

Il Prefetto fascista.

La legge del 24 dicembre 1925, n. 2263 rese costituzionale la preminenza politica di Mussolini sui suoi Ministri, creando la nuova figura di « Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato »; ampliando, cioè, i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri. Al nuovo Capo del Governo venivano concessi i poteri già del Re di nominare e destituire i ministri, i quali, d'ora in poi, erano responsabili soltanto verso Mussolini e non più verso il Re o il Parlamento. E fu deciso anche che proprio come Mussolini era l'indiscusso Capo di tutti i ministri, così i Prefetti dovevano avere una ben definita supremazia sui rappresentanti dei vari ministeri nella provincia. Il Prefetto diveniva così, in provincia, l'immagine di ciò che Mussolini era a Roma. A questo proposito, il 27 novembre 1925, venne presentata una legge al Parlamento ormai dominato dai fascisti, circa « l'estensione dei poteri dei Prefetti » (39).

Il ministro dell'interno, nel presentare la legge, dichiarò che il ruolo del Prefetto, come rappresentante del potere esecutivo, a norma della legge provinciale e comunale, era restato in effetti « la mera affermazione di una volontà di legge, priva tuttavia di efficacia pratica ». Ne risultò che (40):

« Il Prefetto non ha, oggi, una vera azione e ingerenza nell'amministrazione governativa e nei servizi che non sono sotto la

sua diretta dipendenza; neppure ai fini di quella vigilanza generale che sta nel carattere delle sue funzioni; e tanto meno di un controllo e di un coordinamento dell'azione dei vari organi specifici dell'amministrazione statale; controllo e coordinamento che sono però indispensabili affinché l'attività degli organi si svolga con unità di indirizzo conformemente alle generali direttive politiche del governo, evitando dissonanze e disarmonie ».

Per rendere efficiente la sorveglianza prefettizia, si rese necessaria l'adozione di un ulteriore provvedimento legislativo (che riporto nella sua forma definitiva):

Legge del 3 aprile 1926, n. 660: « Estensione delle attribuzioni dei Prefetti ».

ART. 1. - I Prefetti provvedono ad assicurare, in conformità con le generali direttive del Governo, unità d'indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli enti locali, entro l'ambito delle rispettive province, coordinando l'azione di tutti gli uffici pubblici ed invigilandone i servizi, salvo i rapporti con l'amministrazione della giustizia, della guerra, della marina, dell'aeronautica e delle ferrovie e con i provveditorati delle opere pubbliche per il Mezzogiorno e per le isole.

Nulla è innovato all'ordinamento attuale circa le funzioni dei Prefetti in rapporto alle materie comprese nella competenza dell'amministrazione dell'interno.

ART. 2. - Ai fini dell'articolo precedente, il Prefetto convoca in riunione collegiale, di regola, tutti i mesi e inoltre, ogni qual volta egli creda, i seguenti funzionari, per avere notizie sull'andamento generale dei servizi a cui ciascuno soprintende, e per impartire opportune direttive:

- 1) l'intendente di finanza;
- 2) il provveditore agli studi, nelle province ove ha sede, e un funzionario o un capo di istituto da lui delegato, nelle altre province;
- 3) i subeconomi dei benefici vacanti;
- 4) l'ingegnere capo del genio civile;
- 5) il direttore provinciale delle poste e dei telegrafi;
- 6) l'ispettore forestale;
- 7) i direttori delle cattedre ambulanti di agricoltura;
- 8) l'ingegnere capo del regio corpo delle miniere;

(38) Renato MALINVERNI, *Prefetto*, in *Il Nuovo Digesto italiano*, 10 (1939), pag. 154-55. Conf. GERMINO, *The Italian Fascist Party*, pag. 95-97.

(39) *Atti parlamentari, Legislatura XXVII, Sessione 1924-25, Camera, Documenti*, n. 663.

(40) *Atti parlamentari*, pag. 1.

9) l'ispettore del lavoro;

10) i comandanti di porto dei maggiori scali marittimi della provincia.

Alle riunioni collegiali possono essere chiamati a partecipare anche i procuratori del Re dei tribunali della provincia, per gli affari amministrativi di loro competenza, e quanti altri capi di uffici che svolgano la loro attività nell'ambito della provincia, ritenga di volta in volta opportuno convocare.

Ai fini dell'art. 1, il Prefetto può invitare presso di sé i funzionari di cui sopra, anche separatamente.

ART. 3. — Egualmente, ai fini dell'art. 1, e salvo sempre le eccezioni in detto articolo contemplate, il Prefetto invigila, entro la circoscrizione della provincia, su tutto il personale delle varie amministrazioni statali, fermo restando il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, circa lo stato giuridico degli impiegati dello Stato.

La commissione della Camera che riferì sul disegno di legge ebbe a rilevare che l'amministrazione delle ferrovie era stata sottratta al controllo prefettizio, nonostante vi fosse gran bisogno, poiché tale amministrazione si avvaleva di particolari circoscrizioni territoriali operative e per tanto, sarebbe stato difficile, in molti casi, trovare il funzionario dell'amministrazione ferroviaria competente a corrispondere con il Prefetto (41). La stessa commissione aveva respinto la proposta di includere altri funzionari statali nell'elenco dei partecipanti alla riunione mensile del Prefetto, come i rettori delle università, gli ispettori all'emigrazione, o i vice-presidenti dei Consigli economici provinciali, di recente istituzione: essa non voleva che le riunioni del Prefetto « degenerassero » in piccoli parlamenti. La stessa commissione negò che la legge in esame avrebbe trasformato la figura del Prefetto da quella che era stata tradizionalmente nel diritto pubblico italiano, per farne un « vice-re » o un « governatore » poiché, e ciò deve essere sottolineato, la legge conservava inalterate le specifiche gerarchie funzionali, tra i direttori tecnici locali ed i rispettivi ministeri centrali. Ogni direttore tecnico doveva restare gerarchicamente subordinato soltanto al suo diretto superiore centrale: la sua attività « tecnico-amministrativa » sarebbe rimasta

(41) *Atti parlamentari*, n. 633-A, p. 2. L'Amministrazione ferroviaria era particolarmente sorvegliata per la frequenza con la quale i ferrovieri scendevano in sciopero ed aiutavano i socialisti.

inalterata. La legge, nelle parole della commissione (42), aveva per scopo di raggiungere soprattutto « un coordinamento politico di tutta l'azione del Governo alla periferia... Gli uffici provinciali, di qualunque specie, non sono già compartimenti stagni, incomunicabili fra di loro, come qualche volta per un geloso zelo nell'adempimento di delicate funzioni può accader di accertare, ma sono *organi*, ciò che vuol dire membri di un corpo, funzionanti e conspiranti ad un unico fine ».

