

Società senza Stato?
Per uno studio delle amministrazioni periferiche
tra età liberale e periodo fascista

di Guido Melis

1. *Stato e amministrazione periferica.*

I limiti di una visione della storia amministrativa del Mezzogiorno di taglio puramente “antiprefettizio” mi sembrano oggi particolarmente evidenti. Lasciando cadere nel vuoto il lucido invito di Ernesto Ragionieri a cogliere la rilevanza del ruolo dei primi prefetti del regno e l’«aspetto positivo della loro opera»¹, la storiografia degli ultimi anni Sessanta e del successivo decennio ha poco studiato l’amministrazione periferica dello Stato nel Sud, riducendosi ad una denuncia della centralizzazione amministrativa postunitaria non del tutto esente dai pregiudizi di una impostazione ideologica. Con poche eccezioni, la rappresentazione dello Stato, delle sue articolazioni organizzative, dei suoi uomini è rimasta quella consegnataci dalla tradizione meridionalistica; gli stessi studi sull’amministrazione locale nel Sud ne sono stati di riflesso condizionati, sicché sono rare le ricerche sulle politiche locali, sui sindaci e sugli amministratori eletti meridionali, sui segretari comunali, sui bilanci degli enti locali. In molti casi la dispersione delle fonti (un discorso a sé meriterebbe lo stato degli archivi pubblici e privati in certe regioni del Mezzogiorno) e la prevalenza di altri interessi storiografici hanno prodotto vistose lacune nella conoscenza della vita pubblica meridionale.

In realtà, come emerge dai sondaggi più recenti, accanto alla realtà della centralizzazione burocratica ed alla pratica dell’ascarismo — quale trasposizione, nella politica, di rapporti di prevaricazione radicati nelle società meridionali — si registrano tra fine Ottocento e primo quindicennio del nuovo secolo innovazioni profonde, il cui impatto sulla realtà del Mezzogiorno chiede d’essere meglio indagato: penso, ad esempio, alla traduzione in pratica amministrativa corrente della nuova legislazione crispina degli anni Ottanta; alla riorganizzazione degli apparati periferici dello Stato intorno alla prefettura giolittiana; alla

«Meridiana», n. 4, 1988.

¹ E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, poi in *Politica e amministrazione nella storia dell’Italia unita*, Bari 1967, p. 121.

gestione delle varie politiche dei lavori pubblici e all'intreccio di interessi locali e iniziativa statale che vi è sotteso; penso al perfezionarsi delle tecniche del controllo sociale in chiave clientelare (la gestione spregiudicata del collegio elettorale, i contadini — come scriveva Gramsci — «al comizio con le tasche cucite»), ma contemporaneamente anche all'introduzione, a disposizione delle classi dirigenti locali, di quei nuovi e più moderni strumenti di aggregazione del consenso che saranno gli istituti della legislazione speciale per le aree meridionali depresse. Istituti che anch'essi meriterebbero uno studio più ravvicinato: la legge sulla Basilicata e l'esperienza di quel commissariato civile; la legge per Napoli del 1885 e la sperimentazione in essa e nella normativa derivata di procedimenti amministrativi speciali destinati a radicarsi nella legislazione successiva; i provvedimenti assunti per fronteggiare il terremoto di Reggio Calabria e Messina nel 1908-1909 (una legislazione dell'emergenza che conferisce ampi e inediti poteri all'amministrazione)².

