

SOCIETÀ ITALIANA
DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA

**TRA RENDITA E INVESTIMENTI
FORMAZIONE E GESTIONE
DEI GRANDI PATRIMONI IN ITALIA
IN ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA**

*Atti del terzo Convegno Nazionale
Torino 22-23 novembre 1996*



CACUCCI EDITORE - BARI

GIUSEPPE MORICOLA

TRA PUBBLICO E PRIVATO.
FORMAZIONE E GESTIONE
DEL PATRIMONIO DELL'ALBERGO
DEI POVERI DI NAPOLI TRA 700 ED 800

PREMESSA

Gli studi più recenti sul “patrimonio del povero”, abbandonando una impostazione prevalentemente rivolta all’analisi delle conseguenze della gestione economica degli enti sulla qualità delle prestazioni offerte alle diverse fasce di utenza, hanno inteso privilegiare un approccio microeconomico che a partire dall’analisi delle trasformazioni intervenute nella configurazione delle risorse delle opere pie ne saggiasse la funzione in relazione al più ampio contesto in cui esse operano¹. In questa prospettiva, più interessata ad indagare il peso delle attività indirette degli enti assistenziali piuttosto che le attività specifiche che essi svolgono, l’analisi dei meccanismi di funzionamento economico di tali istituzioni ha permesso di fare luce su aspetti importanti del tortuoso cammino che caratterizza il passaggio dal sistema della beneficenza privata a quello della assistenza pubblica². È una opzione analitica tanto più convincente se storicamente riferita alla stagione a cavallo tra sette ed ottocento, durante la quale il sistema della beneficenza privata ereditato dal “secolo d’oro della carità”³, il 600, entra in crisi per il venir meno dei prodighi atteggiamenti liberali delle élites e per l’allargamento e le diverse connotazioni che assume il fenomeno del pauperismo in relazione alla costruzione delle regole di una economia di mercato⁴. È proprio in questa fase che dallo sfondo emerge e si consolida il ruolo

¹ Cfr. P. FRASCANI, *L'ospedale moderno in Europa e Stati Uniti: riflessioni sulla recente storiografia*, in “*Società e storia*”, 52, 1991, pp. 405-416.

² R. PORTER-A. WEAR, *Problems and methods in the history of medicine*, Bristol, 1987, p. 7.

³ Per le caratteristiche delle attività assistenziali in questo periodo si veda, in relazione all’area napoletana, G. MUTO, *Forme e contenuti economici dell’assistenza nel Mezzo giorno moderno. Il caso Napoli*, in *Pauperismo e assistenza negli antichi stati italiani*, (a cura di) G. POLITI, M. ROSA, F. DELLA PERUTA, Cremona, 1982, pp. 293-306.

⁴ Per le trasformazioni intervenute nel settore assistenziale, in seguito al dispiegarsi di tali processi, si veda A. GUESLIN-P. GUILLAUME (a cura di), *De la charité médiéval à la sécurité sociale*.

dello stato chiamato ad organizzare, regolare e soprattutto finanziare un meccanismo redistributivo che coagula intorno alla “beneficenza pubblica” ampi interessi economici e sociali. Di questa stringente relazione, si sono principalmente sottolineati gli elementi ideologici ed istituzionali⁵, lasciando in ombra i contenuti economici e le loro implicazioni sociali. Su tali aspetti, invece, credo, occorra insistere per cogliere il senso delle persistenti disfunzioni e improduttività del patrimonio del povero, allorquando l'ingresso dello stato tra i finanziatori delle attività di beneficenza ed il ruolo sempre più preponderante che esso occupa nella determinazione degli assetti materiali degli enti, può indurre a ricercare gli elementi di discontinuità rispetto al passato. In questa direzione intendo sviluppare il mio intervento, individuando nel rapporto finanziario e contabile che si stabilisce tra lo stato e gli enti beneficiari il fattore strategico per valutare mutamenti e continuità nella gestione delle opere pie rientranti nell'orbita pubblica. “Indubbiamente – è stato recentemente sottolineato, rilevando l'importanza di questo filone di ricerca – la persistenza e la rilevanza di elementi tradizionali nel settore delle istituzioni di beneficenza meriterebbero una attenzione meno casuale di quella finora accordatele, mediante la verifica ed il confronto di casi e di situazioni differenziate sul piano geografico”⁶. Per dimensioni, origini e finalità, il nostro *case-study*, l'Albergo dei Poveri di Napoli, di cui mi sono recentemente occupato cercando di ricostruirne le vicende economiche ed istituzionali⁷, ben si presta ad alcune considerazioni secondo le indicazioni appena enunciate. A partire dalla fine del XVIII secolo, fino agli albori dell'unità d'Italia – l'arco cronologico preso in considerazione – il mantenimento del gigantesco ospizio napoletano, che con un certo anacronismo rispetto agli esperimenti tentati in altri paesi durante le grandi reclusioni seicentesche, il suo fondatore Carlo I aveva immaginato come il luogo di ricovero di tutti i poveri del regno, costringerà i diversi governi a fare i conti con il problema del suo finanziamento. Le soluzioni di volta in volta individuate per far fronte ai bisogni dell'ente, tralasciando in questa sede gli effetti che producono sui reclusi, fanno emergere i limiti e le contraddizioni di una beneficenza “altra” rispetto a quella tradizionalmente praticata con il concorso dei privati secondo criteri corporativi tipici dell'ordinamento sociale di antico regime.

Economie de la protection sociale du Moyen Age à l'époque contemporaine, Paris, 1992, in particolare gli interventi di Dominique Dessertine e di Oliver Faure che propongono una valutazione delle “assistenze tradizionali” e della “nuova assistenza” in termini di costi e finanziamenti.

⁵ La prevalenza di tali elementi, soprattutto nel caso italiano, è ampiamente documentata da alcune recenti rassegne sugli studi di settore nelle diverse realtà regionali, Cfr. gli atti del convegno “Dalla Carità all'assistenza: studi, metodi, fonti. 1978-1988”, raccolti in “Sanità, scienza e storia”, 1, 1989.

