

INSMLI

Istituto Nazionale per la Storia del Movimento di Liberazione in Italia

1943  
Guerra e società

*a cura di*  
*Luca Alessandrini e Matteo Pasetti*

viella

Copyright © 2015 - Viella s.r.l.  
Tutti i diritti riservati  
Prima edizione: novembre 2015  
ISBN 978-88-6728-495-5

Questo volume fa parte delle iniziative dell'Istituto Nazionale per la Storia del Movimento di Liberazione in Italia per il settantesimo anniversario della Resistenza ed è stato realizzato dall'Istituto per la storia e le memorie del '900 Parri Emilia Romagna.



**viella**

libreria editrice  
via delle Alpi, 32  
I-00198 ROMA  
tel. 06 84 17 758  
fax 06 85 35 39 60  
www.viella.it

## Indice

LUCA ALESSANDRINI	
Introduzione. Interrogare il 1943	7
<i>Il 1943 nella storia d'Italia</i>	
LUCA BALDISSARA	
I "resistenti" prima della Resistenza	17
MARCO FINCARDI	
Brusio e grida.	
Lo sgretolamento di un regime (autunno 1942-estate 1943)	35
LUIGI GANAPINI	
La Repubblica sociale nel 1943	49
GIAN PAOLO GHIRARDINI	
Contadini e partigiani tra guerra e crisi di regime	63
JAVIER RODRIGO	
Le violenze nell'Europa in guerra: la svolta del 1943	77
<i>Vivere in guerra: società e autorità locali</i>	
CLAUDIA BALDOLI	
La guerra aerea.	
I bombardamenti anglo-americani e la crisi del 1943	91

STEFANO GALLO	
Operai in guerra: l'ottica del 1943	105
ALBERTO DE BERNARDI	
Alimentazione di guerra	123
MARCO DE NICOLÒ	
I prefetti (capi della Provincia)	137
TOMMASO BARIS	
I podestà in guerra: fascistizzazione e nuovo ruolo dei comuni tra il 1940 e il 1943	159
<i>Guerre in Emilia</i>	
LORENZO BERTUCELLI	
La società nello specchio dei partiti	175
ROBERTO PARISINI	
Frammentazione periferica e continuità corporativa nelle campagne padane	185
ANTONELLA GUARNIERI	
La borghesia estense e gli scontri interni al fascismo	197
MARCO MINARDI	
I prigionieri alleati e la Resistenza in Emilia Romagna	211
Indice dei nomi	225
Gli autori	233

LUCA ALESSANDRINI

## Introduzione. Interrogare il 1943

L'anno 1943 si presta a diversi piani di lettura, ma tutti concorrono a farne un anno cruciale nella storia d'Italia. Su quell'anno si è concentrata l'attenzione di una riflessione a più voci che, pur tenendone debito conto, intendeva evitare di riprodurre la scansione propria della tradizionale storia politica: gli scioperi di marzo, la sostituzione di Mussolini al governo in luglio, l'armistizio di settembre, la nascita e l'avvio del movimento partigiano dell'autunno. E ciò non già perché tali eventi non siano centrali nella definizione di un anno di svolta, ma per poterne costruire una lettura di più ampio respiro, in grado di gettare nuova luce o quantomeno di aprire temi di riflessione e di ricerca. Lo snodo rappresentato dall'anno 1943 deve essere considerato anche su tempi più lunghi, tanto verso il passato che verso il futuro. Il 1943 si colloca alla fine dell'avventura triennale di una guerra combattuta da eserciti inadeguati, ma inviati su tutti i fronti del secondo conflitto mondiale, così come è l'anno conclusivo della traiettoria ventennale del regime fascista e monarchico. È anche l'anno in cui si avvia la Resistenza, che durerà i successivi 20 mesi, e in cui si iniziano ad impostare rapporti tra le forze politiche democratiche destinati a mantenersi sostanzialmente tali per oltre quattro decenni. Il convegno tenutosi a Bologna nel dicembre 2013 ha proposto contributi diversi volti a tematizzare l'anno 1943 nel contesto della guerra italiana 1940-1945, proponendo una discussione che ha investito tanto il dissolvimento del regime, quanto la crisi politica, sociale, militare dello Stato fascista. Ne emerge un quadro composito di un 1943 inteso come *tournant* della guerra italiana, ma anche della seconda guerra mondiale, della storia del fascismo e della storia d'Italia dalla Grande guerra alla Repubblica democratica. Ma anche un periodo da considerare non già col «senno di poi» ma, come Stefano Gallo esorta a fare, tentando di assumere «l'ottica del 1943».

