

# *La costruzione di una burocrazia unitaria*

---

---

*Guido Melis*

*Ordinario di storia dell'amministrazione pubblica*

## **1. Quando nasce l'amministrazione "italiana"?**

Nel 1861 l'Italia, su poco più di 25 milioni di abitanti, aveva appena 3.000 o poco più impiegati pubblici censiti nella pianta organica dei ministeri, specificamente collocati negli apparati centrali. Sarebbero stati 11.000 nel 1876. Circa 90.000 alla fine del secolo. La spesa statale come percentuale del Pil si attestava intorno al 10% e lì, più o meno sarebbe rimasta, salvi aumenti modesti negli anni Ottanta. Nello stesso periodo la Francia e la Gran Bretagna avevano già corposi apparati burocratici, ben altrimenti incidenti sui rispettivi prodotti interni lordi<sup>1</sup>.

La Francia di Napoleone III aveva ereditato dal periodo napoleonico una burocrazia corposa e ben distribuita sul territorio, un'organizzazione statale assestata sull'asse ferreo della centralizzazione prefettizia, un vasto ceto medio o piccolo-borghese composto di migliaia di *fonctionnaires*. Basta aver letto Stendhal o Flaubert per sapere che la burocrazia era già allora il cuore pulsante della piccola borghesia francese, il che equivale a dire un fat-

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento, G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, *passim*.

tore decisivo di quella che sarebbe stata la società transalpina tra primo e secondo impero. Anche la Germania avrebbe di lì a poco concluso il suo processo di unificazione nazionale (*late comer* come l'Italia, ma con ben altra accumulazione di capitale alle spalle) avvalendosi non poco della robusta tradizione dello Stato prussiano. I modelli organizzativi di stampo militare, l'ideologia del servizio di Stato, l'identificazione delle virtù del funzionario con quelle del buon suddito del Reich avrebbero indelebilmente segnato il modello della burocrazia imperiale.

La Gran Bretagna, per parte sua, poteva vantare ormai da oltre un secolo le *performances* di un'amministrazione formatasi nell'alveo della tradizione imperiale, che dalle fondamentali esperienze del servizio d'oltremare aveva tratto alimento per forgiare il suo apparato. Era alle porte la *administrative revolution in government* dell'età vittoriana studiata alla fine degli anni Cinquanta da Oliver McDonagh e dai suoi allievi.

Nulla di tutto ciò nell'Italia del 1861, teatro alquanto passivo di un'unificazione attuata “per conquista regia” (l'espressione di Piero Gobetti, carica di senso critico, avrebbe segnalato la debolezza strutturale dello Stato in Italia, prossima – quando Gobetti scriveva – a degenerare nella dittatura fascista).

Qui il piccolo Regno di Sardegna sotto la guida dei Savoia aveva realizzato l'impresa unitaria mettendo a frutto un mix di fortunate coincidenze: lo spregiudicato ingresso nel gioco internazionale delle potenze, abilmente pilotato dal conte di Cavour; l'azzardo della “spedizione dei Mille” guidata da Garibaldi, con la relativa conquista del Sud ai danni dei Borboni di Napoli; la partecipazione, alquanto marginale in verità, e poco brillante, allo scontro franco-austro-prussiano del 1866 (con relativa acquisizione al tavolo diplomatico del Veneto); infine, ma circa dieci anni dopo,

l'entrata a Roma, capitale più nominale che di fatto per altro, profittando ancora una volta delle opportunità offerte dal quadro internazionale.

Un'unità, insomma, largamente dovuta a fattori esterni, realizzata in un Paese (tale era all'epoca la penisola) segnato da profonde e drammatiche disuguaglianze. Politica estera come fattore decisivo, gioco diplomatico più o meno spregiudicato, relativamente tardiva unificazione del mercato, ruolo altalenante dell'esercito, assenza di una salda tradizione militare e burocratica, difetto di una classe dirigente su basi nazionali. Tutte le debolezze del caso italiano erano già in campo prima ancora che si avviasse l'esperienza unitaria.