⁶ P. FRASCANI, *Ospedale e società in età liberale*, Bologna, 1986, p. 28.

⁷ G. MORICOLA, *L'industria della carità. L'Albergo dei Poveri nell'economia e nella società napoletana tra '700 e '800*, Napoli, 1994.

1. "IL PIÙ GRANDE PROPRIETARIO DEL REGNO". LA FORMAZIONE DEL PATRIMONIO DELL'ALBERGO DEI POVERI

L'ingresso dello stato nel settore della beneficenza ha quasi sempre coinciso nell'Europa sette-ottocentesca non soltanto con un allargamento delle basi economiche e finanziarie delle attività assistenziali, ma anche con una progressiva "modernizzazione" degli assetti del patrimonio del povero. Soprattutto nelle realtà più avanzate, la creazione della "beneficenza pubblica" ha comportato uno sforzo che, per quanto non sempre determinato da specifiche esigenze assistenziali, ha modificato il quadro delle rendite, spostandone l'asse da un assetto fondamentalmente fondiario ad uno mobiliare, costituito da un intreccio, meno solido ma più aderente agli interessi economici prevalenti, di rendita edilizia e quote consistenti di titoli pubblici⁸.

Nel caso dell'Albergo dei Poveri di Napoli, tale processo si snoda in modo più contraddittorio se non addirittura alternativo rispetto alle tendenze generali, registrando nei primi decenni di vita dell'istituzione sicuramente un preponderante impegno pubblico ma anche la ricostituzione dell'asse patrimoniale in senso tradizionale.

L'andamento parabolico delle rendite del grande ospizio napoletano tra la fine del 700 e la vigilia dell'unità, nel corso del quale la quota mobiliare, che inizialmente costituisce la totalità delle risorse assegnate, pur nella pluralità delle fonti di finanziamento (banchi pubblici, monte frumentario, arrendamenti e fiscali, e proventi derivanti da alcuni cespiti fiscali pubblici di prerogativa regia come la Portolania e la bagliva di Taranto) si contrae fino a rappresentare poco meno dei due terzi delle entrate, a tutto vantaggio di una dimensione immobiliare di assoluto rilievo, annoverando dopo la restaurazione a Napoli circa 2500 vani e più di 400 ettari di terreni situati tra l'hinterland della capitale e le più lontane contrade pugliesi⁹.

Questi processi, storicamente riconducibili alla pluralità dei benefattori delle opere pie, nel caso napoletano, invece, sono riferibili unicamente alla azione pubblica che detta tempi e modi della trasformazione dell'Albergo dei Poveri nel "più grande proprietario del regno"¹⁰. Nè è senza significato, ai fini di una corretta valutazione dell'impegno dello stato in campo assistenziale, che la configurazione del patrimonio dell'Ente subisca le più radicali manipolazioni in connessioni con le fondamentali tappe della costruzione di un più stabile ordinamento statale nel Mezzogiorno preunitario. La forbice che si registra nei valori percentuali delle rendite mobiliari ed immobiliari, infatti, si accentua sia in seguito alla svolta napoleonica che alla successiva restaurazione borbonica. In entrambi i momenti, i dissesti della finanza pubblica, ma anche un più intenso ricorso alle reclusioni di massa nell'ospizio dettate dalle particolari contingenze

⁸ M. PICCIALUTI CAPRIOLI, *Il patrimonio del povero: inchiesta sulle opere pie del 1861*, in "Quaderni storici", 45, 1980, pp. 918-941.

⁹ Archivio di stato di Napoli (da ora ASN), Gran Corte dei Conti (da ora GCC), *Liquidazione del conto renduto dalli Governadori dell'Albergo per la gestione dell'anno 1821*, b. 3663, fs 6/2.

¹⁰ ASN, Min. Interno (da ora MI), *Real segreteria di stato delle finanze*, 1834, II inv., b. 205.

politiche e sociali, fanno individuare nel patrimonio demaniale l'unica fonte di risarcimento per le vistose decurtazioni subite dagli enti della "beneficenza pubblica" sul versante degli assegnamenti in denaro. Si tratta di scelte imposte dalla ristrettezza del bilancio statale rispetto ai costi per la costruzione di un più efficiente apparato burocratico-amministrativo, ma a volte, tradendo il carattere residuale con cui è concepita nella sfera pubblica l'attività assistenziale, le decisioni si dimostrano più funzionali a precise strategie politico-finanziarie volte ad alleggerire l'amministrazione da gravosi quanto improduttivi settori del demanio pubblico.

«Il cavaliere Medici – scrivono, per esempio, i governatori dell'Albergo, nel 1808, al Ministro dell'Interno, opponendosi alla decisione di stornare i terreni assegnati all'ente nel feudo di Aprano per compensare alcuni crediti dell'appaltatore dei Regi Lagni De Rosa – volendo distruggere l'Amministrazione dei Demani, che cagionava grandi spese, ricorse all'espedito di disfarsi dei beni cedendoli all'Albergo con diversi pesi. ... È da riflettersi che in tempo del passato governo le partite fiscali erano da preferire a qualunque altro fondo ed anche ai stessi terreni, poiché esimevano dalle spese di amministrazione e dai pericoli delle infruttuose raccolte»¹¹.

Tab. 1 - *Evoluzione del patrimonio dell'Albergo dei Poveri di Napoli, in relazione ai diversi cespiti che lo compongono. (1796-1854) (%)*

Rendite	1796	1805	1817	1830	1847	1854
R. Mobiliare						
Fondi pubblici	31	38	58	52	25	54
Capitali censi legati provenienti da altri enti e privati	44	38.7	8.2	5	8.6	5.6
Rendita pubblica	=	=	11	14	25	10
Arrendamenti e fiscali	20	10	=	=	=	=
Entrate proprie	4	12	4.6	4	5	8.3
Totale	99	98.7	81.8	75	63.6	77.9
R. Immobiliare						
urbana		1.3	7.2	14	20	
	1					22
terriera			11	11	15	
Totale	1	1.3	18.2	15	35	22
Totale generale	100	100	100	100	100	100

Fonte: Archivio di Stato di Napoli, Gran Corte dei conti, **Conti di liquidazione del Real Albergo dei Poveri**, bb. 3659; 3660; 3667; 3675; 3677.

