

Non gli Alleati, dunque, ma i partiti e la burocrazia decisero per la continuità centralistica dello Stato<sup>90</sup>. L'offerta americana di una sorta di consulenza al Governo italiano sulla questione amministrativa (idea ricorrente nei documenti del 1944) fu lasciata sostanzialmente cadere; così come furono consapevolmente accantonate le possibili «alternative delle autonomie»<sup>91</sup> implicite nell'esperienza delle repubbliche partigiane e in generale nel modello di governo Cln che era stato

<sup>88</sup> *Ibidem*, 15822. La documentazione conservata in archivio consta di un carteggio e di tre documenti: una nota riassuntiva in italiano (intitolata «Italia») e due testi dattiloscritti rispettivamente intitolati «Italy. Reconstruction of Local Government» e «Local Government in Italy» (quest'ultimo è datato 2 agosto 1944).

<sup>89</sup> *Ibidem*, dalla Presidenza del Consiglio, Gabinetto, alla Commissione per la Riforma della pubblica amministrazione, Roma, 15 dicembre 1945. Sull'intero episodio ha fatto luce S. Volterra, *La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni, con particolare riguardo agli Stati Uniti*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, a cura di U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 223-25 (che trae le notizie dalla relazione alla Costituente di Innocenti e Torrente).

<sup>90</sup> Cfr. N. Gallerano, *L'influenza dell'amministrazione militare alleata sulla riorganizzazione dello Stato italiano*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, a cura di M. Legnani, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 87 ss.

<sup>91</sup> L'espressione è di Ettore Rotelli, del quale cfr. appunto *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche nell'Italia moderna*, cit. (in sintesi le considerazioni svolte nell'introduzione al volume).

adottato nelle zone liberate del Nord, dove i poteri erano stati affidati provvisoriamente dagli Alleati a prefetti «politici», designati dai Cln<sup>92</sup>. Anzi, di fronte alle potenzialità autonomistiche della situazione al Nord, il presidente del Consiglio Bonomi, preoccupatissimo, scrisse il 24 aprile 1945 una lettera ai comandi alleati per rivendicare come, «secondo l'ordinamento amministrativo vigente in Italia sin dal 1865», i prefetti dovessero essere «scelti normalmente fra i funzionari di carriera», concludendo con l'espressa richiesta che gli Alleati seguissero criteri «non politici» anche in occasione della imminente liberazione delle province del Nord<sup>93</sup>.

Il dualismo tra poteri derivanti dalla Resistenza e poteri derivanti dalla continuità dello Stato si sarebbe dovuto risolvere al più presto, e a vantaggio dei secondi<sup>94</sup>. Le tappe della «normalizzazione» furono infatti rapidissime. Il 2 giugno 1945 i leader dell'antifascismo, a Roma, si accordarono per dichiarare cessata l'attività (e quindi anche l'autorità) dei Cln, e ciò privò immediatamente della loro legittimazione prefetti «politici» e amministratori locali designati a suo tempo in base alle indicazioni dei Cln. Nello stesso mese il nuovo governo, di Ferruccio Parri, non interruppe (come forse ci si poteva attendere, data l'appartenenza «partigiana» del presidente) quella che appariva come una naturale evoluzione delle cose, che infatti si perfezionò con il successivo governo De Gasperi, quando la sostituzione dei prefetti «politici» con i prefetti di carriera, chiesta ufficialmente dai liberali in sede di trattative per la formazione del ministero, fu sancita dal Consiglio dei ministri.

L'istituto prefettizio riacquistò così, già alla fine del 1945, un rilievo fondamentale non solo nel campo delicatissimo dell'ordine pubblico ma anche in quello della gestione della ricostruzione<sup>95</sup>. Se ne ebbe una prima conferma quando, nel

<sup>92</sup> E. Rotelli, *La restaurazione post-fascista degli ordinamenti locali*, cit., pp. 272 e 275-76.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>94</sup> Sul dualismo cfr. soprattutto G. Quazza, *Resistenza e storia d'Italia. Problemi e ipotesi di ricerca*, Milano, Feltrinelli, 1976 (in particolare pp. 233 ss., su «l'autogoverno partigiano»).

