

## RISORSE ECONOMICO-FINANZIARIE E GESTIONE DEL POTERE TRA CENTRO E PERIFERIA

*Andrea Guiso*

1. *Il potere economico-finanziario tra centro e periferia. Una storia dimenticata?* La dialettica tra gli interessi delle élites dirigenti locali e il potere centrale ha rappresentato una delle costanti attraverso cui, nell'Europa moderna, si è definito il processo di edificazione dello Stato. Una dialettica condizionata dalla crescente pretesa del potere sovrano – attraverso la centralizzazione del prelievo e del potere di esazione – di ridefinire, in funzione dei propri superiori interessi, lo spazio e le funzioni amministrative delle diverse componenti dello Stato, prefigurando così forme sempre più incisive di governo «tutorio» della periferia. Le relazioni tra centro e periferia furono però a loro volta plasmate dalla contestuale necessità pratica di declinare la razionalità economica dello Stato all'interno di una più flessibile ed empirica logica di mediazione fra gli interessi del potere centrale e le tenaci prerogative di autonomia delle comunità locali<sup>1</sup>. Osservata attraverso la lente delle relazioni centro-periferia, la dinamica istituzionale del fascismo presenta tratti di forte continuità con questa risalente caratteristica duale del potere pubblico, contrassegnata in modo ambivalente da una compresenza di istanze di esecutività e di contemperamento. Progetto «assolutista» nella sua più intima *ratio*, il regime fascista perseguì a fondo il tentativo di plasmare una compatta comunità politica nazionale, attraverso criteri e strumenti di rigida disciplina finanziaria dei territori, sia sul versante delle entrate sia su quello delle spese. Il che, peraltro – come una abbondante letteratura sul tema ha ormai mostrato – non sarebbe servito a impedire che anche il regime fascista finisse per esprimere un suo specifico connotato di «centralismo difficile», consentendo ai poteri locali di opporre una caparbia resistenza alle istanze razionalizzatrici del governo centrale e di esercitare un potere tutt'altro che residuale di contrattazione delle risorse e delle loro mo-

<sup>1</sup> Per una efficace e dotta disquisizione del rapporto tra potere di esazione e nascita della moderna concezione amministrativa dello Stato si veda L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001. Si veda inoltre C. Tilly, a cura di, *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, il Mulino, 1984.

dalità d'impiego<sup>2</sup>. Sufficientemente indagato sul terreno della storia politica più tradizionale e della storia sociale e giuridica delle istituzioni, il nodo dei rapporti «centro-periferia» durante il fascismo costituisce, tuttavia, una specie di ectoplasma storiografico sul terreno delle relazioni di potere economiche e finanziarie<sup>3</sup>. Le ragioni di questa rilevante assenza del *potere finanziario* nella storiografia sulle relazioni tra il regime e il territorio possono essere qui soltanto abbozzate a livello di ipotesi o come spunto di riflessione sullo statuto interdisciplinare della contemporaneistica italiana, questione che tuttavia esula da queste pagine.

Bisogna innanzitutto osservare però che l'assenza di un organico indirizzo di studi su questo aspetto del sistema di potere fascista, non significa affatto che scarseggino ricerche e indagini su problemi e tematiche di carattere più specialistico, in grado di fornire preziosi tasselli del più grande mosaico. Le potenzialità euristiche insite nell'approccio interdisciplinare che inevitabilmente ne deriva scontano tuttavia la debole attitudine degli studi sul potere a considerare la storia dell'economia, da un lato, e quella politica, amministrativa, sociale (tendenzialmente più affini), dall'altro, come ambiti comunicanti, legati da intime connessioni<sup>4</sup>. Eccesso di specializzazione o semplice incuranza di tali nessi fanno molto spesso da sfondo a ricostruzioni che, pur nell'elevato grado di coerenza interna, finiscono per assumere sul piano interpretativo generale punti di vista parziali, replicando involontariamente il meccanismo «induttivo» del primato del politico, dell'economico, del culturale e via dicendo. Basti pensare a quanti lavori siano stati prodotti sull'urbanistica fascista e sulla trasformazione estetico-architettonica del territorio durante il ventennio nella chiave del simbolico e della storia culturale, con scarso interesse per le dinamiche del potere e della circolazione delle *élites* innescate, solo per fare un esempio, dalle ingenti risorse mobilitate dai lavori pubblici.

Sarebbe falso asserire che la storiografia sul fascismo si sia poco occupata delle relazioni tra politica ed economia durante il ventennio. Ma occorre pure sottolineare come questa tematica sia stata interrogata soprattutto al livello «macro» delle politiche statali, secondo una gamma di investigazioni intersecanti la politica economica in senso stretto, quella finanziario-industriale, le ideologie e le prassi del corporativismo, le relazioni tra potere politico e mondo della produzione e della finanza, le politiche agrarie, il ruolo dei tecnici. Più

<sup>2</sup> Per un'analisi delle articolazioni locali del potere tra centro e periferia, anche sotto il profilo economico-finanziario, si veda adesso P. Corner, V. Galimi, a cura di, *Il fascismo in provincia. Articolazioni e gestione del potere tra centro e periferia*, Roma, Viella, 2014.

<sup>3</sup> Per un quadro di riferimento sulla storiografia politico-istituzionale cfr. T. Baris, *infra*.

