

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

COLLANA FRANCESCO GIORDANI

QUESTIONE AMMINISTRATIVA
E QUESTIONE MERIDIONALE

Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi

di

Sabino Cassese

GIUFFRÈ



EDITORE

1977

**QUESTIONE AMMINISTRATIVA
E QUESTIONE MERIDIONALE**

Nel quadro dell'attività di formazione svolta dal «Centro per gli studi sullo sviluppo economico» la SVIMEZ nel 1965 prese l'iniziativa di curare una serie di studi che illustrassero alcuni specifici aspetti dell'esperienza italiana di sviluppo economico.

I generali consensi che l'iniziativa ha raccolto hanno messo in evidenza, tra l'altro, che essa — consentendo di trarre utili insegnamenti dall'esperienza compiuta — ha un'utilità obiettiva che trascende il campo dell'attività formativa. Se ne è pertanto decisa la continuazione nel quadro dell'attività di ricerca e di documentazione svolta, per Statuto, dalla SVIMEZ.

L'iniziativa è dedicata a Francesco Giordani, in ricordo della Sua fervida opera di scienziato e di educatore e di tutta l'azione da Lui svolta — anche quale Presidente della SVIMEZ — in favore delle regioni meridionali.

Alla Fondazione Francesco Giordani, che ha voluto partecipare con un proprio contributo all'iniziativa, la SVIMEZ desidera esprimere un vivo ringraziamento.

INDICE

	<i>pag.</i>
PREFAZIONE	IX
I. SISTEMA AMMINISTRATIVO E CAMBIAMENTI SOCIALI.	
1. Posizione dei problemi e riassunto delle conclusioni	1
2. Difficoltà di identificare l'output dell'amministrazione; che cosa può intendersi per « sistema amministrativo »	5
3. Variabili che influiscono sul cambiamento del sistema amministrativo	9
4. Il sistema amministrativo come problema di lungo periodo	10
5. Cambiamenti del ruolo del sistema amministrativo: da guida politica, a erogatore di servizi, a redistributore di ricchezza	13
6. Detecnizzazione e preparazione giuridica della burocrazia	19
II. ELEFANTIASI BUROCRATICA: ANALISI DELLE DIMENSIONI DELL'AMMINISTRAZIONE.	
1. La lamentata ipertrofia burocratica e gli studi specialistici; l'andamento globale dei dipendenti pubblici; le vicende storiche e legislative del personale amministrativo; l'andamento degli addetti per ministeri	25
2. Le fonti	42
3. La crescita del sistema amministrativo e quella delle varie categorie: le variazioni della « burocrazia » rispetto al personale dipendente dello Stato in complesso e i veri motivi della polemica antiburocratica	44
4. Crescita della « burocrazia » in rapporto alla popolazione attiva nell'amministrazione	51
5. Evoluzione delle varie categorie di dipendenti pubblici nelle loro interrelazioni	52
6. Evoluzione delle varie categorie di dipendenti pubblici per ministeri	59
7. La polemica antiburocratica nel secondo dopoguerra e i suoi motivi. Assenza di dati sul personale degli enti pubblici	60
8. Evoluzione della « burocrazia » in rapporto alla popolazione	63
9. Elementi per confronti internazionali	66

	<i>pag.</i>
III. GEOGRAFIA DELLA BUROCRAZIA: LA MERIDIONALIZZAZIONE DELLA ÉLITE AMMINISTRATIVA.	
1. Predominio piemontese nell'800; i dati relativi ai ministeri della pubblica istruzione, dell'interno e della difesa. La diffusione dell'opinione che la burocrazia fosse dominata dai meridionali e gli studi del Nitti	69
2. La meridionalizzazione dell' <i>élite</i> amministrativa degli anni '30 e degli anni '50 e l'amministrazione come circuito di promozione; crescita amministrativa, evoluzione della scolarità ed immigrazione a Roma; provenienza territoriale e provenienza sociale della burocrazia	81
3. Conseguenze della meridionalizzazione: atteggiamento difensivo rispetto alla politica; predominio dell'idealismo e sua componente autoritaria; distacco tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa	97
4. Gli anni '60: la meridionalizzazione si estende ai livelli bassi; deperimento delle strutture pubbliche nel Nord	102
5. L'accentramento: il ruolo della capitale e lo sviluppo delle autonomie	113

APPENDICE STATISTICA

Tab. I-1 - Atti sottoposti al controllo della Corte dei Conti (1944-1975)	121
» I-2 - Atti di governo, decreti e atti presidenziali e decreti ministeriali sottoposti al controllo della Corte dei Conti (1944-1975)	122
» I-3 - Conto della pubblica amministrazione in complesso: quota dei consumi, dei trasferimenti e degli investimenti (1951 e 1973)	122
» I-4 - Dipendenti pubblici per titolo di studio dichiarato e categoria al 30 novembre 1954	123
» I-5 - Impiegati civili per titolo di studio (anni '60)	124
» II-1 - Popolazione attiva in condizione professionale nella pubblica amministrazione ai censimenti	125
» II-2 - Personale statale (esclusi magistrati e cancellieri) per categorie dal 1881 al 1910	126
» II-3 - Dipendenti delle amministrazioni statali per categoria dal 1923 al 1975	127
» II-4 - Occupazione nelle amministrazioni pubbliche (1951-1975)	129
» II-5 - Occupati nelle imprese pubbliche (1967-1974)	129
» II-6 - Impiegati pubblici secondo le categorie sindacali al 1975	130
» II-7 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sul personale dipendente dallo Stato in complesso e Aziende autonome (1881-1975)	130

	<i>pag.</i>
Tab. II-8 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sul totale dipendenti dallo Stato (ministeri) (1881-1975)	131
» II-9 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sulla popolazione attiva in condizione professionale nel ramo della pubblica amministrazione (ai censimenti)	131
» II-10 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sul totale degli occupati dello Stato e dei dipendenti delle imprese pubbliche (1967-1972)	132
» II-11 - Occupati nella pubblica amministrazione e popolazione (1951-1972)	132
» II-12 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sulla popolazione residente (1881-1974)	133
Grafico - Scolarizzazione 1948-75 per ordini di scuola	134
» III-1 - Distribuzione dei funzionari e dei funzionari superiori del Ministero della pubblica istruzione, a seconda dello Stato preunitario di provenienza, dal 1859 al 1881	135
» III-2 - Ripartizione dei prefetti secondo la loro provenienza regionale (1861-1871)	137
» III-3 - Impiegati del Ministero dell'interno per provenienza territoriale al 1875	137
» III-4 - Quadri direttivi dello Stato per regione di nascita e popolazione (1900-1968)	138
» III-5 - Immigrazione a Roma dal 1871 al 1950	139
» III-6 - Dipendenti dello Stato (ministeri e aziende autonome) per categoria e per regioni di nascita al novembre 1954	140
» III-7 - Impiegati civili dello Stato per regione di nascita nel secondo dopoguerra	141
» III-8 - Impiegati civili dello Stato delle diverse categorie per luogo di nascita (1954-1969)	142
» III-9 - Dati sulla provenienza geografica delle domande di arruolamento nella pubblica sicurezza (1961-1968)	143
» III-10 - Distribuzione per regione del personale statale (1910)	144
» III-11 - Distribuzione per regione di residenza del personale statale (1954)	145
» III-12 - Distribuzione per regione di residenza del personale statale (1974)	146
» III-13 - Dipendenti statali per categoria, posizione giuridica, residenza e sesso (1976)	147
» III-14 - Popolazione attiva nella pubblica amministrazione nella regione Lazio (ai censimenti)	148

	<i>pag.</i>
Tab. III-15 - Dipendenti (con e senza rapporto d'impiego) dello Stato (esclusi i magistrati civili, militari e amministrativi a Roma e nel resto d'Italia) (1941-1971)	148
» III-16 - Popolazione attiva nella pubblica amministrazione centrale e in quella locale (ai censimenti)	149
» III-17 - Dipendenti dell'amministrazione centrale e di quella locale (1951-1972)	149
» III-18 - Iscritti all'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL) in attività di servizio (1963-1974)	150

PREFAZIONE

Questa ricerca ha avuto inizio nell'ambito di una più vasta indagine, organizzata dalla Law School della Università di Stanford, sotto la direzione di John Henry Merryman, sui rapporti tra sistema sociale e sistema legale (*Studies on law and development - SLADE*). Tale indagine riguardava alcuni paesi dell'America centrale e meridionale, nonché Spagna e Italia; verteva sul sistema giudiziario (civile, penale e amministrativo), sull'attività del Parlamento, sulle professioni legali e sull'educazione dei giuristi, oltre che sulla pubblica amministrazione, ma considerava soltanto gli anni del dopoguerra (1945-1970). I dati di base raccolti nel corso di questa indagine sono in corso di pubblicazione.

Nel corso della indagine comparata, è venuta maturando la decisione di considerare autonomamente il sistema amministrativo italiano. Per motivi che sono chiariti nel primo capitolo del lavoro, ho anche deciso di allargare, per l'Italia, l'esame agli anni dall'unificazione ad oggi. Di questo esame, le pagine che seguono costituiscono solo la prima parte. La seconda, nelle intenzioni dell'autore, dovrebbe riguardare la crescita delle « amministrazioni parallele » e i rapporti tra sistema politico e sistema amministrativo. Nel testo si possono incontrare riferimenti a questa seconda parte.

Alcuni dati raccolti in vista della presente ricerca sono già stati utilizzati in uno scritto su « caratteristiche dell'organizzazione amministrativa e dei funzionari direttivi », ora in « L'amministrazione dello Stato », Giuffrè, Milano, 1976, dal quale sono qui riprese le pagine sugli aspetti attuali della meridionalizzazione dei dipendenti pubblici.

Al testo sono allegate le tabelle statistiche essenziali. Alcune minori difformità tra le cifre citate nel testo e quelle delle tabelle dipendono da modi diversi di rielaborazione. Nelle tabelle, si è preferito utilizzare, quando possibile, le rielaborazioni ISTAT. Queste

includono, di regola, i magistrati (ordinari, amministrativi e militari), di cui nel testo, invece, non si è tenuto conto. In altri casi possono notarsi differenze nelle stesse tabelle ISTAT: infatti, i dati che si riferiscono agli anni dal 1973 in poi sono raccolti e ordinati seguendo i criteri SEC.

Quando non vi sono diverse indicazioni nelle note alle tabelle, l'assenza di dati relativi ad alcuni anni significa che essi non sono stati rilevati o, se rilevati, che non sono utilizzabili per la rielaborazione che qui interessava. La scarsità dei dati di base ha indotto ad abbondare nella utilizzazione di tutti quelli disponibili, anche quando questi hanno inizio in anni diversi o, nelle serie, mancano alcuni anni.

Questa indagine non sarebbe stata possibile se numerosi uffici pubblici non avessero consentito all'autore di accedere alle loro biblioteche. L'autore ringrazia, in particolare, i funzionari delle biblioteche del Senato, della Camera, della Corte dei Conti, della Ragioneria generale e del Ministero per l'agricoltura e le foreste.

L'autore ringrazia i colleghi che hanno letto il manoscritto e gli hanno dato suggerimenti. In particolare, Giuliano Amato (Scienze Politiche, Roma); Francesco Cerase (Statistica, Roma); David S. Clark (Louisiana State University Law Center); Sofia Mannozi (Istituto regioni CNR, Roma); John H. Merryman (Stanford Law School); Antonio Pedone (Economia, Roma); Chiara Sebastiani (Sociologia, Roma); Donatello Serrani (Economia, Ancona).

I. SISTEMA AMMINISTRATIVO E CAMBIAMENTI SOCIALI

1. *Posizione dei problemi e riassunto delle conclusioni.*

Classe « burocratica parassitaria »; aumento crescente delle spese correnti delle amministrazioni; « ipertrofia » del pubblico impiego e clientelismo della dirigenza politica; « inefficienza » amministrativa: con espressioni di questo tipo viene correntemente descritta la situazione attuale del sistema amministrativo italiano.

In termini simili si esprimevano politici e studiosi nell'altro momento in cui la questione amministrativa fu posta all'attenzione pubblica, il primo decennio del secolo, quando si parlò di elefantiasi amministrativa, « progressione » dei bilanci pubblici, burocratizzazione dello Stato, nuovo feudalesimo, socialismo di Stato.

Già al primo sguardo, molti di questi giudizi fanno sorgere numerosi dubbi: il settore pubblico è davvero così ampio, come farebbe apparire la cifra di circa 4 milioni di addetti, spesso citata? Un'amministrazione ampia è necessariamente un fatto negativo, oppure le dimensioni possono anche spiegarsi con i servizi che le si richiedono ogni giorno di più? Tra dimensioni e inefficienza corre un nesso di correlazione necessaria oppure apparati amministrativi con un ampio numero di occupati possono egualmente essere efficienti? Il clientelismo politico diminuisce in maniera sensibile il controllo della preparazione « tecnica » del personale amministrativo che si assume a mezzo di esso, rispetto alla selezione operata con i « concorsi »? In caso positivo, perchè la conseguenza è necessariamente la inefficienza se, in altri Paesi e in altre epoche storiche, la selezione « politica » del personale amministrativo, giunta fino al « sistema delle spoglie », ha dato risultati complessivamente buoni?

A queste domande se ne aggiungono altre, più generali. La premessa implicita delle critiche correnti è che l'amministrazione sia

uno strumento di esecuzione: essa è più o meno efficiente se attua più o meno le leggi; queste si preoccupano non solo di determinare i fini della « macchina », ma anche di circondarne il funzionamento con una rete protettiva: la misura del « clientelismo » politico è, dunque, anch'essa cercata nel ruolo subordinato dell'amministrazione alla legge.

Ma, in primo luogo, una causa di inefficienza amministrativa potrebbe essere lo stesso disegno legislativo, se indica obiettivi irrealizzabili o se appronta strumenti insufficienti.

E, poi, l'amministrazione deve necessariamente essere concepita come « macchina »? Una gran parte di essa si sottrae per definizione a questo ruolo meccanico: l'erogazione dei servizi, la scuola, ad esempio, non è in quella relazione con la direttiva politica contenuta nella legge. Inoltre, la realtà effettiva è ben lontana dalla descrizione scolastica della legalità, per cui il corpo amministrativo correrebbe, senza allontanarsene, sui binari fissati dalla legge: di fatto, in Italia, l'uso che l'amministrazione fa delle leggi è, anzi, molto « disinvolto »: applicazioni parziali e differite, disapplicazioni, interpretazioni pretestuose ecc.

Storicamente, poi, non occorre allargare lo sguardo e valutare altri aspetti: incidenza dei periodi bellici sulle dimensioni amministrative. Influenza delle condizioni di sottosviluppo sul « ruolo » dell'amministrazione. Condizioni « stabilizzanti » create dall'amministrazione sul mercato del lavoro, proprio per le ampie possibilità di assorbimento che esso presenta (non c'è dubbio che essa sia il più grande singolo « datore di lavoro »). Meccanismi di equilibrio — difesa di interessi di settore, protezione degli stessi impiegati nei confronti di un « padrone » così potente, ecc. — messi in opera e guidati dalla stessa amministrazione.

Come vedremo nel corso dell'indagine la crescita delle *dimensioni dell'amministrazione*, intanto, non appare il frutto di una progressione costante. Infatti, da una parte, si alternano due periodi di stasi, dopo i due conflitti mondiali: la « razionalizzazione » del primo dopoguerra e la « smobilitazione » del secondo dopoguerra, ambedue ispirate a orientamenti di « liberalizzazione ». Dall'altra, la crescita amministrativa avviene a tassi diversi e per motivi diversi nelle altre fasi: è dovuta prevalentemente a cause belliche nel secondo e quarto de-

cennio del secolo; all'incremento dei servizi nel primo decennio del secolo; a quest'ultimo motivo e a una certa spinta di « corpo », burocratica, dopo gli anni '50.

Ma non basta studiare la crescita amministrativa ed esaminarne le cause, distinguendo tra quelle interne e quelle esterne. Bisogna cercare anche di mettere in relazione la crescita amministrativa con il « prodotto » dell'amministrazione (e, quindi, indirettamente, con la domanda sociale di servizi).

Le difficoltà di identificare un *output* dell'amministrazione, inducono — come vedremo — a scegliere un « indicatore » indiretto. In particolare, in questa indagine, si assume che il personale addetto ai servizi (difesa, aziende autonome, operai ma specialmente addetti all'istruzione, che sono all'origine dei principali aumenti di personale) è funzione dei servizi. Ora, se si esaminano le variazioni della burocrazia (costituita dagli impiegati civili dei ministeri) in relazione a quelle del personale addetto ai servizi, si nota che le prime seguono le seconde, con la sola eccezione degli anni '50: in altre parole — per riassumere qui una delle conclusioni di questo lavoro — non vi è un eccesso di burocratizzazione in senso proprio, eccetto che negli anni dopo la metà del secolo, quando la crescita amministrativa avviene con un incremento più che proporzionale di una delle sue componenti (la burocrazia), a differenza dell'età giolittiana. Per il resto, la *crescita* burocratica appare fundamentalmente provocata dalla crescente domanda sociale di servizi.

L'amministrazione, dunque, non appare oggi nel complesso un corpo sovradimensionato. Quindi, sembra sbagliato affrontare il problema amministrativo dal punto di vista della diminuzione della spesa pubblica. È da un'altra parte che sta il punto dolente: nell'efficiente allocazione ed uso delle varie componenti (e specialmente del personale) del sistema amministrativo. Infatti, la inefficienza amministrativa va cercata nelle distorsioni che rendono basso o improduttivo l'utilizzo del personale: basti pensare alla sbagliata distribuzione geografica del personale. Ma quest'aspetto non riguarda il numero dei dipendenti (anche se, alla lunga, può influenzarlo), quanto la loro organizzazione e il modo nel quale essi vengono fatti lavorare.

L'altro aspetto negativo che viene in luce è quello, difficilmente valutabile in termini generali, della rigidità: pare, infatti, che si possa dire che l'abbreviazione delle procedure, la meccanizzazione, tecniche più moderne di organizzazione, restano senza effetto nell'amministrazione, per la semistabilità del rapporto di impiego e l'assenza di mobilità, non solo territoriale, ma anche tra i venti ministeri e i mille ruoli nei quali è suddivisa l'amministrazione.

Queste conclusioni sembrano essere parzialmente smentite dal giudizio dei contemporanei: gli anni di inizio secolo e quelli successivi alla metà del secolo sono dominati — come vedremo diffusamente più avanti — da una polemica contro l'elefantiasi burocratica che fa pensare che la crescita amministrativa avvenga tutta in quei periodi. La polemica, invece, è indice di qualcosa di diverso, di un forte processo di cambiamento sociale in corso che tocca anche l'amministrazione: basti pensare all'accentuata sindacalizzazione dei dipendenti pubblici. La polemica contro la crescita amministrativa si rivela sballata, ma, segnala altri cambiamenti, che pure coinvolgono l'amministrazione, anche se non ne mutano le dimensioni.

L'analisi delle dimensioni amministrative consente di misurare crescita amministrativa e crescita burocratica e di valutare l'aumento della burocrazia in relazione a quello della amministrazione complessiva. Si possono così segnalare i fenomeni più vistosi, le tendenze di lungo periodo e le relazioni dei mutamenti amministrativi con le variazioni della domanda sociale di servizi (di quest'analisi, che costituisce la prima parte del presente lavoro abbiamo ora riassunto le conclusioni principali).

All'interno di questo quadro, vi sono però altri rapporti tra società e amministrazioni e, in particolare, quelli che corrono più specificamente tra dirigenza politica e amministrazione. Non tutta l'amministrazione e neppure tutta la burocrazia (gli impiegati civili) è in rapporto con la classe politica, ma solo i quadri direttivi. L'analisi — contenuta nella seconda parte di questo lavoro — del *reclutamento territoriale* dell'*élite* amministrativa e delle sue variazioni nel tempo (dall'originario « piemontesismo » alla crescente « meridionalizzazione ») consentirà di formulare alcune ipotesi che possono così riassumersi: l'accesso sempre più largo degli strati intellettuali meridionali (e specialmente dei laureati in giurisprudenza) nella carriera diret-

tiva, serve ad assorbire un crescente malcontento di ceti medi e ad acquisirne il consenso. La meridionalizzazione dell'*élite* amministrativa, a sua volta, se serve alla « classe politica » — perchè le consente di aprire un canale che assicura una certa mobilità a un segmento sociale altrimenti destinato a diventare opposizione, a causa delle condizioni di sottosviluppo dell'area di provenienza — provoca, però, uno scostamento tra i vertici della « classe amministrativa » e la dirigenza politica (e, in definitiva, il paese) che sarà all'origine di altri mali. Proprio perchè proveniente da una zona affamata di impieghi, a sua volta, l'*élite* amministrativa meridionale non è estranea neppure alla crescita amministrativa. In coincidenza con la meridionalizzazione del vertice amministrativo si verificano infatti i maggiori aumenti dell'amministrazione.

Questa conclusione riconduce al primo problema e specifica e approfondisce le ipotesi sopra riassunte, riguardanti la crescita amministrativa e quella della burocrazia: infatti, sulla spinta che deriva dalla domanda sociale di servizi e che domina l'intera amministrazione, si innesta una esigenza della classe dirigente, che riguarda in particolare la burocrazia e i vertici di questa, che conduce, insieme alla meridionalizzazione, a un allargamento dei ruoli.

2. *Difficoltà di identificare l'« output » dell'amministrazione; che cosa può intendersi per « sistema amministrativo ».*

Un allargamento dell'analisi, come quello indicato, incontra difficoltà di metodo e difficoltà di identificazione e reperimento dei dati.

Sotto il profilo metodologico, quanto rilevato impone un'analisi « sistematica » dell'amministrazione.

Ora, gli unici modi di studiare l'amministrazione come sistema e di non cadere nel particolarismo dominante nelle scienze amministrative (e non solo in queste), sono: lo studio tradizionale del diritto amministrativo come parte del sistema giuridico (questo, a sua volta, studia però non tanto la pubblica amministrazione quanto i soggetti e gli atti, perchè influenzata dal metodo giuridico che è essenzialmente metodo del diritto privato); oppure lo studio del sistema amministrativo sulla base di dati quantitativi — ma non esclusivamente con dati quantitativi.

I dati quantitativi sono gli unici che consentono di stabilire una rete di correlazioni di base, abbracciando tutto il fenomeno amministrativo. Tuttavia, vale ancora oggi quanto osservava nel 1918 Ruini (1): «la statistica burocratica è ancora bambina». Per cui, come osservava Alberto De Stefani, solo qualche anno prima, nelle statistiche burocratiche «si procede a sentimento» (2).

Solo dati quantitativi consentono di verificare un approccio che mira alla analisi del sistema complessivo, tentando di studiare le sue variazioni al variare della domanda sociale che su esso si esercita. Di questo tipo di approccio non vi sono ancora, in Italia, esempi applicati alla amministrazione. Una difficoltà è quella di misurare la «domanda» che si rivolge alla pubblica amministrazione. Non esiste una domanda sociale che ha come destinataria la pubblica amministrazione e la sua funzione e non, invece, il sistema politico amministrativo nel suo complesso.

Ma la difficoltà maggiore è un'altra: quella di misurare l'*output*.

La difficoltà di attribuire un valore monetario alla maggior parte dei servizi resi dall'amministrazione e l'evidente impossibilità di sommare le quantità fisiche dei servizi là dove esse sono disponibili, rende impossibile misurare le quantità «prodotte».

Eguale poco significativa è la quantificazione degli atti emanati dall'amministrazione. Un tentativo, in questo senso, è stato fatto — si vedano le tabelle allegate — attraverso i dati della Corte dei Conti dal '44 al '55, al '74 e al '75 (3).

Intanto, si hanno molti dubbi sulla stessa corretta raccolta e presentazione dei dati da parte della Corte dei Conti. Stupisce, in particolare, il raddoppio del totale degli atti esaminati tra il 1953-'54 e il 1954-'55 nonché il calo di circa un milione e mezzo negli stessi atti tra il 1974 e il 1975.

(1) Per la riforma dell'amministrazione - Statistica burocratica, in « Riv. soc. comm. », 1918, 28 febbraio.

(2) Studio statistico dei ruoli organici, in « Atti dell'Istituto veneto di scienze, lettere ed arti », 1914, p. 221 ss.

(3) Quando è stato impossibile riportare il numero degli atti pervenuti, si sono riportati quelli esaminati e si sono indicate le giacenze di fine anno. Tra gli atti pervenuti si sono posti in evidenza quelli del vertice amministrativo. Per un anno, gli atti pervenuti sono anche stato disaggregati per settore.

Ma, anche se la Corte dei Conti raccogliesse e pubblicasse i dati correttamente, c'è da chiedersi che cosa indichino questi dati. Che nel 1974 pervenissero alla Corte più di 4 milioni di atti e nel 1944-'45 circa il 10% di questa cifra; che gli atti dei vertici amministrativi fossero circa 600 mila nel 1975 e nel 1944-'45 essi fossero il 40% di questa cifra, vuol dire solo che l'attività amministrativa che si conclude con un provvedimento amministrativo formale sottoposto al controllo della Corte, ha questo andamento.

Ma, da una parte, vi sono attività che non si concludono con atti (es.: servizi pubblici ferroviari); dall'altra, vi sono atti non sottoposti al controllo della Corte (es.: gli atti istruttori); dall'altra ancora, al controllo della Corte possono esser sottoposti più atti di uno stesso procedimento (es. bando di concorso e decreto di nomina di pubblico impiegato).

A questo va aggiunto che il numero degli atti dipende in larga parte dalla disciplina normativa del procedimento e dalla abitudine alla «paperasserie» delle burocrazie: un maggior numero di atti emanati dall'amministrazione non vuol dire che è curato un maggior numero di interessi o che l'amministrazione interviene più massicciamente nell'area privata, ma può significare, ad esempio, che le leggi furono fatte male, perchè prevedevano troppi atti, oppure che ogni amministrazione difese il suo ruolo, chiedendo di collaborare e intervenire in un procedimento, ecc.

Come è noto, nella contabilità economica nazionale, questa difficoltà è aggirata facendo eguale il valore aggiunto dell'amministrazione all'ammontare delle retribuzioni del personale amministrativo. Si tratta di un mero espediente contabile, che rende inutilizzabile questo dato ai fini che ci proponiamo.

Per i motivi esposti, da una parte, bisogna abbandonare il tentativo di misurare con un solo indicatore il prodotto complessivo della amministrazione e accontentarsi di dati di portata più ridotta (indicatori settoriali) o di valutazioni qualitative (più avanti, per il settore scolastico e per quello tributario, si farà qualche cenno a questo tipo di dati). Dall'altra, per le caratteristiche che l'amministrazione è venuta assumendo a partire dagli anni '30 (erogatrice di ricchezza anzichè di servizi) e proponendo fini limitati all'indagine (valutare come reagisce il sistema amministrativo agli *inputs* del Parlamento,

piuttosto che misurare la risposta che il sistema amministrativo dà alle « domande » della società), si può adottare come indicatore parziale dell'attività amministrativa la spesa erogata dalla amministrazione rispetto a quella autorizzata dal Parlamento. Ma su questo torneremo più avanti.

Oltre alla difficoltà, per lo studio del sistema amministrativo, che deriva dalla necessità di utilizzare dati quantitativi, alcuni dei quali mancano, ce n'è un'altra: quella di identificare il sistema amministrativo e i suoi rapporti col « sistema legale » (per lo più identificato col sistema dei giudici).

Nel principale studio sul sistema legale (4), Lawrence M. Friedman osserva che del sistema legale fanno parte gli organi amministrativi. Ma, poi, la indagine di Friedman riguarda specialmente il campo civile e penale, con riguardo ai tre aspetti del sistema: la domanda sociale di norme, il loro impatto sulla società (tramite i giudici), la funzione della « cultura legale » interna ed esterna nel tradurre bisogni sociali ed interessi in norme, e nel dare ad esse applicazione.

Per l'Italia è difficile disconoscere che il sistema amministrativo svolge una fondamentale funzione di arbitrato sociale. Secondo alcuni, la amministrazione italiana ha addirittura un ruolo dominante, al punto che è riuscita ad attrarre e a mantenere nella propria orbita tutto il sistema di giustizia amministrativa.

Naturalmente, questo punto va verificato paese per paese. Ma va anche discusso se l'impostazione non possa dipendere dalla definizione che si dà di sistema legale: in altre parole, si può intendere con questa espressione solo il sistema di attuazione delle leggi attraverso i giudici? L'amministrazione non svolge anche essa un ruolo importante di attuazione legislativa? Se, invece, si vuole considerare il ruolo di arbitraggio nella società, non bisogna anche riconoscere che questo è affidato sia ai giudici sia all'apparato pubblico di « esecuzione » ed erogazione?

Ma, al di là di queste domande, c'è da chiarire che cosa si intenda per apparato politico amministrativo.

(4) *The legal system - a social science perspective*, New York, 1975, p. 10.

Non c'è dubbio che di esso facciano parte due componenti, costituite dagli uffici centrali (ministeri, aziende, ecc.) e dalle amministrazioni locali (comuni, province, associazioni dei medesimi). Ma ormai in tutti gli Stati si sono evoluti due altri tipi di amministrazione: una amministrazione centrale e periferica di erogazione di servizi (previdenza, assistenza, ecc.) e una amministrazione, quasi sempre centrale, ma, in alcuni casi, anche periferica, a carattere imprenditoriale.

3. Variabili che influiscono sul cambiamento del sistema amministrativo.

Ma da che cosa è generato il cambiamento amministrativo? Quali sono le variabili esterne che influiscono sul sistema amministrativo? L'opinione più diffusa (anche se non criticamente vagliata), in Italia, è quella secondo la quale il cambiamento amministrativo non è indotto dall'esterno, ma avviene *per ragioni interne*, generate dalla stessa amministrazione. La tanto nota legge di Parkinson è una delle superficiali manifestazioni di questa diffusa opinione.

Inoltre, questa opinione trova una conferma da un primo esame di tutti i dati riguardanti l'amministrazione. Si può sempre notare una lenta progressività, come se il motore dell'amministrazione fosse dentro la amministrazione, non fuori di essa: i cambiamenti, anche repentini e di dimensioni cospicue, che avvengono fuori dell'amministrazione, non trovano subito un riflesso in essa. Ma va ricordato che mentre il sistema giudiziario pare « rispondere » direttamente alla domanda sociale (per la particolare autonomia acquisita nel dopoguerra da altri poteri), il secondo « risponde », in prima istanza, al corpo politico dal quale dipende e solo sussidiariamente — salvo casi eccezionali — alla collettività e ai cambiamenti che la coinvolgono. Anzi, secondo il « modello » diffuso tra i giuristi, l'amministrazione non deve darsi carico direttamente delle esigenze sociali, che le giungeranno mediate e interpretate dal corpo politico che è al vertice dell'apparato « esecutivo ». Questa osservazione consente di comprendere la necessità di considerare anche i rapporti tra dirigenza politica e sistema amministrativo, oltre a quelli tra sistema amministrativo e società, allo scopo di valutare almeno il costo che il sistema ammi-

nistrativo deve pagare per la mediazione operata dalla dirigenza politica.

Questo problema, d'altra parte, si è posto nello stesso modo altrove. Di recente, John Markoff (5) ha osservato che finora il processo di « burocratizzazione » è stato visto come proveniente dall'alto, dall'interno dello stesso apparato di governo o dal « principe ». « Non è stato mai suggerito che una ragione importante per lo sviluppo delle strutture amministrative è che il popolo — il popolo fuori dall'apparato pubblico — lo voleva ». Insomma è l'apparato pubblico stesso a burocratizzarsi o perchè i governanti « interpretano » i bisogni della società (siano quelli della difesa o quelli dello sviluppo del commercio) o perchè essi hanno bisogno di sottoporre a un crescente controllo centrale le forze indipendenti locali.

4. *Il sistema amministrativo come problema di lungo periodo.*

Tra le questioni preliminari v'è infine l'influenza del fattore tempo: quanti anni vanno presi in considerazione perchè i fenomeni del cambiamento amministrativo possano essere registrati?

L'osservazione comune che l'amministrazione è uno dei « corpi » meno instabili (Legendre (6) ha dimostrato, per la Francia, che essa resistette anche alla rivoluzione della fine del '700) pare confermata da alcuni dati per l'Italia.

Sotto il profilo delle strutture, la sostanziale stabilità dell'ordinamento amministrativo dei ministeri, disegnata da Cavour nel 1853, la struttura fondamentale — con i ritocchi apportativi dal Crispi negli anni '80 — permane fino ai giorni nostri. L'unico mutamento è in senso quantitativo: dai 9 ministeri del periodo dopo l'unificazione, si passa ai circa 14 dell'età giolittiana e ai 20 odierni.

Il personale burocratico si « stabilizza », invece, agli inizi del secolo, quando cessa l'osmosi tra politica e amministrazione di cui parleremo più avanti. Tuttavia, in questi quasi ottanta anni, esso costituisce la categoria di personale statale più stabile. Se confrontata col

(5) *Governmental bureaucratization: general processes and an anomalous case*, in « Comparative studies in society and history », 1975, vol. 17, p. 479.

(6) P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 a nos jours*, Paris, 1968. (peraltro, l'osservazione risale al Tocqueville).

personale politico, che ha subito almeno due radicali cambiamenti, quello che conseguì all'avvento del fascismo e quello che seguì la caduta del fascismo e l'introduzione dell'ordinamento democratico, esso appare un vero esempio di solidissima stabilità: non ci furono consistenti cambiamenti con l'avvento del fascismo nè l'epurazione che ne seguì la caduta ebbe consistenti effetti sulla burocrazia. Sul primo aspetto, Renzo De Felice ha osservato: « la fascistizzazione dell'apparato amministrativo e più in genere della vita pubblica assunse un carattere tutto particolare, diverso da quello che avrebbero voluto i veri fascisti; fu una « fascistizzazione di parata ». « In pratica, lo Stato e, più in genere, il regime fascista si vennero a trovare nella condizione di doversi servire, per il loro funzionamento quotidiano, di una burocrazia, di un personale dirigente che in larga misura più che veramente fascisti erano (e in buona parte sarebbero rimasti) solo superficialmente fascistizzati... Di una burocrazia, di un personale dirigente che in larga misura erano quelli del vecchio Stato prefascista... ». Al punto che, da parte fascista, si lamentò che il regime fosse « prigioniero di congegni amministrativi creati da un altro regime » (7).

Un esempio di questa sostanziale stabilità della burocrazia del prefascismo fu portato già nel '38 da uno studioso americano che osservò che, nel 1937, tutti i trenta principali funzionari del ministero delle corporazioni, creazione del fascismo, erano entrati in servizio prima del 1916 (8).

Sul secondo aspetto, Claudio Pavone ha notato che « proprio su questo terreno (l'epurazione dei funzionari compromessisi col fascismo) la « continuità dello Stato » celebrò uno dei suoi maggiori successi: « si preferì... ripiegare sulla distinzione fra la massa dei fedeli servitori dello Stato, degni comunque di rispetto, e i pochi servi sfacciati e corrotti del fascismo in quanto tale »; si attuò quindi

(7) R. DE FELICE, *Mussolini, il fascista; l'organizzazione dello Stato totalitario: 1925-28*, Torino, 1968, p. 344-346, ove anche indicazioni dei settori più « fascistizzati » — interno, esteri e amministrazione locale — e di quelli che lo furono meno — università e magistratura —; già prima, nello stesso senso, A. AGUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, p. 73 ss.

(8) T. COLE, *Italy's fascist bureaucracy*, in « American Political Science Review », 1938, vol. XXXII, p. 1143 ss.

« una defascistizzazione superficialmente intesa come spoliticizzazione » e ciò fu dovuto proprio alla « vischiosità della burocrazia » (9).

« Nei primi quattro gradi dell'amministrazione, i funzionari collocati a riposo o sospesi temporaneamente dall'ufficio per essere soggetti a procedimento di epurazione furono soltanto 403 » (10).

D'altra parte, la causa principale della continuità burocratica va ricercata nell'insufficiente attenzione data, nell'immediato secondo dopoguerra, alla burocrazia. Chi ne parlò (e furono pochi) lo fece o per sostenere la necessità della sua imparzialità (11), o per proporre corpi separati (come la « burocrazia specificamente destinata a dirigere il fenomeno economico » di cui parlò G. Carli sulle colonne di « Risorgimento liberale », il 9 settembre 1944) o per lamentare genericamente il parassitismo della burocrazia e la crescita dello « Stato amministrativo », senza, però, indicare, linee coerenti di riforma (12).

Uno studioso americano ha notato: « ... gran parte (dei funzionari) è entrata nell'amministrazione per la prima volta durante il fascismo: ben il 95% dei funzionari del nostro campione è entrato in servizio prima del 1943 ». « L'élite politica dell'Italia fascista è stata sostituita quasi completamente da uomini nuovi, mentre l'élite burocratica è rimasta immutata » (13).

Da queste osservazioni discende che un'analisi del sistema amministrativo che si limitasse al breve periodo o non registrerebbe mutamenti o ne registrerebbe di insignificanti.

(9) C. PAVONE, *La continuità dello Stato; istituzioni e uomini, in Italia 1945-48 - Le origini della Repubblica*, Torino, 1974, p. 254 ss.

(10) E. RAGIONIERI, *Storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, V, 3, Torino, 1976, p. 2406; sulla permanenza della burocrazia nel secondo dopoguerra e sull'atteggiamento ostruzionistico della burocrazia ministeriale si vedano le osservazioni di G. QUAZZA, *Resistenza e storia d'Italia*, Milano, 1976.

(11) Si pensi agli interventi di Ernesto Rossi e di Leopoldo Piccardi, cit. in S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1969, *passim*.

(12) Si vedano, ad esempio, gli articoli di Mario Boneschi e di Nicola Russo su « il problema amministrativo italiano », « prospettive di riforma dell'amministrazione » e « bonificare la burocrazia », in « Stato moderno », agosto e febbraio 1946, p. 341 ss., 367 ss., e 34 ss.

(13) R. D. PUTNAM, *Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia*, ora in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974, p. 256.

Per questo motivo, si è preferito analizzare — in principio — l'arco degli anni dall'unificazione ad oggi. Tuttavia, si è anche dovuto tener conto dei limiti del materiale statistico disponibile: è per questo motivo che, nelle varie parti, l'analisi prende le mosse da dove cominciano i dati statistici, cercando di supplire in vario modo alle lacune più macroscopiche con elementi di tipo qualitativo.

Le tendenze di fondo risulteranno — si spera — lumeggiate a sufficienza dalle serie storiche ricostruite e commentate più avanti. Ma nella situazione attuale dell'apparato amministrativo, vi sono segni di cambiamenti che potrebbero essere radicali e che qui si possono solo segnalare: la regionalizzazione, in corso, dei ministeri; la prevedibile entrata in funzione di un sistema di progressione economica del tipo della « qualifica funzionale »; la recente (1971) proposta di blocco delle assunzioni; l'accentuarsi della tendenza del personale a passare da una categoria all'altra ecc. (14).

5. *Cambiamenti del ruolo del sistema amministrativo: da guida politica, a erogatore di servizi, a redistributore di ricchezza.*

Non c'è dubbio che il sistema amministrativo sia un elemento centrale del sistema politico italiano. Ed in misura maggiore di quanto accada in altri paesi.

(14) La letteratura straniera sullo sviluppo amministrativo, a differenza da quella italiana, è piuttosto ricca.

Viene osservato che l'amministrazione utilizza una quota crescente del prodotto nazionale lordo: questa è giunta in alcuni paesi a un terzo del totale. Il personale occupato dalla amministrazione si avvicina al 30% delle forze di lavoro (S. MOBERG, *The relevance of administrative reforms for the government performance*, relaz. cicl. al convegno dell'EGPA, Tampere, settembre 1976). Ma va citato, accanto ai classici studi di S. FABRICANT, *The trend of government activity in the United States since 1900*, New York, 1952 e M. ABRAMOVITZ - V. F. ELIASBERG, *The growth of public employment in Great Britain*, Princeton, 1957; R. A. FREEMAN, *The growth of american government - a morphology of the welfare State*, Stanford 1975, spec. p. 41 ss.

Può essere utile ricordare qui che nella presente indagine si adopera, di regola, il termine dipendenti pubblici per indicare sia il personale — di ruolo o non di ruolo — legato da un vero e proprio rapporto di lavoro con lo Stato, sia il personale non legato da tale rapporto. Anche se questa categoria non comprende solo impiegati (ma, ad esempio, anche operai), questo termine, nell'uso, è adoperato come sinonimo di dipendenti. Anche in questa indagine si può ritrovare qualche traccia di quest'uso improprio. I dipendenti si dividono in più categorie (impiegati civili, insegnanti, mi-

Ciò che interessa è di esaminare il modo in cui il sistema amministrativo mantiene la sua centralità nel tempo. Ciò che equivale ad analizzare i cambiamenti del ruolo del sistema nelle varie epoche.