Le predominanti esigenze dell'erario pubblico, pertanto, si traducono in rapporti economici tra amministrazione pubblica e istituti di beneficenza assai labili, con stratagemmi di volta in volta individuati che tuttavia non contraddicono

¹¹ ASN, MI, *La giunta dell'Albergo al Ministro*, 1808, II inv., b. 2392.

una linea di fondo volta essenzialmente a drenare o limitare gli assegnamenti monetari diretti, sostituendoli con più macchinose partite di rendita immobiliare.

In particolare la svolta impressa alla finanza pubblica dai napoleonidi, con il richiamo al Pubblico Tesoro degli arrendamenti, fa esplodere la già precaria situazione economica dell'Albergo, introducendo da quel momento una strutturale incertezza nel sistema di finanziamento pubblico.

«Le rendite che possedeva il R.A. – scrive al re la Giunta dell'ospizio, all'indomani dell'importante provvedimento finanziario – erano tali che per mese somministravano un certo fondo, il quale se non bastava a pagare tutti i pesi, almeno suppliva ai più urgenti ed indispensabili... ma tutte codeste rendite sono da molti mesi arretrate. Gli arrendamenti non si percepiscono da un anno, le partite che appartenevano ai monasteri soppressi sono state incorporrate al R.demanio, lo stesso il Dazio di Taranto. L'amministrazione dei regi demani non ha corrisposto le rate del Monte Frumentario. La Portolonia essendo annessa alla polizia ha cessato di pagare le stabilite contribuzioni...»¹².

Da quel momento si creano le premesse per una strutturale precarietà delle finanze dell'ente. L'impegno di compensare le perdite con l'attribuzione di rendita pubblica è sistematicamente disatteso, mentre si ripropone anche al ritorno dei borboni la pratica di trasferire sui bilanci della "beneficenza pubblica" consistenti quote di beni demaniali¹³. Dopo la parentesi napoleonica, soltanto un quarto della rendita promessa, pari a circa settemila ducati, proviene dalle cartelle del Debito Pubblico, imponendo al nuovo governo di compensare la restante parte con una ulteriore assegnazione di immobili della Cassa di Ammortizzazione¹⁴.

In realtà, la riconversione delle rendite dell'opera pia nelle nuove forme di investimento pubblico, si incaglia all'interno di complicati meccanismi compensativi a cui si ricorre per far fronte ai crescenti bisogni dell'istituzione. Nè, con tali premesse, è pensabile che la mobilitazione delle risorse in dotazione all'ospizio, possa procedere con celerità dopo il trasferimento dei beni fondiari all'amministrazione dell'ente. Il patrimonio immobiliare, prima ancora di poter essere tramutato in titoli pubblici, diviene il campo di manovra di complicate transazioni con i numerosi fornitori in arretrato di pagamento e con i privati che vantavano obbligazioni sui predenti cespiti, mai rimpiazzati, dell'Albergo. L'operazione, dunque, fatica ad avviarsi, nonostante la disponibilità degli amministratori dell'ospizio "a fine di avere una rendita maggiore e più certa... ed animare con tale esempio i privati a confidare le loro fortune al debito pubblico"¹⁵. Soltanto alla vigilia dell'Unità, tanto zelo e sfoggio di spirito pubblico, dettati dalle particolari vicende della rendita pubblica napoletana¹⁶ ma anche da una

¹² ASN, MI, *La giunta dell'Albergo al re, 1 gennaio 1807*, II inv., b. 2391.

¹³ ASN, MI, *Antonio Lignola al Ministro dell'Interno, 8 luglio 1822*, I inv., b. 1893.

¹⁴ ASN, Cassa di Ammortizzazione, *Stato della divisione delle case di proprietà della cassa di Ammortizzazione eseguita in forza di decisioni di S.M. 17 ottobre 1817 a favore dell'Albergo dei Poveri*, b. 486.

¹⁵ ASN, MI, *Per la conversione degli immobili del R. Albergo in rendita sul Gran Libro*, III inv., b. 1142, fs. 2/17.

¹⁶ Cfr. N. OSTUNI, *Finanza ed economia nel Regno delle due Sicilie*, Napoli, 1992.

più spregiudicata gestione del patrimonio immobiliare dell'ente¹⁷, hanno modo di prevalere, proponendo l'Albergo dei Poveri tra i principali sottoscrittori del Gran Libro, pur con una quota tutto sommato modesta del suo asse patrimoniale (cfr. tab. 1).

Dall'altra parte, i tempi ed i modi di tale trasformazione negli equilibri finanziari dell'istituto di beneficenza, risentono dei controversi atteggiamenti del governo. Alla proclamata volontà di attrarre il "patrimonio del povero" nei circuiti della finanza pubblica, infatti, non seguono consequenziali atti legislativi. Le procedure per l'acquisto di rendita pubblica da parte delle istituzioni di beneficenza, infatti, risultano troppo garantiste per quest'ultime, all'interno delle dinamiche del mercato fondiario e delle opportunità speculative definite dall'altalenante corso dei titoli pubblici. A più riprese, i bene intenzionati amministratori dell'opera pia devono denunciare la persistenza di numerosi ostacoli per la vendita ed il censimento del proprio patrimonio, ed in particolare il fatto che "l'attuale eccessivo valore della rendita sul Gran Libro allontana i particolari dall'idea di acquistarla per cederla in cambio all'Albergo", oppure "la difficoltà che le offerte dei privati incontrano presso la Consulta ove vanno per esame"¹⁸. Sotto accusa, in particolare, sono i vincoli istituzionali (il divieto di vendita in massa dei beni) e gli oneri fiscali sul prezzo d'asta, "perché i reali decreti per essere troppo favorevoli agli istituti di beneficenza, li fanno rimanere col fatto privi degli utili per la concorrenza dei compratori, specialmente nei fondi rustici, atteso la decadenza agricola ed il forte valore della rendita iscritta, aumentata da qualche anno in qua"¹⁹.