<sup>95</sup> Cfr. M.S. Piretti, *Il rapporto Costituente-Paese nelle relazioni dei prefetti, nelle lettere alla Costituente e nella stampa d'opinione*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla As-*

novembre del 1946, De Gasperi convocò i prefetti a Roma per una serie di incontri con il Governo. Le riunioni, fissate tra il 19 e la fine del mese (in tre diverse sessioni riservate ai prefetti delle province dell'Italia settentrionale, centrale e meridionale), affrontarono in pratica le più urgenti questioni economiche e politiche del dopoguerra: «l'uso e l'abuso dell'art. 19 della legge comunale e provinciale, la vigilanza degli enti autarchici, l'ordine pubblico, la politica annonaria e gli ammassi, l'emigrazione clandestina, l'assegnazione delle terre incolte, gli enti di consumo e il mercato nero, gli enti di assistenza, ecc.»<sup>96</sup>. Partecipò ai lavori, oltre ai prefetti e ad un nutrito gruppo di dirigenti del Ministero dell'Interno, una delegazione di ministri e sottosegretari, chiamati ciascuno a dialogare sugli argomenti di propria competenza. Il tono informale e riservato degli incontri, con brevi introduzioni dei ministri e rapidi interventi dei prefetti, spesso in forma di dialogo con lo stesso De Gasperi, fecero di queste prime riunioni altrettante occasioni per la verifica dei rapporti centro-periferia all'indomani del referendum istituzionale. I prefetti – chiari De Gasperi sin nell'introduzione ai lavori – avrebbero dovuto costituire l'essenziale anello di collegamento tra la disordinata ma impellente domanda di governo proveniente dalla società del dopoguerra e l'azione pubblica. I problemi dell'approvvigionamento annonario, degli enti comunali di consumo, della ricostruzione delle industrie, dell'occupazione, della casa furono infatti al centro delle allarmate relazioni dei responsabili delle varie province. Si aggiunsero a questi temi una serie di problemi più particolari, tra i quali, cruciale, quello dell'ordine pubblico. I prefetti del Nord, specialmente quelli di Modena, Ferrara e Parma, chiesero con forza di «allontanare dalle Questure quegli elementi che non fanno che togliere prestigio al personale; elementi che provengono dai partigiani»<sup>97</sup>: «La sensa-

*semblea Costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 443 ss.

<sup>96</sup> I verbali delle riunioni in ACS, Pres. Cons., Gab., 1944-47, 1.3.1, 23538. Le riunioni si tennero al Viminale: la prima il 19 novembre 1946 (con i prefetti del Nord); la seconda il 22 novembre (con quelli del Centro); la terza il 29 novembre (con quelli del Sud). De Gasperi tenne in tutte e tre le riunioni il discorso di apertura.

<sup>97</sup> *Ibidem*, 23 novembre 1946. Alla domanda di De Gasperi: «Il nume-

zione che si ha in questa bella provincia – dichiarò il prefetto di Modena – è di non essere protetti; anche da parte delle autorità è evidente il senso di panico»; «il Questore – denunciò il prefetto di Parma – è costretto a nascondersi le carte, perché negli archivi delle squadre mobili ci sono questi agenti»<sup>98</sup>.

La situazione emiliana fu nel complesso minimizzata da De Gasperi («nessuno credo possa ritenere che vi sia una tendenza politica che agisca attraverso bande criminali»), anche se i prefetti furono invitati alla massima fermezza:

So che qualche Questore non era più nemmeno in possesso del cifrario, che era custodito da persone estranee alla autorità di P.S. Qualche altro ha dovuto portarsi la macchina da scrivere a casa per scrivere le lettere da far pervenire al Ministero ad evitare che queste lettere la sera passassero sotto il vaglio di organi estranei alla Polizia. Attorno a questi Questori si trovano tuttora nuclei di partigiani. Di essi si è detto tanto male, ma credo che le cose siano state esagerate. Io ho fatto venire a Roma circa 5.000 partigiani – alla Stampa ho dichiarato di averne 800 – li ho disciplinati ed ora funzionano abbastanza bene, dopo averli fatti passare ad una specie di strigliata di disciplina (...). Ora, i partigiani dell'Emilia effettivamente sono indisciplinati: sono alcuni elementi che si trovano in tutte le Questure che danno il cattivo esempio. Costoro costituiscono come una specie di piccoli ras delle Questure<sup>99</sup>.

Si intuì, attraverso gli interventi dei prefetti, una diffusa preoccupazione per l'anormalità della situazione: molto allarmate erano ad esempio le denunce (specie al Nord) sulle armi ancora in circolazione, collegate a quelle sull'esiguità complessiva delle forze dell'ordine, sull'inesistenza di una vera e propria polizia regolarmente armata. A questo proposito, mentre il capo della polizia Ferrari informava che solo per la diffidenza dell'ex presidente del Consiglio Parri non

ro?», il prefetto rispose: «Credo siano una trentina». E De Gasperi: «Reggio Emilia ne ha di più».

