

Morlacchi Editore *University Press*

Storia

Fosca Pizzaroni

TRA REGIME E BUROCRAZIA:
CASERTA 1935-1945

Un Viceprefetto, una provincia

Morlacchi Editore U.P.

I Edizione: settembre 2018

ISBN/EAN: 978-88-9392-031-5

Redazione, impaginazione e copertina: Pierpaolo Papini

Copyright © 2018 Morlacchi Editore – Perugia. Tutti i diritti riservati.
Finito di stampare nel mese di ottobre 2018, presso la tipografia “Digital Print”
(Segrate, Milano). Mail to: redazione@morlacchilibri.com
www.morlacchilibri.com

INDICE

Presentazione del Soprintendente archivistico e bibliografico della Campania dott. Paolo Franzese	9
Prefazione del prof. Guido Melis	13
Introduzione	19
I. Terra di Lavoro e il Viceprefetto Tito Ingarrica	
<i>Visite inaspettate, prassi burocratiche e indiscrezioni</i>	49
<i>Dall'ipotesi alla effettiva ricostituzione della Provincia</i> <i>di Caserta</i>	65
<i>Ingarrica dr. Tito. Viceprefetto. Matricola 3606</i>	115
II. 1945: La provincia nello sguardo della burocrazia	
<i>[Gennaio - Marzo]</i>	157
<i>[Aprile]</i>	173
<i>[Maggio]</i>	177
<i>[Giugno]</i>	195
<i>[Luglio]</i>	205
<i>[Agosto]</i>	219
<i>[Settembre]</i>	229
<i>[Novembre]</i>	235

Appendice	
<i>Il decreto di ricostituzione della provincia di Caserta</i>	243
<i>Le delibere del Commissario Ministeriale Tito Ingarrica</i>	247
Memoria fotografica	285
Indice dei nomi	303
Fonti e bibliografia	307

Qui sono solo ombre.
(Antonio Manzini, Pulvis et umbra)

In fondo siamo cambiati molto poco.
(Michele Serra, Ognuno potrebbe)

Premessa

Gli archivi sono spesso rappresentati non attraverso definizioni, schemi e metodi di analisi e come terreno di coltura di un'euristica delle fonti documentarie, ma attraverso suggestive analogie con labirinti inestricabili, all'interno dei quali esperti cultori di storia e di documenti antichi riescono a muoversi fra tortuosi e imprevedibili percorsi, che a volte permettono di raggiungere e di rivelare curiose quanto insospettabili informazioni. È ormai diventato uno stereotipo anche la presa di distanza da questa visione dell'archivista-erudito, sorta di indagatore, non troppo distante dall' "investigatore dell'incubo" del fortunato fumetto di Tiziano Scavi, autore di *Dylan Dog*. Non è altrettanto diffusa invece una versione più solare e scientifica di questa figura professionale, oggi certamente ancora proiettata verso il passato, ma anche verso il futuro, in quanto tendenziale protagonista della pianificazione e della gestione degli archivi digitali e dei flussi documentali. E tuttavia proprio quel tipo di analogie ci aiuta a comprendere come del bagaglio culturale dell'archivista sia parte essenziale e necessaria la ricerca di indizi in grado di prospettare, come in un romanzo giallo, opportune soluzioni di problemi complessi e di intricati rompicapo. L'archivio infatti, più che un labirinto che nasconde recondite verità, va visto piuttosto come un campo di ricerca, nel quale chi ha prodotto i documenti ha tracciato i percorsi – serie, fascicoli, chiavi di ricerca – per raggiungere le informazioni che esso contiene. I legami che la storia rivela fra persone, famiglie e istituzioni si riflettono negli archivi

che altro non sono che il sedimento della storia e che pertanto sono anch'essi segnati da profondi e da significativi legami, spesso nascosti e sconosciuti, ma sempre preziosi e fruttuosi, di risposte alle domande da cui parte l'indagine-ricerca.

Il lavoro compiuto da Fosca Pizzaroni rappresenta proprio il risultato di numerosi percorsi seguiti con cura, competenza, pazienza e passione, a partire dalla constatazione che, vista la bibliografia prodotta, sulla vicenda della soppressione nel 1927 della provincia di Terra di Lavoro e sulla costituzione nel 1945 di quella di Caserta fossero rimasti alcuni importanti punti oscuri, sui quali era opportuno indagare.

I risultati dimostrano quanto sarebbe riduttivo considerare questa ricerca soltanto come un tuffo nella storia locale, da mettere fra parentesi come un dettaglio marginale, tale da escludere significativi legami con il quadro generale della storia italiana, e in particolare della pubblica amministrazione, della prima metà del secolo XX. La vicenda a cui si fa riferimento infatti si sviluppa tutta all'interno del progetto politico di dare maggior peso, attraverso l'attribuzione di sezioni del territorio casertano, alle province di Roma e di Napoli, prima, e di dar vita, successivamente, alla nuova provincia di Littoria, originale invenzione, significativa anche nel nome, del regime fascista nel 1934, realizzata in seguito alla fondazione di quella città nel 1932. La tessitura del volume mira a testimoniare però anche le relazioni fra questa vicenda e la storia della pubblica amministrazione attraverso i ruoli delle principali figure di funzionari operanti in periferia – prefetti, viceprefetti, commissari ministeriali. Ma è importante notare come fra i due momenti della soppressione e della (parziale) ricostituzione della provincia di Caserta si collochi un episodio fino a oggi poco noto, costituito da un tentativo, esperito nel 1935, a seguito della visita del Duce a Caserta, di restituire alla città il ruolo di capoluogo. Il consistente e denso carteggio relativo a quel progetto, che allora non giunse a realizzazione, si trova all'interno di un fascicolo dell'archivio della Direzione generale dell'amministrazio-

