

MAURO PASSARIN

ANTONIO FRANCESCHINI E LA RIFORMA PODESTARILE*

La triplice categoria degli organi di governo dei Comuni italiani (Consiglio comunale, Giunta municipale e sindaco) che con uffici diversi amministravano le Municipalità, sin dalla legge comunale e provinciale 2 agosto 1848 del Regno di Sardegna, fu con la legge 4 febbraio 1926 n. 237 compendiata in un unico organo: il podestà.

Con il criterio della nomina governativa (5 anni e in ogni momento revocabile) s'intese così sostituire il concetto della rappresentanza elettiva degli organi comunali, della loro collegialità e pluralità. Il legame con gli elettori era così reciso e l'amministrazione dell'ente, raccolta in un unico potere, si trovava a rispondere delle sue azioni solamente nei confronti dell'autorità ministeriale di vigilanza e controllo.

Il sindaco trasformato ora in podestà diventava così un ufficiale di governo e il Comune assumeva il carattere di ente che doveva affiancare, attuare ed eseguire la politica amministrativa secondo le direttive statali. Tale concetto programmatico era rinsaldato dal principio della sudditanza statale degli enti autarchici che, pur mantenendo una certa autonomia di governo, dovevano creare quel tessuto amministrativo e politico fortemente legato al potere statale che avrebbe dovuto dare una maggiore uniformità agli interessi locali, in perfetto equilibrio con gli interessi politici nazionali. Enti autarchici che erano confluiti nel 1927 nella confederazione nazionale che costituiva l'organismo tecnico e amministrativo del Partito Nazionale Fascista che doveva riunire gli enti locali. A questo organismo furono affiliati tutti i Comuni italiani rappresentati dai loro podestà, oltre che molte delle istituzioni pubbliche e di beneficenza, enti e Opere pie.

Lo scopo delle federazioni consisteva nel rendere più agevole e più rispondente alle direttive del Governo nazionale l'attività amministrativa dei singoli organi locali, assistendoli e soprattutto controllandoli nell'esecuzione del loro mandato.

* Comunicazione letta il 31 ottobre 2012 nell'Odeo Olimpico.

La federazione provinciale degli enti autarchici di Vicenza, costituita nel 1924, poteva contare alla fine del 1927 tutti i 126 Comuni della provincia oltre all'Amministrazione provinciale e a 87 tra le maggiori istituzioni di beneficenza.

Si pensava allora che un certo disordine dei pubblici servizi e gran parte del dissesto finanziario nelle gestioni municipali fossero frutto di lotte di partito o delle fazioni locali e che, con questa riforma, rapidità e sicurezza potessero dare un nuovo impulso all'assetto dei Comuni. Le ragioni di questo cambiamento si potrebbero ricercare molto più in là e cioè nella dottrina gerarchica dello Stato fascista, inteso come una costruzione a maglie, che dovevano essere allacciate ben salde a un centro di controllo e di governo. Dottrina che condannava come «triste esperienza» le «degenerazioni» cui aveva dato luogo il sistema della rappresentanza amministrativa fondata sul suffragio universale continuamente costretto a destreggiarsi per sopravvivere alle opposte esigenze particolaristiche dei partiti contendenti. Contrariamente però a certe pompose affermazioni della letteratura di partito, l'istituto del podestà non aveva, salvo l'omonimia, correlazione alcuna con l'organizzazione della podestaria medievale.

Il Comune, allora, diventato con questa nuova legge parte integrante dello Stato, collegato ad esso da molteplici vincoli e soggetto alla sua sovranità, poteva svolgere solamente funzioni amministrative e il podestà, essendo un semplice magistrato statale, doveva operare entro i limiti della legge e secondo le direttive dell'autorità governativa per quelle attribuzioni che gli erano delegate dalla stessa. C'è da aggiungere che, nel nuovo ordinamento amministrativo, accanto alla figura del podestà per i Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (Vicenza contava allora circa 65.000 residenti) fu contemplata anche l'istituzione della Consulta, organo collegiale con funzioni non decisionali in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro: una sorta di Consiglio comunale di nomina prefettizia che diventò un semplice organismo ausiliario per i provvedimenti podestarili e dal quale c'era addirittura in qualche caso facoltà di prescindere. L'intima relazione tra amministrazione podestarile e fascismo si dimostrò ancora una volta quando proprio con l'istituzione della Consulta, in seguito ad accordi intervenuti con la segreteria del Partito Nazionale Fascista, si convenne che alle sedute della Consulta municipale intervenisse anche il federale del partito.

