

Un'intervista sulla storia dello Stato italiano.

GUIDO MELIS · MARTEDÌ 25 LUGLIO 2017

“FARE LO STATO PER FARE GLI ITALIANI.

RICERCHE DI STORIA DELLE ISTITUZIONI DELL'ITALIA UNITA”

di **GUIDO MELIS**

Professor Melis, Lei è autore del libro *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, pubblicato per i tipi del Mulino: quando nasce l'amministrazione «italiana»?

Formalmente nel 1861, quando nasce lo Stato, cioè il Regno d'Italia. Ma l'ossatura e le regole fondamentali, nonché la burocrazia stessa immediatamente postunitaria (la prima generazione) sono già fissati, quasi fotografati nel Regolamento Cavour del 1853, a sua volta corollario della legge 23 marzo 1853, n. 1483 (riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato). Per essere più precisi si tratta del regolamento per l'esecuzione del Titolo I della legge che ho appena citata. In questo Regolamento, che fu a sua volta varato con il coevo regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611, sono contenuti principi e regole che costituiranno l'archetipo della futura amministrazione del Regno d'Italia. In particolare si supera il modello “misto” che allora vigeva nel Regno di Sardegna, ministeri/segreterie e aziende semiautonome, e si fissa un unico modello (che è poi di indiretta derivazione francese-napoleonica) gerarchico-piramidale: ministeri con a capo il ministro e poi – a gradini discendenti – tutti gli altri gradi dell'amministrazione.

Quali norme stabiliva lo Statuto Albertino nei riguardi della Pubblica amministrazione?

Lo Statuto era abbastanza laconico. Sull'amministrazione, che come tale non è mai nominata, valgono gli articoli dal 65 al 67, i quali in realtà riguardano i ministri (i ministri del Re: "il Re nomina e revoca i *suoi* Ministri", dice l'art. 65). All'art. 67 si fissa, in pochi tratti, il principio che poi determina l'intera organizzazione amministrativa: "I ministri sono responsabili" ("*risponsabili*" diceva il testo scritto in italiano dell'epoca). L'istituto della responsabilità ministeriale, tipico degli ordinamenti costituzionali, è per noi molto rilevante. È il motore stesso della riforma del 1853 che abbiamo appena evocata: se il ministro deve essere "responsabile" (davanti al Re, dice lo Statuto, ma poi subito si introdurrà nella prassi un altro soggetto, un altro controllore, e cioè il Parlamento), allora egli deve poter controllare in ogni sua parte l'apparato amministrativo ministeriale. Nessun segmento dell'apparato deve godere di una sia pur relativa autonomia. Da ciò l'impero della gerarchia (ogni livello della piramide burocratica esegue il comando del livello superiore). E il criterio-base dell'obbedienza. L'amministrazione esegue, non pensa. In fondo si sancisce qui l'irresponsabilità dell'amministrazione. Che a sua volta garantisce il controllo, e quindi la concentrazione della responsabilità amministrativa, in capo al ministro. È questo, a pensarci, un curioso paradosso: perché l'istituto liberale della responsabilità del ministro davanti al Parlamento si risolve nel modello gerarchico quasi militare dell'apparato amministrativo. Più libertà e controllo in alto, meno libertà e più obbedienza in basso.

Cosa prevedeva il progetto di riforma amministrativa di Francesco Crispi?

Crispi firma la prima vera riforma del sistema ereditato dal Regno di Sardegna. La sua è un'azione su più livelli, segno che non è improvvisata. Intanto "i rami alti": la legge-architrave è qui quella del 12 febbraio 1888, n. 1595, che consta di soli due articoli. Nel primo stabilisce che "il numero e le attribuzioni dei ministeri sono determinati con decreti reali". Non è una decisione da niente. Si era molto discusso, tra Parlamento e governi, su questo delicato punto. Crispi in pratica fa passare il principio che il Governo è padrone della sua struttura (numero dei ministeri) e del contenuto della sua politica (attribuzioni, materie). Nel secondo articolo si fissa che

