

8. *Il rapporto centro-periferia*

Secondo Ettore Rotelli, «quella che pure passa alla storia come la prima riforma fascista della legge comunale e provinciale, cioè il decreto 30 dicembre 1923, n. 2839», non introdusse affatto «modifiche significative» al testo unico del 1915, ma si collocò in piena continuità con gli indirizzi dell'età liberale, semmai apportandovi un perfezionamento tecnico<sup>191</sup>.

Si verificò cioè in questo settore qualcosa di analogo a quanto accadde nella più generale politica della pubblica amministrazione. Come le riforme De Stefani del 1923-24 non avevano fatto altro che rafforzare le tendenze autoritarie già latenti nell'ordinamento precedente ma senza configurare una riforma propriamente fascista dell'amministrazione, così una riforma propriamente fascista degli ordinamenti locali non ci fu. Il fascismo utilizzò invece, in quel periodo (e a piene mani), gli strumenti che l'ordinamento già metteva a sua disposizione: nel solo 1923 furono sciolti 561 consigli comunali (281 l'anno precedente), con ampio ricorso all'istituto del commissario straordinario, figura-chiave attraverso la quale il nuovo regime, sfruttando il canale della burocrazia tradizionale, affermò la sua capacità di controllo delle istituzioni locali<sup>192</sup>.

Più «fascista», indubbiamente, fu l'istituzione del pode-

<sup>191</sup> E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in Id., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978, pp. 177 ss.

<sup>192</sup> Cfr. ora L. Ponziani, *Il fascismo dei prefetti. Amministrazione e politica nell'Italia meridionale. 1922-1926*, Catanzaro, Meridiana Libri, 1995. In generale N. Tranfaglia, *La prima guerra mondiale e il fascismo*, cit., pp. 503-504.

stà, sopravvenuta qualche anno dopo<sup>193</sup>. La riforma podestarile voleva colpire (come si leggeva in uno dei tanti *vademecum* che circolarono allora nei comuni) «il falso concetto dell'autonomia locale», l'idea che «il potere locale venisse rivolto contro lo Stato»<sup>194</sup>; ma era evidente che essa si rivolgeva anche contro il concetto di democrazia comunale, contro l'idea dell'autodeterminazione da parte della comunità locale. Ripescando un nome che stava nelle tradizioni italiane del Rinascimento, la legge del 1926 prevedeva la nomina per decreto reale di un podestà, «attuandosi il sistema della nomina dall'alto, in considerazione che il Comune è un organo del grande meccanismo statale, in armonia del quale deve esplicare le sue funzioni»<sup>195</sup>. Il podestà era un funzionario onorario (dunque un non professionista della politica), scelto tra persone che, per le origini e la lunga residenza nel comune, apparissero idonee a svolgere la funzione. Durava in carica per almeno 5 anni con possibilità di conferma e eventuale revoca da parte del prefetto. Accanto al podestà la legge del 1926 istituì la consulta municipale, composta di cittadini, in numero diverso a seconda delle dimensioni del comune (ma non inferiore a 6), nominati per decreto prefettizio 1/3 direttamente a discrezione del prefetto e 2/3 su designazione degli enti economici, dei sindacati e delle associazioni locali. Al podestà venivano attribuite le funzioni «che la legge comunale e provinciale conferisce al sindaco, alla Giunta e al Consiglio comunale», lasciando alla consulta funzioni meramente consultive.

L'intero impianto dei rapporti centro-periferia com'era andato assestandosi nei primi sessant'anni di vita unitaria si modificò così radicalmente: «al sistema dell'elettività, della

<sup>193</sup> La legge 4 febbraio 1926, n. 237, si applicò tuttavia inizialmente solo ai comuni con popolazione sino ai 5.000 abitanti (in termini di popolazione interessata – fa notare Rotelli – poco meno di 14 milioni di abitanti sui quasi 40 che costituivano la popolazione nazionale) mentre solo qualche mese dopo, con il Rdl 3 settembre 1926, n. 1910, sarebbe stata estesa a tutti i comuni del Regno (E. Rotelli, *Le trasformazioni*, cit., p. 192).