In definitiva, come si deduce dagli esiti della mobilitazione del patrimonio dell'Albergo, siamo di fronte ad una divaricazione profonda tra la minuziosa opera di controllo che si costruisce a partire dal periodo francese sugli aspetti formali della contabilità degli enti e la riformulazione dei rapporti finanziari tra l'area della beneficenza e la finanza pubblica.

È una contraddizione che segna profondamente il confronto istituzionale tra lo stato ed il settore della beneficenza, e rende più evanescente la spinta centralizzatrice a livello amministrativo.

Dalla irrisolta questione finanziaria, infatti, prende vigore la concezione degli enti della beneficenza pubblica come aziende di derivazione statale, a cui, come è stato osservato, si estendevano per analogia modalità e procedure di dominio pubblico, ma non si intaccavano alcune prerogative gestionali correlate alla natura dei loro patrimoni²⁰.

Di questa particolare situazione contrattuale si hanno ampie tracce nella cor-

¹⁷ Le passività accumulate nella gestione del patrimonio, nel corso degli anni '50, convincono le stesse autorità di governo ad assecondare le vendite di consistenti quote dei beni dell'Albergo, incentivando a Napoli ma anche negli altri luoghi dove erano situati gli immobili dell'ospizio, ampie manovre speculative. Cfr. ASN, MI, *Vendita de comprensorio di case sito nel vico nuovo a Margellina*, 1850-52, III inv., b. 1142, fs. 2/9; *Ibid.*, Michele Labriola, *per l'acquisto di tutti i fondi a Bari, 1857*, b. 1141, fs 2/96.

¹⁸ ASN, MI, *Vendita dei beni a Gioia*, 1835, II inv., b. 203.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ M. PICCIALUTI CAPRIOLI, *Il "sistema della beneficenza pubblica" nel Piemonte preunitario, in Pauperismo ed assistenza*, cit., p. 479.

rispondenza tra gli amministratori dell'ospizio napoletano e gli organi preposti al controllo del loro operato, dalla quale trapela chiaramente la concezione che ognuna delle parti ha dei propri ruoli e delle rispettive prerogative.

In questa logica, l'Albergo può addirittura essere paragonato dagli organi di controllo, persuasi che il prodotto delle arti interne ed i proventi derivanti dall'impiego esterno della forza di lavoro coatta sia più cospicuo di quello denunciato nel bilancio dell'ente, ad "una o più di quelle grandi fabbriche di manifatture, che nell'Inghilterra, in Francia, in Germania procurano delle fortune colossali ai loro capi e ad ogni lavorante una comoda sussistenza"²¹. È un raffronto improponibile, considerate le condizioni in cui sopravvivono le attività lavorative nell'Albergo o esse si rapportano al mondo economico napoletano²², ma è sintomatico degli schemi entro i quali si articola il confronto finanziario.

In una così faticosa contrattualità, tuttavia, la sostanziale natura privatistica dell'istituzione si fa strada, trovando convinti sostenitori, se non nelle amministrazioni finanziarie, nelle componenti più politiche del governo. A questo riguardo è significativa la controversia che, nel 1850, contrappone il comune di Napoli al potere centrale.

Di fronte al ricorso degli impiegati comunali per vedersi revocata la ritenuta del decimo imposta sullo stipendio a favore dell'ospizio nel 1831, proposta che fa il paio con quella sostenuta dallo stesso Decurionato che chiedeva di essere esonerato dai finanziamenti all'Albergo dei Poveri, "perché tali somme meglio sarebbe se invertite a sanare i debiti della città ed in opere pubbliche, mentre diviene durissimo il vederle destinate all'Albergo, la qualcosa d'altro importava il permettere che poveri operosi dovessero per forza fare lemosina ai poveri della maggior parte oziosi", la presa di posizione del Ministero dell'Interno, che anticipa l'istituzione di un contributo ancora maggiore, prelevato dal dazio-consumo comunale per rimpinguare i finanziamenti pubblici (cfr. tab. 1), è illuminante della concezione che ormai si ha del grande ospizio come attore della microeconomia di scambio all'interno della capitale del regno. Il Ministro, infatti, pur non escludendo il ritiro del provvedimento specifico, rivendica in modo risoluto l'obbligatorietà dell'intervento dell'ente locale, in quanto "non si può negare che il reale Albergo dei Poveri giova in modo speciale alla città di Napoli col lucro che le apporta colle non lievi somme che vi si spendono pel suo mantenimento, coll'opportunità che le presta di impiegare in quella amministrazione, in preferenza di ogni altro comune del regno, non pochi cittadini napoletani, per cui se cessa la ritenuta agli impiegati, non può cessare la contribuzione del comune"²³.

L'idea dell'opera pia come ente economico si fa strada tanto tra gli amministratori dell'Albergo che tra la stessa classe dirigente. Di essa si fa garante il sovrano, intervenendo per risolvere questioni spinose come quelle dell'indebitamento dell'ente, causate proprio dalla labilità delle risorse finanziarie pub-

²¹ ASN, MI, *Promemoria*, (1831), III inv., b. 1143, fs. 4/3.

²² Per una più dettagliata analisi dello stato dei lavori all'interno dell'ospizio e sull'impiego dei reclusi rimando a G. Moricola, *op. cit.*, pp. 120-137.

