Amministrazione

di Antonella Meniconi

- Bibliografia

Nel 1861 l'amministrazione del nuovo Stato italiano appariva impiantata su un solido assetto gerarchico, limitata com'era a un ventaglio assai esiguo di funzioni, ridotte al minimo secondo i principi della dottrina liberale che mal tolleravano l'invasione del potere pubblico nella sfera dei privati. Essa tuttavia, fin dalle origini, presentò almeno due paradossi.

Il primo fu rappresentato dalla struttura gerarchica e autoritaria («piramidale») che lo Stato costituzionale si vide costretto a dare all'amministrazione, e ciò proprio per rispettare l'articolo 67 dello Statuto albertino del 1848, che aveva introdotto il concetto di «responsabilità ministeriale» [«I Ministri sono risponsabili. Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro»]. La riforma Cavour del 1853 nel Regno di Sardegna (presupposto immediato di quello che fu poi il nuovo assetto dopo l'unità) fu essenzialmente una risposta a questa disposizione costituzionale, introducendo un modello di amministrazione per ministeri, alla francese, in luogo di quel sistema «misto» per aziende (essenzialmente organi semiautonomi di gestione economica) e segreteria di Stato che era stato a lungo in vigore nel Piemonte pre-costituzionale. La legge 23 marzo 1853, n. 1483 e il regolamento per la sua attuazione, il regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611, fissarono un'articolazione uniforme all'interno di ciascun ministero, basata su una rigida gerarchia, in cui tutti gli impiegati, dal vertice (il segretario generale e i direttori generali, seguiti dai capidivisione) alla base (segretari e applicati delle varie classi, supportati dai volontari), dovevano rispondere del proprio operato ognuno al rispettivo superiore gerarchico, e infine al ministro, senza il riconoscimento di alcuno spazio di autonomia ai singoli livelli amministrativi.

Il secondo paradosso riguardò poi il rapporto centro-periferia. Anche qui il modello adottato, sulla base della struttura sabauda del 1859, a sua

volta in parte mutuata da quella francese, fu gerarchico. Il territorio fu suddiviso in circoscrizioni amministrative, disegnate secondo una rigida geometria dalla legge comunale e provinciale del 1865 (n. 2248, All. A, a sua volta riproposizione della legge Rattazzi del 1859, l. n. 3702), secondo una sequenza che previde le province e i comuni. Di questi ultimi fu regolamentata in modo univoco l'organizzazione interna (sindaco, di nomina regia; giunta comunale; consiglio comunale e segretario comunale) senza tener conto delle diverse realtà territoriali e della cultura amministrativa degli Stati preunitari. Sempre su modello francese, era stato già nel 1861 (r.d. n. 250) istituito il prefetto (frutto dell'unificazione delle figure dell'intendente e del governatore), con il compito di rappresentare il potere del governo in provincia. Ciò in via formale, perché è pur vero, come la storiografia è venuta documentando, che fin dai primi anni il quadro amministrativo fu assai più mosso.

Il primo elemento di dissonanza fu rappresentato dal rapporto di stretta «osmosi» che venne subito a crearsi tra politica e amministrazione. Una ristretta *élite* di uomini, in un'Italia caratterizzata dal suffragio elettorale assai ristretto (votava nel 1861 solo l'1,9 per cento della popolazione), si alternò alla guida politica del Paese e, allo stesso tempo, ai vertici delle varie amministrazioni, concorde nel compito, anche, di costruire l'identità nazionale in un Paese sino ad allora diviso e in larghe parti economicamente e culturalmente arretrato. Nell'età della Destra governò un limitato gruppo aristocratico-borghese (di una borghesia legata alla rendita terriera) composto sia di generali e alti ufficiali dell'Esercito e della Marina (il *continuum* con la monarchia), sia di alti magistrati (per dire due nomi di magistrati-ministri Michele Pironti, Paolo Vigliani), sia di nobili (come il marchese Antonio Di Rudinì) o di alti funzionari del Ministero dell'interno o di quello dei Lavori pubblici (come Giuseppe Gadda, prefetto a Roma al momento del trasferimento in quella città della capitale). Questa *élite* (specie i prefetti detti anche «dell'unificazione») rappresentarono spesso al meglio in periferia il nuovo volto dello Stato italiano, rafforzandone le istituzioni anche attraverso accorte politiche nei confronti degli amministrati (per esempio riproducendo talvolta, per rendere comprensibile il nuovo assetto

in regioni lontane od ostili, i simboli e le manifestazione del potere dell'*ancienrégime*: come fece il prefetto di Palermo Luigi Torelli nel 1866 quando riprese la prassi di ricevere la popolazione seduto sul trono e con gli stessi rituali che erano stati propri del viceré borbonico).