Sul versante dell'iniziativa «speciale» dello Stato (lo aveva intuito acutamente Massimo Severo Giannini, quando ne indicava la centralità in vista di una più generale storia del rapporto Stato-regioni periferiche)³ si delinea una strategia che proprio sull'iniziativa extra regole del potere pubblico fa leva per aggregare nella società meridionale nuovi, meglio assestati equilibri. Seguendo da vicino la vicenda personale di Francesco Saverio Nitti, Francesco Barbagallo ha offerto di recente una rappresentazione molto convincente della nuova cultura meridionale degli anni Novanta, del blocco di interessi «moderni» che vi si riconosce, del rapporto tra nittismo e iniziativa statale⁴. È appunto nelle pieghe di questa nuova legislazione (ma anche sulle pagine delle riviste «nittiane», nella cerchia ristretta che abbraccia settori pensanti dell'amministrazione statale e ambienti politici radicali) che fa le sue prime prove un nuovo tipo di funzionario pubblico, la cui formazione ed esperienza divergono ormai radicalmente da quelle della burocrazia tradizionale dei ministeri: uomini come Cesare Cagli (che vive in prima persona la vicenda del commissariato in Basilicata e poi quella della ricostruzione messinese), come Meuccio Ruini (che proprio dall'amministrazione d'eccezione del dopo-

² Sulla rilevanza della legislazione speciale per il Sud nell'ambito di un più vasto progetto di «decentramento conservatore» ha tra i primi richiamato l'attenzione R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano 1971, pp. 151 sgg.

³ M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XII, 1962, pp. 563 sgg.

⁴ F. Barbagallo, *Francesco S. Nitti*, Torino 1984.

terremoto trae le linee di una sua proposta di riforma dell'amministrazione) o come Carlo Petrocchi (funzionario al Magistrato delle acque, poi capo di gabinetto del Bonomi ministro dei Lavori Pubblici)⁵.

Come dimostra qualche prima indagine (ad esempio gli studi di Giuseppe Barone, culminati nell'importante sintesi su *Mezzogiorno e modernizzazione*)⁶ una storia dei lavori pubblici meridionali in età liberale direbbe certamente molto sui reali rapporti tra centro e periferia negli anni tra l'unificazione nazionale e il fascismo. Ancora una volta le lacune in materia di fonti (le carte del Ministero dei Lavori Pubblici non sono ancora disponibili, salvo lo spezzone frammentario conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato) si riflettono pesantemente sull'iniziativa storiografica: così resta largamente inesplorata la storia interna di questo grande ministero tecnico, vero punto di raccordo tra interessi meridionali e cultura della gestione (struttura, personale, funzioni); né può dirsi avviato, al di là di qualche isolata anticipazione, quel censimento delle politiche locali, regionali e subregionali (più spesso provinciali: un terreno promettente è rappresentato dalla storia delle amministrazioni provinciali nel Mezzogiorno) che solo consentirebbe una realistica ricostruzione dell'intervento pubblico e del suo impatto come fattore di ridefinizione dei rapporti di potere nella società meridionale.

Perché questo è il punto focale del discorso: se sia ancora soddisfacente una rappresentazione del Mezzogiorno come società locale *senza Stato*; se regga alla verifica storiografica l'idea semplificatrice di una dialettica centro-periferia ridotta all'osso, interamente giocata tra i due estremi del centralismo burocratico statale e della passività meridionale. Quel che si profila, in realtà, è uno Stato non più (se mai lo è stato) esattore del fisco e carabiniere, ma appaltatore di opere pubbliche, erogatore di credito agevolato e di sussidi, dispensatore di vantaggi tributari o fiscali, pagatore di pensioni, soggetto attivo di interventi sostitutivi nei confronti di enti locali inadempienti, promotore e coordinatore di enti pubblici economici, organizzatore di interessi attirati sempre più nella sfera del pubblico. Come ha di recente osservato Sabino Cassese, la vitalità dell'apparato periferico statale è in diretto rapporto con «la interazione tra dirigenze locali, po-

⁵ Sui tre, in rapporto anche alla maturazione di una generazione di «burocrati della gestione» in alcune amministrazioni dell'età giolittiana, mi permetto di rinviare al mio *Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele* in ISAP, «Archivio n.s.», n. 3 *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, pp. 1429 sgg.