<sup>4</sup> Si noterà *en passant* come in Italia la storiografia amministrativistica abbia recepito, anche nei suoi contributi di maggiore respiro e complessità, la separazione implicita tra istituzioni politiche/sistema di governo/burocrazia, da un lato, e apparati istituzionali dell'economia, dall'altro.

marginale, in questo contesto, salvo alcune non irrilevanti eccezioni<sup>5</sup>, è apparsa la dimensione del rapporto centro-periferia che, in generale, sconta, rispetto alle più classiche analisi sul potere e sulla politica, una più tardiva maturazione storiografica. L'indulgenza dunque è d'obbligo. Il che non ci impedisce di provare quanto meno a tracciare i contorni di quella che a tutti gli effetti può considerarsi una «storia dimenticata», nella convinzione che l'incerta definizione di un problema in ambito storiografico non costituisca di per sé prova della sua irrilevanza o di scarsa pregnanza sul piano scientifico.

Per dare conto di quanto appena affermato sarà pertanto necessario articolare un percorso di ricognizione «al plurale» di quelle ricerche di taglio giuridico, economico e amministrativo a carattere specialistico, pur tuttavia ricche di potenzialità euristiche generali e di elementi in grado – una volta intrecciati fra di loro – di rendere più estesa e articolata l'analisi del potere negli anni del fascismo. La trattazione sarà dunque meno improntata allo spirito del bilancio storiografico (inevitabilmente disomogeneo) che alla valorizzazione – attraverso la ricognizione di specifici filoni della ricerca storica – di acquisizioni essenziali ad una analisi più penetrante del rapporto tra politica e società negli anni del regime.

È appena il caso qui di notarlo, ma è un paradosso che il grande dibattito sul consenso e sulla pertinenza o meno di tale categoria nell'analisi dei regimi autoritari/totalitari, abbia relegato ai margini proprio la questione delle risorse economico-finanziarie allocate nel territorio<sup>6</sup>. Un nodo che risulterebbe cruciale nello studio di qualunque sistema politico. E che servirebbe ad accrescere le nostre conoscenze sulle modalità e sugli strumenti funzionali alla legittimazione del regime, al suo radicamento nella società, al raccordo extra-coercitivo tra istituzioni e «popolo». Non sono però soltanto questi i motivi di interesse di un'indagine condotta sul terreno delle relazioni economico-finanziarie tra centro e periferia. È quasi superfluo sottolineare il valore di tale prospettiva nell'analisi delle strategie di inclusione/esclusione sottostanti alla costruzione della cittadinanza fascista<sup>7</sup>, delle alleanze sociali che il regime cercava di promuovere ai fini della strutturazione della rivoluzione fascista, dei meccanismi

<sup>5</sup> Si pensi a una storia così intimamente legata al territorio e alla trasformazione dell'ambiente come quella agraria.

<sup>6</sup> Per una discussione recente di questo tema cfr. P. Corner, *Il consenso totalitario. Opinione pubblica e opinione popolare sotto fascismo, nazismo, comunismo*, Roma-Bari, Laterza, 2012; si veda inoltre M. Legnani, *Sistema di potere fascista, blocco dominante, alleanze sociali. Contributo a una discussione*, in A. Del Boca, M. Legnani, M.G. Rossi, a cura di, *Il regime fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

<sup>7</sup> M. Salvati, *Lo Stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, in «Passato e presente», 1994 n. 32. Per una messa a punto del concetto di cittadinanza nella storia del pensiero politico e giuridico del XX secolo cfr. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. IV, *L'età dei totalitarismi*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

di ricambio e circolazione delle *élites* locali, dei tentativi di manipolazione del potere pubblico da parte delle classi dirigenti periferiche, spesso capaci di assolvere una fondamentale funzione di filtro, mediazione e contrattazione tra potere centrale e territorio.

Senza alcuna pretesa di esaustività, cercheremo pertanto di delineare – con riguardo anche all'evoluzione e alla contestualizzazione politica e culturale del discorso storiografico – una mappatura di quei filoni di indagine che hanno assunto il paradigma del potere economico-finanziario tra centro e periferia come chiave esplicativa per una storia del potere e dell'ordinamento pubblico nel periodo fascista. Nella consapevolezza che una simile mappatura richiederebbe una sistematica ricognizione del tema in oggetto all'interno dei diversi ambiti di ricerca confluiti nel più vasto *rassemblement* della storia economica, oltretutto naturalmente la conoscenza di una sterminata mole di storie locali, molte delle quali tuttavia restano ascrivibili a una narrazione prettamente chiusa e autoreferenziale del territorio. Alla vastità del compito si cercherà di ovviare con richiami puntuali a quei lavori finalizzati – nella specifica chiave del nesso centro-periferia – alla verifica di assunti per così dire più alti e generali riguardo la natura e il funzionamento del sistema di potere fascista, con l'obiettivo non secondario di individuare vuoti da colmare, questioni da approfondire, ipotesi di lavoro funzionali alla «cantierizzazione» di ricerche metodologicamente coerenti con le questioni emerse a livello generale. Fra i diversi filoni di indagine per così dire più «lateral» del rapporto centro-periferia presi qui in considerazione, uno in particolare merita attenzione specifica, sia per la sua importanza che per la sua assenza nel discorso storiografico sul sistema fascista: lo studio della finanza locale.