ne civile del ministero dell'Interno, conservato presso l'Archivio centrale dello Stato, che reca proprio il titolo di "Ricostituzione della provincia di Caserta". In ambito archivistico, la "scoperta" di un documento, non essendo in genere la conseguenza di un evento fortuito, ma piuttosto il risultato dell'intenzionale ricerca di una risposta a una domanda, può essere intesa o come una riscoperta o come la focalizzazione dell'attenzione su qualcosa che, pur essendo stata sempre rintracciabile, non è ancora stata oggetto di attenzione da parte dello storico. A partire da questa documentazione, lo studio compiuto da Fosca Pizzaroni sulla vicenda ricostruisce alcuni tradizionali stereotipi italiani, dalla litigiosità fra enti e istituti legata a interessi contrapposti a contrasti fra rappresentanti delle istituzioni. Filo conduttore della lunga e tormentata vicenda è la figura, fino a oggi negletta come quella di altri protagonisti della storia casertana, come Clemente Piscitelli, del Viceprefetto e ispettore generale del ministero dell'Interno, Tito Ingarrica, esecutore nel 1927 della liquidazione della Provincia di Terra di Lavoro, autore nel 1935 di piani e programmi per la sua ricostituzione e incaricato nel 1945, in qualità di commissario ministeriale, dell'effettiva realizzazione. L'accuratezza dell'analisi della complessa articolazione dei problemi e la meditata tessitura ed elaborazione dei progetti, testimoniate dai documenti che costituiscono il suo fascicolo personale conservato presso l'Archivio centrale dello Stato, testimoniano la qualità professionale e l'intensità dell'impegno di questo operoso, ma poco fortunato, servitore dello Stato. Una particolare attenzione dedica il volume proprio alla sua sostituzione, richiesta nel 1945 dal prefetto di Caserta, che trovava insostenibile la pretesa di un commissario ministeriale di sovrapporsi all'autorità prefettizia.

Va senza dubbio riconosciuto al volume che qui si presenta anche il merito di aver utilizzato e quindi offerto all'attenzione degli studiosi e della comunità una "nuova fonte", costituita da una parte significativa dell'archivio della ricostituita amministrazione provinciale di Caserta, recuperata dalla Soprintendenza

archivistica e bibliografica della Campania nel 2017 e depositata presso la nuova sede dell'Archivio di Stato di Caserta. La carenza di fonti archivistiche pubbliche e private che caratterizza questa città costituisce infatti un grave limite alla ricerca storica, al quale si può solo in parte sopperire ricorrendo alle fonti lontane, in particolare quelle conservate presso l'Archivio di Stato di Napoli e presso l'Archivio centrale dello Stato. Un procedimento di recupero è attualmente in corso nei confronti dell'archivio storico della Provincia (oggi Città metropolitana) di Napoli, al cui interno si conservano documenti provenienti da quella di Caserta, sia precedenti che successivi alla sua soppressione. A questo proposito, va però rilevato che un positivo contributo potrà derivare dalla futura accessibilità dell'archivio storico del Comune di Caserta, di cui recentemente la stessa Soprintendenza ha messo in salvo una parte, trasferendola dai sotterranei del palazzo comunale alla Biblioteca comunale "Alfonso Ruggiero".

Napoli, marzo 2018

*Paolo Franzese
Dirigente dell'Archivio di Stato di Napoli
e della Soprintendenza archivistica
e bibliografica della Campania*

Prefazione

Morte e rinascita di una provincia: si potrebbe intitolare anche così questa bella ricerca di Fosca Pizzaroni, che ha il pregio insolito di essere interamente, direi quasi programmaticamente condotta sulle carte d'archivio.

Il punto della base documentaria della ricerca non è secondario: a lungo i temi della provincia e in generale quelli degli assetti amministrativi postunitari sono stati inquadrati nello schema binario del centralismo/decentramento, seguendo le linee di una ormai superata impostazione risalente ai primi anni Sessanta del secolo scorso. Solo a partire dagli anni Ottanta studi più puntuali – condotti, non per caso, negli archivi, sia in quelli provinciali che nei fondi dell'Archivio centrale dello Stato – hanno rivelato una realtà assai più complessa. Il centralismo italiano (o “all'italiana”, come è stato definito) è difficilmente riconducibile, per lo meno senza soluzione di continuità come a lungo si è preteso, alle rigide geometrie di quello “alla francese”, di stretta derivazione napoleonica. In Italia, a differenza che in Francia, la lunga durata delle tradizioni d'antico regime, la persistenza storica delle economie e delle culture periferiche, la densità stessa delle comunità locali in tutte le loro complesse articolazioni e differenziazioni hanno condizionato e persino plasmato il processo di unificazione. Sicché a una legislazione come quella del 1865, sicuramente di marca centralistica (ma emanata – ecco un altro paradosso – da una classe dirigente liberale tuttavia di fede liberista), ha subito corrisposto una geografia amministrativa variegata, ricalcata sulle antiche to-