Alla Camera un deputato fascista osservò acutamente che esistevano diverse autorità regionali alle quali la legge non sarebbe stata applicata. Egli chiese pertanto che tali uffici, come quello del Provveditore agli studi, fosse trasformato in ufficio provinciale. Egli, inoltre, esternò il proprio scetticismo circa l'efficacia delle conferenze periodiche, sostenendo che i contratti individuali sarebbero stati più efficaci, rammaricandosi che il Governo non avesse avuto il coraggio di compiere un ulteriore passo e porre i direttori provinciali sotto l'autorità gerarchica del Prefetto (43).

Lo stesso Ministro chiarì gli intendimenti della legge durante il « dibattito » alla Camera.

Stabilendo il coordinamento politico dell'azione amministrativa dello Stato attraverso i Prefetti, la legge avrebbe costituito un riferimento « a quel principio fondamentale dell'unità etica e politica dello Stato che è fra i capisaldi della dottrina e della politica del fascismo ». Ma, notò, « il coordinamento politico... non implica naturalmente invasione delle singole sfere di competenza tecnica, assegnate ai vari capi uffici. Tale competenza tecnica rimane interamente autonoma ». I provveditori regionali alle opere pubbliche di recente istituzione, erano stati sottratti al controllo prefettizio, continuò il Ministro, per il fatto che essi erano chiamati ad assolvere funzioni straordinarie, di natura tale che il coordinamento prefettizio si sarebbe appalesato « inopportuno » e « incongruo » (44). (Egli alludeva, probabilmente, al caos che ne sarebbe derivato, qualora, una mezza dozzina di Prefetti avesse tentato di impartire direttive ad un unico provveditore regionale alle opere pubbliche).

È da tener presente che, a norma dell'art. 3 di questa legge e del decreto del 1923 al quale fa riferimento, il Prefetto non poteva

(42) *Atti parlamentari*, pag. 3.

(43) *Atti parlamentari, Discussioni*, XII, Deputato Leonardi, pag. 4981-83.

(44) *Atti parlamentari*, pag. 4987.

interferire in merito alle disposizioni vincolanti emanate direttamente dai superiori gerarchici, ai loro dipendenti locali, di rivedere ed emendare le decisioni dei loro subordinati e di emanare sanzioni disciplinari nei loro riguardi. La « gerarchia » dopo tutto, era uno degli ideali precipui del fascismo (era il titolo del giornale politico personale di Mussolini) e la legge tendeva a salvaguardare il diritto di un ministro di disporre nel modo più completo dei suoi rappresentanti locali per mezzo di un sistema di concatenamenti funzionali. Verosimilmente, quindi, la potestà del Prefetto di emanare direttive era limitata da quell'insieme di poteri discrezionali accordati dai vari ministri ai loro rappresentanti locali.

Quali furono le conseguenze di questa legge nella pratica attuazione? Non è facile dirlo. È strano, ma sembra che nessuna circolare sia stata emanata per interpretarla ed illustrarla ai Prefetti ed ai direttori locali. Allorché la legge venne ribadita dalla nuova legge provinciale e comunale del 1934, i poteri di coordinamento « politico » dei Prefetti, vennero confermati, ma il regolamento per la sua esecuzione, che avrebbe dovuto disciplinare la materia nei dettagli, non venne mai emanato. Il vecchio regolamento del 1911 seguì ad essere operante. Sembra, ad ogni modo, che le riunioni mensili dei funzionari dello Stato, presiedute dal Prefetto, non assumessero mai carattere di pratica costante (45). Ma questa legge, in uno con la circolare del 1927, e le altre disposizioni che determinavano lo *status* del Prefetto, ebbero l'effetto di consentire ai Prefetti, quando lo desideravano, di intervenire presso i vari direttori locali, fin quando lo consentivano i poteri discrezionali di questi ultimi (46).

Renato Malinverno, inoltre, nel suo autorevole e realistico articolo sui Prefetti, sopra citato, mette in evidenza la grande differenza esistente tra i poteri conferiti ai Prefetti a norma della legge del 1926 e quelli che rimanevano ai ministeri centrali in virtù della loro supremazia gerarchica (47):

« Gli è perciò che di solito, tale facoltà del Prefetto si traduce, ove sorga qualche contrasto con l'altra autorità provinciale o regionale, in un riferimento all'ufficio centrale, da cui l'altra autorità dipende: riferimento senza dubbio molto autorevole, e che vien sempre tenuto in grande conto, ma che deve normalmente at-

(45) Interviste con funzionari del Ministero dell'Interno, 1958-59.

(46) *Idem.*

(47) MALINVERNO, pag. 156.

tendere i provvedimenti concreti dell'autorità centrale. Solo in casi straordinari e di assoluta urgenza, quando un provvedimento sia immediatamente indispensabile per un vero e proprio arresto del funzionamento dell'amministrazione, il Prefetto può sostituirsi alle altre autorità provinciali, anche inviando un commissario, senza attendere i provvedimenti superiori: nel qual caso egli assume tutta la responsabilità della sostituzione. Ipotesi, com'è ovvio, non frequente, in quanto in tutti gli uffici specifici provinciali si hanno organi che possono sostituire il capo dell'ufficio medesimo... ».

Contrasti tra i Prefetti e gli altri capi degli uffici statali periferici avvenivano di rado, invero, dato il prestigio e l'influenza dei Prefetti. Questi infatti, erano i diretti rappresentanti del Ministro dell'interno, che, tranne per gli anni dal 1924 al 1926, fu lo stesso Mussolini. I Prefetti, quindi, più di qualsiasi altro funzionario dello Stato in periferia, era addentro agli « arcana imperii ».

Lo status dei Prefetti, sotto il fascismo, era stato potenziato sotto diversi aspetti. Vennero costruiti nuovi sontuosi edifici per allorarvi la prefettura, e, su tutte le prefetture, eccettuata quella di Roma, venne scritto: « Palazzo del Governo ». I Prefetti vennero innalzati nell'ordine ufficiale delle precedenze a corte e nelle pubbliche cerimonie (nelle loro province) ad una delle categorie più levate, assumendo il titolo di « Eccellenza » con precedenza sui presidenti di Corte di appello e sui comandanti generali dei corpi d'armata. Il gran rapporto periodico dei Prefetti al Capo del Governo divenne uno degli avvenimenti più importanti del regime. Essi venivano frequentemente convocati, sia individualmente che in gruppo, per ricevere istruzioni personali dal Dittatore, il quale seguiva molto da vicino le loro attività. Essi cominciarono a fare visite nelle loro province organizzate con molta solennità sì da rivaleggiare, per pompa, col cerimoniale attuato per le visite pastorali dei Vescovi (48).