Delle grandi istituzioni civili che avevano altrove caratterizzato la nascita della nazione borghese, nessuna o quasi poteva dirsi pienamente realizzata negli anni Sessanta.

Non una magistratura unitaria e coesa, convivendo ancora ben quattro Corti di Cassazione disseminate lungo la penisola<sup>2</sup>.

Non un'unica ossatura nazionale del credito, restando in vita e operanti su base geografico-politica ben sei istituti parapubblici ereditati dagli antichi Stati, dotati del privilegio dell'emissione della carta moneta (li avrebbe ridotti a tre la riforma Giolitti del 1893, ma la nascita della Banca d'Italia, pure importantissima, non avrebbe ancora privato del diritto di emissione i due banche meridionali); e sullo sfondo un fragilissimo sistema di banche private a dimensione asfitticamente locale.

Non una legislazione civile e penale propriamente unitaria, restando in vigore in varie porzioni del territorio nazionale i di-

---

<sup>2</sup> Cfr., sulle Corti di Cassazione, definitivamente riunificate solo nel 1923, *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Giuffrè, Milano, 2005.

versi codici penali preunitari e una molteplicità di normative a base regionale difficilmente riducibili ad un'unica misura razionalizzatrice.

Non un sistema concorsuale moderno per l'assunzione ai pubblici impieghi (gran parte delle assunzioni dopo il 1861 avvennero per cooptazione e la carriera dell'impiegato restò ancorata ad un modello sabauda inattuale, sino a quando non intervenne definitivamente Giolitti con la legge sullo stato giuridico del 1908).

Non un unico sistema metrico (sarebbe piuttosto toccato all'amministrazione pubblica realizzarlo, e con fatica, nel corso degli anni), né un catasto nazionale, né un sistema moderno e centralizzato di prelievo fiscale. Il giovane impiegato Giovanni Giolitti, futuro leader dell'Italia liberale di inizio Novecento, assunto come funzionario nel Ministero delle Finanze di Quintino Sella, avrebbe dovuto occuparsi nel 1870-1873 (e con risultati – pare – brillantissimi) proprio di applicare un primo riordino del sistema delle imposte: e avrebbe scoperto essere ancora vigente a Napoli e provincia l'antica prassi d'*Ancien régime* di pagare le tasse allo Stato ospitando e sfamando a proprie spese presso la propria abitazione privata un soldato del re.

Lo sforzo che la classe dirigente nazionale dovette compiere nel decennio 1861-1871, ma specialmente dopo, soprattutto negli anni Ottanta, fu dunque quello di attuare un'unificazione nazionale che, proclamata formalmente e scritta solennemente nelle grandi leggi di unificazione del 1865, restava fortemente da realizzare sul piano delle prassi amministrative e della vita concreta delle istituzioni.

Fatta l'Italia politica, restava da compiere quella amministrativa.

## 2. L'Unità d'Italia e il “centralismo debole”

Si dice, lo si è letto a lungo nei libri di storia, che l'Italia unita importasse senza beneficio d'inventario il centralismo napoleonico imperniato sui prefetti. È vero solo in parte.

Sotto un profilo che chiamerei generale, cioè degli ordinamenti, senza dubbio sì. La riforma Cavour del 1853, l'atto primigenio fondatore dell'amministrazione sabauda prima e italiana poi, riprendeva il modello belga, a sua volta derivato da quello francese. Disegnava dunque un'organizzazione basata sui principi chiave dell'uniformità e della centralizzazione, di sicura derivazione napoleonica.