Lo Stato, che secondo una definizione di Alfredo Rocco rappresentava il principio di organizzazione che si contrapponeva a quello della disgregazione rappresentato dagli individui e dai gruppi, invocava dunque a sé il diritto della sovranità sulle questioni locali; lo Stato doveva crearle e modellarle a suo piacimento: il suo potere e la

sua energia si propagavano così attraverso tutti gli organismi della vita pubblica.

La riforma impressa all'ordinamento comunale voleva essere quanto mai profonda e permanente e con l'istituto del podestà il fascismo aspirava a penetrare con forza nelle maglie delle amministrazioni del defunto Stato liberale.

In realtà le cose andarono diversamente e in molti Comuni del Paese la totale negazione di un benché minimo dibattito consiliare e la nomina del podestà ad amministratore unico dell'autorità municipale non fecero altro che segnare la ripresa del potere politico delle classi economicamente più forti.

La dissoluzione delle autonomie locali, che fu perfezionata con la riforma delle Amministrazioni provinciali nel 1928, si inquadra in quel disegno di restaurazione di una leadership di uomini di partito negli alti ranghi delle amministrazioni. La formazione, infatti, di un'élite di funzionari nei Governi locali coincideva con i provvedimenti per la fascistizzazione dei pubblici uffici, l'estensione delle facoltà della carica prefettizia nelle province italiane e il riconoscimento dell'istituto del podestà come uno dei cardini della riforma fascista della costituzione statale.

Inoltre, con la revisione del sistema amministrativo e l'introduzione del sistema podestarile, il passo verso la completa saldatura tra potere locale e potere centrale si andava compiendo e l'aumento dell'influenza della nuova classe dirigente fascistizzata portava a credere che ci si stesse avviando verso la definitiva identificazione tra Stato e Partito.

Concretamente però, le cose non stavano proprio così. A uno Stato sostanzialmente forte, non corrispondeva la solidità del Partito, che in quei tempi non godeva certo di grossa vitalità e chiarezza di idee, ma soprattutto mancava di una organizzazione all'altezza della portata delle riforme. Tanto più che l'innesto nelle Amministrazioni locali di funzionari di Partito non corrispose a un cambiamento qualitativo del personale; opportunisti, corrotti e arrivisti continuarono a celarsi nei gangli dei Governi municipali. Anzi è proprio con il diffondersi di questa schiera di impiegati di Partito, attratti più dall'ambizione personale che dall'esercizio della professione, che il Partito Nazionale Fascista dal 1926 comincia una lenta metamorfosi delle sue strutture verso un'organizzazione sostanzialmente pletorica; per usare un'originale ma efficace espressione di A. Lyttelton, è proprio in quegli anni che il fascismo mette «la pancia della mezza età».

Insediamiento del podestà

Il 16 dicembre 1926 con regio decreto veniva nominato a Podestà di Vicenza l'avv. comm. Antonio Franceschini, già sindaco della città dal luglio del 1923; quel giorno altre 45 designazioni in altrettanti Comuni capoluogo di provincia completavano l'elenco proposto dal capo del Governo e approvato dal re.

La cerimonia d'insediamento dovette però essere posticipata di qualche mese per un'improvvisa malattia che colpì l'avv. Franceschini e che lo tenne lontano dalla scena politica e amministrativa fino al febbraio dell'anno successivo.

Il 6 febbraio 1927 la solenne manifestazione iniziava con l'inaugurazione del busto di marmo raffigurante il Duce posto al centro della sala Bernarda, già aula consiliare, pomposamente arredata per la cerimonia.

Per l'atteso avvenimento all'interno del palazzo comunale le massime autorità civili e militari erano presenti nella loro totalità. Tuttavia in quel consesso risaltò non poco il vuoto della poltrona riservata al vescovo di Vicenza mons. Ferdinando Rodolfi. In città, infatti, non correva certo buon sangue tra le alte gerarchie ecclesiastiche e il potere politico impersonato dai dirigenti di partito.