I ministeri furono, subito dopo l'unificazione, nove: Agricoltura, Finanze, Grazia e Giustizia, Guerra, Esteri, Istruzione pubblica, Interno, Lavori pubblici e Marina. I dipendenti circa cinquantamila. Le funzioni furono soprattutto concentrate sul mantenimento dell'ordine pubblico, sul prelievo fiscale (l'amministrazione del fisco fu riformata nel 1870 dal Sella) e su compiti di occhiuta vigilanza, in particolare in relazione alle amministrazioni locali.

La situazione iniziò gradualmente a mutare già negli anni Settanta, con l'introduzione del concorso pubblico per l'accesso in alcune amministrazioni (sino ad allora si usava il sistema della cooptazione), ciò che ebbe senza dubbio un duplice effetto: da un lato rese più «nazionale» la struttura statale, contribuendo a stemperare l'iniziale prevalenza dell'elemento piemontese sulle altre componenti regionali; dall'altro attenuò la presenza aristocratica, favorendo l'ingresso di appartenenti alla classe borghese e contribuendo al graduale venir meno della «osmosi» con la politica.

Ma l'innovazione più forte fu rappresentata dalle cosiddette riforme crispine, alla fine degli anni Ottanta. Francesco Crispi, presidente del Consiglio dei ministri e ministro dell'Interno e degli Esteri dal 1887 al 1891 e poi dal 1893 al 1896, impostò, infatti, una vasta opera di riordino amministrativo. In primo luogo, con la legge sulla riforma dello Stato (l. n. 5195 del 1888) fu confermata la prerogativa dell'esecutivo per quanto riguardava il numero e le attribuzioni dei ministeri e, con l'istituzione del sottosegretario di Stato al posto del segretario generale fu introdotta una figura (il viceministro, in pratica) di origine tendenzialmente politica, che, collocata tra il ministro e l'amministrazione, finiva però indirettamente per rafforzare la rilevanza dei vertici amministrativi. Da quel momento sarebbe infatti cresciuto il numero delle direzioni generali (solo cinque nel regolamento Cavour), diventate le unità organizzative fondamentali dei ministeri. Di conseguenza, i direttori generali si sarebbero trasformati nei veri interlocutori del ministro. La complessa opera di riforma messa in campo

da Crispi non si sarebbe limitata però alla sola amministrazione centrale, ma avrebbe toccato molti aspetti della vita pubblica: furono attribuite funzioni giurisdizionali al Consiglio di Stato (sino ad allora organo consultivo del governo), con l'istituzione della quarta sezione; fu esteso il suffragio amministrativo; introdotta l'elettività dei sindaci (con oltre diecimila abitanti); creata la giunta provinciale amministrativa presieduta dal prefetto per il controllo sugli enti locali (prima svolto dalla deputazione provinciale). Anche il personale amministrativo subì una graduale metamorfosi con l'affermarsi di competenze scientifiche e tecniche ai vertici dell'amministrazione (si pensi a Luigi Bodio alla Statistica, al medico igienista Luigi Pagliani alla direzione generale della sanità, al criminologo Salvatore Ottolenghi a quella della pubblica sicurezza) e con la graduale introduzione della laurea quale requisito per le carriere di vertice.