TOMMASO BARIS

I podestà in guerra: fascistizzazione e nuovo ruolo dei comuni  
tra il 1940 e il 1943

*La classe dirigente podestarile:  
verso la fascistizzazione delle istituzioni locali*

La più recente storiografia sul fascismo provinciale ha notato come, contrariamente a quanto a lungo creduto, il regime sul finire degli anni Trenta avesse modificato non poco le tradizionali gerarchie del potere locale. Da sempre considerata un bastione della restaurazione politica e sociale, la carica podestarile divenne invece progressivamente appannaggio di esponenti della prima ora del movimento mussoliniano e/o di giovani formatisi nel Pnf, pronti a servirsi del partito quale strumento di ascesa contro le vecchie élites fiancheggiatrici.<sup>1</sup>

Tale novità non è stata colta da subito anche forse a causa dell'adozione da parte del regime di una pratica di compenetrazione tra vecchi e nuovi ceti dirigenti, «al posto di una linea più radicale di sovvertimento, forse impossibile nell'esperienza italiana».<sup>2</sup> Tale processo, «proporzionato ai diversi ritmi dello sviluppo della realtà locale e provinciale», risentì peraltro del «diverso grado di conflittualità» esistente «all'interno dello schieramento borghese tra vecchi ceti dominanti e nuovi settori della piccola e media borghesia, aspiranti a un ruolo da protagonista nella vita politica locale».<sup>3</sup> La stessa tendenza a ricorrere, specie nelle grandi metropoli, ai grandi nomi delle aristocrazie cittadine o comunque del mondo imprendi-

1. T. Baris, *La classe dirigente podestarile tra partito e Stato*, in *Il fascismo in provincia. Articolazioni e gestione del potere tra centro e periferia*, a cura di P. Corner, V. Galimi, Roma 2014, pp. 16-32.

2. A.M. Vinci, *Il fascismo e la società locale*, in *Friuli e Venezia Giulia. Storia del Novecento*, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia 1997, p. 239.

3. L. Masella, *Tra corporativismi e modernizzazione. Le classi dirigenti pugliesi nella crisi dello Stato liberale*, Lecce 1983, p. 252.

toriale si collegava alla necessità di ridurre la conflittualità interna al fascismo, al pari della propensione da parte prefettizia ad indicare come podestà funzionari del Ministero dell'Interno, spesso provenienti dalle prefetture o da altre istituzioni, appositamente retribuiti per il loro incarico. Era dunque l'intreccio tra il tentativo di fascistizzazione della classe dirigente locale e la conflittualità interna alle stesse élites fasciste a rafforzare il modello, insieme ottimizio e burocratico, segnalato da Salvatore Lupo come cifra caratterizzante del regime per la gestione del potere locale.<sup>4</sup>

Tale orientamento, basato sulla presenza ai vertici dei comuni di esponenti provenienti dalla grande nobiltà o dal *Gotha* delle realtà imprenditoriali, sul finire degli anni Trenta si accompagnò a un sempre più incisivo ruolo del Pnf e delle sue organizzazioni collaterali tanto da ritrovarvi impegnati in posizioni rilevanti gli stessi notabili. Ulteriore conferma della imprescindibilità, nel quadro del regime totalitario, della legittimazione politica derivante dall'impegno nel partito. Anche in ambito periferico, come ha notato Massimo Legnani, il partito si fece carico della «formazione di nuovi quadri la cui valenza non riguarda soltanto la proiezione del partito nel futuro [...], ma, più latamente, la creazione di un ceto dirigente [...] cui sia affidata la trasformazione del regime stesso in un compiuto totalitarismo».<sup>5</sup> L'entrata in guerra dell'Italia nel secondo conflitto mondiale accentuò questa tendenza. Il Pnf fu affidato «a una nuova generazione che rappresentò un 20% dei dirigenti nazionali». Le nuove leve formatesi nel regime assunsero «posti di responsabilità» all'interno del partito, confermando «il ricorso», sia pure «tardivo, all'approssimarsi della crisi istituzionale del regime, a una giovane guardia, dopo quasi un quindicennio di mancato ricambio».<sup>6</sup> In linea con la crescita complessiva dei compiti del partito nella vita pubblica bellica su cui Emilio Gentile ha posto particolare attenzione, anche la sfera d'intervento della Federazione provinciale fascista fu ampliata fino a condizionare le prerogative dei prefetti in materia di selezione della classe dirigente locale. Nel novembre del 1941 si passò all'

obbligo della preventiva consultazione del partito per nomine di interesse pubblico o di portata politica, ivi comprese le nomine di podestà, dei compo-

4. S. Lupo, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma 2000, pp. 217-218.

5. M. Legnani, *Gruppi dirigenti e governo locale*, in *Regime fascista e società modenese: aspetti e problemi del fascismo locale (1922-1939)*, a cura di L. Bertucelli, S. Magagnoli, Modena 1995, p. 18.