Le autorità tecniche, in considerazione dello stato giuridico e dell'influenza del Prefetto, raramente discutevano le decisioni prefettizie circa il modo di impiegare i contributi dello Stato e circa il modo di applicare i regolamenti. Collaborazione, anziché contrasto, sembra abbia caratterizzato i loro rapporti — collaborazione basata sul fatto che sia l'uno che gli altri erano vincolati dalla massima concentrazione dei poteri amministrativi presso i mi-

(48) Arturo Carlo JEMOLO, *I Prefetti*; FINER, pag. 274-76; Guido ZANOBINI, *L'Amministrazione locale in Italia*, (2^a ed., Padova, 1930), pag. 24-44.

nisteri ed uffici centrali. Sia i Prefetti che i direttori tecnici locali cercavano di unire le loro forze per rivaleggiare con i funzionari delle altre province riguardo alla scarsa attenzione ed ai limitati interventi finanziari delle autorità centrali. L'appoggio del Prefetto si rivelava spesso indispensabile al funzionario tecnico per ottenere o sollecitare l'approvazione, da parte degli organi centrali, delle sue proposte. Le tendenze al decentramento del 1922-24 furono bruscamente capovolte con il consolidamento della dittatura. I ministeri centrali, sovraccarichi di personale e diretti da funzionari che avevano passato poco tempo o non erano stati affatto in provincia suscitarono di nuovo, e in modo ancor più violento, la gelosia per i loro poteri decisori e per la loro sede di Roma. La competenza in materie quali l'assunzione di personale anche dei gradi più bassi, gli impegni ed i pagamenti di somme al di sopra di un certo ammontare molto limitato, e la distribuzione dei fondi dello Stato, tra privati, gruppi ed enti provinciali, era riservata al centro. L'inclinazione dei funzionari periferici, compresi i Prefetti, di evitare responsabilità ed iniziative e di rimettere, anche le questioni di poca importanza alla determinazione di Roma, veniva così scoraggiata. I provvedimenti nei vari servizi sui quali il Prefetto poteva intervenire, si limitavano perciò a mere raccomandazioni e proposte da inoltrare all'autorità centrale. Poiché l'ultima parola spettava ai ministeri anche per questioni di minima importanza, in sostanza gli interventi prefettizi risultavano scarsamente determinanti (49).

La prefettura, in ogni modo, non divenne il centro dell'amministrazione provinciale. Gli uffici continuarono ad essere sistemati al di fuori di essa ed erano da essa indipendenti per quanto ateneva all'assistenza e direzione. I vari ministeri continuarono a creare nuovi uffici regionali e provinciali, amministrativamente indipendenti dalla prefettura, ed alle volte assumere perfino delle funzioni fin'allora svolte dagli uffici prefettizi. Ai ministeri tecnici ed alle aziende venne lasciato il controllo completo sui loro uffici periferici che vennero quindi costituiti con competenza territoriale, determinata in base alle loro esigenze funzionali. Gli stessi ministeri continuarono a comunicare direttamente con i dipendenti uffici locali, a controllarli per mezzo di ispettori centrali o regionali, a delegare loro direttamente poteri ed a fornirli di pro-

(49) Sull'accentramento dei poteri amministrativi, vedi per es. Camillo QUERCIA, *Istruzione elementare*, pag. 322.

prio personale amministrativo per assolvere incarichi contabili o di segreteria.

La proliferazione degli enti a Roma per attuare programmi intesi a mitigare le conseguenze della depressione economica nonché per preparare il Paese alla guerra, portarono ad un analogo moltiplicarsi di enti nelle province. I nuovi servizi locali, tuttavia, furono raramente aggregati ad uffici preesistenti ma il più delle volte costituiti autonomamente, malgrado la maggiore spesa. In tre settori, particolarmente, si verificò la maggiore dispersione di competenza, di personale e di fondi: assicurazioni sociali, controlli economici e polizia; e nell'ambito di questi settori si sviluppò una moltitudine di distinti uffici centrali, ognuno dei quali con uno o più uffici periferici. Verso il 1943, per esempio, nel settore della assistenza sociale, esistevano distinti uffici periferici ed istituzioni per:

- a) l'assicurazione sulla invalidità e vecchiaia, tubercolosi, disoccupazione e per gli assegni famigliari (I.N.P.S.);
- b) l'assicurazione per gli infortuni sul lavoro (I.N.A.I.L.);
- c) l'assicurazione contro le malattie (I.N.A.M.);
- d) l'assistenza agli impiegati degli enti locali (I.N.A.D.E.L.);
- e) l'assistenza agli impiegati dello Stato (E.N.P.A.S.);
- f) l'assistenza agli invalidi di guerra (O.N.I.G.);
- g) l'assistenza agli orfani di guerra (O.N.O.G.);
- h) l'assistenza alla maternità ed infanzia (O.N.M.I.);
- i) gli aiuti in casi di emergenza (C.R.I.);
- j) l'assistenza ai sordomuti (E.N.S.);
- k) l'assistenza ai ciechi (E.N.L.C.);
- l) l'assistenza ai combattenti e reduci (O.N.C. e A.N.C.R.);
- m) l'assistenza sociale ai lavoratori in agricoltura (S.E.N.L. U.C.A.);
- n) l'assistenza ai poveri (E.C.A.);
- o) l'assistenza ai tubercolotici (Consorzio Provinciale anti-tubercolare);
- p) la lotta alla malaria (Comitati provinciali contro la malaria) ecc.

In aggiunta a questi enti specializzati, esistevano altre attività di natura sociale, svolte da:

- a) vari ministeri e dai propri uffici periferici;
- b) dalle province e dai comuni;

c) dal partito fascista e dalle proprie organizzazioni ausiliarie, come la gioventù fascista (G.I.L.) e l'opera nazionale dopolavoro;

d) dalle opere pie specialmente ospedali e orfanotrofi;

e) da enti pubblici di assistenza a particolare categorie di persone in zone determinate (50).

Il moltiplicarsi di istituzioni sociali, ognuna con direttive, procedure, strutture e personale proprio, stava a significare che le limitate risorse di un Paese relativamente povero si esaurivano in una infinità di rivoli, privi di organi di controllo nell'intero settore di attività. Significava inoltre che concreti benefici di ogni singola iniziativa erano ben magri e che una parte considerevole dei fondi destinati all'assistenza venivano assorbiti dalle sovrastrutture amministrative. Ma il fascismo, che con il suo potere dittatoriale, avrebbe potuto integrare programmi ed enti, ritenne più utile ai suoi fini propagandistici fare sfoggio di una pluralità di iniziative *ad hoc*, anziché preoccuparsi di attuare nel settore un'organizzazione basata su criteri di economicità.

Il fascismo, quindi, non accrebbe i poteri del Prefetto in fatto di coordinamento politico, ponendo sotto il suo controllo amministrativo il sempre crescente numero di nuovi enti: essendo stata invece loro concessa una sostanziale indipendenza sia dalla prefettura che da altri. Tuttavia, ogni qualvolta si appalesava la necessità di istituire collegamenti tra i diversi enti, a ciò provvedeva il Prefetto con la costituzione di comitati prefettizi. Dove l'attuazione di particolari programmi richiedeva lo sforzo coordinato di diversi servizi nella periferia, oltre che di autorità locali o di gruppi interessati, i rappresentanti dei vari servizi, delle autorità e degli interessi, si riunivano in comitati, dal numero sempre crescente, sotto la presidenza del Prefetto. Tali comitati, erano creati, per esempio, allo scopo di:

a) ripartire le contribuzioni alle organizzazioni corporative;

b) stabilire i contributi dei proprietari terrieri in materia di assicurazioni sociali ai lavoratori dell'agricoltura;

c) ripartire le quote dei prodotti agricoli da consegnare agli ammassi obbligatori; ecc.