Come ci ha insegnato ormai molti anni fa Roberto Ruffilli<sup>3</sup>, i criteri guida dell'uniformità e della centralizzazione costituivano all'epoca valori irrinunciabili della cultura risorgimentale, o per lo meno delle sue componenti d'avanguardia, impregnate di quell'*esprit géométrique* che appariva nell'Europa del tempo la quintessenza della razionalità borghese. Proprio Camillo Cavour, in un passaggio poco noto della discussione sulla riforma amministrativa sardo-piemontese del 1853, aveva chiarito alla Camera che il vecchio modello organizzativo misto (per segreterie e per aziende), tipico dell'*Ancien régime*, aveva sì dato buona prova di sé, come rivendicava la conservatrice destra subalpina: ma che si rendeva necessario abbandonarlo in nome di una esigenza d'ordine costituzionale ormai insopprimibile. Lo Statuto del 1848 poneva all'articolo 67 (“I Ministri sono responsabili dinanzi al Re”...) l'urgenza di una riforma dell'amministrazione che realizzasse,

---

<sup>3</sup> Qui specialmente R. Ruffilli, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, in *Quaderni storici*, VI, 1971, n. 18, p. 699 ss., poi in Id., *Istituzioni società Stato*, a cura di G. Nobili Schiera, I. *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di M.S. Piretti, Il Mulino, Bologna, 1989, p. 365 ss.

appunto, la responsabilità ministeriale. La quale responsabilità ministeriale a sua volta postulava che un apparato amministrativo per definizione “irresponsabile” dovesse dipendere “gerarchicamente” dal ministro, secondo un modello organizzatorio che nell'Ottocento appariva per altro il più moderno ed efficiente tra quelli disponibili: un modello appunto piramidale-gerarchico, di stretta aderenza tra i vari livelli della piramide, nel quale il livello inferiore obbedisse ciecamente a quello superiore e tutti, secondo uno schema discendente, obbedissero al livello supremo, al vertice politico rappresentato dal ministro.

Un apparato senza autonomia, né responsabilità propria. Caratterizzato da quelli che Cavour chiamava “i rotismi amministrativi”. I rotismi, cioè i meccanismi, i gangli di un congegno. L'amministrazione come macchina, la burocrazia come cieco apparato esecutore del comando della politica. Dunque corpo obbediente, gerarchicamente subordinato, militarmente addestrato a eseguire.

Osservo *en passant*: nel cuore del nuovo Stato costituzionale l'apparato burocratico si configurava secondo Cavour come una realtà impersonale e oggettiva, perciò stesso dominata dall'autoritarismo gerarchico. Alla lunga sarebbe risultato il paradosso del modello allora prescelto, e il vizio occulto della sua lunga crisi.

Era la perpetuazione senza emendamento alcuno del modello piemontese. Negli anni Sessanta dell'Ottocento, a unificazione avvenuta, un colto funzionario di estrazione napoletana, Giuseppe Giannelli, avrebbe pubblicato (sia pure sotto pseudonimo) uno dei primi, violenti *pamphlets* contro il “piemontesismo”, denunciando il rigido formalismo dei regolamenti, l'attitudine all'obbedienza cieca e assoluta degli impiegati di Torino, la pretesa di esprimersi secondo formulari e frasi fatte, l'abitudine inveterata ad attendere

istruzioni dall'alto e dal centro<sup>4</sup>. Erede della tradizione amministrativa ma soprattutto della grande tradizione giuridica napoletana, il Giannelli non sapeva darsi ragione di un'amministrazione che, lungi dall'essere intelligente interpretazione delle leggi, si riduceva a pura e meccanica esecuzione. Avrebbe finito, dopo un violento alterco su una banale questione di lingua, addirittura per sfidare a duello un collega piemontese: atto finale di una crisi personale che segnalava però il disagio dei funzionari non piemontesi della prima burocrazia postunitaria di fronte al freddo rigore della "piemontesizzazione".

In quel contesto ideologico anche il rapporto centro-periferia non poteva non basarsi sulla prevalenza del centro. Ma attenti ad accreditare troppo il cliché di uno Stato centralistico alla francese che la storiografia più recente tende ormai a mitigare. Emerge dal complesso degli studi una realtà più sfumata, e più complessa: i limiti della centralizzazione all'italiana, le distanze anche vistose tra l'Italia postunitaria e il modello francese, le flessibilità interne di un sistema che molto spesso, all'indagine concreta, appare assai diverso nel funzionamento di quanto non appaia nella sua rappresentazione normativa.