6. P. Dogliani, *Il fascismo degli italiani. Una storia sociale*, Torino 2008, pp. 69-70.

nenti delle consulte municipali, dei presidi e dei rettori provinciali, che erano state motivo continuo di conflitti fra prefetti e federali.<sup>7</sup>

Il potere locale vide quindi, negli anni della guerra, crescere la tendenza al ricorso a figure chiaramente identificabili con il regime. Partiamo dalle grandi città. A Torino dal 1939 al 1943 fu designato podestà (e lo sarà anche dopo il 25 luglio e l'8 settembre aderendo alla Rsi) Matteo Bonino, fortemente sostenuto, al momento della sostituzione di Cesare Giovara, ex prefetto, dal Pnf contro la candidatura informale del conte Giancarlo Camerana, vicepresidente della Fiat e marito di Laura Nasi, nipote di Giovanni Agnelli.<sup>8</sup> A Napoli, nello stesso periodo, ritroviamo al vertice dell'amministrazione comunale Giovanni Orgera, fascista ante marcia, squadrista, podestà dal 1938 fino al 1943, «quando si trasferisce a Salò come governatore della Banca d'Italia».<sup>9</sup> A Genova incontriamo Aldo Gardini che, pur essendo un esponente di prestigio dell'ambiente assicurativo cittadino, vantava «un curriculum fascista più specifico all'interno delle organizzazioni locali ed assistenziali del partito», a dimostrazione di «una lunga manifestazione di fedeltà al regime».<sup>10</sup> Al momento della nomina risultava presidente in carica della Federazione provinciale dell'Opera Nazionale Maternità ed Infanzia e dell'Istituto Autonomo Fascista per case popolari, dopo essere stato membro del direttorio federale del Pnf nel biennio 1927-28.<sup>11</sup> Anche a Milano troviamo una situazione analoga: se fino al 1938 il podestà era stato Guido Pesenti, segretario e consulente degli stabilimenti della Dalmine, ma anche e soprattutto fascista ante marcia, sansepolcrista, fondatore dell'Unione Popolare Antibolscevica, il suo successore, il conte Gian Giacomo Gallarati Scotti, risultava aver ottenuto la retrodatazione dell'iscrizione al Pnf al 1922 per la sua devozione al regime, riconfermata nei difficili anni della guerra come dimostrava la decisione di abbandonare le sue funzioni amministrati-

7. E. Gentile, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Roma-Bari 2002, p. 188.

8. L. Angeli, *L'istituto podestarile: il caso di Torino in prospettiva comparata*, in «Passato e presente», 52 (2001), pp. 21-29.

9. P. Varvaro, *Una città fascista. Potere e società a Napoli*, Palermo 1990, pp. 58-59. Anche: Archivio centrale dello Stato (ACS), Ministero dell'Interno (MI), Direzione generale dell'Amministrazione civile (DGAC), Podestà e consulte municipali, b. 203, fasc. Napoli, Nota del 10 giugno 1940.

10. L. Garibbo, *I ceti dirigenti tra età liberale e fascismo*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Liguria*, a cura di A. Gibelli, P. Rugafori, Torino 1997, pp. 243-244.

11. ACS, MI, DGAC, Podestà e consulte municipali, b. 164, fasc. Genova, Nota del 24 febbraio 1940.

ve per accompagnare, in qualità di tenente colonnello dell'esercito regio, il treno di doni inviato dal comune ai combattenti in Russia nel quadro della crociata anticomunista del fascismo.<sup>12</sup>

Come già con Gardini a Genova anche a Milano peraltro troviamo, accanto a un podestà proveniente da settori dell'*establishment* tradizionale, prefetti di strettissima formazione fascista. Dal 1939 al 1943 si susseguono nella carica prefettizia del capoluogo lombardo Giovanni Battista Marziali (fino al febbraio del 1941), Carlo Tiengo (fino al febbraio 1943) e infine Oscar Uccelli, sino al 25 luglio, tutti fascisti ante marcia, con un passato squadrista e con alle spalle incarichi politici nel Pnf o nella Milizia Volontaria di Sicurezza Nazionale prima di entrare nella carriera prefettizia. Analogo il curriculum dei prefetti che ritroviamo a Genova negli anni di Gardini: da Ugo Albini, in carica fino al 1941, passando per Dino Borri, sostituito nel giugno del 1943 da Edoardo Salerno prima di essere a sua volta rimosso nell'agosto dello stesso anno dal governo Badoglio, si tratta anche in questo caso di fascisti della prima ora, partecipi della conquista armata e violenta del potere da parte del Pnf trasformati poi in uomini delle istituzioni del regime.<sup>13</sup>

La guerra spinge quindi il regime a insistere sulla strada della fascizzazione anche del potere locale, sia attraverso i prefetti che i podestà, anche lì dove a un primo veloce esame sembrerebbe limitarsi a riproporre personaggi provenienti dalle élites tradizionali. Si tratta di un processo che ovviamente non si limitava alle sole grandi città. Anche i centri medi e piccoli vengono coinvolti, tanto più in quei capoluoghi di aree in cui il fascismo aveva conosciuto sin dalle sue origini un forte sviluppo autonomo. A Bologna la prefettura designava come podestà, sul finire del 1939, l'ingegnere Enzo Fernè, nato nel 1890 ad Alfonsine. Fernè, descritto come un «facoltoso industriale che esercita vasta e complessa attività quale consigliere delegato e direttore tecnico della Società an. "Successori Ingegneri Bonaria", la quale si occupa di escavazioni di pozzi tubolari, di impianti, di irrigazioni e della fabbricazione di pompe agrarie», era anche e soprattutto un fascista convinto.<sup>14</sup> Iscritto al Pnf dall'ottobre 1921, squadrista, marcia

12. Ivi, b. 197, fasc. Milano, Nota del 18 ottobre 1942.

13. Cfr. A. Cifelli, *I prefetti del regno nel ventennio fascista*, Roma 1999, pp. 23-24, 53, 170-171, 247-248, 270, 274-275.