pografie dell’Ancien Régime, e soprattutto contrassegnata da vistose eccezioni alla regola. Nella quale il rapporto centro-periferia si è realizzato secondo linee assai distanti dal modello francese continuamente evocato: un centralismo “debole”, abbiano detto tante volte; o anche “contrattato”, “mediato”, “negoziato”. Classi dirigenti locali non necessariamente passive e ininfluenti ma al contrario impegnate nel perpetuare il proprio specifico potere territoriale, capaci di “farsi sentire” a Roma attraverso i loro deputati ma al tempo stesso riluttanti a trasformarsi in componenti della nuova élite nazionale se non a prezzo di “compensazioni” e riserve di potere in loco. Un insieme di politiche del centro verso le periferie volte all’integrazione, ma nel tempo stesso inclini ad ascoltare il coacervo di domande particolari dei notabilati locali. E dunque rivendicazioni, accordi, transazioni.

Come mostra bene Fosca Pizzaroni, qualcosa di simile accadde anche nelle province meridionali, non soltanto durante l’età liberale ma anche nel corso del regime fascista. Nel 1927 una serie di interventi presentati come radicali aveva ridisegnato la geografia delle province specie meridionali, assorbendone e fondendone alcune delle vecchie e creandone di nuove. Fu un disegno complesso, non privo di una sua ambizione e di una certa strategia, che per la prima volta dopo molti decenni modificava il *continuum* delle circoscrizioni, toccando alcuni snodi della catena che aveva tradizionalmente collegato il centro con le periferie. Ma, come spesso era accaduto e come sarebbe ancora successo nella storia dell’Italia contemporanea, la “piccola rivoluzione” del 1927 non si esaurì in quei provvedimenti più o meno draconiani: lasciò dietro di sé remore, proteste, strascichi consistenti, innescando successive, sebbene più parziali, ristrutturazioni della rete provinciale.

L’antica provincia di Terra di Lavoro, in quella riforma del 1927, era stata soppressa; i suoi territori spartiti e ridistribuiti; la sua “piccola capitale”, Caserta, degradata. Provvedimento non esente da resistenze e critiche per la verità. Non sarebbe passato

un decennio infatti che il problema sarebbe ritornato all'ordine del giorno.

La ricostruzione di Fosca Pizzaroni si apre, con un efficace incipit narrativo (“È il 19 gennaio 1935, un sabato”), raccontando il volo in aeroplano del Duce sino a Caserta, evento inaspettato (pare) quanto acclamato ma, certo, non impreparato. Non sarebbe passato più di un mese e l'Alto commissario di Napoli Pietro Baratonò avrebbe inviato un primo documento ufficiale sull'“eventuale ripristino della Provincia di Caserta”.

Costituire (o ricostituire) una provincia non era però, neanche in tempi di fascismo, una pratica facile. Si trattava di riaccorpare territori, di modificare delicati equilibri locali, di accrescere o diminuire la rilevanza di centri urbani minori, di prefigurare riordini nelle reti stradale provinciale e ferroviaria e nelle politiche delle opere pubbliche. Si dovevano spartire bilanci e risorse. Entravano in gioco, e si facevano valere, innumerevoli micro-interessi locali. Lungi dalla sua immagine monolitica, l'Italia fascista era restata per molti versi un'aggregazione di interessi periferici, segnata in profondo dai lasciti indelebili della storia e della geografia.

È un gioco complesso, quello che Pizzaroni svela pazientemente scrutinando uno per uno i documenti, leggendo in filigrana le carte, valutando con scrupolo le varie forze in campo. Un'indagine esemplare, che mostra come dietro la storia amministrativa si celino sempre le ragioni di quella politica e sociale, agiscano i gruppi di interesse, si manifestino le contraddizioni presenti nei territori. Un labirinto locale viene così alla luce, rivelando la complessità di una società apparentemente unitaria che invece sotto l'analisi dello storico mette a nudo tutte le sue fratture.

Qui Pizzaroni mette in scena quello che sarà il *deus ex machina* della storia oggetto della sua ricerca, il Viceprefetto Tito Ingarrica.

La figura di Ingarrica, già commissario prefettizio a Caserta all'atto della soppressione del 1927, merita qualche cenno, che traggo dal saggio di Pizzaroni.