Per l'età oligarchica, una spiegazione è stata suggerita, sia pur indirettamente, da Mosca e recentemente ripresa e sviluppata dal Farneti (15).

In questo periodo, la « classe politica » concepisce la propria organizzazione solo nell'amministrazione. La classe dei funzionari è considerata come classe politica centrale. L'amministrazione, da una parte, è salvaguardata dall'invadenza di una società civile illiberale; dall'altra, è un fattore di equilibrio rispetto al Parlamento e alla corruzione. Ne derivano la scarsa importanza del Parlamento e il ruolo centrale dell'amministrazione.

In questo modo si spiegano i legami particolarmente forti e l'osmosi tra « classe politica » e « classe amministrativa » fino alla fine del secolo (16).

Il Faucci ha compiuto analisi quantitative su alcuni settori dell'amministrazione, per mostrare quanto frequenti fossero i passaggi dalla politica all'amministrazione e viceversa.

Egli ha osservato che « presupposto dell'« osmosi » era una scarsissima mobilità sociale e culturale, un *idem sentire* quasi assoluto da parte di una *élite* molto ristretta ».

Negli anni '90 l'osmosi comincia a rompersi: da una parte, « vi sono gruppi di pressione legati all'esercito, all'alta finanza, alla siderurgia o al latifondismo, variamente rappresentati in Parlamento e al governo », dall'altra, l'amministrazione « si chiude in sé stessa, degenerando in burocrazia (17).

litari, operai, personale con ordinamenti particolari). Gli impiegati civili, a loro volta, si dividono in tre carriere: direttiva, di concetto, ausiliaria (prima identificati con le lettere A, B e C). Nell'ambito della carriera direttiva, nel 1972 è stata enucleata la categoria dei dirigenti.

(15) P. FARNETI, *Sistema politico e società civile*, Torino, 1971, p. 133 ss. Commenti e riserve al lavoro di Farneti possono vedersi in N. TRANFAGLIA, *Il deperimento dello Stato liberale in Italia*, in « Quaderni stor. », 1972, maggio-giugno, p. 467 ss.

(16) Su cui S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato liberale democratico*, ora in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, p. 13.

(17) R. FAUCCI, *Teoria e politica amministrativa nell'Italia liberale: problemi aperti*, in « Studi storici », 1972, n. 3, p. 447.

Ma lo scambio tra politica e amministrazione giunse poi quasi fino alla crisi di fine secolo: solo nel 1912 dei consiglieri (in carica) della Corte dei Conti nessuno è senatore e nessuno diventerà deputato o ministro (18).

Un segno che la continuità tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa era ormai rotta può essere visto nelle preoccupazioni per la burocrazia manifestate dal Sonnino in due scritti, uno del 1900 e uno del 1911 (19), nei quali si osservava che la burocrazia, organo della continuità, era in crisi a causa della scontentezza degli impiegati; il partito liberale non poteva, dunque, più contare su di essa e doveva rapidamente riorganizzarsi indipendentemente da essa. Più in generale, si può forse suggerire l'ipotesi che l'attenzione dei pensatori politici dell'inizio del secolo per il problema delle *élites* sia connesso alla « chiusura » della burocrazia nell'amministrazione e alla contemporanea perdita, da parte della dirigenza politica, di quello che era stato, per un quarantennio, il suo supporto e strumento principale.

Nell'età liberale-democratica, rotta l'osmosi tra politica e amministrazione, quest'ultima mantiene il ruolo di stabilizzatore « interiorizzando » tutte le contraddizioni della nuova epoca e assumendosi l'onere complessivo della gestione delle istituzioni; le dimensioni amministrative crescono; il sistema amministrativo si accolla tutto il peso delle nuove strutture e si assume il compito di risolvere i problemi per cui quelle strutture erano state create; infine, diventa esso stesso il fattore principale di sostegno dell'industria (20). Il governo di Giolitti « si fondava sulla realtà di uno stato amministrativo attento e capace ma anche esaltato nella sua funzione, proprio

(18) Per l'osservazione che negli anni dal 1861 al 1870 c'è « un continuo intreccio e un passaggio rapido dalla carriera politica alla carriera prefettizia e viceversa » E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, ora in *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967, p. 109 nonché C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964, p. 166; sull'osmosi tra politica e amministrazione, R. FAUCCI è tornato, con cenni, in *Francesco Ferrara tra politica ed economia*, in « Giornale degli economisti » 1975, n. 9, p. 649 ss.

(19) *Quid agendum? e Il partito liberale e il suffragio universale*, in « Nuova antologia », 16 settembre 1900, p. 363 ss. e 19 settembre 1911, p. 311 ss.

(20) S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato liberale-democratico*, cit., p. 15 ss.

perchè il progetto burocratico tendeva *strutturalmente* a porre lo Stato, cioè l'amministrazione *super partes*, in una funzione di supremo mediatore dei conflitti della società civile » (21).

L'amministrazione, dagli anni '30 ad oggi, non è centrale nè nel primo senso, di essere essa stessa strumento di guida politica; nè nel secondo, di assumersi la gestione dell'azione pubblica. Infatti, da una parte, tra « classe politica » e amministrazione non corrono buoni rapporti: il fascismo eredita la burocrazia giolittiana; nel dopoguerra, permane (almeno fino al termine degli anni '60) la burocrazia fascista. Dall'altra, al contrario, la gestione dei servizi che corrispondono alle nuove esigenze maturate in quegli anni (dai salvataggi industriali ai trasporti) è affidata a enti estranei al sistema amministrativo dello Stato.

Eppure, ciononostante, il sistema amministrativo continua ad avere un ruolo centrale. Nel senso che, non essendo nè *guida* nè *gestore*, diviene *tramite*: si accentuano, fino a prevalere, le funzioni del sistema amministrativo, di finanziamento di privati ed enti pubblici. Mentre le spese per il personale (in servizio e in pensione) mantengono grosso modo, sia pure con variazioni nel periodo, lo stesso peso percentuale sul totale delle spese dal 1862 al 1967; le spese per beni mobili e immobili, cresciute percentualmente in età giolittiana, discendono, al '67, allo stesso livello dell'inizio del secolo, i trasferimenti (correnti e in conto capitale) crescono incessantemente, ma in proporzione molto più forte dagli anni '30 e, poi, nel periodo dopo il '50.

Restando costanti, in sostanza, le spese necessarie per il funzionamento della macchina amministrativa, diminuiscono le attività dirette ed hanno un forte incremento i trasferimenti.

Per valutare appieno il menzionato mutamento del sistema amministrativo, bisogna considerare due aspetti: il peso della spesa pubblica rispetto al prodotto nazionale (e comparato con quelli di altri Paesi); la componente dei trasferimenti e degli investimenti nell'ambito della spesa pubblica, in relazione al prodotto nazionale.

Ora la spesa della pubblica amministrazione (Stato, enti centrali di erogazione e di previdenza, enti territoriali, ospedali, servizi di

(21) P. FARNETI, *Sistema*, cit., p. 189 ss.

pubblica utilità) è passata dal 30% (1960) al 43,8% (1974). La punta più alta, nei Paesi della CEE, è raggiunta dai Paesi Bassi con il 47,1%. La media europea, senza l'Italia, è del 40,3%.

I trasferimenti della pubblica amministrazione (depurati di quelli ai servizi ospedalieri e alle imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità) erano il 17,2% del prodotto nazionale nel 1970 e il 20% nel 1974.

Gli investimenti (compresi quelli « indiretti » e cioè comprensivi dei trasferimenti in conto capitale che non sono certamente tutti diretti a investimenti), nel periodo '70-'74, rappresentavano circa il 4% del prodotto nazionale (inferiore, sia pure non di molto, agli altri paesi europei) (22).

Il ruolo assunto dal sistema amministrativo centrale è andato maturando a lungo, almeno a partire dagli anni '30. Non si può essere d'accordo, quindi, con chi sostiene che è dopo il '64 che apparirebbe il ruolo dell'amministrazione come soggetto « passivo », capace di intermediazione e non di mediazione, di assistere e non di dirigere l'economia, governata da un'alta burocrazia che reagisce alla crisi con la diserzione (il pensionamento anticipato: « una ingegnosa monetizzazione della protesta contro l'incapacità della classe politica di governo di far funzionare la burocrazia secondo il suo verso, o di trasformarla »), l'arroccamento corporativo (riassetto e rigidità delle carriere) o la politicizzazione (23).

(22) Questi dati sono tratti da MINISTERO DEL BILANCIO, *Stato della finanza pubblica 1970-74*, 1976, non pubblicato, *passim*.

Non c'interessa qui stabilire se esista uno specifico « caso italiano », come tende a sottolineare il recente *revival* di interesse per la spesa pubblica. Secondo i dati del Ministero del bilancio, la tendenza italiana non si discosta dal *trend* di fondo dei sistemi pubblici moderni. Le differenze — quando ci sono — paiono riguardare piuttosto i dettagli che l'insieme del quadro, le dimensioni del fenomeno, piuttosto che la sua natura.

Secondo A. PEDONE (*Un terzo e più difficile dopoguerra*, in « Rinascita », 1976, dicembre) invece, negli anni '70 sarebbero emersi alcuni caratteri tipici della situazione italiana: brusco salto della spesa pubblica dal 35 al 41% del reddito nazionale; forte crescita delle spese per prestazioni sociali (specialmente in prestazioni in danaro); estensione squilibrata dei rapporti finanziari Stato-imprese; accentramento, delle entrate.

(23) G. RUFFOLO, *Riforme e contro-riforme*, Bari, 1975, p. XIX ss.

A ciò si aggiunga il costante e progressivo accentramento delle entrate nel sistema amministrativo centrale: secondo valutazioni di massima, la potestà tributaria è oggi nelle sue mani per il 90% (contro circa l'80% degli anni '30).

L'erogazione di servizi pubblici è sostituita con la redistribuzione di ricchezza. I funzionari pubblici operano sempre più come intermediari finanziari. Su questa caratteristica del sistema ormai esiste una ricca letteratura, fatta, però, più di intuizioni, che di analisi e di spiegazioni (24).

In primo luogo, divengono sempre più importanti alcuni uffici amministrativi (quelli finanziari) a danno di altri. Nella misura in cui il sistema amministrativo svolge principalmente il ruolo di intermediario finanziario, il potere ultimo risiede negli uffici che hanno il controllo della finanza piuttosto che in quelli operativi (per ragioni storiche che non possono riassumersi qui, i due tipi di uffici furono separati nel 1923 e appartengono a due apparati diversi, gli uni ai singoli ministeri, gli altri al ministero del tesoro) (25).

In secondo luogo, la gestione di denaro, invece che di servizi, richiede una preparazione *ad hoc*, di carattere economico, che manca nell'amministrazione. L'impiegato, intanto, perde la sua veste di tecnico esperto nel settore in cui opera (turismo, trasporto, agricoltura), perchè questa è necessaria solo marginalmente. Ed allora non gli rimane che il ruolo di « interprete della legge ».

La detecnizzazione comporta una perdita di professionalità e la riduzione dei funzionari da tecnici in burocrati, che provoca la perdita del *quid proprium* del funzionario, e quindi lo rende facilmente fungibile.

(24) Ad esempio, il volume, che peraltro non mantiene le promesse del titolo, di G. GALLI - A. NANNEI, *Il capitalismo assistenziale - Ascesa e declino del sistema economico italiano 1960-1975*, Milano, s.d., ma 1976; su alcune conseguenze della detecnizzazione dei pubblici dipendenti, J. LA PALOMBARA, intervento alla tavola rotonda su « Burocrazia programmazione, potere politico », in « Tempi moderni », 1963, n. 14, p. 45 ss.

(25) Ho cercato di analizzare questi aspetti in alcuni dei saggi ora raccolti in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974 e *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976.

La « detecnizzazione » della pubblica amministrazione può rilevarsi con un confronto col passato nei due principali ministeri di intervento economico di cinquanta anni fa: agricoltura e lavori pubblici.

Nell'amministrazione agricola, una volta, era prevalente l'assistenza tecnica agli agricoltori (si pensi alle cattedre ambulanti dell'agricoltura). Gli uffici tecnici furono poi inclusi nella burocrazia e i loro compiti divennero di tipo esecutivo. Contemporaneamente, le leggi aumentavano le dotazioni del ministero, poi divenuto un organismo di elargizione.

L'amministrazione dei lavori pubblici, nel passato, svolgeva la attività di progettazione delle opere, la cui esecuzione veniva affidata a privati. Prima la progettazione esecutiva, poi anche quella di massima, con diversi strumenti giuridici, sono ora svolte da privati. Il ministero controlla (quando può e come può), ma, principalmente, paga.

Non è indifferente, in questa vicenda, il ruolo svolto dalle leggi, per l'attenzione posta dal Parlamento negli anni recenti alla ripartizione di risorse pubbliche per accontentare questo e quello, piuttosto che al funzionamento dei principali servizi pubblici.

6. Detecnizzazione e preparazione giuridica della burocrazia.

Di qui il ruolo sempre minore dell'impiegato pubblico, che diviene spesso soltanto un passacarte, a favore di privati o, quel che è peggio, di enti pubblici i quali, invece, si dotano di quel personale tecnico che sfugge dall'amministrazione.

Un dato abbastanza significativo, in questo senso, è quello contenuto nelle elaborazioni e nelle stime del Demarchi sulle statistiche dell'albo dei dipendenti civili dello Stato (1961). Da queste risulta che su 31.717 quadri direttivi solo 4.897 unità appartenevano a ruoli tecnici e professionali come quello dei medici, degli ingegneri e dei chimici.

Un secondo indice interessante, ma che risale anch'esso al 1961, è quello costituito dalla copertura dei posti: contro 6.043 posti in organico, il personale tecnico ammontava soltanto a 4.897 unità e cioè rappresentava soltanto l'81% dei posti.

Ulteriori elementi significativi si traggono da una comparazione internazionale svolta recentemente, in Francia, dal Bertrand (26). Questo autore ha comparato i dipendenti pubblici di 3 Paesi aventi le stesse dimensioni, quanto a popolazione, la Francia, la Gran Bretagna e l'Italia, raggruppandoli in cinque categorie di amministrazioni, di cui le più importanti sono le seguenti tre: amministrazioni dette « de puissance », amministrazioni culturali, amministrazioni tecniche.

Nella prima, che comprende la difesa, gli esteri, la giustizia e gli interni, in Francia sono inclusi il 28,9% dei dipendenti; in Gran Bretagna il 21,4%, in Italia il 40,1%; nella seconda, che comprende l'istruzione, la cultura e lo sport, sono inclusi, in Francia il 24,9%, in Gran Bretagna lo 0,5% e in Italia il 44,4%. Ma ciò che più colpisce è l'ultima categoria, che include le infrastrutture, le industrie, i lavori pubblici, l'agricoltura, i trasporti, le risorse naturali: essa include in Francia il 30,8%, in Gran Bretagna il 53,7% e in Italia solo il 3,4% dei dipendenti pubblici.

Come già rilevato, questa difficoltà si riflette fortemente soprattutto sotto il profilo del reclutamento.

E infatti la « relazione sullo stato della pubblica amministrazione », per la parte del Ministero della difesa, rileva (27) che il reclutamento dei sottufficiali ha avuto « esito assolutamente insoddisfacente per quanto concerne il personale di alcune categorie specialistiche, in particolare nel settore dell'elettronica: queste ultime categorie, peraltro, risultano altamente deficitarie rispetto alle necessità attuali »; e lo stesso avviene per il ruolo naviganti speciali e per il corpo sanitario dell'aeronautica.

La burocrazia diviene, dunque, una struttura governata prevalentemente da giuristi.

Dalla tabella allegata si può ricavare che i laureati in giurisprudenza rappresentano l'1,83% del totale e il 5,46% degli impiegati civili. Mentre il totale laureati rappresenta il 13,01% del totale dipendenti e il 13,50% degli impiegati civili.

(26) M.-J. BERTRAND, *Geographie de l'administration*. III: *La dynamique ministérielle*, in « Bulletin de l'Institut international d'administration publique », 1975, n. 34, p. 14 ss.

(27) Cfr. pag. 197.

L'influenza dei laureati in giurisprudenza e del totale laureati si può notare meglio, peraltro, se ci si limita ai soli impiegati del gruppo del livello direttivo, nella categoria degli impiegati civili: la proporzione è del 36,26% e del 87,70% rispettivamente. Ciò che consente di valutare il peso determinante dei laureati in giurisprudenza nella amministrazione.

Se poi si passano ad esaminare gli altri dati, che riguardano peraltro gli anni 1961, 1963 e 1969, si nota che la preparazione « legale » del personale amministrativo — limitando il discorso alla categoria degli impiegati civili perchè la rilevazione non si estende alle altre categorie — aumenta: il numero di laureati in giurisprudenza passa dal 5,46% al 6,18% del totale degli impiegati civili, mentre il numero dei laureati scende dal 13,50% al 12,28% degli impiegati civili.

A ciò è da aggiungere che la quota del personale con formazione giuridica prevalente è sottostimata perchè nelle due rilevazioni, quella del 1954 e quella del 1961-1969, i laureati in scienze politiche sono inclusi nel gruppo dei laureati del settore economico.

Comunque, se vogliamo limitare il discorso al solo personale direttivo, le caratteristiche generali della cultura scolastica del personale dell'amministrazione statale sono poste in evidenza dalla seguente tabella riassuntiva:

	Università		Università Giurisprudenza		Diploma scuola media superiore	Diploma scuola media inferiore	Licenza elementare	Totale
	N.	%	N.	%				
1954	22.311	87,70	9.225	36,26	2.261	775	71	25.438
1961	25.935	81,77	12.691	49,01	5.570	203	9	31.717

Da questa tabella si evince con estrema chiarezza la forte componente della preparazione giuridica nell'ambito della carriera direttiva, che appare ancora più notevole se si tiene conto della circostanza che i laureati in giurisprudenza che fanno parte dei quadri direttivi hanno la seguente provenienza territoriale (al 1961): l'8,90% pro-

viene dal nord, il 18,65% proviene dal centro, il 45,65% proviene dal sud, il 25,43% proviene dalle isole.

Da ciò si trae la conseguenza che ben il 70% dei laureati in giurisprudenza sono meridionali.

Se poi si esamina l'evoluzione nel periodo considerato, dal 1954 al 1961, si nota che, contro un decremento del numero dei laureati nei quadri direttivi del 6%, vi è un aumento del numero dei laureati in giurisprudenza che arriva al 4%: cioè, i laureati che compongono i quadri direttivi della pubblica amministrazione tendono ad essere sempre più laureati nella facoltà di giurisprudenza.

Questi risultati sono confermati da quelli raggiunti, su un campione di quadri direttivi, dal Cappelletti. Egli afferma che: « il 24% dei funzionari possiede un titolo di studio in materie scientifiche o tecniche, il 14% possiede una laurea in Economia e commercio, l'11% è in possesso di una laurea in Scienze politiche o in varie materie umanistiche e infine il 48% è in possesso di una laurea in Giurisprudenza. È interessante notare innanzitutto che vi è una notevole correlazione tra il tipo di titolo universitario posseduto e la provenienza regionale dei funzionari nel senso che la percentuale di funzionari in possesso di un titolo di studio in materie tecniche o scientifiche risulta essere più elevato nel gruppo dei funzionari settentrionali che nel gruppo dei funzionari meridionali (funzionari settentrionali: 42%; funzionari Italia centrale: 28%; funzionari meridionali: 17%); mentre, per converso, la percentuale dei laureati in giurisprudenza, scienze politiche e materie umanistiche risulta essere molto più alta tra i meridionali che tra i settentrionali (funzionari settentrionali: 46%; funzionari Italia centrale: 55%; funzionari meridionali: 62%) (si noti come l'Italia centrale si trovi al solito in una posizione intermedia tra Italia settentrionale e Italia meridionale) » (28).

Comunque, la presenza di laureati con formazione giuridica va valutata non solo nei suoi aspetti quantitativi, ma anche nei suoi aspetti qualitativi, in relazione al tipo di formazione giuridica fornita dall'università. In questa formazione, come è noto, sono stati presenti, prevalentemente, negli ultimi 30 anni, due componenti, il positivismo giuridico, portato dalla scuola orlandiana del diritto pubblico,

(28) L. CAPPELLETTI, *Burocrazia e società*, Milano, 1968, p. 109.

e il formalismo giuridico affermatosi, almeno dagli anni '30, nella area del diritto privato. Due componenti che sottolineano il ruolo del giurista come esecutore di leggi e quindi del funzionario come applicatore di norme invece che come pianificatore dell'attività amministrativa.

Ma questa crisi della formazione universitaria, in modo particolare della formazione di carattere giuridico dei pubblici dipendenti, non è solamente una crisi italiana.

Al convegno, tenutosi a Mons nel 1976, sulla formazione universitaria dei pubblici dipendenti, il Meyers, direttore generale della selezione e della formazione del personale amministrativo in Belgio, metteva in luce molto bene la situazione contraddittoria in cui si trovano le amministrazioni in tutta l'Europa: da una parte, vi è una crescente ricerca di laureati nella pubblica amministrazione; dall'altra, vi è una sempre minore soddisfazione per la formazione, prevalentemente giuridica, che essi ricevono. Di qui i tentativi, posti in luce dallo stesso Meyers e da un altro relatore a quel convegno, il Delvolve, di introdurre, da una parte, nella formazione universitaria-giuridica dei funzionari materie a carattere non giuridico; e di sviluppare, dall'altra, istituzioni di insegnamento superiore, parauniversitario, a vocazione professionale (quando addirittura non si tratti di scuole amministrative nelle università).

Naturalmente, con l'accentuarsi del ruolo di redistributore del sistema amministrativo statale, questo pone la premessa di un suo cambiamento radicale o della sua fine: un organismo che serve soltanto a rastrellare denaro e a redistribuirlo, o è funzionale a qualche interesse (operando come una banca, deve avere un cliente) oppure diviene solo un freno.

II. ELEFANTIASI BUROCRATICA: ANALISI DELLE DIMENSIONI DELL'AMMINISTRAZIONE

1. *La lamentata ipertrofia burocratica e gli studi specialistici; l'andamento globale dei dipendenti pubblici; le vicende storiche e legislative del personale amministrativo; l'andamento degli addetti per ministeri.*

È caratteristico che la storia italiana sia punteggiata da lamentele della ipertrofia burocratica (1). Se invece si vanno a vedere gli studi specialistici, il fenomeno appare nettamente ridimensionato.

Rodolfo Benini nel 1895 (2) sentiva il bisogno di smentire la diffusa opinione che « gli impiegati siano troppi ». E dimostrava, settore per settore, come la cosiddetta « pletora della burocrazia » non vi fosse stata.

In particolare, il Benini osservava che, dal 1859 al 1883, al 1891, i servizi amministrativi legati alla periferia o linea di confine (servizi doganali) erano nettamente diminuiti. Che quelli legati alla superficie (servizi centrali) erano diminuiti, anche se in minor misura. Che, infine, solo il personale dei servizi diffusi o territoriali o non altrimenti classificabili era cresciuto.

Nel complesso — continuava il Benini — la crescita aveva riguardato (in ordine decrescente di peso) le poste e i telegrafi, l'istruzione, i lavori pubblici, i corpi armati (polizia e guardie carcerarie) dell'interno, il personale del ministero di grazia e giustizia e quello del ministero di agricoltura, industria e commercio (nonchè difesa ed esteri); mentre finanze e tesoro avevano subito riduzioni di personale.

(1) Ne parlava, il 20 aprile 1911, sul « Corriere della Sera », L. Einaudi e ne parla ancora P. Sylos Labini nel « Saggio sulle classi sociali » del 1974, Bari, 1974, p. 37, 46, 49.

(2) *La burocrazia di Stato in Italia dal 1859 al 1891*, in « La Riforma sociale », A. II, vol. IV, p. 241 ss. e 330 ss.

Infine, il Benini notava come la popolazione, alle tre date, fosse passata da quasi 25 milioni, a quasi 29, a più di 30 milioni. Che « all'inizio della vita unitaria troppi interessi impegnati e diritti acquisiti si dovessero rispettare per affezionare al nuovo ordine di cose il ceto dei pubblici funzionari, ceto politicamente influente, come quello che componeva certo più di un decimo del corpo elettorale»; che, d'altra parte, occorreva pur valersi del personale esperto delle vecchie leggi e iniziato alle nuove; che, infine, il nuovo Stato aveva aumentato il numero dei suoi compiti: così si spiega « il fatto che nel 1883 avevamo un personale impiegato press'a poco uguale a quello del 1859; e che allora non si avvertivano così grandi lacune nei congegni pubblici, da dovervi provvedere in soli otto anni coll'aumento di circa 11 mila funzionari ».

Nel 1900, Nitti osservava: « più che il numero degli uomini dell'amministrazione civile e della militare sono cresciute le spese»; « la burocrazia di Stato in Italia è cresciuta assai meno che non si creda » (3). E si badi che Nitti avrebbe qualche anno più tardi enunciato il programma di ridurre la burocrazia di un quarto.

Nel 1914, A. De Stefani (4) osservava che dai primi del secolo precedente al momento nel quale scriveva si era verificata una riduzione nel rapporto degli impiegati rispetto alla popolazione. E che, sul più breve periodo, « il rapporto tra numero degli impiegati e popolazione nel periodo 1861-1911 si è mantenuto in Italia approssimativamente costante » (5).

Solo quattro anni più tardi il Ruini (6) confermava questa diagnosi con comparazioni internazionali, giungendo alla conclusione che « l'Italia non è il paese più burocratico del mondo » e che il primato dell'Italia era semmai nel basso trattamento economico riservato agli impiegati dello Stato, più basso di molti altri paesi, ad eccezione del Giappone (7).

(3) *La burocrazia di Stato in Italia*, in « La riforma sociale », 1900, p. 458 nonché gli « Scritti sulla questione meridionale » (ora), Bari, 1958, p. 461 e 458.

(4) *Studio statistico dei ruoli organici*, in « Atti dell'Istituto veneto di scienze lettere e arti », 1914, p. 221 ss.

(5) Cfr. p. 232 e 229.

(6) *Per la riforma dell'amministrazione - Statistica burocratica*, in « Riv. soc. comm. », 1918, fasc. II, p. 113 ss.

(7) Cfr. p. 127.

Riprendendo più in generale e in prospettiva storica il discorso, nel dopoguerra, il Demarchi (1967) osservava che, dal '23 al '31, vi era stato un lieve decremento negli impiegati, a causa dell'azione del De Stefani; che successivamente militarizzazione e espansione delle funzioni pubbliche portano ad una crescita, che riprende, ma in termini assai modesti, nel periodo 1946-1958. In questo periodo la pressione si sposta però sugli enti locali che aumentano notevolmente i loro organici. Dal '59 al '63 si registra una forte ripresa della espansione dell'impiego civile ad un tasso dell'8,5%.

Ma anche Demarchi insiste sull'idea di fondo — al di là delle lievi variazioni menzionate — della crescita continua e abnorme (8).

Nel '60 si fanno più insistenti le voci di « inflazione burocratica », con le accuse alla DC per averla alimentata per ottenere il consenso dei ceti medi (9).

La polemica « antiburocratica » è un motivo di fondo della storia italiana. Anticipando le osservazioni che faremo più avanti, possiamo dire sin d'ora, in primo luogo, che in essa sono presenti motivi diversi, spesso non direttamente connessi con l'aumento del numero dei dipendenti pubblici. E, in secondo luogo, che questi motivi si affacciano con maggiore forza in due cicli della storia amministrativa italiana: nel primo decennio e alla metà del secolo.

Dietro la polemica « antiburocratica » è presente la critica liberistica dell'intervento statale e del « socialismo di Stato ». Una critica che è presente sia nel suo aspetto minore, rappresentato dal timore che l'accentuarsi degli interventi e della spesa pubblici porti a un aumento delle entrate. Sia nel suo aspetto più « nobile » ed ideale, della polemica contro la gestione statale dei servizi pubblici e delle imprese, ritenuta meno efficiente di quella privata (quando non diventa, come in Giustino Fortunato, una forma di protesta contro le

(8) F. DEMARCHI, *La burocrazia centrale in Italia - Analisi sociologica*, Milano, 1965, p. 3 ss. Sull'incremento degli impiegati dal 1881 al 1911 e in maniera più accentuata dal 1911 al 1961: F. DEMARCHI, *Espansione e tendenze della burocrazia pubblica*, in « Rass. it. sociologia », 1967, III, p. 393 ss.; ID., *L'ideologia del funzionario*, Milano, 1969, p. 65 ss. ma spec. 96 ss.

(9) In modi diversi, vi insistono S. CARUSO, *Burocrazia e capitale in Italia*, Verona, 1974 e P. SYLOS LABINI, *Saggio sulle classi sociali*, Bari, 1975.

strutture pubbliche che convogliano i capitali meridionali verso il Nord).

La circostanza, poi, che questi motivi si accentuino agli inizi e un po' dopo la metà del secolo, fornisce un'altra conferma alle osservazioni degli storici sulla ricorrenza di alcune caratteristiche comuni dei due « cicli »: allargamenti del suffragio, cambiamenti nella classe dirigente, accollo di nuovi « servizi pubblici » al sistema amministrativo.

I due periodi sono caratterizzati, come riflesso, l'uno da una forte espansione di operai e ferrovieri; l'altro, da un notevole incremento degli insegnanti. Naturalmente sarebbe interessante approfondire la relazione *diretta* in cui sta l'aumento di questo personale con la sindacalizzazione amministrativa e, quindi, con l'accentuarsi delle polemiche di tipo liberistico contro la burocrazia.

Va precisato, prima di procedere, che con questo non si vuole dire che la polemica « antiburocratica » non abbia fondamento. Disfunzioni vistose sono rilevabili ogni giorno nel tessuto amministrativo: per limitarsi agli insegnanti, basti ricordare la loro sottoutilizzazione, specie nelle aree centrali, e la diffusione di orari medi settimanali inferiori alle 18 ore prescritte (10). Ma solo notare che nella polemica antiburocratica sono presenti motivi diversi, talvolta spuri e spesso contraddittori: basti pensare che essa proviene spesso dagli stessi socialisti che propugnavano l'aumento dei servizi pubblici e dell'istruzione.

Ora, se si esaminano i valori assoluti dei dipendenti pubblici si nota effettivamente una crescita amministrativa:

— secondo i dati dei censimenti, il personale amministrativo nel suo complesso, nel 1881 era il 24% rispetto a quello del '71; nel 1931, il 52% rispetto al 1971; fatti pari a 100 i dipendenti nel 1881, essi passano nel 1971 a 420.

— secondo i dati della Ragioneria (limitati ai dipendenti dello Stato), nel 1923 i dipendenti erano 1/4 di quelli del 1975.

(10) MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, *Libro bianco sulla gestione del personale insegnante*, Roma, 1976, p. 27, 37 e 39.

— il totale degli impiegati dello Stato e degli enti territoriali, secondo le valutazioni dei sindacati, raggiungerebbe nel 1975 la cifra di 2.626.000 unità. A questi dovrebbero aggiungersi circa un milione e mezzo di dipendenti delle imprese pubbliche.

Le statistiche globali, dunque (11), sembrano mettere in luce un aumento dei dipendenti statali progressivo ed ininterrotto. Ed, infatti, è stato osservato di recente che « in termini assoluti, la consistenza numerica complessiva del personale civile dello Stato (è) aumentata di circa un quinto - un quarto nei trentadue anni dal 1859 al 1891; e, successivamente, nei sessantasei anni dal 1891 al 1957, (è) ulteriormente salita di tredici-quattordici volte » (12).

Se, però, si esaminano più da vicino le vicende storiche e legislative, si possono notare elementi di frattura e inversioni di tendenze.

a) Già *subito dopo l'unità* « a seguire (la) pubblicistica c'è quasi da perdersi, fra le accuse contraddittorie alla burocrazia di essere troppo numerosa o troppo scarsa, mal pagata o gonfia di privilegi, pigra o incompetente. E si rischia di prendere per buona anche una certa qual ripetizione, che era in voga, di polemiche d'Oltralpe » (13)

Infatti, non era passato che qualche mese dall'unità che il deputato Levi diceva alla Camera (14): « gli impiegati non si contano più a schiere, sono divenuti legioni. Fu tutta un'irruzione di burocrati d'ogni specie, d'ogni colore, che invase i dicasteri sempre angusti a tanta piena. Agli antichi impiegati sardi, austriaci, delle provincie annesse, si aggiunsero i nuovi, che i nuovi servizi o i nuovi favori hanno suscitato ».

Ma Caracciolo (15) ha osservato che « fuor di retorica sembra si restasse un po' al di sotto, nei primi anni, alla somma degli impiegati

(11) Si vedano anche le ricerche del Demarchi negli studi ISAP e su *I laureati nella pubblica amministrazione*, in « I laureati in Italia », Bologna, 1968, p. 213 ss.

(12) A. SCOTTO, *Verso il centenario della finanza pubblica italiana*, in « Giorn. degli econom. », 1961, maggio-giugno, p. 293, ove anche dati aggregati in proporzione all'aumento della popolazione e dati relativi alla crescita del personale finanziario.

(13) Sono parole di A. CARACCILO, *Stato e società civile - Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1960, p. 118.

(14) 28 giugno 1860, A. P. Camera, *Discussioni*, Leg. VII, p. 815.

(15) *Op. cit.*, loc. cit.

esistenti in precedenza nei singoli stati italiani, con circa cinquanta-mila unità, se si consideravano solo gli iscritti nei ruoli organici. Raffrontata, però, come è più giusto, alle dieci-undicimila unità dell'amministrazione civile del regno di Sardegna, questa cifra dà il senso di un massiccio intervento ».

Tuttavia, se si aggiungono al quadro gli « agenti esecutivi », gli addetti delle « imprese pubbliche » e delle altre istituzioni di pubblica utilità e quelli degli enti locali, la cifra (al 1883) si triplicava (151.147).

L'uniformità amministrativa e l'accentramento avrebbero dovuto — è vero —, subito dopo l'unità, portare a uno snellimento della burocrazia. Ma i governanti, pur affermando che questo era il loro fine, non lo realizzarono perchè preoccupati di inserire elementi delle burocrazie dei vecchi Stati nell'apparato unitario, per non alienarsi le simpatie di questo o di quel gruppo. Comunque, i settori che crebbero maggiormente dopo l'unificazione furono quello della difesa, quello della posta e dell'istruzione (16).

b) Poi, il periodo che va *dalla fine del secolo scorso alla fine del primo decennio di questo*, non giustifica le lamentele di « elefantiasi burocratica » fatte già da Einaudi sul « Corriere della Sera » del 20 aprile 1911 e da Gaetano Salvemini su « l'Unità » del 30 maggio 1913, se si considera che, in quegli anni, furono passati alla gestione pubblica ferrovie e telefoni, con un incremento di dipendenti di quasi 113.000 unità e che gli aumenti notevoli degli impiegati dei ministeri delle poste e dell'istruzione vennero dopo l'allargamento dei servizi pubblici resi in quei due settori (17).

E. Ragonieri (18) ha giustamente ribadito che i dati quantitativi non confermano le critiche ricorrenti e diffuse di « elefantiasi burocratica » (Salvemini), di « casta » (Einaudi), di « burocrazia dominante » (Salvemini): « in realtà l'organico dell'amministrazione italiana aumenta nell'età giolittiana in misura meno sensibile che nel

(16) E. RAGONIERI, *Storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, V, 3, Torino, 1976, p. 1694.

(17) Per uno studio dell'aumento di organici e stipendi ma non del personale nel primo decennio, A. TARADEL, *Carriere e retribuzioni degli impiegati dello Stato in Italia (1861-1968)*, I, Milano, 1971, p. 193 ss.

(18) *Storia politica e sociale*, cit., p. 1878.

periodo crispino. Tuttavia in questi anni il peso, se non quantitativo, certo politico e qualitativo della burocrazia si venne accrescendo » con le nuove funzioni sociali attribuite ai prefetti, l'aumento dei servizi pubblici locali ecc.

Per il Ragonieri, dunque, nell'età giolittiana, « contrariamente ad un'opinione assai diffusa, sorta dalla generalizzazione dei dati numerici della sola amministrazione centrale dello Stato, resta estremamente contenuto, e tale resterà fino alla « grande guerra », l'aumento degli impiegati pubblici » (19).

D'altra parte proprio colui che verrà chiamato, negli anni '20, da Mussolini a « razionalizzare » l'amministrazione, aveva osservato nel 1914: « malgrado dunque della crescente intensità dell'azione amministrativa il rapporto tra numero degli impiegati e popolazione nel periodo 1861-1911 si è mantenuto in Italia approssimativamente costante » (20).

A questi dati si contrappone l'opinione corrente, di cui sono testimonianza le parole del senatore Villari (14 gennaio 1899) e lo scritto del Manfrin (1900). Villari diceva: « Quello che si dovrebbe fare è solo questo: non votar nuove spese, restar per ora dove siamo, e soprattutto non accrescere il numero degli impiegati, perchè, se vi è una cosa che tutti gl'Italiani ammettono, che tutti gli stranieri ci dicono, questa è: che noi abbiamo una pleora d'impiegati, la quale minaccia di soffocare il paese. Io non discuto qui se si tratta ora di 100 o 200 mila lire di più. Anche 1.000 lire di più dovremmo respingerle. Se noi non possiamo fare economie, se non sappiamo ottenere nuovi aumenti di bilancio, perchè nuove imposte il paese non le sopporta, fermiamoci almeno nelle spese là dove siamo. Ma, o signori, questa è la sola cosa che si dovrebbe fare, ed è quella appunto che non si può fare con un regime parlamentare quale noi lo abbiamo. E perchè non si può fare? Perchè noi abbiamo un paese, bisogna dirlo, oppresso dalle tasse, eppure con entrate assai scarse » (21).

(19) E. RAGONIERI, *Storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, IV, 3, Torino, p. 1863.

(20) A. DE STEFANI, *Studio statistico dei ruoli organici*, in « Atti dell'Ist. veneto di scienze, lettere e arti », 1914, p. 221 ss.

(21) In P. MANFRIN, *Tirannia burocratica*, Roma, 1900, p. 261.

Manfrin osservava: « Più volte ragionai e scrissi intorno al numero dei funzionari civili in Italia, ma non mi fu mai possibile di affermarne il numero esatto. Le statistiche generali non sono di nessun aiuto; le parziali, in diversi modi composte, non permettono un riasunto, il quale comprenda i funzionari ordinari con gli straordinari, quelli in attività con gli altri in disponibilità od in aspettativa o gli altri ancora detti a disposizione, cifra oscura quant'altre mai; i funzionari non compresi in nessun ruolo, i cui stipendi sono compenetrati in capitoli che non hanno nulla a che vedere col personale, ovvero sono compresi nelle spese ed opere straordinarie che rinnovano ogni anno, sapendo ognuno non esservi cosa più ordinaria della parte straordinaria del nostro bilancio, nè si riesce a numerare nè le borse di studi che stimo per il solo Governo superino le duemila, nè le missioni straordinarie che si succedono in modo ordinario e costante, nè i concorsi di spesa ad istituti o corpi morali che in ultima analisi si risolvono in stipendi o quote di stipendi, nè gli impiegati civili appartenenti ai Ministeri militari, nè i militari che fanno opera di funzionari civili negli stessi Ministeri, nè gli emolumenti a commissioni, a commissari; nè qui finisce la nomenclatura, poichè, quando meno lo si crede, nell'esame compaiono dei manipoli di ufficiali civili con retribuzioni in modo diretto od indiretto dello Stato. Laonde quando statistiche nostrane od estere ragionano di impiegati civili, possiamo esser sicuri che, per un motivo o per un altro, non contengono che una parte dei funzionari civili del nostro paese e, per di più, non la parte maggiore. A ciò, di periodo in periodo si aggiunge una aritmetica *sui generis*, come sarebbero delle divisioni che invece raddoppiano le loro quantità o che si trasformano in moltipliche. Furono divisi dei Ministeri, finanze e tesoro, lavori pubblici e poste e telegrafi; le parti divise dovrebbero dare mezzo e mezzo fanno uno, ma numerando i funzionari, troviamo che le due metà, in pochi anni, furono raddoppiate. Il lamento è generale, persone le più miti, le più remissive, non possono nella rettitudine del loro animo trattenere la voce e biasimare lo straordinario aumento di funzionari che a guisa di marea minaccia di soffocare la nazione » (22).

(22) P. MANFRIN, *Tirannia burocratica*, Roma, 1900, p. 255 ss.