14. ACS, MI, DGAC, Podestà e consulte municipali, b. 90, fasc. Bologna, Nota del 13 novembre 1939.

su Roma e sciarpa littoria, il neo-designato rappresentava il profilo della nuova classe dirigente fascista, non priva di legami con le vecchie élites ma legittimata ormai alla gestione diretta del potere comunale. Significativamente Fernè avrebbe guidato il comune in tutta la difficile vicenda bellica, rinunciando al suo incarico solo dopo la caduta di Mussolini.

Non diversa la situazione a Firenze, dove il conte Paolo Venerosi Pesciolini, fascista ante marcia e squadrista, ma anche proprietario terriero con appezzamenti nelle zone di Londa e San Godenzo, guidò il comune per l'intero decennio dal 1933 al 1943,<sup>15</sup> affiancato negli anni di guerra da vice podestà come Ugo Forti prima e poi Giovanni Poggiali, entrambi organicamente inseriti nelle strutture del regime. Al momento della nomina Forti vantava un curriculum politico invidiabile: fascista ante marcia, squadrista e sciarpa littoria, era stato anche volontario nella guerra di Etiopia e risultava pure membro del direttorio della corporazione avvocati e procuratori di Firenze. Il suo successore nel 1942, l'ingegnere Poggiali, iscrittosi al Pnf soltanto nel 1924, era al momento della nomina centurione della Milizia, segretario del sindacato fascista degli ingegneri, membro della giunta provinciale amministrativa nonché capitano dell'esercito, a conferma della tendenza ad avvalersi di un gruppo dirigente di provata affidabilità, via via anche che la situazione del fronte interno e della guerra si complicavano.<sup>16</sup>

Anche dove non era facile per il regime trovare nomi provenienti dallo squadristo o comunque con una reale militanza di partito, i margini di manovra per il notabilato tradizionale si assottigliarono. A Potenza, la scelta di partecipare nel 1939 ai funerali dell'ex deputato e poi senatore Ettore Ciccotti – spostatosi progressivamente su posizioni di critica al fascismo – da parte di Gioacchino Viaggini, podestà della città, e di Giuseppe Tucci, Francesco Lacapra, Giulio Gianbattista, Giuseppe Abruzzese e Francesco Risola, rispettivamente podestà di Pignola, rettore provinciale e (gli ultimi tre) membri della giunta amministrata, fu considerata dalla prefettura espressione di «atteggiamenti e manifestazioni in contrasto con lo spirito fascista e le direttive del regime» e provocò l'immediata revoca di ogni loro incarico pubblico, nonostante la nota difficoltà nel sostituirli. La scelta per l'incarico podestarile dell'avvocato e vicepretore Giovanni Cristalli, iscritto al Pnf dal 1926, segnalava comunque la ricerca di una nuova via,

15. Ivi, b. 152, fasc. Firenze, fasc. Podestà, Nota del 15 ottobre 1937.

16. Ivi, sfasc. Vicepodestà, Note del 25 giugno 1940 e del 22 ottobre 1942.

confermata dall'indicazione nella primavera del '43, dopo la parentesi della reggenza del comune da parte di un funzionario di prefettura, del non giovanissimo presidente dell'Istituto di cultura fascista Enrico Vita, iscritto però al Pnf dal 22 ottobre del '22. Anche nelle località dove in passato si era stimato sufficiente far ricorso a figure autorevoli per ruolo e tradizionale sociale, diveniva ora necessario individuare uomini di formazione fascista considerandoli il solo argine contro lo scollamento tra società e regime.<sup>17</sup>

Le vicende di alcune importanti città meridionali come Palermo e Catania da questo punto di vista assumono un valore paradigmatico. A Catania alla fine della gestione podestarile del marchese Michelangelo Paternò del Toscano di Campochiaro, giudicata assai negativamente dalla prefettura, seguì, dopo un periodo di commissariamento, la nomina a podestà, dal gennaio del 1940 al marzo del 1943, di Emanuele Giardina. Questi poteva vantare non solo una solida esperienza come amministratore del comune di Giangrande, ma pure l'iscrizione al Pnf dal luglio del '22, la partecipazione alla Marcia su Roma e il ruolo di ispettore della locale federazione fascista. Ugualmente inserito all'interno delle strutture del regime era il suo successore, il nobile Antonino Paternò Castello di San Giuliano, iscritto al Pnf dal 1925 ma membro del direttorio federale e ispettore federale negli anni 1938-39.<sup>18</sup>

