-

---

<sup>8</sup> Lettera di Cavour a Bon Compagni, 24 febbraio 1858, in C. CAVOUR, *Epistolario* cit., p. 191.

<sup>9</sup> Cfr. C. PISCHEDDA, *Le dimissioni di Rattazzi dal ministero Cavour*, in *Civiltà del Piemonte. Studi in onore di Renzo Gandolfo nel suo settantacinquesimo compleanno*, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1975, pp. 407-453 (ora in C. PISCHEDDA, *Pagine sul Risorgimento*, a cura di R. ROCCIA, Santena, Fondazione "Camillo Cavour", 2004, pp. 139 sgg.).

<sup>10</sup> Cfr. D. BUFFA, *Memorie*, a cura di E. COSTA, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, a. LXV (1967), pp. 112, 114-115.



l'attività degli apparati burocratici, fu messa a nudo da studiosi e uomini di Stato come Silvio Spaventa e Marco Minghetti, in nome dell'imparzialità e del buon andamento delle amministrazioni pubbliche.<sup>11</sup> Cavour aveva compreso – e stigmatizzava – il fatto che l'introduzione dell'istituto parlamentare su un impianto statale fortemente centralizzato, quale era quello del Regno di Sardegna, avesse incrinato l'efficienza dell'apparato burocratico, esposto alle ingerenze dei rappresentanti politici perché non adeguatamente tutelato dagli organi centrali ai quali faceva capo. In un sistema accentrato, qual era il Piemonte dell'epoca e quale sarà poi l'Italia liberale, il principale strumento a disposizione della periferia per acquisire risorse era costituito dalla capacità di utilizzare in senso favorevole i rapporti con il centro, attraverso un'azione di negoziazione mirata al compromesso.<sup>12</sup> Il problema, secondo Cavour, dipendeva in parte da un difetto strutturale del sistema che si era venuto a configurare con l'emanazione dello Statuto albertino, e pertanto il «suo» progetto di riforma confermava al vertice degli enti locali la divisione, da cui dipendevano province e comuni, onde garantire l'azione di controllo e una corretta ripartizione di ruoli e competenze tra politica e amministrazione, anche al fine di tenere a freno le intemperanze clientelari.<sup>13</sup> Rattazzi, nel '59, mirò allo stesso obiettivo, affidando al governatore, rappresentante del potere esecutivo in tutta la provincia, un compito di alta sorveglianza e gli strumenti idonei per svolgerlo concretamente.<sup>14</sup> Tuttavia, nella lettera di Cavour al Bon Compagni, è presente anche una critica all'opera di chi per quattro anni aveva guidato il Ministero dell'Interno. Il conte denunciava una carenza di *governance* derivante da errori e limiti propri di Rattazzi, che avevano

<sup>11</sup> Cfr. A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1960, pp. 111-127; P. AIMO, *La giustizia nell'amministrazione dell'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 68.

<sup>12</sup> Cfr. R. ROMANELLI, *Centro e periferia: l'Italia unita*, 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, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 2000, pp. 229-230.

<sup>13</sup> Cfr. E. GENTA, *Una rivoluzione liberale mancata* cit., pp. 60-61.

<sup>14</sup> Sul giudizio dato su questa legge da più parti, che ne hanno sottolineato il carattere livellatore, accentratore e, al limite, autoritario, cfr. A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano* cit., vol. I, Venezia, Neri Pozza Editore, 1962, pp. 235-236; PENE VIDARI, *L'uso dei "pieni poteri" da parte del governo nell'autunno 1859* cit., p. 143.



finito col mortificare i principali tramiti dell'azione governativa nelle province, ovvero gli intendenti, abituati – parrebbe – a non subire simili interferenze e pertanto divenuti refrattari, se non ostili, agli ordini del ministro.

In realtà, da uno studio delle dinamiche che si svilupparono all'interno dell'amministrazione statale in età pre-statutaria, appare chiaro che gli intendenti sabaudi dovettero interagire con i poteri locali, costituiti all'epoca da sindaci e possidenti che erano al tempo stesso membri della corte, nobili imparentati con i ministri del re o alti funzionari, ma anche da vescovi e dai vertici di congregazioni religiose, e furono costretti a subire umilianti imposizioni, almeno sino alle riforme degli ordinamenti locali e delle intendenze attuate tra la fine degli anni Trenta e i primi anni Quaranta.<sup>15</sup> Quelle innovazioni permisero, probabilmente, un rafforzamento del livello di efficienza e dell'autorevolezza degli apparati periferici dello Stato, un processo su cui però era intervenuta la nuova fase aperta con il 1848, che aveva portato alla creazione – stando alle parole di Cavour – di nuove oligarchie locali costituite dai deputati. I vertici delle amministrazioni periferiche, alcuni dei quali – come lo stesso Santarosa – provenienti dall'amministrazione carloalbertina, non accolsero con favore questi sviluppi, che ponevano nuovi intralci al dispiegamento delle loro funzioni. Deputati e senatori divennero potenziali concorrenti nell'amministrazione del territorio, con i quali gli intendenti furono costretti a fare i conti come era accaduto nei decenni precedenti con i governatori militari, aboliti con l'introduzione di una nuova amministrazione di sicurezza pubblica il 30 settembre 1848, e i membri della corte, ridimensionata con il decreto di riforma del 24 gennaio 1849.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. S. MONTALDO, *Una burocrazia moderna? Per una storia degli intendenti del Regno di Sardegna*, in *Rileggere l'Ottocento. Risorgimento e nazione*, Atti del convegno, Milano, 30 gennaio - 1° febbraio 2008, a cura di M.L. BETRI, Roma, Carocci, 2010 (Istituto per la storia del Risorgimento italiano. Comitato di Torino), pp. 481-482.

<sup>16</sup> Cfr. F. RICCARDINI, *Funzioni, poteri e prerogative dei governatori, dei comandanti di divisione e dei comandanti generali di divisione del Regno di Sardegna (1814-1859)*, tesi di laurea magistrale in Storia sociale del XIX secolo, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università di Torino, a.a. 2008-2009, relatore S. Montaldo, pp. 103-108; P. GENTILE, *L'ombra del re. Le politiche di corte all'epoca di Vittorio Emanuele II*, tesi di dottorato in Storia delle società contemporanee, XX ciclo, Università di Torino, pp. 49 sgg.

Di una situazione di disagio nei gangli alti dell'amministrazione territoriale sono testimonianza due passi delle memorie di Domenico Buffa. « Modestissimo proprietario » nell'Ovadese, appena trentenne Buffa era asceso a un ruolo politico di spicco, come commissario straordinario per l'organizzazione della Guardia nazionale nella divisione di Alessandria nell'estate del 1848, poi come ministro di Agricoltura e Commercio nel gabinetto Gioberti, quindi come commissario governativo dotato di pieni poteri a Genova, fino al marzo 1849. Giornalista e deputato, membro di numerose commissioni parlamentari, fu ideatore e organizzatore insieme a Rattazzi del centro-sinistro, per poi essere inviato nuovamente a Genova come intendente generale dal dicembre 1852 alla fine del 1854.<sup>17</sup> Amico personale di Rattazzi, nel novembre 1855 egli annotava:

Non si può negare che nel ministero presente non vi sia che un solo uomo di grande intelletto politico, Cavour; uno di grande intelletto tecnico, Paleocapa; uno d'indole veramente vigorosa, Lanza; tutto il resto non val nulla né politicamente né amministrativamente: Durando guasta il bene che fece Lamarmora, Cibrario dorme sugli affari esteri, Rattazzi disseta uomini e cose nell'amministrazione, Deforesta non fa né bene né male.<sup>18</sup>

Il 25 luglio 1857, Rattazzi, deluso dall'opera dell'intendente generale di Genova, Ottavio La Marmora, fratello del ministro della Guerra, che non era stato in grado di impedire la preparazione del moto mazziniano di fine giugno nella capitale ligure, facilmente represso ma costato una *deminutio* al responsabile dell'Interno di fronte a Cavour e soprattutto al governo francese, con cui si stava cercando di stringere un'alleanza, meditò di sostituirlo e pertanto propose a Buffa di ritornare alla guida di quella divisione.<sup>19</sup> Buffa riporta in questi termini il colloquio che ebbe con il ministro ed amico:

---

<sup>17</sup> Cfr. E. COSTA, *Dall'avvento di Cavour alla vigilia di Plombières. Aspetti e momenti della vita politica subalpina dal 1853 al 1858 nelle memorie di Domenico Buffa*, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, a. LXV (1967), pp. 47-59.

<sup>18</sup> D. BUFFA, *Memorie cit.*, p. 83.

