

Il terreno sul quale apparve evidente la perfetta padronanza giolittiana della macchina amministrativa fu però quello della gestione dei prefetti. Le direttive di Giolitti ministro dell'Interno ai prefetti, scritte di suo pugno in uno stile essenziale, asciutto, inequivocabile, costituiscono un esempio eloquente di comunicazione burocratica moderna; così come i rapporti prefettizi, ulteriormente costretti nel rigido schema predisposto dal Ministero, rappresentano fonti informative di eccezionale pregnanza ed efficacia. Eppure le cosiddette «briglie corte» con cui, all'epoca, furono guidati i prefetti non implicarono, a quanto sembra, una radicale sovversione dei criteri tradizionali delle designazioni né uno sconvolgimento delle carriere di un ceto prefettizio formatosi per lo più nei precedenti decenni. Le nomine giolittiane estranee alla carriera, ad esempio, furono ridottissime. Assumendo i prefetti delle sette principali città del Regno dal primo ministero Zanardelli-Giolitti (insediatosi il 15 febbraio 1901) sino all'ultimo governo Giolitti dell'anteguerra (il ministero «lungo», 30 marzo 1911-21 marzo 1914), si ricava il seguente specchio (tab. 3.1):

TAB. 3.1. *Prefetture. Nomine nelle principali città italiane nel periodo 1901-14<sup>1</sup>*

*Bologna:* Caravaggio (1 settembre 1898-16 marzo 1902, a riposo per anzianità); Ferrari (16 marzo 1902-16 luglio 1904); Dall'Oglio (1 luglio 1904-1 ottobre 1906); Dallari (1 ottobre 1906-16 agosto 1914).

*Firenze:* Winspeare (1 novembre 1900-1 febbraio 1904); Annaratone (1 febbraio 1904-1 marzo 1908); Cioja (1 marzo 1908-25 aprile 1915).

*Genova:* Garroni (16 luglio 1897-26 luglio 1911), Salvarezza (1 settembre 1911-16 novembre 1914).

*Milano:* Alfazio (1 gennaio 1900-1 agosto 1908); Panizzardi (1 agosto 1908-1 giugno 1915).

*Napoli:* Tittoni (1 settembre 1900-3 novembre 1903); Caracciolo di Sarno (10 dicembre 1903-1 ottobre 1907); De Seta (20 maggio 1909-12 febbraio 1911, deceduto); Ferri (16 maggio 1911-1 gennaio 1912); Sorce (1 gennaio 1912-16 maggio 1914).

*Palermo:* De Seta (1 settembre 1898-20 maggio 1909); Rovasenda (20 maggio 1909-1 marzo 1913); Cataldi (1 marzo 1913-31 luglio 1914, a riposo per anzianità).

*Roma:* Colmayer (16 febbraio 1900-1 marzo 1908); Annaratone (1 marzo 1908-1 agosto 1914).

*Torino:* Guiccioli (1 aprile 1898-1 luglio 1904); Gasperini (1 luglio 1904-1 ottobre 1907); Vittorelli (1 ottobre 1907-25 aprile 1915).

<sup>1</sup> Traggio i dati da M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato*, cit.; non sono riportati nella tabella i periodi di reggenza delle prefetture.

La «manovra dei prefetti» fu dunque, anche in età giolittiana, estremamente contenuta<sup>53</sup>.

Il periodo 1901-14 – si deve ricordare – conobbe tre sole interruzioni al lungo predominio giolittiano che lo doveva caratterizzare: la prima, fittizia, quando, dopo il ministero Zanardelli-Giolitti e il successivo ministero Giolitti del 1903-1905, il luogotenente giolittiano Fortis assunse la presidenza dal marzo 1905 al febbraio 1906 grazie al «passaggio di mano» del suo leader; la seconda, politicamente più rilevante, con il brevissimo ministero Sonnino del 1906 (dall'8 febbraio al 29 maggio); la terza, dopo il ritorno al potere di Giolitti (1906-1909), rappresentata dal secondo ministero Sonnino (11 dicembre 1909-31 marzo 1910) e dal successivo ministero Luzzatti (31 marzo 1910-30 marzo 1911). L'ultimo ministero Giolitti dell'anteguerra, tre anni esatti dal marzo 1911 al marzo 1914, avrebbe chiuso la cosiddetta età giolittiana.

Nessuna delle tre interruzioni, però, ebbe particolari conseguenze nelle prefetture delle città maggiori. E ciò vale anche per i successori di Giolitti: neppure la sua sostituzione con Salandra, avvenuta nel 1914, nel pieno delle manifestazioni del «maggio radioso» e in una delicata situazione politica che vedeva il leader di Dronero contrario all'intervento in guerra, comportò alcunché di nuovo, salvo forse il caso del prefetto Dallari a Bologna, sostituito quasi subito da Salandra con Vincenzo Quaranta, cioè con un funzionario che avrebbe lasciato quella sede solo per diventare, nel set-

<sup>53</sup> L'osservazione era già stata anticipata da R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, cit., p. 131 n., che metteva in rilievo l'immobilismo del quadro dei prefetti in contrasto con l'azione di guida costante messa in opera da Giolitti. Fausto Fonzi ha però di recente segnalato la lettera nella quale Giolitti dichiara la sua contrarietà a nominare prefetti anziani («chi ha già 60 anni con 40 anni di servizio») e lamenta l'assenza, in molti casi, delle qualità che fanno il buon prefetto: «attività grande, elasticità di mente, attitudine a comprendere nuove condizioni sociali, nuovi problemi, nuovi bisogni delle popolazioni» (il brano, tratto da una lettera di Giolitti a Tommaso Senise del 13 aprile 1902, è ripreso da G. Giolitti, *Lettere a Tommaso Senise*, a cura di S. Furlani, in «Nuovi annali della Facoltà di magistero dell'Università di Messina», II, 1984, p. 862; cfr. F. Fonzi, *I prefetti del regno d'Italia: dalla ricerca alla didattica della storia nell'Università: due esemplificazioni*, in *L'Archivio Centrale dello Stato. 1953-1993*, cit., p. 122 n.).