ogni ministro avrà un sottosegretario, con il compito specifico di rappresentarlo in un ramo del Parlamento (Camera e Senato) quando egli fosse impegnato nell'altro. Anche questa è una riforma fondamentale, per capire la quale dobbiamo fare un passo indietro. Da Cavour in poi esisteva la figura del segretario generale, un parlamentare o più spesso un burocrate di fiducia del ministro, che fungeva da trait-d'union tra il vertice politico (il ministro stesso) e la struttura organizzativa (la piramide sottostante, il cui grado più elevato era quello del direttore generale). Il segretario generale era una figura ibrida, politico-amministrativa, che seguiva le sorti del ministro nominante. Ora invece si afferma una figura, il sottosegretario di Stato, quasi da viceministro, in ogni caso di estrazione parlamentare o politica, con compiti che – di fatto – via via si estenderanno (questo dell'estensione di fatto è un altro punto importante: molti istituti non si fissano secondo la legge istitutiva ma conoscono trasformazioni anche rilevanti nella prassi). Ulteriori punti delle riforme Crispi sono (li cito alla rinfusa): l'istituzione del Ministero delle poste e dei telegrafi (che corrispondeva anche alla impetuosa crescita di questi servizi pubblici); il complesso delle leggi per materia: sanitaria, di pubblica sicurezza, con i rispettivi testi unici. Ciò comportò la riforma profonda del cuore stesso dell'amministrazione di allora, che era il Ministero dell'interno: nel quale fu ristrutturata la Direzione generale di pubblica sicurezza e fu istituita (ponendovi a capo un'équipe di medici igienisti) la Direzione della sanità. Nel campo dei rapporti centro-periferia va citata poi la riforma crispina che istituì l'elettività del sindaco e che trasformò la provincia da propaggine del prefetto a organo rappresentativo elettivo autonomo. La legge comunale e provinciale fu riscritta e, pur nel solco di quella del 1865, fu largamente aggiornata. Profonde furono anche le riforme "minori": Crispi incise molto sui concorsi di accesso agli Esteri, cambiando il volto della diplomazia italiana (che fu modernizzata), nominò prefetti di grande personalità, istituì autorità periferiche come il medico e il veterinario provinciale, rilanciò la statistica di Stato... Lo Stato crispino, lasciandosi alle spalle definitivamente il modello di Stato "guardiano notturno" della vecchia Destra storica, era quello di uno Stato interventista, ambiziosamente proteso verso una politica estera di potenza, partecipe di obiettivi quali quello demografico (l'Italia aveva una elevatissima mortalità infantile, dovuta

alle carenze di igiene e alle frequenti epidemie), teso verso una struttura più razionale ed efficiente.

Sono esistite *élites* amministrative in Italia?

Sì, sono esistite. Lo è stato il ristretto gruppo oligarchico che fece e organizzò lo Stato dopo il 1861. Lo è stato il gruppo dirigente giolittiano che ha affiancato o ha esso stesso guidato la prima industrializzazione dell'inizio del Novecento. Il fascismo forse non ha espresso una sua élite fascista, ma certo ha abilmente giocato sulle élites professionali esistenti. E nel dopoguerra democratico abbiamo avuto una élites dei grandi partiti di massa (Dc e Pci) e una dei piccoli gruppi di teste d'uovo (parlo dei cervelli-guida della ripresa economica, dei gruppi dirigenti degli enti pubblici e anche di qualche strato della classe industriale del miracolo economico). Il problema è qual è stata la compattezza di queste élites e la loro consapevolezza del ruolo che avrebbero potuto e dovuto rivestire. Qui si riscontrano vistose contraddizioni: sono state spesso élites settoriali, spesso incomunicanti tra di loro, spesso legate a grandi personalità, incapaci talvolta di riprodursi in un sistema-laboratorio (come sono state ad esempio le grandes écoles francesi o i collegi inglesi Oxford-Cambridge ecc.). Spesso sono state élites "regionali" o locali, piuttosto che nazionali. E molto spesso non sono riuscite a "conquistare" lo Stato (uno dei paradossi italiani è l'arretratezza della pubblica amministrazione, a confronto con la spinta di queste élites).