²³ ASN, MI, *Intorno a duc.10129 risultanti dalla ritenuta sui soldi degli impiegati della città di Napoli*, 1850, III inv., b. 1143, fs. 4/12.

bliche. Dopo la restaurazione, il disavanzo corrente dell'Albergo è di circa 30 mila ducati, mentre una faticosa ricognizione della sua situazione debitoria, negli anni 40, accerta un "attrasso" consolidato di oltre 200 mila ducati. Il ricorso al prestito, già sperimentato in via eccezionale agli inizi del secolo, diviene al quel punto una pratica obbligata. Da un rapporto del 1822 del Soprintendente Angelo Lignola veniamo a sapere che "per mancanza di pronti mezzi onde supplire ai bisogni della numerosa famiglia di questo stabilimento, più volte il governo dal 1817 si è veduto nella dura necessità di prendere delle somme ad impronto, di negoziare i valori che provengono dalla tesoreria, di abonare ai fornitori un aggio regolare...nonché di bonificare degli aggi sulle polizze"²⁴. Ancora più frequentemente, l'unico espediente "per tenere al corrente i suoi creditori" consiste nel "rilasciare loro delle delegazione sopra rendite future"²⁵. Per evitare l'eccessiva ed onerosa frantumazione delle linee di credito, negli anni 30, si decide di azzerare le numerose partite con i privati, ricorrendo a un prestito unico con la Cassa di Sconto del Banco delle due Sicilie, sulla base di un piano di ammortamento che prevede il pagamento di una rata mensile di 800 ducati da prelevarsi dai fondi della Tesoreria Generale destinati all'Albergo. L'operazione risulta laboriosa in relazione alla natura ed alle finalità dell'istituto di credito meridionale. La proposta, infatti, incontra l'opposizione dei vertici del Banco, in considerazione del fatto che "la Cassa di Sconto è stata istituita a solo oggetto di agevolare il commercio e le anticipazioni di rendita futura per sovvenire ai bisogni correnti servire potrebbe di cattivo esempio in casi simili". Soltanto l'intervento sovrano sblocca la vertenza, facendo proprie le motivazioni addotte dagli amministratori dell'istituto di beneficenza che contestano la discriminazione nei loro confronti, in quanto "il reale Albergo che è il primo proprietario del regno non può essere calcolato al di sotto dei privati"²⁶.

Il riconoscimento di una fisionomia economica largamente improntata a criteri di autonomia di gestione, ha risvolti istituzionali rilevanti ed antitetici rispetto a quelli codificati. Nel 1848, l'ufficio del ripartimento della beneficenza del Ministero dell'Interno non può che prendere atto della impossibilità di ricondurre la gestione finanziaria dell'Albergo entro le regole faticosamente costruite per la beneficenza pubblica.

« Nessuna amministrazione – leggiamo in quella nota – è meno di questa dipendente dal Ministero, e ciò per le larghissime attribuzioni concesse ad essa. Già da anni molti quel governo poteva senza taccia di illegalità procedere arbitrariamente, essendo stato esentato dall'obbligo di rendere conto e fornito di straordinaria facoltà, tant'è che né pure si cura di compilare lo stato discusso»²⁷.

La caducità dei controlli è soltanto il fenomeno più appariscente di un pro-

²⁴ ASN, MI, *Amministrazione del R. Albergo*, 26 aprile 1822, I inv., b. 1885.

²⁵ ASN, MI, *La Soprintendenza generale al Ministro*, sd, III inv., b. 1142, fs. 2/17.

²⁶ ASN, MI, *Real segreteria di stato delle finanze*, 1838, cit.

²⁷ La testimonianza è ripresa da G. De Simone, *Sul riordinamento delle opere pie della città di Napoli*, Napoli, 1880, pp. 468-469.

cesso di deregolazione che investe altri settori nevralgici del governo dell'ospizio e non manca di condizionare la stessa geografia del potere all'interno della istituzione. Ne è una prova tangibile la liberalizzazione delle procedure per l'affitto dei beni immobili in base alla quale, nel 1843, l'Albergo dei Poveri è esentato dall'obbligo delle subaste a patto che il Consiglio di amministrazione deliberi ad unanimità²⁸. L'ulteriore concessione, che asseconda le pressioni dei principali fittavoli dell'ente e ne amplia i già ampi margini di profitto, si lega, infatti, alla riforma dell'amministrazione dell'opera pia napoletana che, in linea con una concezione "aziendalistica", ridefinisce poteri e competenze dell'organo monocratico della soprintendenza, affiancandogli un consiglio di amministrazione più ampio, comprendente oltre al Soprintendente, un numero di governatori triplicato rispetto ai precedenti assetti²⁹.

La strisciante ricomposizione degli equilibri di potere non sembrano causati da quella conflittualità che, invece, caratterizzerà i rapporti tra lo stato nazionale e la spessa armatura della beneficenza nazionale³⁰. Piuttosto, il riconoscimento di così ampie prerogative al governo dell'Albergo dei Poveri discende da una fisiologica dialettica tra le diverse articolazioni dell'ordinamento statale del Regno di Napoli e, soprattutto, da una consapevole accettazione del primato degli interessi pubblici su quelli specifici dell'attività assistenziale. Si tratta di considerazioni che attengono al complesso funzionamento economico della principale istituzione di beneficenza della Napoli preunitaria e che fanno riferimento al ruolo e ai modi in cui il suo patrimonio, pur sfuggendo alle dinamiche del mercato, incide sulle opportunità, le occasioni di lavoro, i consumi di una vasta gamma di soggetti sociali.

2. I CIRCUITI VIRTUOSI. LA GESTIONE DELL'ALBERGO

Il funzionamento dell'Albergo nella seconda metà dell'800 impegna una quantità di risorse che cresce in progressione fino a rappresentare più del doppio del bilancio del Corpo della città di Napoli. Considerate anche le coordinate geografiche dell'azione svolta dall'Albergo, si comprende quale concentrazione di interessi si addensa su una così mastodontica amministrazione. Eppure, a prima vista, la cronica illiquidità dell'ente, la permanente impressione che l'istituzione viva miracolosamente e precariamente "al di là dei mezzi che si avevano", non sembrerebbe giustificare la fittà ragnatela che stringe, fino a soffocarla, l'istituzione di via Foria. Ma è proprio questa apparente contraddizione che restituisce alla gestione dell'Albergo i segni caratteristici di una virtuosa sintonia di intenti tra l'azionista di riferimento, lo stato, e chi è chiamato a dirigerlo.