(50) *Amministrazione Aiuti Internazionali, Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, (Roma, 1953), *passim*; LETO, (p. 55), riferisce che, sotto il fascismo operavano circa venti diverse forze di polizia.

Questi comitati generalmente comprendevano non soltanto i capi degli uffici locali statali e parastatali interessati ed i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma anche un membro del P.N.F., nominato dal Segretario nazionale del partito.

Un certo numero di direttori tecnici locali venivano periodicamente riuniti dal Prefetto in occasione delle sedute del Consiglio provinciale dell'economia, istituito con legge del 18 aprile 1926, n. 731. Detti Consigli avevano sostituito le antiche Camere di commercio, con l'aggiunta di rappresentanti degli agricoltori, degli industriali e degli addetti alle aziende di qualsiasi genere. Le Camere di commercio fin'ora erano state istituzioni autonome, presiedute da Consigli eletti dai commercianti della provincia, con propri uffici e personale. Lo Stato aveva esercitato su di esse solo limitati poteri di controllo, per il fatto che erano legalmente riconosciute ed autorizzate a riscuotere contributi dai commercianti della provincia. Le Camere di commercio, tuttavia, vennero esautorate dopo la guerra a seguito dello sviluppo assunto dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, le quali miravano ad assumersi il compito di rappresentanza (51).

Tali enti autonomi, tuttavia, non potevano essere tollerati, tenuto conto dei principi autoritari del fascismo. Essi vennero, quindi, trasformati in organi dello Stato, esattamente come avvenne per le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro già autonomi. Ai Consigli provinciali dell'economia vennero accordati non soltanto i poteri e i compiti delle Camere di commercio, ma anche quelli dei comitati agricoli provinciali, dei comitati provinciali per la zootecnica, riunendo, quindi, nella provincia quegli enti similari già unificati, fino al 1929, nel ministero dell'economia nazionale.

Il Consiglio comprendeva tra i suoi membri i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro ufficialmente riconosciute, come pure un certo numero di funzionari statali: il Prefetto (Presidente); l'ispettore del lavoro (chiamato dopo il 1928, ispettore corporativo); il direttore della cattedra ambulante provinciale di agricoltura e l'ente agricolo autonomo che sarebbe

(51) Camera dei Deputati, Legislatura XXVII, *La Legislazione fascista, 1922-1928 (I-VII)*, I, pag. 1517-22; *Consiglio provinciale delle Corporazioni*, in *Il Nuovo Digesto Italiano*, 3 (1938), pag. 919-35; GUARNERI, I, pag. 278-97.

c) dal partito fascista e dalle proprie organizzazioni ausiliarie, come la gioventù fascista (G.I.L.) e l'opera nazionale dopolavoro;

d) dalle opere pie specialmente ospedali e orfanotrofi;

e) da enti pubblici di assistenza a particolare categorie di persone in zone determinate (50).

Il moltiplicarsi di istituzioni sociali, ognuna con direttive, procedure, strutture e personale proprio, stava a significare che le limitate risorse di un Paese relativamente povero si esaurivano in una infinità di rivoli, privi di organi di controllo nell'intero settore di attività. Significava inoltre che concreti benefici di ogni singola iniziativa erano ben magri e che una parte considerevole dei fondi destinati all'assistenza venivano assorbiti dalle sovrastrutture amministrative. Ma il fascismo, che con il suo potere dittatoriale, avrebbe potuto integrare programmi ed enti, ritenne più utile ai suoi fini propagandistici fare sfoggio di una pluralità di iniziative *ad hoc*, anziché preoccuparsi di attuare nel settore un'organizzazione basata su criteri di economicità.

Il fascismo, quindi, non accrebbe i poteri del Prefetto in fatto di coordinamento politico, ponendo sotto il suo controllo amministrativo il sempre crescente numero di nuovi enti: essendo stata invece loro concessa una sostanziale indipendenza sia dalla prefettura che da altri. Tuttavia, ogni qualvolta si appalesava la necessità di istituire collegamenti tra i diversi enti, a ciò provvedeva il Prefetto con la costituzione di comitati prefettizi. Dove l'attuazione di particolari programmi richiedeva lo sforzo coordinato di diversi servizi nella periferia, oltre che di autorità locali o di gruppi interessati, i rappresentanti dei vari servizi, delle autorità e degli interessi, si riunivano in comitati, dal numero sempre crescente, sotto la presidenza del Prefetto. Tali comitati, erano creati, per esempio, allo scopo di:

a) ripartire le contribuzioni alle organizzazioni corporative;

b) stabilire i contributi dei proprietari terrieri in materia di assicurazioni sociali ai lavoratori dell'agricoltura;

c) ripartire le quote dei prodotti agricoli da consegnare agli ammassi obbligatori; ecc.

(50) *Amministrazione Aiuti Internazionali, Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, (Roma, 1953), *passim*; LETO, (p. 55), riferisce che, sotto il fascismo operavano circa venti diverse forze di polizia.

Questi comitati generalmente comprendevano non soltanto i capi degli uffici locali statali e parastatali interessati ed i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma anche un membro del P.N.F., nominato dal Segretario nazionale del partito.

Un certo numero di direttori tecnici locali venivano periodicamente riuniti dal Prefetto in occasione delle sedute del Consiglio provinciale dell'economia, istituito con legge del 18 aprile 1926, n. 731. Detti Consigli avevano sostituito le antiche Camere di commercio, con l'aggiunta di rappresentanti degli agricoltori, degli industriali e degli addetti alle aziende di qualsiasi genere. Le Camere di commercio fin'ora erano state istituzioni autonome, presiedute da Consigli eletti dai commercianti della provincia, con propri uffici e personale. Lo Stato aveva esercitato su di esse solo limitati poteri di controllo, per il fatto che erano legalmente riconosciute ed autorizzate a riscuotere contributi dai commercianti della provincia. Le Camere di commercio, tuttavia, vennero esaurite dopo la guerra a seguito dello sviluppo assunto dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, le quali miravano ad assumersi il compito di rappresentanza (51).

Tali enti autonomi, tuttavia, non potevano essere tollerati, tenuto conto dei principi autoritari del fascismo. Essi vennero, quindi, trasformati in organi dello Stato, esattamente come avvenne per le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro già autonomi. Ai Consigli provinciali dell'economia vennero accordati non soltanto i poteri e i compiti delle Camere di commercio, ma anche quelli dei comitati agricoli provinciali, dei comitati provinciali per la zootecnica, riunendo, quindi, nella provincia quegli enti simili già unificati, fino al 1929, nel ministero dell'economia nazionale.