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> *Ibidem*: per i partigiani De Gasperi ricordò le tre leggi sino ad allora approvate, in particolare l'ultima per la loro ammissione in polizia, manifestando un certo ottimismo: «Ora effettivamente tutti questi elementi fanno più l'interesse dei partiti che l'interesse della Polizia. Ma tutto ciò cesserà ed io sono ottimista».

era stato ricostituito un capitolo apposito per pagare i confidenti, e rassicurava i prefetti che si sarebbe presto provveduto, De Gasperi affrontò il delicato problema dell'armamento delle forze di polizia (il trattato di pace e la convenzione con gli Alleati fissava in proposito una quota insuperabile), lamentando che ci fosse «la tendenza, da parte degli Alleati, a farci presente che la polizia non ha necessità come gli altri corpi di essere armata per mantenere l'ordine pubblico»<sup>100</sup>.

Sulle specifiche questioni del pubblico impiego, emersero soprattutto i problemi dei segretari comunali (in quasi tutti i comuni di media e grande dimensione i vecchi segretari erano stati rimpiazzati da nuovi elementi, di estrazione antifascista: e non era facile ripristinare i titolari)<sup>101</sup> e quelli della disomogenea distribuzione degli impiegati (che De Gasperi quantificò «tra 3 o 4.000 persone»), di problematico trasferimento, spesso «incompatibili per ragioni politiche» nei rispettivi comuni. Significativi furono infine i cenni alla Lega dei comuni, appena ricostituita, che il prefetto di Arezzo, seppure debolmente contraddetto da De Gasperi, paragonò alla Federazione fascista degli enti autarchici, per poi denunciarne la composizione «in prevalenza di elementi socio-comunisti»<sup>102</sup>.

Ritornato il prefetto al centro della vita locale, ci si sarebbe dovuti però ben presto accorgere che la figura aveva perduto, nella nuova situazione, parte dei poteri sostanziali che

<sup>100</sup> *Ibidem*: «Voi sapete che in Inghilterra difficilmente succedono conflitti armati. Ma noi ci troviamo in una situazione particolare che tutti hanno armi e che chi le ha le adopera. Loro ci rispondono che ciò è nella nostra tradizione e che in Italia ci sono sempre stati conflitti o con la polizia o con l'esercito. Io non so se il nostro popolo sarà capace di abituarsi al rispetto della polizia, ma comunque, quando succede un conflitto, non c'è nessuno che possa trovare chi abbia dato l'ordine di sparare; le armi sparano da sé». Da ricordare che con Rd 31 luglio 1943, n. 687, il governo Badoglio aveva trasformato il corpo degli agenti di pubblica sicurezza da «corpo civile organizzato militarmente» (come da Rdl 2 aprile 1925, n. 383) in «corpo militarizzato», assoggettandone i componenti alla legge penale militare (cfr. G. Corso, *L'ordine pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 56).

<sup>101</sup> ACS, Pres. Cons., Gab., 1944-47, 1.3.1, 23538, cit.: «anche i prefetti non riescono ad ottenere il rispetto da parte dei comuni per ciò che riguarda i segretari comunali. Pensate che a Vicenza c'è in funzione di ragioniere capo in un comune un tale che non ha neppure la patente».

<sup>102</sup> *Ibidem*.