<sup>19</sup> Su quelle vicende mi permetto di rinviare a S. MONTALDO, *Genova nel 1857 vista da Torino*, in *Politica e cultura nel Risorgimento italiano. Genova 1857 e la fondazione della Società Ligure di Storia Patria*, Atti del convegno, Genova, 4-6 febbraio 2008, a cura di L. LO BASSO, Genova, Atti della Società Ligure di Storia Patria, nuova serie, vol. XLVIII (CXXII), fasc. I, 2008, pp. 169-192.

Risposi che prima di tutto io mi recava a debito di fargli conoscere che io non approvo il suo sistema di amministrare e governare lo stato, recando ogni cosa al centro e nelle sue mani. Gli rammentai pure che io porto opinioni affatto opposte alle sue intorno al modo di riordinare l'amministrazione provinciale [...] Egli, persistendo in questa [offerta], entrò a dire che se recava ogni cosa al centro, non era per suo diletto, ma per necessità, perché gli intendenti provinciali e divisionali sono in grandissima parte tanto inetti che bisogna ad ogni tratto operare in vece loro, e sempre invigile che non ne facciano delle grosse.<sup>20</sup>

Accentrare a Torino le decisioni sulle questioni principali che sorgevano nel controllo delle periferie consentiva a Rattazzi di avere un margine di trattativa con deputati e senatori, mentre gli intendenti rimanevano «disautorati», per usare l'espressione cavouriana, ovvero parzialmente privati della loro autorità sull'amministrazione locale a causa delle interferenze dei politici che li scavalcavano presentando le loro istanze direttamente al ministro.

Tuttavia, queste pratiche riflettono solo un aspetto del rapporto tra governo, classe politica e alta burocrazia provinciale che venne a configurarsi con il 1848. Dopo l'introduzione del sistema parlamentare, la dimensione politica della funzione burocratica fu progressivamente enfatizzata, attraverso un processo che si dispiegò gradualmente, non senza provocare dubbi e ritrosie negli stessi protagonisti.<sup>21</sup> Così almeno pare di poter dedurre dai testi delle circolari che i ministri dell'Interno inviarono agli intendenti in occasione delle elezioni politiche, pubblicati da Carlo Pischetta. Per le prime consultazioni elettorali della storia piemontese, che si svolsero nell'aprile 1848, il ministro dell'Interno Vincenzo Ricci espose qualsiasi forma di intervento da parte dei responsabili amministrativi delle province, facendo presente agli intendenti la «ferma e sincera intenzione del governo che le elezioni siano perfettamente libere da ogni coazione non solo materiale ma anche morale, anzi perfino da quella influenza indiretta, che in ogni luogo, e sotto qualunque forma di governo, fu solita esercitare in simili circostanze la podestà costituita». Pertanto,

---

<sup>20</sup> D. BUFFA, *Memorie* cit., p. 111.

<sup>21</sup> Sull'avvio di questo processo, già in età carloalbertina, cfr. A. PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 4, 15, 23-26, 187-188.

Ricci affermò che non esistevano candidati governativi e che il compito degli intendenti in quella circostanza non era quello di promuovere la candidatura di un individuo come più accetto al ministero o di contrastare quella di altri perché giudicati ad esso contrari, ma di limitarsi a istruire gli elettori sulle qualità morali che si richiedevano ai rappresentati della nazione, ovvero l'onestà, la competenza in almeno qualche ramo della cosa pubblica, l'assenza di ambizioni smodate. In presenza di queste doti personali, ribadiva ancora il ministro, «non dovranno considerarsi come ostacolo alle elezioni le opinioni politiche, purché sinceramente e costantemente professate», dal momento che «la rappresentanza nazionale deve esprimere il vero stato della pubblica opinione».<sup>22</sup> Pertanto, il ministro ammoniva gli intendenti affinché

anche nell'illuminare le menti degli elettori, e nell'istruirli della importanza del loro mandato e del miglior modo di adempierlo, V.S. non solo dovrà accuratamente astenersi da quanto possa avere l'aspetto di corruzione e di illecita influenza, da ogni azione insomma o insinuazione che potesse dirsi meno onesta che in un privato, ma sì V.S., come soprattutto le autorità dirigenti le elezioni, dovranno guardarsi pur da quei fatti o detti meno decorosi che, tollerati nelle persone private, non mancherebbero di macchiare e le autorità che ne facessero uso, e il governo che li tollerasse.<sup>23</sup>

La volontà di non interferire con la scelta del corpo elettorale e di tenere quindi separate la funzione amministrativa dalla rappresentanza politica – stando almeno alla dichiarazione di Ricci – trova riscontro in una situazione ancora primordiale, sul piano organizzativo, da parte degli schieramenti politici. Questi ultimi, se avvertirono l'esigenza di creare qualche forma di coordinamento in vista delle elezioni, al fine sia di individuare le candidature, sia di far convergere su di esse i suffragi degli elettori, non riuscirono a sviluppare una forma di organizzazione che andasse oltre l'azione svolta dalle redazioni dei principali fogli politici. Unica, parziale eccezione fu costituita dalla sinistra liberale e filogiobertiana, che riuscì a costruire una

<sup>22</sup> *Vincenzo Ricci agli intendenti del Regno*, 20 aprile 1848, in C. PISCHEDDA, *Elezioni politiche nel Regno di Sardegna*, Torino, Giappichelli, 1965, appendice, pp. XXXIII-XXXIV.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. XXXVI.

macchina elettorale efficiente sfruttando da un lato un giornale, la *Concordia*, dall'altro la struttura dell'Associazione agraria subalpina, che diede ospitalità a un circolo politico e a un comitato elettorale ed era dotata di diramazioni provinciali.<sup>24</sup> Comunque, se prendiamo per vere le intenzioni del ministro Ricci, a prescindere dal modo in cui i singoli intendenti si regolarono all'interno della loro provincia, dobbiamo dedurre che il primo intervento coordinato dal governo sulle elezioni avvenne solo un anno più tardi, quando i sudditi sabaudi tornarono alle urne per eleggere i deputati della seconda legislatura. Intanto era cambiato il governo e a reggere le sorti del paese era in quel momento Vincenzo Gioberti, con Riccardo Sineo come ministro dell'Interno. Il 7 gennaio 1849 quest'ultimo, che era vicepresidente del circolo politico della sinistra liberale, trasmise agli intendenti istruzioni piuttosto diverse da quelle che il suo predecessore aveva a suo tempo diffuso. In quella lettera, la prima che il nuovo ministro inviava a tutti gli intendenti, egli richiamava brevemente il programma del governo, esortava gli ufficiali a impegnarsi in ogni modo per invogliare al voto il corpo elettorale, ma soprattutto, pur ribadendo che le autorità dovevano mantenersi estranee da qualunque atto o detto che potesse rivestire il carattere di una pressione contraria alla libertà degli elettori, egli affermava la regola per cui gli impiegati governativi non debbono «spingere tant'oltre la tolleranza da non impedire la seduzione, la corruttela e le altre arti illegittime, colle quali si volesse imporre agli elettori istessi un candidato che altrimenti non avrebbero onorato della loro fiducia». Pertanto era preciso dovere degli intendenti «combattere coll'uso della massima pubblicità gli inganni di coloro che travisando le intenzioni del Gabinetto, cercano di creargli oppositori in quegli uomini stessi, di cui esso tutela maggiormente gl'intimi voti ed i genuini interessi».<sup>25</sup> In altri termini, gli intendenti avrebbero dovuto usare tutti i mezzi a loro disposizione per spiegare agli elettori che il programma del governo era quello che meglio tutelava il bene comune, come sareb-

---

<sup>24</sup> Cf. A. VIARENGO, *Tra piazza e Parlamento. Lorenzo Valerio nel 1848*, in L. VALERIO, *Carteggio (1825-1865)*, vol. III, (1848), a cura di A. VIARENGO, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1998, pp. XLIV-XLVII.