*2. Il caso della finanza locale. Tra tutela amministrativa e potere di spesa.* È stato autorevolmente osservato che, se il bilancio complessivo del settore pubblico in epoca fascista non riuscì mai a conseguire il pareggio – meta costantemente agognata dei responsabili della politica economica del regime –, ciò fu dovuto in massima parte proprio alle «precarie condizioni della finanza locale»<sup>8</sup>. Osservazione che può assumere indubbio valore di indirizzo, se estrapolata da un quadro analitico centrato prevalentemente sull'evoluzione della politica economica italiana a livello macro-strutturale. E che mette a nudo, proprio nella mancanza di rimandi ad analisi che non diano esclusivamente o prevalentemente conto della dimensione quantitativa del fenomeno (attraverso statistiche e serie numeriche), la marginalità o al limite l'inconsistenza di una ricerca interessata anche alle sue cause e alle sue implicazioni di natura politica, sociale e istituzionale. Così, il nodo della finanza locale, pur rappresentando

<sup>8</sup> V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1990*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 309.

una chiave essenziale per la storia del potere in epoca fascista, appare ancora oggi un segmento marginale, quasi dimenticato nell'ambito degli studi politici sul regime. E non deve sorprendere che le linee interpretative generali della questione rimangano ancora quelle fissate, quasi quarant'anni fa, da Ettore Rotelli, in una puntuale e dettagliata ricostruzione di taglio giuridico sull'evoluzione dell'ordinamento fascista degli enti locali. È peraltro significativo che questo contributo fosse apparso nel 1973 in una raccolta di saggi dedicata a *Il fascismo e le autonomie locali*<sup>9</sup>. Vale a dire nel pieno del dibattito politico e istituzionale sul nuovo ordinamento regionale, finalmente al varo all'inizio del decennio dopo vent'anni di congelamento. Pur ricca di contributi documentati e rigorosi sul piano metodologico, l'opera rifletteva la premessa generale – poi rivelatasi alla prova dei fatti non del tutto fondata – di una netta cesura operata dal nuovo assetto regionale rispetto al modello centralistico dello Stato unitario. Cesura ovviamente ancor più significativa rispetto a un'epoca, quella del fascismo, caratterizzata dalla sistematica compressione ed eliminazione di ogni aspirazione del territorio all'autogoverno e a una propria individualità. Il tema riecheggianti anche nelle dense annotazioni del Rotelli era in poche parole quello dell'*autonomia negata*. Si trattava a dire il vero, come non si mancava del resto di notare, di un durevole elemento di cultura politica dei costruttori dello Stato italiano che il fascismo, tuttavia, non aveva esitato a radicalizzare, dando forma a una ossessiva tabe centralistica e autoritaria, destinata a ripresentarsi anche nella specifica disciplina normativa dei bilanci comunali. Proprio le nuove norme legislative, analizzate dal Rotelli, a cominciare dal nuovo Testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con Regio decreto-legge 3 marzo 1934, n. 383, avevano finito infatti per concretizzare ulteriori vincoli alla redazione dei bilanci di province e comuni, nel quadro di una sempre più severa applicazione del principio della tutela amministrativa dell'ente locale. La ricostruzione del dibattito sull'ordinamento fascista degli enti locali, attraverso gli atti parlamentari, le riviste specializzate e i documenti programmatici, evidenziava peraltro assai bene le contraddizioni e le incongruenze della legislazione fascista in ordine alla disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e amministrazioni locali. Come veniva fatto notare, l'ordinamento fascista degli enti locali, completato dalla legge del 27 dicembre 1928, n. 2962, faceva perno su due enti, il Comune e la Provincia, i quali, pur non vedendosi riconosciute prerogative di autogoverno, e sebbene fossero rappresentati da organismi nominati dall'alto, conservavano distinta personalità giuridica, configurandosi come qualcosa di specifico rispetto allo Stato. Il che – era la conclusione – «presupponeva logicamente il riconoscimento positivo dell'utilità della loro funzione e, di conseguenza, di una congrua provvista di mezzi

<sup>9</sup> E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento provinciale e comunale durante il regime fascista*, in S. Fontana, a cura di, *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 1973.

finanziari per svolgerla». Rotelli metteva così l'accento su uno dei capitoli più tormentati e al tempo stesso cruciali dei rapporti fra centro e periferia durante il fascismo. Una vicenda segnata, a cominciare dal R.d.l. n. 419 del 18 febbraio 1923, relativo al cosiddetto «blocco» delle sovrimposte sui terreni e sui fabbricati, da una interminabile serie di provvedimenti legislativi e progetti finalizzati al riordino della finanza locale e, contestualmente, alla composizione dei conflitti insorgenti nella sfera economica fra Stato ed enti locali. Due obiettivi il cui raggiungimento non doveva entrare in contraddizione con il principio cardine sul quale l'ordinamento fascista pretendeva di fondarsi: vale a dire il controllo «tutoriale» delle amministrazioni locali, funzionale a una visione ortodossa della finanza pubblica ereditata dai governi liberali, mai veramente messa in discussione. È destinata perlopiù a sovrapporsi agli indirizzi di interventismo pubblico concretizzatisi negli anni Trenta. Mettendo l'accento sulle costanti e sulle tendenze di lungo periodo della storia istituzionale del paese, Rotelli era il primo a notare, sia pure senza approfondire la sua intuizione, come anche sullo specifico terreno dei rapporti centro-periferia l'azione del fascismo-regime avesse finito col far proprie attitudini di lungo periodo dello Stato italiano, portando alle estreme conseguenze l'atteggiamento ambivalente e sovente contraddittorio della classe dirigente liberale nei confronti tanto del principio quanto degli strumenti dell'autonomia finanziaria dei Comuni.