D'altra parte, quelle di Villari e di Manfrin non erano voci isolate. Presutti osservò, nel 1914, che la burocrazia, « perduto di vista l'interesse generale che è la ragione stessa della sua esistenza, moltiplica i suoi organi direttivi ed esecutivi, considerando quasi come suo scopo ultimo, la propria vita ed il proprio espandersi » (23). Per lui, le stesse norme sull'impiego pubblico, sono più dirette a « tutelare gli impiegati contro gli abusi dei ministri e dei partiti » che a « creare una efficace organizzazione a tutela del pubblico interesse » (24).

Nel 1913, Salvemini (25) lamentava le « pressioni della burocrazia romana sempre avida di estendere il proprio potere sulla nazione, sempre accentratrice, e soprattutto sempre preoccupata di quell'«industria dell'organico», che tende a trasformare i ministeri in altrettanti eserciti dell'America meridionale, dove tutti sono colonnelli e generali, e non si vedono nè tenenti nè soldati ». E osservava che « gl'impiegati dei ministeri si moltiplicano fino al ridicolo, i poteri della burocrazia si estendono e si fanno sempre più arruffati e oppressivi ... ».

Due anni prima, Gino Borgatta, commentando i dati pubblicati dal ragioniere generale Bernardi sui ruoli organici degli impiegati civili e militari dello Stato (26), lamentava con toni più equilibrati di quelli adoperati dal Salvemini, « il peso finanziario dell'organismo burocratico, sempre maggiore, aggravato da ingombri inutili che si van formando nell'incremento quantitativo in parte necessario, e quindi, nella diffusa opinione dei contribuenti-consumatori, sempre più sproporzionato all'utile economico che dai pubblici servizi ai medesimi deriva ». Borgatta era preoccupato, in particolare, per l'incremento della spesa per retribuzioni e pensioni, che superava i tre quarti di miliardo: « checchè si voglia dire sull'efficacia e necessità dei pubblici servizi, sui diritti elementari del personale e così via,

(23) E. PRESUTTI, *Accentramento e decentramento amministrativo*, in «Dir. e giur.», 1914, p. 17.

(24) E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati amministrativi*, Napoli, 1899, p. 160-61.

(25) *L'elefantiasi burocratica* (1913), ripubblicato in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974, p. 71 ss.

(26) *Un censimento della burocrazia italiana*, in «La riforma sociale», 1911, A. XVIII, vol. XXII, p. 232 ss.

questa cifra enorme in una nazione in cui la ricchezza totale è limitata, il tecnicismo industriale solo in via di formazione, il peso delle pubbliche imposte assorbente più del 20% del reddito privato annuo, non può a meno che impressionare». Gli altri aspetti sui quali il Borgatta richiamava l'attenzione erano: l'«ingombro di alti gradi sproporzionato alle esigenze tecniche dei servizi» (ma a questa osservazione egli faceva seguire, contraddittoriamente, una piena adesione alla proposta Bernardi di passare dal «ruolo chiuso» al sistema dei «ruoli aperti»); l'accentramento, «grande polipo amministrativo che converge e s'addensa nella capitale»; il «crescere dell'avventiziato e degli operai sia di ruolo sia straordinari ed avventizi, facilmente spiegato col crescere delle opere pubbliche direttamente assunte dalle varie amministrazioni dello Stato».

D'altra parte, tutti i provvedimenti relativi agli organici e al personale nei due primi decenni del secolo si rivelarono contraddittori o improduttivi e crearono un diffuso malumore. La legge 11 luglio 1904 n. 372 doveva costituire una remora ai mutamenti di organici, che si succedettero, invece, in gran quantità. Le leggi 25 giugno 1908 n. 290 e 30 giugno 1908 n. 304 dovevano sistemare lo stato giuridico ed economico dei dipendenti pubblici. Ma molte categorie ne furono escluse e, tolta l'apparente garanzia del consiglio di amministrazione, la carriera fu lasciata nelle mani dei capi. Per la parte economica, gli aumenti furono inadeguati. Ne venne che, dopo un arresto temporaneo dell'aumento del numero e della spesa degli impiegati, questi ricominciarono a crescere specialmente nei posti superiori. La guerra e i 78 decreti legge e luogotenenziali di modificazione di organico fecero il resto, finché non sopraggiunse il r.d. 9 novembre 1919 n. 2722 che attuò i ruoli aperti e unici del personale. Ma questa riforma dette anch'essa un risultato negativo, anche perché gestita male, «per cui si videro funzionari percorrere in pochi mesi una carriera e raggiungere gradi che ad altri costavano tre lustri di assiduo lavoro» (27).

Già Claudio Treves, nel 1899, aveva osservato: «bisognerebbe dar dentro vigorosamente nell'albero mortifero della burocrazia: ab-

(27) C.D., *Relazione della commissione d'inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale* (Cassis), 1921, Leg. XXVI, II bis (documenti), p. 12.

biamo un'amministrazione lenta, complicatissima, non rispondente affatto ai bisogni delle popolazioni, perchè risponde esclusivamente — ed anche in modo imperfetto — ai bisogni della burocrazia stessa, cioè dei pupilli della borghesia spogliata dal moto capitalista e chiedente allo Stato un indennizzo per non passare al campo nemico! Questo esercito immenso di travet, figliato dalla piccola proprietà che, stremata da ogni sorta di pesi, tende a scomparire, è tormentato dal ricordo della recente rovina economica e dall'amarezza del troppo avaro compenso trovato presso lo Stato; e finisce per assumere la convinzione che l'impiego non è fatto per il servizio della nazione, ma è soltanto un titolo per riscuotere lo stipendio, a mente delle leggi e dei regolamenti sulla contabilità dello Stato. Il pubblico diventa un seccatore pretenzioso ed indiscreto; tiranneggiarlo è una legittima restituzione di gratuito fastidio. Le leggi, i regolamenti, le istruzioni e le circolari sono le armi con cui si combatte il duello — armi non sempre sincere e spesso a parecchi tagli, le quali si cambiano e si moltiplicano fino a formare un immenso arsenale, dove nessuno più si raccapizza. Così, agitandosi molto in apparenza, restando in realtà immoti, i militi del grande esercito della burocrazia si studiano ad arrivare a quel tempo felice che lo stipendio verrà riscosso — come dovrebbe sempre essere — in forma di pensione vitalizia, senz'obbligo di far nulla di nulla!» (28).

c) È nel *secondo decennio del secolo* che si verifica una notevole crescita amministrativa, favorita dagli eventi bellici e non ostacolata dalla progressione a ruolo aperto introdotta nel 1919.

La crescita è provata intanto dai dati dei censimenti, che registrano, nel 1911, 263.566 occupati nella amministrazione centrale mentre, nel 1921, questi passano a 350.640 (mentre dal 1901 al 1911 erano saliti solo di circa 24 mila unità). Se si vuole, invece, attingere ai dati della Ragioneria, l'incremento appare minore: da 259.624 nel 1910 a 304.926 nel 1923 (ma va considerato che il dato del 1910 si riferisce ai ruoli, mentre quello successivo è relativo al personale e che ambedue includono i ministeri ma non le aziende autonome).

(28) Il discorso di Treves è riportato in L. CAFAGNA, *Il Nord nella storia d'Italia*, cit.

Il Lolini (29) conferma: « dal 1908 in poi il numero degli impiegati è andato aumentando in misura sempre più larga e l'elefantiasi burocratica è andata assumendo, nel nostro paese, una gravità sempre più minacciosa e preoccupante per l'organizzazione statale e per lo stesso equilibrio sociale ».

Sarà la guerra a dare un ulteriore contributo alla « elefantiasi dei servizi », alla « inflazione burocratica », alla « burocrazia parassitaria, scontenta e ribelle », alla moltiplicazione delle direzioni generali « a beneficio dei rispettivi direttori generali, ciascuno dei quali ha il proprio codazzo di impiegati, interessati a perpetuare la babilonia », come ebbe a lamentare più volte, tra il 1919 e il 1921 il Turati in Parlamento (30).

Sull'« ipertrofia » burocratica fu specialmente l'Einaudi che tornò e ritornò più volte tra il 1919 e il 1921 con articoli dai titoli molto eloquenti: tabelle di stipendi e gonfiamento di organico; orario unico e rendimento del lavoro; scissiparità e moltiplicazione dei gradi e degli ordini; semplificare i servizi pubblici; ridurre i gradi intermedi; la soppressione del ministero delle poste; ostruzionismo burocratico. In questi articoli (31) egli ritorna spesso sull'idea di ridurre gli organici e semplificare l'amministrazione. Può essere interessante notare che una parte di tali articoli fu scritta quando già vigeva la progressione a ruolo aperto.

Il fatto è che la burocrazia, rimasta fedele al sistema giolittiano e all'« innesto dello sviluppo capitalistico sulle strutture burocratiche » che esso aveva rafforzato, era divenuto un sistema difficilmente governabile che cresceva su sé stesso « piuttosto che obbedire ad una linea direttiva con una propria organicità »: ad esempio, nell'aprile 1916 venivano adottati provvedimenti di aumento di organico che derogavano all'orientamento, adottato solo nel novembre 1915, di ridurre gli impiegati statali (32).

d) Nel *dopoguerra* si moltiplicano i tentativi di porre un freno a questo fenomeno.

(29) *Burocrazia*, Roma, 1919, p. 27.

(30) *Discorsi parlamentari*, cit., 28 settembre 1919, 26 giugno 1920, 22 luglio 1921, p. 1717, 1754 e 1861.

(31) Ora raccolti in *Cronache*, vol. V e vol. VI, p. 231, p. 417 e p. 532, p. 663.

(32) E. RAGIONIERI, *Storia politica e sociale*, cit., p. 2000 e 2097, 2098.

Giolitti presenta un disegno di legge per conferire pieni poteri al governo per il riordino dell'amministrazione. La proposta fu respinta per l'opposizione dei popolari, che rappresentavano la media e piccola burocrazia.

Ci riuscì, in Parlamento, Bonomi nel '21, ottenendo la delega per la riforma degli ordinamenti amministrativi e contabili e per la riduzione del personale e delle spese. Ma Facta, succeduto a Bonomi, ebbe difficoltà dagli stessi ministri, chiese la proroga della delega e, alla fine, emanò solo decreti che apportavano modifiche al trattamento economico dei dipendenti statali (33).

Bisognerà aspettare, dunque, la riforma fascista della macchina statale realizzata nel 1923, con i pieni poteri, da De Stefani.

Il r.d. dell'11 novembre 1923 n. 2395, opera di De Stefani, fu ispirato, in prevalenza, da preoccupazioni di carattere finanziario, per la eliminazione del disavanzo (34).

Esso ripristinò il sistema degli organici rigidi, limitando il numero dei posti; introdusse un ordine gerarchico uniforme dei gradi e degli stipendi, prendendolo a prestito dall'ordinamento militare; rese eguali le carriere dei vari ministeri; stabilì che nelle promozioni vi fosse un adeguato processo di selezione; divise gli impiegati in tre categorie, a seconda che per l'ammissione nei ruoli si richiedesse la laurea, il diploma di scuola superiore, il diploma di scuola inferiore. All'epoca si osservò che « vi è una connessione logica fra le forme antiparlamentari e dittatoriali, che il fascismo ha introdotto ed il riassetto burocratico che anche esternamente ricorda i ranghi e le scale dell'assolutismo russo e del mandarino cinese » (35)

(33) Sugli aspetti finanziari del problema burocratico in questi anni, P. FRASCANI, *Politica economica e finanza pubblica in Italia nel primo dopoguerra (1918-1922)*, Napoli, 1975, p. 171.

(34) La cosa appare chiarissima nelle stesse parole di De Stefani in un discorso del 30 marzo 1924, *La restaurazione finanziaria 1922-1925*, Bologna, 1926, p. 112; sulla riforma De Stefani, C. PETROCCHI, *Il problema della burocrazia*, Roma, 1944, p. 49, 55 ss.; V. CASTRONOVO, *Storia d'Italia*, IV, I, Torino, 1975, p. 258 e 264; si vedano anche R. FAUCCI, *Finanza amministrazione e pensiero economico - Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Torino, 1976, e S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica*, ora in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976.

(35) « Il mondo », cit. da A. AGUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, p. 14.

Ma la razionalizzazione amministrativa condotta da De Stefani non finì qui: egli licenziò (spinto anche da motivi politici) gli avventizi delle ferrovie e cedette a privati l'azienda telefonica: ciò comportò la diminuzione di 24.372 unità. Nel 1926, per rafforzare i vincoli della riforma del 1923, fu emanato il r.d.l. 26 agosto n. 1387 che stabiliva, per un triennio, il divieto di nuove assunzioni (36).

L'opera « restauratrice » di De Stefani fu rafforzata da una tendenza naturale: come osservò nel 1928 Renato Spaventa (37), « i concorsi erano disertati dagli elementi nuovi ed i ruoli si depauperavano con l'uscita dei funzionari in servizio », il cui posto era però preso dai peggiori. Dal 1922 al 1936 vi sarebbe stato « un vero esodo dalle file degli impiegati statali che in buona parte si diedero, i più coraggiosi, alle libere professioni, gli altri agli impieghi privati ove trovavano facilità di assorbimento e possibilità di buone e remunerative carriere » (38).

La stretta di freni è confermata dalle statistiche, se lette con un minimo di accortezza. Vi furono, infatti, variazioni in aumento. Ma, come ha osservato il Repaci (39), quelle tra il '27 e il '31 sono apparenti, perchè dovute all'inclusione del personale non compreso nelle situazioni precedenti e quella del 1932 dipende dall'inclusione del personale proveniente dal cessato regime austro-ungarico e di quello in servizio nelle colonie, nonché dal passaggio allo Stato della scuola di avviamento al lavoro, di quella elementare e del relativo personale insegnante e direttivo.

Peraltro, all'epoca, non mancò qualche critico, che parlò di fallimento della riforma De Stefani.

Ritornò più volte su questo tema, in particolare, Ettore Lolini (40) secondo il quale l'ingenua speranza di De Stefani di fermare

(36) Sugli intenti « liberisti » e sulla riduzione burocratica della riforma De Stefani, si possono ora vedere i tre studi di P. CALANDRA, *I pieni poteri per le riforme amministrative (1922-1924)*; F. PRODI, *La riforma burocratica (1920-1923)*; R. RUFFILLI, *La riforma del 1922-24 e la crisi del liberismo amministrativo*, nella « Riv. trim. dir. pubbl. », 1975, rispettivamente n. 3, p. 1349; n. 2, p. 609; n. 3, p. 1527.

(37) *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, Milano, p. 14.

(38) N. Russo, *Bonificare la burocrazia*, in « Lo Stato moderno », 5 febbraio 1946, p. 34.

(39) F. A. REPACI, *Il costo della burocrazia di Stato*, Torino, 1932, p. 8.

(40) In una serie di articoli su giornali e riviste, raccolti poi in *Per l'attuazione dello Stato fascista*, Firenze, 1928.

la crescita degli organici fu frustrata perchè, tra il 1924 e il 1925, vi furono molte variazioni delle tabelle organiche, con aumenti del personale amministrativo e di ragioneria. D'altra parte, tutti gli scritti di Lolini di questi anni sono pieni di lamentele sulla mancata fascistizzazione della burocrazia, sul fatto che si erano conservati i vecchi dirigenti e che ad essi — in particolare, a quelli della Ragioneria generale — era stata affidata la gestione della nuova legge, che non erano stati ascoltati i pareri dei « gruppi di competenza » fascisti, redatti dallo stesso Lolini, che si continuava a dare spazio all'alta burocrazia formata in periodo giolittiano, che non si era adottato il sistema dei ruoli aperti, per il quale egli stesso si era battuto qualche anno prima. Insomma, la testimonianza del Lolini — che dovette sentirsi escluso dalla riforma — appare poco significativa.

Le conseguenze della stretta burocratica sono descritte dallo stesso autore della riforma, ormai non più al governo, in due articoli del 1932, intitolati « i giovani alle porte dello Stato » e « Stato e impiegati ». Egli lamentava che il blocco dei pubblici concorsi avesse invecchiato la pubblica amministrazione, lasciando scoperti settemila posti. Parlava di « arresto e degenerazione del processo di rinnovamento del personale della pubblica amministrazione », di « manomorta degli uomini maturi e dei vecchi », di « deflazione eccessiva » e di « gerarchie che si chiudono e che diventano caste ». Infatti, — egli diceva — dal 1923, il numero degli impiegati è rimasto pressochè invariato e taluni aumenti sono dovuti all'inclusione di categorie precedentemente escluse, mentre — continuava De Stefani — la popolazione aumentava di due milioni e si estendevano le funzioni amministrative. Il fenomeno era compensato solo da una invasione di avventizi, assunti senza garanzie, aspiranti ad entrare nei ruoli dello Stato con espedienti di privilegio o di eccezione (41).

La pressione degli avventizi (« il cui numero supera quasi sempre quello delle vacanze nei ruoli », diceva nel 1928 lo Spaventa (42)) e la contraddittorietà stessa della situazione dovettero portare all'allar-

(41) I due articoli sono ora in *La resa del liberalismo economico*, Milano, 1923, p. 169 e p. 281; le stesse osservazioni erano state fatte già nel 1928 dallo SPAVENTA, op. cit., spec. p. 54.

(42) Op. cit., p. 51.

gamento « razionalizzato » del decreto del 16 giugno 1932, col quale era previsto che dovessero essere resi noti, alla fine di ciascun anno, tutti i concorsi da espletarsi nell'anno successivo per l'ammissione agli impieghi dello Stato ed era resa obbligatoria la periodicità dei concorsi stessi, per una migliore selezione degli aspiranti agli impieghi statali.

e) Quanto rilevato finora consente di tirare una *conclusione*: nella linea della progressiva crescita amministrativa vi sono periodi in cui il fenomeno è accelerato e periodi nei quali esso è più lento: in particolare, si alternano periodi di espansione, collocabili nel primo, nel secondo e nel quarto decennio del secolo, con periodi di « razionalizzazione » (i due periodi postbellici).

Un secondo elemento di chiarezza nella semplicistica osservazione dell'incremento degli apparati pubblici è fornito dall'esame del *peso relativo dei diversi settori (ministeri)*. Ciò consente già di far scendere il discorso indiscriminato sull'elefantiasi da una notte nella quale tutti i dipendenti si equivalgono a una valutazione del maggior o minor peso delle diverse componenti (ciò che consente qualche prima valutazione qualitativa).

Fino all'ottocento, il quadro è dominato dalla preponderanza degli apparati dell'interno, delle finanze e della guerra e da una « sostanziale staticità » (43).

A partire dal '23, e cioè da quando si dispone di dati raccolti in maniera uniforme, e limitandoci ai ministeri, si può notare che, fino al 1975, il peso di ministeri come quelli di giustizia (tra 2 e 3%), e degli esteri (intorno allo 0,50%) rimangono stabili. Rimane stabile nel tempo anche il peso complessivo dei ministeri economici (questi variano nel tempo, ma comprendono lavori pubblici, agricoltura, industria, lavoro, corporazioni, bilancio, commercio estero, marina mercantile, partecipazioni statali, trasporti, comunicazioni, turismo e spettacolo) che resta intorno al 3-4%, con una leggera tendenza a una flessione verso il basso dopo il trasferimento (parziale) di funzioni e personale dei lavori pubblici e dell'agricoltura alle regioni.

(43) A. PORRO, *Le riforme dell'amministrazione nelle ipotesi della scienza politica*, in « Riv. trim. dir. pubbl. », 1975, n. 4, p. 2031.

Le variazioni macroscopiche sono quelle indicate dai seguenti dati (percentuali dei dipendenti di alcuni ministeri, in tre anni, sul totale dei dipendenti):

	1923	1932	1975
difesa	40,59	38,58	18,13
interno	2,75	6,54	6,64
istruzione	6,28	32,36	61,38
poste	16,47	15,73	11,96
finanze e tesoro	26,78	13,28	7,79

Come punto intermedio si è prescelto il 1932 perchè a quell'epoca è già avvenuta la « statizzazione » della istruzione primaria e perchè in quell'anno cessa di produrre i suoi effetti la « razionalizzazione » di De Stefani e ricomincia a crescere il numero dei pubblici dipendenti (44).

Come può notarsi, dunque, il ministero dell'interno aumenta di dimensioni nel primo decennio fascista, specialmente per l'aumento del personale di pubblica sicurezza, e resta poi stabile.

I ministeri delle finanze e del tesoro (nel primo periodo unificati) diminuiscono progressivamente riducendosi della metà al '32 e a poco più di un quarto nel '75.

Le poste seguono un andamento egualmente discendente anche se meno accentuato.

Le variazioni più rilevanti sono, però, quella della difesa e quella dell'istruzione: mentre la prima si dimezza, la seconda va dal 6 al 60%. Ma, mentre la prima si realizza tutta dopo il '32 — e, probabilmente, anzi, a partire dal '48 —, la seconda variazione avviene, in gran parte, già nella metà del periodo fascista.

(44) Al '75, si sono calcolati anche i dipendenti non legati da un vero e proprio rapporto di lavoro.

Sono sempre stati inclusi i dipendenti di ruolo e non di ruolo. Per il 1932 e il 1975, gli addetti alle poste sono stati tratti da quelli dell'azienda omonima, che aveva preso il posto del ministero esistente nel 1923.

Oggi « *les six premières administrations italiennes et les quatre premières britanniques représentent respectivement 72% et 69,9% du total des fonctionnaires, contre respectivement 68% et 66,4% en 1963; mais surtout elles ont reçu 81,9% de la croissance de la fonction publique en Grande-Bretagne et 95% de l'accroissement en Italie* » (45).

Le prime provvisorie conclusioni sono, dunque, che i mutamenti dimensionali vanno valutati nella loro composizione interna: riguardano in proporzione maggiore proprio i settori che hanno contribuito all'aumento di servizi pubblici; in particolare, la organizzazione scolastica, nella quale è aumentato enormemente il numero degli « utenti ».

Si può, dunque, semplicisticamente dire che in Italia c'è una « inflazione burocratica » a partire dagli inizi del secolo? E, inoltre, che cosa c'è di vero dietro i divergenti giudizi che abbiamo riportato?

La prima osservazione che si può aggiungere è che vi è una costante incertezza nell'uso delle poche e malfatte serie statistiche: talora si parla dei soli dipendenti dello Stato, talora anche di quelli di altri enti pubblici; talora si parla dei soli impiegati, talora di tutti i dipendenti, inclusi insegnanti, militari, magistrati; talora si include nelle tavole il solo personale di ruolo, talora anche quello non di ruolo o non legato da un vero e proprio rapporto di lavoro con lo Stato.

La seconda osservazione che si può fare, riguarda i criteri con i quali misurare questa espansione burocratica. I calcoli più accurati sono quelli fatti dal Nitti e dal De Stefani, seguiti dal Ruini, che valutano la crescita dei dipendenti pubblici (utilizzando non solo le statistiche del ministero del tesoro ma anche quelle dei censimenti della popolazione) in rapporto all'andamento della popolazione.

2. Le fonti.

Le difficoltà maggiori per la valutazione della serie degli occupati complessivi della pubblica amministrazione dipendono dalla difficoltà di calcolare gli occupati in amministrazioni diverse dallo Stato e dagli enti locali.

(45) M.-J. BERTRAND, *Géographie de l'administration*. III: *La dynamique ministérielle*, in « Bulletin de l'Institut international d'administration publique », 1975, n. 35, p. 14.

Per una valutazione d'insieme e per fare i necessari confronti occorre considerare congiuntamente le diverse fonti (le serie disponibili, con indicazione delle pubblicazioni che le contengono, possono vedersi nell'appendice statistica):

a) la popolazione attiva in condizione professionale nella pubblica amministrazione ai censimenti (1881, 1901, 1911, 1921, 1931, 1936, 1951, 1961, 1971);

b) gli occupati nella pubblica amministrazione (dal 1951 al 1975);

c) i dipendenti dello Stato (al 1876, 1879, 1882, 1907, 1910, e dal 1923 al 1975);

d) i dipendenti degli enti locali e delle regioni (dal 1956 al 1970);

e) i dipendenti delle imprese pubbliche (dal 1967 al 1972) (46).

Per ciascuna delle fonti occorre indicare le lacune.

I dati dei censimenti sono divisi per regioni e per sesso, ma non per categorie di personale. Di più, essi sono dati « non del tutto convincenti », per la « probabile mancata detrazione dei militari di leva dalla pubblica amministrazione per i censimenti sino al 1921 » e per il fatto che la classificazione delle attività economiche al 1951 « comprendeva indebitamente nella pubblica amministrazione una notevole quota di attivi nei servizi, i quali vennero poi ricondotti nel proprio ramo in base alla classificazione del 1961 » (47).

I dati sugli occupati sono divisi per regioni, ma non per sesso e categoria; essi presentano anche l'inconveniente di esser limitati al ventennio 1951-1975.

(46) Altri dati sul personale statale sono pubblicati nella relazione Bargoni al progetto di legge (Cadorna) sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale dello Stato (A.P., C.D. X leg. n. 163 e 168, allegati, tornata del 7 luglio 1868), per gli anni 1866 e 1868; A.P., C.D., Leg. XIII, n. 190 A, 19 nov. 1879 (alleg. alla relazione Brin), per gli anni 1877 e 1879; Commissione Villa, *Relazioni e proposte*, Roma, 1919, p. 32 ss.; ISTAT, *Annuario statistico italiano 1919-1921*, p. 474.

Ai fini di questa ricerca, tali dati, per lo più riferiti a pochi anni, non sono utilizzabili perchè non consentono di distinguere il personale per categorie. Sono, invece, interessanti per la distribuzione per amministrazione di appartenenza.

(47) O. VITALI, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva*, Roma, 1970, p. 101; dalle ricostruzioni corrette del Vitali sono tratte le tabelle relative ai censimenti.

I dati sui dipendenti statali, mentre sono divisi per categorie e per ministeri, non sono regionalizzati e — ciò che maggiormente importa — si riferiscono solo all'amministrazione (centrale e periferica) dello Stato. Sono esclusi, quindi, enti pubblici e enti locali.

I dati sui dipendenti degli enti locali e delle regioni sono divisi per regioni e per categorie. Ma essi sono disponibili solo dal 1956 al 1970. Dal 1970, i dati sugli occupati delle regioni (a quella data, alle cinque regioni preesistenti si aggiungono le 15 a statuto ordinario) non sono disponibili.

I dati sui dipendenti delle imprese pubbliche, limitati al solo periodo 1967-1972, mentre sono disponibili per settori, non sono rilevati per categorie nè sono regionalizzati (in allegato, sono riportati in due colonne: la seconda comprende anche gli addetti del credito e degli ospedali).

La crescita dei dipendenti pubblici sarà ora esaminata: a) disaggregandola per categorie; b) rapportandola all'andamento della popolazione.

3. *La crescita del sistema amministrativo e quella delle varie categorie: le variazioni della « burocrazia » rispetto al personale dipendente dello Stato in complesso e i veri motivi della polemica antiburocratica.*

La distinzione per categorie più interessante è quella, disponibile per lo Stato, in impiegati civili, insegnanti, militari di carriera, operai, avventizi. Questa distinzione, purtroppo, non è disponibile per le altre componenti del sistema amministrativo.

In via molto indicativa, si può distinguere la categoria degli impiegati civili dalle altre, sulla base del seguente criterio: mentre la dimensione di queste è *più direttamente* influenzata dal « servizio » che esse rendono (insegnamento, difesa, attività operaie), la prima lo è *meno*. In altre parole, mentre il numero degli insegnanti varia in proporzione col variare degli allievi, quello degli impiegati civili è meno legato alle variazioni del lavoro.

Una ulteriore distinzione, sulla base dello stesso criterio, è quella tra personale (di qualunque categoria) operante nelle aziende autonome e impiegati civili dei ministeri.

Pur essendo ben chiaro che vi è una parte di personale insegnante, militare ed operaio destinato a funzioni « burocratiche » e che anche il personale delle aziende autonome è diviso almeno nelle categorie del personale civile, militare e operaio, si può assumere che *la categoria degli impiegati civili dei ministeri sia la sola alla quale possa attribuirsi la denominazione di burocrazia.*

La distinzione suindicata appare altresì avvalorata da:

— una sostanziale uniformità della disciplina della categoria detta burocratica, che la distingue da quelle (differenziate tra loro) delle altre categorie;

— l'assenza di vistosi fenomeni di passaggio dall'una all'altra categoria.

Secondo una nostra stima, all'aprile 1976, il personale insegnante posto fuori ruolo e comandato presso l'amministrazione *centrale* della pubblica istruzione costituiva meno del 10% del totale dei dipendenti del ministero. V'è ragione di credere che la percentuale scenda notevolmente, se si passa a considerare tutta l'amministrazione dell'istruzione.

Ora, per valutare la crescita della burocrazia si possono prima rapportare percentualmente le variazioni della burocrazia al personale dipendente dello Stato in complesso, al personale dipendente dai ministeri, alla popolazione attiva in condizione professionale nella pubblica amministrazione e al totale degli occupati dello Stato e dei dipendenti delle imprese pubbliche: questa serie fornirà indicazioni di lungo periodo sulle tendenze evolutive della burocrazia (come prima definita).

Successivamente, esamineremo l'incremento delle varie componenti dei dipendenti statali, comparate tra di loro: questo esame consentirà di notare variazioni di breve-medio periodo e di identificare le variabili esterne che le influenzano.

Dalla relazione della burocrazia col totale dei dipendenti statali, emerge — come si è detto — una tendenza di lungo periodo, che smentisce l'opinione corrente di un'elevata burocratizzazione, specialmente nel periodo giolittiano.

Si può notare, infatti, che la percentuale della burocrazia sul totale diminuisce, dall'unificazione, progressivamente (ma in modo

particolarmente accentuato fino al periodo giolittiano) fino all'inizio degli anni '30, quando si stabilizza intorno al 10%. Ha una punta (14%) nel periodo bellico, poi scende e riprende a salire (salvo qualche calo) nel periodo 1948-1969. Negli anni '70 ridiscende progressivamente.

a) La prima conclusione da trarre smentisce la tanto lamentata — e già ricordata — *elefantiasi burocratica dell'età giolittiana*. Di questa parlarono — oltre all'Einaudi, al Salvemini e agli altri autori già citati — quasi tutti gli osservatori dell'epoca: i primi venti anni del secolo furono — come si è visto — dominati dalla questione amministrativa sotto il profilo dell'ipertrofia e del gigantismo burocratico. Se ne interessarono, dopo il primo conflitto, anche il Parlamento e il governo, che nominarono una serie di commissioni di inchiesta (Villa, Cassis, De Nicola, commissione per il dopoguerra).

Ma è probabile che questa polemica « antiburocratica » di inizio del secolo — che abbiano visto non trovare una giustificazione nei dati numerici — avesse, in realtà, un altro obiettivo: non mirava tanto alla burocrazia, quando all'estendersi dei servizi pubblicizzati. Lo dice chiaramente l'Einaudi nel 1922: « per fare od iniziare, od anche solo tentare una riforma della burocrazia, bisogna avere una fede, credere fermamente nei danni dell'esagerazione nei compiti dello Stato. Chi è profondamente convinto che lo Stato abbia fatto male ad improvvisarsi ferroviere, telefonista, approvvigionatore, tutore universale di tutto e di tutti, potrà osare di ridurre servizi e di licenziare impiegati inutili » (48).

Il periodo giolittiano fu, infatti, caratterizzato, almeno fino al 1906, da un forte incremento dei lavori pubblici e — anche dopo — da una accentuata pubblicizzazione realizzata in modo particolare con la creazione di imprese pubbliche: assicurazioni sociali, nazionalizzazione ferroviaria, monopolio telefonico, Consorzio per sovvenzioni su valori industriali, Banca nazionale del lavoro, Consorzio di

(48) *L'insuccesso fatale della riforma burocratica*, ripubblicato in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica*, cit., p. 77; sulla linea dell'Einaudi è S. BALDUCCI, *Elefantiasi ferroviaria*, Milano, 1920 (con prefazione di L. EINAUDI) il cui obiettivo non è tanto la burocrazia ferroviaria, quanto la gestione statale delle ferrovie.

credito per le opere pubbliche, Istituto nazionale per le opere pubbliche dei comuni, municipalizzazioni (49): crescita della spesa e crescita della burocrazia vanno di pari passo; P. Manfrin (50) osserva che « ogni ministero tende ad essere un piccolo ministero delle finanze ... (per) l'inesorabile espansione e la crescente potenzialità burocratica, la quale, per difetto di leggi e di norme fisse, ha ogni dì più libero sbraccio ».

Ippolito Santangelo Spoto (51) lamenta che la burocrazia abbia contribuito a far crescere le spese dello Stato. La « mania spendereccia dello Stato » rappresenta una falciata a carico dei privati e dà un enorme potere alla burocrazia, nella quale si estendono solidarietà di tipo corporativo: la funzione pubblica si tramuta in privata e si creano solidarietà dirette alla difesa scambievolmente degli impiegati.

Ma nella polemica antiburocratica d'inizio del secolo sono presenti ancora altre componenti che dimostrano che il suo obiettivo ultimo non era l'espansione del sistema amministrativo. C'era la paura del socialismo: si identificava elefantiasi burocratica con socialismo di Stato (52). Minghetti diceva, già nel 1863: « La burocrazia odierna ... è una forma di socialismo. Quel socialismo che la borghesia ha tanto paventato tre lustri or sono, quando si presentava sanguinoso e lurido nelle piazze, essa lo ha accolto ed accarezzato quando le parve uno strumento di ordine pubblico e d'ingerenza governativa » (53). Lo stesso Minghetti, in altra occasione (54), incolpava del « numero strabocchevole degli impiegati » i vari governi, da quello borbonico in poi; « ogni governo che veniva lasciava dietro di sé uno strato d'impiegati sovrapposto ai precedenti ».

Ma c'era qualcosa di più: « più crebbero i funzionari e gli agenti di Stato e maggiore fu il numero de' sovversivi o ribelli di Stato; più

(49) Si veda, per un rapido quadro, S. CASSESE, *Aspetti giuridici dello sviluppo economico*, in « Studi in memoria di Angelo Gualandi », Urbino, 1969, p. 118 ss.

(50) *Tirannia burocratica*, Roma, 1900, p. 79.

(51) *La giustizia nell'amministrazione - La burocrazia e il governo parlamentare*, Milano, 1902, *passim*.

(52) Ad es., P. MANFRIN, *Tirannia burocratica*, Roma, 1900, p. 113 ss.

(53) Esposizione finanziaria del 14 febbraio 1863 cit. in F. S. NITTI, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97* (1900), ora in *Scritti sulla questione meridionale*, Bari, 1958, p. 363.

(54) Sedute del 3 aprile 1861 e del 12 maggio 1863 cit. in Nitti, cit., p. 363-364.

ingrossarono le falangi e la ribellione burocratica più minacciosa ed estesa divenne » (55).

Nella polemica antiburocratica era anche presente chi, guardando meglio ma lasciandosi prendere da un elemento di dettaglio, lamentava il clientelismo dei parlamentari e degli uomini di governo: « in Italia, le cose vanno assai meglio che in Francia »; i funzionari « sono molti; però, consoliamoci, in Francia sono il doppio! Taluno si aspettava dalla nostra unificazione politica maggior economicità di personale amministrativo; ma non devesi dimenticare la necessità di mantenere molti degli antichi funzionari per affezionarli al nuovo ordine di cose, tanto più che nei nostri primordi essi rappresentavano una parte considerevole del corpo elettorale; e devesi pure aver presente l'imtemperanza dei politicanti, specie del mezzogiorno, che, poco avvezzi alla vita libera, premevano sul governo per contenere le loro turbe di accoliti. Queste due cause ebbero grande parte nell'eccessivo numero dei funzionari; senonchè divenuto ormai vecchio quel nuovo stato di cose, le intemperanze dei politicanti continuano lo stesso e le suddette turbe s'ingrossano » (56).

Secondo il Lolini, « nella burocrazia italiana si è verificato quel fenomeno degenerativo, per cui « l'organo crea la funzione »; e si sono avuti centinaia di uffici duplicati e inutili; un numero eccessivo di funzionari superiori con funzioni direttive; la creazione di gradi intermedi inutili dal punto di vista della organizzazione dei servizi, ma necessari agli impiegati per fare una discreta carriera ». « La larga infiltrazione della politica, attraverso il parlamentarismo, nelle nostre pubbliche amministrazioni, già lamentata dal Minghetti, circa quaranta anni fa, è andata, nell'ultimo ventennio, estendendosi enormemente col decadere delle nostre istituzioni parlamentari, poichè la grande maggioranza dei nostri Deputati spiega un'attività quotidiana presso i Ministri, i Sottosegretari ed i Direttori Generali per la sollecitazione e raccomandazione di affari e vertenze tra Amministrazioni pubbliche e private, trasformandosi così da organi legislativi in organi governanti » (57).

(55) G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bari, 1916, XII.

(56) N. R. NICOLAI, *Burocrazia e funzionarismo*, Roma, 1913, p. 96-99.

(57) E. LOLINI, *Burocrazia*, Roma, 1919, p. 80 ss. Nel senso che occorre un

Una linea coerente, tra i vari motivi della polemica antiburocratica, riuscirà a tirarla la « riforma sociale » che, dopo aver ospitato numerosi articoli sulla questione amministrativa, concentrò, nel 1922-1923, la propria attenzione sul tema, con contributi di Francesco A. Repaci, Donato Bachi, Gino Borgatta, Luca Beltrami, Aristide Contessi, Ludovico Graziani ed altri, su un'ampia gamma di aspetti, dalla questione ferroviaria alle poste, all'organizzazione bellica, a quella marittima, a quella finanziaria.

Il motivo dominante è l'« aumento impressionante della burocrazia », « l'invasione burocratica », l'« eccesso di funzionari », la « dittatura burocratica della vita economica », i ritardi, gli « ostacoli ostruzionistici » e il « potere inibitorio » della burocrazia, la sua cura « nel circondar di mistero il proprio andamento », l'« improduttività economica e sociale del conventualismo funzionaristico », la « piaga dell'invadenza statalistica ».

Tra le cause vengono segnalate la tendenza della stessa burocrazia, frustrata dall'impossibilità di modificare l'apparato amministrativo, a preoccuparsi solo dello stipendio e della carriera e a chiedere ai politici, interessati ad ulteriori interventi statali, aumenti degli organici; nonchè il predominio della burocrazia romana, interessata ad accrescere attribuzioni ed uffici ed a moltiplicare i controlli.

Ma il motivo dominante appare il giolittismo, « sistema di governo impersonato in un uomo, al quale non per nulla l'alta burocrazia dominante ha votata una fedeltà tetragona ad ogni fluttuare di fortuna »; esso è descritto come dilatazione delle funzioni statali, esautoramento progressivo dello Stato, clientelismo amministrativo e parassitismo burocratico (58).

Una testimonianza della presenza di tutti i vari motivi della polemica antiburocratica dell'età giolittiana, dalla critica dello strapotere dell'alta burocrazia alla polemica liberistica, alla diffidenza

governo integro contro il parlamentarismo invadente, G. FORTUNATO, *L'amministrazione pubblica nel Mezzogiorno*, in « Antologia degli scritti », a cura di M. Rossi Doria, Bari, 1968, 69 ss.

(58) Tra i vari scritti, si vedano, in particolare, i due di E. CORBINO su *La burocrazia e il controllo amministrativo nella mentalità burocratica* e quello che conclude l'inchiesta del 1922-'23, di Giuseppe PRATO, *Tirando le somme*, in « La riforma sociale », 1915, p. 928; 1919 p. 275; 1923 p. 97.

per il sindacalismo pubblico, alle lamentele contro il parlamentarismo, alla lotta contro il socialismo di Stato, e contro il giolittismo, può trovarsi nelle molte inchieste parlamentari dell'epoca (59), in cui le opinioni dominanti ebbero larga eco.

b) La *seconda* conclusione che si trae dai dati, riguarda il *periodo posteriore al '40*. Dopo quest'anno, si possono riscontrare due periodi di crescita: quello del periodo bellico (ma solo durante il II conflitto) e quello del ventennio '50-70. A parte il periodo bellico, l'altra variazione va interpretata come segno di una sostanziale stabilità delle dimensioni dell'apparato burocratico; vi è un tasso di crescita meno sostenuto delle altre componenti del sistema amministrativo (nel periodo '48-'69, infatti, solo gli insegnanti crescono più della burocrazia (49%); tutte le altre variazioni in aumento sono inferiori alla crescita della burocrazia (che è del 44%): militari 12%; addetti alle aziende autonome 5%; gli operai diminuiscono, invece, del 53% (ma questa variazione dipende da una loro diversa collocazione istituzionale)); e un aumento della burocrazia: il suo raddoppio, nei ventisette anni dal '48 al '75, si « consuma » quasi tutto nel ventennio '48-'69. Questo è uno dei punti sui quali dovremo tornare più avanti, per esaminare se non si possa riscontrare qui un segno di crescita indotta dall'interno stesso della burocrazia: e tra fattori esterni possono essere segnalati come elementi che potrebbero aver concorso alla crescita suindicata — che, come vedremo subito dopo, non trova una spiegazione nell'aumentata offerta di servizi pubblici, se si esclude la scuola —.