Gli studi sul Prefetto mostrano ad esempio come il Prefetto italiano si discostasse all'atto pratico dal suo predecessore francese: egli non aveva la piena rappresentanza della provincia; non controllava – e ciò molto precocemente, dalla fine del primo decennio – tutte le amministrazioni periferiche dello Stato collocate sul suo territorio; non agiva come semplice realizzatore eterodiretto in periferia di politiche decise al centro, ma piuttosto semmai come duttile suggeritore dalla provincia alla capitale di soluzioni di mediazione, come

---

<sup>4</sup> Joseph pro domo sua [ma Giuseppe Giannelli], *Storia di un periodo dell'amministrazione italiana*, Stab. Fratelli Jovene, Salerno, 1891. Sull'autore G. Melis, *Storia*, cit., p. 38.

autonomo attore di una complessa attività di collegamento tra il centro e le élites dominanti in sede locale. Studi pionieristici come quelli intrapresi ormai vent'anni fa da Nico Randeraad<sup>5</sup> hanno confermato che il Prefetto postunitario agiva all'interno di un rapporto molto complesso, nel quale, da provincia a provincia, potevano essere declinate diversamente le direttive centrali, potevano essere disapplicati certi comandi, potevano essere messe in atto scelte discrezionali, ci si poteva persino dimenticare di applicare le circolari del "superiore Ministero". Una dialettica continua si intrecciava dunque tra la provincia, il Prefetto, il Ministero, il Governo; in essa si svolgeva un lento e contraddittorio processo di integrazione al centro delle domande della periferia, che gradatamente consentiva al sistema di sopravvivere, conquistando giorno per giorno quella legittimazione politica che (data la inesistenza ancora di una vera e propria società "nazionale") appariva drammaticamente assente subito dopo la proclamazione dell'Unità d'Italia.

Naturalmente c'era un altro protagonista di questa difficile integrazione (la chiamerei integrazione contrattata), ed erano le classi dirigenti locali, regionali o più spesso provinciali o talvolta circondariali. Gli studi sul notabilato periferico nell'Ottocento e quelli sul difficile amalgama di un'élite nazionale nell'Italia liberale concordano nel rappresentarci un quadro molto frastagliato, nel quale – se proprio vogliamo capire i rapporti centro-periferia – non possiamo più limitarci a parlare di autonomie comunali o di prefetti, ma dobbiamo estendere lo studio alle prime istituzioni economiche e finanziarie (camere di commercio, consorzi tra proprietari, comizi agrari, banche di prima generazione e rispettivi

---

<sup>5</sup> N. Randeraad, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma, 1997 [prima ed. Scrinium, Amsterdam, 1993].



rapporti con il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio)<sup>6</sup>, o agli interessi che localmente si condensarono intorno alle prime opere pubbliche, o al ruolo che giocò in tutto questo la figura del deputato, e cioè la capacità della politica parlamentare (in Italia più che in Francia: ecco un'altra differenza tra i due modelli) di assicurare un canale di accesso dalla periferia al centro parallelo a quello rappresentato dal Prefetto e dall'amministrazione.

Politica e amministrazione; e aggiungo: università. Nel 1862 il Ministro dell'Istruzione pubblica Carlo Matteucci, uno scienziato affascinato dal modello tedesco, aveva cercato di limitare il pluralismo universitario italiano derivante dall'unificazione (molti atenei su scala regionale, pochi mezzi, biblioteche povere, collezioni scientifiche incomplete, bacini di utenza ridotti) in un modello più razionale, basato su due o tre grandi università nazionali, alla tedesca appunto, e il resto degli atenei retrocessi al rango di istituti di studi superiori. Era, come si intende facilmente, un disegno giacobino di costruzione dall'alto dell'élite nazionale. Fu come tale avversato dal fronte degli atenei piccoli e medi, forte di una cospicua lobby parlamentare, e affossato nel giro di pochi mesi. Vi si oppose (e la ebbe vinta) l'idea di un circuito integratore della cultura universitaria diffusa sul territorio, fondato su una pluralità di medie e piccole (talvolta piccolissime) università decentrate. L'Italia dunque scelse una strada ancora una volta condizionata dalle sue molte piccole patrie, in netto contrasto con la rigidità della razionalizzazione centralistica<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Qui è d'obbligo citare il classico studio di A. Caracciolo, *Stato e società civile*, Einaudi, Torino, 1960.