Era un funzionario per molti versi tipico della burocrazia prefettizia che il fascismo aveva ereditato, quasi senza beneficio d'inventario, dallo Stato liberale. Nato nel 1876 a Cassino (dunque nella provincia di Terra di Lavoro era di casa), entrato in carriera nel 1901, era stato nominato Viceprefetto nel 1925 (non senza avere incontrato negli anni precedenti qualche contrasto di troppo coi superiori, il che ne documenta però il carattere forte e indipendente). Aveva servito a Napoli, all'Alto Commissariato appena istituito nel 1925, prima con Castelli e poi sotto Pietro Baratonò (figura anch'essa importante: dopo un "infortunio" a Torino per via di un contrasto col locale segretario del PNF, sarebbe stato nominato consigliere di Stato e poi, nel dopoguerra, sarebbe stato il commissario liquidatore della amministrazione regia al Quirinale). Ingarrica era stato, suo malgrado, coinvolto, come commissario prefettizio, nella soppressione della Provincia di Terra di Lavoro del 1927 e anzi aveva presieduto la commissione che ne aveva liquidato il patrimonio. Il suo ruolo nel 1935 – si intuisce – si collegava a quei precedenti. "Heri dicebamus", insomma: la storia di Caserta provincia ricominciava dove si era interrotta quella della provincia di Terra di Lavoro.

La relazione Ingarrica del 1935, che Pizzaroni opportunamente valorizza, è un documento a suo modo esemplare, frutto tipico della competenza amministrativa di chi lo aveva redatto: non si limitava infatti ad affrontare il problema della ricostituzione della provincia ma tracciava un'analisi generale e si corredeva con una mappa circostanziata di tutta la geografia locale della Campania. Ad essa, di lì a qualche giorno, avrebbe fatto seguito la bozza di disegno di legge per la ricostituzione della provincia di Caserta.

Quel primo progetto, sebbene avvalorato da un'indagine accuratissima e da molte ragionevoli motivazioni, non andò tuttavia in porto. Non sappiamo il perché. Sulla scorta delle carte trovate in archivio, Fosca Pizzaroni ci dice onestamente di non essere in grado di spiegare le ragioni del fallimento. "Cosa accadde? – scrive – Tutto sembrava pronto per la ricostituzione e perfettamente

predisposto in base agli iter burocratici in essere. Si trattò di un braccio di ferro tra la Direzione generale dell'Amministrazione civile del ministero dell'Interno e l'Alto Commissario di Napoli riguardo al circondario di Aversa, senza il quale «la nuova Provincia di Caserta non potrebbe vivere»? Fu una questione squisitamente economico-finanziaria? Si è, inoltre, nel periodo della guerra di conquista coloniale. Le fonti, conservate presso l'ACS, non lo dicono”.

Certo, il progetto Ingarrica aveva molti e agguerriti nemici, e non solo nella burocrazia. Pizzaroni è molto efficace, pur senza discostarsi dalla sua via maestra della fedeltà alle carte, nel farcene intuire l'identità e l'influenza. Il regime fascista – aggiungo io – fu un mosaico nel quale spesso agirono sotterranee più forze tra loro in contrasto (né sempre il supremo arbitrate del Duce poté sciogliere il groviglio degli interessi), sicché l'esito fu talvolta quello dell'archiviazione delle decisioni piuttosto che della loro attuazione dopo una prova di forza. Non è improbabile che qualcosa di simile si sia verificato nel caso della provincia di Caserta.

Sconfitto nel 1935, Ingarrica ritornò però di nuovo protagonista dieci anni più tardi, dopo la caduta del regime. Al decreto luogotenenziale di ricostituzione della provincia (1945) il Vice-prefetto, ormai in pensione e opportunamente richiamato dal governo Parri, “collaborò ampiamente” (sono le parole di Pizzaroni), realizzando di fatto (i passaggi sono accuratamente ricostruiti dall'autrice) quello che era stato il suo originario disegno. Gestì la fase di transizione poi, per cessare da ogni incarico all'arrivo del nuovo prefetto.

Di questo “secondo tempo” (il dopoguerra) Pizzaroni ricostruisce con scrupolo ogni singolo passaggio, sempre sulla scorta di una lettura quasi passo per passo della documentazione. Che è stata, piuttosto d'essere confinata in appendice, intercalata integralmente in testo, nel vivo della narrazione storica: il che forse può appesantire talvolta la lettura però ha la virtù di avvalorare

ogni singolo momento del saggio con l'opportuno richiamo alla fonte. Perché, se si deve trarre un motivo di apprezzamento da questo vasto e approfondito lavoro di ricerca, è proprio nella valorizzazione delle fonti che bisogna cercarlo.

La fonte (cioè le relazioni, le lettere scambiate anche in sede burocratica, le accurate tabelle sulla popolazione dei comuni e sui dati della loro aggregazione allegate da Ingarrica nelle varie fasi della sua azione promotrice) è anzi la vera protagonista della storia che Fosca Pizzaroni ricostruisce: storia di un'istituzione locale ma vista nel reticolo delle altre istituzioni; storia delle amministrazioni, centrale e locali, e del loro segreto lavoro sulle carte; della politica e delle sue non sempre univoche decisioni: un contributo alla storia locale, certo; ma anche la prova evidente di quante indicazioni possano derivarne alla comprensione della storia nazionale delle istituzioni.