Il primo riguarda il periodo 1948-1953: la « stabilizzazione » di un notevole numero di impiegati utilizzati nel periodo postbellico e assunti senza concorso.

Il secondo, relativo al periodo successivo al 1957: l'adozione, in quell'anno, della legge sull'impiego statale, che riprende e consolida il principio della connessione tra progressione economica e progressione di carriera, che spinge i dipendenti ad allargamenti dei ruoli

(59) Si veda CAMERA DEI DEPUTATI, *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, Roma, 1969; di « elefantiasi burocratica », per lo più in termini moralistici, si continuerà a parlare anche più tardi; ad esempio, G. FISCHER, *I ceti medi*, Milano, 1946, p. 162.

superiori (e, quindi, indirettamente del numero degli addetti) per potersi assicurare aumenti retributivi.

Il terzo, relativo al periodo dal 1962, riguarda la componente politica (il centro-sinistra) che porta a una estensione delle attività statali.

Come prova « esterna », nelle strutture, della crescita possono citarsi le date della creazione dei nuovi ministeri, che stanno intorno alla metà degli anni '40 e alla fine degli anni '50.

Del '44 sono i ministeri dei trasporti e delle poste e telecomunicazioni, del '45 quello del commercio con l'estero, del '46 quello della marina mercantile e quello del bilancio.

Del '56 quello delle partecipazioni statali, del '58 quello della sanità, del '59 quello del turismo e dello spettacolo.

Nel '75, viene creato un'altro ministero, quello dei beni culturali e ambientali.

La maggior parte di questi ministeri non è creato *ex novo*, ma proviene dalla scissione o dallo scorporo di precedenti ministeri. Tuttavia, la creazione di nuovi dicasteri costituisce indubbiamente un fattore di accelerazione della crescita delle strutture e, quindi, delle dimensioni amministrative, specialmente se si considera che, dal '41 al '59, viene creato un numero di ministeri più alto che in ogni altro periodo della storia italiana.

4. *Crescita della « burocrazia » in rapporto alla popolazione attiva nell'amministrazione.*

La tendenza di lungo periodo, di cui si è detto, è confermata dal rapporto della burocrazia con la popolazione attiva in condizione professionale nel ramo della pubblica amministrazione (dati ai censimenti).

Anche in questo caso, si nota una tendenza decrescente, un incremento dovuto forse al secondo periodo bellico e un forte aumento negli anni a noi più vicini.

Questo rapporto, però, mette in luce anche una crescita a cavallo della fine del secolo scorso e per il ventennio iniziale di quello attuale. Anche se i dati vanno presi con estrema cautela, essendo il punto di riferimento i censimenti e non essendo possibile, proprio per il periodo

che interessa (1891-1923), disporre di altri dati, l'incremento del rapporto potrebbe rappresentare il segno di una crescita della burocrazia centrale ad un tasso più elevato di quello delle burocrazie delle amministrazioni locali. Queste ultime, infatti, mentre sono presenti nel dato assunto qui come riferimento, non lo sono nell'altro, che riguarda solo l'amministrazione centrale.

Ciò corrisponde a una tendenza nota del periodo giolittiano, di relativo accentramento amministrativo, sia nel senso di maggior controllo degli enti locali, sia nel senso di una accentuata crescita di nuovi servizi pubblici resi dall'apparato centrale.

5. *Evoluzione delle varie categorie di dipendenti pubblici nelle loro interrelazioni.*

Se si passa ad esaminare l'evoluzione delle varie componenti nelle reciproche interrelazioni, si può subito notare che i dati raccolti presentano alcune variazioni, spiegabili in modi diversi, dell'andamento della burocrazia. Così:

— al momento dell'unificazione, il numero dei dipendenti civili appare piuttosto alto perchè rappresenta il quadro direttivo degli apparati di otto stati; così pure, è alto il numero dei dipendenti complessivi;

— già nel primo anno per il quale si dispone di dati, 1876, però, appaiono i frutti di una razionalizzazione perchè i dipendenti sono scesi da circa 60 mila a circa 20 mila (meno del doppio, però, del regno di Sardegna preso da solo);

— nell'ultima parte del secolo, il personale si raddoppia, ma non per la crescita degli impiegati civili — che rimangono sostanzialmente stabili — ma piuttosto per il raddoppio degli insegnanti e perchè i militari di carriera giungono più che a triplicarsi;

— vi è poi il grande balzo dell'età giolittiana, rappresentato dal triplicarsi del personale totale nel 1910: ma esso è dovuto, innanzitutto, ai nuovi servizi acquisiti alla collettività: ferrovie (1905) e telefoni (1907); in secondo luogo, alla crescita del personale avventizio e straordinario; in terzo luogo, alla crescita degli insegnanti;

infine, dalla crescita (del 40%) della burocrazia rispetto a un ventennio prima. A sua volta, questo incremento si verifica principalmente nei ministeri dell'Interno (rafforzato da Giolitti, che lo usò come principale strumento di governo), delle finanze (in relazione agli accresciuti bisogni di entrate) e delle poste (è un altro servizio pubblico che viene rafforzato). Per fare un esempio, si pensi alle accresciute esigenze di personale create dagli allargamenti del suffragio (che saranno, poi, in termini più ampi, alla origine dell'aumentata domanda dei servizi pubblici).

— l'assenza di dati tra il 1910 e il 1923 non consente di valutare gli effetti della grande guerra; tuttavia, la stessa circostanza che i dipendenti statali dopo 13 anni siano aumentati di un 40% mostra che essa ha avuto conseguenze notevoli: in particolare, raddoppiano i militari di carriera e i dipendenti delle aziende autonome (mentre, al contrario, diminuiscono gli insegnanti e gli operai);

— i dati relativi agli anni 1923 e 1924 sono rilevati con altri criteri (includono i soli impiegati civili di ruolo, che rappresentano peraltro una cifra superiore a quella degli anni precedenti) ma tutto il periodo dal 1923 fino al 1932 è dominato dalla «razionalizzazione» De Stefani, che portò a un decremento del 30% degli impiegati civili e a una diminuzione degli operai; gli insegnanti restarono stabili e crebbero solo i militari e gli addetti delle aziende autonome (del 20% ciascuno); non va dimenticata neppure l'influenza del cosiddetto liberismo del primo fascismo, che passa il servizio telefonico e il relativo personale ai privati, nè la circostanza che, nei primi anni del fascismo, «una vera e propria epurazione politica avvenne nell'apparato dello Stato con l'esonero «per scarso rendimento»... di 65.274 dipendenti dello Stato, a tutto il 30 aprile 1924, tra i quali la punta più alta era costituita da 46.566 ferrovieri», cioè la categoria più attiva sindacalmente (60);

— i dati relativi agli anni successivi al 1932 si spiegano principalmente con la crescita (del 30%) degli insegnanti (derivante dalla

(60) E. RAGIONIERI, *Storia politica e sociale*, in «Storia d'Italia», IV, 3, Torino, p. 2125.

« statizzazione » della scuola elementare); e con la crescita — dovuta a cause belliche — dei militari di carriera (aumentati del 70%); ma aumentano anche gli operai (del 70%), gli impiegati civili (del 50%), e gli addetti delle aziende autonome (del 20%), probabilmente a causa dell'estendersi dell'intervento statale conseguente alla grande crisi. Infine, va ricordato che l'aumento che si rileva nel '32 è causato anche dall'inclusione del personale proveniente dal cessato regime (Austria-Ungheria) e di quello in servizio nelle colonie.

Tuttavia, la « crescita » più vistosa (e improvvisa) è quella degli insegnanti, che passano dai 12.540 del 1931 ai 112.714 del 1932 (e poi crescono progressivamente). Tuttavia, questa crescita è fittizia: come avrebbe, d'altra parte, potuto il sistema amministrativo accollarsi un numero così alto di dipendenti da un anno all'altro? La verità è che si tratta di insegnanti che erano già alle dipendenze degli enti locali e passarono, col 1932, al servizio dello Stato: la spiegazione dell'aumento va, quindi, cercata soltanto nell'accentramento amministrativo.

Questo esame fa sorgere qualche dubbio, quindi, sull'opinione — accennata qui e lì e ora ripresa e sviluppata da V. Castronovo (61) — per cui nella prima fase del fascismo vi fu un « aumento considerevole del pubblico impiego ». Secondo Castronovo questo aumento fu « il risultato di un allargamento dall'alto delle istituzioni di controllo » della dittatura che tentava di « estendere l'adesione e il consenso alla nuova classe di governo » attraverso la « mediazione di una serie di aspirazioni e di interessi corporativi di frange della piccola borghesia altrimenti inquiete e insoddisfatte ». Non mancarono di agire, secondo Castronovo, altre componenti come la « normalizzazione delle gestioni di guerra » e la « domanda di nuovi compiti da parte dello Stato ». Queste valutazioni sembrano piuttosto riferirsi al periodo successivo al forte aumento degli insegnanti (al quale pure le riferisce il Castronovo) per lo Stato e, principalmente, al sistema degli enti (62).

(61) *Fascismo e classi sociali*, in N. TRANFAGLIA (a cura di), *Fascismo e capitalismo*, Milano, 1976, p. 121 ss. e p. 113 nel quale si veda, per un giudizio, il saggio di G. QUAZZA, p. 58.

(62) G. QUAZZA, di recente in *Resistenza e storia d'Italia*, Milano, 1976, p. 85

Il passaggio di tutte le scuole elementari dai comuni allo Stato avvenne col r.d. 1 luglio 1933 n. 786 (la legge Daneo-Credaro del 1911 aveva già avocato allo Stato le scuole dei comuni capoluogo): « il passaggio allo Stato delle scuole elementari gestite dai comuni autonomi e lo sviluppo dell'istruzione tecnica avevano molto congestionato i servizi dei provveditorati », che, nel 1936, furono ricostituiti in tutti i capoluoghi di provincia (63);

— i dati relativi al 1946 si spiegano con il forte decremento dei militari di carriera, conseguente alla fine del periodo bellico; nello stesso modo, può forse spiegarsi la diminuzione degli operai;

— dal 1948 al 1975, il personale giunge quasi a raddoppiarsi; il fenomeno non riguarda tanto le aziende autonome, il cui personale aumenta di circa 1/4, quando i ministeri, il cui personale si raddoppia. In particolare, nell'ambito dei ministeri, nei 27 anni;

— gli impiegati civili crescono stabilmente fino a raddoppiarsi alla fine del periodo;

— gli insegnanti aumentano del 70% (con un incremento non sempre stabile);

— i militari di carriera (la metà di questi è costituita dalle forze di polizia) raggiungono dopo qualche anno un incremento del 15% e poi rimangono stabili;

— gli operai si dimezzano (non per diminuzione del numero, ma per passaggio in categorie superiori).

In un saggio sulla consistenza dei dipendenti pubblici, G. Cioffi ha osservato: « il numero dei salariati è andato costantemente diminuendo nel corso degli anni dal 1950 al 1969: da 90.693 unità siamo scesi a 52.956. Ciò è stato quasi interamente determinato dal passaggio di questi dipendenti nella categoria degli impiegati non di ruolo. Il numero dei militari si è mantenuto sostanzialmente stabile:

ha sottolineato la validità delle osservazioni di Castronovo, pur osservando che « i dati sono stranamente ancora incerti ».

(63) L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della pubblica istruzione in Italia*, Milano, 1971, p. 39-40.

nel 1953 ammontavano a 307.807 e nel 1969 risultavano ancora 312.628. L'incidenza di questa classe sulla consistenza totale dei dipendenti è andata solo in questi ultimi anni diminuendo, rimanendo pur sempre su valori elevati. Fino al 1960 il numero dei militari rappresentava circa un terzo del numero totale dei dipendenti; questa percentuale si è poi progressivamente ridotta per costituire dal 1966 in poi circa un quarto del totale. I dipendenti civili di ruolo dal 1953 al 1969 si sono più che raddoppiati, ma gli impiegati che compongono questa categoria hanno assunto un diverso andamento: significativo è stato l'aumento dei primi, da 104.617 nel 1953, siamo passati a 252.898 nel 1969 con un aumento del 150% circa; più contenuto è stato quello degli insegnanti che nel periodo considerato sono aumentati del 90%. Decisamente contrario è risultato il comportamento della consistenza degli insegnanti ed impiegati delle categorie non di ruolo e non vincolati; negli anni 1960-1963 gli insegnanti non di ruolo hanno raggiunto valori considerevoli per poi ridiscendere bruscamente ai livelli degli anni precedenti (nel 1953 erano 87.576, nel 1962, 156.951 e nel 1964, 68.253) e gli impiegati, che rappresentano solo un quarto della consistenza totale della categoria, sono andati progressivamente diminuendo: da 54.808 unità nel 1953 sono scesi a 43.227 nel 1969, presentando negli anni 1961-1963 una ulteriore diminuzione. Appare quindi evidente che il cospicuo fabbisogno di insegnanti determinatosi con l'istituzione della scuola dell'obbligo fu colmato solo in misura minima con l'assunzione di insegnanti di ruolo e soprattutto invece con personale non di ruolo prima, e non vincolato poi (questi ultimi infatti cominciano ad aumentare in modo considerevole nel 1964) » (64).

Nel secondo dopoguerra, dunque, « l'aumento del personale dello Stato è dovuto quasi integralmente all'espansione tumultuosa dell'istruzione pubblica » (65). « Ci si trova (infatti) di fronte ad una eccezionale crescita del personale impiegatizio del ministero della pubblica istruzione, parallela al massiccio aumento del personale insegnante ». Quest'ultimo, « dal luglio 1958 al gennaio 1965 è aumentato

(64) G. CIOFFI, *Il monte salari e la consistenza dei dipendenti dello Stato*, in « Riv. int. sc. soc. », 1973, fasc. VI, p. 597-598.

(65) ISPE, *Andamento e struttura dell'impiego dell'amministrazione statale (1953-1965)*, 1967, non pubbl., p. 51.

del 50,2%; il personale impiegatizio che opera nella scuola, per lo stesso periodo è aumentato del 153%; in cifre assolute, gli insegnanti si sono incrementati di 166.616 unità, il personale impiegatizio del ministero della pubblica istruzione di 46.853 unità, sempre per lo stesso periodo » (66).

Nello stesso studio, viene analizzata anche la composizione della crescita della categoria degli insegnanti. Ora, nel periodo si osserva una sostanziale saturazione del livello degli insegnanti elementari, e un forte incremento di quelli medi, specie a cavallo della creazione della media dell'obbligo (1962). Questo processo avviene in un modo che sarà analizzato più avanti: con massicce immissioni di personale senza concorso, nella posizione di fuori ruolo; con il successivo passaggio di questo personale, sempre senza concorso, nei ruoli.

Questo giudizio sullo sviluppo della amministrazione è stato ribadito, con riferimento agli ultimi cinque anni, da Luigi Frey (67). Questi osserva che « l'aumento del personale della pubblica istruzione, ed in particolare degli insegnanti, ... appare il fatto di maggior rilievo e dominante la dinamica degli occupati nel pubblico impiego negli ultimi cinque anni ». « Se si tolgono gli insegnanti e gli impiegati civili coinvolti nell'istruzione, l'aumento di occupazione nella pubblica amministrazione centrale negli ultimi cinque anni appare molto modesto ».

Una interessante conferma viene anche dal « libro bianco sulla gestione del personale insegnante » dell'ufficio studi del ministero della pubblica istruzione (68) nel quale si rileva che circa il 30% degli insegnanti (175.000 unità) è entrato nel periodo '67-'68-'72-'73: di questi i laureati sono 125 mila (insegnanti secondari, esclusi i maestri elementari, dei quali pure molti entrano con la laurea). In tal modo, l'insegnamento avrebbe assorbito molto più della metà dei nuovi laureati del periodo 1966-'67-'71.

La quota della burocrazia, in senso stretto, sulla pubblica amministrazione, quindi, non presenta forti variazioni, per cui non si può

(66) ISPE, op. cit., p. 36.

(67) *L'occupazione nella pubblica amministrazione in Italia*, in « Tendenze dell'occupazione », settembre, 1976, n. 7, p. 3 e 5.

(68) Roma, 1976, p. 11-13.

dire che vi sia stato un accentuato processo di burocratizzazione in Italia.

L'andamento delle varie categorie, nelle relazioni tra di loro, sembra dimostrare che gli aumenti della burocrazia in senso stretto sono in funzione degli incrementi delle altre categorie di personale, le cui variazioni in aumento sono in funzione dei servizi resi alla collettività (*output*) e dei periodi bellici (anch'essi, e in particolare quello '15-'18, rappresentano una forte spinta all'*output*). In particolare, gli aumenti significativi della burocrazia trovano quasi tutti una spiegazione in questa maniera: quello tra fine secolo e primo decennio del secolo, per l'aumento della istruzione e dei servizi ferroviari e telefonici; quello tra 1910 e 1923 con la guerra; quello tra il '30 e il '40 sia con l'aumento registrato nella scuola e nell'intervento statale, sia con le necessità della preparazione bellica; quello del venticinquennio postbellico — sia pur con le riserve già fatte e sulle quali torneremo — con il forte incremento dei servizi (scuola).

Naturalmente, questo discorso e la relazione stabilita tra personale « rappresentativo » dell'*output* amministrativo e burocrazia, vanno presi come indicativi. Nel senso che un'incremento del personale del primo tipo indica una *generale* crescita di servizi resi e non solo quella rappresentata dai servizi resi da quel tipo di personale. È evidente che più accurate conferme a questo discorso possono venire da un'analisi dell'andamento delle varie categorie *per ministero*.

In prima approssimazione, comunque, va rilevato che paiono più spiegabili gli aumenti del periodo giolittiano (perchè si giustificano con l'incremento o l'acquisizione alla mano pubblica di una ampia gamma di servizi pubblici) e quelli dei due periodi bellici (perchè tutto l'apparato amministrativo è mobilitato dalla guerra), mentre il raddoppio della burocrazia del venticinquennio postbellico trova un punto di riferimento nel solo aumento del servizio scolastico. Vero è che gli impiegati civili del ministero della pubblica istruzione erano nel 1948 solo il 15% degli attuali. Tuttavia, questo aumento non spiega incrementi generalizzati così forti nella categoria.

Ma passiamo ora a un esame settoriale.

6. *Evoluzione delle varie categorie di dipendenti pubblici per ministeri.*

Orbene, come si è già rilevato, è complesso e forse impossibile fare un esame per categorie e per ministeri per il periodo antecedente al 1923. Non si può, quindi, per ora, tentare di spiegare la crescita della burocrazia rispetto al totale degli addetti alla pubblica amministrazione nel periodo 1891-1932. Si può, invece, e molto accuratamente, esaminare la crescita settoriale (per ministeri) del periodo '48-'75.

Ora, vi sono alcuni ministeri che rimangono sostanzialmente stabili (ad es., commercio con l'estero); altri apparati che vedono diminuire la propria burocrazia, sia pure in modo non costante (come Presidenza del Consiglio e Interno), oppure non solo in modo non costante, ma anche con una certa incidenza dell'esodo dopo il '72 (esempio: industria, commercio e artigianato), oppure con una diminuzione fortemente accentuata negli anni finali da un ulteriore fattore, come la regionalizzazione (è il caso del ministero dei lavori pubblici); altri (difesa) che, pur essendo cresciuti del 6,50% fino al '72, diminuiscono nel '75 rispetto al '48.

Il numero dei dipendenti al '48 e al '75 negli altri ministeri è indicato nel prospetto seguente:

Ministeri	1948	1975
pubblica istruzione	19.500	130.889
trasporti	1.123	4.053
lavoro	4.952	15.131
grazia e giustizia	5.762	13.204
agricoltura e foreste	3.841	4.604
tesoro	8.786	14.953
esteri	3.425	4.402
finanze	39.359	48.916

Va osservato, però, che il ministero dell'agricoltura e foreste aveva raggiunto nel 1971, 10.309 impiegati; successivamente, con l'istituzione delle regioni, si ha una diminuzione notevole.

Infine, va osservato che i dati al '75 non sono influenzati dall'esodo, per i ministeri della pubblica istruzione, di grazia e giustizia e per gli esteri, mentre lo sono per i ministeri dei trasporti, del lavoro, del tesoro e delle finanze.

Gli incrementi registrati, escludendo quelli di minore interesse, possono ricondursi a due categorie di apparati. Innanzitutto, a quelli che erogano servizi: insegnamento, tutela del lavoro, sviluppo dell'agricoltura, giustizia. In secondo luogo, a quelli « strumentali »: in particolare, finanza e tesoro.

Potrebbe colpire la diminuzione della burocrazia del ministero dell'industria, se non si sapesse che questo è preposto a funzioni, tutto sommato, minori — se comparate a quelle del tesoro per l'industria privata e a quelle delle partecipazioni statali per l'industria pubblica.

Sarebbe interessante, naturalmente, confrontare gli incrementi indicati con l'aumento dei servizi resi da ciascun ministero. Nella impossibilità di farlo, si può tentare qui di fare un raffronto con alcuni indici che possono ritenersi significativi dell'attività richiesta (o svolta) dai singoli apparati. Ci limiteremo ai settori della scuola e dei tributi. La crescita del servizio educativo è stata particolarmente intensa nel periodo '48-'75, come è dimostrato dai dati allegati, e in particolare da quelli dell'istruzione secondaria, dove si nota che la scolarizzazione in poco più di un venticinquennio è aumentata di 4/5.

Per il ministero delle finanze, sono significativi (anche se in maniera indiretta) i dati sulle dichiarazioni utili ai fini dell'imposta complementare (« Vanoni » e, dopo il '73, « condono »), che passano da 1.137.533 nel 1951 a 2.046.607 nel 1971, a 5.678.378 nel 1975 con un incremento, rispettivamente, del 44,42% e del 79,97% (mentre, nel periodo '51-'75, la popolazione aumentava solo del 15,56%) (69).

7. *La polemica antiburocratica nel secondo dopoguerra e i suoi motivi. Assenza di dati sul personale degli enti pubblici.*

Anche nel secondo dopoguerra si svolge una polemica antiburocratica sia pure in sordina rispetto a quella dell'età giolittiana.

(69) Si veda ISTAT, *Annuari*, ai vari anni.

C'è chi si limita ad osservare che « l'espansione del pubblico impiego è stato uno dei modi che di fatto sono stati impiegati per alleviare la disoccupazione, specie meridionale, una sorta di attività sostitutiva dell'investimento diretto ... È cosa nota, anche se su questo punto mancano statistiche precise, che la grande maggioranza dei pubblici funzionari proviene dalle regioni meridionali » (70).

Altri danno un'interpretazione più « politica »: la espansione burocratica sarebbe avvenuta per venire incontro alle esigenze della dirigenza politica o per soddisfare aspettative di corpo oppure per introdurre un elemento di « pace sociale » in un mercato del lavoro intellettuale potenziale oppositore della classe dirigente.

Non è mancato chi ha tentato di distinguere tra l'« inflazione degli organici » statali e quella degli enti parastatali e locali, sostenendo che nel primo caso non si può parlare di « gonfiamento della burocrazia », perchè, anzi, vi sono ruoli scoperti. Sarebbe, inoltre, necessario distinguere anche tra « dilatazione patologica degli organici » al livello più elevato, specie nelle sedi centrali, e nelle restanti carriere. Nel primo caso, l'inflazione degli organici sarebbe dovuta alla creazione di nuovi uffici per far avanzare i funzionari oppure per consentire ai politici di porre ai vertici della pubblica amministrazione uomini di loro fiducia. Nel secondo caso, invece, « l'inflazione dei pubblici dipendenti esprime l'altra faccia della disoccupazione » (71).

Ora, non si può negare che dal '51 al '69 « nel settore dei servizi si siano in qualche misura presentati fenomeni di occupazione residuale, cioè nel periodo considerato il terziario abbia assorbito, a bassi livelli di produttività, una parte dell'eccesso di forza lavoro extra agricola » (72). Tuttavia, i dati dimostrano che occorre esser cauti nel tirare conclusioni: chi vuol giudicare « il progresso della buro-

(70) A. GRAZIANI, Introduzione a *L'economia italiana 1945-1970*, Bologna, 1972, p. 50; osserva che « il principale servizio offerto dallo Stato nel secondo dopoguerra, in Italia, è quello dell'impiego » R. ROMANELLI, *Apparati statali, ceti burocratici e modo di governo*, in AA.VV., *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Torino, 1976, p. 186.

(71) V. GANDOLFI, *Riforma della pubblica amministrazione e azione sindacale*, in « Econ. e pol. ind. », 1974, n. 7-8, p. 114-116.

(72) G. LANCIOTTI, *Occupazione e produttività nel settore dei servizi*, in Banca d'Italia, *Contributi alla ricerca economica*, 1971, dicembre, p. 180; ma senza dati che possano convalidare tale conclusione per la amministrazione in modo specifico.

crazia di Stato in Italia» non deve prescindere dalla circostanza «che quel progresso è sostanzialmente dovuto ai servizi diffusi, grazie ai quali l'opera civilizzatrice dello Stato si è più avvicinata alle popolazioni dei minori centri» (73).

È probabile che, come all'epoca giolittiana, la polemica antiburocratica odierna abbia diverse componenti, delle quali quella che riguarda in senso stretto la crescita del personale amministrativo potrebbe non essere neppure quella più importante. Come agli inizi del secolo, l'espansione amministrativa si accompagna oggi ad una estensione dell'area pubblica e ad una maggiore offerta di servizi pubblici alla collettività; ad una accentuata sindacalizzazione del personale dell'amministrazione (basti dire che intorno al 1910 le associazioni sindacali dei pubblici dipendenti raccoglievano intorno alla metà degli impiegati, con punte fino al 60%, e che, nel 1972, risultavano sindacalizzati quasi l'80% dei dipendenti pubblici); ad un mutamento generale della situazione politica. Non c'è dubbio, inoltre, che, nell'uno e nell'altro periodo, l'espansione amministrativa portò a un aumento delle spese e alla ricerca di nuove entrate a mezzo dell'imposizione fiscale.

Un ultimo elemento che caratterizza le due epoche è un rigoglio neoliberalistico, frutto della rottura tra gli indirizzi politici prevalenti (di tipo espansionistico, ma accompagnati dai due fenomeni laterali tipicamente italiani del parassitismo e del clientelismo) e la cultura (per lo più attratta dai due aspetti laterali indicati, piuttosto che dagli aspetti centrali dei nuovi sviluppi).

Va aggiunto, peraltro, che manca una quantificazione della evoluzione nel dopoguerra di una variabile che è forse importante per spiegare la crescita della burocrazia: la crescita del sistema degli enti, sui quali lo Stato esercita un controllo.

Questa carenza di dati sui dipendenti di enti e società pubbliche diversi dallo Stato è la lacuna maggiore di un'analisi del sistema amministrativo.

(73) R. BENINI, *La burocrazia di Stato in Italia dal 1859 al 1891*, in «La riforma sociale», 1895, p. 347; il Benini distingueva i servizi amministrativi in periferici (ad es. le dogane), diffusi (ad es. l'istruzione e le poste) e centrali.

Una stima del personale degli enti (territoriali e nazionali) e delle società dipendenti consente oggi di aggiungere ai circa 2 milioni di dipendenti statali altri 2 milioni e duecentomila persone. Mancano dati per epoche intermedie, mentre per gli anni dopo l'unità soccorrono i dati della relazione Brin (74) che valuta in questo modo il complesso delle persone legate all'amministrazione, compresi straordinari e agenti esecutivi (al 1877):

— Stato	95.552
— Province	2.655
— Comuni	35.065
— Opere pie, congregazioni di carità e monti frumentari . . .	6.657
— Società ferroviarie di navigazione, istituti di credito fondiario, banche di emissione, regia tabacchi, regia per la vendita dei beni demaniali	11.218
	<hr/>
	151.147

8. Evoluzione della «burocrazia» in rapporto alla popolazione.

Lo stesso discorso fatto prima può ripetersi se, tralasciando le categorie degli insegnanti, dei militari, ecc. e l'insieme degli occupati delle aziende autonome e degli enti pubblici e limitandosi, quindi, alla sola *burocrazia*, come sopra definita, la si raffronta alla popolazione residente e alla sua evoluzione.

In proposito può notarsi:

— la quota è stata sempre in limiti piuttosto bassi, raggiungendo al massimo lo 0,50% della popolazione;

— la tanto lamentata «elefantiasi burocratica» dell'età giolittiana non rappresenta un periodo di accentuata burocratizzazione: nel trentacinquennio 1891-1925 vi è solo un aumento dello 0,05%;

— la «razionalizzazione» De Stefani produce i suoi effetti fino al 1931 (con una diminuzione, dal '25 al '31, dello 0,009%);

— gli incrementi che colpiscono maggiormente sono quelli — progressivi — dei due periodi 1931-1946 (0,150%) e 1946-1975 (0,200%).

(74) 17 nov. 1879, A. P. CAMERA, *Documenti*, leg. XIII, n. 190 A, p. 136.

In questi due periodi lunghi si iscrivono fasi brevi che trovano spiegazioni varie, che sono qui di seguito accennate;

— l'impegno bellico sembra aver notevolmente influito sulla crescita, particolarmente accentuata, dal 1936 al 1948; la liberalizzazione post-bellica sulla decrescita da quella data al 1951;

— l'ulteriore crescita dal 1952 al 1973 potrebbe trovare spiegazioni sia nell'accresciuta necessità di governo dell'amministrazione per l'aumento dei servizi pubblici, sia nelle esigenze proprie del corpo burocratico;

— le due brevi fasi di decrescita (1928-1934, 1949-1952) trovano una spiegazione in una pluralità di cause: la crisi mondiale e la « razionalizzazione » De Stefani nel primo caso, le difficoltà della ricostruzione e la necessità di smobilitazione nel secondo caso; in ambedue i casi, l'accentuato ricorso ad enti pubblici come sostituti della burocrazia, ecc.;

— rimane, tuttavia, la tendenza a una crescita senza precedenti dei due « periodi » lunghi. Ora, mentre il primo trova maggiori spiegazioni nella situazione economica e nella preparazione della guerra, il secondo sembra confermare le ipotesi già avanzate di una crescita burocratica staccata dalla « domanda di servizi ».

È il momento di tirare le conclusioni su questo argomento.

Innanzitutto, dal punto di vista dell'appartenenza ai vari corpi, può essere interessante notare che l'amministrazione *tradizionale* (quella statale, degli enti pubblici nazionali non economici e degli enti territoriali) e quella *nuova* (settore pubblico industriale, servizi pubblici gestiti in forma privatistica, credito) sono giunte ormai quasi a eguagliarsi come numero di addetti (si vedano le tabelle dell'appendice statistica). Però, il secondo gruppo di amministrazioni ha un alto numero di dipendenti-operai (questo è prevalente), mentre, nel primo, v'è una cospicua presenza di « burocrati » (nel significato dato prima a questa espressione).

Da quanto si è finora potuto esaminare, almeno dal punto di vista delle dimensioni, si può concludere che una crescita della amministrazione si è avuta specialmente nei servizi pubblici e in particolare nella scuola e nel sistema degli enti che sono a loro volta di erogazione

di servizi o di gestione di imprese (ma di quelli nazionali a preferenza di quelli locali); l'incremento delle dimensioni non appare causato da pressioni del corpo burocratico, quanto dalla crescente domanda di servizi (con l'eccezione, però, del periodo del secondo dopoguerra).

Se queste sono le conclusioni dell'analisi degli aumenti relativi delle varie categorie di dipendenti, va pure aggiunto che l'esame delle cifre in assoluto mostra una forte rigidità dell'impiego pubblico. Sono, in altre parole, rari i casi di diminuzione del numero dei dipendenti o per riduzione delle funzioni statali o per l'introduzione di procedure abbreviate o per la meccanizzazione o l'automazione di talune attività. Ciò, d'altra parte, corrisponde alle caratteristiche di « semistabilità » oramai assunte dal pubblico impiego e all'assenza di mobilità che si registra nell'amministrazione.

Quindi è in questo senso limitato, di mancato smantellamento delle strutture improduttive, non nel senso più ampio di una ipertrofia generale del sistema amministrativo, che si può parlare di « elefantiasi ». Questo tipo particolare di elefantiasi, per cui il nuovo si aggiunge al vecchio e questo non scompare, è difficilmente « misurabile » perchè richiederebbe difficili analisi settoriali (75).

(75) E. MALFATTI, in uno studio previsivo sui dipendenti pubblici al 1985, è giunta alle seguenti conclusioni: « nell'arco di tempo che va dal 1951 al 1968, il personale della Pubblica Amministrazione, intesa nella sua accezione più vasta — Stato, regioni, province, comuni ed altri enti pubblici locali e centrali di interesse generale, di assistenza e previdenza sociale, di sanità pubblica, ecc. — è aumentato di 730 mila unità, raggiungendo, nel 1968, il totale complessivo di circa due milioni di occupati, corrispondente al 10% delle forze di lavoro presenti nel Paese e ad un numero medio di 37,2 dipendenti pubblici per mille abitanti. Al 1985, tale personale ammonterebbe a 2,9 milioni di unità, equivalenti ad uno *standard* di 49 dipendenti pubblici per mille abitanti. In termini dinamici si avrebbe un tasso di incremento annuo del 2,3% contro il 2,7% verificatosi in passato. I 942 mila nuovi occupati sarebbero ripartiti per il 44% nei servizi dell'istruzione, per il 29% in quelli della sicurezza sociale, per il 22% nelle attività di interesse generale, per il 4% nella difesa e per l'1% nella giustizia. Il cospicuo incremento del personale insegnante trova la sua giustificazione nelle ipotesi assunte sull'ulteriore sviluppo dei tassi di scolarità ai vari livelli d'istruzione, sulla maggiore affluenza degli iscritti alle scuole statali nonché sull'ulteriore riduzione del numero medio di alunni per insegnante e per classe, soprattutto nelle zone di immigrazione, dove tale rapporto è ancora molto elevato. Un'aliquota di rilievo dei nuovi occupati è fornita dalla sicurezza sociale. Ciò è da collegarsi con la istituzione delle unità sanitarie locali e con l'ulteriore incremento dei posti-letto ospedalieri in rapporto alla popolazione, previsti dalla riforma sani-

9. Elementi per confronti internazionali.

I confronti internazionali, in questa materia, vanno compiuti con estrema cautela per la scarsa omogeneità dei dati di base.

Conviene, quindi, limitarsi a una comparazione ristretta alla sola burocrazia in senso stretto e con un paese che abbia una popolazione numericamente simile a quella italiana.

Ora, l'Italia, su una popolazione di 54 milioni e mezzo al 1971, aveva 282.585 dipendenti civili (dei soli ministeri, escluse le aziende autonome), dei quali appartenevano alla carriera direttiva 33.627 unità (i dati relativi ai dipendenti dello Stato risalgono al 1974): peraltro, la relazione sullo stato della pubblica amministrazione parla di circa 40.000 dipendenti dei quadri direttivi, forse perchè include

Il terzo apporto per ordine di importanza verrebbe dato dalle attività di interesse generale. La nuova occupazione in tale settore sarebbe integralmente assorbita dalle amministrazioni territoriali in considerazione dell'avvento delle regioni a statuto ordinario e delle prospettive di decentramento amministrativo nell'ambito stesso delle regioni. L'amministrazione centrale, invece, dovrebbe mantenersi sui livelli di occupazione raggiunti nel 1968, data anche la dichiarata volontà dei competenti organi di limitare le nuove assunzioni. Il contributo della Difesa, previsto nella misura di 35 mila nuove unità, sarebbe rivolto all'esclusivo servizio di sicurezza interna del paese sulla base delle ipotesi assunte in riferimento alla criminalità. Il personale addetto alla sicurezza esterna si manterrebbe invece sui livelli raggiunti nel 1968. La partecipazione della amministrazione della giustizia, con 14 mila nuovi dipendenti, sarebbe costituita in prevalenza da personale ausiliario dei magistrati (cancellieri, segretari, dattilografi, ecc.) in considerazione delle attuali carenze in tali organici. Nel Mezzogiorno, il fabbisogno complessivo di occupati nella P.A. al 1985 sarebbe di circa un milione di unità, con un incremento di 337 mila unità rispetto al 1968, pari ad un terzo del corrispondente totale nazionale. L'apporto delle varie funzioni sarebbe, in termini relativi, pressochè analogo a quello previsto per l'intero paese. Il personale nei servizi di sicurezza sociale dovrebbe registrare il tasso di sviluppo (44%) più elevato rispetto alle altre componenti di dipendenti pubblici ed anche rispetto al corrispondente tasso medio nazionale (3,0%). Si valuta che gli aumenti più rilevanti saranno realizzati nelle regioni, dove detti servizi si presentano gravemente carenti e cioè in Basilicata ed in Calabria. Il personale al servizio dell'insegnamento invece si svilupperebbe ad un tasso del 2,9% inferiore al corrispondente tasso medio nazionale (3,2%). Tale circostanza è da mettere in relazione al duplice fatto che la popolazione in età scolastica nel Mezzogiorno dovrebbe registrare aumenti nel complesso molto modesti rispetto alle altre parti del paese e che, nel periodo 1963-68, si è già esaurita la fase espansiva del personale insegnante connessa all'elevamento dell'obbligo scolastico». (E. MALFATTI, *Stime sulla dimensione del pubblico impiego in Italia*, SVIMEZ, 1973, p. 92-95).

anche quelli non di ruolo, che però dovrebbero avere scarsa incidenza a questo livello. In Inghilterra, invece, su una popolazione, calcolata al censimento del 1966, di 54 milioni, i dipendenti civili dei ministeri, escluse le poste, ammontavano a 471.600 dipendenti, dei quali solo 2.700 appartenevano alla « administrative class ».

Si vede, quindi, chiaramente che, mentre in Italia i ruoli direttivi includono ben il 12% dell'insieme dei dipendenti civili dei ministeri, in Inghilterra includono soltanto lo 0,57% dei dipendenti.

Anche se il paragone tra l'Italia e l'Inghilterra venisse compiuto limitando l'analisi, per l'Italia, ai soli dirigenti, si potrebbe constatare che il numero è più alto di quello inglese di circa 3 volte.

La comparazione appena fatta tra Italia ed Inghilterra consente di rilevare una differenza fondamentale: che, a parità di popolazione, la struttura dell'amministrazione inglese è costituita da una piramide che ha una base molto più larga di quella italiana, ma un vertice molto più stretto. Ne derivano, almeno per l'Italia, almeno due conseguenze importanti: da una parte una caratteristica meno « elitistica » dell'amministrazione, che appare più livellata, e in questo senso si potrebbe forse dire anche più democratica; dall'altra, però, in senso negativo, una amministrazione il cui governo è reso molto complesso da un vertice troppo ampio e i cui indirizzi quindi sono difficilmente coordinabili.

Anche se si estende la comparazione a un paese come gli Stati Uniti, bisogna riconoscere che l'Italia è meno « burocratizzata ». Mentre, infatti, nel '75, i dipendenti pubblici civili hanno raggiunto negli Stati Uniti il 7,1% degli abitanti (76), in Italia non hanno superato il 4%. Ed anche se si volesse aggiungere al totale addetti civili il complesso dei dipendenti delle imprese pubbliche (ciò che non appare corretto, poichè questi sono costituiti in larghissima prevalenza da operai), si giungerebbe a una cifra inferiore, di circa 6,60%.

(76) Per questo dato e interessanti considerazioni sullo sviluppo storico comparativo dell'impiego federale e di quello statale e locale, si veda D. S. CLARK, *Cronache dagli Stati Uniti: la crescita della pubblica amministrazione*, in « Economia pubblica », 1976, giugno, p. 251.

III. GEOGRAFIA DELLA BUROCRAZIA: LA MERIDIONALIZZAZIONE DELLA ELITE AMMINISTRATIVA

1. *Predominio piemontese nell'800: i dati relativi ai ministeri della pubblica istruzione, dell'interno e della difesa. La diffusione dell'opinione che la burocrazia fosse dominata dai meridionali e gli studi del Nitti.*

Uno dei profili di maggiore interesse nell'analisi del sistema amministrativo italiano è quello relativo all'origine geografica della burocrazia. Si incontrano qui alcuni dei nodi maggiori della storia italiana: « piemontesismo » e prevalenza del Nord; insufficiente sviluppo del Sud e « meridionalizzazione » della burocrazia; polemica antiburocratica e conflitto Nord-Sud; cultura contadina e atteggiamento diffidente rispetto all'innovazione e all'« industrialismo ».