Un nuovo cambiamento si ebbe poi quando, in coincidenza con i prodromi dell'industrializzazione, le funzioni dello Stato divennero più numerose e impegnative. Dai primi anni del Novecento, infatti, una nuova serie di organi (uffici speciali, commissioni, comitati) venne istituita, nell'ambito dei ministeri, per fronteggiare, in particolare, i problemi del Mezzogiorno. Leggi speciali per la Basilicata, la Sardegna e per il terremoto che colpì Reggio Calabria e Messina nel 1908 contribuirono a delineare strumenti di intervento, che, pur ponendosi ancora all'interno dell'amministrazione tradizionale, concentravano in sé compiti di coordinamento dell'iniziativa pubblica (ad esempio nel caso in Sardegna) prima appartenuti essenzialmente all'istituto prefettizio. Da qui il passo verso la creazione di una struttura «esterna» all'amministrazione tradizionale, su cui incentrare il motore dell'intervento pubblico: nella legge del 1904 (l. n. 351), elaborata in prima persona da Francesco Saverio Nitti, compariva l'istituzione dell'azienda autonoma, denominata poi Ente Volturno, come perno dell'industrializzazione di Napoli che sarebbe dovuta partire dallo sfruttamento a fini industriali delle acque del fiume omonimo. Fu questo il primo esempio di ente autonomo, modello di quelle «amministrazioni parallele» che avrebbero rotto l'uniformità amministrativa dell'ordinamento Cavour e avviata un'esperienza di gestione destinata a durare a lungo. Nel 1912 nacque infatti il primo ente pubblico economico nazionale: l'Ina (Istituto nazionale per le

assicurazioni), opera, oltre che di Nitti e Giolitti, di due funzionari del Ministero dell'Agricoltura e commercio, Alberto Beneduce e Vincenzo Giuffrida.

In Italia, la crescita dell'amministrazione a livelli simili degli altri Paesi europei non si era verificata in coincidenza con l'unificazione amministrativa, ma dovette attendere il primo quindicennio del '900, quando la prima industrializzazione condusse a quello che è stato definito il «decollo amministrativo». L'apparato pubblico, dovendo rispondere alla nuova domanda di servizi, crebbe enormemente in termini di addetti (da 90 mila di fine '800 a 300 mila circa nel 1914) e in termini di funzioni (e, quindi, di strutture amministrative). Ai compiti tradizionali – quali l'ordine pubblico, l'istruzione, la giustizia, la rappresentanza all'estero, il fisco – si affiancarono funzioni nuove di gestione (dalla costruzione e gestione delle opere pubbliche, all'esercizio delle ferrovie, nazionalizzate nel 1905, alle poste e telegrafi in grande sviluppo) e spesso basate su una logica industriale e parametri di efficienza diversi da quelli finora utilizzati. L'amministrazione divenne sempre più luogo della mediazione sociale, sia che essa fosse rappresentata dal prefetto (non a caso in quel periodo si assiste a una certa stabilità di sede per alcuni funzionari, come ad esempio il prefetto Garroni per 14 anni a Genova o Vittorelli a Torino, per 8 anni), sia che fosse svolta nelle amministrazioni per collegi (ad esempio il Consiglio superiore del lavoro) in cui poterono trovare espressione interessi economici tipici di una società urbana sempre più industrializzata.

Cambiava anche la composizione geografica dell'amministrazione che, fino alla fine del secolo XIX era stata, specie nella sua *élite*, soprattutto di origini settentrionali e perlopiù piemontese, e che col Novecento si «meridionalizzò». Mentre nel cosiddetto triangolo industriale (Torino, Milano, Genova) cresceva l'industria privata, assorbendo la maggior parte dei laureati nei Politecnici di Milano e Torino, al Sud la principale fonte di lavoro per la media e piccola borghesia (spesso formata dai laureati in giurisprudenza dell'Università di Napoli) restò l'impiego negli uffici pubblici. Ciò che col tempo avrebbe contribuito a determinare una profonda difformità di linguaggi e di culture tra gli apparati della burocrazia (meridionalizzati) e il mondo produttivo.

Altro conseguente e rilevante mutamento fu, infine, rappresentato dalla frattura tra corpo politico e corpo amministrativo. Nascevano in quegli anni i primi sindacati degli impiegati, anche sulla spinta delle categorie del lavoro più industriale come le Ferrovie, avanzando una serie di rivendicazioni sia economiche che relative alle condizioni di lavoro. Lo statuto del pubblico impiego del 1908 (legge n. 290 del 25 giugno 1908) rappresentò, da un lato, la conquista del riconoscimento per legge dello *status* di impiegato, ma dall'altro avrebbe consacrato i tratti di un ordinamento gerarchico e di fondo autoritario, che in pratica rimase per molti versi (ad esempio l'aspetto disciplinare) identico al decreto Cavour del 1853.