<sup>25</sup> *Riccardo Sineo agli intendenti del Regno*, 7 gennaio 1849, in C. PISCHEDDA, *Elezioni politiche* cit., p. XXXIX.

be apparso evidente senza le distorsioni operate dalla propaganda dei partiti di opposizione. Sul piano della partecipazione il risultato non fu incoraggiante, dal momento che quasi la metà degli elettori disertò le urne, ma la consultazione si tradusse in un largo successo dei candidati democratici, grazie all'efficienza di un'organizzazione politica di tipo latamente partitico, costituita dal comitato centrale elettorale con sede a Torino, cui si erano allineati diversi circoli politici esistenti nella capitale e nelle province.<sup>26</sup> Anche le pressioni dell'apparato burocratico incisero sul risultato, stando almeno alle polemiche sollevate un anno più tardi, quando ormai si erano svolte altre due consultazioni elettorali, quelle del 15 luglio 1849, per la III, brevissima legislatura, sciolta con il secondo proclama di Moncalieri, che aveva chiamato nuovamente gli elettori al voto il 9 dicembre di quell'anno. Massimo d'Azeglio, salito al potere dopo la sconfitta di Novara e l'intermezzo del governo De Launay, pur attribuendo grande importanza al risultato delle consultazioni elettorali di luglio, in vista delle quali aveva chiesto, appena insediatosi, un intervento da parte di Gioberti, aveva indirizzato una *Lettera agli elettori* per spiegare il suo programma politico ed aveva fatto emanare dal re il primo proclama di Moncalieri, non diramò delle istruzioni generali per influire sul voto. Anche se non mancarono intromissioni ministeriali nel voto, la rinuncia a utilizzare sistematicamente gli stessi metodi già adottati dai suoi avversari della sinistra democratica può essere imputabile alla consapevolezza di non avere il pieno controllo di un personale intendentizio che era stato fortemente rinnovato, come vedremo meglio, dai governi che lo avevano preceduto.<sup>27</sup> Questo quadro congetturale pare confermato da una lettera di Azeglio a Gioberti, in cui, dopo aver ribadito la necessità di un intervento di quest'ultimo in vista delle elezioni, per arginare con la sua «grande influenza» la propaganda repubblicana, scriveva di aver «trovate molte nomine fatte, e non ho voluto mutarle appena entrato, anco perché fra le molte cose che mi mancano, per occupare

---

<sup>26</sup> Cfr. A. VIARENGO, *La sconfitta. Lorenzo Valerio e la sinistra subalpina nel 1849*, in L. VALERIO, *Carteggio (1825-1865)*, vol. IV, (1849), a cura di A. VIARENGO, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 2003, pp. XI-XII.

<sup>27</sup> Sulla protesta contro l'intervento ministeriale e in particolare sulla denuncia dell'operato di un intendente cfr. *ivi*, pp. LXXXVII, XCIV-XCV.



questo posto, mi trovo mancare della conoscenza degli uomini del paese».<sup>28</sup>

Le elezioni furono nuovamente favorevoli ai democratici, come ampiamente previsto e nonostante fosse sorto un Comitato costituzionale centrale, formato da 15 membri, quasi tutti senatori o ex deputati, per il sostegno dei candidati moderati attraverso la formazione di comitati provinciali e mandamentali, la propaganda in collegamento con i giornali e la raccolta di fondi, mutuando quindi la struttura di cui si era già dotata la sinistra liberale.<sup>29</sup> Tuttavia, Azeglio era consapevole della forza del governo a prescindere dal consenso della maggioranza dei deputati, avendo dalla sua re, esercito, guardia nazionale, Senato e anche la diplomazia europea, favorevole alla conclusione della pace con l'Austria. Solo alla chiusura delle trattative con Vienna, egli iniziò a preoccuparsi realmente della situazione della Camera dei deputati, avviando quella tattica mista di attendismo e di intimidazioni che gli consentì, prima, di porre in una situazione di debolezza e di isolamento la maggioranza democratica, poi di sciogliere nuovamente l'assemblea. In occasione delle nuove elezioni, all'intervento del sovrano con il secondo, minaccioso proclama di Moncalieri, Azeglio affiancò un poderoso schieramento della burocrazia statale in favore dei candidati governativi. Un chiaro invito in tal senso gli era giunto da Diomede Pantaleoni che, forte dell'esperienza ricevuta nel corso della Repubblica romana, da lui contrastata da posizioni liberal-moderate, lo aveva esortato a dispiegare ogni mezzo:

Era impossibile sciogliere la Camera sotto i migliori auspici. Ma i collegi elettorali ti daranno essi la maggioranza? [...] Parmi che ciò dipenderà in parte dal Ministero [...] Il Ministero debbe per sentimento patrio e di dovere influire, per quanto può, con *mezzi onesti* sulle elezioni, e troncane le mene degli altri. Non è sé che difende, ma l'ordine, la libertà, la società. Perché dunque non dovrebbe farlo? – Perché non manda agenti ad istruire il popolo ed i votanti? Perché non fa andare i suoi,

---

<sup>28</sup> Lettera di Azeglio a Gioberti, 19 maggio 1849, in M. D'AZEGLIO, *Epistolario (1819-1866)*, a cura di G. VIRLOGEUX, vol. V (8 maggio 1849 - 31 dicembre 1849), Torino, Centro studi piemontesi, 2002, p. 22.

<sup>29</sup> Cfr. Lettere di Massimo d'Azeglio a Giacomo Durando, 3 giugno e 10 luglio 1849, in *ivi*, pp. 53-54, 130.



facendo loro pagare le spese da' conservatori? – perché non pubblica fogli gratuiti, circolari? – perché non sventa la menzogna degli altri confutandoli?<sup>30</sup>

Il suo interlocutore torinese, alla vigilia della consultazione, rispondeva di aver adottato una linea diversa da quella seguita a luglio:

T'assicuro che il ministero ha fatto di tutto (salvo corruzione) per avere buone elezioni: abbiamo predicato, dimesso, traslocato, ammonito, minacciato. I codini finalmente si son mossi anch'essi e malgrado il tempo e la neve una quantità son partiti da Torino per le loro terre, onde portare il nostro partito.<sup>31</sup>

La drammatica sconfitta che subirono le sinistre, divise tra loro e punite dagli elettori, alimentò le polemiche sull'intromissione del governo nelle elezioni, sollevate dai giornali di opposizione, cui rispose tra gli altri lo stesso Camillo Cavour in un discorso parlamentare del 22 dicembre, affermando il diritto-dovere del governo di guidare le scelte dell'elettorato attraverso i suoi impiegati a salvaguardia delle libere istituzioni.<sup>32</sup> Pure *Il Risorgimento* prese parte alla polemica, accusando i ministri democratici – dei quali però faceva un solo nome, quello di Rattazzi – di detenere «la triste gloria» di avere per primi introdotto in Piemonte l'influenza governativa nella scelta dei deputati: «qual genere d'influenza, e qual cosa all'attuale governo sia mai possibile d'imputare che regga al paragone colle destituzioni e promozioni eseguite o promesse ai bei tempi del ministero [Gioberti]». <sup>33</sup>

Le elezioni per la V legislatura, organizzate dal governo Cavour, bisognoso di ricompattare la sua maggioranza che mostrava preoccupanti incrinature, videro nuovamente il ricorso a una circolare agli intendenti da parte del ministro dell'Interno, che ora era Gustavo

---

<sup>30</sup> Lettera di Pantaleoni ad Azeglio, 26 novembre 1849, in R. PICCIONI, *Diomede Pantaleoni*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 2003, p. 146.

<sup>31</sup> Lettera di Massimo d'Azeglio a Pantaleoni, 8 dicembre 1849, in M. D'AZEGLIO, *Epistolario (1819-1866)*, vol. V, cit., p. 334.

<sup>32</sup> Cfr. C. PISCHEDDA, *Le dimissioni di Rattazzi dal ministero Cavour* cit., p. 156.

<sup>33</sup> *Il Risorgimento*, 12 gennaio 1850, n. 631, p. 1, in *Epistolario di Urbano Rattazzi. Volume primo 1846-1861*, a cura di R. ROCCIA, Roma, Gangemi editore, 2009, p. 99.

Ponza di San Martino. Il 20 novembre 1853, questi si produsse in una dichiarazione che abbandonava le riserve presenti nella circolare Sineo del 1849. Ponza dichiarò, anche come membro del Consiglio dei ministri, di esigere dagli intendenti, «organi naturali della politica del Ministero», una totale cooperazione «nel promuovere e nel secondare l'unione e l'azione dei nostri amici politici». Ritornavano i richiami alla vigilanza contro le «prevenzioni» suscitate dai partiti contrari e gli attacchi alla libertà degli elettori, mentre si abbandonavano gli intenti pedagogici, di educazione alla vita politica, presenti nella circolare Ricci, poiché ora i pubblici funzionari venivano esortati a combattere non contro l'astensionismo in generale, ma solo contro quello che poteva allontanare dal seggio le «persone amanti della patria e delle libertà costituzionali», ovvero di coloro dai quali il governo si aspettava un voto favorevole. Inoltre, per la prima volta all'intendente veniva ordinato di esercitare un'attenta vigilanza sugli altri impiegati governativi presenti in provincia, onde rendere noto al ministro qualsiasi atto che questi ultimi potessero compiere in favore dei candidati dell'opposizione.<sup>34</sup> Almeno in un caso, quello del Genovesato, l'intromissione dell'intendente generale nella prova delle urne fu certamente pesante, anche se infruttuosa, come vedremo. Infine, in riferimento alla seconda tornata, ma forse già per la prima, gli intendenti inviarono al Ministero dell'Interno delle relazioni sull'orientamento degli elettori.<sup>35</sup>

Rattazzi organizzò, come ministro dell'Interno, le elezioni per la VI legislatura, nel novembre 1857, che ebbero un risultato fallimentare per la maggioranza di governo, uscita ridimensionata dalla prova. Anch'egli aggiunse un ulteriore elemento all'*escalation* interventista del governo, poiché, pur accampando «il desiderio vivo e sincero del governo [...] che i suoi agenti potessero interamente rimanere estranei alle lotte elettorali» e che la loro azione fosse principalmente rivolta a illuminare la coscienza degli elettori, indicava ai singoli

<sup>34</sup> *Gustavo Ponza di S. Martino agli intendenti del Regno*, 20 novembre 1853, in C. PISCHEDDA, *Elezioni politiche* cit., pp. XL-XLI. Sul ruolo avuto dal San Martino si vedano anche gli icastici versi della canzone brofferiana *Bast vei e grupia neuva*, ora in A. BROFFERIO, *Canzoni piemontesi tradotte, annotate ed illustrate*, Torino, Andrea Viglono & C. Editori, 2002, pp. 269-275.