Simile la situazione a Palermo, anche se qui la difficoltà a vincere il "beghismo" ricorrendo a personalità formatesi negli anni del regime appare maggiore, tanto che la città, dall'agosto del 1939 a quello del 1942, venne retta dall'ex prefetto Francesco Sofia, appositamente prescelto. Tuttavia, come spiegava il prefetto Adalberto Mariano in una nota del maggio del '43

le particolari esigenze di questo capoluogo, caratterizzate anche dalle vicende belliche e dall'intensificata azione offensiva aerea nemica, fanno ora apparire opportuna la nomina alla massima carica cittadina di un elemento tratto dall'ambiente locale e ciò, non solo per soddisfare una viva aspirazione della cittadinanza, ma anche in relazione alla mutata situazione politico-amministrativa che non sembra più richiedere l'eccezionale provvedimento che nel tempo si concluse con la nomina a podestà di un prefetto del Regno.

Assai indicativi dell'orientamento generale ci appaiono i nomi avanzati: il docente di urologia della locale Università, già segretario federale

17. Ivi, b. 237, fasc. Potenza, Nota del 4 giugno 1939 e del 25 marzo 1943.

18. Ivi, b. 116, fasc. Catania, Note del 20 luglio 1940 e del 3 maggio 1943.

del Pnf tra il 1931 e il 1932, Michele Pavone, iscritto al partito dal 1919 e che in passato era stato rettore dell'amministrazione provinciale, e in alternativa il dottor Edoardo Calandra, iscritto al Pnf dal 1923, tre volte volontario in guerra, pluridecorato nella Grande guerra, presidente dell'Unione provinciale fascista degli artisti e dei professionisti. Veniva aggiunto poi su indicazione del sottosegretario agli Interni Ugo Albini, già incontrato come prefetto a Genova, quello di Luigi Maggi, fascista ante marcia, squadrista, invalido di guerra, già vicepodestà ed ispettore della corporazione dell'artigianato. Come si vede tutti nomi riconducibili alla cerchia ristretta dei fascisti della prima ora o quasi o comunque di personalità che si erano inserite nelle strutture organizzative e di massa del regime fascista.<sup>19</sup>

#### *Il comune alla guerra: l'azione dei podestà nell'Italia fascista.*

Il ricorso a podestà sempre più "fascisti" è da legare all'evoluzione che quel ruolo subì negli anni della guerra. L'idea avanzata alcuna anni fa da Luca Baldissara di una complessiva crescita degli ambiti di intervento del comune, in particolare dinanzi «all'emergenze che si pongono nei contesti urbani investiti dall'attività bellica», trova una sostanziale conferma nei (ancora non molti in verità) studi sulle città italiane nel triennio 1940-43.<sup>20</sup>

La guerra con il suo progressivo coinvolgimento del territorio nazionale ampliò le competenze dei comuni, sia pure all'interno di un quadro normativo che si fece via via più caotico con molte sovrapposizioni di competenze tra enti locali e istituzioni centrali. Dalla creazione dei rifugi antiaerei fino all'organizzazione del sistema annonario, passando per gli aiuti agli sfollati e ai sinistrati, i comuni svolsero un ruolo di primo piano nella gestione delle emergenze che un conflitto totale come la seconda guerra mondiale comportava. A Torino, ad esempio, sin dall'ottobre del 1939, l'amministrazione comunale stanziò 7 milioni per la costruzione di rifugi antiaerei, anche se ancora nel febbraio del 1940 erano stati attrezzati soltanto i locali di alcuni importanti stabilimenti industriali (Fiat, Lancia, Inacet). A partire da giugno si infittirono norme e disposizione per la sistemazione dei rifugi antiaerei nelle abitazioni private, arrivando alla spesa di circa 100 milioni. Cifra comunque rivelatasi insufficiente, esistendo a To-

19. Ivi, b. 216, fasc. Palermo, Note del 14 maggio 1943 e del 22 maggio 1943.

20. L. Baldissara, *Il governo della città: la ridefinizione del ruolo del comune nell'emergenza bellica*, in *Bologna in guerra 1940-1945*, a cura di B. Della Casa, A. Preti, Milano 1995, p. 104.

rino ricoveri pubblici capaci di ospitare solo 25.000 persone, mentre quelli ubicati in case private potevano al massimo contenerne 150.000, su un totale di 600.000 abitanti.<sup>21</sup> Analoga dinamica riscontriamo a Napoli, dove gravi inadempienze, peraltro destinate a crescere, circa l'allestimento dei ricoveri antiaerei furono segnalate dal direttore dell'Unione nazionale protezione antiaerea (Unpa) al podestà già nel novembre del 1940. Era dunque sul comune che pesava l'onere principale circa la creazione e la gestione di questi spazi, che nel capoluogo partenopeo finirono per essere abitati in permanenza, al pari dei tunnel e delle grotte sotterranee, dalle fasce più povere della popolazione. Ne derivò una situazione di estrema precarietà, da cui emerse la duplice incapacità dell'Unpa e dell'amministrazione comunale di gestire gli spazi riservati ai rifugi antibombardamenti.<sup>22</sup>