Si tocca, insomma, con mano, la possibilità di « riportare » la storia amministrativa nell'alveo che le è proprio, quello della storia generale del paese.

a) La burocrazia della nuova Italia, per gli osservatori dell'epoca, era « formata di tre elementi diversi. Vi erano gli impiegati dei vecchi governi, i liberali d'ogni colore delle nuove province, e finalmente i piemontesi » (1).

Ancora prima, Carlo Boncompagni di Mombello, nel discorso pronunciato alla Camera dei Deputati il 9 novembre 1864, doveva registrare la lagnanza relativa all'« autorità connessa agli impiegati piemontesi », che però difendeva perchè provenivano da una scuola migliore di tutte le altre d'Italia.

(1) P. VILLARI, *Saggi di storia, di critica e di politica, nuovamente raccolti e rivediti dall'autore*, Firenze, 1868, p. 392.

Ma qual'era il peso rispettivo delle varie componenti?

Una ricerca compiuta sui 293 funzionari del *ministero della pubblica istruzione* dal 1860 al 1881 (2) ha consentito di rilevare più fasi della « depiemontesizzazione » che segue l'unità d'Italia. La prima (1871-1873), caratterizzata dall'aumento della componente toscana; la seconda (fino al 1876), dall'ingresso di funzionari pontifici; la terza (dalla sinistra al potere al 1881), dall'ingresso di funzionari nati nell'ex regno delle due Sicilie. « Il 1881 segna un momento significativo di questa meridionalizzazione, perchè, al termine di quelle tre fasi, ci troviamo davanti ad un personale per la maggior parte centro-meridionale: toscani, pontifici e borbonici sono oltre la metà in generale e ben 2/3 in terza classe; la cosa cambia di poco (quasi la metà in generale e poco meno di 2/3 in terza classe) se si considerano solo i pontifici e i borbonici ». « La tendenza alla meridionalizzazione del ministero, già annunciata negli ultimi anni della Destra, ora, con la sinistra al potere, prende slancio e diventa il fenomeno preminente ».

Precedentemente al 1871, secondo questo studio, vanno distinte altre fasi, che sono, però fuori del fenomeno della vera e propria « meridionalizzazione ». Quella che va fino al 1863, caratterizzata da scarsa presenza di lombardi e di toscani, ma da un notevole ingresso di ex borbonici. Quella che arriva allo spostamento della capitale a Roma, che vede una diminuzione di meridionali, piuttosto che un loro aumento e l'ingresso di personale dell'ex Stato pontificio.

Secondo questa ricerca, dunque, vi sarebbero stati « due momenti di forte presenza meridionale: il primo periodo appena posteriore all'unità e l'altro, sul quale tutti insistono, nei primi anni della Sinistra ».

Questa ricerca consente, però, di valutare anche la componente geografica nei diversi livelli burocratici (distinti in tre classi, sulla base della retribuzione, per l'assenza, almeno in un primo momento, di altri modi per classificare il personale).

(2) R. UGOZZI, *Per una nuova ricerca sulla burocrazia italiana. Il personale del ministero della pubblica istruzione dal 1860 al 1881*, in « *Rass. stor. risorgim.* », 1974, luglio-sett., fasc. III, p. 370 ss.

Ora, perchè siano comparabili questi dati con quelli degli anni successivi e con quelli ai quali si cominciò a far riferimento alla fine del secolo, non bisogna valutare il complesso dei dipendenti, bensì solo quelli più alti in grado, l'*élite burocratica*. Se si guarda ad essa, si può notare che nel 1878 il personale centro-meridionale non superava il 30% mentre nel 1881 rappresenta già il 40% del personale di grado superiore. Ciò significa che la direzione dell'amministrazione era ancora saldamente in mano agli impiegati del Nord.

La verità è, inoltre, che il ministero della pubblica istruzione è scarsamente significativo. Il suo peso numerico e, principalmente, le funzioni che esso aveva all'epoca (basti pensare al limitatissimo tasso di scolarità e al fatto che l'istruzione elementare era di competenza comunale e non statale), lo fanno ritenere ben poco rilevante.

Più importante certamente il ruolo del *ministero dell'interno* e dei prefetti.

Per questi ultimi, è stato osservato che « ... l'aliquota di prefetti provenienti dalla burocrazia delle antiche province sarde dimostra che la « piemontesizzazione » fu fenomeno che investì per decenni le strutture del nuovo Stato, mentre la più ristretta partecipazione di coloro che provenivano dalla burocrazia degli altri Stati preunitari sta a indicare che l'integrazione anche in questo campo si realizzò lentamente e partendo dai livelli più bassi dell'amministrazione statale » (3).

Infatti, i dati riportati in allegato mostrano che tra il 1861 e il 1871 il numero dei prefetti nati nel Nord sta intorno al 50%; quelli nati al centro intorno al 20% e quelli provenienti dal Sud è inferiore al 30%.

La situazione non è molto diversa per quanto riguarda il ministero dell'interno nel suo insieme. I dati, al 1875, riportati in allegato, mostrano che il personale proveniente dal Nord arriva al 41% del totale; quello del Centro al 25%, quello del Sud al 32%. In questo caso, peraltro, la percentuale del personale del Nord è più bassa perchè il calcolo è compiuto sul totale dei dipendenti e non sul solo livello più alto.

(3) E. RAGNONIERI, *Storia politica e sociale*, in « *Storia d'Italia* », IV, 3, Torino, 1976, p. 1689-1690.

Questi dati confermano le osservazioni degli storici. In particolare, di Alberto Carracciolo (4), il quale ha insistito sul fatto che dopo l'unificazione l'alta burocrazia era una « forza esperta e singolarmente compatta », il cui « nucleo centrale era dato dalla antica amministrazione piemontese, che in breve aveva soverchiato o assimilato quella, talvolta non ingloriosa, degli altri Stati »; essa costituiva, per ciò, una sorta di casta, e si avviava a diventare « un gruppo sociale separato, governato da proprie ragioni interne », « una burocrazia divisa quasi uno Stato nello Stato ».

Anche il Ragionieri ha notato che costituì una seria limitazione nel processo di allargamento e di rappresentanza politica della burocrazia il fatto che questo « si arrestasse per lo più alle soglie del Mezzogiorno, ed anche delle maggiori città del Mezzogiorno. A Napoli, dopo Alfonso La Marmora, che occupò un posto rifiutato dal Ricasoli, comincia la lunga prefettura in due tempi (1862-1865 e 1870 - 1872) del D'Affitto, un convertito dall'amministrazione borbonica, dei cui metodi di governo ci ha lasciato una vivace descrizione Antonio Labriola in una delle sue giovanili corrispondenze a « La Nazione » di Firenze. A Palermo resse a lungo, odiatissimo dai siciliani, un nobile piemontese, il conte Augusto Nomis di Cossilla, che poi muore l'ufficio di prefetto col mestiere di traduttore, si dice assai mediocre; ma che, finché restò in carica, come si rileva dalle sue lettere confidenziali al ministro dell'interno, fu più pronto nel richiedere provvedimenti repressivi che non a chiedere riforme. In generale, inoltre, per le « minori » province meridionali si osserva la tendenza a fronteggiare la situazione soprattutto col personale burocratico tratto dalle intendenze delle antiche province sarde, uomini di non grande capacità, ma politicamente fidati ed ormai conformati sull'abitudine di uno stabile assetto amministrativo. Sono essi, come del resto nelle altre regioni d'Italia, i gradi minori della burocrazia di prefettura che faranno sorgere e daranno l'esca maggiore alla polemica sul piemontesismo. Essi che consideravano la loro destinazione come un luogo di esilio, cui sottrarsi prima che fosse possibile, e gli amministrati come un popolo coloniale, inferiore e incapace. L'avversione della burocrazia alla vita nel Mezzogiorno comincia fino dalla fondazione dello Stato

(4) *Stato e società civile*, Roma, 1960, p. 123 ss.

unitario e, mentre è un riflesso dello squilibrio delle condizioni fra le singole parti d'Italia che sono confluite nello Stato unitario, è accentuata dal modo stesso con cui il gruppo dirigente procede alla scelta ed alla distribuzione del personale amministrativo » (5).

Un osservatore d'eccezione come Gaetano Mosca notava, d'altra parte, già nel 1882 (6) che, « essendo la macchina burocratica italiana un'applicazione di quella piemontese », essa era formata in larga parte di piemontesi ai quali si aggiunsero i toscani.

D'altra parte, « il fenomeno della caccia agli impiegati, se nel Mezzogiorno assunse caratteri più pittoreschi, si verificò largamente in tutte le province via via annesse al Piemonte, come fanno fede i ricchi fascicoli di petenti impiegati custoditi fra le carte dei vari governi provvisori » (7).

Queste osservazioni sono confermate da numerosi documenti dell'epoca. Il Sacchi (8) osservava ad esempio che « la questione degli impiegati più volte ripresa ed abbandonata presentava le più grandi difficoltà per scioglierla convenientemente... Si rimprovera a queste meridionali provincie di non aspirare che ad avere impiegati. Qual meraviglia! Di chi è la colpa? Erasi tolto all'energia ed attività privata ogni mezzo di sviluppo. E le popolazioni più intelligenti dell'Italia si erano costrette a considerare il governo come un grande istituto di beneficenza. Paralizzati e ristretti i commerci dalle gravi tariffe, chiuse le provincie e separate tra di esse per la mancanza di strade, i più bei tesori della natura non potevano essere fecondati dall'attività e dalla speranza dei profitti. Napoli era diventata la gran testa della monarchia, perchè tutte le ambizioni ed i bisogni delle provincie si andavano mano mano concentrando intorno al trono, solo dispensatore di tutto. Si comprende quindi di leggieri come tutti i desideri si indirzassero al governo, perduta essendo la

(5) E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione*, ecc., in *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967, p. 110.

(6) *Teoria dei governi e governo parlamentare*, nuova ed., Milano, 1968, p. 164.

(7) C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Ricasoli a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1961, p. 693.

(8) V. SACCHI, *Il segretariato generale delle finanze di Napoli dal 1 aprile al 31 ottobre 1861*, in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Milano, 1964, p. 704 ss.

fiducia nelle risorse individuali. Da ciò l'aspirazione generale ad ottenere qualche posto dallo Stato, la viva reazione contro coloro che ne godevano alcuno senza meriti propri. Si può calcolare in media che ben cinquanta domande si ricevevano giornalmente dal solo dicastero delle finanze, esaminate e risolte, la maggior parte, negativamente per la impossibilità di poterle esaudire ».

Ma la testimonianza e i dati più interessanti sono quelli contenuti in una relazione a Ricasoli del capo divisione Binda sul personale di carriera superiore amministrativa (9): « Non farò perder tempo a V.E. per constatare quale fondamento abbia l'accusa della soverchia prevalenza dell'elemento piemontese nell'amministrazione delle provincie. L'annessa tabella mette in bastante evidenza lo stato del personale sotto questo rapporto. Osserverà soltanto che di dieci prefetti da L. 12.000 cinque appartengono alle provincie del già regno sardo. Nove pure vi appartengono dei venti prefetti a L. 10.000, e dei ventinove a L. 9.000, ve ne appartengono sedici. In complesso, 30 dei 59 prefetti sono di quelle provincie, le quali formano poco più di un'ottavo del regno. Questa eccessiva sproporzione siccome perfettamente si ripete pure nei consiglieri e sotto-prefetti di I classe che sono quelli destinati a fornire il contingente dei prefetti, così nella via ordinaria avrebbe preparato un elemento per mantenersi nell'avvenire. È bensì vero che sensibilmente si scema nelle classi mediane (2^a e 3^a) dei consiglieri e dei sotto-prefetti, nelle quali si ravvisano gli effetti dei ministeri non piemontesi, ma nella classe dei consiglieri aggiunti e più ancora dei volontari, i quali rappresentano il vivaio della carriera, riprendono un così esteso sviluppo che pare impossibile come l'amministrazione Lanza e le altre piemontesi che concorsero a creare questo grave inconveniente, non l'abbiano saputo avvertire ed evitare. Indubbiamente da questa eccessiva prevalenza hanno origine diversi inconvenienti dei quali sarebbero più rimarchevoli i seguenti: 1) Non ne rimangono soddisfatte le altre regioni, che nelle amministrazioni governative vorrebbero vedersi rappresentate da propri elementi proporzionalmente alla propria importanza; 2) La

(9) In ACS, Carte Ricasoli, b. 3, fasc. 18/B; la circolare va datata dopo il 20 giugno 1866, allorché Ricasoli era tornato a capo del ministero; in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Milano, 1964, p. 726 ss.

concorrenza di tutte le regioni a fornire gli amministratori del paese, può solo dar luogo ad una più fortunata e più larga scelta delle migliori capacità amministrative e politiche. Limitata invece troppo ad una sola regione, ha dovuto più presto esaurirsi la vena de' buoni e permettere necessariamente l'introduzione anche di elementi mediocri; 3) I funzionari forniti con pari abbondanza da tutte le regioni, meglio avrebbero saputo corrispondere alle svariate esigenze delle diverse provincie del regno, che in parte sono ancora fra di loro ben diverse per indole e per costumi, di quanto non potevano fare quelli levati da una regione sola; 4) In un'epoca in cui tutta l'amministrazione del regno doveva subire una grande trasformazione, quand'anche non si fosse preso per punto di partenza quello che dalla generalità meglio poteva essere accetto, cioè l'ordinamento amministrativo dell'antico regno d'Italia, il quale è il solo che sia stato comune al maggior numero delle provincie del regno, per portare ad esso quei miglioramenti che in pratica avessero fatto buona prova nelle diverse provincie in cui erano stati introdotti, e che lo studio e la pratica dei valenti amministratori provinciali avrebbero saputo suggerire; ove avessero concorso a formare il personale amministrativo gli elementi dei diversi paesi con giusto equilibrio, sarebbe pur sempre stato più agevole al governo di raccogliere col mezzo loro i migliori concetti di riforma prodotti dalle cognizioni locali, dagli studi, dalle tradizioni e dalle pratiche rispettive, non che dai diversi punti di vista sotto cui gli sarebbero state presentate le questioni da decidere. Invece la prevalenza di un solo elemento non ha potuto a meno d'influire dannosamente su tutto. Dapprima coll'importare in certa guisa per punto di partenza l'ordinamento delle provincie a cui quell'elemento apparteneva, e che per disgrazia era quello che meno conservava le tradizioni del buon ordinamento dell'antico regno d'Italia, le quali, in tutte le provincie in cui se ne conservarono ancora le vestigia, si trovarono costantemente accompagnate da buone amministrazioni. In seguito, col mantenere nell'amministrazione, anche dopo le riforme operate, una soverchia impronta delle proprie abitudini e tradizioni burocratiche, le quali non è desiderabile che sieno troppo conservate ed estese; 5) Da ultimo finalmente non può astenersi il riferente di osservare che la burocrazia appartenente alle provincie del già regno sardo, come si mostrò sempre d'accordo e compatta a

Personale di carriera superiore distinto secondo le regioni cui appartiene per origine (1866).

Regioni	Numero		Prefetti			Consiglieri sotto-prefetti			Consiglieri aggiuntivi	Volontari che hanno superato gli esami	Volontari che non hanno subito gli esami	Aspiranti volontari	Totale
	delle provincie	dei circondari	a L. 12/m n. 10	a L. 10/m n. 20	a L. 9/m n. 29	a L. 5/m n. 100	a L. 4/m n. 114	a L. 3/m n. 70					
Province del Regno Sardo	8	37	5	9	16	51	21	16	27	21	3	10	183
Napoletane	16	56	—	5	4	15	25	21	2	—	1	1	74
Siciliane	7	24	1	3	2	8	16	11	7	—	—	1	49
Lombarde	7	25	—	2	2	6	14	4	8	2	—	4	42
Venete	—	—	—	—	—	—	3	—	—	—	—	2	6
Toscane	7	13	1	1	—	1	17	2	—	—	1	—	23
Emiliane	5	13	1	1	2	5	9	8	1	—	—	—	27
Romane	9	25	2	—	2	10	14	4	2	4	—	—	38
	59	134	10	21	28	96	122	67	48	27	5	18	442

sostenere con tutto lo zelo e anche a costo di personali sacrifici, che poi venivano loro compensati, i ministeri piemontesi, così dopo che col trasporto della capitale a Firenze, fu resa evidente la volontà determinata di avere un governo italiano, entrò in una via di latente opposizione, che stante la sua organizzazione compatta e le ben concertate intelligenze si palesa in ogni occasione da tutte le parti, non mai con azioni compromittenti ma col creare al governo più o meno serie difficoltà o imbarazzi all'appoggio di titoli speciosi ».

b) Per il periodo posto tra quello successivo all'unificazione e gli inizi del secolo si dispone di dati difficilmente comparabili con quelli precedenti e con quelli successivi. Essi riguardano i militari sui quali c'è un'indagine del Livi (10) relativa agli anni 1889-1897 (ma considerati unitariamente), che esamina il numero di coloro che sono entrati volontariamente nella carriera militare in rapporto agli iscritti. I suoi dati dovrebbero essere abbastanza significativi, perchè il numero dei militari sul complesso dei dipendenti pubblici è, all'epoca, piuttosto alto; e perchè gli iscritti alla leva dovrebbero essere abbastanza rappresentativi della popolazione (salvo le variazioni geografiche dipendenti dal suo addensamento in fasce di età superiori o inferiori a quella di leva): il numero totale degli iscritti nelle otto leve prese in esame era di 2.952.583.

Trascuriamo di prendere in considerazione i cosiddetti « volontari ordinari » o sottufficiali, che il Livi stesso riconosce di esser poco rappresentativi « della maggiore attitudine o tendenza alla carriera militare ».

Per gli ufficiali e gli allievi, le proporzioni per ogni 10 mila iscritti nelle liste sono, per regioni, le seguenti:

Piemonte	21.4	Lazio	21.7
Liguria	15.1	Abruzzo e Molise	3.3
Lombardia	9.9	Campania	13.2
Veneto	7.3	Puglie	5.5
Emilia	12.7	Basilicata	4.4
Toscana	16.9	Calabria	3.5
Marche	6.1	Sicilia	5.2
Umbria	4.2	Sardegna	6.6

(10) R. Livi, *Saggio di geografia del militarismo in Italia*, in « La riforma sociale », 1897, p. 548 ss.

Livi commenta: «... la carriera militare incontra più favore nel settentrione che nel Mezzogiorno d'Italia, e più ad occidentale che ad oriente. L'Umbria, gli Abruzzi, la Basilicata, la Calabria segnano il minimo di questa tendenza; il Lazio e il Piemonte il massimo». Ma poi aggiunge che la forte presenza del Lazio si spiega con la forte sua urbanizzazione, ch'è, a parere del Livi, un'altra ragione della scelta della carriera militare. Il Livi, poi, spiega la superiorità del Piemonte, della Liguria, dell'Emilia e della stessa Toscana con l'influenza della tradizione della carriera militare.

c) Sembra, quindi, certo che, per tutto l'800, vi fu un predominio piemontese, almeno nei gradi alti dell'amministrazione. Secondo il Farneti, in questa fase, la relativa chiusura delle classi dirigenti meridionale — alla quale è esclusa la prospettiva dell'industria e quella burocratica — sarebbe la ragione della sua relativa maggiore presenza nelle assemblee parlamentari e del suo « ministerialismo » (11).

Il predominio piemontese negli alti gradi della amministrazione corrispondeva, d'altra parte, all'impostazione di Cavour, per cui occorreva mantenere l'egemonia piemontese per far fronte alla disgregazione della società meridionale e all'opinione di tutti i meridionalisti, per cui nel Mezzogiorno andavano utilizzati i migliori impiegati per favorirne il risorgimento morale (12).

Tuttavia, alla fine del secolo scorso, era già diffusa la opinione che la burocrazia fosse dominata dai meridionali. Al punto che il Nititi fu indotto, nei suoi due libri e nell'articolo del 1900 (13), a combattere le « accuse » che si facevano al meridione.

Egli scriveva: « si parla della invadenza dei meridionali come di un fatto pericoloso: toglia invece la piccola zona della Campania si può dire che tutto il resto quasi non esista. La politica, buona o cattiva che sia, è affidata, per quanto riguarda il personale superiore, quasi

(11) In questo senso, con ricchezza di dati, P. FARNETI, *Sistema politico e società civile*, Torino, 1971, p. 265 e passim.

(12) M. L. SALVADORI, *Il mito del buongoverno - La questione meridionale da Cavour a Gramsci*, Torino, 1976 (IV), p. 26 e p. 31.

(13) I volumi sono: *Il bilancio dello Stato italiano dal 1862 al 1896-97 e Nord e Sud*, ora in *Scritti sulla questione meridionale*, Bari, 1958; l'articolo è intitolato *La burocrazia di Stato in Italia*, in «La riforma sociale», 1900, p. 458 ss.; i tre testi sono sostanzialmente simili.

interamente ai settentrionali, che rappresentano il 52,8%. I 75 prefetti e reggenti prefetture erano nel tempo da noi studiato 39 dell'Italia settentrionale e 18 dell'Italia meridionale e della Sicilia: 15 del Mezzogiorno continentale e 3 della Sicilia. La piccola Liguria e la Lombardia danno 10 prefetti la prima e 9 la seconda: il Piemonte ne dà 13, il Veneto 7. Se il Mezzogiorno continentale, tenuto conto degli abitanti, avesse dato tanti prefetti quanti ne ha dati il Piemonte, ne avrebbe 32 e ne avrebbe 83 in proporzione della Liguria. Nella diplomazia e nella carriera consolare superiore il Mezzogiorno è appena rappresentato. Più grave ancora quanto è accaduto per l'esercito. Dei 149 generali di cui abbiamo indicato la regione natale, 114 erano dell'Italia settentrionale: 69 del Piemonte, 5 della Liguria, 34 della Lombardia (che odia il militarismo) ecc. Tutta l'Italia meridionale e la Sicilia non ne danno che 11. Tenendo anche conto del personale superiore del ministero della guerra e della marina e degli ufficiali ammiragli, l'Italia settentrionale che dice di combattere il militarismo rappresenta 63,9 di tutto il personale indicato, l'Italia meridionale e la Sicilia che hanno popolazione superiore appena 13,5. Se, data la sua popolazione, l'Italia meridionale continentale avesse tanti generali quanti ne ha l'Italia settentrionale, ne avrebbe 82 invece di 10: ne avrebbe 69 in proporzione della Lombardia, 42 in proporzione della Liguria, 171 in proporzione del Piemonte. L'amministrazione finanziaria a sua volta è prevalentemente, per 49, 3% del totale, affidata a funzionari dell'Italia settentrionale: 22% rappresentano invece gli abitanti dell'antico Regno delle Due Sicilie. I ministri di agricoltura, delle poste, dei lavori, della giustizia e della istruzione si dicevano pieni di meridionali; ma il personale superiore è composto invece non diversamente dagli altri. In tutta l'amministrazione dello Stato, mentre la popolazione dell'antico Regno delle Due Sicilie è superiore a quella dell'Italia settentrionale, questa ultima ha il 52,8% di tutti i funzionari superiori e l'Italia del Sud e la Sicilia appena 19,7». « Nelle 69 province del Regno a capo dei servizi amministrativi sono i prefetti, che hanno appunto funzioni amministrative e politiche; a capo dell'amministrazione finanziaria sono gli intendenti di finanza. A capo dei servizi militari sono i generali dell'esercito di cui appunto il grandissimo numero risiede nelle province. Di questa amministrazione, diremo così, provinciale, e che concentra i poteri

maggiori, fanno parte 293 funzionari: di cui 189, cioè oltre due terzi, sono nati nel Nord d'Italia che rappresenta appena 36,8 della popolazione: mentre dell'Italia meridionale e della Sicilia non ne sono che 43, poco più del settimo, mentre la proporzione della popolazione è 37,9. Così dunque la leggenda secondo cui i meridionali avrebbero una preponderanza nelle pubbliche amministrazioni non ha nessuna base di realtà. Fra il 1860 e il 1870 vi erano ministeri interi che quasi non avevano un solo meridionale: dopo le proporzioni si sono modificate, ma, come in ogni cosa, i meridionali sono rimasti sempre in una situazione di notevole inferiorità. E non è perchè non abbiano tendenza a diventare impiegati. Da qualche anno anzi nei concorsi ne mostrano anche troppi: ma è perchè l'insieme degli ordinamenti non permette ad alcune regioni nè meno le ascensioni della burocrazia ».

Può essere interessante, dopo queste lunghe citazioni del Nitti, notare che il noto meridionalista non riuscì a stradicare il mito di una invasione meridionale nella burocrazia. Un osservatore attento come l'Einaudi, commentando, infatti, su « La Stampa » del 23 giugno 1900 il volume « Nord e Sud », riassunneva così, con molta cautela, la sua « impressione di settentrionale », sul problema amministrativo: « abbiamo avuto una percentuale di impiegati alti e bassi superiore al normale; ma ciò nei primi tempi era necessario per cementare l'unità nazionale con una burocrazia di Stato imbevuta di spirito unitario e di devozione agli istituti governativi esistenti; ed allora questa burocrazia non si poteva trovare altrove che in Piemonte. Ora la sperequazione fra le varie regioni d'Italia va scemando a questo riguardo, per quanto ciò non sia ancora molto visibile negli alti gradi della burocrazia » (14).

La verità è probabilmente che — come è stato osservato (15) — i timori di una meridionalizzazione nasquero fin dal 1870: ma, in quegli anni, se ne cominciò a parlare non tanto perchè il fenomeno fosse vistoso, quanto perchè esso intaccava, sia pur marginalmente, una posi-

(14) Il brano, ripubblicato dall'Einaudi nelle « Cronache », si può leggere anche, con acuti commenti, in L. CAFAGNA (a cura di), *Il Nord nella storia d'Italia*, Bari, 1962, p. 337.

(15) F. ЧАВОВ, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Bari, 1951, p. 179 ss.

zione consolidata e cominciava a creare il dissidio, che si approfondirà con gli anni, tra paese « produttivo » e burocrazia « improduttiva »: i giovani del nord si dirigeranno sempre di più alle imprese, quelli del sud alla carriera statale (può essere interessante ricordare che, per il personale politico, s'è parlato di una progressiva meridionalizzazione, a partire da Depretis e continuando, poi, con Crispi e Di Rudini), frenata solo da Giolitti, che inserì settentrionali e soprattutto piemontesi, al Senato (16)).

2. *La meridionalizzazione dell'élite amministrativa degli anni '30 e degli anni '50 e l'amministrazione come circuito di promozione: crescita amministrativa, evoluzione della scolarità ed immigrazione a Roma; provenienza territoriale e provenienza sociale della burocrazia.*

Ma quando sorge, allora, il problema della « meridionalizzazione » della burocrazia italiana?

a) Antonio Gramsci ha osservato: « per il modo come l'Italia ha raggiunto la sua unità, per le differenze esistenti tra la costituzione sociale dell'Italia settentrionale e quella dell'Italia meridionale la composizione della burocrazia ha in Italia una particolare importanza. Nel 1870, subito dopo l'unificazione del regno, gli alti funzionari, gli alti ufficiali erano piemontesi e la massa dei dipendenti dello Stato era stata caoticamente reclutata nelle varie regioni. Questa composizione della burocrazia non tardò però a modificarsi profondamente. Nell'Italia settentrionale, a misura che l'Italia si sviluppava, gli elementi della piccola borghesia trovavano nelle aziende private impieghi preferibili a quelli offerti dallo Stato ed in breve le file della burocrazia divennero un monopolio o quasi dei piccoli borghesi meridionali. Grazie a questo processo, le classi medie ed i ceti intellettuali del Mezzogiorno furono sottratti all'influenza dei clericali, contrari all'unità del regno e antiprogressisti per natura, e passarono sotto il dominio della massoneria, che è stata per qualche decennio il solo partito organizzato della nuova borghesia italiana unitaria e perciò

(16) A. CAROCCI, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, 1961, p. 21.

ostile al Vaticano, progressista e perciò anticlericale. L'assorbimento degli elementi più attivi del mezzogiorno allontanò la minaccia di una nuova divisione dell'Italia, minaccia particolarmente grave negli anni della miseria, della fame e rafforzò alquanto le basi dell'«Unità» (17).

Filippo Turati, illustrando il programma di azione socialista, alla Camera, in occasione della presentazione dell'ultimo governo presieduto da Giolitti, il 26 giugno 1920, affermava: «la questione degli uffici e della burocrazia è una cosa sola con la vessata questione del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno è il gran vivaio, e quasi il solo vivaio, di tutta la burocrazia italiana, di tutti i gradi, dal capodivisione oramai alla guardia carceraria. La difficoltà del problema burocratico è là; si tratta, al lavoro parassitario, malsano, turbolento, di sostituire, in Italia, la possibilità del lavoro produttivo... Nell'Alta Italia, regione industriale, si può dire che non vi sia un solo alunno dei nostri politecnici, delle nostre scuole superiori, ed anche delle medie, che aspiri ad un ufficio di Stato. Questi uffici sono diventati uffici di collocamento per quella che chiamerei — se la frase non fosse troppo barbara — la mano d'opera cerebrale disoccupata, inadatta a qualunque utile servizio» (18).

Lo Jemolo osservava, solo un anno prima: «l'amministrazione dello Stato è assediata dalle richieste importune dei moltissimi piccol borghesi incapaci di trovare un proficuo lavoro nell'ambito professionale, e sprovvisisti dell'energia necessaria per indossare il camiciotto dell'operaio; ... circa una metà d'Italia non dà più alcun concorrente alle amministrazioni centrali e ne dà scarsissimi a quelle decentrate, onde soltanto nell'Italia meridionale si possono ormai reclutare i funzionari dello Stato» (19).

E recentemente uno storico ha notato: «l'ampliamento dell'organico amministrativo, e la «meridionalizzazione» delle sue componenti, che prenderà corpo con Crispi e si svilupperà con Giolitti, non sarà soltanto il frutto di un incremento dell'intervento statale, ma

(17) A. Gramsci, *La conquista fascista dello Stato*, in R. MARTINELLI, *Gramsci e la conquista fascista dello Stato*, in «Studi storici», 1974, n. 2, p. 410-411.

(18) In *Discorsi parlamentari*, III, 1950, p. 1754.

(19) A. C. IEMOLO, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia*, in «Riv. dir. pubbl.», 1919, p. 214.

anche di un tentativo di conferire più ampie basi sociali all'ulteriore rafforzamento dello Stato, e in particolare del potere esecutivo» (20).

Ritorniamo agli studi del Nititi. Ora, egli definiva una «immorale leggenda» quella che descriveva l'«Italia meridionale vivente degli impieghi»; ed affermava che, al contrario, nell'amministrazione «la politica, buona o cattiva che sia, è affidata, per quanto riguarda il personale superiore, quasi interamente ai settentrionali».

Anzi, Nititi fornisce una interessante testimonianza della situazione al momento dell'unificazione: «una vera grande burocrazia (almeno per quanto riguarda il numero) esisteva soprattutto nel Piemonte. Nell'Italia meridionale era grandissimo numero di impiegati, ma così poveramente retribuiti, in condizioni così precarie, che non vi era da formare da essi una vera amministrazione. Inoltre, se l'amministrazione finanziaria e, fino ad un certo punto, la magistratura, erano buone, il resto valeva poco. Il grandissimo numero di impiegati del Piemonte doveva formare il nucleo: dovevano seguire per necessità di cose la Toscana, la Lombardia, la Liguria, il Veneto e le regioni dell'Italia centrale».

La burocrazia borbonica o rimaneva sospettosa e diffidente; oppure era stretta da ogni parte dalle burocrazie degli altri Stati; o era cacciata come sospetta sotto la pressione di turbe di politici che chiedevano i loro posti.

b) La situazione descritta da Nititi era, quindi, nel senso della preminenza della *élite* burocratica di formazione settentrionale. I dati rilevati dal Nititi mostrano come la regione di nascita di circa il 50% della burocrazia fosse il Nord. Il Sud e le isole davano invece circa il 25% dei quadri burocratici.

Ora, andando avanti nel tempo (1954, 1961, 1962, 1965, 1968), si può notare un cambiamento radicale nella composizione territoriale della burocrazia superiore:

— mentre la quota dei dipendenti superiori nati nel centro rimane sostanzialmente stabile intorno al 27%;

— la quota dei dipendenti superiori nata nel Nord scende al 13% circa alla metà del secolo e continua a scendere successivamente, giungendo fino al 10%;

(20) E. RAJONIERI, op. loc. cit.

— la quota dei burocrati dei livelli superiori nati nel meridione (Mezzogiorno continentale più isole) passa dal 23% al 56% fino al 1954 e continua a crescere successivamente fino a raggiungere il 62-65% (21).

Per una valutazione complessiva di questa evoluzione, va rilevato che la percentuale della popolazione, nei tre comparti, rimane sostanzialmente stabile dal 1900 al 1968. L'unica variazione che può notarsi è quella, relativa al secondo dopoguerra, consistente in un aumento di un punto percentuale della popolazione posta al Nord e di una corrispondente diminuzione al Sud. Ciò che rende ancor più vistoso il processo di « meridionalizzazione » della burocrazia.

Da questi dati si possono trarre le seguenti conclusioni:

- che la componente del personale amministrativo proveniente dal centro rimane stabile nel tempo;
- che vi è una forte desettentrionalizzazione del personale amministrativo direttivo;
- che vi è una forte meridionalizzazione dei quadri direttivi;
- infine, che le due ultime tendenze non accennano a fermarsi.

I dati appena illustrati consentono, dunque, di confermare la connessione rilevata da Turati tra i due più importanti problemi che si sono posti alla dirigenza politica italiana fin dagli inizi del secolo: questione amministrativa e questione meridionale.

È interessante, naturalmente, stabilire se esse sono in relazione di causa ed effetto tra di loro. Oppure, se singole circostanze od aspetti dell'una hanno influito, nell'aggravarla o nell'attenuarla, sull'altra. In secondo luogo, pare indispensabile chiedersi se questo intreccio di questione amministrativa e questione meridionale sia da porre in relazione con altri fenomeni, solo apparentemente estranei. Infine, è importante vedere se la meridionalizzazione della burocrazia rappresenta una tendenza di lungo periodo. O non caratterizza, piuttosto,

(21) I dati sono sostanzialmente confermati da una indagine IRSTA su *Gli esperti e i rappresentanti di categoria nel funzionamento dei pubblici poteri* (Roma, 1975, non pubbl. p. 26) svolta, peraltro, su un numero molto ristretto e non rappresentativo di dipendenti pubblici membri di collegi di alcuni ministeri. Da questa ricerca appare accentuata la « romanizzazione » (33%) e meno forte la differenziazione tra Nord (13%) e Sud (40%). È poi presente un 13% circa di dipendenti nati all'estero o non classificati.

solo pochi anni. O, se invece, pur presentandosi come tendenza di lungo periodo, in alcuni anni è più accentuata. In altre parole, si tratta di accertare se la meridionalizzazione della *élite* burocratica è principalmente opera del regime liberaldemocratico, di quello fascista o dell'Italia del dopoguerra.

Quest'allargamento di orizzonte, dall'età del fascismo a un periodo più lungo, non meraviglia, certo, più oggi. Da troppo tempo la concezione dell'età fascista come parentesi è superata. E di recente sono stati anzi avviati, specialmente dal gruppo di « Quaderni storici » (22), analisi di lungo periodo che dimostrano sia che l'età fascista non presenta caratteri unitari, sia che in essa sono presenti motivi e tendenze propri di un periodo più lungo.

Nel nostro caso, l'allargamento di orizzonte indicato è, peraltro, anche imposto dai dati: infatti, non disponiamo di rilevazioni sull'origine territoriale della burocrazia in anni intermedi tra il 1900 e il 1954.

Prima di andare avanti, bisogna precisare che il processo di meridionalizzazione della *élite* burocratica può essere visto sotto tre profili, da esaminare congiuntamente.

In primo luogo, va analizzato nelle sue relazioni con la dirigenza politica, per lo scarto che provoca tra vertice burocratico e vertice politico. Questo rilievo vale in particolare per i periodi nei quali la dirigenza politica ha carattere elettivo. Anche perchè lo scarto indicato è misurabile solo in tali periodi, non disponendosi di dati statistici per gli altri.

In secondo luogo, va esaminato come possibile indice di un fenomeno più ampio, di un processo di meridionalizzazione, cioè, che coinvolge tutto il corpo burocratico.

In terzo luogo, va considerato in rapporto alla popolazione, come indice di una differenza tra paese reale e paese legale.

Per tentare di dare una risposta ai molti interrogativi ora posti, vanno prese in considerazione due variabili: le dimensioni del corpo burocratico e la disciplina legislativa che influisce su di essa; il numero dei laureati e la sua provenienza.

(22) Si veda specialmente il fasc. maggio-dic. 1975 su « L'economia italiana nel periodo fascista » di « Quaderni storici ».

Per quanto riguarda le dimensioni del corpo amministrativo, basta ricordare le conclusioni alle quali si è giunti nel precedente capitolo: dagli inizi del secolo, si alternano periodi di espansione, collocabili nel primo, nel secondo e nel quarto decennio, con periodi di razionalizzazione (nei due dopoguerra).

L'insufficienza e la scarsa comparabilità dei dati sul fenomeno dell'avventiziato non consente di « quantificare » l'ingresso nei ruoli realizzatosi nelle due epoche indicate, anche se tutto lascia pensare che esso sia un fenomeno largamente clientelare e meridionale.

Le analisi compiute hanno consentito una prima periodizzazione e una stima delle variazioni del « fenomeno burocratico », nel suo insieme. Se, dunque, il primo, ma specialmente il secondo e il quarto decennio furono gli anni di maggior crescita della prima metà del secolo, dobbiamo ora chiederci che tipo di personale accedeva così alla amministrazione.

c) I dati e la letteratura sulla *scolarità universitaria* ci aiutano a dare una risposta al problema e confermano la periodizzazione che s'è indicata.

È stato infatti rilevato che la maggior pressione sulla amministrazione viene proprio nei periodi considerati, a causa del forte incremento, negli anni precedenti, dei laureati in giurisprudenza.

Già all'inizio del secolo era chiaro che la crescita della burocrazia era connessa con la crescita della scolarità. P. Manfrin, nel suo volume *Tirannia burocratica* (23) dedica un capitolo alla « mania di esser dottore », informa che vi era un gran numero di concorrenti per ogni posto nell'amministrazione e sottolinea il pericolo che costoro diventassero « un formidabile esercito di disoccupati », tra i quali potevano trovarsi i sobillatori di turbe anarchiche e collettiviste. Il Manfrin terminava il capitolo osservando che occorreva ammettere tutti ai concorsi pubblici, e non solo i privilegiati che avevano potuto studiare e concludere: « la creazione di questi nuovi privilegiati fu opera dei privilegiati stessi; un motivo di più per dubitare della bontà del provvedimento ».

Nel primo decennio del secolo, gli studenti del gruppo giuridico, i più numerosi, crebbero ulteriormente fin quasi a raddoppiarsi. I

(23) Roma, 1900, p. 307 ss.

laureati passarono da circa 1000 nel 1890 a circa 1700 del 1910 a circa 2700 del 1920. Il numero dei laureati decresse successivamente, fino al 1926, anno nel quale ricomincia a risalire, sotto la pressione della crisi e della forte disoccupazione, per toccare il punto più alto (4700) nel 1940.

Nel 1919, il Lolini lamenta « l'enorme numero dei candidati ai pubblici impieghi, che le nostre scuole ed Università gettavano sul mercato nazionale negli ultimi anni precedenti alla guerra » (24).

Quanto alla provenienza, l'offerta di laureati in legge era forte soprattutto nel Mezzogiorno: le facoltà di giurisprudenza con più alto contingente annuo di laureati erano, nel primo decennio del secolo, quelle di Napoli e di Palermo. Nel 1931-32, per ogni 100 mila abitanti vi erano 100 studenti universitari nel Nord, 125 nel Centro, 122 nel Sud (25).

D'altra parte, questa pressione del mezzogiorno sul mercato del lavoro intellettuale corrisponde alla generale tendenza dei flussi migratori, che recenti studi (26) hanno dimostrato essere stati particolarmente accentuati in epoca fascista: nonostante le norme sull'urbanesimo, essi coinvolsero complessivamente 18 milioni di persone, che si spostarono ad un tasso di 800 mila unità per anno, dal '23 al '26, e di 1 milione e 200 mila, dal 1930, dal Sud verso il Nord e dalla campagna verso quelle « capitali di provincia », e, principalmente, verso Roma, dove era proprio un impiego pubblico ad attrarle. I demografi e gli storici hanno trovato in questo fenomeno una conferma del modello di sviluppo terziario e burocratico proprio del fascismo.

Se si considera l'immigrazione a Roma, città priva di un tessuto industriale e capitale burocratica, si nota che questa avviene prevalen-

(24) Op. cit., p. 35 n. 1.

(25) Su questi aspetti, si veda il fondamentale lavoro di M. BARAGLI, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Bologna, 1974, p. 232, 240, 250, 260 ss., da dove sono tratti i dati indicati.