<sup>35</sup> Cfr. lettera di Castelli a Buffa, 22 gennaio 1854, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., p. 195.

intendenti i nomi dei candidati che avrebbero dovuto sostenere nelle loro province, scelti in base alle informazioni che i funzionari avevano in precedenza trasmesso a Torino in esecuzione di una richiesta dello stesso ministro inviata loro intorno alla metà di luglio.<sup>36</sup> Rattazzi adottò un tono meno perentorio di quello assunto da Ponza quattro anni prima, ma arrivò a suggerire come e quando operare per fare in modo che l'appoggio governativo risultasse più utile. Gli intendenti avrebbero dovuto «tenere discorso» con le persone più autorevoli e influenti della provincia che erano favorevoli al governo e con i sindaci dei comuni componenti i singoli collegi, approfittando dell'imminente convocazione dei consigli provinciali e divisionali e delle riunioni che avrebbero avuto luogo per le operazioni della leva militare. Infine, Rattazzi, ipotizzando una completa collaborazione tra intendente e ministro, prevedeva anche la possibilità che il funzionario suggerisse altri nomi rispetto a quelli da lui indicati, se fosse parso evidente che il candidato governativo non disponeva del favore degli elettori.<sup>37</sup> Per contro, non sono molto numerosi i documenti che indichino un forte coinvolgimento di Rattazzi nella gestione del movimento elettorale del 1857, oltre alla funzione di impulso e coordinamento sopra descritta, a parte il caso della contea di Nizza e di singoli collegi in cui erano in lizza ministri o deputati vicini al governo.<sup>38</sup> Questa è anche una delle versioni avvalorate dalla storiografia: Rattazzi, fiducioso nel favore dell'opinione pubblica, non si sarebbe curato del movimento elettorale; da qui derivò anche la reazione di Cavour nei suoi confronti.<sup>39</sup> Convinto di poter rimanere alla guida del Ministero dell'Interno, con circolari riservate del 22

---

<sup>36</sup> Sulle risposte date dagli intendenti alla richiesta di informazioni sull'opinione pubblica e l'orientamento degli elettori cfr. C. PISCHEDDA, *Documenti inediti sulle elezioni piemontesi del 1857*, in *Studi piemontesi*, marzo 1979, vol. VIII, fasc. 1, pp. 168-172 (ora in C. PISCHEDDA, *Pagine sul Risorgimento* cit., pp. 187 sgg.).

<sup>37</sup> Cfr. *Urbano Rattazzi agli intendenti del Regno*, 7 settembre 1857, in C. PISCHEDDA, *Elezioni politiche* cit., pp. XLI-XLIII.

<sup>38</sup> Cfr. lettere di Rattazzi all'intendente generale Pietro Boschi, 25 settembre e 12 ottobre 1857, in *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., pp. 301-302, 308; lettera di Rattazzi a Carlo Cadorna, 28 settembre 1857, *ivi*, p. 306; lettera di Rattazzi a Giovanni Battista Bottero, 5 novembre 1857, *ivi*, p. 309.

<sup>39</sup> Cfr. C. PISCHEDDA, *Le elezioni piemontesi del 1857 (appunti critici per una ricerca)*, Cuneo, S.A.S.T.E., 1969, p. 49.

e 23 novembre, Rattazzi diede il via a due inchieste amministrative parallele. Gli intendenti avrebbero dovuto, con la prima, raccogliere prove sui brogli compiuti nel corso della campagna elettorale, in vista della convalida dei risultati, su cui il governo intendeva dare battaglia; con la seconda, indicare i nomi degli impiegati che avevano propugnato opinioni e candidature avverse al governo.<sup>40</sup>

Appare quindi chiaro come, entro il 1857, la funzione politica, basata sul nuovo sistema rappresentativo ed elettorale, e quella amministrativa si fossero intrecciate nel Regno di Sardegna: da un lato, i deputati interferivano con l'azione burocratica attraverso il rapporto che intrattenevano con il governo, al limite minacciando di far mancare il loro sostegno, se membri della maggioranza, oppure concedendolo o comunque favorendo il governo con un assenteismo mirato se dell'opposizione, in cambio di interventi dei ministri sull'apparato predisposto all'amministrazione del territorio. Dall'altro lato, però, i responsabili delle province avevano un ruolo, imposto dallo stesso governo, nella selezione della classe politica, a partire almeno dalle elezioni del 1849. Il crescendo di intromissioni nelle contese elettorali aveva coinvolto anche gli impiegati subalterni e i sindaci, collegando le divisioni che agitavano il mondo della politica alle passioni che animavano le vicende delle amministrazioni locali.<sup>41</sup>

Condizione necessaria affinché gli intendenti svolgessero una funzione elettorale favorevole al governo, abbozzata dalla circolare Sineo del 1849 e poi imposta con durezza e dettagliatamente illustrata dalle istruzioni di Ponza e Rattazzi, era che questi ultimi avessero idee politiche allineate a quelle professate dal governo. Fatto, questo, per nulla scontato in un sistema politico sorto solo nel 1848, che si confrontava con un apparato burocratico costruito nei decenni precedenti. La consapevolezza di questa situazione aveva probabilmente consigliato l'indirizzo «astenionista» delle istruzioni diramante dal ministro Ricci in occasione delle prime consultazioni elettorali.

---

<sup>40</sup> Cfr. ID., *Documenti inediti sulle elezioni piemontesi del 1857* cit., pp. 180-181.

<sup>41</sup> Cfr. ad esempio, per un argomento sul quale esistono pochi sondaggi, S. MONTALDO, *Il Comune dall'Ottocento al Novecento*, in *Storia di Savigliano. Il '900*, a cura di S. SOAVE, Savigliano, L'Artistica, 2006, vol. II, pp. 38-56. Cfr. anche C.L. SCANAGATTI, *Le larve democratiche dei comuni rurali. Discorso del Medico Carlo Luigi Scanagatti da Torino*, Torino, Fodratti, 1852.

Infatti, il *turn over* che interessò i vertici delle intendenze provinciali fu altissimo durante questo periodo. Contemporaneamente, gli organici degli uffici provinciali vennero notevolmente ampliati per far fronte all'estensione dei controlli e delle competenze affidate alle intendenze dalla legge comunale e provinciale 7 ottobre 1848. Nel corso del 1848-1849 furono mutati i vertici di tutte le intendenze, attraverso pensionamenti, avvicendamenti, trasferimenti. Dei 49 intendenti in servizio nel 1848, ben 27 furono sostituiti nei mesi seguenti, quando vennero messi a riposo i funzionari più legati all'assolutismo, sia nelle posizioni di vertice, sia in quelle subalterne.<sup>42</sup> Alcuni di essi preferirono dare spontaneamente le dimissioni, come fece Battistino Cadorna, fratello di Carlo, ministro della Pubblica Istruzione nel gabinetto Gioberti. Di vedute politiche ben diverse dal fratello, Battistino fu ostile, soprattutto, all'inusitata intromissione della politica nella vita dell'apparato burocratico, in conseguenza della quale, «ai posti di primo ufficiale si chiamano all'improvviso persone che non furono mai negli affari [e] che, invece di dirigere ed ordinare il lavoro, mettono la confusione ovunque».<sup>43</sup> Nominato reggente dell'Intendenza di Pallanza il 26 gennaio 1848, dopo una lunga trafila; aveva assistito con sgomento ai cambiamenti improvvisi intervenuti poche settimane più tardi, che si erano rapidamente riversati anche all'interno dell'apparato, dove in seguito alle prime raffiche di sostituzioni Battistino Cadorna si era trovato presto promosso al grado di intendente effettivo. Ma l'avanzamento ottenuto e le favorevoli prospettive che l'appoggio di un ministro lasciavano sperare, non bastarono a superare la crisi in cui cadde il funzionario, anche per la morte del padre e l'annosa questione del mancato riconoscimento del titolo nobiliare. A motivare la sua decisione di abbandonare la carriera impiegatizia fu però soprattutto il disagio per i cambiamenti che si succedevano fra il personale burocratico, poiché, come scriveva al fratello Carlo, «in quanto al maggior grado che mi si fa sperare è cosa per me indifferente, pronto essendo a rinun-

---

<sup>42</sup> Cfr. *Calendario generale dei Regi Stati*, Torino, Stamperia Reale, 1848-1850.