<sup>194</sup> S. Molinari, *Il Podestà e la Consulta Municipale*, Milano, Pirola, 1926, p. 15.

<sup>195</sup> Così un altro dei tanti libri-*vademecum* sul comune fascista, G. Castagnetti, *Il Podestà e la Consulta municipale*, Napoli, Libreria del goliardo, 1928, p. 30.

molteplicità e della distinzione formale degli organi municipali venne sostituito quello della designazione dall'alto e della concentrazione di tutti i poteri in un organo unico»<sup>196</sup>. Formalmente il comune restava «ente autarchico», dotato di personalità giuridica; ma nella sostanza il regime podestarile sanciva l'ingerenza diretta del potere centrale sulle autonomie locali. Era il tentativo – concretamente realizzato sul terreno istituzionale – di risolvere il secolare problema nazionale della incomunicabilità fra centro e periferia e di risolverlo dall'alto, integrando autoritariamente la società locale nelle politiche centrali dello Stato<sup>197</sup>.

Nel 1928 si provvide a una riforma analoga a quella podestarile anche per le province. Anche in questo caso si scelse la via della nomina governativa degli organi amministrativi locali: la legge 27 dicembre 1928, n. 2962, stabilì che la provincia fosse retta da un preside, nominato con decreto reale per 4 anni e riconfermabile; e dal rettorato, «organo collegiale di amministrazione attiva e consultiva composto di membri, ordinari e supplenti, nominati dal ministro dell'Interno per 4 anni»<sup>198</sup>.

La compressione delle autonomie locali ebbe infine un completamento nella statizzazione dei segretari comunali (Rdl 17 agosto 1928, n. 1959), che «da organo nominato e dipendente del Comune diventava(no) organo nominato e dipendente dallo Stato»<sup>199</sup>: un'accentuazione del sistema dei con-

<sup>196</sup> A. Aquarone, *L'organizzazione dello stato totalitario*, cit., pp. 84-85.

<sup>197</sup> Un modello particolare fu quello adottato per Roma con il Rdl 28 ottobre 1925, n. 1949, che istituì un Governatorato di Roma, attribuendogli funzioni e poteri che la legislazione attribuiva precedentemente al comune. Cfr. A. Parisella, *Dal fascismo alla Resistenza: continuità e mutamento*, in *La capitale e lo Stato. Governo centrale e poteri locali a Roma 1870-1990*, Roma, Kairos, 1992, pp. 45 ss. Il tema delle forme istituzionali e organizzative speciali per l'amministrazione delle capitali era già stato posto nel dibattito dell'età giolittiana: cfr. L. Ferraris, *La Capitale ed il suo ordinamento. Studio di scienza amministrativa*, Torino, Fratelli Bocca, 1912. A Napoli, nello stesso periodo, fu scelta la soluzione di costituire un Alto Commissariato (riprendendo l'istituto dall'esperienza del Commissariato civile per la Sicilia del 1896, ma con poteri differenti): cfr. Rdl 15 agosto 1925, n. 1636.

<sup>198</sup> Cfr. la voce *Provincia* scritta da R. Vuoli per il *Dizionario di politica*, cit., 1942, vol. III, pp. 571-73 (la cit. a p. 572).

<sup>199</sup> E. Rotelli, *Le trasformazioni*, cit., p. 195.

trolli (nel 1928 fu riformata la stessa giunta provinciale amministrativa) e soprattutto la ferrea centralizzazione della spesa pubblica servirono ad accentuare il processo in atto. Le spese degli enti locali territoriali in percentuale delle spese della pubblica amministrazione, che avevano costituito nel 1912 il 27,76% e nel 1928 si erano attestate sul 24,05%, scesero drasticamente negli anni trenta intorno al 14/15% (il 14,01% nel 1939)<sup>200</sup>.