Dall'aprile del 1924, epoca in cui le violenze squadristiche arrivano a colpire l'arciprete di Sandrigo mons. Giuseppe Arena, ritenuto colpevole di essere l'animatore del sindacalismo bianco e del popolarismo, nonché l'artefice della propaganda a favore della lista di don Sturzo, la rottura era ancora aperta.

Antonio Franceschini era vicentino, classe 1878. Nel 1902 si era laureato in Giurisprudenza e subito dopo si era messo in luce per una pubblicazione, il cui concorso era stato bandito dall'Accademia Olimpica, sull'emigrazione italiana nell'America del sud. Vincitore anche di un concorso a segretario dell'amministrazione dell'Interno, preferì dedicarsi alla libera professione: visse ed esercitò la professione a Valdagno dal 1909 al 1919, diventando l'avvocato della famiglia Marzotto (soprattutto del capostipite Gaetano, la cui complessa successione lo assorbì per molto tempo). Aderì al fascismo sin dagli inizi, anche se c'è da dire che aveva cominciato la sua carriera politica aderendo al blocco dei partiti liberali e candidandosi alle elezioni del 1921 dove per sua stessa ammissione fu «solennemente trombato». Non tardò a dimostrare la sua avversione per il Partito Popolare e quello Socialista, anche se nella sua carriera ebbe spesso modo di dimostrare un atteggiamento tollerante e rispettoso nei confronti degli avversari politici. Tra i tanti episodi si ricorda quello riferito ad Alcide De Gasperi nel 1926 che, da segretario generale del Partito Popo-

lare Italiano, si era dovuto rifugiare tra le montagne della “sua” Valsugana per scappare alle persecuzioni fasciste, ma, catturato dagli squadristi, fu portato a Vicenza, dove la decisione del federale Garelly e del podestà Franceschini di liberarlo prevalse sulle insistenti resistenze poste dagli squadristi. Franceschini inoltre rifiutò di staccare dalla facciata della casa del socialista Domenico Piccoli la lapide a lui dedicata, che il Partito voleva fosse rimossa; fu invitato dal prefetto e dal federale a dimettersi quando, contravvenendo agli ordini del Partito, partecipò ufficialmente ai funerali dell'avv. Tito Galla; riconfermò direttore del Collegio Cordellina il prof. Ezio Secerni, considerato un pericoloso antifascista.

Franceschini era dal 1921 presidente dell'Unione Dipendenti Comunali di Vicenza e nel 1922 aveva fondato in città i sindacati Nazionali. Era stato eletto segretario politico del Partito Nazionale Fascista negli anni 1922-1923, ma in seguito alla sua nomina a primo sindaco fascista del Comune di Vicenza, avvenuta, come detto, il 4 luglio 1923, dovette cessare dal suo incarico al Partito. Il 17 gennaio 1924 costituì, e questo fu uno dei primi esempi in Italia, la Federazione Provinciale Enti Autarchici di Vicenza, seguendo le direttive e approvando le iniziative della prima Federazione Enti Autarchici sorta a Ferrara per opera di Italo Balbo.

Durante i tre anni e mezzo di amministrazione fascista del Comune di Vicenza, l'avv. Franceschini aveva indirizzato le sue attività al ripristino del principio di autorità negli uffici pubblici tendendo a uniformare ogni suo atto alla promozione delle organizzazioni del fascismo. Una delle prime azioni del suo mandato di sindaco fu proprio quella di esortare tutti i dipendenti comunali ad aderire alla Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale. Lavorò al progetto per la costruzione del piazzale della Vittoria sul Monte Berico, e grandi riconoscimenti ebbe dalla visita del Duce per la sua inaugurazione il 23 settembre 1924. Con altrettanta fermezza si batté a favore del programma di completamento della Loggia del Capitaniato che con il nome di Loggia 4 Novembre doveva consacrare l'anniversario della Vittoria. Lo spirito con il quale l'avv. Franceschini governò la città all'epoca del suo mandato di podestà fu comunque essenzialmente questo, in assoluta continuità con il programma precedente.