<sup>7</sup> Cfr. specialmente *Le Università minori in Italia nel XIX secolo*, a cura di M. Da Passano, Centro interdisciplinare per la storia dell'Università di Sassari, Sassari, 1993 (in particolare il saggio di I. Porciani, *La questione delle piccole Università dall'unificazione agli anni Ottanta*, p. 19 ss.; e per un caso concreto, quello di Sassari (ateneo per il quale fu approvata un'apposita

### 3. Decollo amministrativo e decollo industriale: la specificità della via italiana

Con tutto ciò la prima amministrazione italiana parlò, per lo meno sino alla fine del secolo, con inflessioni nettamente piemontesi o al più settentrionali. Piemontese fu la burocrazia centrale: come dimostrò un celebre studio statistico di Francesco Saverio Nitti pubblicato nel 1900, il *top level* della burocrazia rimase piemontese in tutti i settori chiave, almeno sino al primo decennio del Novecento (quando, come subito si dirà, la tendenza si invertì in modo radicale)<sup>8</sup>. Piemontesi i generali dell'Esercito regio, ai cui vertici la tradizionale influenza del "partito di Corte" mantenne salda la presa di una élite formatasi nelle regie scuole militari; piemontesi gran parte dei direttori generali dei ministeri, gli ambasciatori (anche qui contò molto l'influenza del re), i capi di divisione, la maggior parte dei prefetti. Nel 1866, essendo presidente del Consiglio Bettino Ricasoli, leader della destra toscana, fu attuata un'inchiesta per quantificare il tasso di "piemontesizzazione" nell'alta amministrazione. Il capo divisione Binda, incaricato di svolgere l'indagine, dovette infine constatare che "il partito piemontese" dominava la vita del giovane Stato unitario. Le sue proposte per smantellare questa inopportuna egemonia (proposte anche drastiche, conservate oggi nelle *Carte Ricasoli* presso l'Archivio centrale dello Stato) non ebbero seguito per la caduta del ministero<sup>9</sup>.

Fece parzialmente eccezione la magistratura. Qui – se ci limitia-

---

legge, che bloccò gli effetti abrogazionisti della legge Casati del 1859), G. Fois, *L'Università di Sassari tra Ottocento e Novecento*, p. 81 ss. Fois ha poi ripreso l'esemplare caso sassarese nel suo volume più generale *Storia dell'Università di Sassari. 1859-1943*, Carocci, Roma, 2000.

<sup>8</sup> F.S. Nitti, *La burocrazia di Stato in Italia. Quali regioni danno un maggior numero d'impiegati?*, in *La Riforma sociale*, 1900, p. 458 ss.

<sup>9</sup> G. Melis, *Storia*, cit., pp. 42-47.

mo all'alta magistratura (quella "bassa" ebbe una storia a parte, anche per i più ridotti livelli di reddito) bisogna constatare sin dagli anni Sessanta una più ampia integrazione, con larga presenza di personalità meridionali o comunque formatesi nelle corti del Sud (specialmente Napoli). Lo storico Pietro Saraceno ha documentato questa "inclusione"<sup>10</sup>, sebbene resti inoppugnabile il dato di Nitti, il quale nel 1900 faceva notare come ancora nel dicembre 1897, fatto eguale a 100 l'intero "comparto" degli alti funzionari (magistrati inclusi), il Piemonte fornisse ancora ben il 25,3% dell'élite, e il Nord il 52,8% (contro il 15,2% del Sud e il 6% circa delle due isole maggiori)<sup>11</sup>.