⁶ G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Torino 1986.

teri locali e uffici statali periferici»⁷: non per caso il personale pubblico periferico finisce per proporsi — in un continuum con gli interessi locali spesso senza soluzione di continuità — come integrazione della classe dirigente meridionale: tecnici dei lavori pubblici, ingegneri del Genio civile, provveditori alle opere pubbliche, esperti della bonifica integrale, dirigenti di enti pubblici, sino a quelle figure parzialmente inedite di sindacalisti-amministratori che spesso costituiscono il nerbo dell'iniziativa pubblica fascista nel Sud.

Visto dal punto di osservazione della storia dell'amministrazione il circuito Stato-potere locale-interessi offre spazio a un vasto campo di verifiche. È stato ancora Cassese, in un saggio del 1983, ad insistere giustamente sull'amministrazione periferica dei ministeri come la sede di una pluralità di reticoli organizzativi coinvolgenti centro e periferia del sistema: il Genio civile, le poste e i telegrafi, poi, dopo il 1869 e la riforma Cambray-Digny, le intendenze di finanze, più tardi le ferrovie⁸. Basta aprire un *Calendario generale del Regno*, poniamo dei primi anni del Novecento, per una qualunque provincia meridionale: al prefetto, un tempo estrema propaggine isolata dell'organizzazione statale, si sono affiancati l'intendente di finanza, il regio provveditore agli studi con gli ispettori scolastici circondariali, il direttore provinciale delle poste e servizi elettrici. Con tutto ciò il prefetto resta ancora — cito nuovamente Cassese — «la vera chiave di volta dell'apparato», ma le sue funzioni originarie vanno via via adeguandosi alla nuova realtà dell'amministrazione periferica: funzionario «politico» caricato di più impegnativi compiti di coordinamento e di direzione, con il fascismo, «nonostante le disposizioni del 1926 [...], l'organizzazione periferica statale e parastatale, divenuta troppo complessa, gli sfugge»⁹.

La storia di questo progressivo scompaginarsi della lineare geometria tipica del rapporto centro-periferia nell'Italia postunitaria ha molto a che vedere con i compiti di una moderna storiografia delle trasformazioni istituzionali nel Mezzogiorno. Il riordinamento degli archivi di alcuni grandi enti pubblici finanziari (è recentissimo il riordinamento dell'Archivio storico del Crediop, che raccoglie anche le carte dell'Icipu e dell'Istituto per il Credito Navale: vale a dire una documentazione utile a ricostruire la politica delle opere pubbliche, delle

⁷ S. Cassese, *Prospettive degli studi di storia locale*, in *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, a cura di M. Bigaran, Milano 1986, p. 33.

⁸ S. Cassese, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXXIII, 1983, pp. 1449 sgg.

⁹ *Ibid.*, p. 1455.

bonifiche, della creazione di infrastrutture industriali nel Sud tra ultima età liberale e fascismo)¹⁰ consente di intravedere quanto l'entificazione degli anni Venti e Trenta incida sulla realtà meridionale. Con il fascismo — trovo in ciò illuminante il saggio di Vittorio Cappelli su *Potere politico e società locale*¹¹ — si delinea ormai un diverso rapporto centro-periferia: i tradizionali ceti di mediazione non sempre e non dappertutto sono capaci di mantenere le posizioni; si assiste all'ascesa di nuove professionalità e in misura minore anche ad un certo ricambio generazionale nelle classi dirigenti meridionali; al canale statale (ministero-deputazione meridionale-grande elettore-interesse locale) si affiancano altri collegamenti «parastatali», di partito o, più spesso, «misti» (cioè processi decisionali nei quali intervengono, sovrapponendosi, vecchi e nuovi centri di decisione).