Guido Melis

*Professore ordinario di storia delle istituzioni politiche
e di storia dell'amministrazione pubblica.*

*Università di Roma "La Sapienza",
Dipartimento di scienze documentarie, linguistico-filologiche, geografiche*

Introduzione

Nel proporre all'attenzione dei lettori le vicende relative alla Provincia di Caserta, svoltesi tra la prima metà del 1935 e il finire del 1945, un'annotazione iniziale va fatta sulla scelta dei criteri redazionali. Il metodo seguito non rispetta i canoni dell'editoria archivistica, non segue, cioè, le regole classiche delle «edizioni di fonti» che vedono, da parte del curatore, solo la redazione di un'introduzione iniziale, con la descrizione dei documenti che si pubblicano nella cornice del loro contesto storico istituzionale.

Durante i tanti anni passati a riordinare complessi documentari, al fine di redigere inventari (compito principale della professione dell'archivista di Stato), a vagare per i depositi delle pubbliche amministrazioni, umidi, maleodoranti, polverosi e sovraffollati di fascicoli, disordinatamente ammassati in alti cumuli e spesso miseramente crollati e sparpagliati a terra, come tappeti di foglie autunnali ormai marcescenti, nel tentativo di «recuperare e tramandare la memoria storica» delle istituzioni che li hanno prodotti (altro compito principale della professione archivistica) e dimenticati perché ormai conclusi ed inutili, è emersa una consapevolezza: quelle carte hanno un'anima. Quelle carte fanno parlare di nuovo chi le ha scritte e suggerite con chi le sa ascoltare.

Suscitano stupore ed interesse perché «vivono» e raccontano storie, non solo di livello nazionale e locale ma perfino individuale, non meno interessanti. Certo, uno degli scopi per cui si preservano è lo studio della Storia, con la «esse» maiuscola, ma ne rivelano tante altre. Succede, a volte, che l'archivista, nel riordina-

re, si sorprenda a contemplare la grafia di un documento soffermato ad immaginare la persona che l'ha stesa, il suo aspetto, il suo quotidiano, la sua visione della vita: perché anche questo emerge dai documenti.

Non solo atti, fredde prassi burocratiche a fondamento della «certezza del diritto», quindi, ma anche individui che a quegli iter, stabiliti per legge, davano e continuano a dare vita. Un modo personale di sentire e vivere documentazione vecchia e polverosa, definita, spesso, superflua e ingombrante da chi la possedeva e l'ha prodotta. Fantasie di archivista? Forse.

Sta di fatto che si è cercato di lasciar «parlare le carte», opportunamente selezionate per contribuire alla storia della provincia di Caserta, in gran parte ancora da scrivere, inserendole direttamente nel testo, in versione integrale, senza dedicare loro una distinta sezione del volume secondo i canoni delle «edizioni di fonti». In questo modo il lettore potrà, come un osservatore da remoto, partecipare all'azione, ricreando, immaginando e interpretando gli eventi che vi si descrivono e le persone che li determinarono.

È d'obbligo premettere, altresì, che l'angolo di visuale di questo lavoro è squisitamente «romano», termine inteso e come riferimento documentario e a definire prassi, procedure e trafilie, spesso oscure, proprie dei Palazzi governativi: la burocrazia¹.

1 L'etimologia del termine burocrazia: «nasce in Francia e si scompone in due radici di cui la seconda, che si collega con una nota radice greca, significa: governo, dominio. Questo potere apparterebbe poi a quell'altra entità, espressa nella prima delle due radici, la quale nel caso nostro viene rappresentata da una parola francese che sarebbe quella di *bureau*. Sarebbe dunque un "governo degli uffici", cioè degli impiegati [...] (prestatori d'opera) che concorrono con altre categorie ad integrare l'amministrazione ed attuare gli scopi di essa», Vittorio Emanuele Orlando, *Burocrazia e amministrazione dello Stato sotto l'aspetto linguistico*, in *Burocrazia*, 1952, I ss., edito in *Scritti giuridici vari 1941-1952*, Milano, 1955, pp. 155 e ss. Termine coniato dall'economista Vincent de Gournay, della Scuola fisiocratica del "*laissez faire, laissez passer*" del liberismo francese, a stigmatizzare la potenza crescente dei funzionari pubblici nella vita politica e sociale, contro i monopoli corporativi. Con la Rivoluzione Francese, l'apparato amministrativo assurge, col modello piramidale esemplato sull'esercito,

La riflessione, basata principalmente sui documenti conservati presso l'Archivio centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), appartenenti ai fondi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno, avvalendosi anche della ricca analisi fornita dagli storici locali, si propone, come detto, di focalizzare l'attenzione sugli iter burocratici e la loro messa in atto.

Ridisegnare territori, confini e province, determinare la storia delle società e degli uomini sono azioni politiche che si esplicano attraverso l'interpretazione, quindi, la sensibilità e la professionalità di individui che a quella società e a quella storia appartengono.

«Sta di fatto che, profittando delle ferie natalizie del 1926, nel ministero dell'Interno si lavorò a tracciare la nuova mappa del territorio di Terra di Lavoro, nella quale spariva Caserta dal novero delle provincie italiane»².

Frutto di quelle «ferie natalizie» fu la legge del 2 gennaio 1927, n. 1, che ridisegnò l'Italia centro meridionale.