La normativa sulla finanza locale rappresentò il terreno concreto nel quale si giocò durante il ventennio fascista il rapporto tra centro e periferia. Una serie di provvedimenti dei primi anni venti aprì la strada al nuovo testo unico della finanza locale: un decreto del 1928 nominò una commissione tecnica (da rilevare come a dirigerla fosse il solito Alberto Pironti, vero uomo-chiave anche di tutta la politica di riforma degli enti locali) che nel 1930 presentò i risultati del suo lavoro, tradotti poi nel disegno di legge 16 maggio 1930, n. 590. La discussione nei due rami del Parlamento si concluse con l'approvazione della legge 3 luglio 1930, n. 1004, con la quale fu conferita al Governo la delega per l'emanazione del testo unico, «previo parere di una commissione parlamentare composta di nove deputati e nove senatori»<sup>201</sup>. Il testo unico sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, sarebbe entrato in vigore dal 1° gennaio 1932.

Come chiarisce Rotelli, questo primo risultato, che non implicò tuttavia «una tregua normativa in materia», avrebbe a sua volta dato luogo a una serie di successivi interventi<sup>202</sup>:

<sup>200</sup> E. Luzzati e R. Portesi, *La spesa pubblica*, cit., p. 440.

<sup>201</sup> E. Rotelli, *Le trasformazioni*, cit., p. 207.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 208. Rotelli ricorda il Rdl 26 maggio 1932, n. 610, contenente disposizioni per l'eliminazione dei disavanzi delle province, che destinò loro un fondo di sessanta milioni; il Rd 2 marzo 1933, n. 32; il Rdl 1 giugno 1933, n. 691; il Rd 5 giugno 1933, n. 708; il Rd 4 agosto 1933, n. 1110, con norme integrative agli articoli 104 e 182; il Rdl 18 dicembre 1933, n. 1737, convertito nella legge 5 febbraio 1934, n. 178, che soppresse il fondo di integrazione dei bilanci provinciali, variando i limiti della sovrimposta fondiaria; il Rd 15 gennaio 1934, n. 254; il testo unico della legge comunale e provinciale (Rd 3 marzo 1934, n. 383) che abrogò alcuni articoli del testo unico della finanza locale; il Rdl 18 ottobre 1934, n. 1654, sull'alleviamento di alcuni oneri debitori degli enti locali; il Rdl 2 dicembre 1934, n. 1998, sulla riduzione del tasso di interes-

In questo modo inconcludente si va avanti fino alla vigilia del 25 luglio. Al termine dell'esercizio 1938-39 il duce impone a comuni e province il divieto assoluto di procedere per un quinquennio, alla esecuzione di opere pubbliche straordinarie e di contrarre mutui. Ma il 26 aprile 1940 il sottosegretario Buffarini Guidi deve dichiarare di fronte all'assemblea plenaria della Camera dei fasci e delle corporazioni che la politica finanziaria degli enti locali, benché si sia «uniformata esattamente alle drastiche direttive segnate a suo tempo dal Duce», «non ha dato risultati eccezionalmente favorevoli»<sup>203</sup>.

Restando a una valutazione generale, nell'ordinamento finanziario codificato nel 1931 risultò cruciale il sistema dei «fondi di integrazione» (lo Stato interveniva, discrezionalmente, a integrare le entrate dell'ente locale), che si accompagnò ad una netta riduzione dell'autonomia tributaria di comuni e province (che tuttavia non fu completamente abolita, come chiedeva una linea di riforma intransigentemente centralistica). La dottrina dell'epoca non mancò di ricondurre questa dipendenza finanziaria dallo Stato alla natura di «potere delegato» caratteristica dell'autarchia<sup>204</sup>. A questa stessa formulazione teorica venne ricondotta la progressiva estensione delle «spese obbligatorie», con automatica riduzione di quelle «facoltative»: i comuni e le province, così, erano sempre più schiacciati nella loro funzione di articolazioni esecutive di politiche economiche decise al centro.

Un cenno va dedicato infine al tema dei controlli. Anche qui il fascismo non fece che enfatizzare una linea antiautonomistica già fortemente presente nell'ordinamento dello Stato liberale. Scrive in proposito Rotelli:

La dinamica che caratterizza la legislazione fascista successiva segue una linea di sviluppo costante: ogni volta che si dà un colpo

se per i mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti; nonché il Rdl 21 gennaio 1935, n. 29, in materia di estimi e imponibili catastali.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 211.