Giovanni Giolitti fu il protagonista fondamentale di quest'epoca di mutamenti. Egli stesso proveniente dall'amministrazione (aveva ricoperto, tra l'altro, l'incarico di consigliere alla Corte dei conti e poi del Consiglio di Stato), si circondò di funzionari di grande competenza, poi anche in parte impegnati nel lavoro parlamentare: come Carlo Schanzer, giovane consigliere di Stato (a 33 anni), proveniente dal Ministero dell'Interno, in seguito ministro prima e dopo la Prima guerra mondiale; o Augusto Ciuffelli, funzionario dei Lavori pubblici con Zanardelli, prefetto, poi segretario capo della Presidenza del Consiglio, e poi consigliere di Stato e ministro; o Felice Bernabei, professore di liceo poi direttore generale delle Belle arti (anch'esso consigliere di Stato). Emergeva attraverso questi uomini e altri di altrettanta competenza un'amministrazione «legista», compartecipe e spesso anche autrice della grande legislazione giolittiana, di origine meridionale, con un forte impianto giuridico-amministrativo e umanistico piuttosto che tecnico. Non a caso Paolo Farneti (nel suo fondamentale saggio sul *Sistema politico e società civile*) avrebbe attribuito a Giolitti di aver realizzato un vero e proprio «progetto burocratico di governo» [Farneti, 1971].

La Prima guerra mondiale contribuì ad accelerare alcuni processi in atto: innanzitutto, si moltiplicarono le strutture parallele, create adesso *ad hoc* per la guerra (uffici speciali, sottosegretariato, ministeri, enti, commissariati); poi le donne fecero irruzione nell'amministrazione (sia pure in funzione meramente sostitutiva degli uomini in guerra o in mansioni ausiliarie e tecniche); infine iniziò il coinvolgimento nell'amministrazione dei soggetti privati, provenienti dal mondo

industriale, chiamati a far parte di comitati misti, uffici speciali destinati a potenziare l'impegno bellico (ad esempio Alberto Pirelli).

Il fascismo, nel prendere il potere, sviluppò nella prima fase del suo governo (1922-1933) una politica volta a semplificare e a snellire l'amministrazione, con punte di liberismo economico. L'insieme delle riforme amministrative (riforma De Stefani, dal nome del ministro delle Finanze che la elaborò), avvenne essenzialmente con legge delega e regi decreti, realizzando l'accorpamento di alcuni ministeri (furono creati ad esempio il Ministero dell'economia nazionale e quello delle Comunicazioni); l'eliminazione delle «bardature di guerra» con la soppressione delle strutture nate durante la guerra; la «riforma amministrativa», con l'epurazione del personale esorbitante (donne, avventizi ma anche in taluni casi oppositori del regime), seguita dal blocco delle assunzioni nei ministeri (previsto da De Stefani, anche se al tempo non più ministro). Fu anche creato un vero e proprio circuito tra le ragionerie centrali dei ministeri, poste per la prima volta sotto il controllo gerarchico della Ragioneria generale dello Stato. La privatizzazione di alcuni servizi pubblici (come i telefoni nazionali) e l'abrogazione del monopolio nel settore delle assicurazioni vita (previsto 1923) per l'Ina ridimensionarono l'amministrazione parallela. La riforma dell'ordinamento gerarchico delle amministrazioni e un nuovo stato giuridico dei dipendenti introdussero ulteriori elementi autoritari nel rapporto di lavoro pubblico. Una visione tradizionale, ottocentesca della burocrazia, intrisa di autoritarismo, pervase tutta l'amministrazione, i cui dipendenti nel 1923 erano giunti a ben 500 mila addetti (la cosiddetta «epurazione» ottenne l'effetto di mantenerli più o meno su quella cifra).

Nella seconda fase fascista (1934-1943) prevalse, anche in conseguenza della crisi economica del 1929, un maggior impegno dello Stato nell'economia, cui corrispose un aumento del personale pubblico, che sarebbe giunto a un milione di addetti (specie nel settore militare, con la guerra, e per la «statalizzazione» dei maestri comunali nel 1930). Il modello dell'amministrazione per ministeri entrò al tempo stesso in crisi, perché le nuove funzioni richieste dall'emergenza, soprattutto di carattere economico-finanziario (ma non solo), furono affidate a enti di nuova costituzione. Essi nascevano, in realtà, da un'idea di Nitti