Quale fu il rapporto tra amministrazione e Stato fascista?

Fu duplice. Con la burocrazia ministeriale Mussolini saldò subito un patto di non aggressione: noi, fascisti, non vi imponiamo di diventare fascisti se non pro-forma (all'inizio non fu imposta neanche la tessera); voi, burocrati, non ci osteggiate e mandate avanti come solo voi sapete fare, perché la conoscete a menadito, la complessa macchina amministrativa dello Stato. Il patto ha funzionato per 20 anni, corredato com'era di benefits ai burocrati (tutta la politica dell'edilizia per gli impiegati, ad esempio). Ma nel ventennio non esistette solo la burocrazia ministeriale. Una seconda burocrazia, i cui primi nuclei si erano formati episodicamente nello Stato liberale, fu protagonista di primo piano dello Stato fascista. Parlo della burocrazia degli enti pubblici, cioè della miriade di nuovi

istituti sorti tra le due guerre mondiali e avanti compiti paralleli a quelli dello Stato ma senza la pesantezza della burocrazia statale, al di fuori dei controlli assillanti della Ragioneria generale e con personale assunto a contratto a tempo e non inquadrato quindi nelle schiere della burocrazia statale. A sua volta questa seconda burocrazia ebbe due facce. Una, virtuosa, è quella degli “istituti di Beneduce”, dal nome di Alberto Beneduce, un ex amico e collaboratore di Nitti che li ideò e diede loro forma. Si tratta dell’Ina, del Crediop, dell’Icipu, dell’Imi, dell’Iri. Soprattutto dell’Iri, che fu la carta vincente per uscire dalla grande crisi del ’29 e che fu il perno dello Stato imprenditore: cioè fu il regista del grande comparto di banche e industrie “salvate” dallo Stato (altrimenti sarebbero fallite) e “risanate” sotto l’egida appunto dell’Iri. Questi istituti di Beneduce ebbero eccellenti gruppi dirigenti tecnici, poco personale molto ben pagato, grande autonomia anche rispetto al regime. Viceversa una seconda componente della seconda burocrazia fu quella degli enti propriamente occupati dal fascismo: previdenziali, mutualistici, ricreativi e sportivi, di assistenza a singole categorie, di intervento economico, di propaganda, di svago... Furono centinaia, e lì si annidò la nuova burocrazia fascista. Due cose differenziarono le due componenti. Gli istituti Beneduce non gravavano sullo Stato ma traevano dalla loro attività stessa le loro risorse; e avevano personale tecnico preparato e reclutato fuori dal circuito politico. Invece gli istituti ed enti fascisti erano iscritti nel bilancio dello Stato e avevano un personale (spesso ridondante) di estrazione direttamente politica.

Che caratteri ebbe la giurisprudenza del Consiglio di Stato durante il regime fascista?

Le ricerche sono ancora all’inizio, ma si può già rispondere. Il Consiglio di Stato era un prestigioso istituto dell’epoca liberale, che Mussolini sostanzialmente rispettò. Pose alla sua presidenza il più importante giurista dell’epoca, Santi Romano, e si limitò a qualche contenuta nomina di consiglieri fascisti. Per il resto la composizione dell’organo fu uniformemente tecnico-giuridica. L’attività consultiva e quella giurisdizionale si svolsero secondo ritmi e contenuti abbastanza regolari. In sintesi: il giudice amministrativo affiancò con le sue decisioni il potere fascista, ma al tempo stesso lo indirizzò e talvolta ne corresse gli eccessi; mentre l’attività

consultiva – soprattutto nell’analisi dei testi unici del periodo – fu incisiva e in parte mirò a legare la nuova legislazione fascista alla vecchia, ereditata dallo Stato liberale. Diciamo che fu un’azione di sutura. Rispetto alle nuove leggi che fissavano i requisiti “fascisti” come elemento di privilegio nell’impiego pubblico, si può dire che il Consiglio di Stato riuscì ad arginarne gli effetti, pur non disconoscendole mai. Nel campo delle leggi sulla razza del 1938, talvolta il Consiglio di Stato fu più moderato di quanto non fosse la stessa magistratura ordinaria. Certo, antifascista il Consiglio di Stato non lo fu (non avrebbe potuto). Come altre istituzioni si barcamenò, e lo fece con sapienza giuridica e padronanza assoluta del diritto.