<sup>43</sup> Lettera di Battistino Cadorna a Giuseppe Mattacchini, 6 marzo 1849, in S. CAVICCHIOLI, *L'eredità Cadorna. Una storia di famiglia dal XVIII al XX secolo*, Roma, Carocci, 2001 (pubblicazioni del Comitato di Torino dell'Istituto per la storia del Risorgimento italiano), p. 329.

ziar persino a quello di Intendente che hanno ormai accordato a tutti i scarabocchini de' Ministeri e delle Aziende». <sup>44</sup>

Fu poi la volta del governo Azeglio a operare delle sostituzioni: su 47 intendenti in servizio nel 1849, solo 30 erano ancora in organico quando fu Cavour ad assumere la guida del paese. Per fare un esempio, negli uffici provinciali di Genova erano in servizio prima dello Statuto 16 impiegati, di cui 4 come volontari: nel 1850 sullo stato del personale figurano ben 45 nomi, di cui solo cinque però erano in servizio prima del 1848. <sup>45</sup> Il ministro dell'Interno del governo Cavour, Gustavo Ponzà di San Martino, a sua volta innovò non poco, a partire dagli stessi uffici centrali, dove il 21 novembre 1852 entrò Michelangelo Castelli, che era stato l'emissario per il centro-destro nelle trattative per la formazione del connubio. Come primo ufficiale del Ministero dell'Interno, Castelli non tardò a scontrarsi con la burocrazia ministeriale. Le sue lettere a Domenico Buffa, che aveva avuto lo stesso ruolo nella trattativa in rappresentanza del centro-sinistro, testimoniano appunto del modo in cui gli *homines novi* ascesi ai vertici dei ministeri attraverso la lotta politica vedessero quel mondo degli uffici cui Battistino Cadorna aveva dimostrato un attaccamento viscerale: «sta certo che, finché ci son io con S. Martino, noi due saremo sempre con te. Quanto agli altri, con poche eccezioni, sono burocratici e farebbero un fascio di me e di te; gli amici nel Ministero Interni che abbiamo son due o tre; ma non me n'importa un fico secco». <sup>46</sup> Poche ore dopo questo sfogo, ma in una seconda missiva, Castelli aggiunse: «Un'altra volta ti scriverò di certe cose che mi toccano personalmente; la mia posizione nel ministero comincia ad essermi alquanto noiosa e parmi anche un poco falsa. Mi è già venuto in mente il rimedio che tengo pronto, ma siccome il Ministro non c'entra, sto a vedere. Non abbiamo amici, caro mio, siamo spine nell'occhio». <sup>47</sup> Per il momento le dimissioni rientrarono; il 30 maggio Castelli scriveva a Buffa:

---

<sup>44</sup> Lettera di Battistino a Carlo Cadorna, 17 marzo 1849, in *ivi*, p. 331.

<sup>45</sup> Cfr. I. COSTANZA, *Comuni e Province genovesi del Regno di Sardegna (1815-1854)*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale ISAP*, n. 16, 2008, p. 108.

<sup>46</sup> Lettera di Castelli a Buffa, 22 maggio 1853, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., p. 132.

<sup>47</sup> Lettera di Castelli a Buffa, 22 maggio 1853, in *ivi*, pp. 133-134.



Quanto ti diceva sul conto mio, risulta da un complesso di cose che sarebbe lungo fartene la narrativa; in breve però, io esco dalla Camera, attraverso, forse senza saperlo, certe aspirazioni, ho una posizione politica, non un impiego, e sono più che indipendente. Ho perciò contro di me la pura burocrazia; mi sono spiegato apertamente con S. Martino pronto a ritirarmi; ed ho trovato in S. Martino un vero amico, come non ne dubitavo. Quanto a Cavour, non gliene ho parlato.<sup>48</sup>

Tuttavia, a settembre Castelli prese nuovamente in considerazione l'ipotesi di dare le dimissioni, cosa che farà effettivamente meno di un anno più tardi, approfittando della riorganizzazione seguita alla legge sull'amministrazione centrale, che portò sotto la responsabilità del titolare del dicastero sia la direzione, sia l'esecuzione della politica ministeriale, prima divisa tra Ministero e Aziende generali.<sup>49</sup> Castelli ottenne l'incarico di direttore generale degli archivi, mantenendo il mandato parlamentare e continuando a svolgere, «se non *ufficialmente*, ufficiosamente come per il passato», quel ruolo di tramite tra il ministro dell'Interno e il capo dell'Intendenza generale di Genova.<sup>50</sup> Anche quest'ultimo era un uomo di partito prestatosi all'amministrazione, forse l'esempio estremo, in quel momento, dell'intreccio tra politica e alta burocrazia. A indurre il governo Cavour a porre l'Intendenza generale della Divisione di Genova sotto la responsabilità di un giovane di notevole peso politico fu una somma di fattori. In primo luogo, vi erano le gravi difficoltà del rapporto tra il governo torinese e la città di Genova, che erano sfociate nel drammatico episodio dell'insurrezione del marzo-aprile 1849, duramente repressa, cui erano seguiti lo stato d'assedio e una lenta normalizzazione successiva, auspice anche la graduale ripresa economica. Ma la situazione della seconda città del regno rimase assai complicata per il governo Cavour, a causa del diffuso municipalismo, la serpeggiante irrequietezza, la vivacità e radicalità dell'emigrazione politica, la presenza di un nascente movimento operaio dai con-

<sup>48</sup> Lettera di Castelli a Buffa, 30 maggio 1853, in *ivi*, p. 138.

<sup>49</sup> Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., pp. 22-31.

<sup>50</sup> Cfr. lettere di Castelli a Buffa, 3 settembre 1853, 1° e 14 luglio 1854, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 159, 257, 259. Ancora il 23 ottobre espresse a Buffa di non rimpiangere l'incarico ministeriale «per tutte le ragioni che si compendiano nel nome di burocrazia». Cfr. *ivi*, p. 273.



notati in gran parte mazziniani, la comune diffidenza verso il Piemonte.<sup>51</sup> Per tentare di sciogliere i numerosi nodi dell'amministrazione genovese il governo Azeglio aveva puntato su un *grand commis*, il conte Antonio Piola Caselli, illustre studioso di statistica e di problemi amministrativi, formatosi nella segreteria dell'intendenza di Alessandria e promosso dal 1831 al Consiglio di Stato.<sup>52</sup> Nel complesso, però, stando a qualche passo delle memorie e dei carteggi di Buffa, il governo Cavour ritenne che l'opera di Piola non fosse stata adeguata, e pertanto aveva voluto giocare la carta dell'uomo di partito, Buffa appunto, che già aveva dimostrato, come commissario straordinario, di sapersi destreggiare tra le tante passioni e i molti interessi che infiammavano il capoluogo ligure, sebbene non fosse stato in grado di impedire lo scoppio della rivolta del 1849.<sup>53</sup> Per due anni, nel 1853 e nel 1854, Buffa svolse a Genova, più che il ruolo di amministratore, quello di commissario politico, determinato a rafforzare il consenso al governo nell'opinione pubblica genovese. La presa di possesso dell'incarico, il 13 gennaio 1853, fu l'occasione per una manifestazione pubblica da parte dei militanti del partito liberale, così ricordata da Buffa nelle sue memorie:

Questa mattina ebbe luogo una splendida manifestazione della Guardia Nazionale. Tutti gli ufficiali guidati dal Generale, a mezzodì, vennero a vedermi. Non se ne videro mai tanti uniti: mi si disse non mancassero in tutto che otto o dieci o assenti o malati. I venuti non erano meno di 200. Dissi loro brevi parole, ma molto bene accolte: uscirono contenti. Alla sera la Guardia Nazionale mi fece una magnifi-

---

<sup>51</sup> Cfr. B. MONTALE, *Mito e realtà di Genova nel Risorgimento*, Milano, Franco Angeli, 1999.

<sup>52</sup> Cfr. A. PIOLA, *Statistica della provincia d'Alessandria divisa in otto quadri sinottici corredati di note del conte Antonio Piola*, Alessandria, Luigi Capriolo, 1831; ID., *Considerazioni sulle terre incolte del Piemonte con indicazione dei mezzi e dei metodi di dissodamento applicabili anche alle altre terre incolte d'Italia nell'interesse del pauperismo*, Torino, Eredi Botta, 1836; ID., *Delle strade ferrate e della loro futura influenza in Europa. Pensieri di A. Piola*, Torino, Stamperia reale, 1838. Su di lui anche C. PIOLA CASELLI, *Il Conte Antonio Piola alessandrino e le origini del sistema economico moderno*, in *Rivista di storia, arte, archeologia per le province di Alessandria e Asti*, a. LXXXV (1976), pp. 5-127.