(26) E. SORI, *Emigrazione all'estero e migrazioni interne in Italia tra le due guerre*, in « Quaderni storici », n. 29/30, maggio-dicembre 1975, p. 579 e *Emigrazioni, migrazioni interne e mercato del lavoro nel periodo fascista*, relazione al convegno di Perugia per la resistenza, 5-7 dicembre 1975, cicl. nonché V. CASTRONOVO, *Storia d'Italia*, cit., p. 320; ma specialmente A. TRAVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politica e realtà demografica*, Torino, 1976.

temente nel ventennio fascista. E, in questo periodo, « fu, in primo luogo, la burocrazia statale ad allargarsi, a moltiplicare i propri tentacoli ». La regione di provenienza, se si toglie il Centro, fortemente influenzato dal Lazio, è, in misura crescente, posta al Sud: nei periodi '31-'35 e '36-'44 i provenienti da Nord, Centro e Sud sono rispettivamente il 21.7%, il 46.7% e il 28.3% e il 23%, il 40% e il 31.2% (27). Ora, quello che importa notare è proprio la destinazione professionale di questi laureati.

Per quanto manchino rilevazioni sui titoli di studio dei dipendenti pubblici prima del 1954, è stato più volte notato che lo sbocco principale dei laureati in giurisprudenza l'offre la pubblica amministrazione.

Nel 1899, Salvemini (28) richiamava l'attenzione sui bisogni e sulla miseria di tutto il proletariato intellettuale meridionale: « ogni professionista disoccupato o aspirante a impieghi cerca di diventare impiegato municipale ».

Nel 1902, a Roma — dice il Petrocchi (29) — « poco c'era da scegliere per un giovane laureato in legge », per cui si finiva nella burocrazia.

F. S. Nitti, nel 1907 (30), descrive come i laureati disoccupati premessero per essere assunti nell'amministrazione come avventizi, per poi entrare nei ruoli.

Egli osserva che « l'Italia ha una borghesia assai numerosa e assai povera: avvocati e medici quasi più che qualsiasi altro paese ...; le nostre università e i nostri istituti superiori laureano un numero di giovani due volte superiore al fabbisogno ». Non trovando un posto, questi entrano nell'amministrazione: « il bilancio italiano è la lista civile della borghesia. La borghesia ricca ha la rendita pubblica e forme svariate di parassitismo; la borghesia meno ricca ha gli impieghi. E come si cerca di aumentarli e con quali sforzi! ». « Gran

(27) A. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, cit., p. 62 e 152.

(28) *La questione meridionale*, ora in *Scritti sulla questione meridionale*, Torino, 1955, p. 46.

(29) In *Il problema della burocrazia*, Roma, 1944, p. 7.

(30) *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale*, Torino-Roma, 1907, p. 69 ss.

numero di laureati e di diplomati delle università e delle scuole di ogni grado preme per avere impieghi, chiede comunque posti per straordinari. Questa è la prima fase delle agitazioni; poi ve n'è una seconda: gli straordinari chiedono di entrare in pianta stabile. Perché non dar loro la sicurezza? Ma coloro che sono entrati in pianta stabile si agitano poi subito per avere aumenti di stipendi. Alcuni strani principi sono stati messi in giro: non pochi impiegati han parlato di uno strano diritto a partecipare agli aumenti delle entrate » (31).

Salvemini, nel 1911, spiega come la piccola borghesia intellettuale, « classe dominante nel Mezzogiorno », mirava soltanto all'impiego pubblico (32).

Più tardi, nel 1916, l'Abignente (33) osserva che i laureati sono una « folla di spostati che corre all'assalto degli uffici pubblici ».

Tre anni dopo, il Lolini nota che gli uffici pubblici sono « l'unica ancora di salvezza » per un « disgraziato proletariato intellettuale, creato in gran parte artificialmente dallo Stato e messo nella tragica condizione di dover attendere quasi esclusivamente dallo Stato un'occupazione » (34). Questo proletariato intellettuale — continua il Lolini — proveniva specialmente dal Mezzogiorno, mentre nella Liguria e nella Lombardia, regioni più sviluppate « già prima dello scoppio della guerra si verificava un numero limitatissimo di correnti ai pubblici impieghi » (35).

Il 22 luglio 1921, il Turati, illustrando alla Camera un « programma di ricostruzione economica » (36), lamentava che « ... tutti i governi, per mancanza di sviluppo industriale, per mancanza di un'agricoltura intensificata, hanno sempre fatto questa politica: di creare non già gli impiegati per gli impieghi, ma di moltiplicare gli impieghi per gli impiegati, affinché gli impieghi servissero a mantenere la gente. Il fenomeno si è arrestato nel Nord d'Italia, quando si svi-

(31) F. S. NITTI, op. loc. cit. ove possono leggersi anche molte belle pagine sul parassitismo degli impiegati, ma anche sui loro bassi stipendi e sugli arbitri di cui erano oggetto.

(32) G. SALVEMINI, *La piccola borghesia intellettuale nel Mezzogiorno d'Italia*, ora anche in *Scritti sulla questione meridionale (1896-1955)*, Torino, 1955.

(33) *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bari, 1916, p. 55.

(34) Op. cit., p. 41.

(35) P. 40-41 e spec. p. 45-46, n. 1, p. 77.

(36) Ora in *Discorsi parlamentari*, cit., p. 1851.

luppò la grande industria: permrane nel Sud, dove quest'industria ancora non c'è, dove l'impiegomania raggiunge il parossismo e invade tutte le altre regioni ».

Il legame di fatto tra strutture burocratiche e sistema della istruzione sarà, d'altra parte, codificato da De Stefani che, come si è visto, determina i gradi sulla base del titolo di studio.

Osservazioni non difforni vengono fatte più tardi. Gramsci, ad esempio, nel suo scritto sulla questione meridionale (37) osserva che « gli intellettuali meridionali sono uno strato sociale dei più interessanti e più importanti nella vita pubblica nazionale italiana. Basta pensare che più di 3/5 della burocrazia statale è costituita di meridionali per convincersene ».

Giolitti, per Gramsci, avrebbe « disciplinato » il mezzogiorno, oltre che con misure poliziesche, con « favori personali al ceto degli « intellettuali » o « paglietta », sotto forma di impieghi nelle pubbliche amministrazioni ». Così otteneva due obiettivi: « incorporamento a « titolo personale » degli elementi più attivi meridionali nel personale dirigente statale, con particolari privilegi « giudiziari », burocratici ecc. »; « lo strato sociale che avrebbe potuto organizzare l'endemico malcontento meridionale, diventava invece uno strumento della politica settentrionale » (38).

Lo stesso Mussolini aveva, a seguire il De Stefani, una precisa cognizione di questa funzione della amministrazione, di assorbimento del malcontento meridionale. Egli, infatti, avrebbe detto il 31 marzo 1929, ricevendo De Stefani stesso e gli altri autori di una proposta di « riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo nelle amministrazioni dello Stato »: « le vostre proposte farebbero diminuire l'assorbimento negli impieghi di Stato dei diplomati e dei laureati del Mezzogiorno con danno del suo proletariato in colletto bianco e cravatta. Quella gente è temibilissima; possiede una istintiva genialità propagandistica che fa presa in ambienti dove le relazioni di parentela e di amicizia hanno grandissimo peso nel creare correnti passionali, rapide

(37) In « Stato operaio », 1930, ripubblicato nel 1945 su « Rinascita » e poi a Torino nel 1949, p. 24 e ora in *La costruzione del partito comunista (1923-1926)*, Torino, 1972, p. 150.

(38) A. GRAMSCI, *Il risorgimento*, Torino, 1949, p. 98.

a diffondersi e ad imporsi quando siano lievitati dai delusi della borghesia che, nel Sud, conta assai più che a Milano e a Torino. Vi si deve adottare la politica del massimo numero dei posti nella burocrazia dello Stato se non vogliamo tirarci addosso una insurrezione; quella della fame — dico fame — degli intellettuali, la più difficile a placarsi. D'altronde è anche un dovere il porvi rimedio. La pensavano così anche i miei predecessori, da Di Rudinì a Giolitti. Coloro che per far prevalere la politica della lesina non tennero presenti gli intellettuali disoccupati del Sud, tra cui vi sono autentici valori, furono politici di secondo ordine, come Sonnino e Luzzatti, anche se provveduti di altre e pregevolissime doti » (39).

d) Questi dati e queste testimonianze consentono, dunque, di avvalorare alcune *ipotesi di lavoro*.

In *primo* luogo, che vi è una correlazione abbastanza stretta tra i periodi di accelerazione della crescita amministrativa e quelli nei quali si esercita una maggiore pressione da parte del « proletariato intellettuale » meridionale sul mercato del lavoro: la crescita e la composizione della parte superiore della burocrazia si può dire, specificando e qualificando una conclusione alla quale si è giunti, non appare solo variabile della domanda di servizi sociali ma anche della scolarità (o, meglio, del sottosviluppo meridionale che non riesce ad assorbirla).

La presenza di un forte numero di laureati meridionali sul mercato del lavoro nel primo e nel terzo decennio del secolo, provoca una forte spinta sui ruoli superiori nei due decenni immediatamente successivi. Un freno efficace alla crescita burocratica è posto solo nel 1923, con la riforma De Stefani, che è, a sua volta, anche una delle cause della diminuzione del numero dei laureati negli anni successivi.

In assenza di una analisi storica complessiva della « razionalizzazione » di De Stefani, ci si deve accontentare delle conclusioni alle quali giunsero — all'epoca — i testimoni della vicenda: che il fascismo, con un séguito prevalentemente nel Nord, cercò di frenare la « meridionalizzazione » della burocrazia e forse pensò che si poteva invertire il processo. Ma l'obiettivo di creare una burocrazia fascista

(39) A. DE STEFANI, *Una riforma al rogo*, Roma, 1963, p. 12-13.

si scontrò presto contro il timore di creare una forte disoccupazione di ceti medi nell'Italia meridionale e di ridestare aspirazioni separate nel Mezzogiorno (40).

È possibile, in *secondo* luogo, pensare che gli effetti delle due principali ondate, del secondo decennio e degli anni '30, nella meridionalizzazione del personale amministrativo, si facciano sentire con un ritardo di 10-20 anni, quanto è necessario, nella prima metà del secolo, per percorrere la scala gerarchica sui vertici della burocrazia. Ciò che consentirebbe, da una parte, di far risalire agli anni '30 la meridionalizzazione dell'*élite* burocratica, e, dall'altra, di spiegare l'ulteriore crescita della meridionalizzazione negli anni '50.

Ma — ciò che è più importante — il rilevato intreccio tra questione meridionale e questione amministrativa (41) consente di formulare l'ipotesi che l'accesso alla pubblica amministrazione abbia rappresentato in Italia uno *strumento di mobilità*. Questa mobilità è *territoriale*: emigrazione verso Roma — la burocrazia con sede a Roma aumenta dal 7% al 13% — ed emigrazione verso i capoluoghi di provincia. In questo senso, la meridionalizzazione della pubblica amministrazione è parallela allo spopolamento delle campagne e alla inurbazione (basta vedere i dati sulla crescita della burocrazia nelle città con più e in quelle con meno di 800 mila abitanti). In secondo luogo — e, in parte, — questa *mobilità* è anche sociale. Per i periodi indicati, si è visto che l'accesso alla burocrazia rappresenta una « sistemazione » di ceti medio-bassi, altrimenti destinati alla disoccupazione.

L'osservazione circa la « promozione sociale » costituita dall'impiego pubblico è ricorrente nella letteratura meridionalistica e in quella sulla burocrazia. Il Lolini, nel 1919, osservava che il proletariato intellettuale che premeva sulla pubblica amministrazione era « costituito in gran parte di figli di borghesi decaduti o di piccoli borghesi nullatenenti o quasi ».

(40) In questo senso, A. GRAMSCI, *La conquistista fascista dello Stato*, ora in R. MARTINELLI, *Gramsci e la conquistista fascista dello Stato*, in « Studi storici », 1974, n. 2, p. 410-411.

(41) Sul tema generale si sofferma, senza peraltro approfondire la questione specifica, G. DE ROSA, *La « meridionalizzazione » dello Stato*, in F. L. CAVAZZA - S. R. GRAUBARD, *Il caso italiano*, Milano, vol. I, 1974, p. 231.

Gramsci, nel citato scritto del 1930 nota: « l'intellettuale meridionale esce prevalentemente da un ceto che nel Mezzogiorno è ancora notevole: il borghese rurale, cioè il piccolo e medio proprietario di terre che non è contadino, che non lavora la terra, che si vergogneràbbe di fare l'agricoltore, ma che della poca terra che ha, data in affitto o a mezzadria semplice, vuol ricavare di che vivere convenientemente, di che mandar all'università o in seminario i figlioli, di che far la dote alle figlie che devono sposare un ufficiale o un funzionario civile dello Stato ».

Dalla indagine campionaria Isap del 1956, risulta, inoltre, che le professioni inferiori sono un po' più frequentemente presenti nella generazione dei nonni rispetto a quella dei padri degli attuali dipendenti (la mobilità sociale sembra, comunque, realizzarsi sempre nell'ambito del ceto medio, che, però, secondo i calcoli di Sylos Labini, tende ad ampliarsi notevolmente).

Da un'indagine compiuta negli anni '60 risulta che il 69% dei funzionari proviene dalla classe media o medio-inferiore; il 18% dei funzionari proviene dalla classe medio superiore (42).

Questi dati sono, peraltro, molto incerti. Infatti, il Demarchi è giunto a conclusioni diverse. Egli dice che se è « rara una autoidentificazione superiore da parte di funzionari figli di classi disagiate, altrettanto difficile è trovare un'identificazione inferiore da parte di figli di classi agiate. La tendenza a considerarsi provenienti da ceto medio resta comunque largamente confermata: lo scarto minore è rappresentato dai figli di coltivatori e mezzadri (su 16, si considerano di origine inferiore 7 e media 9) e dai figli di magistrati, professori ed ufficiali (su 36, si qualificano di origine media 26 e superiore 10); negli altri casi la concentrazione nella scelta intermedia è sempre maggiore. Vediamo però che in base alle categorie professionali paterne la composizione del campione è ben diversa dal risultato della autoidentificazione: il 22,2% risulterebbe proveniente da categorie inferiori, il 39,1% da categorie medie e il 38,7% da categorie elevate. Con ciò resta confermata l'ipotesi che l'accesso delle classi popolari ai ranghi direttivi dell'Amministrazione pubblica, sia statale che locale, è piuttosto limitato, benché assai meno limitato di quanto possa

(42) L. CAPPELLIETTI, *Burocrazia e società*, Milano, 1968, p. 131.

sembrare dalle risultanze dell'autoidentificazione di origine sociale. La forte quota di coloro che si dichiarano provenienti dal ceto medio è costituita per il 19,6% da figli di classi più umili e per il 36,6% da figli di famiglie di prestigio sociale piuttosto sostenuto. Tuttavia la scarsa rappresentanza nei ranghi dell'Amministrazione dello strato più consistente della popolazione ci autorizza ad una importante considerazione: l'ambiente burocratico italiano è prevalentemente alimentato da famiglie che hanno già assorbito l'ethos e il senso civico nazionale, famiglie di ceto medio e superiore. A questa prima si deve accompagnare un'ulteriore considerazione: la tendenza a qualificare ceto medio le categorie professionali inferiori, ed anche superiori, può essere assunta come sintomo di una mentalità mediatrice, moderatrice, accomodante, propensa a smussare le situazioni drammatiche e a velare i privilegi, fiduciosa nei valori caratteristici degli strati sociali mediani » (43).

D'altra parte, questi confronti tra posizione sociale di origine e posizione di arrivo del burocrate variano a seconda del grado della carriera che si presceglie per il confronto. Il fatto fondamentale è che l'impiego pubblico, così come è strutturato in Italia, è già *di per sé* un meccanismo di promozione, essendo rigidamente articolato su livelli diversi, con una forte differenziazione tra quelli bassi e quelli alti e con la possibilità di percorrerli tutti (senza concorso, all'interno della carriera direttiva; con concorsi, spesso riservati, dalla carriera di concetto a quella direttiva). Anzi, per l'automatismo che governa la carriera, l'impiego pubblico si presenta come uno dei pochi meccanismi anche sociali di promozione con un basso numero di interferenze esterne.

La pubblica amministrazione (al livello direttivo) non è quindi un corpo sclerotizzato, ma, invece, appare inserita in un *circuito di promozione*. C'è allora da chiedersi perché il sistema politico l'abbia voluto (o tollerato).

La ragione è probabilmente che — con il progredire del Nord — era necessario assicurare un sistema di promozione per i ceti medi (e intellettuali) meridionali, le cui condizioni di svantaggio aumenta-

(43) F. ДЕНАРСОН, *I laureati nella pubblica amministrazione*, in AA.VV., *I laureati in Italia*, Bologna, 1968, p. 254-255.

vano sempre di più e che sarebbero altrimenti « passati all'opposizione ». L'amministrazione era lo strumento diffuso e capillare che ci voleva per assicurare questo meccanismo di promozione.

Anche in assenza di statistiche sul periodo intermedio tra il 1900 e il 1954, abbiamo visto che il processo di meridionalizzazione dei quadri direttivi incomincia proprio tra il primo e il secondo decennio del secolo, quando diviene minore l'omogeneità tra classe politica e classe amministrativa, ed emerge un atteggiamento difensivo della amministrazione rispetto alla politica.

D'altra parte, il circuito di promozione di cui si è detto è tenuto in vita proprio dalla dirigenza politica: non è un caso che nei due periodi indicati divengano più frequenti le lamentele per la « infiltrazione » della politica nell'amministrazione (44).

Ora, se i quadri direttivi sono un mezzo per assicurare mobilità ai ceti medi meridionali, è evidente che questi *vifantino*, una volta che il circuito funziona, *ogni intervento esterno*: in questo senso vanno interpretati l'egualitarismo, l'attaccamento a regole impersonali, neutrali ed automatiche della burocrazia italiana: ogni loro turbativa rappresenta una *interferenza* non nel lavoro della pubblica amministrazione, bensì *nel sistema sociale in cui essa si inserisce*.

Di qui discendono l'impermeabilità della amministrazione al mutamento sociale, la sua scarsa sensibilità alle direttive politiche, la sua capacità piuttosto ad « amministrare » che a « sviluppare ». Ciò non vuol dire che il vertice amministrativo sia insensibile alle « lusinghe » che ad esso provengono dal mondo politico, anche se questo è un fenomeno che si è accentuato solo negli ultimi anni, quando è cominciata la degradazione del « sistema » degli enti e, in particolare, delle partecipazioni statali. Ma il rapporto tra alti amministratori e politici consente ai primi escursioni nell'area dei secondi, non interferenze dei secondi nella carriera dei primi. Con maggior precisione, va detto che c'è una area — quella della posizione acquisita e delle aspettative consolidate di carriera — che viene ritenuta intoccabile. Ciò non esclude che alti funzionari pubblici siano interessati a divenire consiglieri di amministrazione di enti, capi di gabinetto, ecc.

(44) Una testimonianza in ЛОЛНИ, op. cit., p. 79.

E, tuttavia, l'amministrazione *serve* la società italiana non perchè la gestisca, ma perchè offre un canale di mobilità (nel vertice amministrativo) ad un segmento sociale (meridionale).

In conclusione, la meridionalizzazione dei quadri direttivi offre una delle chiavi principali per la comprensione dei rapporti amministrazione-società, in cui si riflette — nel modo distorto che si è detto — la principale caratteristica della società italiana: il dualismo Nord-Sud.

Quindi, così come gli storici economici hanno mostrato che l'età fascista non corrisponde tutta con un periodo di stagnazione, queste vicende provano che, nonostante l'asserito « ruralismo » del fascismo e la politica contro l'urbanesimo, non vi fu un « congelamento » dei rapporti sociali.

Insomma, il modello italiano di sviluppo della burocrazia nella prima metà del secolo, sembra mirare, sotto il profilo del reclutamento, ad assorbire lo strisciante malcontento meridionale, a dare uno sbocco al « proletariato intellettuale », a canalizzare la futura dirigenza, conquistandone il consenso.

Questo modello, però, che pure mira a superare in qualche modo il divario Nord-Sud, crea a sua volta altre contraddizioni.

La prima riguarda il rapporto società-burocrazia. Una quota crescente del paese è assente dai vertici burocratici, come si è visto prima, nel correlare la provenienza della burocrazia alla popolazione.

Da questo punto di vista, quindi, l'Italia costituisce una eccezione al modello, sviluppato dagli studi di scienze politiche sull'amministrazione inglese e americana di questi ultimi anni, di *representative bureaucracy* e cioè di burocrazia che rifletta le diverse componenti territoriali (e poi sociali ed economiche) del paese.

Può essere interessante notare, peraltro, che studi recenti (45) hanno posto in luce che, negli Stati Uniti « i livelli più elevati dell'amministrazione civile risultano meno rappresentativi dei gradi più bassi e la non rappresentatività aumenta al crescere del grado. Sembra,

(45) Per tutti K. J. MERR, *La burocrazia rappresentativa: un'analisi empirica*, trad. it. in Tormez, *Problemi di amministrazione pubblica*, I, 1976, n. 2, p. 77 ss., il quale come gli altri studiosi di questo tema, prende a misura della « rappresentatività » l'età, la formazione culturale, il reddito, l'importanza del luogo di nascita, la classe sociale, la regione di nascita, ma soprattutto l'attività paterna.

dunque, che i meccanismi di selezione e promozione dei burocrati, unitamente ai fattori ambientali, servono non già a ridurre la non rappresentatività, ma ad aumentarla ». Quindi, nonostante che la burocrazia statunitense, nel suo complesso, « rappresenta lo *status* occupazionale medio meglio di ogni altro paese considerato », le cose cambiano a livello di *élite* amministrativa, che perde il suo carattere rappresentativo.

Va anche osservato che è caratteristico dell'astrattezza di gran parte del meridionalismo che esso non si sia accorto della importanza che andava assumendo la meridionalizzazione della burocrazia: la tanto lamentata (specialmente da Guido Dorso) mancata integrazione tra Nord e Sud, avveniva per questa via. In questo senso, vanno valutate le osservazioni del Farneti (46) sulla emigrazione dal Sud di « classe dirigente », invece che di « classi dirette ».

3. *Conseguenze della meridionalizzazione: atteggiamento difensivo rispetto alla politica; predominio dell'idealismo e sua componente autoritaria; distacco tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa.*

Ma la modificazione quantitativa ha importanti riflessi anche sull'assetto del personale.

a) La provenienza meridionale, per l'influenza delle condizioni di sottosviluppo economico e della scarsità di domanda di lavoro, *influisce sulle attitudini* degli impiegati direttivi, per i quali divergono, quindi, rilevanti principalmente valori quali la sicurezza del posto di lavoro, la garanzia della carriera e l'assenza di interferenze della politica nell'amministrazione. Ogni turbativa di questi valori diviene — come s'è detto — una interferenza nel meccanismo di promozione sociale che conduce il meridionale laureato all'amministrazione statale.

M. S. Giannini (47) osserva giustamente che, nell'800, « la maggior parte dei dipendenti dei gradi gerarchicamente più elevati erano re-

(46) *Sistema politico e società civile*, Torino, 1971, p. 263.

(47) *Parlamento e amministrazione*, ora in S. Casse (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974, p. 226.

chutati tra le famiglie abbienti, onde essi non trovavano nell'impiego statale una fonte alimentare, e i legami di parentela costituivano già per essi una valida tutela. Fu solo successivamente, con il sempre più largo ingresso della piccola borghesia meridionale nei ranghi della burocrazia, che questa difesa di fatto venne meno ».

b) La connotazione « meridionale » e « colta » (almeno nel senso di aver frequentato corsi universitari) di una quota crescente del personale amministrativo non produce soltanto variazioni tra la distribuzione della popolazione e quella della burocrazia, ma è, per così dire, « magnificata » dal tipo particolare di cultura dominante nel Sud. Qui non si possono, naturalmente, seguire filoni particolari di questo o quel settore delle scienze umanistiche, nè insistere troppo nella ricerca di corrispondenze di periodi ed epoche. I rapporti di causa ed effetto, a questo livello, sono più complessi e quasi inafferrabili, ma, forse per questo, più « pervasivi ».

Se si guarda ad un « periodo lungo », dunque, si trovano due momenti nei quali il meridione si affaccia in modo « prepotente », originale e compatto nel mondo culturale: negli anni '70 del secolo scorso con l'hegelismo napoletano e nella prima metà del secolo col neidealismo napoletano-siciliano di Croce e Gentile.

Nell'uno e nell'altro caso, non si tratta dell'apporto di pensatori isolati, ma di una cultura diffusa e tipicamente meridionale, che certamente ha influenzato il personale amministrativo che proveniva dal Sud. Nell'uno e nell'altro caso, questa cultura si oppone a una diversa « cultura » nel Nord, il positivismo nel primo caso, il giolittismo nel secondo.

« Non v'è dubbio — ha notato A. Asor Rosa (48) — infatti, che il positivismo assunse l'aspetto di un movimento che dal settentrione muoveva alla conquista del mezzogiorno, mentre l'hegelismo si presentò fin da questo momento come una tendenza tipicamente meridionale, che muoveva semmai alla conquista del settentrione ». Lo stesso autore, per la seconda corrente di pensiero, osserva: « c'è un fatto indiscutibile da segnalare: e cioè che, mentre nella vita politica ed economica, si sviluppa in quegli anni un forte processo di settentrio-

(48) *Storia d'Italia*, IV, 2, *La cultura*, Torino, 1975, p. 879.

nalizzazione, aumenta a dismisura la meridionalizzazione della cultura, e ciò soprattutto ad opera dell'abruzzese-napoletano Croce e del siciliano Gentile » (49).

Una seconda conseguenza della « meridionalizzazione » della *élite* burocratica deriva, dunque, dalla predominanza, nell'area meridionale, di una cultura idealistica. Di questa vediamo ora i caratteri, con particolare attenzione a quei temi che possono aver maggiormente influenzato la cultura di coloro che diverranno burocrati.

L'hegelismo fu statalista e autoritario (vi fu chi, come Turriello, giunse a proporre uno « Stato forte ») ma, per la presenza della questione meridionale, fu spesso in polemica contro le inadempienze dello Stato. L'attenzione per i problemi del « contadine » meridionale, lo portò ad essere anticapitalistico e antioperaio (50).

Il neidealismo fu un continuatore dell'hegelismo e ne acquisì la componente liberal autoritaria (particolarmente accentratata, poi, da Gentile), lo statalismo e il rifiuto della conflittualità sociale, intesa come elemento di disordine. Anch'esso riflesse il predominio dell'elemento agrario e lo sviluppo imperfetto dell'elemento urbano e industriale.

In più il neidealismo ebbe maggior diffusione e riuscì ad approfondire il fossato tra classe politica dominante (e giolittismo) e paese reale. I ceti nei quali esso ebbe maggior seguito furono proprio quelli delle professioni, della burocrazia, della scuola (51).

Questi rilievi vanno, naturalmente, considerati con estrema cautela. Ad esempio, non sembra che all'autoritarismo della cultura idealistica si accompagni anche un atteggiamento conservatore. In particolare, pare che l'origine meridionale e medio-piccolo borghese dei dipendenti pubblici non sia all'origine di un loro orientamento più conservatore dei dipendenti del Sud rispetto a quelli del Nord. Il Cappelletti ha osservato: « i risultati del questionario sembrano indicare che sia i funzionari dell'Italia settentrionale che quelli del-

(49) Op. cit., p. 1144.

(50) A. Asor Rosa, *La cultura*, in « Storia d'Italia », IV, 2, Torino, 1975, p. 909 ss.; sull'influenza dell'hegelismo napoletano su Silvio Spaventa, S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971, *passim*.

(51) A. Asor Rosa, *op. cit.*, p. 1106 ss., 1142 ss., 1158 ss., 1167 ss., 1140 ss., 1260, 1358 ss., 1384.

l'Italia Centrale sono orientati in senso sensibilmente più conservatore dei funzionari dell'Italia meridionale. Quindi, assumendo che il test del conservatorismo da noi costruito e incorporato nel questionario sia sostanzialmente corretto, la conclusione sembrerebbe essere che la meridionalizzazione dell'amministrazione, lungi dal provocare uno slittamento conservatore dell'amministrazione costituisse invece uno stimolo progressista all'interno dell'Amministrazione».

c) La terza contraddizione creata dal processo di meridionalizzazione dell'*élite* burocratica è quella che riguarda il suo rapporto con la dirigenza politica.

Se si identifica questa con i deputati, va detto che il periodo antecedente al 1946 è scarsamente significativo, prima per la ristrettezza del suffragio, poi per l'assenza di elezioni.

Per il periodo dal 1946 fino alla terza legislatura (1958), dai dati del Somogyi (52) si evince che la distribuzione regionale dei deputati non segnala nei confronti dell'analogia distribuzione territoriale della popolazione italiana che spostamenti piuttosto moderati. Nel periodo 1946-1958, si presenta però qualche variazione nel senso della meridionalizzazione: in particolare, tra il '46 e il '48 (tra Costituenti e prima legislatura) vi sono i seguenti mutamenti (53):

Piemonte	63	49
Lombardia	72	65
Campania	49	59

Le ipotesi che possono farsi, sulla base dei dati presentati sono, dunque, non solo che la meridionalizzazione della dirigenza amministrativa è molto superiore alla crescita della popolazione meridionale; ma anche che ad essa non corrisponde una analogia meridionalizzazione della « classe politica » e che, quindi, la dirigenza amministrativa soffre di un forte « scostamento » non solo rispetto al paese, ma anche rispetto alla dirigenza politica.

(52) *Costituenti e deputati 1946-1958 - Analisi statistica*, in A.A.VV., *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Napoli, 1963, p. 21.

(53) Va peraltro precisato che il Somogyi non indica se il dato di riferimento è la regione di formazione o quella di nascita.

Questi rilievi avvalorano l'ipotesi che il fenomeno della meridionalizzazione si sia verificato prevalentemente in periodo fascista, quando era maggiore il divario tra « paese reale » e « paese legale ». Purtroppo, l'assenza di dati non consente di andare oltre la formulazione di tale ipotesi.

Una analisi degli effetti di questo « scostamento » tra paese reale e paese legale e tra « classe politica » e « classe amministrativa » richiederebbe una ricostruzione complessiva del sistema amministrativo.

Uno di questi, il più rilevante, va tuttavia segnalato: quello della creazione del sistema degli enti pubblici. Anche questo è un processo continuo; ma esso si accelera nei cicli indicati: gli anni '30 e gli anni '50. Non si vuol con questo suggerire un rapporto diretto di causa ed effetto tra incremento della meridionalizzazione e scostamenti ora indicati, ma solo un concorso di cause che portano alla « fuga » da un'amministrazione considerata estranea al paese e al regime politico.

Comunque, sarà la dirigenza degli enti quella « aristocrazia burocratica », alla quale il tardo fascismo riserverà un trattamento di favore (54).

Al contrario, l'amministrazione statale ne subirà gli effetti negativi, se è vero quello che De Stefani scriveva nel 1932: « le ragioni che facevano preferire l'impiego privato all'impiego pubblico vanno nei tempi nostri diminuendo con l'estendersi e con l'ingrandirsi delle società anonime e col moltiplicarsi degli enti parastatali o comunque controllati dallo Stato. Anche nei pubblici impieghi, come nei privati, ognuno può avere nel proprio zaino il bastone di maresciallo » (55).

Gli stessi motivi, dunque, meridionalizzazione dell'*élite* burocratica e creazione delle amministrazioni parallele, si intrecciano nei due cicli di fondo di una tendenza di lungo periodo che, partendo dall'età giolittiana, arriva alle soglie degli anni '60.

(54) In senso diverso, V. Castronovo, *Storia d'Italia*, cit., p. 328.

(55) In *La resa*, cit., p. 286.

4. *Gli anni '60: la meridionalizzazione si estende ai livelli bassi; deterioramento delle strutture pubbliche nel Nord.*

La ricostruzione statistica consente di aggiungere, altresì, che il fenomeno della meridionalizzazione non si arresta col secondo ciclo, ma continua negli anni '60: « una delle caratteristiche sociologiche più significative dei quadri direttivi dell'Amministrazione italiana è costituita dal fatto che la maggioranza dei funzionari *provvisori* da una particolare area geografica, e cioè il Mezzogiorno. Benché il Mezzogiorno abbia una popolazione di circa 19 milioni rappresentante il 38% della popolazione italiana la percentuale dei funzionari delle carriere direttive di origine meridionale era, alla fine del 1961, di circa il 63% toccando punte del 70-75% in certe amministrazioni come ad esempio nel ministero delle finanze o nel ministero dell'Interno. Siccome è molto probabile che la graduale « meridionalizzazione » del pubblico impiego sia continuata progressivamente dopo il 1961 non è escluso che oggi la percentuale dei funzionari di origine meridionale superi il 65% del totale » (56).

È nel periodo del secondo dopoguerra, anzi, che il fenomeno è stato maggiormente rilevato ed analizzato. Questi studi, tuttavia, sono troppo generali — sottolineano l'assenza di alternative dei laureati meridionali — o sono attirati prevalentemente dall'aspetto socio-psicologico: autoritarismo, impersonalità, bisogno di sicurezza, prestigio, attirerebbero i giovani meridionali verso impieghi pubblici (57). Per il Cappelletti, il rapido processo di industrializzazione del Nord e le scarse alternative di impiego nel Sud, oltre al fattore della sicurezza economica, garantita dal pubblico impiego, sarebbero le cause della meridionalizzazione (58).

Il Demarchi sostiene che la meridionalizzazione va imputata anche a cause diverse. Essa viene spiegata « abitualmente ricordando che i giovani settentrionali possono accedere all'industria più facilmente che i meridionali. Non si prevedeva però che la maggiore

(56) L. CAPPELLETTI, *Burocrazia e società*, Milano, 1968, p. 75.

(57) Si vedano, in particolare, L. CAPPELLETTI, *Burocrazia e società*, cit., p. 87 ss. e F. DEMARCHI, *I laureati nella pubblica amministrazione*, in « I laureati in Italia », Bologna, 1968, p. 213 ss.

(58) L. CAPPELLETTI, *Burocrazia e società*, cit., p. 87-88.

capacità retribuitiva dell'industria avrebbe causato una larga diserzione dei giovani settentrionali dell'Amministrazione pubblica e non si prese alcuna misura per rendere più allettante il pubblico impiego. In conseguenza di ciò si effettuò un vero passaggio delle leve dell'amministrazione statale nelle mani dei funzionari meridionali. Infatti negli anni successivi la meridionalizzazione degli alti gradi dell'Amministrazione pubblica è aumentata con un ritmo impressionante: nel 1961 l'88,2% dei 6.279 soggetti in più rispetto al 1954 erano del Sud. Comparando i dati sulla distribuzione dei dipendenti del gruppo A nel 1954 e quelli delle carriere direttive (nuova denominazione assunta nel frattempo dal rango superiore dell'Amministrazione statale) nel 1961, si avverte facilmente la portata del fenomeno. In termini ancora più drastici esso si presenta se osserviamo, in relazione alla popolazione, la distribuzione dei funzionari; nel 1961, per ogni 100.000 abitanti delle rispettive circoscrizioni, 15,4 funzionari provenivano dal Nord-ovest, 48,4 dal Nord-est e Centro, 102,9 dal Sud peninsulare e ben 127, 5 dalle Isole. Dato che l'industrializzazione del Sud, negli ultimi anni, è proseguita incessantemente, non sembra del tutto adeguata la tradizionale spiegazione addotta al fenomeno che stiamo studiando. Infatti oggi non mancano opportunità di impiego nelle industrie neppure ai giovani meridionali. Perciò, più che in un « vuoto » che poteva essere facilmente riempito, occorre ricercare la causa della meridionalizzazione dell'Amministrazione pubblica in un più favorevole atteggiamento culturale del giovane diplomato del Mezzogiorno di fronte all'attuale impostazione della burocrazia statale. Nel servizio dello Stato egli trova modo di qualificarsi progressivamente grazie all'anzianità e ai vincoli informali coi dirigenti più influenti, senza fare totale assegnamento sulle proprie attitudini (come invece suole avvenire nell'industria). Inoltre il prestigio di cui gode lo stato nel Mezzogiorno gli consente di far apprezzare meglio, presso la parentela e la cerchia dei conoscenti, la sua alta collocazione sociale, indipendentemente dal livello di retribuzione. Infine la sicurezza della carriera appaga quelle aspettative a lungo termine, che sono più vive negli ambienti in cui la cultura umanistica non ha ancor subito la concorrenza delle scienze applicate (le quali — anche se qui sarebbe troppo lungo dimostrarlo — finiscono per sollecitare, invece, la ricerca di compensi immediati e di rapido rendimento).

La meridionalizzazione dell'amministrazione statale conferma, dunque, che lo sviluppo del Mezzogiorno, così come è stato condotto, ha propagato assai più incisivamente l'aspirazione al benessere che la conoscenza dei mezzi moderni per conseguirlo, per cui la pressione dei giovani laureati del Mezzogiorno si è fatta assai più forte sulle strade del benessere ormai ben note e ben definite, come appunto la carriera burocratica, che su quelle incerte dell'intraprendenza economica » (59).

Comunque, « l'assalto alla pubblica amministrazione » è dimostrato dal fatto che, nel dopoguerra, « si davano in media 16 concorrenti per ogni posto messo a concorso nella pubblica amministrazione »; questa recluta, specie nel Mezzogiorno, non solo personale piccolo borghese ma anche « una larga fetta di sottoproletariato » (60).

Questa della « meridionalizzazione » della burocrazia diviene osservazione corrente nel secondo dopoguerra, anche in una pubblicistica meno accorta e per lo più ignara della lunga storia del fenomeno, che lo mette in connessione con l'« uso politico dell'occupazione della burocrazia » che avrebbero fatto la DC e il grande capitale nel Mezzogiorno, « dove più deboli sono le connessioni capitalistiche della società e dove è venuto meno il sostegno della grande proprietà agraria » e quindi « maggiore è la necessità di arruolare « burocrati di consenso » (61).

(59) F. DEMARCHE, *I laureati nell'amministrazione*, in AA.VV., *I laureati in Italia*, Bologna, 1968, p. 243 ss.

(60) C. SEBASTIANI, *Pubblico impiego e ceti medi*, Roma (CGIL), 1975, p. 4-5.

(61) Sono le parole con le quali V. Parlato, nella prefazione, riassume una delle tesi di fondo di S. CARUSO, *Burocrazia e capitale in Italia - Struttura e ideologia*, Verona, 1974, un libro pieno di errori di giudizio e di dati di seconda e terza mano. Il problema della « meridionalizzazione » della burocrazia non si è affacciato, invece, nel pur ampio dibattito parlamentare sul Mezzogiorno, nonostante vi sia stato più d'un intervento, specialmente discutendosi le mozioni sulla politica meridionalistica (aprile 1969) e la legge del 1971 sull'intervento straordinario, sull'emigrazione dal Sud.

Per gli anni dal 1963 al 1973, la tesi secondo la quale lo Stato avrebbe svolto una funzione di sostegno della disoccupazione intellettuale è posta in dubbio da F. P. CERASE - F. MIGNERLA CALVOA, *La nuova piccola borghesia*, Venezia, 1976, p. 112 ss. Per questi autori, si affaccerebbe prima e si amplierebbe poi una tendenza all'immissione di lavoratrici e lavoratori delle carriere meno elevate (personale ausiliario ed esecutivo). Quindi, la crescita burocratica sarebbe funzionale al sostegno dell'occupazione delle frange più deboli della forza lavoro. Cerase e Calvoa notano poi

I fenomeni rilevati, prolungandosi nel tempo, provocano un duplice effetto: una diffusione della meridionalizzazione ai livelli bassi dell'amministrazione e il deperimento delle strutture pubbliche del Nord.

a) Dalle tabelle allegate sulle tre categorie degli impiegati civili dello Stato (ministeri e aziende autonome), per i quali si dispone di due dati in anni diversi, per il solo dopoguerra, si evince che la meridionalizzazione è crescente nel tempo, ma in misura diversa per le varie categorie: più accentuata per il vertice (la carriera direttiva), meno per la carriera di concetto, meno ancora per quella esecutiva (62). Nonostante questa diversità nella composizione delle tre categorie, comunque, si può dire che la tendenza di fondo è verso una diffusione della meridionalizzazione (decrecente a misura che si scende ai livelli più bassi).

Naturalmente, i dati sono solo relativamente comparabili, poiché il secondo anno di riferimento è diverso nei tre casi (1969, 1963, 1961).