Come ha osservato in anni più recenti Raffaele Romanelli, nel loro insieme, i provvedimenti maturati nel corso della ventennale esperienza di governo fascista nel settore della finanza locale non si identificarono mai, in fondo, né con un intransigente antiautonomismo, né con un approccio di segno moderatamente opposto<sup>10</sup>. Ancora una volta, verrebbe da aggiungere, avrebbe finito col prevalere (in modo esasperato e radicale) la preoccupazione generale che la compagine statuale conservasse la propria fondamentale unità, a fronte di un pluralismo locale avvertito – oggi dai fascisti, come ieri dai *national builders* – come fattore di intrinseca instabilità e forza centrifuga. In altri termini, a uscirne delineato, anche sul terreno della finanza locale, era un quadro di «centralismo difficile», retaggio dell'ordinamento politico liberale, con il quale il fascismo, sotto la possente armatura del regime dittatoriale, dovette a lungo confrontarsi, in un rapporto, il più delle volte, di contaminazione e di robusta continuità.

Queste intuizioni hanno trovato convalida, più di recente, sul terreno della storia del diritto tributario. I lavori di Gianni Marongiu, dedicati alla politica fiscale del fascismo e alla storia dei tributi locali in Italia<sup>11</sup>, vengono oggi a

<sup>10</sup> R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Id., a cura di, *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995.

<sup>11</sup> G. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001; Id., *La politica fiscale del fascismo*, prefazione di F. Perfetti, Lungro di Cosenza, Marco editore, 2005.

colmare, sia pure in parte, un ritardo negli studi sui rapporti economici tra Stato e poteri locali nel periodo fascista. Apparsi all'inizio degli anni Duemila essi partecipano evidentemente del clima di rinnovato interesse per la questione del decentramento e della sua effettiva implementazione sul terreno delle competenze finanziarie. La vicinanza temporale con la riforma del Titolo V della Costituzione non può certo dirsi estranea alla riformulazione, in chiave di lungo periodo, di una vicenda contrassegnata dalla incessante e irrisolta dialettica tra pulsioni accentratrici e istanze di autogoverno dei territori; vicenda che pareva finalmente sul punto di svoltare, con il riconoscimento agli enti locali di quel principio di autonomia impositiva da essi invano rivendicato nel corso di un secolo e mezzo di storia unitaria.

Dunque, ancora una volta, ma con forza argomentativa nuova, è il tema della continuità ad emergere come snodo interpretativo cruciale del rapporto tra Stato e poteri locali. Una continuità che attraversa l'esperienza stessa del fascismo, attenuandone sia pure parzialmente i caratteri di rottura «costituzionale». Osservato attraverso la lente del regime tributario e delle normative sulla finanza locale, il rapporto tra il regime fascista e il potere locale ha infatti il pregio di evidenziare come anche in questo ambito gli sviluppi istituzionali del ventennio fossero venuti articolandosi su una linea ricca di significativi raccordi con la filosofia e la prassi di governo dello Stato liberale, sino al punto da lasciarne intatti molti dei presupposti e dei criteri attuativi. Non sorprenderà constatare, seguendo la puntigliosa ricostruzione del Marongiu, come l'attuazione dei principi di finanza pubblica intorno ai quali lo Stato autoritario finì per essere eretto, avesse trovato terreno propizio in un *corpus* legislativo, non privo di incongruenze e di tratti erratici, stratificatosi nel corso del sessantennio post-unitario. L'ordinamento fiscale locale, essenzialmente comunale, ereditato dai governi fascisti era venuto infatti concrescendo intorno a una serie di tributi autonomi, prelevati in aggiunta a quelli dello Stato (sistema della sovraimposizione) e su alcuni altri, pochi per la verità, applicati insieme alle imposte statali o di altri enti (sistema della compartecipazione). Principale difetto del sistema tributario locale – in epoca liberale come in regime fascista – continuava a restare il carattere inelastico, vale a dire la sua strutturale quanto deprecata difficoltà di fronteggiare il costante aumento delle spese ordinarie; e correlativamente la sua incapacità di contrastare il ricorso, ai fini del risanamento finanziario, all'imposizione di nuove spese obbligatorie, uniformi per tutti a prescindere dalla forza economica per sostenerle<sup>12</sup>. Sicché la provvista di risorse per coprire gli oneri di spesa restava affidata, per la sostanza, oltre che alle vecchie sovraimposte sui terreni e fabbricati, al crescente ricorso a mutui passivi (vera piaga dei bilanci comunali fascisti) e ai dazi di consumo. In termini generali, la disciplina della finanza locale nel ventennio può essere

<sup>12</sup> Cfr. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali*, cit.