<sup>53</sup> Sull'azione svolta tra il dicembre 1848 e il marzo 1849 a Genova da Buffa cfr. A. GRIMALDI, *L'insurrezione genovese del 1849*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, a. XCV (2008) fasc. III, pp. 330-342. Sulla «trista eredità del conte Piola, che per più di due anni lasciò andare la città a casaccio» cfr. la lettera di Buffa a Castelli del 19 maggio 1853, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., p. 128.

ca serenata, e gli ufficiali salirono al mio appartamento. V'intervennero improvvisamente il sindaco, e dai complimenti che mi fece, egli che prima erasi tenuto assai riservato, ho potuto scorgere che quella manifestazione aveva fatto senso e dato forse il tracollo a quel partito della nobiltà che mi avversava. Il vedere nella festa, sul mezzogiorno e poi alla sera, la Guardia Nazionale attraversare la città per venire da me (siccome la Guardia è la rappresentanza più generale della città perché è composta d'individui di tutte le famiglie d'ogni classe) fece forse intendere agli avversari che l'opinione universale era per me. Cosicché stasera ho potuto dire a me stesso: ho vinto.<sup>54</sup>

La leva delle pubbliche dimostrazioni fu adottata dallo stesso Buffa dopo l'assalto della folla a palazzo Cavour nell'ottobre 1853. Convinto che il tumulto fosse stato organizzato per nascondere una vera e propria congiura volta ad uccidere il conte, egli si impegnò nel veicolare al governo il sostegno della guardia nazionale e delle amministrazioni comunali, mobilitando i suoi contatti nei consigli e tra il notabilato della Liguria e del Piemonte meridionale affinché promuovessero pubbliche deliberazioni di condanna dell'accaduto.<sup>55</sup> Anche i ricevimenti privati erano un altro strumento di costruzione del consenso al partito di governo, secondo una prassi mutuata forse dalla tradizione delle ambasciate. Così Buffa raccontò a Castelli la serata da lui organizzata per il capodanno del 1854:

Ti ringrazio d'aver cominciato il nuovo anno scrivendo a me: io non poteva fare lo stesso dal canto mio, disturbato com'era in quel giorno per la festa da ballo che doveva dare, e diedi infatti, alla sera. La cosa andò benissimo: vi intervennero le principali famiglie della nobiltà e della borghesia; i militari numerosissimi e, per quanto mi si riferisce, tutti rimasero assai contenti per ogni rispetto. Non ispero con ciò che manchino le dicerie e i maligni commenti; mi ricordo di essere a Ge-

---

<sup>54</sup> Il passo, tratto dalla parte rimasta ancora inedita delle memorie di Buffa, è citato in *ivi*, p. 28, n. 13. Per comprendere appieno il senso della manifestazione, occorre tener presente il fatto che, prima del 1848, la nobiltà locale fosse tenuta a fare da corteggio all'arrivo in città di un nuovo governatore militare. Su questi temi cfr. S. MONTALDO, *Dal vecchio al nuovo Piemonte*, in *Cavour, l'Italia e l'Europa*, Atti del convegno di Torino, 6-7 ottobre 2010, in corso di stampa.

<sup>55</sup> Minuta di Domenico Buffa, 25 ottobre 1853, in I. COSTANZA, *Comuni e Province genovesi del Regno di Sardegna* cit., p. 111. Cfr. anche la lettera di Buffa a Castelli nella stessa data, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., p. 180.

nova; ma sulle generalità credo la cosa abbia fatto buon effetto, e penserò ora a fare dei ricevimenti settimanali, che sono ciò che m'importa, giovandomi a mettermi in contatto con molti.<sup>56</sup>

Ai pubblici festeggiamenti Buffa ricorse ancora, pochi mesi dopo, in occasione dell'apertura ufficiale della linea ferroviaria Torino-Genova, quando la città ligure fu visitata dal sovrano e vi si svolse un'esposizione industriale, che venne realizzata su proposta di Buffa.<sup>57</sup> Terzo strumento di propaganda, cui l'intendente generale dedicò numerose risorse, fu la creazione a Genova di un giornale filogovernativo per rispondere agli attacchi dell'*Italia e Popolo* e della *Maga*. Avendo ritenuto inadatto al compito il *Corriere Mercantile*, l'intendente aveva scritto più volte al ministro, a Castelli, al conte Ercole Oldofredi Tadini, esule che faceva parte della redazione dell'*Opinione*, organo dell'emigrazione lombarda moderata, di cui possedeva una quota del capitale, e a Ferdinando Pio Rosellini, che per alcuni mesi aveva diretto *La Croce di Savoia*, il giornale del centro-sinistro rattazziano, chiuso per mancanza di fondi nell'aprile 1852.<sup>58</sup> Arrivato al punto di minacciare le dimissioni se non fosse riuscito a far pubblicare «un gioiuletto brioso e coraggioso», nel maggio 1853 Buffa ottenne l'assenso del ministro Ponza, ma la questione era complicata dalla decisione dell'intendente di non affidare la redazione del periodico a un genovese e di dare vita a giornale quotidiano, «soventi spiritoso», dotato di caricature. Il ministro mise a disposizione 5.000 lire, prelevandole in parte sui fondi segreti del dicastero, e Buffa fu autorizzato ad attingere dalle 24.000 lire di dotazione dell'intendenza genovese.<sup>59</sup> Solo a novembre il progetto

---

<sup>56</sup> Lettera di Buffa a Castelli, 3 gennaio 1854, in *ibidem*, p. 191.

<sup>57</sup> Sul ruolo di Buffa nella decisione cfr. la lettera di Castelli a Buffa del 26 gennaio 1854, in *ibidem*, p. 197. Sulle esposizioni industriali in età cavouriana cfr. S. MONTALDO, *Le esposizioni industriali nel Regno di Sardegna: suggestioni modernizzanti tra propaganda dinastica e riforme economiche*, in G. BIGATTI, S. ONGER (a cura di), *Arti, tecnologia, progetto. Le esposizioni d'industria in Italia prima dell'Unità*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 129-150.

<sup>58</sup> Su questi due personaggi cfr. L. VALERIO, *Carteggio (1825-1865)*, vol. V, (1850-1855), a cura di A. VIARENGO, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 2010, pp. 68, 146, 154.

<sup>59</sup> Cfr. lettere di Buffa a Castelli, 19 e 28 maggio 1853 e risposta di Castelli a Buffa 20 e 30 maggio 1853, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa cit.*, pp. 128-129, 137-138.

andò in porto, con la comparsa di *La Stampa*, affidata all'esule Achille Menotti, figlio dello sfortunato protagonista della rivolta modenese del 1831, con un passato di militante mazziniano, poi moderatosi con il servizio volontario nell'esercito piemontese nel 1848, e un presente da esule in condizioni non floridissime, ma il giornale non rispose alle aspettative di coloro che lo avevano voluto.<sup>60</sup> Solo dopo qualche mese Buffa sembrerebbe essersi accorto che il governo di Torino versava, prelevandoli sui fondi della sicurezza, 2.000 lire annue alla *Gazzetta di Genova*, ed allora iniziò a servirsi di questo giornale per spiegare al pubblico le sue iniziative e rispondere alle critiche che gli venivano mosse.<sup>61</sup>

Per svolgere al meglio quello che Buffa intendeva come un «impiego politico», egli aveva provveduto a organizzare gli uffici dell'Intendenza generale di Genova secondo uno schema che riteneva dovesse essere applicato anche alla struttura centrale del Ministero dell'Interno, in seguito alla riorganizzazione prevista dalla legge cavouriana del 1853. Di questo scriveva a Castelli, che non aveva ancora presentato le dimissioni:

Dal regolamento per la nuova legge sull'Amministrazione centrale non ho potuto rilevare cosa che debba dispiacerti al punto da farti abbandonare l'ufficio. Se dovessi dirti ch'io ho inteso bene il regolamento non direi il vero: so che mi pare evidente che il Ministro dell'Interno ha bisogno di due primi ufficiali, uno per la parte amministrativa, l'altro per la politica, l'esecuzione delle quali è assolutamente impossibile che si faccia da un uomo solo. Io veggo che sarebbe impossibile a Genova, che pure è una sola Divisione, mandare innanzi queste due parti del pubblico servizio se non ci fosse per una parte l'intendente applicato, per l'altra l'intendente reggente la questura: più impossibile ancora deve essere il farlo ad un ministro che ha in mano i fili del ser-

<sup>60</sup> Su Achille Menotti cfr. L. VALERIO, *Carteggio (1825-1865)*, vol. V, cit., pp. 112-113. Per i preparativi all'uscita del giornale e il giudizio sui primi numeri cfr. le lettere di Buffa a Castelli del 2 settembre, 28 ottobre, 12 novembre 1853 e la risposta di Castelli dell'8 novembre 1853 in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 159, 180, 183, 185. Anche Rattazzi lo giudicò severamente e il giornale, dopo un cambio di redazione, cessò le pubblicazioni al termine del 1855. Cfr. lettere di Rattazzi a Buffa 6 e 16 luglio 1854, in *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., pp. 196-197.