Il Consiglio comprendeva tra i suoi membri i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro ufficialmente riconosciute, come pure un certo numero di funzionari statali: il Prefetto (Presidente); l'ispettore del lavoro (chiamato dopo il 1928, ispettore corporativo); il direttore della cattedra ambulante provinciale di agricoltura e l'ente agricolo autonomo che sarebbe

(51) Camera dei Deputati, Legislatura XXVII, *La Legislazione fascista, 1922-1928 (I-VII)*, I, pag. 1517-22; *Consiglio provinciale delle Corporazioni*, in *Il Nuovo Digesto Italiano*, 3 (1938), pag. 919-35; GUARNERI, I, pag. 278-97.

stato poi trasformato nel 1935, nell'ispettorato provinciale della agricoltura, ossia, in un ufficio statale periferico; l'Ispettore agrario (creato nel 1929 per attuare il programma « di bonifica integrale »); il comandante di coorte o di centuria della milizia forestale (già corpo forestale dello Stato, militarizzato nel 1926); l'ingegnere capo del genio civile; il veterinario provinciale (funzionario dello Stato presso la prefettura); un rappresentante dell'opera nazionale dopolavoro; un rappresentante dell'I.N.P.S.; un rappresentante dell'I.N.A.I.L.; il delegato provinciale per l'emigrazione; e il segretario federale del P.N.F.

Il lavoro del Consiglio veniva diretto da un comitato di presidenza che comprendeva il Prefetto (Presidente), il segretario del partito, il vice-presidente, ed i presidenti ed i vice-presidenti delle varie sezioni nelle quali il Consiglio era suddiviso (agricoltura, lavoro, industria, commercio, ecc.). Nel 1927, il personale delle antiche Camere di commercio e degli altri enti economici similari, venne assorbito dagli uffici economici provinciali, organi locali alle dirette dipendenze del ministero delle corporazioni e (dopo l'abolizione del ministero dell'economia nazionale) del ministero dell'agricoltura. I nuovi uffici economici provinciali fungevano da segretariati del Consiglio e, agivano per conto dei ministeri centrali, studiando e riferendo in merito alle condizioni economiche della provincia e vegliando all'attuazione delle disposizioni in materia economica. I dirigenti più elevati in grado di tali uffici divennero funzionari statali, sottoposti all'autorità gerarchica dei ministeri economici per il tramite del Prefetto. Il Consiglio, o meglio le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, sopportavano le spese per il funzionamento di questi uffici.

Il Consiglio provinciale dell'economia (ribattezzato Consiglio provinciale dell'economia corporativa), fu incaricato, con legge del 20 settembre 1934, n. 2011; di coordinare tutte le attività economiche della provincia. Esso doveva, da un lato fornire pareri al Governo circa gli interessi economici provinciali e dall'altro trasmettere agli interessati le informazioni e le direttive del Governo. Esso doveva anche, coordinare le attività sociali delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro; stimolare lo sviluppo della produzione; fornire ai funzionari dello Stato pareri sull'applicazione delle disposizioni in materia di commercio, usi civili, e polizia rurale; imporre restrizioni per la tutela dei boschi e delle foreste; regolare gli scambi; accertare e codificare gli usi agrari e commerciali.

Quale presidente del Consiglio provinciale di economia e degli altri comitati, il Prefetto adempiva alla sua funzione tradizionale di mediatore tra gli interessi generali dello Stato e quelli particolari della provincia. Egli agiva come rappresentante legale del Consiglio, lo convocava e presiedeva, ne stabiliva l'ordine del giorno, confermava o rigettava le designazioni dei rappresentanti fatte dalle organizzazioni dei lavoratori e dai datori di lavoro ed infine approvava o respingeva le decisioni prese dalle varie sezioni. Ma in questa azione di controllo economico statale, il Prefetto doveva far fronte all'azione concorrenziale svolta dal segretario federale nonché alle difficoltà derivanti dalla confusione di competenza esistenti fra prefettura, ufficio economico provinciale, organizzazioni sindacali (dei lavoratori e dei datori di lavoro) ed uffici tecnici statali distaccati nelle province. Per quasi dieci anni sembrò che un comitato creato dal partito — il comitato intersindacale — presieduto dal Federale, e che riuniva rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, svolgesse un ruolo molto più importante del Consiglio economico provinciale (52).

Erano, infatti, questi comitati intersindacali che esercitavano ruoli importanti come quelli di appianare le controversie di lavoro, di negoziare ed attuare i contratti collettivi di lavoro, di fissare i prezzi ed i salari e di dominare i dirigenti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Il Segretario nazionale del partito permetteva, tuttavia, al Vice-prefetto, di partecipare regolarmente a questo comitato, in qualità di rappresentante del Prefetto. I comitati intersindacali vennero creati dal partito, nel 1927, al di fuori di ogni norma di legge, per ridurre i prezzi in modo da attutire gli effetti della riduzione dei salari in campo nazionale, decisa quell'anno. Sotto la protezione e l'incoraggiamento del partito questi comitati assorbirono molti importanti compiti che avrebbero dovuto svolgere i Consigli provinciali dell'economia. Il ministero delle corporazioni ed il partito ingaggiarono una lunga lotta intesa ad annientare i comitati dell'organizzazione avversaria. Fino al 1937 (e forse anche dopo), i comitati intersindacali presero importanti decisioni riflettenti la vita economica provinciale, mentre le funzioni dei Consigli provinciali dell'economia si ridussero a mere discussioni accademiche i cui resoconti venivano inviati ai ministeri responsabili. Fu solo nel 1937 che i poteri e i compiti circa il controllo dei prezzi, detenuti dal par-

(52) GERMINO, pag. 42-44; MALINVERNO, pag. 155-58.

tito, vennero demandati al Consiglio provinciale dell'economia con la vittoria, almeno apparente, del ministero delle corporazioni.

Una simile duplicazione ed uguali conflitti esistevano tra l'ufficio sindacale corporativo del Prefetto e l'ufficio provinciale dell'economia, nonché tra gli uffici delle unioni dei lavoratori agricoli e le associazioni dei proprietari terrieri, da una parte, ed i regolari uffici locali per l'agricoltura, dall'altra (53).