²⁸ ASN, MI, *Intorno ad alcune regole relative agli affitti dei fondi di proprietà degli stabilimenti di beneficenza della capitale*, 1843, II inv., b. 5194.

²⁹ ASN, Archivio Borbone, *Dalla relazione dei nuovi governatori del R. Albergo dei Poveri*, 1843, b. 877.

³⁰ Per una ricostruzione di tali rapporti, si veda: S. Sepe, *Stato e Opere Pie: la beneficenza pubblica da Minghetti a Depretis (1873-78)*, in "Quaderni sardi di Storia", 1983-1984, pp. 179-205.

Il recupero di una sostanziale unità tra l'operato degli amministratori e gli indirizzi generali perseguiti dal ceto politico nel campo economico e sociale passa, infatti, attraverso una omologazione del sistema di funzionamento della grande azienda di beneficenza ai riti, ai comportamenti, alla organizzazione della pubblica amministrazione. Tratti salienti di questa identità sono concretamente rinvenibili tanto nelle modalità di gestione del patrimonio che negli strumenti predisposti per il governo economico della casa di beneficenza. Da un lato, infatti, si provvede a "privatizzare" qualsiasi servizio, appaltando non soltanto quei settori relativi alla fornitura del vitto e casermaggio dei reclusi, ma anche la gestione di pezzi importanti dello stesso patrimonio dell'ente, come l'esazione delle rendite sui beni immobili, censi, legati etc. Si tratta di un puzzle di difficile ricostruzione, tanta è la frammentazione e la proliferazione degli appalti³¹ e di ancor più difficile controllo, con l'amministrazione dell'Albergo alla mercè di "ricevitori ed esattori di qualsiasi natura", i quali della prima metà dell'800, ed in particolare dopo la restaurazione, hanno modo non soltanto di strappare aggi sui servizi sempre più sostanziosi – di fatto essi si raddoppiano passando dal 5 all'11% – ma anche tutta una serie di agevolazioni, coperture creditizie, garanzie immobiliari, riduzioni contrattuali, che rendono assai più supportabile la non puntualità dei pagamenti da parte dell'ente appaltante.

"Egli – scrive nel 1835 il Soprintendente Santangelo a proposito delle rivendicazioni accampate da un appaltatore – non ignora che in seno alle angustie in cui questa amministrazione rattovasi s'iansi fatti sforzi rimarchevoli per pagargli delle vistose somme al di là di quelle ammesse per titolo di vittitazione negli stati discussi. Vi sono stati e vi sono dei momenti di una piena d'introito che sono piombati e piombano nella borsa del signor Gysin ed allora egli tace e non chiassa. Quale intraprenditore di una fornitura di ducati 130 mila annui puossi chiamare più fortunato del sign. Gysin. ... Aggiungo che se da un lato risente la ristrettezza nella riscossione delle somme, dall'altro vien compensato da vistosi utili che ora gli rinvergono dalla fornitura per il considerevole ribasso dei prezzi dei generi che lo compongono. Solo il compenso che prende sulle vittitanti in denaro, le quali formano la quarta parte della fornitura gli dà un lucro di d. 3000 annui, senza essere esposto ad oscillazioni di prezzo. Eppure a detti vittitanti si è permesso di far mancare per circa tre mesi gli alimenti"³².

Al di là della veemente e circostanziata ricusazione del soprintendente, si intuisce la subalternità dell'ente rispetto non soltanto alle garanzie sulla qualità dei servizi offerti, ma anche alla capacità di rivalsa sulla sistematica evasione da parte dei propri interlocutori delle obbligazioni contrattuali che, soprattutto nel caso delle esazioni delle rendite immobiliari, si traducono in "attrassi" consistenti e crescenti, solo in parte giustificati dal cattivo stato manutentivo e tipologico del patrimonio fondiario dell'ente.

«Da questa dimostrazione – rileva nel 1819 il procuratore generale della corte dei conti, dopo una accurata verifica dei mancati versamenti da parte dei vari esattori delle

³¹ Si veda G. MORICOLA, *op. cit.*, pp. 142-154.

³² ASN, MI, *Sulla fornitura dello stabilimento tenuta dal sig. Gysin*, I inv., b. 1875.

rendite sugli immobili, per una somma di oltre 60 mila ducati, che evidenzia la uguale improduttività dei diversi “partiti” contrattuali – chiaro ne sorge che questa parte dell’amministrazione è stata sempre abbandonata in qualunque aspetto guardar si voglia. Ed invero se si pone mente al partito sciolto facilmente se ne conosce lo sfacelo. (L’esattore) aveva i ruoli di carico per ogni cespite, e per risulturne un attrasso di tanta conseguenza, conviene credere che niuno vi abbia sopra sorvegliato... Se poi si guarda il partito forzoso, gli è affatto incomprendibile l’arretrato che sorge dal contratto. Questo attrasso non poteva darsi senza la decisa volontà di gradatamente tollerarlo. Ed allora a che ha giovato allo stabilimento il forte premio dell’11%?... Infine il partito per le case di nuovo patrimonio, sebbene per una parte assicura una rendita certa, per altro si deve considerare l’esattore precario, coll’obbligo di pagare le rate convenute e perciò nella necessità di smungere i debitori per trovarsi a livello, Non avrà egli sicuramente uguale impegno per la conservazione degli stabili, non avendo sopra di sè chi lo sorveglia per le accomodazioni»³³.