rinverdita da Alberto Beneduce, vale a dire che lo Stato dovesse convogliare risorse finanziarie altrimenti inutilizzate (l'autofinanziamento avveniva con assicurazioni, obbligazioni, e venivano erogati mutui) verso l'investimento in infrastrutture industriali, anche indirizzando (alle volte in modo non visibile) le strategie di avanguardia dei gruppi capitalistici più moderni. Gli «enti Beneduce» (l'Opera nazionale combattenti nel 1917, il Credito per le opere pubbliche o Crediop nel 1919, l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità-Icipu del 1924, l'Istituto per il credito navale-1928, poi confluito nell'Istituto mobiliare italiano nel 1931) avevano in parte rappresentato la risposta alla grave crisi del primo dopoguerra. Essi presentavano strutture organizzative simili: una testa grande (con la risposta dell'*élite* liberale più avanzata degli anni Venti all'emergenza e presenza nei consigli d'amministrazione degli interessi coinvolti), un corpo piccolo («e ben pagati» i dipendenti, con contratti di diritto privato); una struttura associativa o consortile, secondo il modello organizzativo delle società commerciali; molta autonomia nello statuto sul merito dell'attività svolta. Ripetevano in fondo, con fini di interesse pubblico, un modello privatistico. Questo modello venne fatto proprio dal regime, anche per lo stretto rapporto che si creò tra il capo del governo e Beneduce, con l'istituzione nel 1931 dell'Imi per il finanziamento delle industrie, nel 1933, dell'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri), che si sarebbe dovuto occupare inizialmente delle industrie in crisi, divenendo poi un vero e proprio ente di gestione industriale. La pianificazione fascista dell'economia sarebbe, in realtà, avvenuta tramite gli enti pubblici economici e non con il sistema delle corporazioni. Ma l'entificazione avrebbe investito – e in modo meno nobile – tutti i settori della vita economica e sociale, con la creazione di ben 352 nuovi enti singoli e 32 di gruppo (come i sindacati, gli enti di settore, ecc.) dotati di personalità giuridica di diritto pubblico.

Le nuove strutture rappresentarono la sede dove si attuò il vero *spoil system* del fascismo, con una nuova e inedita commistione tra la politica e la burocrazia: prese corpo la grande famiglia degli enti senza aggettivi, che gravarono fortemente sul bilancio statale (ad esempio gli enti previdenziali, come il più grande di tutti, l'Istituto nazionale

della previdenza sociale, nato nel 1933 dalla vecchia Cassa assicurazioni sociali, che nel 1941 avrebbe impiegato da solo circa 8.000 dipendenti).

Alla caduta del fascismo, nel 1943, anche l'amministrazione avrebbe subìto la frattura del Paese tra il Nord sotto occupazione nazifascista e il Sud progressivamente liberato dalla avanzata degli Alleati. Ma solo pochi impiegati pubblici avrebbero seguito il duce nell'ultima avventura totalitaria. Il ritorno alla democrazia avrebbe trovato un'amministrazione italiana molto diversa da quella prefigurata nel 1853 da Cavour: una pluralità di strutture e di formule organizzative contraddistinguevano ormai gli apparati pubblici, mentre il rapporto con la politica (anche dopo la non breve parentesi dell'epurazione) appariva profondamente trasfigurato.

Bibliografia

Aquarone A., *L'organizzazione dello Stato autoritario*, Einaudi, Torino 1965;Cassese S., *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna 1983*;* Id., (a cura di), *L'amministrazione centrale*,in *Storia della società italiana dall'Unità ad oggi*, vol. IX,Utet, Torino 1984;Farneti P., *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Giappichelli, Torino 1971; Melis G., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma 1988; Id., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, il Mulino, Bologna 1996;Id., (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Biografie dal 1861 al 1948*, Giuffrè, Milano 2006*;* Id., (a cura di), *Lo Stato negli anni Trenta*, il Mulino, Bologna 2008*;* Randeraad N., *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*,Ministero per i beni culturali e ambientali,Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1997*;*Romanelli R., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, il Mulino, Bologna 1988; Id., (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*,Donzelli, Roma 1995; Ruffilli R., *Istituzioni società Stato*,in *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di G. Nobili Schiera, il Mulino, Bologna 1989;

Rugge F., *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*,in *Storia dell'Italia repubblicana*,vol. II, Einaudi, Torino 1995; Tosatti G., *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, il Mulino, Bologna 2009.