considerata come un prisma efficace in grado di evidenziare i tratti erratici e incoerenti del riformismo fascista, nonché la discrasia fra le diverse filosofie di governo che animavano l'organizzazione dello Stato totalitario. La nomina di Volpi alle Finanze – come si fa notare – segna un punto di svolta, con la decisa azione di smantellamento dell'opera di semplificazione e razionalizzazione della disciplina avviata dal suo predecessore, De Stefani. I provvedimenti varati tra l'ottobre del '25 e il gennaio del '26 concedevano infatti ai Comuni e alle Province qualche risorsa nuova, legandola però di fatto alla possibilità di procrastinare, diluire, facoltizzare i vincoli previsti dalla disciplina di bilancio. La coincidenza fra il varo del nuovo ordinamento fascista degli enti locali e l'allentamento di molti freni alle spese non era affatto casuale. Giova a tale proposito sottolineare come la commissione presieduta da Alberto Pironti, incaricata di formulare una proposta organica di riforma della materia, fosse arrivata ad accertare che degli 8.288 bilanci comunali esaminati per il 1928, 892 (di cui 10 capoluoghi) si chiudevano in pareggio, 1827 (27 capoluoghi) presentavano avanzi, mentre 5.569 (55 capoluoghi) chiudevano in disavanzo<sup>13</sup>. Dati incontrovertibili che, unitamente al reiterarsi di episodi di *maladministration* a livello locale, finivano per legittimare l'affermarsi di una severa cultura della «tutela amministrativa» del territorio, che assumeva il problema della finanza locale come emergenza nazionale da fronteggiare con un utilizzo «militare» della leva fiscale. Un esito che entrava palesemente in contraddizione con quel principio del «primeggiare per valore nazionale e per spirito fascista» che – supportato da un adeguato potere di spesa – avrebbe dovuto costituire l'ambizione di ogni comune italiano. Spendere, dunque, per lasciare un segno tangibile del proprio operato; per onorare quella carica – il podestà di nomina regia – in cui il fascismo, abolito ogni principio di elettività, vedeva concretata l'idea stessa di una «designazione dei più capaci»<sup>14</sup>. Date queste premesse non sorprende che il sistema amministrativo locale avesse finito per incardinarsi su un presupposto tacito di «illegalismo necessario», secondo la disincantata analisi del sottosegretario agli Interni Michele Bianchi, generando una sorta di spirale perversa tra disavanzi degli enti locali e incremento dei poteri centrali di sindacato, nonché delle facoltà sanzionatorie di occhiuti organismi ispettivi sulle finanze di comuni e province (attraverso le Giunte provinciali amministrative e la Commissione centrale per la finanza locale). L'approccio positivistico del giurista non consente qui di andare molto oltre e di poter apprezzare, in tutta la loro portata effettiva, le tensioni tra ordinamento e prassi scaturite dal frammentato e disorganico disegno riformatore del

<sup>13</sup> *Commissione di studio per la riforma della finanza locale*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1930.

<sup>14</sup> Per i rapporti tra tecnica e politica nel contesto dell'amministrazione locale fascista cfr. L. Baldissara, *Tecnica e politica nell'amministrazione. Saggio sulle culture amministrative e di governo municipale tra anni Trenta e Cinquanta*, Bologna, il Mulino, 1998.



regime. Dal punto di vista quantitativo alcune ricerche sulla finanza pubblica condotte negli anni Ottanta, basate però essenzialmente su serie statistiche e modelli econometrici di analisi, offrono, di questa dinamica antagonistica tra Stato e società locale, indizi assai robusti<sup>15</sup>. Ma ciò evidentemente non è sufficiente a elaborare ipotesi più strutturate e al tempo stesso dettagliate circa la natura concreta del fenomeno. Le tensioni sopra evocate riflettevano, infatti, al loro interno, le contorte linee di sviluppo del sistema di governo fascista cresciute lungo i molteplici canali e collegamenti istituzionali tra centro e periferia. Esprimevano però anche i contrasti, spesso insuperabili, tra le ragioni di una infinita pluralità di attori e di istanze di potere operanti sotto la superficie, apparentemente lineare e compatta, del grande dualismo tra Stato e poteri locali. La mancanza di ricerche empiriche e di studi sul concreto funzionamento del sistema della finanza locale costituisce indubbiamente una lacuna difficilmente colmabile per vie traverse. Da alcuni sondaggi effettuati sul caso locale è tuttavia chiaramente possibile desumere come la questione delle finanze comunali fosse divenuta, già alla fine degli anni Venti, un formidabile campo di tensione tra due poli: da un lato, il paradigma finanziario della «buona amministrazione» mutuato dalla cultura di governo delle *élites* liberali – e progressivamente incorporato in una amministrazione autoritaria ispirata alla concezione eudemonistica dell'*État bien policé* – e, dall'altro, la necessità di legittimare, attraverso il «potere di spesa», il «nuovo» ceto amministrativo fascista<sup>16</sup>.