<sup>61</sup> Cfr. lettera di Castelli a Buffa, 27 maggio 1854, e lettera di Buffa a Castelli, 17 settembre 1854, cit. in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 241, 268-269.

vizio amministrativo e politico di tutto lo Stato. E mi pare anche evidente che il primo ufficiale amministrativo dee pervenire al suo posto seguitando la solita carriera, e starvi fisso, benché si mutino i ministri e gli indirizzi governativi e non può avere nessun valore politico, né essere eletto deputato, né nominato senatore. Così, per contrario, che il primo ufficiale politico deve essere uomo politico posto dal Ministro e che con esso si ritiri.<sup>62</sup>

La struttura dell'amministrazione centrale voluta da Cavour rispose a questo schema, con al vertice il segretario generale che spesso era di provenienza politica o addirittura parlamentare, al quale spettava il compito di assicurarsi che le direttive del ministro fossero recepite dai livelli sottostanti, e il direttore generale, di estrazione burocratica e posizionato al di sotto del segretario generale, che aveva la direzione di più servizi, affidati ciascuno a un capo di divisione.<sup>63</sup> Nell'Intendenza generale di Genova l'intendente «applicato», avente anche il compito di fare le veci di Buffa in caso di assenza, era il conte Augusto Nomis di Cossilla, di cui l'intendente generale prese le difese nel giugno 1854. Cavour scrisse una lettera durissima a Cossilla, a causa di una precedente risposta di quest'ultimo contenente espressioni che egli aveva ritenuto offensive. Buffa arrivò al punto di minacciare le dimissioni per difendere il suo collaboratore e alla fine riuscì a spuntarla, tanto che, pochi mesi più tardi, Cossilla fu promosso alla direzione della difficile intendenza di Voghera, provincia di confine dalla quale più volte gli emigrati avevano organizzato azioni contro il governo austriaco.<sup>64</sup>

La sovrapposizione tra la funzione politica e quella amministrativa fu tale da indurre Rattazzi, divenuto superiore diretto di Buffa quando Ponza dovette lasciare il Ministero dell'Interno a causa, pare, della scarsa efficacia delle forze dell'ordine nell'impedire le manife-

---

<sup>62</sup> Lettera di Buffa a Castelli, 12 novembre 1853, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 184-185. Sulla natura politica del suo impiego a Genova cfr. D. BUFFA, *Memorie* cit., p. 77.

<sup>63</sup> Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., p. 27.

<sup>64</sup> Cossilla sarà poi intendente generale di Cagliari e, nel 1860-61 sindaco di Torino; fu inoltre deputato al Parlamento subalpino e poi italiano dal 1860 al 1865. Cfr. lettera di Buffa a Castelli, 17 giugno 1854, e risposta di Castelli, 19 giugno 1854, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 254-255; cfr. *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., p. 225, n. 4.

stazioni ostili a Cavour e allo stesso Vittorio Emanuele, a suggerire all'intendente generale il ricorso a due diversi canali di corrispondenza, tenendo separate le lettere che si riferivano alle questioni dell'ufficio da quelle di contenuto politico.<sup>65</sup> Era un tentativo, da parte dell'allessandrino, di ridurre i rischi di conflitto con Buffa, sempre pronto a inalberarsi, a minacciare e persino a dare le dimissioni se i suoi consigli non venivano seguiti dal governo, o i suoi atti subivano degli interventi correttivi o, ancora, se lo si voleva obbligare a eseguire delle direttive che egli non riteneva adeguate o che a suo avviso ledevano la sua dignità; ansioso di essere aggiornato su tutto quanto sapeva e faceva il governo, era poi sensibilissimo nei confronti degli interventi della burocrazia centrale, verso la quale condivideva l'astio di Castelli.<sup>66</sup> La distribuzione a due collaboratori diversi di quelle che Buffa intendeva per parte amministrativa e per parte politica rispondeva anche al fatto che la legge provinciale assegnava all'intendente generale un compito di controllo e di indirizzo sull'operato delle altre intendenze e dei comuni della divisione. La legge comunale e provinciale 7 ottobre 1848 aveva rafforzato il sistema dei controlli burocratico-governativi come contrappeso alle relativamente ampie concessioni al principio rappresentativo, e pertanto all'intendente generale spettava l'approvazione delle iniziative e degli atti dell'amministrazione locale in materia di contratti di locazione, impieghi di denaro, destinazione d'uso dei beni, nomina dei vice-sindaci – ovvero gli assessori, su indicazione del sindaco stesso, nominato invece dal governo – e così via.<sup>67</sup> I problemi maggiori erano costituiti dai rapporti con l'amministrazione comunale di Genova, che a volte apparve poco propensa a fare l'interesse dei cittadini, almeno secondo il punto di vista di Torino.<sup>68</sup> Anche su questo piano Buffa doveva

---

<sup>65</sup> Cfr. lettera di Rattazzi a Buffa, 26 maggio 1854, cit. in *ivi*, p. 195. Sulle dimissioni di San Martino, cfr. la lettera di Castelli a Buffa del 24 febbraio 1854, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., p. 209.

<sup>66</sup> Cfr. lettere di Buffa a Castelli, 10 maggio 1853 e 5 febbraio, 8, 21 e 23 maggio 1854, in *ivi*, pp. 125, 202, 228, 238. Lo scontro col governo sull'arresto di Adriano Lemmi nel marzo 1853 lo aveva indotto a presentare le dimissioni: D. BUFFA, *Memorie* cit., p. 64.

<sup>67</sup> Cfr. A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano* cit., vol. I, cit., pp. 106-107, 111, 114.

<sup>68</sup> Così nella complicata questione dell'acquedotto genovese, su cui si veda la lettera di Rattazzi a Buffa del 23 ottobre 1854, in *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., pp. 217-218.



assolvere a una delicata azione di sostegno alle scelte del governo, spiegandole e motivandole a funzionari e sindaci, come, ad esempio, sulla questione dei dazi sui cereali nel corso del 1853.<sup>69</sup> Il rapporto con gli intendenti provinciali, i sindaci e i consigli comunali era un campo di azione in cui potevano prodursi forti tensioni, soprattutto quando a guidare le amministrazioni locali erano uomini dei partiti di opposizione, la cui elezione era stata contrastata dallo stesso funzionario.<sup>70</sup> Ma anche quando il sindaco era allineato col governo, potevano scoppiare tempeste improvvise, come avvenne nel caso della *querelle* che vide la contrapposizione tra il sindaco e l'intendenza della Spezia, in cui furono coinvolti l'intendente Giuseppe Deferrari e un impiegato che Rattazzi fu sul punto di trasferire. L'intervento di Buffa valse a impedire la misura punitiva e a trovare una soluzione di compromesso, ma la vicenda è significativa anche perché Rattazzi si era sentito costretto a chiarire con l'amico di non aver subito le pressioni dei deputati nella gestione della burocrazia, e degli intendenti in particolare; proprio ciò che Cavour gli addebitò in seguito.<sup>71</sup>

La legge sulla pubblica sicurezza aveva affidato la tutela dell'ordine pubblico agli intendenti, che svolgevano una funzione di indirizzo e coordinamento sui carabinieri reali, la magistratura inquirente, la questura e i sindaci. Ogni giorno Buffa incontrava separatamente il questore e il colonnello comandante dei carabinieri di Genova, anche per esercitare un'azione di controllo sugli impiegati della questura, di cui né lui né Rattazzi si fidavano pienamente, nonostante le nomine fatte su indicazione del primo. Del resto, era tutto l'apparato di polizia a essere inadatto, secondo Castelli, e nel 1858 lo stesso Cavour si propose di rifondarlo interamente.<sup>72</sup> A volte Buffa si era trovato in contrasto anche con l'avvocato fiscale genera-

---

<sup>69</sup> Cfr. lettera di Castelli a Buffa, 30 settembre 1853, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., p. 167.

<sup>70</sup> Cfr. I. COSTANZA, *Comuni e Province genovesi del Regno di Sardegna* cit., pp. 108-111.

<sup>71</sup> Cfr. lettera di Rattazzi a Buffa, 6 novembre 1854, in *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., pp. 221-222.