Non di questo parleremo, bensì, di una curiosità, rispetto a questa soppressione/ricostituzione che di per sé rappresenta, nel panorama nazionale della storia dell'ente provincia, un caso unico, con l'intento di vagliare una congettura: il progetto di una ricostituzione dell'amministrazione provinciale a Caserta agli inizi degli anni Trenta del '900, che affiorava dall'intestazione di un fascicolo dell'Archivio generale della Direzione generale dell'Amministrazione civile del ministero dell'Interno, conservato nella categoria 15.300 relativa ai «Confini territoriali e di Stato».

a garanzia della corretta esecuzione delle norme. A quel modello si ispirò poi Cavour nel ridisegnare il regno sardo negli anni '50 dell'Ottocento (si vedano in particolare la legge 23 marzo 1853, n. 1483 e il successivo regolamento applicativo emanato con legge 23 ottobre 1853, n. 1611). Principi fondamentali della burocrazia sono: continuità, giuridicità, gerarchia, competenza, imparzialità. Con G. W. F. Hegel, possiamo dire che la burocrazia è depositaria e garante dello Stato di diritto.

2 Giuseppe Capobianco, *Fascismo e Modernizzazione*, in *Una nuova questione meridionale. Scritti scelti (1979-1992)*, Edizioni Spartaco, S.M. Capua Vetere, 2004, p. 37.

Tra la metà di gennaio e la fine della primavera del 1935 si parlò, infatti, di ricostituire l'ente provincia a Caserta: furono scambiati su tale possibilità rapporti, appunti, note e studi tra l'Alto Commissariato per la città e la provincia di Napoli (alla cui circoscrizione, ormai, Caserta apparteneva) e il Gabinetto del ministero dell'Interno e tra quest'ultimo e la Direzione generale dell'amministrazione civile. Fu perfino redatta una bozza di legge.

Naturale la domanda che è scaturita da tale verifica: come mai poi si dovrà aspettare l'estate del 1945 per vedere la realizzazione di tale disegno?

È, così, iniziato un peregrinare lungo il cammino che le prassi istituzionali percorsero per arrivare all'emanazione del decreto legislativo luogotenenziale dell'11 giugno 1945, n. 373, con cui l'ente fu di nuovo istituito nella città vanvitelliana.

Da questa ricerca, non è emerso un quadro esaustivo di quelli che furono i reali interessi a fondamento delle scelte operate, nel decennio preso in considerazione, per la provincia di Terra di Lavoro.

È scaturita invece, con determinazione, una vicenda lunga due lustri di pratiche burocratiche, in cui si può testare l'ipotesi che tale progetto fosse tipicamente legato a interessi di supremazia ed economici e che in gioco vi fosse, anche, uno scontro fra potere a livello amministrativo centrale di contro all'autorità operante in periferia.

Inoltre, sono emersi, non solo nell'arco decennale dell'intero iter, il fondamentale ruolo e la professionalità di chi quell'azione governativa condusse a realizzazione, poi, nel 1945: il Viceprefetto, avvocato Tito Ingarrica.

Nominato «Viceprefetto» nel 1925 fu destinato all'Alto Commissariato per la provincia e la città di Napoli, appena istituito. A disposizione della prefettura di Caserta in qualità di commissario prefettizio dell'amministrazione provinciale nel 1926, Ingarrica, durante questo mandato, vedrà cancellare la provincia di Terra di Lavoro e verrà designato a presiedere la commissione che ne di-

viderà il patrimonio nel 1927. Chiamato, poi, nel '35 ad ipotizzare la costituzione di una nuova provincia di Caserta, ne curerà come Commissario ministeriale l'istituzione nell'estate del '45.

Una storia lavorativa quella di questo dimenticato funzionario che a lungo si lega con le sorti della provincia casertana e, quindi, non poteva non appassionare ed incuriosire. Carriera che suscita interesse, poi, perché i «viceprefetti» sono, in genere, considerati come figure secondarie nell'apparato governativo e l'analisi del loro operato è poco approfondita. Operato che nel caso di Ingarica testimonia di un loro ruolo e di una loro azione determinanti nella pubblica amministrazione, una funzione né marginale né così subordinata come potrebbe apparire. Ruolo, azione e funzione su cui il suo fascicolo personale fa piena luce.

Nel ricordare la basilare importanza che i funzionari dell'Interno rivestirono (e, a tutt'oggi, rivestono) nell'apparato pubblico³, è d'obbligo aprire una breve parentesi sulla storia dell'«istituto prefettizio» e della burocrazia italiana in genere, così da poter meglio inquadrare, poi, il nostro protagonista nel contesto della vicenda relativa alla provincia di Caserta, in quel torno di anni, forse troppo semplicemente identificati con il nero del regime.