Questo campo di tensione sembra emergere come tratto strutturale al progetto di fascistizzazione integrale della società, basato sul controllo e sulla omologazione culturale, politica e amministrativa del territorio<sup>17</sup>. E ciò soprattutto in relazione ai cambiamenti e alle trasformazioni che, a prescindere dalla scarsa coerenza del quadro legislativo e delle politiche economiche del regime, inve-

<sup>15</sup> G. Brosio, C. Marchese, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1986. Per un'analisi disaggregata dello stato della finanza locale durante il fascismo resta ancora imprescindibile F.A. Répaci, *Le finanze dei comuni, delle province e degli enti corporativi*, Torino, Einaudi, 1936; vedi inoltre A. Colarusso, *I tributi locali in Italia*, Padova, Cedam, 1937; A. Frascini, *La finanza comunale in Italia: uno schema interpretativo*, Milano, Franco Angeli, 1995.

<sup>16</sup> Mi sia permesso a tale riguardo rinviare al mio *La «città del Duce». Stato, poteri locali ed élites a Forlì durante il fascismo*, Lungro di Cosenza, Marco editore, 2010, e alla letteratura ivi citata.

<sup>17</sup> Questa dinamica avrebbe finito per interferire perfino con i tipici assetti funzionali del sistema monarchico-autoritario di governo, alterando la «psicologia istituzionale» delle autorità operanti nelle giunture tra Stato ed enti locali. Era il caso del prefetto, il cui ruolo di stimolo alla progettazione della *policy* locale, avrebbe finito, dinanzi al cumularsi di provvedimenti restrittivi dell'autonomia finanziaria di comuni e province, per identificarsi sempre di più con le ragioni e gli interessi del territorio. Cfr. Guiso, *La «città del Duce»*, cit., pp. 131-132.

stirano sin dalla metà degli anni Venti la placida atmosfera provinciale in cui la maggior parte dei comuni di piccole-medie dimensioni ancora si trovava immersa. Al netto di non trascurabili differenze interpretative, vi è sufficiente consenso sull'ipotesi di un fascismo in grado di favorire – con dinamiche che variano da un luogo all'altro – i processi di terziarizzazione già in atto, il formarsi di alcuni moderni e intraprendenti nuclei industriali, il potenziamento di servizi di natura sociale, l'abbinamento tra rivoluzione estetica e obiettivi di riorganizzazione delle funzioni pubbliche nel territorio. Per affrontare queste sfide, stanti le criticità del sistema di perequazione fiscale, le *élites* locali avrebbero visto tuttavia i propri margini d'azione restringersi sempre di più alla capacità di contrattare risorse nelle intricate maglie, formali e informali, del circuito centro-periferia, al fine di drenare flussi finanziari sostitutivi; di rendere disponibili provvidenze compensative di un sistema impositivo che colpiva attraverso elevate imposte di consumo le fasce meno abbienti della popolazione; di reindirizzare selettivamente i flussi finanziari, allo scopo di puntellare il sistema di potere locale, ma anche per scardinarne le logiche interne; il tutto appoggiandosi ora su questo ora su quell'altro elemento del sistema: prefetto, federale, burocrazie centrali e periferiche dello Stato e del Partito, enti di gestione, sistema bancario locale e centrale, Segreteria particolare del Duce<sup>18</sup>. Il meccanismo di compensazione dei guasti provocati da una sempre più soffocante, ancorché imperfetta, «tutela amministrativa» del territorio finì in tal modo per imperversare su un sistema – da Stato cetuale – di mediazione degli interessi corporativi riattivatosi in un circuito centro-periferia ormai completamente sganciato dalla vecchia «costituzione cripto-federalista» maturata nell'ambito del parlamentarismo liberale<sup>19</sup>. Una dinamica che non avrebbe mancato di chiamare in causa – insieme ai diversi grandi «protettori» locali – lo stesso Mussolini, letteralmente risucchiato, tramite la sua Segreteria particolare, al centro di un sistema «carismatico-amministrativo» ormai privo dei tradizionali livelli alti e intermedi di sintesi tra interessi locali e grande politica. Ed è davvero curioso osservare il riemergere – sotto la patina efficientista e burocratico-razionale del sistema autoritario di governo – di antiche modalità di esercizio dell'autorità sociale e pubblica, così evidenti nel ruolo svolto nelle piccole-medie realtà cittadine dal «sistema del patronato» nelle dinamiche di governo e di riallocazione delle risorse finanziarie e materiali in una società locale che aveva preservato, al fondo, la forza dei legami deferenziali e paternalistici, delle logiche familistiche e amicali, delle tradizionali ripartizioni «di genere» nelle funzioni sociali del potere.

<sup>18</sup> P.P. D'Attorre, *Fascismi locali. Aspetti economici e territoriali del rapporto centro-periferia*, in «Italia contemporanea», 1991, n. 184, pp. 405-418.

<sup>19</sup> Del sistema parlamentare liberale come «costituzione cripto-federale» aveva parlato G. Miglio, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in F. Benvenuti, G. Miglio, a cura di, *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Vicenza, Neri Pozza, 1969.