2. Enti economici e classi dirigenti locali.

Il modo di funzionamento del nascente sistema degli enti economico-finanziari degli anni Venti appare emblematico di una trasformazione della politica tipica del primo regime fascista. Il circuito delle decisioni, un tempo rappresentato dal Parlamento e dal Governo, tende a dislocarsi, eccentricamente, in un sistema il cui unico punto costante di riferimento diverrà col tempo la persona di Mussolini, capo del Governo e del regime. Di qui un fenomeno di «privatizzazione» della politica: alla rappresentatività istituzionale si sostituisce, ancor più di quanto già non accadesse nel sistema politico dei notabili, la trama dei rapporti di interesse, la comunicazione interna delle élites, la dialettica tra le «grandi famiglie economiche». È insomma una trasformazione della politica (solo apparentemente in contrasto con la modernizzazione del linguaggio politico e con la dimensione di massa che assume ormai la mobilitazione dei gruppi) profonda e molecolare, nel cui contesto è possibile intendere a fondo le peculiarità del nuovo sistema degli enti e del rapporto tra questa realtà e gli interessi periferici. I carteggi conservati nell'Archivio storico del Crediop mostrano concretamente quanto pesino i rapporti personali nella ristretta élite degli imprenditori pubblici e privati (ad un tem-

¹⁰ Cfr., presso il Crediop, l'inventario dell'Archivio storico, in corso di pubblicazione a cura dell'ente. L'inventario, a cura di B. Piccioli, comprende le carte del Crediop, quelle dell'Icipu, quelle dell'Istituto per il Credito Navale e un fondo documentario comune ai primi due istituti e relativo alla sistemazione nel dopoguerra dei prestiti prebellici.

¹¹ *Potere politico e società locale. Podestà e municipi in Calabria durante il fascismo*, in «Meridiana», 2, 1988.

po pubblici e privati, bisogna precisare) e come l'antico progetto di modernizzazione dell'economia meridionale attraverso il finanziamento di grandi infrastrutture o prerequisiti dell'industrializzazione trovi negli ex nittiani come Beneduce dei sostanziali continuatori.

Una ricerca in corso sulle carte della Cassa Nazionale Assicurazioni Sociali, poi Infps, evidenzia l'azione di un ente diverso dagli «Istituti Beneduce» (una macrostruttura con una sua articolata organizzazione periferica) e il ruolo di filtro delle istanze periferiche svolto da questo importante ente erogatore di spesa: la bonifica, le opere pubbliche comunali, l'edilizia urbana anche nel Sud; e la partecipazione finanziaria ad altri enti e organismi meridionali (come il piccolissimo Ente Ferrarese di Colonizzazione, che nei secondi anni Trenta viene costituito in vista di un'importante opera di bonifica nella Sardegna settentrionale), nel segno di una collaborazione continua — prima e dopo il fascismo — con i ceti dirigenti del Mezzogiorno.

Con ciò non si vuole negare (come si potrebbe?) che il fascismo molto spesso si sia «fermato ad Eboli», legittimando trasformismi di antiche classi dirigenti meridionali e accettando di fatto gli equilibri preesistenti. Una dimensione connaturata alla politica nel Mezzogiorno è per l'appunto la relativa indifferenza delle sue classi dirigenti tradizionali rispetto alla forma dell'organizzazione politica (e ancor più al programma nazionale), il che consente loro storicamente di tradurre in voti e in rappresentanza assetti di potere già maturi e operanti nella società locale, consolidandoli attraverso le istituzioni: la strumentalità della politica (persino di quella fascista) rispetto a una gestione del potere che si iscrive in strategie familistiche o clientelari è certamente una variante da tenere presente, quando si ricostruisce la storia politica del Mezzogiorno nel Novecento.