Molti dei servizi creati in occasione dell'autarchia e della mobilitazione per la guerra, vennero annessi al Consiglio provinciale dell'economia, in qualità di ufficio principale per l'amministrazione economica. Tale era il caso, per esempio, delle sezioni provinciali per l'alimentazione (S.E.P.R.A.L.) create quali sezioni dei Consigli economici con la legge del 18 dicembre 1939, n. 2222, per assicurare le provviste alimentari e la loro distribuzione alla popolazione per conto dei ministeri dell'agricoltura e delle corporazioni. Esse erano presiedute da un Consiglio direttivo, con a capo il Prefetto, e composto dai rappresentanti dei diversi uffici locali dello Stato, nonché di quelle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro le cui attività comprendevano il settore della produzione, distribuzione e vendita di derrate alimentari. In pratica, questo Consiglio ebbe scarsi poteri deliberativi suoi propri, agendo piuttosto quale organo di esecuzione delle direttive trasmesse dai ministeri centrali, attraverso il Prefetto. Durante i primi anni della seconda guerra mondiale, circa dieci altri ufficiali vennero aggregati alle sezioni alimentari: i consorzi provinciali dei macellai, l'ufficio per la distribuzione dell'olio e dei grassi alimentari, l'ufficio per la distribuzione dei cereali, della farina, della pasta ecc. Ad ognuno di questi uffici era data la solita etichetta corporativa, essendo essi posti alle dipendenze di Consigli dei quali facevano parte rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, evidentemente per consentire ai gruppi economici interessati di autodisciplinarsi. Ciò costituiva un vantaggio rispetto alle altre istituzioni corporative: essi alleviavano l'aggravio statale dei costi di amministrazione trasferendo tali oneri su determinati gruppi sotto forma di « contribuzioni sindacali ». Ma, come era avvenuto per gran parte delle istituzioni corporative, i consigli ed i rappresentanti dei lavoratori costituivano solo l'aspetto esteriore sotto il quale si celavano nuove forme di finanziamento degli uffici, i quali, in pratica, eseguivano le direttive ministeriali. Malgrado la

(53) MALINVERNO, pag. 158-59.

presenza del tutto esteriore dei presidenti, la struttura paritetica e gli aspetti formali di autonomia sanciti dalla legge, le istituzioni corporative erano completamente sottoposte alle autorità ministeriali centrali e, per quanto attiene ai loro fini, esse operavano quali veri e propri uffici statali periferici per mezzo di propri funzionari stabilmente addetti, spesso incorporati in massa dalle associazioni sindacali (54).

L'allargamento delle funzioni del ministero dell'agricoltura sotto forma di regolamentazione diretta della produzione agricola e di programmazione di aiuti finanziari portò alla trasformazione delle cattedre ambulanti di agricoltura, in uffici dipendenti dallo Stato — gli ispettorati agrari provinciali con la legge del 13 giugno 1935, n. 1220. Tali enti di assistenza tecnica in agricoltura erano stati in gran parte creati dalle amministrazioni locali e da organizzazioni private. Essi, tuttavia, vennero riconosciuti e regolamentati dallo Stato, il quale affidò loro un numero sempre maggiore di funzioni amministrative, in mancanza di un qualsiasi ufficio statale specializzato in agronomia. Detti uffici vennero posti in quasi tutti i capoluoghi di provincia. Gli ispettorati agrari erano stati creati nel 1929 per agire quali organi diretti del ministero per attuare gli aspetti tecnici della legge sulla « Bonifica integrale », in collaborazione col Genio Civile, con i consorzi di bonifica, (organizzazioni locali dei proprietari terrieri) e con i Prefetti (55). Ma con l'accresciuto numero di programmi di assistenza e norme relative, il ministero sentì il bisogno di uffici, a livello provinciale direttamente controllati. Le cattedre avevano i necessari specialisti tecnici; essi godevano della fiducia degli agricoltori, per la loro attività di incoraggiamento agricolo: inoltre essi avevano acquisito una precisa conoscenza delle condizioni locali dell'agricoltura. Essi potevano essere assorbiti dallo Stato pur continuando ad essere finanziati da autorità e gruppi locali. Si tenne conto anche di considerazioni ideologiche, poiché, come ebbe a dichiarare in Parlamento il Ministro dell'agricoltura: « Meno ancora si può ammettere, in un sistema politico che vuole tutto subordinato allo Stato, che la funzione di assistenza e di controllo nel campo della produzione agricola resti affidata ad organi non soggetti, o imper-

(54) Furio CORSI, *I Servizi dell'alimentazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pag. 457-93.

(55) R.d.l. 18 novembre 1929, n. 2071. Vedi *Atti parlamentari, Legislatura XXVIII, Camera, Documenti*, n. 413 e 413-A.

fettamente soggetti a vincolo gerarchico verso lo Stato, e per gran parte anteriori, nei riguardi finanziari» (56).

Così, un altro gruppo di enti già autonomi divennero organi diretti dello Stato. (In alcuni casi, almeno, i fascisti avevano già rimosso quei presidenti e quasi direttori di cattedre che non professavano la giusta fede politica) (57).

Le province ed i comuni subirono la stessa sorte delle altre istituzioni già autonome e vennero trasformati in organi di uno Stato teoricamente onnipotente. Al principio i fascisti si erano accontentati di sciogliere gran parte dei Consigli eletti nel 1920, e di indire elezioni addomesticate nelle quali fosse assicurata la loro vittoria. Ma il mantenimento del principio elettivo per i Consigli provinciali e comunali non soltanto contrastava con i principi autoritari del fascismo, ma altresì poteva determinare o il consolidamento del potere da parte dei dirigenti locali del partito o provocare aspri conflitti all'interno del partito stesso. Mussolini, quindi, decise di abolire tutte le cariche provinciali e comunali elettive, rimpiazzandole con persone nominate dal centro o dal Prefetto. Due provvedimenti legislativi del 1926 (i regi decreti legge del 4 febbraio 1926, n. 273, e del 3 settembre 1926, n. 1910) abolirono le elezioni comunali e crearono la figura del Podestà, di nomina statale e che assommava, nella sua persona i poteri che già erano appartenuti al Sindaco, alla giunta e al Consiglio. Ai Podestà vennero affiancate delle « Consulte », composte di elementi designati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e confermati dal Prefetto. Il regio decreto legge del 27 dicembre 1928, n. 2692 applicò il medesimo principio autoritario alle amministrazioni provinciali meno importanti, sostituendo il presidente elettivo e la Deputazione provinciale con un Preside nominato dal centro e il Consiglio provinciale con un Rettorato ugualmente designato dal centro. Le indicazioni del Prefetto, per le nomine a tali incarichi, venivano generalmente ratificate dal Ministro dell'interno (58). È da notare, tuttavia, che lo stesso Prefetto non venne nominato capo dell'amministrazione provinciale, come lo era stato prima del 1888:

(56) *Atti parlamentari, Legislatura XXIX, Camera, Documenti*, n. 621, pag. 1-2; *Ispettorati provinciali dell'agricoltura*, in *Il Nuovo Digesto Italiano*, 7 (1938), pag. 222-30.

(57) *Corriere della Sera* (17 gennaio 1923), pag. 2.

(58) Ministero per la Costituente, *Relazione*, 2, 382-99; MALINVERNO, pag. 161-62; H. FINER, pag. 328.

ciò costituisce un'ulteriore prova della tendenza fascista a spezzettare, se non quella politica, l'autorità amministrativa.