3. *Dalla storia politico-istituzionale alla storia economica (e ritorno). Considerazioni e ipotesi sul «centralismo difficile».* Si tratta di ipotesi, ma anche di evidenze già maturate lungo un percorso pluriennale di ricerca legata – grosso modo a partire dalla fine degli anni Ottanta – alla storia sociale delle istituzioni, il cui contributo a una più generale analisi storica del potere in epoca fascista potrà evidentemente ancora arricchirsi e articolarsi, incrociando dati, ipotesi e risultati conseguiti in ambiti di studio e di ricerca limitrofi. Si pensi, a tale riguardo, a quanta importanza abbia rivestito la stagione storiografica contrassegnata dagli studi sulle cosiddette «amministrazioni parallele» e sulle politiche sociali del fascismo nel dibattito in merito alla natura e al concreto divenire della «costituzione vivente» fascista; ai processi di «nazionalizzazione dei ceti medi», avviati tramite la strutturazione di una fitta rete di servizi territoriali erogatori di prestazioni sociali pubbliche e di *Welfare*; alle linee di demarcazione e alle zone di confluenza tra «consenso» e «controllo sociale»<sup>20</sup>. Una stagione che nei suoi più proficui sviluppi – si pensi alla storia dell'Inps e degli enti previdenziali<sup>21</sup> – ha portato un rilevante contributo alla comprensione della natura del sistema istituzionale fascista lungo lo snodo centro-periferia. Un sistema nel quale – come in altri ambiti del potere funzionali alla riallocazione delle risorse economiche – logiche di gerarchizzazione e di centralizzazione delle decisioni e delle strategie redistributive dei vantaggi materiali venivano a scontrarsi e a sovrapporsi con «dinamiche di dislocazione del potere e di relativa autonomia dei soggetti e delle istanze istituzionali disseminate sul territorio»<sup>22</sup>. La storiografia degli anni Ottanta-Novanta segna dunque un momento di effervescenza nella rielaborazione dei paradigmi attraverso cui interpretare la vicenda fascista. In particolare per ciò che concerne i caratteri e, naturalmente, i limiti del processo di fascistizzazione integrale della società italiana.

In un'ottica complementare al quadro sin qui tracciato, particolarmente preziose si rivelano le indagini condotte sul sistema bancario e finanziario, anche in virtù della per così dire «naturale» aderenza di questa tematica a una storia sociale del potere declinata nella chiave del nesso «centro-periferia». Affer-

<sup>20</sup> M. Salvati, *Gli enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, in «Le carte e la storia», 2002, n. 2, pp. 28-41; P. Corner, *Fascismo e controllo sociale*, in «Italia contemporanea», 2002, n. 228, pp. 382-405.

<sup>21</sup> G. Melis, *L'organizzazione della gestione: l'INPS nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)*, in Inps, *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, Atti del convegno, Roma 9-10 dicembre, suppl. al n. 1 di «Previdenza sociale», Roma, 1989; C. Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna, il Mulino, 2004.

<sup>22</sup> C. Giorgi, *Un intreccio di uomini e istituzioni: l'INPS nella rete degli enti pubblici tra fascismo e Repubblica*, in M. Cammelli, a cura di, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 166-167; si veda poi Id., *Politiche sociali e fascismo nel dibattito storiografico*, in P. Mattera, a cura di, *Momenti del Welfare in Italia*, Roma, Viella, 2012.

mazione perfino banale qualora si consideri la struttura «duale» del sistema finanziario italiano, caratterizzato già dal primo dopoguerra da una forte concentrazione dimensionale e da una altrettanto elevata dispersione territoriale delle unità minori, spesso a carattere municipale o provinciale e, in qualche caso, a vocazione regionale. Un vero e proprio reticolo di distribuzione del credito alternativo, o quanto meno complementare, a quello delle grandi banche private (ciò che doveva renderlo ancor più appetibile agli occhi del nuovo potere, vista la sostanziale tenuta a livello nazionale di una strategia del credito improntata a criteri più economici che politici). Ed è in virtù di tale caratteristica che la vicenda del sistema bancario può assolvere un'importante funzione anche per la storiografia sociale sul potere fascista. E non soltanto – come pure è giusto ribadire – nella chiave dei rapporti tra il regime e le *élites* finanziarie-industriali dominanti, questione ampiamente dibattuta in sede storiografica nell'ottica di quello che è stato efficacemente definito il «compromesso autoritario», epitomizzato dalla formula mussoliniana «le banche ai banchieri». Ma soprattutto per comprendere le logiche e le dinamiche sottostanti i processi di scomposizione e di ricomposizione sociale delle classi dirigenti del fascismo in «periferia», con tutte le conseguenze che ne derivavano sul piano del radicamento e della presa del regime sul territorio.

Anche in questo ambito di studi, fioriti soprattutto tra gli anni Novanta e Duemila<sup>23</sup>, l'immagine a lungo tramandata di uno Stato capace di avviluppare la società nelle maglie di un potere centrale tanto efficace, quanto pervasivo, si scontra con una realtà ben più complessa e articolata. Come sottolineano Polsi e Conti<sup>24</sup>, le banche locali, come istituzioni collegate ad una vasta platea di pubblico ed espressione, nella proprietà o nel *management*, delle *élites* economiche e dei notabili radicati nel territorio, divennero ben presto oggetto di una contesa maggiore rispetto ai grandi istituti; in particolar modo in quelle aree dove la spinta rivoluzionaria e antiborghese del fascismo era stata più forte e radicale nei metodi (per esempio nelle zone in cui si era maggiormente sviluppato il fenomeno della violenza squadristica). La vicenda delle casse di risparmio è a tale riguardo esemplare<sup>25</sup>. Rispetto agli obiettivi di egemoniz-

<sup>23</sup> Sul rinnovato interesse per la storia della banca cfr. A. Polsi, *Alcune riflessioni in merito a recenti storie di banche*, in «Contemporanea», 1998, n. 3, pp. 597-602.