Come si manifestò la transizione burocratica nel dopoguerra?

Fu una transizione di fatto. Non vi fu in pratica una vera epurazione, per lo meno se si intende una politica sistematica di allontanamento dall’impiego di esponenti fascisti (molto rumore per nulla, si potrebbe commentare). Negli anni Cinquanta tutti i vertici dell’amministrazione ministeriale erano cresciuti e spesso si erano già affermati nel periodo fascista. Tutti o quasi disconoscevano la Costituzione, ritenendola estranea all’attività amministrativa (ciò in parte anche per responsabilità dei costituenti che poco avevano valutato il problema della riforma profonda della cultura dell’amministrazione). La tradizione, cioè il rispetto delle regole interne, anche non scritte, era fortissima, condizionante. I timidi tentativi messi in atto alla Costituente di intervenire furono subito respinti.

Qual è stata l’evoluzione del sistema amministrativo italiano dalla nascita della Repubblica?

Si possono distinguere 4 periodi. Il primo, in sostanziale continuità con l’anteguerra, vide riprendere la vita dei ministeri sulla trama delle vecchie regole, leggi e procedure che fossero. Il secondo coincise con il governo di centro-sinistra e l’ingresso dei socialisti nella maggioranza: qui si manifestò uno scontro aspro, anche se spesso sotterraneo, tra innovatori e conservatori. I socialisti, stretti intorno al giovane ministro del Bilancio e programmazione Antonio Giolitti e alle sue “teste d’uovo”, avrebbero voluto cambiare radicalmente la dinamica stessa del funzionamento del sistema, imperniandolo sugli obiettivi della programmazione; la burocrazia tradizionale, capeggiata dalla Ragioneria generale dello Stato e

rappresentata dal ministro del Tesoro, il democristiano Colombo, e dal governatore della Banca d'Italia Guido Carli, tenne fermo al tradizionale circuito dei controlli e ai regolamenti ereditati dal passato. Lo scontro ebbe poi uno sbocco politico nella lunga crisi di governo dell'estate 1964 (con tanto di echi inquietanti di golpe: il "rumor di sciabole") e si concluse con la vittoria dei conservatori. Il terzo periodo si impenna intorno al biennio 1968-69. È caratterizzato da riforme anche rilevanti (lo statuto dei lavoratori, la riforma sanitaria, le leggi sulla previdenza ecc.) ma in presenza di una amministrazione sostanzialmente mai riformata. La scossa del 1968-69, coi grandi movimenti in piazza studenteschi e operai, agì positivamente ma le riforme – pure rilevanti – approvate dal Parlamento non modificarono l'amministrazione. Neanche la nascita delle Regioni a statuto ordinario, che chiuse il periodo, fu una vera svolta come ci si augurava. Il quarto periodo va dagli anni Settanta inoltrati all'inizio della crisi italiana (1990 circa), poi culminata nella grande crisi mondiale (2009). E' un periodo che si potrebbe suddividere ancora in tanti sottoperiodi. Fitto di progetti di riforma (Giannini, Cassese, Bassanini) ma che non mutarono sostanzialmente (quando come l'ultimo citato ebbero realizzazione) la *performance* del sistema amministrativo. Anzi si accentuava adesso la forbice caratteristica del "caso italiano": il Paese andava avanti (come in varie fasi di questa lunga storia) ma da solo; l'amministrazione restava indietro. Non stava nella locomotiva di testa, come in altri Paesi, ma nel vagone di coda. Raccoglieva chi restava indietro, cioè quei ceti sociali che non partecipavano alla modernizzazione (in Italia sono i ceti colti e laureati o diplomati del Sud), senza incidere nella guida dei processi di innovazione. Questo punto è essenziale: siamo un Paese un po' paradossale, perché nei due periodi di sviluppo (gli anni di inizio Novecento con l'impianto della prima industria al Nord e il secondo dopoguerra col miracolo economico) abbiamo utilizzato lo Stato, specie l'investimento pubblico, come "stampella" dell'industria privata; ma senza mai riformare la macchina dello Stato, che quindi è rimasto estraneo allo sviluppo. Da ciò anche una diffidenza istintiva del cittadino medio, che "sente" lo Stato come nemico (fisco o carabinieri) mentre magari gode dei vantaggi che proprio i soldi dello Stato consentono di realizzare.