Se tuttavia si abbandona la lettura sommaria della questione del Mezzogiorno negli anni Venti e Trenta e ci si accinge (come proficuamente cominciano a fare alcuni saggi della *Storia d'Italia* Einaudi per regioni) a indagini mirate che privilegino sulle uniformità meridionali gli scarti, sulle continuità le rotture, sulle passività sociali i momenti, per quanto rari, di dinamismo, allora l'intero quadro appare più mosso e variato di quanto sinora non si sia ritenuto. Alludo ancora alle politiche verso il Sud degli enti economico-finanziari, ma anche al complesso delle politiche previdenziali ed assistenziali, agli enti di inquadramento e propaganda del regime, al dopolavorismo, agli enti esponenziali dei gruppi economici e professionali, agli enti di colonizzazione sorti nel Sud. Con ragione Raffaele Romanelli, introducendo una sua recente raccolta di saggi, invita a rinunciare ai

falsi schemi di una netta contrapposizione tra centro e periferia: estendendo il discorso agli anni Trenta, quella che poteva apparire la limpida geometria binaria di qualche decennio prima si complica in un coacervo di canali di comunicazione (e di integrazione)¹.

Letta da questa particolare angolatura, la storia del Mezzogiorno durante il fascismo offre molti elementi di riflessione. Nel fascismo corre ininterrotta quella che Roberto Ruffilli ha definito «la prospettiva del coordinamento “autoritario” da parte dei poteri statuali delle attività del paese ad ogni livello»². Una prospettiva che, ad esempio, traspare chiaramente nella riforma Carnazza-Petrocchi all'interno del Ministero dei Lavori Pubblici sul finire del 1922, quando si punta chiaramente a sostituire la presenza diretta dell'amministrazione periferica del Ministero (le direzioni generali *ratione territorii*, scrive Petrocchi) alla mediazione di un notabilato locale non ancora fascistizzato; e che ritorna più volte negli anni successivi, in concomitanza per esempio con l'istituzione dei Provveditorati alle opere pubbliche, sui quali sono assai significative le polemiche del «Mattino» contro il «troppo meridionalismo» e l'«eccesso di zelo» della nuova politica fascista verso il Sud³.

Dunque lo Stato come fattore di modifica di antichi equilibri: che, se non vengono sovvertiti, tuttavia subiscono l'impatto della presenza pubblica e intorno ad essa sono indotti a riarticolarsi, inevitabilmente anche modificandosi. La vera storia del fascismo nel Sud implica un'esplorazione attenta di quel complicato sistema di condizionamenti centrali e periferici attraverso il quale si esprime la vocazione «decisionista» del regime. Una storiografia oggi più sensibile al problema della «circolazione delle carte» comincia a scoprire che sulla scrivania di Palazzo Venezia, sede ultima delle scelte di governo, le pratiche giungono dopo una lunga istruttoria, nel corso della quale il consenso su una soluzione piuttosto che su di un'altra matura nella mediazione: tra vari gruppi esponenziali di interessi (ognuno dei quali in diretto rapporto con un ministero), tra contrapposte visioni della burocrazia di Stato, con la partecipazione della «seconda burocrazia» degli enti pubblici, non senza il parere dell'apparato del Partito fascista. In questa catena gli interessi periferici si fanno valere come una volta, ma non più nel Parlamento.

¹ R. Romanelli, *Il comando impossibile*, Bologna 1988.

² Ruffilli, *La questione regionale* cit., p. 386.

³ L'intera vicenda è documentata in C. Petrocchi, *La Politica dei Lavori Pubblici*, Roma 1926. Sulle polemiche del «Mattino» cfr. P.S., *Troppo meridionalismo*, in «Il Mattino», 29-30 luglio 1925; *La circolare dell'on. Farinacci*, ivi, 28-29 luglio 1925; e, riassuntivamente, il mio *Amministrazione nuova e burocrazie tradizionali*, ed. provv., Sassari 1984.

Si aprono a questo punto, per una storiografia delle istituzioni nel Mezzogiorno, molti e invitanti percorsi di ricerca. Innanzitutto un terreno di verifica estremamente fertile si va dimostrando l'analisi dell'aggregazione politica nelle società locali del Sud: il rapporto, talvolta conflittuale, altre volte di contaminazione tra modelli primitivi di aggregazione sociale e forma-partito; l'ambiguità implicita nei processi di politicizzazione che ne derivano; l'impatto sulla originaria cultura locale di simbologie, linguaggi, strutture uniformanti della moderna mobilitazione politica.