<sup>204</sup> Sul concetto di «autarchia», così come si era venuto formando sin dal dibattito giuridico di fine Ottocento (specie ad opera di Santi Romano) cfr. G. Cianferotti, *La nozione di autarchia nella storia della dottrina amministrativistica italiana*, in «Rivista storica italiana», CVI (1994), n. 3, pp. 735 ss.; un'efficace puntualizzazione in E. Gustapane, «Autarchia». *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1980, n. 1, pp. 200 ss.

all'autogoverno, si accentuano anche i controlli, negando al tempo stesso, o cercando di negare, che in proposito siano state compiute innovazioni<sup>205</sup>.

Il sistema adottato sarebbe infatti stato quello di accoppiare il controllo da parte della giunta provinciale amministrativa a quello prefettizio («come approvazione nei comuni fino a 20.000 abitanti, come approvazione tutoria in certi casi e come visto di legittimità in certi altri nei comuni da 20.000 a 100.000 abitanti, come mero visto di legittimità nei comuni restanti»)<sup>206</sup>. E nel 1928, con la riforma della provincia e il nuovo ordinamento della giunta provinciale amministrativa (L. 21 dicembre 1928, n. 2123), sarebbe stata mutata la composizione dell'organo di controllo a vantaggio dei membri di origine burocratica.

Nel 1934, infine, venne varato il nuovo testo unico delle leggi comunali e provinciali. L'iter preparatorio fu affidato, come di norma, alla burocrazia del Ministero dell'Interno. Una delega del Parlamento consentì al Governo di istituire una commissione di riforma presieduta per l'ultima volta dall'ormai vecchio ma sempre attivissimo Alberto Pironti. La commissione produsse un testo di notevole perfezione tecnica (mise a frutto una competenza amministrativa a sua volta ereditata dalla migliore tradizione burocratica italiana), che solo in parte (al di là delle ovvie dichiarazioni di principio) può essere definito come «fascista». Quanto ai controlli, la figura e i poteri del prefetto ne uscirono fortemente potenziati (nel senso anticipato del resto dalla celebre circolare di Mussolini del 5 gennaio 1927); cambiò ancora la composizione della giunta provinciale amministrativa con l'inclusione di altri tre membri di designazione Pnf; fu abolita la distinzione tra visto di approvazione e visto di legittimità sulle deliberazioni podestarili, sottoposte ad un unico visto di esecutività (nel quale si ricomprendeva l'esame di merito); furono assoggettati i bilanci dei comuni alla giunta provinciale amministrativa anche quando questi non eccedessero la sovrimposta<sup>207</sup>. La legge insomma rendeva ancora

<sup>205</sup> E. Rotelli, *Le trasformazioni*, cit., p. 223.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>207</sup> La legge fu seguita, in questo campo, da ulteriori provvedimenti: il

più stretto il legame tra Ministero dell'Interno-Direzione generale dell'amministrazione civile (e prefetto) da una parte, e comune o provincia dall'altro.

La scelta fundamentalmente centralistica che caratterizzò le istituzioni fasciste (una scelta che era insita nella stessa idea fascista di «nazione») non escluse tuttavia che nel ventennio si sviluppassero forme larvate di decentramento burocratico, anche per rispondere ad una richiesta di spazi proveniente dalla periferia del sistema economico-sociale. Come ha osservato Roberto Ruffilli, «una peculiare evoluzione si verifica per l'impostazione stessa della regionalizzazione dell'intervento e dell'attività statale in genere, con l'emergere a partire dal 1932 del problema della "programmazione" e della "pianificazione" dell'attività pubblica»<sup>208</sup>.