Altro settore in cui tornò fortemente in gioco l'amministrazione comunale fu il sistema annonario. Se infatti il sistema degli ammassi vedeva coinvolto lo Stato come referente finale, era alle singole amministrazioni comunali che era lasciata l'organizzazione dell'annona. A Torino, nel gennaio del 1940, furono i vigili urbani a censire e distribuire poi le tessere su base familiare, e sempre i vigili urbani parteciparono alle squadre di vigilanza annonaria, poste però alle dipendenze del prefetto.<sup>23</sup> A Napoli il tesseramento fu gestito dalla direzione comunale dell'annona e dei servizi demografici, dopo che era stato inizialmente affidata a una ditta privata, allontanata per le gravi irregolarità commesse. Peraltro la corruzione e le disfunzioni caratterizzarono anche il periodo della diretta gestione comunale, tanto che nel dicembre del 1941 una folla tumultuante sfondò le porte di accesso degli uffici per i ritardi nella distribuzione delle tessere.<sup>24</sup>

Al di là dei risultati, siamo dinanzi a «una tendenza più generale» che, nonostante non fosse di certo – come ha notato sempre Baldissara – il frutto di una deliberata scelta politica, spingeva chiaramente

verso l'ampliamento delle funzioni municipali, laddove il Comune, per la sua stessa struttura amministrativa e per il suo carattere "municipalistico" – cioè direttamente connesso all'espressione di bisogni e di interessi

21. G. De Luna, *Torino in guerra*, in *Storia di Torino. Dalla Grande Guerra alla Liberazione*, vol. VIII, a cura di N. Tranfaglia, Torino 1998, pp. 714-716.

22. G. Chianese, *Napoli nella seconda guerra mondiale*, in «Italia contemporanea», 195 (1995), pp. 355-356.

23. Cfr. De Luna, *Torino in guerra*, p. 722.

24. Chianese, *Napoli nella seconda guerra mondiale*, p. 352.

cittadini –, si afferma come una delle principali istituzioni cointeressate al governo dell'emergenza bellica.<sup>25</sup>

Conferme in tal senso vengono da diversi studi. Anche a Milano – è stato scritto – la guerra pose

l'amministrazione di fronte a nuove necessità come l'approntamento dei rifugi antiaerei, la protezione degli edifici, l'organizzazione della mobilitazione civile, i cui uffici furono sistemati nella vecchia sede della Bocconi, e del tesseramento annonario, la cui sede centrale fu collocata nell'edificio un tempo dell'ospedale in via Sforza e strutturata in 180 sportelli per le 8 zone della vigilanza urbana. Occorreva poi continuare a provvedere agli alloggi per gli sfrattati a causa delle demolizioni del Piano Regolatore, per i quali furono costruiti i quartieri Beretta e Ponti e il quartiere Mangiagalli e Villapizzone, sotto la direzione dell'Istituto fascista per le Case popolari, a cui fu affidata la costruzione dei 318 alloggi delle "case minime" di Quarto Oggiaro, destinati alle famiglie più povere. A questa fascia di popolazione era diretta l'opera dell'Ente comunale di Assistenza, istituito il 1° luglio 1937 in sostituzione della vecchia Congregazione di Carità e che solo nel primo anno di attività aveva distribuito mensilmente, attraverso i 28 uffici, 95.000 azioni del "ran- cio del popolo": inoltre aveva provveduto ai viveri, combustibili e indumenti per i poveri e per i disoccupati per 3,5 milioni nel solo inverno, distribuiti a 19.000 famiglie per circa 60.000 persone, segno di quanto larga fosse la fascia di popolazione urbana al di sotto della soglia di povertà.<sup>26</sup>

La guerra amplificò naturalmente i problemi sociali: nel caso milanese i bombardamenti provocarono la distruzione di 160.000 vani, e si ricorse al razionamento di tutti i generi alimentari e alla chiusura delle scuole nell'inverno del 1942-43 per la mancanza del combustibile per il riscaldamento.<sup>27</sup>

In taluni casi, come a Roma, proprio la crescita dei compiti delle amministrazioni funzionò da detonatore delle contraddizioni e delle carenze delle istituzioni locali. Pur godendo di un regime amministrativo del tutto eccezionale come il Governatorato, l'amministrazione capitolina si segnalò per un'incredibile sottovalutazione dei problemi portati dalla guerra, parola del resto mai usata esplicitamente nelle riunioni di quella consulta

25. Baldissara, *Il governo della città*, p. 114.

26. L'amministrazione comunale nel periodo podestarile, a cura di D. Bardelli, P. Zuretti, in *Storia di Milano. Il Novecento*, vol. XVIII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1995, p. 661.