Politicamente le tendenze di Franceschini si stabilirono su posizioni alquanto moderate, seguendo in un certo senso la linea programmatica modellata da Giuseppe Bottai, alla quale l'avv. Franceschini molte volte si richiamava, dissentendo dalle tesi estremistiche di taluni esponenti del partito. Interessante, nelle sue prese di posizione, lo scambio epistolare con il ras di Cremona, Roberto Farinacci.

Franceschini era fermamente convinto che, per stroncare quelle

forze antifasciste che ancora esistevano nel Paese, fosse completamente sbagliato far riferimento ad un ritorno della violenza, e che il metodo della promulgazione di severe leggi fasciste potesse bastare a combattere gli oppositori del regime.

Per questo, con molto interesse accolse il complesso organico di provvedimenti emanati dal Consiglio Nazionale Fascista che tra il dicembre 1925 e l'aprile 1926 concorsero: a rinsaldare l'autorità e l'inviolabilità del capo di Governo (24 dicembre 1925), a disciplinare la libertà di stampa (31 dicembre 1925), a riconoscere al potere esecutivo la facoltà di emanare norme legislative (31 gennaio 1926), a costituire giuridicamente i sindacati e le corporazioni (3 aprile 1926) e a inserire il Gran Consiglio e il Partito Nazionale Fascista nell'ambito costituzionale.

In quel periodo il Duce tentava in ogni modo di bilanciare le due tendenze che avevano creato una frattura all'interno del Partito. Da una parte i revisionisti raggruppati attorno a Bottai, Arpinati e Ricci, e dall'altra gli intransigenti che riconoscevano in Farinacci il loro leader e che contribuivano ad acuire la crisi del Partito, già peraltro colpito dalle vicende politiche esterne. In una posizione intermedia si collocava Franceschini, il quale vantò spesso doti di mediatore e interlocutore tra le opposte tendenze ed esigenze del Partito.

Il binomio fascismo-podestà andò via via rafforzandosi, anzi in una delle adunate provinciali tra segretari politici del Partito e podestà, si convenne addirittura che quest'ultimo, essendo diventato del fascismo un pubblico magistrato, fosse assistito dal parere del Direttorio federale del fascio locale, in modo che l'applicazione delle disposizioni di una certa importanza trovasse assolutamente concordi l'autorità amministrativa e il Partito.

Franceschini è stato dunque per quasi dieci anni a capo del Comune di Vicenza, ha rappresentato la storia dell'amministrazione fascista e, se spesso accuse e calunnie di cattiva gestione e scarsa moralità lo avevano colpito (interesse alla carriera politica per l'accrescimento professionale), egli aveva saputo uscirne non mostrando mai segni di cedimento.

Dopo il 1932 continuò negli anni la sua professione di avvocato, vantando tra i suoi clienti nomi importanti non solo vicentini, e nel 1938, non avendo abbandonato attività e ambizione politica, diventò preside della Provincia di Vicenza.

Franceschini, pur avendo aderito al Partito Fascista Repubblicano nel novembre del 1943, non rivestì alcuna carica e «rimase nell'ombra» per tutto il periodo, come viene indicato in una nota del Comitato di Liberazione Nazionale. Anzi, a lui, vecchio esponente della classe fascista, famoso avvocato del foro vicentino, si erano rivolti per

il suo patrocinio diversi partigiani arrestati e torturati dalla Guardia Nazionale Repubblicana di Vicenza e deferiti al Tribunale speciale. Alla sua opera ricorsero, appunto, Gino Cerchio, Mariano Rossi, Folliero Follieri, ma anche le ragazze partigiane come Lisetta Daffan, Maria Gallio e tante altre.

Alla fine della guerra Franceschini si trasferì, con la moglie, a Roma, aprendovi uno studio legale che, grazie alla sua esperienza e capacità, non ebbe problemi di avviamento. Moriva nella capitale il 16 aprile 1954, dopo essere stato assolto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori della Provincia di Vicenza da tutti gli addebiti formulati per dimostrare la sua impossibilità a esercitare l'avvocatura, a motivo della sua attività di gerarca fascista.