Nel decennio 1932-42, in particolare dopo il secondo convegno di Ferrara di studi sindacali e corporativi e la sconfitta di Ugo Spirito e della sua tesi della «corporazione proprietaria»<sup>209</sup>, il tema dell'economia di piano e della partecipazione alla sua elaborazione ritornò almeno in tre distinte occasioni al centro del dibattito politico-economico: anzitutto nel 1933-34, quando la legge sui consorzi obbligatori, la costituzione dell'Imi, la creazione dell'Iri o la stessa legge per l'autorizzazione sui nuovi impianti industriali furono interpretate, dai corporativisti più radicali, come «i primi passi concreti verso la realizzazione di un Piano»<sup>210</sup>; poi quan-

Rdl 7 agosto 1936 introdusse l'autorizzazione ministeriale per istituire nuovi tributi; la L. 10 giugno 1937, n. 1402, modificò il controllo sugli atti dei comuni capoluogo di provincia (cfr. E. Rotelli, *Le trasformazioni*, cit., pp. 226-27).

<sup>208</sup> R. Ruffilli, *La questione regionale*, cit., p. 415.

<sup>209</sup> Cfr. Ministero delle Corporazioni, *Atti del secondo convegno di studi sindacali e corporativi*. Ferrara, 5-8 maggio 1932, voll. I-III, Roma, Tipografia del Senato, 1932. Sul punto esiste ormai una vasta letteratura storiografica. Cfr., in generale, A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 198-201; R. De Felice, *Mussolini il duce*, vol. I, *Gli anni del consenso*, cit., pp. 14-16; E. Zagari, *Introduzione* a O. Mancini, F.D. Perillo e E. Zagari, *Teoria economica e pensiero corporativo*, vol. I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982, pp. 44-52; F. Perfetti, *Ugo Spirito e la concezione della corporazione proprietaria al convegno di studi storici e corporativi di Ferrara del 1932*, in «Critica storica», giugno 1988, pp. 202-43.

<sup>210</sup> Così si era espresso F.M. Paces, *Verso un piano economico-corporativo*, in «Critica fascista», XI, n. 6, 15 marzo 1933, pp. 103-104 (cfr.



do, nel marzo 1936, Mussolini parlò del «piano regolatore della economia italiana nel prossimo tempo fascista», collegando il concetto di piano alla «ineluttabilità che la Nazione sia chiamata al cimento bellico»<sup>211</sup>; infine, e con maggiore insistenza, in coincidenza con le esigenze di centralizzazione e pianificazione connesse all'economia di guerra<sup>212</sup>. Nel 1942-43, proprio nello scorcio finale dell'esperienza fascista, l'Istituto fascista di cultura avrebbe promosso un convegno di studi, riservato e poco propagandato sulla stampa, appunto sul tema del «piano economico», affidandone la relazione introduttiva ad un provocatorio Paolo Fortunati; e ancora una volta i temi dell'economia programmata e del decentramento si sarebbero strettamente intrecciati<sup>213</sup>.

Un campo nel quale il tema della pianificazione regionale apparve di grande attualità fu quello urbanistico. La legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali pose al centro dell'intervento in quel settore «piani territoriali paesistici» volti a tutelare i paesaggi in tutte le loro implicazioni. Le Sovrintendenze regionali alle antichità e alle belle arti, titolari della redazione dei piani, avrebbero dovuto

anche la nota redazionale firmata da Giuseppe Bottai alla p. 105). Ulteriori speranze erano state accese nel 1934 dalla legge sulle corporazioni.

<sup>211</sup> F.M. Paces, *Dopo il discorso di Mussolini. Punti fermi e discussioni aperte*, in «Critica fascista», XIV, n. 12, 15 aprile 1936, pp. 177-78. Aveva scritto in quell'occasione Paces, commentando il passaggio del discorso mussoliniano: «Piano regolatore: e l'espressione, derivata dalla scienza della costruzione delle città, segna, con nitida analogia, i limiti che il piano dovrà porsi: linee di insieme, tracciate in un quadro unico, in cui tutte le forze economiche dovranno venir comprese e armonizzate. Non un programma di produzione, con quantità e tempi fissati fino agli ultimi dettagli, sul tipo dei "budgets" aziendali o (ch'è la stessa cosa, su più vasta scala) dei piani quinquennali bolscevichi: ma piuttosto un programma organico della capacità di produzione nazionale».