La maggior parte dei Presidi e dei Podestà veniva in pratica scelta tra le classi tradizionalmente dirigenti, aristocratiche e borghesi, con l'esclusione, quindi, dei contadini e dei lavoratori dell'industria delle posizioni di potere che essi erano riusciti a conseguire fin dall'unificazione del Paese. Tutti i poteri attinenti all'amministrazione del comune erano ora concentrati nei Podestà, i quali analogamente ai Prefetti, dovettero tuttavia lottare contro la rivale autorità politica, costituita dai rappresentanti del partito, cioè nel caso specifico, i segretari politici. Il controllo del Governo sugli affari comunali fu maggiormente rafforzato nel 1928, allorché i segretari comunali divennero funzionari statali, soggetti a trasferimento da un comune all'altro e sottoposti al controllo gerarchico diretto dei Prefetti, scavalcando in tal modo i Podestà. I segretari comunali rappresentavano le figure politiche di maggior rilievo, specialmente nei comuni rurali, dove essi erano, il più delle volte, gli unici notabili locali con incarichi pubblici (59).

Una legge del 1925, autorizzava i Prefetti ad epurare quegli impiegati delle amministrazioni locali che si erano resi colpevoli di « attività incompatibili con le direttive politiche generali del Governo ». Nel 1933, l'appartenenza al partito divenne requisito indispensabile per ottenere un impiego presso le amministrazioni locali. I segretari provinciali divennero funzionari statali nel 1942 con ruolo unico a carattere nazionale. Quindi, il funzionario più elevato sia della provincia che del comune poteva essere assunto e licenziato dallo Stato, anziché dalle autorità locali. Tali mutamenti vennero generalmente bene accolti da parte dei segretari provinciali e comunali, i quali, così, raggiunsero il duplice obiettivo, di acquisire prestigio maggiore come impiegati dello Stato ed ottenere una certa indipendenza di fronte alle locali beghe politiche (60).

La G.P.A. conservò i suoi poteri di tutela sulle amministrazioni provinciali e comunali, ma la sua composizione venne cambiata, con regio decreto del 27 dicembre 1928, n. 3123, in conformità ai principi di statalisti, includendovi cinque funzionari dello Stato (il Prefetto, il Vice-prefetto ispettore, un Consigliere di

(59) Ministero per la Costituente, *Relazione*, 2, 392-94.

(60) *Relazione*, pag. 641-50; H. FINER, pag. 276.

prefettura, il Ragioniere capo della prefettura e l'intendente di finanza) oltre ad un membro del partito fascista, designato dal Segretario nazionale.

L'aumentato controllo prefettizio sulle amministrazioni locali, tuttavia, doveva essere esercitato in modo da non sminuire l'autorità del partito. Allorché un funzionario prefettizio cercò di evitare che un esattore comunale, il quale al tempo stesso era segretario politico del partito, stornasse le entrate comunali, a fini privati, fu trasferito dietro pressioni del Federale, malgrado che il Prefetto, funzionario di carriera, si fosse opposto per ben sei mesi a tale trasferimento. Lo stesso funzionario di prefettura venne nuovamente trasferito qualche tempo dopo allorché cercò di impedire ad un segretario politico, che era anche ingegnere capo comunale, di elevare i prezzi dei contratti per lavori pubblici, trattenendo la differenza per sé e per la cassa del partito. Una sola parola detta dal segretario del partito al Prefetto, che era di nomina politica, determinò il trasferimento del funzionario in ventiquattro ore. Sembra che i Prefetti dovessero necessariamente mostrarsi piuttosto tolleranti nei riguardi della ormai diffusa tendenza, da parte delle autorità fascista, provinciali e comunali, di arricchirsi a spese del pubblico (61).

Un provvedimento venne finalmente preso nel 1927 in merito all'annosa questione dei Sottoprefetti e delle circoscrizioni provinciali. Con legge n. 1 del 2 gennaio 1927, tutte le sottoprefetture vennero abolite ed il relativo personale, e sia il personale che le funzioni di esse vennero trasferiti alle prefetture. Per attutire gli effetti di questo duro colpo al prestigio di un centinaio di città minori, vennero create circa 17 nuove province, elevando così il numero delle prefetture e delle province ad un totale di 92, rispetto alle 69 del periodo antecedente la prima guerra mondiale. Alcune nuove province erano state create nei territori acquisiti dopo la guerra (Trieste, Trento, Fiume, Pola e Zara) e due circondari — La Spezia e Taranto — erano stati trasformati in province: dette città erano cresciute enormemente in importanza e popolazione, dacché erano divenute le principali basi navali italiane. Le 17 nuove province erano state ricavate dalle province preesistenti, riducendo ulteriormente la circoscrizione territoriale entro la quale svolgeva la propria attività il Prefetto.

(61) CICCIA, pag. 960-61.

Diversi fattori generali giocarono un loro ruolo in questa riforma: *a)* il miglioramento delle comunicazioni, che permetteva ai Prefetti di controllare le proprie province senza l'ausilio dei Sottoprefetti; *b)* gli intensificati controlli dello Stato sulle amministrazioni locali per mezzo della soppressione dell'opposizione politica, il sistema delle nomine dal centro, in luogo delle elezioni, e la creazione di funzionari prefettizi stabili (gli ispettori provinciali o i Vice-prefetti ispettori) responsabili delle continue ispezioni sulle attività delle amministrazioni locali (a norma del regio decreto del 23 ottobre 1925, n. 2113); *c)* il bisogno di aumentare il personale della carriera prefettizia, senza aggravii di bilancio; *d)* la tradizionale critica rivolta alle sottoprefetture di costituire degli inutili intralci; *e)* le occasionali divergenze tra i Prefetti ed i Sottoprefetti in merito alla valutazione di situazioni locali, che richiedevano una decisione da parte degli organi centrali; *f)* la possibilità politica di abolire le sottoprefetture in un regime dittatoriale senza dover dar peso alle proteste delle città, private di introiti e di prestigio; *g)* l'abolizione delle elezioni e quindi la inutilità di mantenere i Sottoprefetti quali agenti elettorali; *h)* il desiderio di arrestare l'accrescersi delle grandi città con la creazione di un numero sempre maggiore di centri di richiamo; *i)* la possibilità di soddisfare un maggior numero di segretari del partito, ansiosi di essere nominati Prefetti (62).

Particolari fattori contribuirono alla creazione di alcune province, come per esempio, Bolzano. Una provincia a sé stante venne ricavata dalla più vasta provincia di Trento al fine di isolare la popolazione di lingua tedesca e quindi attuarne la « italianizzazione ». In tal modo la minoranza di lingua tedesca (in maggioranza nella nuova provincia) poteva essere tenuta sotto più stretto controllo da parte degli uffici amministrativi e politici del regime. La creazione di molti uffici statali locali avrebbe accresciuto le dimensioni e l'influenza della minoranza italiana (63).