Quale futuro per il riformismo amministrativo italiano?

Prima di dire del futuro, lasciatemi fare un cenno al passato. È stato un passato di sconfitte continue. Anche quando, come accadde con le leggi Bassanini degli anni '90-2000, i progetti si sono tradotti in leggi, in buone leggi, nulla o quasi queste leggi hanno inciso. Il perché di queste sconfitte va cercato nell'isolamento del riformismo amministrativo rispetto a tre fattori decisivi: il personale, la politica, l'opinione pubblica. Il personale ha quasi sempre subito i progetti di riforma, senza parteciparvi. Spesso vi si è opposto (come è accaduto con la dirigenza nel caso dell'ultima legge Madia, che pure conteneva elementi di novità positivi). Non è mai esistito nel personale, tanto meno nei sindacati che lo rappresentano, una corrente riformista che davvero ragionasse nel senso dell'interesse collettivo dei cittadini. La politica in Italia ha il respiro corto (i governi durano un anno in media) e quindi non può né ha convenienza a concepire disegni di riforma che, come quello dell'amministrazione, richiedono tempi lunghi, sperimentazioni e verifiche successive, aggiustamenti, condivisione bipartisan di obiettivi. Del resto meglio pescare consensi corporativi nel pubblico impiego che farsi dei nemici. Infine l'opinione pubblica: che su questo, come su altri temi, è disinformata e "bambina". Disinformata perché un cattivo giornalismo (stampato e televisivo) non fa che mettere in pagina gli scandali ma non sa individuare i problemi con un serio lavoro di inchiesta e di studio. "Bambina", perché non ha la percezione reale di quanto sia importante un sistema amministrativo che funzioni: il cittadino protesta per le file agli sportelli ma non immagina che basterebbe insistere su mezzi moderni quali l'informatica per evitarle o ridurle. I rimedi? Ci sarebbero, in parte ci sono già. Più digitalizzazione, e di conseguenza lavoro in linea di più "stazioni", eliminando le inutili procedure di carta che si traducono in trafile burocratiche. Una grande rivoluzione culturale che potrebbe mettere fuori gioco la vecchia burocrazia. Più giovani: abbiamo la p.a. più vecchia d'Europa e non parliamo della dirigenza che ha 55-56 anni di media. I giovani non sono certo meglio degli anziani per definizione, ma sono più capaci di apprendere e di cambiare. Quindi sono duttili, proprio come richiede il sistema digitale appena evocato. Più valutazione: ma non formale, o con le ridicole modalità attuali, ma valutazione di tutti, dei gruppi e dei vari segmenti di cui l'amministrazione si compone, e dei singoli, siano essi capi o diretti. Valutazione esterna agli uffici e basata sulla coppia tempo/risultato raggiunto. E

sulla valutazione innanzitutto impostare una reale carriera del merito. Chi sa fare va avanti, chi no resta indietro. Ci si riuscirà? Molti sono gli ostacoli, pochi i punti di appoggio. Ma bisogna lavorarci.

--

Senior Fellow, University of California, Robbins Collection, Berkeley

Doctor h. c. Université de l'Auvergne

Via Duprè 99, 53100 Siena