La meridionalizzazione crescente, comunque, è dimostrata anche da altri dati: ad esempio, nel periodo 1961-68 dal Centro Sud proveniva l'80% delle domande di arruolamento nel corpo delle guardie della pubblica sicurezza (e, quindi, a un livello piuttosto basso), contro il 20% del Nord.

Nel complesso, non sembra che il processo indicato sia effetto di una diffusione del clientelismo nel personale burocratico, sia perché questo avrebbe semmai dovuto incidere maggiormente negli strati inferiori, sia perché per l'accesso ai posti di cui si parla è previsto, di regola, il concorso.

Il fenomeno è piuttosto da mettersi in relazione alle stesse cause che hanno provocato la crescente meridionalizzazione del personale superiore: disoccupazione intellettuale e insufficiente sviluppo del

che questa fascia intermedia subisce una progressiva perdita di contenuto delle sue funzioni e assume sempre più un ruolo di esecutore subordinato.

(62) Ciò era stato rilevato già da L. CARPELLERTEI, *Burocrazia e società*, Milano, 1968, p. 83, il quale peraltro non poteva ancora disporre dei dati sul personale esecutivo e giungeva alla conclusione che il fenomeno riguardasse quasi esclusivamente le carriere direttive.

mezzogiorno. Ciò è confermato dall'alto numero di laureati presente nella stessa carriera di concetto, nonché dalla presenza di un alto numero di dipendenti con titolo di studio superiore a quello richiesto dalla carriera di cui fanno parte.

Comunque, i dati sulla *provenienza* di tutti i pubblici dipendenti mostrano che *il Sud contribuisce in maniera più che proporzionale alla crescita dei dipendenti pubblici*. Il Nord, con una popolazione (al 1951) del 44.53% contribuiva solo al 32.59%; il Centro, con una popolazione del 18.24% contribuiva col 20.42%; il Sud, con una popolazione del 37.22%, contribuiva col 46.97% alla formazione del corpo amministrativo (nel 1954).

b) La meridionalizzazione e la perdita di quota del Nord nella amministrazione dello Stato hanno una *seconda* conseguenza: provocano un impoverimento della quantità di servizi offerti dalla pubblica amministrazione del Nord (63).

Si è già notato che i dati di base si riferiscono alla regione di nascita, non a quella di socializzazione dei dipendenti. Tuttavia, è molto probabile che queste, per il personale che consideriamo, coincidano e che ciò sia all'origine di una forte tendenza degli impiegati a tornare alla regione di nascita. Di qui il «*deterimento*» delle strutture pubbliche del Nord, che è posto in luce sia da dati quantitativi, sia da numerose relazioni ministeriali.

La distribuzione territoriale della crescita del complesso dei dipendenti pubblici mostra un'ineguale sviluppo, che segue le condizioni economiche delle varie parti del territorio. Complessivamente, nel periodo dal 1951 al 1972, nel Nord, la crescita dei dipendenti pubblici è del 3% rispetto agli occupati, nel Centro di quasi il 7% (l'influenza di Roma qui è determinante), nel Sud del 5% (64).

(63) Sull'aumento del tasso di attività nella pubblica amministrazione al Nord e al Sud, P. SABBATUCCI SEVERINI, A. TRENTO, *Sul mercato del lavoro durante il fascismo*, in «*Quaderni storici*», n. 29/30, maggio-dicembre, 1975, p. 550 ss.

(64) Ha osservato che la crescita della burocrazia nel meridione è abnorme per il fatto che nel Sud c'è meno da amministrare. P. SYROS LABINI, *Saggio sulle classi sociali*, cit., p. 36 e p. 48. Manca peraltro la possibilità di quantificare il dato di relazione, costituito dall'*output* della amministrazione nel Sud.

La situazione è ancor più evidente se si stabilisce un rapporto tra gli occupati nella pubblica amministrazione e la popolazione nei vari comparti (tenendo peraltro presente che il rapporto è sovrastimato perchè la distribuzione degli occupati nell'amministrazione per una serie di anni per regioni può esser tratto solo dall'indagine ISTAT sugli occupati, che verosimilmente esclude le aziende autonome e comprende il personale comunale, provinciale e regionale, il quale ultimo è egualmente distribuito nei vari comparti).

Si è potuto osservare che, negli anni '50-'70, sulla base dei dati ISTAT sugli occupati, nel mezzogiorno «*proprio negli anni in cui si verificava una generale caduta dell'occupazione sia nel manifatturiero che nel terziario privato, si aveva il corrispondente gonfiamento della occupazione nella pubblica amministrazione*». Quindi, «*la pubblica amministrazione è diventata, ad un tempo, una sacca di contenimento di manodopera meridionale altrimenti pericolosamente esplosiva sul mercato del lavoro e l'unico vero investimento «produttivo» realizzato nel Mezzogiorno*». Questa funzione di «*stabilizzazione sociale*» del sistema amministrativo nel Mezzogiorno, secondo lo stesso autore, avrebbe favorito «*la nascita e il contenimento di uno strato sociale piccolo-medio borghese che vedeva e vede in quel meccanismo di sviluppo le condizioni per la propria esistenza ed il mantenimento dei propri privilegi*» (65).

Ricorrendo alla fonte ENPAS (statistiche degli «*assistibili*», personale in servizio nella pubblica amministrazione, per regioni, al 1974) e comparandola con i dati al 1970 della Ragioneria e al 1954 dell'ISTAT (anche se si discostano *leggermente* dai dati della Ragioneria generale sui dipendenti dello Stato: la variazione in meno dipende, tra l'altro, dall'assenza di una parte dei dipendenti pubblici, quelli che prestano la loro attività all'estero), si può notare la variazione della distribuzione territoriale dei dipendenti statali (con residenza in Italia per gli anni 1970 e 1954) per i tre comparti principali (comparata con quella della popolazione per gli anni 1954 e 1974).

(65) G. TORRE, *Il ruolo dell'impiego pubblico nella società italiana e i problemi che esso pone all'azione sindacale*, in «*Prospettiva sindacale*», 1973, sett. n. 2, p. 7 ss.

I dati percentuali sono i seguenti:

	1954		1974	
	dipendenti	popolazione	dipendenti	popolazione
Nord	40,59	41,63	39,63	45,96
Centro	25,69	21,45	25,33	19,05
Sud	33,49	32,48	35,04	34,09

Va precisato che i dati al 1950 non includono coloro che hanno sede a Porto Maurizio, il personale ferroviario e altre categorie di personale: esso è, quindi, scarsamente significativo.

Se limitiamo il discorso agli altri due anni, può notarsi che:

— la percentuale dei dipendenti con sede nel Centro, per l'infuenza di Roma, è al disopra della quota della popolazione; e la percentuale sale, nel ventennio considerato, di tre punti.

Qui si può vedere l'infuenza sia di una crescente centralizzazione, sia di una crescente « romanizzazione » del pubblico impiego: a Roma, città di impiegati pubblici, i figli dei dipendenti pubblici fanno lo stesso mestiere dei padri;

— la percentuale dei dipendenti con sede nel Nord, già più bassa di tre punti rispetto alla popolazione, se ne allontana ulteriormente di altri tre punti, nel 1974: gli uffici del Nord sono, in misura crescente, sguarniti di personale;

— la percentuale dei dipendenti con sede nel Sud, più bassa di circa cinque punti rispetto alla popolazione nel 1954, alla fine del ventennio giunge a eguagliare la popolazione: si deve intendere che, nel Mezzogiorno, l'offerta di servizi possa essere all'altezza delle esigenze della popolazione.

I dati adoperati finora sono, però, quelli aggregati che comprendono anche un servizio « a rete », come quello scolastico, necessariamente esteso in maniera tendenzialmente uniforme su tutto il terri-

torio. Se, al contrario, si considerano solo gli impiegati civili (nel dato al 1974 sono inclusi anche gli operai, che non è stato possibile scorporare), si può notare che le cose stanno diversamente:

	1954		1974	
	impiegati	popolazione	impiegati	popolazione
Nord	38,42	44,40	31,81	45,96
Centro	33,03	18,33	35,64	19,05
Sud	28,53	37,27	32,55	34,09

In questo rapporto si può notare una centralizzazione notevole e crescente: il numero dei dipendenti è del 14,71% e del 16,6% più alto della popolazione nel Centro.

Il cambiamento più significativo è quello che si registra nel Nord: il numero degli impiegati, già inferiore del 5% della popolazione, decresce fino a quasi il 15% rispetto alla popolazione.

La iniziale distanza dell'8,74% nel Sud si colma fino al 2,44% nel 1974.

Peraltro nel 1976, con riferimento al 1 gennaio, la Ragioneria generale dello Stato ha, per la prima volta, pubblicato i dati dei dipendenti divisi per aree geografiche (66). Anche se alla Ragioneria è stato possibile identificare la residenza soltanto dell'89% dei dipendenti (la quota non censita è costituita in larghissima prevalenza da militari), da questi dati si evince una sostanziale conferma della distribuzione del totale dei dipendenti (38% al Nord, 26% al Centro, 36% al Sud), ma con una variazione delle percentuali degli impiegati residenti al Nord, Centro e Sud, che risultano rispettivamente il 37, il 30 e il 33. La variazione sembra da attribuire agli operai, che, come già rilevato, sono inclusi nelle percentuali riportate prima e non in queste; essi risultano distribuito nel modo seguente: Nord 32%; Centro 29%; Sud 39%.

(66) *Dipendenti delle amministrazioni statali al 1 gennaio 1976*, Roma, p. 28 e p. 41.

Da quanto fin qui rilevato, si trae la conclusione che

— la meridionalizzazione del sistema amministrativo produce effetti sull'offerta potenziale di servizi solo dopo un tempo piuttosto lungo dal suo inizio ai vertici dell'amministrazione. Ciò potrebbe esser dovuto anche al fatto che gli effetti sono stati contenuti, fino al 1956, dalla disciplina legislativa dell'impiego pubblico, che consentiva minori facoltà di scelta della sede al dipendente;

— l'« attrezzatura » di personale degli uffici nel Nord diviene sempre più inadeguata in anni recenti, nonostante i correttivi posti in opera (ad es. concorsi circoscrizionali). Naturalmente, non va sottovalutato che anche la istituzione delle regioni (1975) rappresenta un importante correttivo delle suaccennate tendenze. Ed, anzi, nel passato, lo è forse stata anche la maggiore efficienza e il maggior attivismo degli enti locali del Nord.

La tendenza generale della distribuzione del personale sul territorio è confermata dalle notizie che si hanno sul reclutamento e sui trasferimenti. Eloquenti testimonianze sono contenute in questo senso in quell'autentico *chaïr des doléances* che è la relazione sullo stato della pubblica amministrazione, su tre importanti ministeri come quelle della finanze, del tesoro e della difesa.

Per il ministero delle finanze, la relazione osserva (67): « per quanto concerne la mobilità del personale, sono note le difficoltà che tutta l'Amministrazione statale incontra nell'attuare i pur necessari avvicendamenti nelle varie sedi di servizio per diversi motivi che legano gli impiegati per lo più alle sedi dell'Italia meridionale e centrale (il clima e l'origine della famiglia). Da ciò risulta che le sedi dell'Italia settentrionale sono quelle più sprovviste di personale ».

E poi continua (68): « Per quanto concerne la mobilità del personale vanno poste in evidenza le gravissime difficoltà che l'Amministrazione incontra nell'attuare i pur necessari avvicendamenti nelle varie sedi di servizio. Aggiungasi che la estrazione prevalentemente meridionale del personale crea ostacoli al trasferimento di elementi

(67) Cfr. pag. 124.

(68) Cfr. pag. 132.

dagli Uffici del meridione a quelli del settentrione — i quali ultimi denunciano gravi carenze — mentre continua è la pressione a cui viene sottoposta l'Amministrazione per i trasferimenti negli Uffici dell'Italia meridionale. I principali motivi che sono alla base delle difficoltà ad attuare i movimenti che di volta in volta si rendono necessari vanno individuati, da un lato, nella disponibilità, per la maggior parte dei casi, nella sede dalla quale devono essere allontanati, di alloggi in proprietà o in via di riscatto, e dall'altro, nello svolgimento di attività lavorativa nella stessa sede da parte del coniuge ». « Alle suindicate cause di resistenza al trasferimento si aggiungono motivi di studio dei figli dei dipendenti trasferiti, nonché motivi di salute degli stessi dipendenti o dei loro familiari quando soprattutto la sede da raggiungere è caratterizzata da clima rigido o umido ».

Per il ministero del tesoro la relazione osserva (69): « Presentano domanda e partecipano ai concorsi candidati che per quattro quinti sono residenti nell'Italia centro-meridionale. Le sedi di servizio, invece, particolarmente deficitarie sono quelle dell'Italia del nord. Ciò ha creato e crea notevolissime difficoltà per l'assegnazione dei vincitori che, ovviamente, desiderano restare nelle sedi di residenza ». E poi continua (70): « In merito alla mobilità del personale in servizio presso le Direzioni provinciali del tesoro, tale problema affonda le sue radici in quanto riferito precedentemente. Infatti la carenza di personale nelle sedi del Nord non consente di assecondare le richieste molteplici di impiegati che desiderano ritornare nelle sedi di provenienza. D'altra parte non si rende possibile disporre d'ufficio il trasferimento di personale dal Sud al Nord, attese le difficoltà connesse alla prima sistemazione degli stessi e all'elevato costo della vita che grava sul bilancio familiare di ciascun impiegato che deve impiantarsi in una sede diversa da quella di residenza ».

Per il ministero della difesa la relazione afferma (71): « Si verificano gravi carenze di dipendenti civili negli enti militari aventi sede nell'Italia settentrionale. Le richieste di assunzione, infatti,

(69) Cfr. pag. 165.

(70) Cfr. pag. 166.

(71) Cfr. pag. 199.

pervergono in maggioranza da cittadini residenti nell'Italia centro-meridionale che hanno molta riluttanza ad allontanarsi dai luoghi di origine per comprensibili ragioni (difficoltà di trovare alloggio, alto costo degli alloggi stessi, motivi di famiglia, ecc.). Da ciò discendono le gravi difficoltà in cui si trova l'Amministrazione per ripianare le vacanze che si verificano presso enti di stanza al Nord».

La Nota Visentini, con riguardo alle Finanze, aggiunge (72): «non meno grave è lo scompenso nella distribuzione geografica del personale, altro importante fattore di bassa produttività. Una serie di elementi negativi — principalmente la scarsa competitività, nelle zone ad alto indice di industrializzazione e di maggiore progresso economico, nell'offerta di lavoro del pubblico impiego rispetto all'offerta del settore privato, e la conseguente prevalente estrazione centro-meridionale dei dipendenti — ha determinato e consolidato una situazione di squilibri nelle presenze di personale tra gli uffici finanziari dell'Italia settentrionale e quelli del centro-sud. Con questa aggravante per il rendimento dell'amministrazione tributaria, rispetto ad altre amministrazioni pure toccate dal fenomeno: che le maggiori carenze del personale si verificano nelle aree a più alta potenzialità economica dove cioè maggiore è la materia imponibile, mentre c'è sovraffollamento nelle aree dalle opposte caratteristiche». «Risulta evidente una vera e propria concentrazione a rovescio del personale, a scapito degli uffici che per la potenzialità economica e produttiva delle rispettive circoscrizioni territoriali hanno maggior bisogno di unità lavorative. Basti considerare, per quanto riguarda per esempio le imposte dirette, che le regioni meridionali e le isole hanno il 30% del personale, ma danno (1973) un gettito di ruoli del 12% del gettito complessivo dei ruoli».

Infine, se — come si è visto — vi è una stretta correlazione tra meridionalizzazione dei dipendenti pubblici, insufficiente sviluppo del Mezzogiorno e tasso di scolarità dell'area meridionale, si deve ritenere che il fenomeno non debba accennare a diminuire.

Infatti, secondo una stima del CERES, i laureati disoccupati-sottoccupati-inoccupati, all'inizio del 1976 erano circa 100 mila (circa 80 mila quelli delle facoltà di lettere magistero, giurispru-

(72) Cfr. pag. 23-24.

denza, scienze politiche, economia e commercio). Di questi, la maggior parte proviene da università meridionali. Sempre secondo la stessa fonte, i laureati disoccupati-sottoccupati-inoccupati al 1976 in tutta Italia, sono il 25% dei laureati usciti dalle Università dal 1970 in poi; l'analoga quota, per il Mezzogiorno, salirebbe al 40% (73).

5. *L'accentramento: il ruolo della capitale e lo sviluppo delle autonomie.*

Abbiamo visto, qui e lì, che tra «desettentrionalizzazione» e «meridionalizzazione» della burocrazia, una variabile importante è costituita dal Lazio e da Roma. Capitale, quest'ultima, del regno e della Repubblica. Sede dell'amministrazione centrale, nella quale confluisce la maggior parte del personale.

L'accentramento, nel caso dell'amministrazione italiana, ha importanza per due aspetti. Oltre quello, più semplice, della concentrazione in una sede centrale della burocrazia e dei poteri amministrativi, ve n'è un altro, che si accentua, col suo protrarsi. Per la scarsa mobilità professionale, in Italia i «figli dei burocrati fanno i burocrati». Per questo motivo, è importante esaminare, al termine dell'esame della «meridionalizzazione» della burocrazia, la questione dell'accentramento amministrativo e quella, correlativa, dello sviluppo dell'amministrazione locale.

Uno dei caratteri distintivi del sistema amministrativo, sempre lamentato, fin dalla unificazione, è quello costituito dall'accentramento (74). Questo, naturalmente, è stato inteso in vari modi: come scarsa libertà lasciata agli uffici periferici, come eccessiva concentrazione delle attività amministrative nella capitale, come debole crescita degli apparati amministrativi locali, come scarsa autonomia degli enti locali, come peso eccessivo delle funzioni attribuite agli enti locali rispetto alle risorse di cui possono disporre. Solo il secondo e il terzo aspetto possono essere, in qualche modo «misurati». È ad essi che limiteremo il discorso che segue.

(73) «Tendenze della occupazione», CERES, A. I., Roma maggio 1976, n. 3, p. 3.

(74) Sul tema c'è un'ampia letteratura; si vedano i lavori e la bibliografia in I. ZANNI ROSIELLO, *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna, 1976.

La misura della progressione dell'accentramento nella capitale è fornita da diversi tipi di dati:

- dipendenti pubblici con sede nel Lazio rispetto alla popolazione attiva e agli abitanti della regione;
- dipendenti pubblici con sede nel Lazio rispetto al totale dei dipendenti della pubblica amministrazione;
- dipendenti statali con sede a Roma rispetto al totale dei dipendenti statali.

Pare evidente che, per la collocazione della capitale, il rapporto impiegati pubblici-popolazione attiva e quello impiegati pubblici-popolazione residente nel Lazio sia salito, come mostrano sia i dati dei censimenti, sia quelli degli occupati dal '51 al '73.

Più complesso il discorso che riguarda il rapporto (certamente più significativo) tra impiegati pubblici con sede a Roma e il totale degli impiegati pubblici.

In proposito, i dati dei censimenti (peraltro riferiti alla regione) mostrano un lento e progressivo concentrarsi degli impiegati nel Lazio; colpisce solo il forte balzo avanti compiuto tra il '61 e il '71: l'aumento compiuto in questo decennio è pari a quello che in epoche precedenti si potette realizzare solo in periodi della durata di trenta anni.

I dati riguardanti la sola amministrazione statale sono rilevati con metodo uniforme solo a partire dal 1936.

Comunque, le principali percentuali di dipendenti pubblici con sede a Roma sono:

1876	15,02%	1948	12,24%
1910	14,30%	1971	13,39%
1936	7,81%	1975	12,83%
1942	8,33%		

Se si prescindono dai dati non sicuri, si può dire che, a partire dal secondo dopoguerra, il personale con sede a Roma è stabilmente del 5% superiore a quello del periodo anteguerra.

Nel dopoguerra, poi, la quota rimane sostanzialmente stabile, salvo un incremento dell'1% negli anni '60, che si perde negli anni

'70 o a causa degli effetti dell'esodo (che potrebbe aver avuto influenza più a Roma che altrove) o a causa del forte incremento del settore scolastico (questo è un servizio « a rete » e il suo incremento fa, naturalmente, sentire i suoi maggiori effetti fuori Roma).

L'elemento più interessante, a partire dal 1936, è, comunque, lo stacco netto dal periodo prebellico a quello postbellico (almeno 4 punti percentuali).

La causa non può essere stata la preparazione della guerra, perché in questo caso gli effetti si sarebbero già sentiti nel 1942. Nè pare sia stato il fatto che, dopo la caduta delle leggi sulle migrazioni interne adottate dal fascismo, un gran numero di impiegati si riversò sulla capitale: infatti un recente studio ha posto in luce che tali leggi non trovarono attuazione concreta (75).

Si deve pensare, dunque, che il regime instauratosi nel dopoguerra abbia, fin dall'inizio, favorito un allargamento relativo del personale statale romano.

Ciò è confermato dal Cappelletti, che ha notato: « la posizione speciale della provincia di Roma che contribuisce con più del 10% del totale dei funzionari delle carriere direttive dell'amministrazione, merita una breve considerazione. Secondo i dati statistici del 1963, relativi alla situazione del 1961, dei 6.764 funzionari direttivi nati nelle regioni del Centro-Italia 3.135 o il 46% era nato nella provincia di Roma nonostante la popolazione residente nella provincia di Roma fosse solamente il 25% del totale della popolazione del Centro Italia. Il contributo della provincia di Roma ai quadri direttivi dell'amministrazione è quindi notevole ed è di gran lunga superiore a quello di qualsiasi altra provincia. Ad esempio, se si confrontano i dati relativi alla provincia di Roma con quelli di due delle più popolose province del settentrione, Milano e Torino, si può vedere come il numero dei funzionari nati nelle due province sia rispettivamente di 10 funzionari ogni 100.000 persone a Milano e di 20 funzionari per ogni 100.000 persone a Torino mentre per la provincia di Roma il numero è di 180 funzionari. Sarebbe quindi giustificato parlare, oltre che di una meridionalizzazione dell'Amministrazione, anche di una "romanaizzazione" della burocrazia statale italiana. »

(75) A. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politica e realtà demografica*, Torino, 1976, *passim*.

nistrazione, anche di una « romanizzazione » dell'Amministrazione che, pur lungi dall'avere le proporzioni del processo di meridionalizzazione, presenta pur tuttavia notevoli dimensioni » (76).

La « romanizzazione » della burocrazia è alla radice di molti fenomeni importanti e scarsamente studiati. In particolare, essa accentua il circolo vizioso burocratico: la pressione, per ragioni economiche, sulle carriere e sui ruoli; il conseguente aumento di divisioni e direzioni generali; la conseguente parcellizzazione del lavoro amministrativo (che è all'origine della frustrazione del personale amministrativo) sono ancor più accentuati a Roma, sia per il numero maggiore di dipendenti, sia per la « distanza » tra il centro e l'« amministrazione sul campo ». Qui il funzionamento e il « prodotto » della macchina amministrativa sono perduti di vista, l'unico « metro » di efficienza diventa la carriera e, quindi, la parcellizzazione è massima. Anche operazioni elementari vengono suddivise tra più uffici e il coordinamento diventa difficile.

Naturalmente, questi dati riguardano i soli dipendenti statali, con esclusione di quelli degli altri enti territoriali posti a Roma, nonché dei dipendenti degli enti non territoriali. Per i primi, alcuni dati possono essere ricostruiti per gli anni più vicini, sulla base della rilevazione sulla finanza locale e della serie ISTAT sui bilanci comunali. Ma questi riguardano solo i comuni e le provincie, e non le regioni, per le quali non si dispone del numero dei dipendenti.

Le dimensioni complessive di questo fenomeno restano in ombra principalmente a causa della nota e rilevata difficoltà di « misurare » il sistema degli enti pubblici nazionali: questo, infatti, crebbe notevolmente, a partire dagli anni '50, anche per l'aggiungersi di nuovi enti (si pensi solo alla Cassa per il Mezzogiorno, che è del 1950, all'ENI, che è del 1953, e all'ENEL, istituito nel 1962). Ora, il sistema degli enti grava fortemente su Roma, per cui un suo aumento conduce a una crescita del personale pubblico con sede nella capitale.

Mentre il numero di occupati dello Stato con sede a Roma sta intorno al 13%, i dipendenti degli enti con sede a Roma sono tra il 20 e il 40% del totale (77), essi si espandono in misura superiore

(76) L. CAPPELLERTRI, *Burocrazia e società*, Milano, 1968, p. 81.

(77) Nostra stima sulla base dei dati di alcuni enti: totali in « Prospettiva sinda-

all'aumento della popolazione attiva: i dipendenti degli enti pubblici (iscritti allo Enpdep) nella provincia di Roma passano, dal 1951 al 1971, da 31.735 a 86.691 unità, mentre la popolazione attiva passa da 817.874 a 1.151.352 (78).

La misura dello sviluppo delle amministrazioni locali rispetto alle altre amministrazioni è fornita dai seguenti dati:

— dipendenti locali rispetto al totale degli occupati nella pubblica amministrazione;

— spesa locale rispetto alla spesa complessiva della pubblica amministrazione.

Pur con tutte le cautele con le quali vanno adoperati i dati dei censimenti, da essi appaiono chiari tre fenomeni.

In primo luogo, la crescita, di eguale misura, delle amministrazioni locali e dell'amministrazione centrale, dallo scorso secolo alla grande guerra. Questa si spiega probabilmente col fatto che gli enti locali, all'epoca, non venivano considerati come appartenenti a un diverso sistema, ma come « terminali operativi » dello Stato: la loro crescita amministrativa, proprio per la scarsa autonomia di cui godevano, non fu vista con sfavore.

In secondo luogo, il relativo maggiore incremento delle amministrazioni locali rispetto all'apparato centrale nel primo quindicennio fascista. Questo fenomeno potrebbe trovare una spiegazione nell'utilizzazione delle amministrazioni locali, da parte della dirigenza politica fascista, che le adoperò — come si è già notato — per « sistemare » persone legate al partito, in misura certamente maggiore di quanto non abbia utilizzato l'amministrazione centrale.

Segue, poi, il relativo ma forte declino delle amministrazioni locali, probabilmente sotto l'influenza sia dell'ampliarsi dell'intervento pubblico sia del periodo bellico, che comportano un allargamento degli apparati centrali e delle loro funzioni.

Ad esaminare, invece, comparandoli i dati della Ragioneria sui dipendenti pubblici statali e del ministero delle finanze e dell'ISTAT

cale », 1973, n. 2 sett., appendice statistica; i dati su Roma sono tratti da uno studio di V. PARADIA per la FIDED-CGIL, non pubblicato.

(78) C. SEBASTIANI, *Il fenomeno burocratico a Roma*, in « La critica sociologica », 1973, n. 27 (autunno), p. 102-103.

sui dipendenti locali (questi ultimi sono limitati al periodo 1956-1970), il declino relativo delle amministrazioni locali appare molto più contenuto: nel quinquennio indicato, lo Stato ha un incremento del 28% contro uno del 27% delle amministrazioni locali.

Le spiegazioni potrebbero essere molte, a partire dallo scarso affidamento che danno le rilevazioni dei censimenti sul punto. A voler prendere per buoni i dati, tuttavia, si potrebbe forse notare come dall'ultimo confronto sfugge il sistema degli enti (pubblica amministrazione in senso ampio), che sono invece considerati (ad eccezione di quelli imprenditoriali) dalle rilevazioni del censimento. Dunque, il declino del potere pubblico locale è accentuato se si considera tutto l'apparato pubblico centrale; è appena percettibile se ci si limita a prendere a raffronto lo Stato (79).

Per valutare il sistema del potere locale in Italia, però, non ci si deve limitare a « misurare » la crescita amministrativa. Questa può essere fuorviante se non si considera che « il sindaco italiano deve cercare le risorse necessarie al di là dell'amministrazione provinciale e per la gran parte al di fuori »: « ... in Italia l'allocazione delle risorse dalla burocrazia al comune è stimolata da un sistema di relazioni esterne, per le quali ha una importanza decisiva l'attivismo politico dei sindaci » (80).

I rapporti tra sistema amministrativo locale e sistema amministrativo centrale corrono, dunque, attraverso la mediazione del sistema politico.

(79) Purtroppo un'indagine compiuta dall'ISAP, *La struttura del personale impiegato nelle amministrazioni comunali da 10.000 a 100.000 abitanti*, non pubblica, non consente di rilevare le differenze tra i comuni del Nord e quelli del Sud perchè non include le isole e perchè il campione non è egualmente rappresentativo delle diverse parti d'Italia. Neppure i dati sulle amministrazioni locali sono completi, se si tiene conto del numero complessivo dei dipendenti: 450 mila gli enti territoriali, 300.000 gli ospedali, 30.000 le aziende municipalizzate e private di nettezza urbana, 80.000 gli ECA e le opere pie, 12.000 gli istituti psichiatrici pubblici e privati (C. SEBASTIANI, *Pubblico impiego e enti medi*, Roma, CGIL, 1975, p. 11).

Una prova dello scarso affidamento che danno le rilevazioni, si può averla confrontando la serie dei dipendenti locali ministero delle finanze e ISTAT con quella INADEL. Quest'ultima, che include anche i consorzi di enti locali e le istituzioni di beneficenza e assistenza, ma non le aziende municipalizzate, dà un numero di dipendenti superiore per una cifra che va da 1/5 a più di 2/3.

(80) S. TARRROW, *Il decentramento imbrigliato: Italia e Francia a confronto*, in « Biblioteca della libertà », 1975, n. 57-58, p. 85 e 93.

APPENDICE I

Tab. I-1 - Atti sottoposti al controllo della Corte dei Conti (1944-1975) (*).

Anni finanziari	Atti pervenuti	Atti esaminati	Giacenze a fine anno
1944-45 (a)	455.170	400.869	—
1945-46	n.d.	888.099	235.094
1946-47	n.d.	1.197.017	325.225
1947-48	n.d.	1.387.513	446.305
1948-49	n.d.	2.245.120	768.315
1949-50	n.d.	2.967.020	1.133.938
1950-51	n.d.	3.277.893	1.115.733
1951-52	n.d.	2.692.042	1.292.888
1952-53	n.d.	2.384.299	1.689.176
1953-54	n.d.	2.444.453	2.372.877
1954-55	4.394.233	4.659.400 (b)	113.692 (c)
1955-56	4.869.660	4.315.995	1.174.850
1974	4.301.642	n.d.	n.d.
1975	3.150.000 (d)	2.843.000 (d)	—

(*) Decreti, atti del governo, mandati, ordini di accredito, ruoli di variazione di spesa fase di conto corrente e fogli d'ordine, rendiconti, contabilità varie, atti ed operazioni varie di risconto.

(a) Compreso il periodo dall'1 al 30 giugno 1944.

(b) La cifra è stata corretta con l'esclusione di 54.283.025 atti e operazioni di vario risconto (che indica, probabilmente per errore, le somme relative e non gli atti).

(c) La cifra per la spesa da spiegare con l'eliminazione del forte arretrato in materia di rendiconti.

(d) Stima sulla base di G. Cataldi, *L'attività della Corte dei Conti*, in « Foro amministrativo », 1976, sez. III, pag. 601.

Fonte: « Rivista della Corte dei Conti », vari anni; per il 1974, relazione Cataldi, in « Foro amministrativo », 1975, sez. II, pag. 371; i dati riportati sono gli unici rilevati.

Tab. I-2 - Atti di governo, decreti e atti presidenziali e decreti ministeriali sottoposti al controllo della Corte dei Conti (1944-1975).

Anni finanziari	Totale esaminati dalla Corte dei Conti	Giacenza a fine anno	Atti pervenuti nell'anno (b)
1944-45	65.886	n.d.	—
1945-46	151.299	5.650	—
1946-47	222.032	14.506	216.526
1947-48	292.149	9.512	277.637
1948-49	351.521	13.684	342.009
1949-50	652.276 (a)	105.201 (a)	638.592
1950-51	530.088	39.631	424.887
1951-52	416.591	8.983	376.960
1952-53	469.356	15.870	460.373
1953-54	467.081	36.549	430.532
1954-55	471.618	36.795	475.262
1955-56	483.348	11.229	459.232
1974	n.d.	n.d.	973.317 (c)
1975	n.d.	n.d.	600.000 (d)

(a) Sono inclusi atti e decreti in giacenza sottoposti a controllo postumo che, per gli anni precedenti, non sono neppure posti in evidenza separatamente (probabilmente perché tutti gli atti e i decreti erano sottoposti a controllo preventivo).
 (b) Calcolati sottraendo dal totale degli atti esaminati nell'anno, la giacenza alla fine dell'anno precedente (ad eccezione del 1944-45, del 1955-56 e del 1974), occorre avvertire che, poiché — con l'eccezione del 1974 — non sono indicati gli atti pervenuti, tutti i dati relativi agli anni precedenti sono sottostimati di un 9% circa.
 (c) Fonte: Salvo del Presidente della Corte dei Conti Giuseppe Calchi al Procuratore Generale Mario Sinopoli, in « Foro amministrativo », 1975, sez. II, pag. 371.
 (d) Fonte: G. CARVADI, *L'attività della Corte dei Conti*, in « Foro amministrativo », 1976, sez. II, pag. 601.

Fonte: « Rivista della Corte dei Conti », vari anni; i dati riportati sono gli unici rilevati.

Tab. I-3 - Conto della pubblica amministrazione in complesso: quota dei consumi, dei trasferimenti e degli investimenti (1951 e 1973). (Valori percentuali)

Anni	Consumi	Trasferimenti totali	Investimenti
1951	50	40	20
1973	38	55	7

Fonte: ISTAT, *Annuario di contabilità nazionale*, vol. IV, tomo I, 1974, Roma, 1975.

Tab. I-4 - Dipendenti pubblici per titolo di studio dichiarato e categoria al 30 novembre 1954.

Dipendenti	Università	Università Giurisp. - denza	Scuola media superiore	Scuola media inferiore	Scuola elementare	Privi di titolo	Totale
Impiegati civili	32.038	12.969	59.451	104.781	40.544	339	250.132
Gruppo A	22.311	9.225	2.281	775	71	—	25.438
Insegnanti	84.458	2.310	185.782 (a)	2.047 (b)	—	—	274.597
Militari	6.657	2.138 (c)	21.173	39.809 (d)	43.827 (e)	199	113.803
Subalterni	61	(f)	810	12.937 (g)	85.441 (h)	2.056	101.305
Salariati	130	(i)	—	20.133	193.635 (h)	11.120	225.018
Totale	123.344	17.417	267.216	179.707	363.447	13.714	964.845

(a) « diploma » nella fonte.
 (b) « altro titolo » nella fonte.
 (c) Dato approssimato per difetto perché non comprende i sottufficiali.
 (d) Dato approssimato per difetto perché non comprende gli ufficiali.
 (e) Comprende anche 312 ufficiali con « altro titolo ».
 (f) Dato non rilevato.
 (g) Comprende sia i licenziati sia i « prosciolti ».
 (h) Fonte: ISTAT, *Dipendenti delle amministrazioni statali al 30 novembre 1954*. Comprende Stato e aziende autonome; non sono rilevati i dati su 171.077 graduati e truppe; si tratta dell'unica rilevazione ISTAT sui dipendenti statali.

Tab. I-5 - Impiegati civili per titolo di studio (anni '60).

Impiegati	Università	Università Giurispru- denza	Scuola media superiore	Scuola media inferiore	Scuola elemen- tare	Privi di titolo	Totale
Impiegati civili	30.929	15.560	65.859	108.732	46.343	—	251.863
di cui:							
Impiegati civili della car- riera direttiva	25.935	12.691	5.570	203	9	—	31.717

Fonte: I dati sono tratti da tre rilevazioni, sugli impiegati direttivi (1961), di concetto (1963) ed esecutivi (1969), del Consiglio superiore della pubblica amministrazione. La diversa data di rilevazione rende le somme imprecise e i risultati approssimativi.

APPENDICE II

Tab. II-1 - Popolazione attiva in condizione professionale nella pubblica amministrazione ai censimenti (Valori assoluti e valori relativi a mille abitanti)

Pubblica amministrazione	1881	1901	1911	1921	1931	1935	1936	1961	1971
<i>Valori assoluti</i>									
Amministrazione centrale	206.356	239.051	263.566	350.640	414.196	477.087	922.289	1.083.560	—
Amministrazione locale	82.295	94.150	101.824	119.874	208.749	209.989	260.255	259.607	—
Organizzazioni internaz. e straniere .	493	36	902	1.823	3.073	1.782	11.770	8.866	—
Totale	289.144	333.237	366.292	472.337	626.018	688.858	1.194.314	1.352.033	1.216.165
<i>Valori relativi (per mille abitanti)</i>									
Amministrazione centrale	6,8	7,1	7,1	9,3	10,1	11,2	19,4	21,4	—
Amministrazione locale	2,9	2,8	2,8	3,2	5,1	5,0	5,5	5,1	—
Organizzazioni internaz. e straniere .	—	—	—	—	0,1	—	0,2	0,2	—
Totale	9,7	9,9	9,9	12,5	15,3	16,2	25,1	26,7	22,5

Fonte: O. VITALI, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva*, Roma, 1950 e dati del censimento 1971 (provvisori).

Tab. II-2 - Personale statale (esclusi magistrati e cancellieri) per categorie dal 1881 al 1910.

Categorie di personale	1881	1882	1883	1888	1891	1910
Impiegati civili (a)	30.030	32.550	29.344	33.456	33.920	56.750 (e)
Insegnanti	4.382	4.839	5.843	8.053	9.628	14.901 (d)
Militari di carriera (b)	22.634	44.033	64.546	68.851	71.774	65.081 (e)
Operai (c)	7.946	8.872	9.125	10.676	11.021	47.013
Personale straordinario e avventizi .	—	—	—	—	—	80.172
Ferrovie e telefoni	—	—	—	—	—	112.860
Totale	64.992	90.294	108.828	121.036	126.343	376.777

(a) Sono incluse le carriere di concetto, di ragioneria e di ordine e il personale diplomatico e consolare.
 (b) Inclusi ufficiali, truppa (non di leva) e corpi militari (delle finanze, dell'interno e dell'agricoltura).
 (c) Detto, dal 1883, «basso personale»; poi, «personale di servizio».
 (d) Stima per eccesso calcolata sulla base dei dati disaggregati per ufficio del complesso dei dipendenti del Ministero dell'istruzione; possono essere invece sfuggiti insegnanti inquadrati in altri ministeri.
 (e) Stime. Poiché i corpi armati dei tre ministeri indicati nella nota b non sono indicati separatamente dagli impiegati civili, per questo anno, il loro numero si è calcolato in questa maniera: si è misurata la loro proporzione rispetto agli impiegati civili negli anni precedenti e si è sottratta una cifra corrispondente in proporzione agli impiegati civili e aggiunta una cifra corrispondente in proporzione ai militari di carriera.

Fonti: I dati fino al 1891 sono tratti da Ministero di agricoltura, industria e commercio, Direzione generale di statistica, *Annali di statistica*, serie IV, voll. 2, 12 e 62; quelli relativi al 1910 da Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Ruoli organici degli impiegati civili e militari dello Stato*, Roma, 1911.

Tab. II-3 - Dipendenti delle amministrazioni statali per categoria dal 1923 al 1975.