<sup>212</sup> Cfr., in particolare, G. Carli, *Dell'economia pianificata*, in «Civiltà fascista», 1942, pp. 680-86; e di seguito N.R., *Schema di un piano minimo di costruzione postbellica, ibidem*, pp. 687-95. Sull'intera discussione intorno alla pianificazione cfr. C. Dami, *Il pensiero degli economisti italiani contemporanei sul collettivismo*, in «Società», I, 1945, n. 1-2, specialmente pp. 216-23.

<sup>213</sup> G. Melis, *Il primo convegno dei gruppi scientifici dell'Istituto nazionale di cultura fascista su «Il Piano Economico» (novembre 1942). La relazione di Paolo Fortunati e l'intervento di Ugo Spirito*, in «Annali della Fondazione Ugo Spirito», 1993, V, pp. 155 ss.

to realizzarli appunto tenendo conto della dimensione regionale<sup>214</sup>. Ma fu soprattutto la legge urbanistica (L. 14 agosto 1942, n. 1450) che consacrò, «almeno dal punto di vista giuridico-formale, la decisa scelta governativa a favore del livello regionale per l'organizzazione della "pianificazione"»<sup>215</sup>. Con la nuova legge infatti si prevedevano «piani territoriali di coordinamento» urbanistico di dimensione anche regionale, e ciò in nome del «decentramento dei pubblici poteri». Presso gli uffici compartimentali-regionali del Ministero dei Lavori Pubblici si istituivano perciò delle «sezioni» urbanistiche apposite, col compito di promuovere, vigilare e coordinare l'attività urbanistica nelle rispettive circoscrizioni. Al centro, presso il Ministero, un gruppo di studiosi e tecnici (professori di architettura come Cesare Valle) fu chiamato a coordinare l'applicazione della legge<sup>216</sup>.

Il nuovo quadro, che per molti versi rimandava ancora una volta ai più complessi problemi di governo di una società di massa quale era ormai l'Italia degli anni trenta e quaranta, non restò senza conseguenze sull'amministrazione. È vero che in parte il fascismo dovette scontare, proprio su questo terreno dei rapporti centro-periferia, il carattere contraddittorio che gli era stato proprio sin dal dopoguerra, riconoscendo ai tradizionali gruppi di potere del Mezzogiorno (sia pure vestiti nell'occasione in camicia nera) una autonomia di fatto nella gestione di quelle società locali: sicché si può ben dire che Mussolini si fosse anch'egli – come constatò Carlo Levi nella sua «scoperta» del Sud – «fermato a Eboli». Ma è altrettanto vero che nel ventennio fascista numerose nuove reti di collegamento e di integrazione vennero a unire il centro con le province.

Il partito fascista stesso, innanzitutto (con i corollari del sindacato, del dopolavoro, dell'organizzazione ricreativa e sportiva), si articolò come un'immensa macchina organizzativa, dotata di una notevole capacità di mobilitazione anche periferica (sebbene si possa discutere sulla reale incidenza di

<sup>214</sup> R. Ruffilli, *La questione regionale*, cit., p. 417.

<sup>215</sup> *Ibidem*.

<sup>216</sup> Valle fu nominato ispettore generale: cfr. ACS, Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo, V, Affari della commissione centrale per l'epurazione, 2. 2.

questo processo di politicizzazione diffuso: che era – comune – il primo su base nazionale nella storia dell'Italia unita)<sup>217</sup>: collocando i suoi terminali al livello della provincia e del comune, il partito, e il segretario federale in particolare, divennero il tramite di processi di integrazione individuali (promossero anche, in parte, un ringiovanimento della classe dirigente nazionale) e di una continua attività di traduzione nelle realtà locali delle parole d'ordine del regime.

Un secondo reticolo di collegamento fu rappresentato dai grandi enti pubblici nazionali, dei quali ci si occuperà meglio tra breve (cfr. par. 9): la sede provinciale dell'Inps costruita in ogni capoluogo secondo criteri uniformi di visibilità edilizia, ad esempio, costituì negli anni trenta non solo un nuovo centro amministrativo ma il punto di coagulo di quella domanda di previdenza e di assistenza che fu caratteristica delle trasformazioni allora in atto nel rapporto Stato-cittadini.