Il riferimento a Nitti ci consente di tracciare una prima periodizzazione. Sino alla fine del XIX secolo, cioè nell'arco dei primi quarant'anni di vita unitaria, il quadro dell'epoca dell'unificazione rimase sostanzialmente immutato, nel senso che l'amministrazione si mantenne entro dimensioni contenute, le élites amministrative rimasero in prevalenza settentrionali, il contributo della burocrazia come fattore di unificazione nazionale, pur dovendosi ribadire la compartecipazione delle élites burocratiche al complesso delle élites dirigenti nazionali, fu come tale modesto.

Ciò naturalmente senza disconoscere l'attività preziosa svolta da centinaia (poi migliaia) di funzionari pubblici che, spesso "traslocati" (come allora si diceva nel linguaggio corrente della burocra-

---

<sup>10</sup> Specialmente P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di un'analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, Roma, 1979.

<sup>11</sup> Rinvio qui a G. Melis, *Le élites amministrative in Italia*, in *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX)*, a cura di A.G. Manca e F. Rugge, Il Mulino-Duncker & Humblot, Bologna-Berlino, 2007, p. 35 ss. Per un quadro generale cfr. *Le élites nella storia dell'Italia unita*, Cuen, Napoli, 2003 (con vari saggi di diversi autori sull'evoluzione delle élites).

zia) in regioni periferiche e in aree geografiche rimaste escluse dagli eventi del Risorgimento, rappresentarono degnamente lo Stato, ne diffusero i valori e in definitiva concorsero non poco a realizzare più adeguati livelli di unità nazionale.

L'Italia unita fu costruita pazientemente anche dai prefetti e dagli impiegati di prefettura, dagli ufficiali del catasto, dagli ispettori scolastici, dai provveditori agli studi, dagli ingegneri del Genio civile, dagli ufficiali di statistica, dai cancellieri dei tribunali, dai piccoli magistrati di provincia. E agì, in modo decisivo, la stessa presenza fisica dell'amministrazione in luoghi spesso lontanissimi dalla capitale: non è questo il luogo per approfondire il tema, ma i palazzi del Governo nelle province (cioè le sedi dei prefetti), spesso gli stessi delle antiche dinastie locali ma sovente nuovi edifici costruiti perché avessero una foggia particolarmente solenne ed evocativa del nuovo potere, furono certamente tra i fattori della costruzione di quell'immagine del nuovo Stato che dovette costituire in quegli anni fondativi una delle principali preoccupazioni delle classi dirigenti.

Il che avvenne – e anche qui mi limito a un inciso – con sapiente mediazione tra le eredità dei vecchi governanti e le esigenze di modernizzazione dei nuovi: come accadde a Palermo, ad esempio, dove nel 1866 Luigi Torelli, uno dei migliori prefetti della nuova Italia (ne parla diffusamente Nico Randeraad nella sua preziosa ricerca condotta sugli archivi delle prefetture)<sup>12</sup> assunse la decisione di “mostrarsi” ai cittadini seduto sul vecchio trono viceregio, nella sala delle udienze utilizzata al tempo dei Borboni, un rito dell'*Ancien régime* dotato evidentemente di un *appeal* ancora attuale.

---

<sup>12</sup> N. Randeraad, *Autorità*, cit., p. 55.

In ogni caso, con l'avvicinarsi della fine del secolo XIX, anche la piccola, contenuta amministrazione dell'Italia appena unificata avrebbe imboccato un *trend* via via più accelerato di crescita. Nel nuovo secolo, il secolo del progresso industriale, anche la storia amministrativa cambiava radicalmente pagina. Come ci ha spiegato ormai molti anni fa Sabino Cassese, in un libro significativamente intitolato *Questione amministrativa e questione meridionale*, con il primo decollo industriale concentrato nel triangolo industriale del Nord la burocrazia italiana sarebbe diventata in prevalenza meridionale. Quasi per un tacito patto di compensazione, i laureati del Sud avrebbero trovato nel posto di Stato quella collocazione che i loro coetanei del Nord trovavano nell'industria e nel suo indotto.

L'inizio di una schizofrenica scissione (l'economia alle élites del Nord, lo Stato a quelle del Sud) con la quale, ancora oggi, siamo costretti a misurarci.