27. Ivi, pp. 662-666.

municipale fino all'aprile del '42.<sup>28</sup> Questioni cruciali quali l'approvvigionamento e la realizzazione dei rifugi antiaerei appaiono del tutto assenti dalle discussioni e dalle realizzazioni concrete, con pochi rifugi pubblici costruiti e scarsissimo controllo sull'allestimento di quelli privati, mentre non fu ipotizzato nessun piano di accoglienza per gli sfollati in città, nonostante il loro enorme afflusso all'Urbe. Anche a Roma comunque il peggiorare della situazione annonaria costrinse il comune a dotarsi di una propria produzione agricola da immettere direttamente sul mercato, valorizzando gli "orti di guerra" creati sul verde pubblico o su terreni agricoli o del demanio concessi all'amministrazione capitolina. Parallelamente, sotto la spinta del prefetto proveniente dal Pnf Oscar Uccelli, designato vicegovernatore della città dal dicembre del 1941 al febbraio del 1943, si cercò di creare una «rete di distribuzione controllata direttamente dal Governatorato che provvedesse al rifornimento dei mercati generali e dei mercati rionali attraverso il prelievo diretto dei centri di raccolta dei prodotti ortofrutticoli delle zone vicine».<sup>29</sup>

La centralizzazione operata dal Governatorato si rivelò però inefficace, trasformandosi in una sorta di «monopolio che imponeva prezzi bassissimi ai produttori e rivendeva a prezzi esorbitanti e soprattutto contribuiva all'occultamento di gran parte delle merci di cui veniva in possesso».<sup>30</sup> Agli inizi del '43 Roma era alla fame con il mercato nero che dilagava. La vicenda annonaria può quindi considerarsi un «esempio lampante del caos e dell'impreparazione con cui la città affrontò la guerra». Paradossalmente proprio l'ampliamento del ruolo del comune mise ancor più in evidenza i limiti dell'amministrazione capitolina che non riuscì a predisporre nessun piano di intervento sulle emergenze causate dalla mobilitazione bellica e i cui «timidi tentativi di razionalizzazione si scontrarono con la prorompente attività del partito che contendeva ad essa il controllo della città».<sup>31</sup>

L'indubbia crisi di consenso del regime nell'autunno-inverno del terzo anno di guerra non deve però portarci a una retrodatazione del giudizio negativo sull'operato delle istituzioni comunali nei periodi precedenti. Alcuni interessanti studi locali dimostrano che, almeno inizialmente, l'impegno

28. P. Salvatori, *Il governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, Milano 2006, p. 127.

29. Ivi, p. 141.

30. Ivi, p. 143.

31. Ivi, p. 146.

delle strutture comunali nella mobilitazione bellica trovò anche consensi e apprezzamenti. A Pesaro l'azione degli enti assistenziali (Eca) e quella degli organi deputati alla regolamentazione del mercato alimentare incontrò il favore dei ceti meno abbienti della città (al contrario delle campagne), i quali in linea di principio condividevano «l'organizzazione dei centri di afflusso obbligatorio delle merci (S. Domenico, mercato ortofrutticolo all'ingrosso, del pesce, centrale del latte, ecc.) in quanto sedi garantite di un'equa distribuzione dei viveri almeno sul piano formale».<sup>32</sup> Non va dimenticato che, sebbene la distribuzione dei generi alimentari e la lotta alla speculazione fosse affidata al Ministero delle Corporazioni, concretamente era realizzata da un Consiglio provinciale delle Corporazioni, che disponeva di una sezione delegata all'alimentazione, la Sepral, presieduta dal prefetto e da un comitato direttivo con esponenti della burocrazia ministeriale. A livello cittadino era il podestà a presiedere il comitato comunale per la resistenza civile e a gestire quindi il controllo delle derrate alimentari.

Si può dire che almeno nel Pesarese il sistema tenne fino alla primavera del 1942, anche se i consumi diminuirono molto, spingendo nell'estate dello stesso anno il podestà del capoluogo di provincia a denunciare la mancanza di verdure, patate, pomodori, e frutta. Proprio l'aggravarsi della situazione spinse il primo cittadino Anania Pagani, attraverso una serie di regolamenti comunali, nel marzo del '42 a vietare ai coltivatori ortofrutticoli la vendita dei loro prodotti ai singoli acquirenti, obbligandoli a convogliare la produzione al mercato di San Domenico. Anche ai compratori si vietò di fare acquisti al di fuori di quello stesso mercato. Analoghi provvedimenti, addirittura giungendo alle requisizioni forzate, furono prese per le uova, che vennero distribuite al pubblico in più occasioni.<sup>33</sup> Il rafforzamento dell'intervento comunale fu sancito anche per via legislativa. Il Regio decreto n. 3 del 21 gennaio 1942, che trasferiva allo Stato il controllo dei prezzi in precedenza affidato al partito, si tradusse concretamente non solo nel ritorno all'autorità prefettizia di quella funzione ma anche nella creazione dei comitati comunali per la disciplina alimentare e dei prezzi, anche questi presieduti dai podestà. «Il comitato comunale doveva riuscire quindi dove il Partito aveva fallito», come scrive Mario Pinotti nel suo studio su

32. M. Pinotti, *Pesaro tra la Linea Gotica e il pane difficile*, in *Linea Gotica: eserciti, popolazioni, partigiani*, a cura di G. Rochat, E. Santarelli, P. Sorcinelli, Milano 1994, p. 225.