Due altre province vennero create, negli anni 1930, Littoria ed Asti (1934-35). Il capoluogo di Littoria era una città completamente nuova, eretta nel cuore della bonifica pontina. Il nome si ispirava al simbolo più tipico del fascismo, ossia i fasci portati dai littori

(62) MALINVERNO, pag. 148; SALVATORELLI e MIRA, *Storia*, pag. 356, 391-94; Ministero per la Costituente, *Relazione*, 2, 382-88; ARTURO LENTINI, *L'Amministrazione locale*, (2ª ed., Como, 1953), pag. 21-22.

(63) TAMARO, 2, 163-64.

romani. Infine, nel 1939, le quattro province create in Libia, vennero assimilate a quelle della madre patria, formando così un numero totale di 98 province all'inizio della seconda guerra mondiale. Una provincia, Caserta, venne invero assorbita dalla provincia di Napoli nel 1927.

I molti e profondi cambiamenti nelle istituzioni delle amministrazioni locali determinarono la necessità di elaborare un nuovo testo unico della legge provinciale e comunale, promulgata col decreto reale 3 marzo 1934, n. 383. Secondo la nuova legge i Prefetti ebbero la potestà di riesaminare le deliberazioni delle amministrazioni locali, non soltanto dal punto di vista delle legittimità, ma anche da quello del merito o opportunità, con facoltà di ricorso al Ministro dell'interno. Ciò annullò ogni residua forma di autonomia che ancora restava alle province ed ai comuni. I poteri straordinari dei Prefetti vennero grandemente estesi: egli poteva ora applicare o non applicare le norme locali e nazionali, ed agire a sua discrezione in casi di necessità o di urgenza. Al tempo stesso, il partito riuscì ad assicurarsi 4 seggi su 9 nella G.P.A., essendo gli altri 5 seggi riservati ai funzionari di prefettura.

L'art. 19 della legge del 1934 diede una nuova definizione dei poteri prefettizi, richiamando la legge del 1926 e la circolare ai Prefetti del 1927.

L'articolo diceva testualmente:

« Il Prefetto è la più alta autorità dello Stato nella provincia. Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo.

Al Prefetto fa capo tutta la vita della provincia, che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive.

Il Prefetto provvede ad assicurare, in conformità alle generali direttive del Governo, unità d'indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli enti locali, coordinando l'azione di tutti gli uffici pubblici e vigilandone i servizi, salvo quelli riflettenti l'amministrazione della giustizia, della guerra, della marina, della aeronautica e delle ferrovie.

Esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi e promuove, ove occorra, il regolamento di attribuzioni fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria.

Adotta, in caso di necessità o d'urgenza, i provvedimenti che crede indispensabili nel pubblico interesse.

Vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e sul relativo personale, ferme restando le norme generali sullo

stato giuridico dei dipendenti dello Stato e salvo le eccezioni di cui al terzo comma del presente articolo.

Ordina le indagini che ritiene necessarie nei riguardi delle amministrazioni sottoposte alla sua vigilanza.

Invia appositi commissari presso le amministrazioni degli enti locali per compiere, in caso di ritardo od omissione da parte degli organi ordinari, atti obbligatori per legge, o per reggerle qualora non possano, per qualsiasi motivo, funzionare.

Tutela l'ordine pubblico e soprintende alla pubblica sicurezza: dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate.

Presiede il Consiglio di prefettura e la Giunta provinciale amministrativa».

Sotto il fascismo, i Prefetti avevano raggiunto l'apice del potere e del prestigio. Per mezzo loro, la dittatura estendeva il suo controllo ad ogni aspetto della vita italiana e portava a termine le sue episodiche «battaglie» per plasmare il popolo italiano ed il paese tutto sul modello dell'impero romano. Per mezzo di essi, la dittatura guidava la stampa ed attuava il conformismo politico, italianizzava la toponomastica tedesca a Bolzano, e confiscava le proprietà degli ebrei, a norma delle leggi razziali del 1938, modificava i nomi delle strade ritenuti offensivi ed impediva ai contadini di emigrare nelle città, reprimeva le agitazioni determinate dalle acute ristrettezze economico-sociali ed amministrava una giustizia politica piuttosto sommaria, propagandava «le opere del regime» e largheggiava in agevolazioni a favore della classe media dirigente e delle classi benestanti (64).

Ma se il fascismo rese i Prefetti potenti in provincia, esso ne profitò pure per assicurarsene l'obbedienza al Dittatore.

Il Prefetto continuava a lavorare, giusta le parole di un Prefetto di carriera in servizio durante questo periodo, nello stesso «teatro stipato di ambizioni e di raccomandazioni», per eseguire la stessa «arlecchinata *in delirium*» come prima del fascismo. Ma sotto la dittatura, questo stesso funzionario rivela, i Prefetti erano tenuti sotto la sorveglianza di diversi altri funzionari: 1) il comandante dei carabinieri della provincia, il quale riferiva direttamente al comando generale del corpo, che a sua volta, riferiva direttamente al Duce; 2) il questore o capo della polizia

(64) Michele LA TORRE, *Prefetti e prefetture*, in *L'Amministrazione Italiana*, 3 (1948), 311.

della provincia, spesso di nomina politica, il quale riferiva direttamente e personalmente al capo della polizia (già Direttore generale della P.S. presso il ministero dell'interno); quest'ultimo, a sua volta, malgrado l'opposizione del sottosegretario di Stato all'interno, riferiva direttamente a Mussolini; 3) gli ispettori regionali dell'O.V.R.A. o polizia politica segreta, con le migliaia di informatori posti in ogni ufficio pubblico e privato, sui treni e sugli autobus, nelle fabbriche ecc., i quali riferivano direttamente al capo della polizia di Roma ed erano indipendenti dalle Prefetture e dal questore; 3) gli uffici di investigazione politica regionali e provinciali della milizia (M.V.S.N.), i quali riferivano direttamente al loro comando generale, che, a sua volta, aveva accesso diretto al Duce; 5) il segretario federale del partito, spesso bramoso di sostituirsi nella carica al Prefetto, il quale riferiva direttamente al Segretario nazionale del partito, che, a sua volta, aveva anch'egli diretto accesso alla persona del dittatore; e 6) i confidenti dello stesso capo della polizia (65).

Questa sorveglianza e la intenzionale instabilità della carica prefettizia, avevano in un certo senso effetto negativo, in quanto i Prefetti divennero restii a riferire a Roma tutto ciò che potesse dispiacere al partito o a Mussolini, o che potesse esporli ad accuse di scarso entusiasmo verso la politica governativa o addirittura di antifascismo. Essi, quindi, tendevano a rendere plausibili le reazioni ai provvedimenti del Governo, e ad evitare di riferire il crescente malumore nei riguardi della corruzione del partito verso la fine del 1930 e del generale sgomento per l'entrata dell'Italia nella seconda guerra mondiale (66).

(65) Domenico SOPRANO, *Prefetture*, in *Il Corriere amministrativo*, 14, (1958), pag. 480-81.

(66) LETO, pag. 147-48; Arturo LENTINI, *Prefetti e Prefetture*, in *Il Corriere amministrativo*, 4 (1948), pag. 1020-22.