Un terzo canale di collegamento fu, dopo il 1934, il sistema corporativo. Non tanto perché all'interno di questo sistema si assumessero effettivamente decisioni circa l'organizzazione e gli indirizzi della produzione (Sabino Cassese ha dimostrato come le grandi «pianificazioni degli anni trenta» fossero piuttosto opera di ristrette élites tecnocratiche legate ai grandi enti pubblici economico-finanziari del periodo: in tutti gli anni trenta, del resto, furono emanate solo 16 norme corporative)<sup>218</sup>, quanto perché negli organi corporativi locali e centrali (22 corporazioni, un Consiglio nazionale delle cor-

<sup>217</sup> Sono molto pertinenti, al proposito, le conclusioni cui è pervenuto nei suoi studi Paolo Pombeni, del quale cfr. in particolare *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984. Per una storia complessiva del Pnf cfr. E. Gentile, *Storia del Partito Fascista 1919-1922. Movimento e milizia*, Roma-Bari, Laterza, 1989 e *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995. Sul sindacato cfr. F. Perfetti, *Il sindacalismo fascista*, I, *Dalle origini alla vigilia dello Stato corporativo (1919-1930)*, Roma, Bonacci, 1988 e G. Parlato, *Il sindacalismo fascista*, vol. II, *Dalla «grande crisi» alla caduta del regime (1930-1943)*, Roma, Bonacci, 1989. Sul dopolavoro cfr. V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del dopolavoro*, Roma-Bari, Laterza, 1981.

<sup>218</sup> S. Cassese, *Corporazioni e intervento pubblico nell'economia*, in Id., *La formazione dello stato amministrativo*, cit., pp. 65 ss.

porazioni presieduto dal capo del Governo, un comitato corporativo centrale) avvenne uno scambio di uomini e di esperienze tra la realtà delle categorie economiche della provincia e il centro del complesso sistema corporativo.

La nuova situazione, complicando ulteriormente il quadro, indusse ad un obiettivo rafforzamento della figura del prefetto. Definito in una celebre circolare del 3 giugno 1923 l'«unico rappresentante dell'autorità (del) Governo nella Provincia», il prefetto fu dapprima utilizzato da Mussolini come l'essenziale contrappeso degli invadenti ras fascisti delle province. Ma dopo il 1926 (L. 3 aprile 1926, n. 669, sulla «estensione delle attribuzioni dei Prefetti») la supremazia del prefetto su tutte le altre cariche e autorità provinciali divenne il punto fermo di una politica più generale, volta a costruire quel particolare regime autoritario. Il titolo di «eccellenza», la precedenza nelle pubbliche cerimonie sui presidenti delle corti d'appello e sui comandanti generali dei corpi d'armata, la targa «Palazzo del Governo» imposta in tutti gli edifici adibiti ad ospitare le prefetture furono solo i segni esteriori di una nuova ascesa di ruolo e di prestigio della figura prefettizia, chiamata anche in via diretta (attraverso i periodici rapporti davanti al duce) ad una collaborazione personale con Mussolini<sup>219</sup>.

La fascistizzazione del corpo prefettizio, più volte evocata propagandisticamente, si svolse però in maniera ancora una volta ambigua: se da una parte furono nominati a più riprese dei prefetti dichiaratamente «fascisti» (secondo Fried «verso il 1935 circa la metà dei prefetti in servizio nelle province non erano di carriera») <sup>220</sup>, è anche vero che i prefetti-chiave del ventennio, cioè quelli nominati nelle situazioni più rilevanti e di prestigio, continuarono ad essere, essenzialmente, uomini dell'amministrazione. Si possono, a questo riguardo, citare due sommarie verifiche.

<sup>219</sup> In proposito resta fondamentale R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, cit., specie pp. 168-69.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 162. Fried utilizza qui i dati di E. Savino, *La nazione operante*, Novara, 1937. Cfr. anche, ora, P. Carucci, *Il Ministero dell'Interno: prefetti, questori e ispettori generali*, in *Sulla crisi del regime fascista (1939-1943)*, Venezia, Marsilio, 1986, pp. 21 ss., specie per il nuovo rapporto che venne a crearsi tra prefetti e questori.