La impietosa disamina fatta da un organo che si propone nel rapporto tra l’amministrazione pubblica e l’istituto di beneficenza sempre più come una sorta di inascoltato censore, fa risalire il fallimento di qualsiasi esperimento di appalto alla costituzionale negligenza nell’azione di autotutela da parte del governo dell’Ente. Eppure ciclicamente i soprintendenti si rivolgono alle tolleranti autorità ministeriali per rivendicare la convenienza di tale sistema su quello in economia, proprio in virtù del fatto che “assumendo delle persone industrie, l’obbligo di provvedere, previo contratto, e di convenevole cautela si può con maggiore facilità e diligenza sorvegliare la esecuzione da parte del governo”³⁴.

In nome di questo stesso principio, a partire dal decennio francese si operano tentativi di riorganizzazione dell’amministrazione interna, senza tuttavia mai riuscire a dare un ordinamento stabile e rigoroso al settore finanziario. Ancora una volta sono disattese le indicazioni del Corte dei Conti che propone un ufficio di contabilità, separato dal governo dell’Albergo, che non “dovrebbe abbracciare al di là di dieci unità compresi il Tesoriere ed il Razionale”³⁵. Si afferma, invece, un processo di burocratizzazione dai contorni indefiniti che nel giro di qualche decennio porta gli organici dell’Albergo ad oltre 160 unità e alla costruzione di una sezione contabile con oltre 25 impiegati. Soprattutto in questo settore la struttura assume connotati evanescenti, facilmente modificabili a seguito delle pressanti richieste esterne. Complessivamente siamo di fronte ad un personale poco qualificato, con profili giuridici instabili (sopranumerari, commessi, aiutanti etc) e scarsa attitudine alla disciplina e al rispetto dell’ufficio, il più delle volte trascurato per l’accumulo di altre occupazioni. È uno spaccato anche sociale che finisce per confondersi ed integrarsi con l’umanità miserabile che transita per l’ospizio, eppure capace di sviluppare una forza contrattuale che, oltre ad incidere pesantemente sulle già magre finanze dell’i-

³³ ASN, GCC, *Visita del Procuratore generale al R. Albergo dei Poveri*, 1819, b. 252, fs. 680.

³⁴ ASN, MI, *L’Amministrazione del R. Albergo al Ministro segretario di Stato*, 17 maggio 1828, b. 1873.

³⁵ ASN, GCC, *Notizie per il sig.cav. Antonio Sancio, Soprintendente del R. Albergo*, 23 giugno 1819, b. 272.

stituzione, si segnala per il pervicace e mirabile sistema di garanzie che riesce a costruire. I modesti livelli retributivi, infatti, sono abbondantemente compensati da gratifiche e benefici di varia natura che, soprattutto in periodi di minori difficoltà finanziarie, giungono a rappresentare anche il 30-35% del “soldo” percepito dagli impiegati. Nel ventaglio di opportunità ricordo, per esempio, il diritto di avere casa nell’Albergo, per cui, mentre si evidenziavano le condizioni di vita disastrose dei reclusi, si era costretti a rilevare “l’abuso che la migliore parte dell’edificio del pio istituto fosse tutta abitata da impiegati e da famiglie di impiegati morti”³⁶. Questi vantaggi materiali si sommano ai meccanismi di rivalutazione monetaria delle retribuzioni, attuati per contenere la “considerevole perdita sofferta nel cambiare le polizze in moneta sonante”³⁷, ed, in ogni caso, si consolidano all’interno di un sistema corporativo che offre l’opportunità a chi entra a far parte della grande “famiglia” dell’Ente di non staccarsene più.

«Un gran numero di impiegati – fa sapere nel 1848 il soprintendente al ministro dell’interno, a proposito di come ha funzionato il meccanismo di “mobilità” escogitato quattro anni prima, per far fronte ad uno dei momenti più difficili della vita economica dell’ospizio – trovavasi a prestare servizio presso questa amministrazione. Di essi taluni erano inutili, altri pel momento non necessari. Con superiore autorizzazione degli impiegati tutti fu stabilita una classifica... Gli inutili furono passati al ritiro; i non necessari furono posti al seguito, coll’assegno del terzo del soldo che godevano, da dover essere occupati non appena si fossero verificate delle vacanze. Per fatto nel periodo di quattro anni qualche vacanza si è verificata e questo governo non ha mancato di richiamare in attività alcuni destinatari al seguito, ma vari altri in tale classe sono rimasti i quali hanno diritto a dover essere nell’opportunità occupati»³⁸.

Tab.2 - Ripartizione delle spese (%)

cat.di spesa	1804	1817	1847	1854
sp. per i reclusi	76	72	67	61
sp.di amministrazione	24	28	33	39

Fonte: cfr. tab. 1; Archivio di Stato Napoli, Ministero dell’Interno, *Stato dimostrativo del R.Albergo, 1804*, b. 2381.

Impegnati nella difesa degli organici esistenti, i responsabili dell’opera pia, in contropartita, si rendono disponibili ad esaudire nuove istanze e segnalazioni, attingendo ad uno strategico e assai variabile capitolo di “spese imprevedute” che in larga parte rappresenta una appendice alle spese di personale, in particolare per il conferimento di incarichi a legali, architetti e medici accreditati dal ceto politico.

³⁶ ASN, MI, *Circa le abitazioni che si occupano dagli impiegati del R. Albergo*, 1861, III inv., b. 1146, fs. 4/193.

³⁷ Archivio dell’Albergo dei Poveri, Deliberazioni della Giunta(da ora AAP, Del.), *Cambio moneta per impiegati, 31 ottobre 1798*.

³⁸ ASN, MI, *Il Soprintendente al Ministro, 9 maggio 1848*, II inv., b. 3911, fs. 4/25.

Sono facilmente intuibili in quale misura si alterino nel tempo i già precari equilibri nella destinazione delle risorse dell'ente.

I costi di funzionamento diventano una fetta sempre più consistente del "patrimonio dei poverelli", assorbendo alla vigilia dell'unità poco meno del 40% del totale delle spese. È questo il risultato di un processo nel quale l'ingresso della beneficenza tra i rami della amministrazione pubblica si è fondamentalmente tradotto nella osmosi dei principali difetti che caratterizzano il funzionamento dello stato meridionale prima dell'unità. Sia il meccanismo degli appalti che la definizione dei criteri di azione della macchina amministrativa riflettono prassi, consuetudini e distorsioni tipiche soprattutto dello stato borbonico.