33. Ivi, pp. 234-236.

Pesaro, avendo tra le sue funzioni anche quella di controllare il sistema di tesseramento.<sup>34</sup>

Sul comune andarono dunque concentrandosi compiti sempre più gravosi e importanti per la tenuta del fronte interno. Basti pensare soltanto alla funzione svolta dagli Eca durante il conflitto. Rispetto alla Grande guerra, il regime fascista provò infatti a dispiegare una politica di assistenza nei confronti delle famiglie dei richiamati. Nei piccoli comuni, la commissione chiamata a gestire tali aiuti era formata dal podestà, dal segretario del fascio locale e dal comandante dei carabinieri, che esaminava le domande presentate, assegnava i sussidi secondo tabelle nazionali ed eseguiva anche i pagamenti rimborsati poi dalla prefettura. Anche in questo caso lo studio di Giorgio Pedrocco sull'entroterra pesarese ci offre spunti di riflessione: nel piccolo comune di Sant'Ippolito gli assistiti erano, nell'agosto del 1941, 420, pari a quinto dell'intera popolazione, per un aiuto complessivo di 75.000 lire, che saliva a 91.575 lire per il paese vicino di Mombaraccio con 575 assistiti. Sempre a Sant'Ippolito, secondo l'esercizio 1940-41, l'ente comunale di assistenza aiutava 350 persone, il 14% della popolazione, erogando sussidi in natura e spendendo 14.000 lire. L'assistenza ai bisognosi e quella ai richiamati andarono insomma per un periodo di pari passo e soltanto nel 1942 cominciarono a emergere evidenti difficoltà, a causa dell'alto numero dei familiari dei richiamati che chiesero l'inserimento nelle liste, ma anche dell'incapacità del centro di fare fronte a tali domande, spingendo a una politica di contrazione dei sussidi anche a livello locale.<sup>35</sup>

Con esiti quindi diversi e variegati, le istituzioni locali finirono per rappresentare sicuramente l'interfaccia più diretta per le popolazioni locali dinanzi alla guerra, tanto più che sempre sulle amministrazioni comunali ricadde l'onere di occuparsi degli sfollati e della loro assistenza.<sup>36</sup> Si tratta dunque di studiare il periodo bellico alla luce di questa nuova prospettiva, cercando anche di inquadrarvi l'esasperato "localismo" che si diffuse, nel senso della tendenza delle autorità municipali a cercare di risolvere prioritariamente i problemi delle "loro" città e popolazioni, a scapito di ogni altra considerazione. Se questo da un lato segnalava la crisi del rapporto con

34. Ivi, p. 245.

35. G. Pedrocco, *I comuni dell'entroterra pesarese di fronte ai problemi della guerra*, in *Linea Gotica*, pp. 267-270.

36. Baldissara, *Il governo della città*, pp. 111-112.

le autorità centrali del regime, anche a causa del progressivo sgretolamento della macchina statale, dall'altro poteva essere giocato dentro l'esaltazione della capacità della "piccola patria" di "tenere" rispetto alla guerra che la nazione in camicia nera stava combattendo contro i suoi nemici. Come accadde del resto in Germania rispetto ai bombardamenti, le istituzioni locali e la loro mutevole capacità di dare risposte concrete alla popolazione potevano cioè trasformarsi in un fattore di coesione e di ricompattamento, sia pure indiretto, del paese intorno allo sforzo bellico in atto.<sup>37</sup> Il richiamo alla comunità locale e al suo solidarismo interno poteva cioè incontrarsi con le necessità generali del proseguimento del conflitto o comunque della mobilitazione bellica proprio grazie all'esaltazione dello spirito municipalistico. Da questo punto di vista il successo del "prestito Parini" per la città di Milano, ideato a sostegno della sua amministrazione dal podestà del capoluogo milanese nel 1944 sotto la Repubblica sociale, rappresenta forse un esempio estremo della possibilità di incontro tra resistenza ultrafascista e orgoglio municipalistico, le cui possibili radici andrebbero indagate nel proprio nel ruolo assunto dalle amministrazioni comunali nel periodo 1940-1943.<sup>38</sup> Se infatti furono sempre di più gli enti comunali a diventare il riferimento obbligato per la popolazione civile, mentre aumentava il discredito del Pnf, è anche vero che l'amministrazione comunale in precedenza aveva conosciuto una forte politicizzazione. Occorre quindi indagare in che modo la dimensione amministrativa e quella politica si saldarono e/o separarono, ritardando o accelerando la crisi del regime.

37. J. Arnold, «Lì dove i tetti giacciono sparsi per le strade». *Nuovi studi sul bombardamento della Germania*, in *I bombardamenti aerei sull'Italia*, a cura di N. Labanca, Bologna 2012, pp. 75-76.

38. L. Ganapini, *Una città, la guerra. Lotte di classe, ideologie e forze politiche a Milano (1931-1951)*, Milano 1988, pp. 116-120.

*Guerre in Emilia*