Al momento dell'Unità, i prefetti rappresentavano l'unico organo periferico del Regno d'Italia e furono

i protagonisti più o meno consapevoli (ma più spesso coscienti ed anzi inclini a rivendicare il proprio ruolo «pedagogico» verso la provincia e pronti a farsi ascoltati suggeritori del Ministero) di un irripetibile stagione di radicamento delle istituzioni unitarie in un Paese per molti versi apolitico quando non ostile. Svolsero il loro compito ricorrendo ad una cultura che non era ancora interamente

3 «Sin dall'Ottocento la burocrazia-guida dello Stato italiano era stata quella dell'Interno, sia per le vitali funzioni di quel ministero nel rapporto centro-periferia, sia per il carattere generalista del suo personale, che lo rendeva adatto a esercitare compiti di raccordo e di coordinamento.», Guido Melis, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 39.

amministrativa⁴, ma che si nutriva fortemente della sensibilità politica acquistata, spesso in gioventù nelle società segrete liberali oppure nella maturità nel giornalismo politico risorgimentale o, talvolta, in Parlamento [...]. Funzionari politici (e del resto «politica» era la carica del prefetto, non a caso conferita indipendentemente dalla carriera anche a personalità esterne all'amministrazione), furono spesso capaci di interpretare i compiti loro affidati in relazione alle attese delle provincie, fungendo da prezioso *trait d'union* tra il centro e la periferia del Regno. [...] proprio negli anni dopo l'unificazione, le prassi amministrative delle prefetture differirono di fatto sensibilmente [...] in alcuni casi, insediandosi nei palazzi delle antiche corti [...], i prefetti recepirono senza soluzione di continuità le tradizioni esistenti: come accadde a Palermo, ad esempio, dove il prefetto Luigi Torelli (un altro dei grandi prefetti del periodo, senatore, poi ministro nel governo La Marmora 1864-65), perpetuò, nella fase di transizione, la prassi borbonica di tenere udienza pubblica a giorni fissi, e lo fece, come aveva fatto per decenni il viceré, seduto ritualmente nella sala del trono.⁵

Il Regno d'Italia vide, con il tempo e con le vicissitudini storiche dei suoi primi 50 anni, aumentare le materie di stretta competenza dello Stato: difesa esterna, ordine interno, movimento demografico e pubblica istruzione, a fianco delle quali si andò svi-

4 Il diritto amministrativo si sviluppa in Francia a partire dal XVIII secolo; in Italia vedrà il suo affermarsi come disciplina universitaria solo negli anni '80 dell'Ottocento con la scuola di diritto pubblico fondata da V. E. Orlando. Cfr. Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 212. Cfr.: Giovanna Tosatti, *Storia del Ministero dell'Interno*, Bologna, Il Mulino, 2009; e della stessa autrice *Il Ministero dell'Interno: uomini e strutture (1861-1961)*, Roma, Effegierre, 2004.

5 G. Melis, *Storia dell'amministrazione...* op. cit., pp. 84-85. «Va da sé che il controllo burocratico-amministrativo dei prefetti nei confronti degli organi elettivi – proprio perché assicurava al governo un concreto e diretto potere d'intervento sulla struttura politica locale – consentì loro di svolgere, durante il primo periodo unitario, un indispensabile compito di tutela delle fragili basi di consenso su cui il nuovo Stato si reggeva nel Mezzogiorno», Giovanni Alberti, *Potere e società locale nel Mezzogiorno dell'800*, Bari-Roma, Laterza, 1987, p. 157.

luppando l'impegno in ambito sociale ed economico. Con questo nuovo corso dello Stato liberale, nel periodo giolittiano, si configurò per i prefetti il ruolo aggiuntivo di mediatori dei conflitti di lavoro e organizzatori del consenso intorno al governo⁶.

Anche in Terra di Lavoro, dopo i primi anni, l'istituto prefettizio, di pari passo col modificarsi della situazione locale e, ancor più, della situazione politica nazionale, subì una netta evoluzione [...], all'azione d'impulso e di coordinamento che, si è visto, tipica dei primi prefetti, si andò sostituendo sotto la spinta delle autorità centrali, un nuovo indirizzo⁷.

Dall'Unità all'avvento del fascismo, poi, andò crescendo una burocrazia che costituiva un corpo solidamente organizzato ed esperto di ogni congegno della macchina governativa, forte, inoltre, della sua stabilità, di contro al mutare dei governi ed alla consueta impreparazione tecnica e giuridica dei ministri. Tanto è

6 «In realtà, come si è detto, i prefetti operanti nel Sud, se appaiono durante il periodo della Destra i promotori dell'azione del nuovo Stato unitario nella società locale, diventano, da Depretis a Giolitti, gli organizzatori del consenso della società locale principalmente intorno all'azione del governo», G. Aliberti, *Potere e società locale...*, op. cit., p. 181.

7 Olindo Isernia, *Saggi di storia casertana*, Centro Studi Osservatorio Casertano, n. 3, 2001, pp. 83-87. Aliberti sottolinea che «il ruolo del prefetto – non legittimato, com'era, da alcun mandato di rappresentanza elettorale, ma strettamente congiunto all'esercizio di competenze amministrative comunque disciplinate da un rapporto di dipendenza gerarchica dal governo – lo rendeva non già esecutore imparziale della volontà imparziale dello Stato – sia pure centralizzato qual era lo Stato liberale – ma un agente degli impulsi particolari provenienti dal vertice grazie alla mediazione e all'intervento dei parlamentari locali. Così il prefetto, pur conservando integro il proprio profilo tecnico di alto dirigente dello Stato nella realtà locale, diventava parte integrante del sistema di organizzazione politica della società civile; concorrendo con la deputazione parlamentare della sua provincia – ed in particolare nel Sud con i deputati filoministeriali, sempre e comunque inseriti nelle varie maggioranze governative – alla costituzione di fatto di una “diarchia” che, appunto nel Mezzogiorno, costituisce il maggiore supporto del potere pubblico nella società locale fino all'età giolittiana ed ancora oltre», G. Aliberti, *Potere e società locale...*, op. cit., p. 158.

vero questo assunto che, all'indomani della marcia su Roma ed al momento di esercitare la carica di presidente del Consiglio attribuitagli dal re, il futuro Duce del fascismo fu costretto a scegliere per la «continuità», quindi, per la vecchia burocrazia della pubblica amministrazione ed in particolare per quella del ministero dell'Interno.