La prima riguarda la mobilità dei prefetti nel ventennio 1922-1943 (naturalmente più elevata nelle prefetture più disagiate, meno in quelle delle grandi città): tra il novembre 1922 e il 25 luglio 1943 (cioè in circa 20 anni) si ebbero circa 10-11 «trasmutamenti» di prefetti per provincia<sup>221</sup>. La media testimonia una certa regolarità nelle permanenze in sede e in definitiva un ritmo di trasferimenti piuttosto regolare. La gestione della manovra dei prefetti non si discostò dunque, quanto a tempi e ritmi, da quella dei periodi precedenti.

Se poi si guarda ai funzionari che effettivamente tennero le redini delle principali prefetture, la tesi della fascistizzazione dei prefetti appare solo in parte suffragata dai dati. A Roma, della cui importanza per il regime non è necessaria alcuna prova, dopo Zoccoletti, che era stato addirittura direttore generale della Pubblica Sicurezza prima della nomina nel 1919, e che da quell'anno rimase prefetto della capitale sino al gennaio 1925, si succedettero Angelo Pesce (uomo della carriera, morto dopo solo un mese, nel 1925), Paolo D'Ancora (nobile, nato nel 1870, che era stato fatto prefetto da Nitti), Giovanni Garzaroli (pure del 1870, nominato anch'egli per la prima volta nel 1919 da Nitti), Francesco Montuori (del 1875, già segretario generale del Governatorato di Roma), Ernesto Perez (del 1876, nominato prefetto nel 1926), Filippo Manlio Presti (del 1882, alla sua prima sede)<sup>222</sup>. A Milano, dopo il già ricordato prefetto Lusignoli, si alternarono Saverio Nasalli Rocca (esponente di una famiglia di antiche tradizioni amministrative), Vincenzo Pericoli (nato nel 1862, funzionario di estrazione liberale), Giuseppe Siragusa (del 1872, nominato a suo tempo prefetto da Giolitti nel 1920), Bruno Fornaciari (nato nel 1881, entrato in carrie-

<sup>221</sup> Si utilizza qui M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato*, cit.; i prefetti considerati sono *esclusivamente* quelli nominati dal Governo presieduto da Mussolini; pertanto non si sono conteggiati coloro che al 28 ottobre 1922 erano già in sede mentre si sono inclusi solo i prefetti nominati sino alla data del 25 luglio 1943.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 577. Presti, che avrebbe retto la prefettura sino all'8 settembre 1943, per ritornarvi poi (dopo una breve parentesi) il 1° ottobre, in regime di occupazione tedesca, e restarvi sino al 5 gennaio 1944, è forse l'unico la cui carriera possa iscriversi nella categoria dei prefetti «fascisti».

ra nel 1903, nominato prefetto nel 1926 e destinato a Milano nel 1930, personaggio-chiave dell'amministrazione dell'Interno)<sup>223</sup>, Riccardo Motta (del 1878, nominato prefetto nel 1926), Giuseppe Marzano (del 1880, nominato nel 1930), Giovanni Battista Marziali (del 1895, nominato nel 1928 prefetto di Bolzano), Carlo Tiengo (del 1892, consigliere nazionale, che nel 1943, reduce dall'incarico milanese, sarebbe stato ministro per le Corporazioni) ed infine Oscar Uccelli (del 1894, nominato prefetto nel 1929). Solo Tiengo e Uccelli (e forse Presti e Marziali) potrebbero forse collocarsi nella categoria dei prefetti legati al partito; gli altri, anche i più giovani, provenivano in genere dalle file della carriera, erano stati viceprefetti o funzionari nell'amministrazione centrale dell'Interno.

<sup>223</sup> Su di lui cfr. ora la bella voce biografica curata da M.L. D'Autilia in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, in corso di stampa (ringrazio l'autrice per avermi consentito di visionare le bozze).