<sup>72</sup> Cfr. lettere di Castelli a Buffa, 22 gennaio, 16 febbraio e 21 maggio 1854 e risposte di Buffa, 25 maggio e 3 giugno 1854, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 195, 208, 239-240, 245; lettera di Rattazzi a Buffa, 18 maggio 1854, in *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., p. 193; D. BUFFA, *Memorie* cit., p. 116.



le, assai più cauto, nonostante la diretta dipendenza, dal ministro di giustizia, nel procedere al sequestro dei giornali di opposizione.<sup>73</sup> Infatti, più che al contrasto della criminalità comune l'intendente si interessò alla presenza dei militanti repubblicani, tenuti sotto sorveglianza continua attraverso agenti segreti e confidenti prezzolati, bersagliati dai sequestri dei giornali e contrastati, nella loro opera di propaganda tra i lavoratori manuali, dal sostegno governativo alle società di mutuo soccorso di ispirazione liberale e monarchica e dal rifiuto di collaborare con le iniziative dell'Associazione generale degli operai.<sup>74</sup> L'intendente e l'avvocato fiscale erano in provincia i due rappresentanti del governo e tali si dimostrano anche nella preparazione dell'istruttoria del processo per il secondo tentativo insurrezionale organizzato da Felice Orsini in Lunigiana, disperso dalle forze piemontesi presso Sarzana, in cui l'intervento di Buffa fu coordinato direttamente da Rattazzi, che nella veste di ministro di Grazia e Giustizia fece pressioni anche sulla magistratura giudicante del tribunale della Spezia, dietro indicazioni dello stesso Buffa.<sup>75</sup> Quest'ultimo ebbe poi il pieno controllo, nel biennio in cui diresse l'Intendenza generale di Genova, della gestione dell'emigrazione, contro la quale agì con estrema durezza dopo il moto milanese del 6 febbraio 1853, pur dolendosi con Castelli per il destino che lo obbligava a «fare la parte dell'aguzzino».<sup>76</sup> Della stessa autonomia Buffa dispose nell'organizzazione del movimento elettorale nel Genovese in occasione delle consultazioni del dicembre 1853: grazie anche alle pressioni di Castelli, l'intendente-politico ebbe «carta bianca» nella

<sup>73</sup> Cfr. lettera di Castelli a Buffa, 6 aprile 1853, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 113-114.

<sup>74</sup> Cfr. lettere di Buffa a Castelli, 22 aprile e 20 maggio 1853, 5 e 14 aprile e 12 maggio 1854 e risposte di Castelli, 24 e 28 marzo, 7 e 27 aprile e 17 maggio 1854, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 108, 110, 118, 129, 216-218, 222, 225, 234, 236; lettera di Rattazzi a Buffa, 23 aprile 1854, in *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., p. 188.

<sup>75</sup> Cfr. lettere di Rattazzi a Buffa, 16, 18 26 maggio e 16 luglio 1854, in *ivi*, pp. 189, 191, 194, 197; lettera di Castelli a Buffa, 27 maggio 1854, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., p. 241.

<sup>76</sup> Lettera di Buffa a Castelli, 22 aprile 1853, in *ibidem*, p. 118. Cfr. anche la lettera di Castelli a Buffa del 28 gennaio 1854, in *ivi*, p. 198. Si veda inoltre la ricostruzione dell'opera dell'intendenza in quella circostanza, secondo il suo punto di vista, compresa in D. BUFFA, *Memorie* cit., p. 62.

sua divisione, con il diritto di usarne «senza riserva». Manca il riscontro sul suo operato in quella circostanza, ma non c'è dubbio che Buffa si sia pesantemente intromesso, poiché quando furono noti i risultati, favorevoli nel Genovese all'opposizione di sinistra, questi confessava all'amico «d'aver fatto tutto ciò che poteva per ottenere delle buone elezioni» e pertanto gli chiedeva se a suo avviso fosse necessario per lui rassegnare le dimissioni.<sup>77</sup> Queste ultime arrivarono, alla fine del 1854, non perché il governo lo ritenesse responsabile del risultato elettorale, e neppure per la viva resistenza che Buffa contrappose alla nomina di un nuovo funzionario, decisa dalla burocrazia centrale senza interpellarlo, ma per un disaccordo sul progetto di legge sui conventi voluto da Rattazzi, che all'intendente generale pareva contrario al diritto di proprietà e ai principi di libertà e pericoloso per la tenuta dello stesso governo.<sup>78</sup> Buffa parve voler mettere le mani avanti, onde non essere costretto come funzionario a far eseguire una legge che come politico non approvava, ma forse anche la volontà di rendersi disponibile per un incarico ministeriale, se le sue previsioni pessimistiche sul governo si fossero avverate, ebbe parte nella decisione che prese.<sup>79</sup> Comunque sia, obiezione di coscienza o rilancio ambizioso, le sue dimissioni erano il frutto di un cortocircuito tra i due elementi, quello amministrativo e quello politico, che erano stati per due anni in continua tensione. Ciononostante, a sostituirlo fu il conte Giuseppe Diodato Pallieri, altro esempio dell'intreccio tra politica e alta burocrazia nell'età cavouriana: già deputato dal 1849, nel luglio 1854 era decaduto dal mandato politico perché nominato sostituto procuratore generale a Torino dal Rattazzi, impegnato a rinnovare la magistratura per farne un più efficiente

---

<sup>77</sup> Cfr. lettera di Castelli a Buffa, 1° dicembre 1853, e risposta di Buffa a Castelli, 11 dicembre 1853, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 186-187.

<sup>78</sup> Cfr. lettere di Rattazzi a Buffa, post 8, ant. 12 e 15 dicembre 1854, in *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., pp. 226-231; lettera di Buffa a Castelli, 24 ottobre 1854, in *Carteggio politico inedito di Michelangelo Castelli con Domenico Buffa* cit., pp. 274-275. Si vedano anche le lettere di Buffa a Castelli del 4, 6 e 8 dicembre 1854 e la risposta di Castelli, 6 dicembre 1854, pp. 282-285. Sulla vicenda relativa alla nomina del funzionario, scelto secondo Buffa per i suoi rapporti di parentela con alti burocrati, cfr. le lettere di Buffa a Castelli del 4 e 8 giugno e 2 luglio 1854, cit. in *ivi*, pp. 247-248, 258.

<sup>79</sup> Cfr. lettera di Buffa a Castelli, 22 dicembre 1854, in *ivi*, pp. 291-293.

strumento politico nelle mani del governo.<sup>80</sup> Inviato a Genova e inizialmente sostenuto dallo stesso Rattazzi, entrò presto in rotta di collisione con il suo superiore e nel maggio 1856 diede le dimissioni. A causa di queste vicende serbò un forte rancore verso Rattazzi, di cui poi affrettò l'uscita dal governo con una serie di attacchi sulla stampa, che degenerarono in questioni personali e in pubblici scandali.<sup>81</sup> All'epoca Buffa era rientrato da tempo alla Camera dei deputati e fu interpellato da Castelli per conto di Rattazzi se fosse stato disposto a ritornare a Genova:

Io rifiutati, ed aggiunti bene che mandandoci un uomo politico, se non si muta sistema, ci starebbe poco. Perché la condizione economica dell'intendente generale di Genova è tale che non può durare a lungo, soprattutto se ha famiglia, senza grave jattura della sua borsa; ma questo è il minor male; la jattura più intollerabile è quella dell'amor proprio ferito continuamente dal modo di trattare gli affari che hanno i signori Ministri. Per avere un intendente generale che stia, ci vuole un impiegato che sia in carriera d'impieghi: per non perdere i frutti di tutta la loro carriera, questi si lasciano pestare, malmenare: strillano, supplicano, ma stanno finché piace al signor Ministro levarli da quel Purgatorio.<sup>82</sup>

Fu appunto questa la soluzione tentata da Rattazzi, nominando Ottavio La Marmora, fratello del ministro della Guerra e intendente di lungo corso, che a sua volta fallì la prova, a conferma delle enormi difficoltà esistenti nel rapporto tra politica e amministrazione. Questi problemi furono consegnati, irrisolti, all'Italia unita: solo l'ulteriore aggravamento della crisi delle istituzioni politiche farà sembrare il Piemonte cavouriano come un'età dell'oro per l'amministrazione, poi degenerato con la nascita dello stato unitario.

---

<sup>80</sup> Cfr. L. VALERIO, *Carteggio (1825-1865)*, vol. V, cit., p. 573; *Epistolario di Urbano Rattazzi* cit., p. 231.

<sup>81</sup> Sulla vicenda cfr. C. PISCHEDDA, *Le dimissioni di Rattazzi dal ministero Cavour* cit., pp. 171-173.

<sup>82</sup> D. BUFFA, *Memorie* cit., 30 maggio 1856, p. 99.