Per Mussolini e i suoi ministri si trattava di misurarsi con i problemi del governo del Paese senza poter contare su un personale particolarmente esperto delle funzioni amministrative (lo impediva la composizione stessa del movimento fascista, nella quale predominava la generazione dei giovani maturata nell'esperienza bellica e perciò esclusa in genere da corsi di studi regolari) [...] La continuità fu, in questo senso una scelta obbligata. Quando alla fine del primo anno di governo i direttori generali dei ministeri si recarono al Viminale per i tradizionali auguri al presidente del Consiglio, Mussolini dovette sentirsi circondato dal vecchio mondo della burocrazia giolittiana [...]. Toccò al vecchio Pironti⁸, un uomo vicinissimo a Giolitti, pronunciare l'indirizzo d'augurio⁹.

Il casertano, in questo senso, rappresenta l'esemplificazione a livello locale delle scelte operate in ambito nazionale.

Quanto al Partito Nazionale Fascista, [...] nella primavera del 1922 era completamente assente in provincia a livello di rappresentanza amministrativa comunale. [...] per le elezioni politiche del '24 [...] il

8 Pironti Alberto (Vallo della Lucania, Salerno, 24 novembre 1867 – Roma, 4 dicembre 1936), fu anche Prefetto di Caserta dal 31 ottobre 1914 al 21 gennaio 1915; Direttore generale dell'Amministrazione civile dell'Interno dal 21 gennaio 1915 all'agosto del 1924; il 16 ottobre 1922 ebbe la nomina a senatore del Regno. Dato rilevato in: Archivio storico del Senato, www.senato.it. Alle sue dipendenze, mentre era Direttore generale dell'amministrazione civile, troveremo anche Tito Ingarrica.

9 G. Melis, *Storia dell'amministrazione...*, op. cit., pp. 296-297. Cfr.: Guido Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 29-30.

PNF, nell'intendimento di raccogliere quanto più possibile l'unanimità dei consensi intorno a sé, aveva accolto a pieno titolo nelle sue file gli esponenti delle vecchie classi dominanti locali.¹⁰

In Terra di Lavoro anche la stampa locale avversa e contrasta i rappresentanti del fascismo della prima ora. Le cronache del tempo descrivono un contesto di continua tensione interna al regime e incessanti violenze sia nel territorio circostante che nella città vanvitelliana.

10 Olindo Isernia, *Nuovi saggi di storia casertana. Ottocento – Novecento*, Osservatorio Casertano, n. 6, 2006, p. 168; O. Isernia, *Saggi di storia casertana...* op. cit., p. 204. «In Campania il fascismo prende corpo nell'ottobre del 1922, all'indomani del discorso pronunciato da Mussolini al teatro San Carlo e alla vigilia della marcia su Roma. [...] La peculiarità del fascismo campano ante marcia è costituita da una diffusione territorialmente limitata e dalla scarsa capacità di mobilitazione [...] e al] l'incapacità di saldare la dottrina rivoluzionaria a dinamiche sociali in evoluzione. L'elemento di maggiore continuità tra la generazione dei fondatori e quella dei dirigenti è rappresentato dalla classe sociale; entrambi i gruppi sono composti da esponenti degli strati emergenti delle borghesie. [...] I fascisti della prima ora sono generalmente accomunati da un'esperienza di militanza in un gruppo politico democratico (quasi sempre quello di Nitti) e da affiliazione massonica. Le loro biografie personali lasciano trapelare indizi inequivocabili della suggestione esercitata dal fascismo su una base politica eterogenea ma poco compatta qual è quella del liberalismo meridionale. [...] Tale capacità di rappresentazione trasversale trova puntuale riscontro [...] nella funzione catalizzatrice esercitata dalle liste elettorali fasciste, che propongono un campionario quasi completo delle posizioni borghesi vista la presenza congiunta di combattenti e nazionalisti, monarchici e radicali, giolittiani e nittiani. La costituzione di una nuova classe dirigente meridionale appare ancora nel 1923 un progetto di difficile realizzazione.», Paolo Varvaro, *Politica ed élites nel periodo fascista*, in *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi. La Campania*, a cura di P. Macry e P. Villani, Giulio Einaudi editore, Torino, 1990, pp. 941-945. «[...] si ripresentò il compromesso di sempre dello Stato con i vecchi equilibri di potere della provincia, specie nel Mezzogiorno. [...] Nell'Italia di provincia agirono nei vent'anni della dittatura soprattutto élite tradizionali, eredi di più antichi e sotterranei equilibri di potere», G. Melis, *La macchina imperfetta...*, op. cit., pp. 227-229.