tembre 1919, direttore generale di Pubblica sicurezza<sup>54</sup>. Per quanto riguarda Giolitti, l'unico caso che merita d'essere segnalato per la sua singolarità fu quello di Tommaso Tittoni, che nel novembre 1903 lasciò la prefettura di Napoli per essere nominato ministro degli Affari Esteri<sup>55</sup>.

Colpisce invece il numero relativamente basso degli uomini impiegati nell'arco del quindicennio nel governo delle città maggiori: 22 in totale, dei quali 5 nati negli anni trenta (cioè vicini ai 70 anni d'età), 8 negli anni quaranta e gli altri nati tra il 1850 e il 1857. Garroni, che ebbe grande influenza a Genova, era del 1852 (cioè aveva 45 anni quando era stato chiamato nel 1897 a dirigere quella prefettura); Cioja, del 1857, aveva 51 anni quando gli era stata affidata la sede di Firenze; Tittoni, del 1855, era stato nominato prefetto di Napoli nel 1900, a 45 anni<sup>56</sup>. Nel complesso, pur nel quadro di una continuità di uomini se non di indirizzi, il giolittismo aveva dunque promosso, ma con cautela, alcuni degli esponenti della generazione dei quarantenni<sup>57</sup>.

Sorprende anche la lunga durata degli incarichi: 4 anni in sede i primi due prefetti di Firenze, addirittura 6 il loro successore; 14 anni Garroni a Genova (fu l'uomo-chiave del collegamento tra Giolitti e i siderurgici, specie negli anni difficili aperti con la crisi economico-finanziaria del 1907); 8 e 7 anni i due prefetti succedutisi a Milano; 11 anni De Seta a Palermo; rispettivamente 8 e 6 Colmayer e Annaratone a Roma; 8 anni Vittorelli a Torino. Trattandosi di sedi importanti, spesso in quel primo quindicennio al centro di vicende

<sup>54</sup> È di diversa opinione D. Bartoli, *L'Italia burocratica*, cit., p. 71: ma la «strage di prefetti» che egli addebita a Salandra, e che egli stesso colloca nel 1915, avvenne – se pure avvenne – oltre un anno dopo l'insediamento del nuovo governo antigiolittiano.

<sup>55</sup> G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, cit., p. 133.

<sup>56</sup> Per la verità Tittoni era stato nominato da Saracco, ma nel 1901 Giolitti, neo ministro dell'Interno, non solo l'aveva invitato a rimanere al suo posto ma l'aveva incluso nella lista dei nuovi senatori: cfr. T. Tittoni, *Nuovi scritti di politica interna ed estera*, con prefazione di Guido Mazzoni, Milano, Treves, 1930, specialmente pp. 214-15.

<sup>57</sup> Sui singoli prefetti del periodo sono da segnalare ancora: G. Padulo, *Un prefetto conservatore (1909-1925): Angelo Pesce*, in «Annali dell'Istituto italiano per gli studi storici», 1979-80, n. 6, pp. 299 ss.; V.G. Pacifici, *Angelo Annaratone (1844-1922). La condizione dei prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1990.

cruciali della lotta politica e sociale nazionale o dei processi di aggregazione della classe dirigente, si deve concludere che quei prefetti ebbero senza soluzione di continuità la fiducia politica sia di Giolitti che dei suoi avversari Sonnino e Luzzatti. Nessuno dei governi alternatisi al potere nel quindicennio volle dunque ricorrere a un'utilizzazione spinta del mezzo del «traslocamento» dei prefetti.

Il prefetto del primo quindicennio del secolo accrebbe le sue funzioni specialmente nei nuovi territori dell'ingerenza statale: fu il duttile strumento della politica di mediazione governativa nei conflitti del lavoro (divenendone spesso l'arbitro, almeno dichiaratamente neutrale), il puntuale rilevatore delle principali trasformazioni dell'economia, l'indispensabile punto di riferimento degli enti locali nell'epoca della nuova espansione delle loro funzioni sociali. In particolare l'applicazione delle nuove leggi varate a cavallo dei due secoli, sul lavoro delle donne e dei fanciulli, sull'emigrazione, sulla prevenzione infortunistica, sulle ferie obbligatorie (esordio di una legislazione sociale di modello tedesco che iniziava solo ora in Italia, con notevole ritardo) e la prima legislazione sulle pensioni operaie (1898, istituzione della Cassa Nazionale per l'invalidità e vecchiaia degli operai)<sup>58</sup> richiesero ai prefetti un'azione di vigilanza, controllo e repressione assolutamente inedita<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Un quadro completo della legislazione sociale in questo periodo è A. Cabrini, *La legislazione sociale (1859-1913)*, Roma, C.A. Bontempelli Editore, 1913. Fondamentale è M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984.

<sup>59</sup> Cfr. le osservazioni di G. Natale, *Giolitti e gli italiani*, Milano, Garzanti, 1949, prefazione di B. Croce, specialmente al cap. intitolato *Il prefetto amministrativo*.