le erano stati propri nelle epoche precedenti. Nel febbraio-marzo 1948 il Ministero dell'Interno lamentava «le frequenti gite a Roma» di varie commissioni, rappresentative di interessi locali, «per sollecitare la definizione di pratiche ed ottenere particolari provvidenze presso le competenti Amministrazioni Centrali». Nell'invitare i prefetti, comunque, a non accompagnare né incoraggiare quelle «gite», l'amministrazione dell'Interno era costretta a chiedere, tuttavia, che «gli organi centrali (...), dopo ricevute dette commissioni, vogliano dare dirette notizie ai Prefetti stessi di quanto concordato e discusso con le commissioni stesse. Accade infatti di frequente – si aggiungeva – che le commissioni nel ritornare in sede diffondano esagerate notizie di lusinghieri risultati ottenuti dal loro diretto intervento e di prossime favorevoli soluzioni dei problemi prospettati»<sup>103</sup>. Era, in pratica, l'ammissione che il canale di collegamento centro-periferia rappresentato dai prefetti entrava ormai in crisi dinanzi al contatto diretto, per lo più mediato dalle rappresentanze politiche locali per il tramite dei rispettivi partiti di appartenenza. Si trattava di una tendenza antica, ma ora essa si ripresentava nel nuovo «Stato dei partiti» con una invadenza alla quale l'amministrazione non avrebbe saputo, né forse potuto, opporre alcuna specifica resistenza. Solo a Vicenza, tra il 1953 e il 1958, il prefetto Gioacchino Palutan (una figura di ex prefetto politico nominato nel 1945 vicepresidente della Zona di Trieste, ex dirigente di una grande compagnia di assicurazioni, già esponente della Dc)<sup>104</sup>, avrebbe tentato di imporre un diverso sistema di relazioni centro-periferia, creando presso il gabinetto della prefettura un ufficio per il coordinamento delle attività sociali «per raccogliere i dati e le statistiche, per studiare i problemi economico-sociali, estendere e revisionare gli elenchi delle priorità per ottenere aiuti statali, attuare le decisioni prese dagli uffici statali e da quelli locali, stabilire i componenti delle varie conferenze tenute dal Pre-

<sup>103</sup> ACS, Pres. Cons., Gab., 1948-50, 1.1.2, 6857, riservata del Gabinetto del Ministero dell'Interno alla Presidenza del Consiglio, Gabinetto, 11 febbraio 1948; e successiva direttiva del sottosegretario alla Presidenza Giulio Andreotti a tutti i ministeri, 1 marzo 1948.

<sup>104</sup> Cfr. la breve biografia in A. Cifelli, *I prefetti della Repubblica*, cit., p. 119. Notizie sul personaggio e sui fatti che lo riguardano in R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, cit., pp. 246-48.

fetto ed attuarne le decisioni adottate»<sup>105</sup>. L'intera materia dei finanziamenti dal centro ne sarebbe stata razionalizzata, incanalandosi in un unico centro di coordinamento periferico che avrebbe poi provveduto a mantenere i collegamenti con gli interessi locali. Il prefetto avrebbe rappresentato così lo snodo di tutte le politiche pubbliche verso la provincia, unificando in un unico fascio le relazioni locali. Il successo dell'esperimento vicentino non avrebbe impedito tuttavia la sua interruzione: Palutan sarebbe stato chiamato a Roma come responsabile dell'ufficio studi e documentazione che avrebbe dovuto estendere la riforma alle altre province e la sua idea di coordinamento definitivamente dimenticata<sup>106</sup>.

Imperniata sul prefetto «debole» in periferia, l'amministrazione del dopoguerra restò altrettanto immobile quanto alle strutture centrali<sup>107</sup>. La Costituzione ebbe, al proposito, un'influenza assai modesta, limitandosi in sostanza a registrare l'esistente. Claudio Pavone ha accennato giustamente alla subalternità del legislatore costituente (e particolarmente delle sinistre) rispetto alle ideologie della neutralità amministrativa<sup>108</sup>. Ma ancora più significativo apparve il silenzio della Costituente circa i problemi del rassetto del parastato, del controllo degli enti pubblici, del governo di quelle burocrazie parallele che costituivano il dato più innovativo degli anni trenta e quaranta<sup>109</sup>.

<sup>105</sup> R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, cit., p. 247.

<sup>106</sup> Cfr. anche la ricostruzione di E. Gustapane, *Le fonti per la storiografia dei prefetti*, cit., p. 256.

<sup>107</sup> Sul numero dei dipendenti, invece, le fonti statistiche sono, al solito, contraddittorie. Secondo il ministro del Tesoro Ricci, nel 1943 gli statali erano 1 milione e 430, con una spesa di 20 miliardi e 875 milioni (sarebbero stati, secondo la stessa fonte, 819.000 nel 1939, 910.000 nel 1940, 1.000.000 nel 1941, 1.244.000 nel 1942): *Verbali del Consiglio dei Ministri luglio 1943-maggio 1948*, cit., V, 2, *Governo Parri 21 giugno 1945-10 dicembre 1945*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1995, p. 707.

<sup>108</sup> C. Pavone, *La continuità dello Stato*, cit., p. 168.

<sup>109</sup> M.S. Giannini, *L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione*, in *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Bari, Laterza, 1979, p. 92: cfr. oltre, p. 438. Secondo G. Guarino, *Quale amministrazione?*, cit., p. 44, «la macchina in cui consiste la pubblica amministrazione ha acquistato (...) per effetto dei principi costituzionali rigidità e durezza ancora maggiori».