C'è poi il campo in larga misura insondato dell'articolazione periferica dello Stato in tutte le sue espressioni: da una storia dei prefetti nel Sud ancora alle sue prime prove⁴ a una ricostruzione delle amministrazioni decentralizzate dei ministeri finanziari, dalla rete provinciale delle poste e telegrafi a quella compartimentale delle ferrovie, dall'attività del Genio civile ai molteplici canali di integrazione (specie in termini di amministrazione consultiva) del grande ministero economico dell'età liberale, l'Agricoltura, Industria e Commercio. Una storia spesso cruciale, che richiederebbe la pianificazione di ricerche negli archivi provinciali, allo scopo di recuperare un soggetto fondamentale della vicenda economico-sociale dopo il 1861.

Infine, e non è compito da poco, si profila la necessità di porre mano alla storia delle istituzioni locali nel Mezzogiorno: dei Comuni e delle Province, innanzitutto, e poi della rete delle istituzioni «minori». Penso in particolare all'utilità di un programma di studi sul complesso delle aziende di credito sorte nel Mezzogiorno (a partire dal *Repertorio storico-documentario delle aziende di credito* pubblicato dall'Associazione Bancaria Italiana)⁵; a un censimento delle camere di commercio meridionali e a una prima ricostruzione della loro attività; a una prima rilevazione delle associazioni di interessi, dei gruppi sindacali e di categoria, dei comitati e organismi di solidarietà nati e sviluppatisi nelle regioni meridionali.

Ma il quadro non sarebbe completo se la ricerca non fosse estesa anche al referente centrale dell'articolazione di potere in periferia: manca, a tutt'oggi, una storia della deputazione meridionale nelle sue varie articolazioni; sono assai arretrate le ricerche biografiche sulla componente meridionale dell'alta dirigenza statale (eppure si parla

⁴ Oltre alla ricostruzione biografica dei prefetti preposti alle province meridionali (che di per sé può costituire un sensibile passo in avanti nelle conoscenze) bisognerebbe insistere per una storia delle singole prefetture, dei rapporti con le sottoprefetture, del nesso tra prefetto e vita locale in tutte le sue espressioni. La stessa politica del Ministero dell'Interno verso le prefetture del Sud andrebbe meglio documentata.

⁵ Roma 1987.

continuamente di «meridionalizzazione» della burocrazia italiana), sui collegamenti tra notabilato politico di estrazione meridionale e settori dell'amministrazione statale o di quella «parallela»; non esiste, se non frammentariamente, una storia delle conseguenze che l'impatto con la questione meridionale produce nelle istituzioni centrali, sia in termini di una loro parziale trasformazione (l'amministrazione delle leggi speciali, poi quella dell'intervento straordinario), sia sul terreno del loro specifico comportamento (Cassese ha messo in rilievo quanto pesi, nella cultura dell'amministrazione italiana, l'esistenza del problema del Mezzogiorno)⁶.

I progetti di pianificazione degli studi rischiano sempre di peccare d'astrattismo. Ma nel caso della storia istituzionale del Mezzogiorno non si può tacere l'urgenza di formularne qualcuno: puntando a valorizzare la diffusione di energie di ricerca giovani che fortunatamente nella realtà meridionale esistono, ma anche coinvolgendo le stesse istituzioni, valorizzandone la memoria storica, censandone e spesso salvandone gli archivi, puntando a indirizzare il flusso finanziario che Regioni, Province e Comuni meridionali destinano alla ricerca verso esiti meno provvisori o occasionali di quelli sinora privilegiati. L'Università meridionale ha, in questo senso, una sua precisa responsabilità; ma è l'intero mondo degli studi storici, e non solo nel Sud, che deve mostrare una maggiore sensibilità.

⁶ S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milano 1977.