In modo speculare, infatti, i destini dell'Albergo sembrano dipendere dalla cessione ai privati delle proprie responsabilità e risorse, ipotecando per questa via la possibilità di avviare una seria politica di risanamento³⁹, e dalla riproposizione di modelli di reclutamento del personale amministrativo, mutuati dalla pubblica amministrazione, segnati dal clientelismo e dall'assistenzialismo⁴⁰.

Sono soltanto alcuni aspetti di una identità che si avvale della scelta di amministratori che sono organicamente inseriti nei circuiti del potere politico o sono interessati a sfruttare le opportunità offerte dal sistema burocratico-amministrativo pubblico. Tra il 700 e l'800, infatti, si assiste ad una profonda modificazione dei requisiti richiesti per accedere ai vertici delle istituzioni di beneficenza. All'inizio l'Albergo dei Poveri è affidato a governatori scelti nell'ambito dell'élite economica e sociale cittadina ed il loro mandato è assolto con un encomiabile spirito di servizio che spesso comporta anche l'uso di capitali personali per garantire i compiti istituzionali dell'ente⁴¹. Con il cambiamento di scenario imposto dal regime napoleonico, invece, il personale destinato al governo dell'Albergo è reclutato in ambienti sociali meno prestigiosi, assai più sensibile alle lusinghe offerte dalla collocazione nei ranghi della burocrazia e dalla carriera ai vertici dell'ordinamento statale. Uomini come Francesco Ruffo o Felice Santangelo che, dopo la parentesi nel governo della grande istituzione napoletana, troviamo alle prese con spregiudicate speculazioni finanziarie o promossi negli importanti ruoli dell'Intendenza borbonica, segnalano una diversa concezione del rapporto con il sistema della pubblica beneficenza che andrebbe approfondito su uno spettro analitico più ampio e attraverso accurate indagini prosopografiche.

In questa ottica, si comprende come la partecipazione dei notabili alla vita delle istituzioni di beneficenza si traduca in una formale adesione ai riti della gestione amministrativa e ad una più attenta considerazione delle pressioni operate da parte del governo, siano esse esercitate sul terreno delle indiscriminate ed insostenibili reclusioni di massa che delle insistenti richieste clientelari ed assistenziali.

³⁹ Cfr. J. DAVIS, *Società ed imprenditori nel Regno di Napoli, 1815-1860*, Roma-Bari, 1979, pp. 214-215.

⁴⁰ Si vedano a questo proposito le osservazioni di P. MACRY, *Borghesia, città, stato*, in "Quaderni storici", 56, 1984, pp. 336-339.

⁴¹ Esempi significativi dello spirito che anima i primi governatori dell'Albergo in AAP, *Dell. 21 febbraio 1798; 3 luglio 1807*.

Il risultato è lo stabilirsi di sempre più strette connessioni e connivenze che comportano la caduta di responsabilità e l'inefficienza del sistema assistenziale.

«Mai le visite dei prefetti – rileva, all'indomani dell'unità, un attento osservatore delle vicende di un'altra grande opera pia napoletana, l'Ospedale degli Incurabili – i ministri ed altolocati vi hanno portato i necessari rimedi, perché sempre fiduciosi ed ossequiosi ai governatori da loro stessi proposti ed approvati, alle relazioni de' quali si sono acconciati o hanno fatto finta di acconciarsi, per quel tale malinteso rispetto sociale, da cui dovrebbero rifuggire gli interessi dell'umanità sofferente»⁴².

Dentro tale scenario si svolgeranno ancora per lungo tempo le vicende dell'Albergo dei Poveri di Napoli, grandiosa opera incompiuta che nella sua stentata sopravvivenza testimonierà le incongruenze di una "beneficenza pubblica", anche sul piano teminologico, espressione di una contraddizione tra l'involucro istituzione che gli è confezionato agli albori del secolo scorso e le procedure materiali che ne regolano il funzionamento.

In buona sostanza, il ruolo dello stato si limita ad estendere per analogia modalità tipiche del suo ordinamento, ma senza sconvolgere la natura privatistica degli enti né la qualità dei loro patrimoni. Si tratta di principi largamente rinvenibili, in questo periodo, anche in altre realtà del paese dove, pur nella diversa intensità dell'azione statale, non si riesce a bilanciare la pubblicizzazione degli istituti con la democratizzazione e il miglioramento delle prestazioni assistenziali.

Ma al di là della intensità con cui questi fenomeni si manifestano su scala locale, il funzionamento delle opere pie come enti essenzialmente economici offre lo spunto per una conclusiva considerazione sulla natura del "sistema di welfare" ottocentesco, ereditato e ulteriormente sviluppato dallo stato liberale, che nella mistura pubblico-privato che lo caratterizza, nei modi e nelle forme che abbiamo tentato di descrivere, sembra individuare la risposta più adeguata ad una organizzazione delle relazioni sociali ed economiche ancora caratterizzata da spinte paternalistiche e corporative⁴³. Di queste contraddizioni, il "Serraglio", nome dispregiativo con il quale il popolo napoletano indicava l'Albergo dei Poveri per marcarne la distanza, ignaro del groviglio di fili che lo teneva legato a quella struttura, è soltanto un esempio, ma significativo di quel "campo di battaglia" che tra aride cifre di bilancio e la fitta corrispondenza tra quanti detenevano il controllo dei mezzi di finanziamento svela una costruzione sociale ed economica della beneficenza solo incidentalmente legata alle sue finalità istituzionali.

⁴² F. LAICO, *Un raggio di luce sull'Ospedale degli Incurabili*, Lugano, 1865, p. 3.

⁴³ Si vedano: P. GRIMALDI-P. GRIMALDI, *Il potere della beneficenza*, Milano, 1983 e soprattutto V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", 2, 1983, p. 34; M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Napoli, 1989.