<sup>24</sup> A. Polsi, G. Conti, *Élites bancarie durante il fascismo tra economia regolata ed autonomia*, Discussion Papers del Dipartimento di scienze economiche dell'Università di Pisa, 2004.

<sup>25</sup> A. Polsi, *Crisi, ristrutturazione e nuove funzioni pubbliche. Le casse di risparmio italiane fra dirigismo e autonomia durante il fascismo*, in G. Conti, T. Fanfani, S. La Francesca, A. Polsi, a cura di, *Imprenditori e banchieri. Formazione e selezione dell'imprenditorialità in Italia dall'Unità ai nostri giorni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2004, pp. 125-169; A. Polsi, *Casse di risparmio, élite locali e politiche assistenziali durante il fascismo. Considerazioni preliminari*, in P. Corner, a cura di, *Assistenzialismo e politiche di controllo sociale nell'Italia liberale e fascista*, Modena, Edizioni Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, 2001, pp. 197-204.

zazione del fascismo e alle condizioni di contendibilità, esse si trovavano su due versanti formalmente opposti. Storicamente la metà circa degli istituti rivestiva la forma dell'associazione privata. Ciò che assicurava loro una più ampia libertà e autonomia rispetto alla politica. L'altra metà aveva invece la forma della fondazione pubblica, tradizionalmente più soggetta, a livello di nomine alle cariche dirigenziali e manageriali, all'influenza degli enti e delle amministrazioni locali. Almeno in linea teorica, le fondazioni erano dunque più permeabili alle istanze di controllo degli esponenti locali del regime. Nella realtà le cose ebbero diverso sviluppo. Un primo riscontro in tal senso proviene dalle ricerche condotte sul tasso annuo di ricambio negli amministratori delle casse di risparmio. Ricerche che evidenziano una significativa capacità di «resistenza al cambiamento» degli istituti, più pronunciata nelle casse-associazioni, come apparirebbe più logico, ma nemmeno trascurabile anche nel caso delle meno protette casse pubbliche<sup>26</sup>. Naturalmente, l'approccio quantitativo non è sufficiente ad asseverare ipotesi più elaborate e complesse in merito alla dinamica, alla consistenza e alla natura del ricambio delle élites bancarie. Lavoro, questo, che può essere realizzato solo incrociando l'analisi delle reti del credito<sup>27</sup> con le diverse storie locali e più specificamente dei singoli istituti<sup>28</sup>; avviando studi sistematici sui gruppi di potere e sul peso delle diverse autorità locali all'interno della *governance* bancaria territoriale; verificando, infine, caso per caso, la natura, tecnica o politica, dei decreti applicativi in materia di vigilanza bancaria, come per esempio lo scioglimento dei consigli di amministrazione. Dalle indagini esistenti esce però ancora una volta conferma della capacità mimetico-adattativa di un fascismo che fattosi potere e calatosi nella complessità territoriale sembra aver ripiegato su forme coestensive di mediazione impolitica, necessarie, a dispetto di tanta retorica sulla fine di ogni compromesso, a tradurre sul terreno quotidiano della gestione del potere, la visione del fascismo come irenica sintesi del pluralismo locale.

La *koiné* autoritaria del centralismo «forte» svelava al dunque, sul terreno dei rapporti di potere economici, l'estrema porosità dello Stato, se proprio non la si vuol chiamare debolezza. Una permeabilità che avrebbe finito per riprodurre, anche in un contesto dominato dall'arbitrio e dal dispotismo, il volto ancipite del vecchio edificio statale, sospeso tra la sua prescrittiva coerenza

<sup>26</sup> L. De Rosa, *Storia delle casse di risparmio e della loro associazione 1822-1950*, Roma-Bari, Laterza, 2004; A. Polsi, G. Conti, *Élites bancarie durante il fascismo tra economia regolata ed autonomia*, Discussion Papers del Dipartimento di scienze economiche dell'Università di Pisa, 2004.

<sup>27</sup> A titolo di esempio cfr. G. Conti, G. Ferri, A. Polsi, *Banche cooperative e fascismo: performance e controllo durante le crisi finanziarie degli anni '20 e '30*, in «Credito popolare», 2003, n. 1, pp. 5-33.

<sup>28</sup> In questa chiave R. Balzani, *Il forziere della città. La Cassa dei Risparmi e la società forlivese dalle origini al secondo dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 2000.

monistica e le forme temperanti di esercizio dell'autorità ai vari livelli della macchina governativa e amministrativa. Se questo è vero può ritenersi ancora valida la constatazione di una società civile in grado di riemergere al cospetto dell'istanza monocratica di comando, forte di un suo non residuale potere negoziale<sup>29</sup>. Ciò che doveva avvenire, ancora una volta, secondo lo schema di una «periferia» che, più che reagire al «centro», avrebbe caparbiamente cercato di «relazionarsi» in modo attivo ad esso, per condizionarlo e, nei limiti del possibile, piegarlo ai propri interessi.

<sup>29</sup> N. Gallerano, *Le ricerche locali sul fascismo*, in «Italia contemporanea», 1991, n. 184, pp. 388-397.