Anni	Ministeri					Totale	Aziende autonome			In complesso	
	Impiegati civili	Magistrati	Insegnanti	Militari	Operai		Impiegati civili	Operai	Totale	Numero	Per 100.000 abitanti
1921 - 30	86.830		13.464	155.243	53.633	309.170			204.889	514.059	1.296
1931 - 40	85.705		118.265	217.919	58.314	480.203			233.979	714.182	1.675
1941 - 50	150.331		190.948	412.506	107.972	861.757			303.371	1.165.128	2.542
1951 - 60	183.711		294.935	308.857	74.576	862.079			303.502	1.165.581	2.399
1961 - 70	252.046	6.816	502.121	330.545	663.343	1.157.871			363.184	1.521.055	2.928
1971 - 75	302.129	7.648	733.008	368.201	60.799	1.471.785			425.501	1.897.286	3.466
1923	113.366		11.848	132.237	57.492	314.943			194.202	509.145	1.324
1924	103.975		11.426	149.945	68.157	333.503			175.180	508.683	1.311
1925	101.034		13.935	147.231	65.165	327.365			176.442	503.807	1.286
1926	76.085		14.028	150.064	60.536	300.713			207.100	507.813	1.286
1927	77.839		14.326	159.437	64.455	316.057			202.303	518.360	1.301
1928	75.901		14.166	165.235	39.036	294.338			228.357	522.695	1.301
1929	73.607		14.034	160.571	37.100	285.312			228.893	514.205	1.271
1930	72.832		13.950	177.222	37.128	301.132			226.637	527.769	1.294
1931	73.835		12.540	174.577	37.086	298.038			245.699	543.737	1.322
1932	74.997		112.714	173.153	39.922	400.786			237.543	638.329	1.541
1933	75.589		115.879	172.407	41.095	404.970			230.600	635.570	1.522
1934	78.348		118.839	175.306	40.791	413.284			227.415	640.699	1.522
1935	80.523		130.052	179.886	43.819	434.280			226.413	660.693	1.557
1936	83.026		131.636	189.677	51.641	455.980			227.955	683.935	1.600
1937	86.252		134.160	216.634	56.998	494.044			228.133	722.177	1.677
1938	96.859		136.767	241.327	76.895	551.848			234.057	780.805	1.813
1939	100.244		138.978	275.599	88.292	603.113			236.714	839.827	1.915
1940	107.379		151.084	380.626	106.595	745.684			244.361	990.045	2.233
1941	119.935		153.185	479.980	121.976	875.076			264.298	1.139.774	2.548
1942	140.920		156.424	587.115	125.259	1.009.718			283.610	1.293.328	2.874
1943	148.283		162.697	680.942	135.503	1.127.425			302.636	1.440.061	3.167
1944 . . . . .	.....		.....	.....	.....	.....			.....	.....	.....
1945 . . . . .	.....		.....	.....	.....	.....			.....	.....	.....
1946	154.382		176.515	315.695	89.328	735.920			318.964	1.054.884	2.307
1947 . . . . .	.....		.....	.....	.....	.....			.....	.....	.....
1948	166.125		209.413	271.480	99.598	746.616			327.799	1.074.415	2.316
1949	163.786		236.510	276.052	93.386	769.734			319.527	1.089.261	2.331
1950	158.888		241.893	276.281	90.751	767.813			306.762	1.074.575	2.281
1951	164.654		250.875	286.152	90.808	792.489			304.720	1.097.209	2.314
1952	166.451		255.554	299.935	89.152	811.092			299.915	1.111.007	2.331
1953	170.036		263.333	307.797	87.406	828.572			292.209	1.120.781	2.337

(segue)

Segue: Tab. II-3 - Dipendenti delle amministrazioni statali per categoria dal 1923 al 1975.

Anni	Ministeri						Aziende autonome			In complesso	
	Impiegati civili	Magistrati	Insegnanti	Militari	Operai	Totale	Impiegati civili	Operai	Totale	Numero	Per 100.000 abitanti
1954	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1955	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1956	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1957	189.411	6.234	325.050	320.733	62.341	903.769	284.124	26.985	311.109	1.214.878	2.470
1958	197.159	6.273	329.629	319.836	60.129	913.026	283.680	23.672	307.352	1.220.378	2.467
1959	195.619	6.427	343.172	318.692	57.618	923.528	283.258	22.446	305.704	1.229.232	2.467
1960	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1961	198.282	6.390	392.098	319.194	53.831	969.795	303.158	23.183	326.341	1.296.136	2.574
1962	216.268	6.423	411.954	322.698	60.315	1.017.658	324.482	22.446	346.928	1.364.586	2.692
1963	226.634	6.310	449.520	317.802	58.577	1.058.843	324.275	34.539	358.814	1.417.657	2.775
1964	231.444	6.426	486.067	316.352	71.453	1.111.742	333.932	29.388	363.320	1.475.062	2.870
1965	260.782	6.577	498.267	323.184	73.655	1.162.425	343.541	31.484	375.025	1.537.450	2.968
1966	269.499	6.961	523.296	331.816	66.916	1.198.488	352.272	30.729	383.001	1.581.489	3.029
1967	272.281	6.866	527.850	336.377	70.983	1.214.357	349.178	28.495	377.673	1.592.030	3.032
1968	274.260	7.394	557.066	338.795	70.955	1.247.570	337.197	28.394	365.591	1.613.161	3.054
1969	281.129	7.338	572.974	344.767	68.716	1.274.924	333.478	27.560	361.038	1.635.962	3.078
1970	289.879	7.478	602.117	354.465	68.968	1.322.907	347.155	26.958	374.113	1.697.020	3.173
1971	291.006	7.783	640.814	364.779	66.135	1.370.517	384.095	24.392	408.487	1.779.004	3.294
1972	299.778	7.593	698.291	365.528	69.604	1.440.794	379.757	25.826	405.583	1.846.377	3.406
1973	300.731	7.646	741.179	372.387	67.086	1.489.029	403.746	24.911	428.657	1.917.686	3.507
1974	306.384	7.644	773.098	374.413	50.930	1.512.409	410.446	24.612	435.058	1.947.527	3.530
1975	312.745	7.573	811.656	363.896	50.242	1.546.112	424.185	25.537	449.722	1.995.834	3.586

Nota. — I dati di questa tavola sono stati desunti dalle seguenti fonti: dal 1923 al 1936, dalle Gazzette Ufficiali - Supplemento ordinario del Ministero delle Finanze; dal 1937, dalla pubblicazione «Dipendenti delle Amministrazioni Statali» edita dal Ministero del tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, Elaborazione ISTAT.

Con riferimento al periodo 1923-1953 è da precisare:

- 1) i dati disponibili non hanno consentito di enucleare la categoria dei magistrati da quella degli impiegati civili;
 - 2) Per quanto attiene le Aziende Autonome non è stato possibile analizzare le categorie componenti.
- Si ritiene opportuno, inoltre, precisare che il notevole incremento registrato dalla categoria degli insegnanti nel 1932 è da mettersi in relazione con il passaggio nei ruoli dello Stato dei maestri elementari, dei direttori didattici e del personale insegnante delle scuole di avviamento al lavoro, che in precedenza erano a carico degli enti locali.
- È da sottolineare, infine, che le date di riferimento delle rilevazioni sono state le seguenti:
- a) primo luglio, per gli anni dal 1923 al 1942, dal 1946 al 1959, e per l'anno 1975;
 - b) primo aprile, per l'anno 1943;
 - c) primo gennaio, per i bienni 1961-1962, 1964-1965, per gli anni dal 1967 al 1970, e dal 1972 al 1975;
 - d) primo marzo, per l'anno 1963 e per il 1966.

Tab. II-4 - Occupazione nelle amministrazioni pubbliche (1951-1975). (Migliaia di unità)

Anni	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	Enti di previdenza	Totale
1951	880,3	271,0	37,8	1.189,1
1952	906,9	274,3	30,4	1.220,6
1953	925,7	283,6	41,0	1.250,3
1954	934,2	297,4	44,6	1.276,2
1955	940,0	307,1	47,7	1.304,8
1956	950,6	310,3	49,7	1.334,8
1957	979,7	327,9	49,3	1.357,4
1958	984,8	340,4	51,5	1.376,7
1959	997,3	353,5	53,7	1.404,5
1960	1.028,7	368,7	57,8	1.455,2
1961	1.062,7	380,1	61,9	1.504,7
1962	1.112,6	395,9	64,3	1.572,8
1963	1.148,1	414,7	66,9	1.629,7
1964	1.190,5	419,9	69,8	1.680,2
1965	1.209,1	431,9	72,1	1.713,1
1966	1.234,7	431,9	76,8	1.743,4
1967	1.250,5	445,8	79,0	1.775,3
1968	1.288,5	450,5	83,3	1.822,3
1969	1.326,7	462,7	83,9	1.873,3
1970	1.353,3	469,7	86,6	1.909,6
1971	1.415,0	476,1	87,2	1.978,9
1972	1.470,9	514,6	90,8	2.076,3
1973	1.527,8	540,1	95,5	2.160,4
1974	1.552,0	565,5	94,3	2.214,8
1975	1.572,6	576,0	95,6	2.244,2

Fonte: ISTAT. Questa tabella si discosta leggermente, in aumento, dalle precedenti statistiche ISTAT sugli occupati.

Tab. II-5 Occupati nelle imprese pubbliche (1967-1974).

Anni	Dipendenti delle imprese pubbliche (a)	Dipendenti delle imprese pubbliche (b)
1967	873.900	1.206.000
1968	870.400	1.221.000
1969	866.700	1.274.000
1970	964.900	1.382.000
1971	1.031.400	1.443.000
1972	1.091.400	1.504.000
1973	1.157.300	1.649.000 (c)
1974	n.d.	1.710.000 (d)

- (a) Fonte: ISTAT, Notiziario, foglio informazione, giugno 1973 e maggio 1975.
- (b) Fonte: Caroc, Il settore pubblico dell'economia, Milano, 1976.
- (c) Questo dato comprende in più, rispetto a quello dell'ISTAT, il credito e gli ospedali.
- (d) Dato provvisorio.

Tab. II-6 - Impiegati pubblici secondo le categorie sindacali al 1975.

Categorie	Numero	%
Statali	350.000	15,47
Insegnanti	700.000	30,95
Enti locali e ospedali	820.000	36,25
Regionali	40.000	1,77
Poste/telegrafici	200.000	8,84
Monopoli	17.000	0,75
Parastatali	135.000	5,97
Totale	2.262.000	100,0

Fonte: FNDSCGIL, *Notizie*, n. 13-14 del 14 aprile 1976, p. 22-23.

Tab. II-7 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sul personale dipendente dallo Stato in complesso (ministeri e aziende autonome) (1881-1975) (*).

Anni	%	Anni	%
1881	46,20	1943	9,40
1882	36,05	1946	14,28
1883	26,96	1948	13,85
1888	27,64	1949	13,51
1891	26,85	1950	13,20
1910	15,06	1951	10,51
1923	16,34	1952	10,52
1924	15,59	1953	10,53
1925	11,87	1957	14,52
1926	12,36	1958	13,40
1927	12,25	1959	13,33
1928	11,92	1961	14,06
1929	11,70	1962	14,35
1930	11,42	1963	15,07
1931	11,22	1964	16,50
1932	9,58	1965	18,34
1933	9,82	1966	18,33
1934	9,66	1967	18,22
1935	10,02	1968	18,32
1936	10,06	1969	18,54
1937	10,11	1970	17,26
1938	10,31	1971	16,67
1939	9,81	1972	16,39
1940	9,07	1973	15,93
1941	8,97	1974	15,59
1942	9,54	1975	23,00

(*) Sono inclusi i magistrati, che peraltro costituiscono una cifra scarsamente significativa. Questa tabella, quella che segue e l'ultima di questa parte, sono state elaborate direttamente sui dati della Razione (a partire dal 1923) e non sulla rielaborazione ISTAT riportata più avanti. Si spiegano così alcuni (minori) scostamenti e variazioni.

Tab. II-8 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sul personale dipendente dallo Stato (ministeri) (1881-1975).

Anni	%	Anni	%
1881	46,20	1943	12,35
1882	36,05	1946	21,47
1883	26,96	1948	20,26
1888	27,64	1949	19,16
1891	26,85	1950	18,84
1910	15,06	1951	18,42
1923	16,34	1952	18,85
1924	15,59	1953	18,93
1925	11,87	1957	19,62
1926	12,36	1958	20,02
1927	12,25	1959	20,45
1928	11,92	1961	18,74
1929	11,70	1962	19,17
1930	11,42	1963	19,88
1931	11,22	1964	22,66
1932	9,58	1965	24,88
1933	9,82	1966	24,75
1934	9,66	1967	24,38
1935	10,02	1968	24,70
1936	10,06	1969	22,30
1937	10,11	1970	21,02
1938	10,31	1971	21,56
1939	9,81	1972	20,78
1940	9,07	1973	20,29
1941	8,97	1974	20,30
1942	9,54	1975	20,30

Tab. II-9 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sulla popolazione attiva in condizione professionale nel ramo della pubblica amministrazione (ai censimenti).

Anni	%	Anni	%
1881	10,38	1936	9,61
1891 (a)	10,18	1951	11,76
1910 (b)	15,49	1961	12,98
1933 (c)	17,61	1971	22,45
1931	9,29		

(a) Il dato sugli impiegati civili è al 1891; quello sulla popolazione, al 1901.
 (b) Il dato sugli impiegati civili è al 1910; quello sulla popolazione, al 1911.
 (c) Il dato sugli impiegati civili è al 1923; quello sulla popolazione, al 1921.

Tab. II-10 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sul totale degli occupati dello Stato e dei dipendenti delle imprese pubbliche (1967-1972).

Anni	%	Anni	%
1967	8,66	1970	8,52
1968	8,64	1971	8,30
1969	8,61	1972	8,30

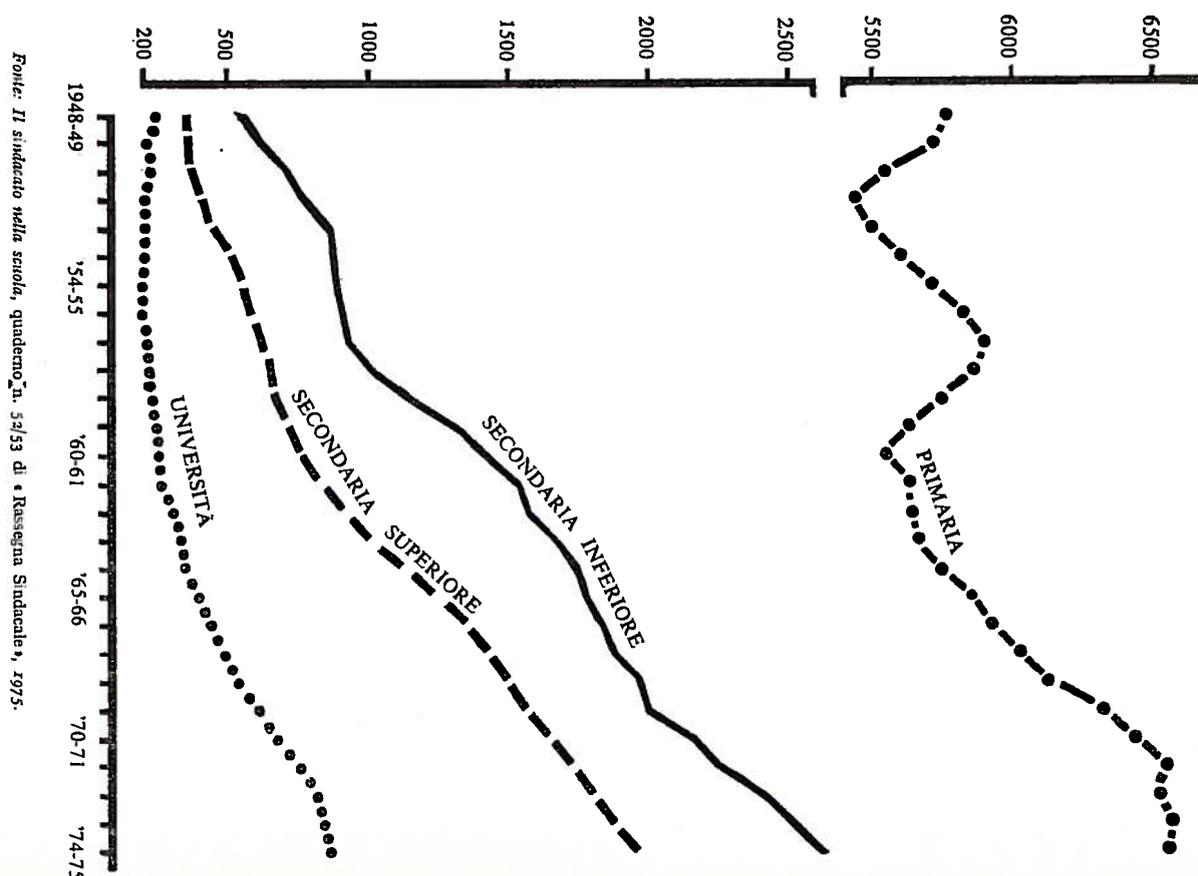
Tab. II-11 - Occupati nella pubblica amministrazione e popolazione (1951-1972).

Anni	Occupati Pubblica Amministrazione (A)	Totale occupati (B)	Popolazione (C)	Percentuale A/B	Percentuale A/C
1951	1.137,7	19.692,9	46.647,4	5,78	2,44
1952	1.167,7	19.842,2	47.359,0	5,88	2,47
1953	1.193,5	20.059,4	48.080,0	5,95	2,48
1954	1.214,1	20.334,8	48.548,4	5,97	2,50
1955	1.237,8	20.844,2	48.979,2	5,94	2,53
1956	1.256,8	20.320,4	49.555,0	6,18	2,54
1957	1.283,5	20.389,3	49.895,3	6,29	2,57
1958	1.279,2	20.430,9	50.270,7	6,26	2,54
1959	1.322,0	20.421,8	50.707,8	6,47	2,61
1960	1.367,6	20.301,6	51.151,9	6,71	2,67
1961	1.414,7	20.430,4	50.695,2	6,92	2,79
1962	1.477,0	20.211,2	51.197,4	7,31	2,88
1963	1.530,9	19.894,1	50.996,1	7,70	3,00
1964	1.579,4	19.847,9	52.443,4	7,96	3,01
1965	1.608,7	19.469,0	52.930,6	8,26	3,04
1966	1.634,4	19.156,8	53.327,5	8,53	3,06
1967	1.674,1	19.382,8	53.656,0	8,64	3,12
1968	1.707,8	19.347,2	53.940,0	8,83	3,17
1969	1.759,8	19.432,0	53.061,1	9,06	3,32
1970	1.794,0	19.457,0	53.731,7	9,22	3,34
1971	1.813,7	19.409,0	53.731,7	9,34	3,37
1972	1.849,8	19.095,0	54.177,3	9,69	3,41

Fonte: ISTAT. Occupati presenti in Italia 1951-1972.

Tab. II-12 - Percentuale degli impiegati civili dello Stato (ministeri) sulla popolazione residente (1881-1974).

Anni	%	Anni	%
1881	0,101	1946	0,304
1882	0,108	1947	0,316
1883	0,097	1948	0,305
1888	0,107	1949	0,295
1891	0,106	1950	0,295
1910	0,154	1951	0,312
1911	0,154	1952	0,319
1925	0,150	1953	0,343
1926	0,156	1954	0,364
1927	0,154	1955	0,361
1928	0,150	1956	0,346
1929	0,144	1957	0,340
1930	0,139	1958	0,343
1931	0,144	1959	0,364
1932	0,142	1960	0,361
1933	0,142	1961	0,346
1934	0,144	1962	0,340
1935	0,146	1963	0,343
1936	0,150	1964	0,364
1937	0,154	1965	0,361
1938	0,166	1966	0,346
1939	0,168	1967	0,340
1940	0,184	1968	0,343
1941	0,211	1969	0,364
1942	0,235	1970	0,361
1943	0,268	1971	0,346
		1972	0,340
		1973	0,364
		1974	0,361

Scolarizzazione 1948-75 per ordini di scuola.
(in migliaia)

Fonte: Il sindacato nella scuola, quaderno n. 34/53 di «Rassegna Sindacale», 1975.

APPENDICE III

Tab. III-1 - Distribuzione dei funzionari e dei funzionari superiori del ministero della pubblica istruzione, a seconda dello Stato preunitario di provenienza dal 1859 al 1881.
(Valori assoluti e percentuali)

Stati preunitari	R.D. 26-8-1859		R.D. 15-4-1860		R.D. 11-8-1861		R.D. 20-9-1863		R.D. 12-5-1864		R.D. 9-4-1865		R.D. 6-12-1866		R.D. 22-9-1867		R.D. 19-2-1871		R.D. 26-3-1873		R.D. 31-12-1876		R.D. 27-9-1878		R.D. 6-3-1881					
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%												
<i>Funzionari in complesso</i>																														
Regno di Sardegna . .	33	94,29	39	60,00	41	65,08	38	47,50	37	46,84	38	44,71	34	49,27	34	50,00	34	48,57	35	43,75	31	36,05	31	35,23	38	29,46				
Regno Lombardo-Veneto	2	5,71	3	4,62	3	4,76	1	1,25	1	1,27	1	1,18	0	0,00	0	0,00	3	4,29	2	2,50	6	6,98	6	6,82	13	10,08				
Ducato di Parma . .	—	—	4	6,15	3	4,76	3	3,75	3	3,80	4	4,71	3	4,35	3	4,42	3	4,29	1	1,25	1	1,16	1	1,14	1	0,77				
Ducato di Modena . .	—	—	11	16,92	8	12,70	6	7,50	6	7,59	7	8,23	6	8,70	5	7,35	5	7,14	3	3,75	4	4,65	4	4,55	4	3,10				
Granducato di Toscana	—	—	—	—	3	4,76	6	7,50	6	7,59	7	8,23	4	5,80	4	5,88	8	11,43	10	12,50	8	9,30	8	9,09	11	8,53				
Stato pontificio . . .	—	—	8	12,31	5	7,94	4	5,00	4	5,07	4	4,71	4	5,80	4	5,88	4	5,71	12	15,00	14	16,28	13	14,77	29	22,48				
Parte peninsulare del Regno delle Due Sicilie.	—	—	—	—	—	—	11	13,75	11	13,92	11	12,94	5	7,24	5	7,35	5	7,14	9	11,25	15	17,44	18	20,45	25	19,38				
Sicilia	—	—	—	—	—	—	11	13,75	11	13,92	13	15,29	13	18,84	13	19,12	8	11,43	8	10,00	7	8,14	7	7,95	8	6,20				
Regno delle Due Sicilie (complessivo)	—	—	—	—	—	—	22	27,50	22	27,84	24	28,23	18	26,08	18	26,47	13	18,57	17	21,25	22	25,58	25	28,40	33	25,58				
Totale	35	100,00	65	100,00	63	100,00	80	100,00	79	100,00	85	100,00	69	100,00	68	100,00	70	100,00	80	100,00	86	100,00	88	100,00	129	100,00				
																			(a)		(a)			(a)						

(a) Queste cifre indicano i totali dei funzionari dei quali conosciamo il luogo di nascita, cioè 80 su 84 nel 1873; 86 su 88 nel 1876; 88 su 100 nel 1878; 129 su 154 nel 1881. I totali dei posti in organico previsti nel 1873 e nel 1876 erano in realtà, rispettivamente, di 87 e 84 ma non furono mai ricoperti 6 posti nel primo caso e altri sei nel secondo.

(segue)

Segue: Tab. III-1 - Distribuzione dei funzionari e dei funzionari superiori del ministero della pubblica istruzione, a seconda dello Stato preunitario di provenienza dal 1859 al 1881.
(Valori assoluti e percentuali)

Stati preunitari	R.D. 26-8-1859		R.D. 15-4-1860		R.D. 11-8-1861		R.D. 20-9-1863		R.D. 12-5-1864		R.D. 9-4-1865		R.D. 6-12-1866		R.D. 22-9-1867		R.D. 19-2-1871		R.D. 26-3-1873		R.D. 31-12-1876		R.D. 27-9-1878		R.D. 6-3-1881					
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%										
<i>Funzionari superiori</i>																														
Regno di Sardegna . . .	10	80,33	12	70,59	14	73,69	10	45,45	10	45,45	7	35,00	4	44,45	4	44,45	3	37,50	7	41,18	8	47,05	8	40,00	9	36,00				
Regno Lombardo-Veneto	2	16,67	2	11,76	2	10,53	1	4,55	1	4,55	1	5,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	5,89	1	5,00	3	12,00				
Ducato di Parma . . .	—	—	0	0,00	1	5,26	1	4,55	1	4,55	1	5,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	5,89	1	5,89	1	5,00	0	0,00				
Ducato di Modena . . .	—	—	1	5,89	1	5,26	0	0,00	0	0,00	1	5,00	2	22,22	2	22,22	2	25,00	2	11,76	2	11,76	2	10,00	1	4,00				
Granducato di Toscana	—	—	—	—	0	0,00	2	9,09	2	9,09	2	10,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	11,76	2	11,76	2	10,00	2	8,00				
Stato pontificio . . .	—	—	2	11,76	1	5,26	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	25,00	2	11,76	1	5,89	1	5,00	2	8,00				
Parte peninsulare del Regno delle Due Sicilie.	—	—	—	—	—	—	6	27,27	6	27,27	6	30,00	1	11,11	1	11,11	1	12,50	3	17,65	2	11,76	5	25,00	6	24,00				
Sicilia	—	—	—	—	—	—	2	9,09	2	9,09	2	10,00	2	22,22	2	22,22	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	8,00				
Regno delle Due Sicilie (complessivo)	—	—	—	—	—	—	8	36,36	8	36,36	8	40,00	3	33,33	3	33,33	1	12,50	3	17,65	2	11,76	5	25,00	8	32,00				
Totale	12	100,00	17	100,00	19	100,00	22	100,00	22	100,00	20	100,00	9	100,00	9	100,00	8	100,00	17	100,00	17	100,00	20	100,00	25	100,00				

(b) I totali dei posti in organico che ricadrebbero in questa classe erano in realtà 20 per il 1876; 22 per il 1878; 27 per il 1881. Due dei tre posti mancanti nel 1876 non furono mai ricoperti.

Fonte: R. UGOLINI, *Per una nuova ricerca sulla burocrazia italiana. Il personale del Ministero della pubblica istruzione dal 1861 al 1881*, in «Rass. stor. risorg.», 1974, fasc. III, p. 387-388.

Tab. III-2 - Ripartizione dei prefetti secondo la loro provenienza regionale (1861-1871).

Anni	Nord (*)	Centro	Sud	Non accertato	Sedi vacanti	Totale
1861	31	11	17	—	—	59
1862	31	10	15	1	2	59
1863	34	9	16	—	—	59
1864	36	9	14	—	—	59
1865	37	9	13	—	—	59
1866	35	9	15	—	—	59
1867	38	11	17	—	2	68
1868	32	14	20	1	1	68
1869	34	13	19	—	2	68
1870	32	15	20	1	—	68
1871	33	15	19	1	1	69

(*) Includi quelli sardi, in quanto assimilabili, all'epoca, alla burocrazia subalpina.

Fonte: Rilevazione di E. RACONTERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario, ora in «Politica e amministrazione della storia dell'Italia unita»*, Bari, 1967, p. 128.

Tab. III-3 - Impiegati del ministero dell'interno per provenienza territoriale al 1875.

Regioni	Totale	Al Ministero	Totale impiegati per abitante
Piemonte	632	73	4,403
Lombardia	571	24	5,554
Veneto	372	14	7,881
Italia Centrale	263	14	4,403
Ex Stato romano	407	17	8,382
Toscana	307	15	6,451
Napolitano	778	23	9,222
Sicilia	363	11	7,118
Sardegna	114	5	5,584
Totale	3.854	196	6,954 (media)

Fonte: Elaborazione di A. CARACCIOLO, *Stato e società civile*, Roma, 1960, p. 125 n. 1) su dati tratti dalla *Statistica degli impiegati delle amministrazioni centrali e provinciali e degli ufficiali di P.S.*, compilata per ordine di G. Cantelli, ministro dell'interno, Roma, 1875.

Tab. III-4 - Quadri direttivi dello Stato per regione di nascita e popolazione (1900-1968).
(Valori percentuali)

Regioni	Quadri superiori (calcolo Nitti) 1900	Popolazione		Totale quadri direttivi 1954	Popolazione 1954	Totale quadri direttivi 1961	Popolazione 1961	Direttori generali 1962	Popolazione 1962	Campione ISAP dei quadri direttivi 1965	Popolazione 1965	Magistrati della Corte dei Conti 1963	Magistrati del Consiglio di Stato 1963	Popolazione 1968
		1897	1901											
Trentino-Alto Adige	—	—	1,81	0,64	1,55	0,58	1,55	—	1,55	—	1,56	—	—	1,65
Piemonte (Val d'Aosta)	21,33	10,7	9,83	3,37	7,46	2,63	7,74	—	7,84	—	7,88	—	1,01	8,04
Liguria	8,73	3,2	0,25	1,78	0,20	—	0,20	—	0,20	—	0,20	—	—	0,20
Lombardia	10,13	13,00	3,10	3,31	1,55	3,43	3,45	—	3,45	4,7	3,48	0,76	5,03	3,45
Veneto	9,03	—	12,77	2,59	13,03	2,18	14,82	—	14,82	—	15,11	0,96	3,03	15,43
Friuli-Venezia Giulia (Trieste)	—	—	7,66	3,09	8,04	2,41	7,59	—	7,56	2,7	7,52	—	—	7,56
	—	—	2,52	2,33	2,52	1,23	2,37	—	2,36	—	2,32	—	—	2,28
Italia settentrionale	49,22	36,8	37,94	13,08	37,01	10,58	37,52	11,5	37,78	7,4	38,1	4,95	10,1	38,53
Emilia Romagna	7,33	7,3	7,54	3,89	7,39	3,12	7,24	—	7,23	1,6	7,15	1,34	2,02	7,11
Toscana	9,83	7,4	7,41	5,64	6,61	5,01	6,49	—	6,48	—	6,40	2,29	4,04	6,40
Marche	5,16	3,1	3,22	2,72	2,81	2,49	2,66	—	2,63	13,7	2,57	0,57	3,03	2,53
Umbria	1,5	1,9	1,71	1,38	1,67	1,34	1,56	—	1,55	—	1,50	1,14	1,01	1,46
Lazio	5,3	3,3	4,70	13,16	7,25	12,49	7,84	—	7,49	—	8,23	22,48	15,15	8,46
Italia centrale	27,21	23,0	24,58	26,79	25,73	24,45	25,79	26,0	25,38	15,3	25,85	27,82	25,25	25,96
Abruzzi e Molise	1,52	4,42	4,33	3,87	2,62	4,37	2,38	—	2,35	—	2,30	5,91	7,07	2,22
Campania	9,6	10,05	8,63	16,80	0,81	10,38	0,70	—	0,69	39,8	0,66	25,14	21,22	9,41
Puglia	1,8	6,01	5,88	7,83	9,22	9,05	9,40	—	9,38	—	9,41	7,24	9,09	6,69
Basilicata	1,25	1,74	1,46	1,91	6,84	1,99	6,78	—	6,72	5,9	6,73	2,20	3,03	1,17
Calabria	1,65	4,28	4,26	5,34	1,32	1,99	4,04	—	3,99	—	3,90	5,14	9,09	3,81
Italia meridionale	15,82	26,5	24,56	35,75	25,07	40,37	24,57	46,9	24,38	45,7	24,21	45,72	49,5	23,92
Sicilia	6,02	11,4	10,56	18,22	9,44	20,10	9,32	—	9,22	—	9,08	17,90	13,13	8,85
Sardegna	1,71	2,3	2,36	2,32	2,75	2,20	2,80	15,6	2,79	—	2,76	1,90	1,01	2,74
Estero	—	—	—	3,09	—	2,30	—	—	—	—	—	1,71	1,01	—

Vedi nota a pagina seguente.

Tab. III-5 - Immigrazione a Roma dal 1871 al 1950 (saldi tra iscritti e cancellati per 1000 abitanti).

Anni	Per 1.000 abitanti
1871-1880	23,60
1881-1890	31,72
1891-1900	15,16
1901-1910	15,85
1911-1920	13,94
1921-1930	26,52
1931-1940	31,15
1941-1950	13,33

Fonte: COMUNE DI ROMA, Ufficio di statistica e censimento, Roma, popolazione e territorio, cit. ed elaborati da A. TREVES, Le migrazioni interne nell'Italia fascista, Torino, 1970, p. 62.

Nota alla tabella III-4.

Per il 1900, F. S. NITTI, La burocrazia di Stato in Italia, in «La Riforma sociale», 1900, p. 458 ss.
Per il 1954, indagine ISTAT sui dipendenti pubblici già citata. La indagine di Nitti riguarda l'amministrazione superiore dello Stato, definita dall'autore a p. 470. Sono stati però esclusi i militari, perché il dato dei militari superiori non è disponibile per il 1954. Per quest'ultima data, sono stati inclusi i soli impiegati civili di gruppo A. Il Nitti nel citato scritto fornisce solo i dati percentuali, ma include gli impiegati dei Ministeri da esposizione in su; i pretetti; gli intendenti di finanza. I dati analitici del Nitti sono nel suo scritto su *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1906-07*, Napoli, 1900, p. 399-401. Da essi può ricavarsi che le unità da lui considerate sono (con esclusione dei militari) 640 (rappresentando circa l'1% dei dipendenti statali dell'epoca) mentre i 31.217 funzionari direttivi conteggiati nel 1961 rappresentano il 2,54 dei dipendenti statali. I dati al 1961 sono tratti da *Albo dei dipendenti civili dello Stato*, Roma 1961 e includono i funzionari delle aziende autonome. I dati al 1962 sono tratti da A. TAVARZI, La burocrazia italiana, promulgata e collezione dei direttori generali, in «Tempi moderni», 1962, p. 9 ss. e si riferiscono ai soli 96 direttori generali (al 1962), esclusi militari, magistrati e direttori generali delle aziende autonome.
I dati al 1966 sono tratti dall'indagine ISAP, La burocrazia centrale e periferica in Italia, Milano, vol. II, p. 6. I dati al 1968 sono tratti da I. COLASANTI, La magistratura amministrativa italiana: un profilo statistico, in «Politica del diritto», 1971, n. 1, p. 111 ss., e riguardano i magistrati della Corte dei Conti e quelli del Consiglio di Stato.
Si noti che l'Italia Settentrionale è calcolata, seguendo il criterio di Nitti, con esclusione della Emilia Romagna, inclusa nel Centro. Probabilmente il dato 1962 (Tavarez) include l'Emilia Romagna nel Nord.
Va osservato che il confronto popolazione-burocrazia è operato in questa maniera: della popolazione è identificata la residenza, della burocrazia la regione di nascita. I dati più recenti, riferiti agli anni nei quali è aumentata la mobilità territoriale della popolazione, vanno quindi considerati con cautela. La indagine campionaria ISAP, peraltro, ha posto in luce che non vi sono forti sostanziali tra regione di nascita e regione di socializzazione (p. 9 e 16, vol. II).
I dati della popolazione sono tratti da ISTAT, *Sviluppo della popolazione italiana dal 1861 al 1961*, in «Annali di statistica», vol. 17, Roma 1965; «Dollentino mensile di statistica», n. 3, marzo 1964 e n. 4, aprile 1973.

Tab. III-6 - Dipendenti dello Stato (ministeri e aziende autonome) per categoria e per regioni di nascita al novembre 1954

Regioni	Impiegati civili	Insegnanti	Ufficiali	Graduiti e truppa	Subalterni e subalterni	Totale
Piemonte	13.852	16.701	5.037	3.713	20.224	59.527
Valle d'Aosta	195	525	64	47	205	1.036
Lombardia	13.803	26.484	3.614	3.294	21.870	69.065
Trentino-Alto Adige	2.177	5.635	879	1.243	4.180	14.114
Veneto	13.314	18.398	5.076	8.545	28.621	73.954
Friuli-Venezia Giulia	7.002	7.653	2.609	2.520	11.921	31.705
Liguria	7.694	7.071	2.408	1.694	14.719	33.526
Emilia Romagna	14.558	21.740	4.514	5.138	28.650	74.600
Toscana	17.699	17.985	6.434	7.481	27.367	76.966
Umbria	4.002	4.836	1.860	3.054	5.935	19.687
Marche	7.424	9.750	2.467	4.298	9.059	33.098
Lazio	27.432	14.281	9.406	16.920	26.294	94.333
Abruzzo e Molise	9.946	12.120	5.088	9.666	9.532	46.352
Campania	27.484	25.827	17.988	31.465	32.400	135.164
Puglia	17.107	18.041	13.410	19.186	28.994	96.738
Basilicata	3.303	4.227	1.511	2.805	3.145	14.991
Calabria	10.702	13.566	4.947	10.858	12.032	52.105
Sicilia	28.296	32.624	17.031	27.988	26.971	132.910
Sardegna	5.246	8.050	5.498	9.592	8.696	37.082
Totale	231.176	265.514	109.941	169.507	320.815	1.096.953

Fonte: ISTAT, Dipendenti delle amministrazioni statali al 30 novembre 1954.

Tab. III-7 - Impiegati civili dello Stato per regione di nascita nel secondo dopoguerra.

Regioni	Carriera esecutiva (ex gruppo C)		Carriera di concetto (ex gruppo B)		Carriera direttiva (ex gruppo A)	
	1954	1969	1954	1963	1954	1961
Piemonte	9.110	9.029	3.900	3.526	842	828
Valle d'Aosta	149	90	30	20	18	7
Lombardia	9.908	9.076	3.237	2.825	658	691
Trentino-Alto Adige	1.497	1.427	515	557	162	183
Veneto	9.145	9.845	3.383	3.445	786	765
Friuli-Venezia Giulia	4.487	4.170	1.922	1.743	593	389
Liguria	5.053	5.423	2.127	2.197	454	492
Emilia Romagna	9.452	10.696	4.116	4.235	990	991
Toscana	11.195	11.158	5.070	5.034	1.434	1.589
Umbria	2.371	2.600	1.079	1.109	352	424
Marche	4.388	4.427	2.342	2.490	694	790
Lazio	17.444	18.302	6.641	7.902	3.347	3.961
Abruzzo e Molise	5.967	5.993	2.994	3.291	985	1.385
Campania	15.562	15.800	7.847	9.209	4.275	6.148
Puglia	10.362	11.046	4.752	5.398	1.993	2.870
Basilicata	1.874	1.826	944	978	485	630
Calabria	6.042	7.533	3.301	3.891	1.359	1.767
Sicilia	14.981	15.623	8.679	8.662	4.636	6.375
Sardegna	3.547	3.615	1.108	1.020	591	686
Estero	3.506	3.711	1.685	1.324	786	746
Totale	146.240	151.390	65.475	68.756	25.438	31.717

Fonte: Per il 1954, ISTAT, Dipendenti delle amministrazioni statali al 30 novembre 1954; per il 1961, 1963 e 1969, rilevazioni del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, già citate.

Tab. III-8 - Impiegati civili dello Stato delle diverse categorie per circoscrizioni di nascita (1954-1969). (Valori assoluti e percentuali) (*)

Circoscrizioni	1954		1969	
	N.	%	N.	%
	<i>Carriera esecutiva</i>			
Nord	48.801	33,37	49.756	52,87
Centro	35.598	24,34	36.487	24,10
Sud	39.807	27,22	42.198	27,87
Isole	18.528	12,67	19.238	12,71
Totale	146.240		151.390	

Circoscrizioni	1954		1969	
	N.	%	N.	%
	<i>Carriera di concetto</i>			
Nord	19.230	29,37	18.538	26,66
Centro	15.132	23,11	16.535	24,05
Sud	19.838	30,30	22.677	32,98
Isole	9.787	14,95	9.682	14,08
Totale	65.475		68.756	

Circoscrizioni	1954		1969	
	N.	%	N.	%
	<i>Carriera direttiva</i>			
Nord	4.503	17,70	4.346	13,70
Centro	5.827	22,91	6.764	21,33
Sud	9.097	35,76	12.800	40,36
Isole	5.227	20,55	7.061	22,26
Totale	25.438		31.717	

(*) Non si è tenuto conto del numero, peraltro limitato, dei dipendenti nati all'estero.

Tab. III-9 - Dati sulla provenienza geografica delle domande di arruolamento nella Pubblica sicurezza (1961-1968).

Regioni di provenienza	N.	%
Abruzzo e Molise	1011	5,02
Campania	4.996	24,79
Puglia	2.621	13,01
Basilicata	371	1,84
Calabria	1.036	5,14
Sicilia	2.609	12,95
Sardegna	1.048	5,20
Mezzogiorno	13.692	67,95
Piemonte	460	2,28
Vale d'Aosta . . . . .	....	....
Lombardia	663	3,29
Trentino-Alto Adige	302	1,50
Veneto	489	2,43
Triuli-Venezia Giulia	474	2,35
Liguria	236	1,17
Emilia Romagna	309	1,54
Toscana	263	1,31
Umbria	359	1,78
Marche	430	2,13
Lazio	2.473	12,27
Centro-Nord	6.458	32,05
Italia	20.160	100,00

Fonte: Elaborazione da A. D'Onofri, *Il potere repressivo: la Polizia*, Milano, 1972, p. 265, riportato da G. Viora, *Le emigrazioni politiche*, in «*Fol. dir.*», 1975, n. 3, p. 307.

Tab. III-10 - Distribuzione per regione del personale statale (1910).

Regioni	N.	%
Piemonte	14.243	9,78
Valle d'Aosta	—	—
Lombardia	13.544	10,61
Trentino-Alto Adige	—	—
Veneto	9.852	6,73
Friuli-Venezia Giulia	1.859	1,27
Liguria	8.111	5,54
Emilia Romagna	9.944	6,80
Toscana	10.649	7,27
Umbria	2.075	1,41
Marche	3.447	2,35
Lazio	21.522	14,70
Abruzzo e Molise	3.275	2,24
Campania	17.288	11,80
Puglia	6.051	4,13
Basilicata	1.218	0,83
Calabria	3.720	2,54
Sicilia	13.580	9,27
Sardegna	4.005	2,73
Italia	146.385	100,00

Fonte: MINISTERO DEL TESORO, *Ruoli organici degli impiegati civili e militari dello Stato*, Roma, 1911.

Tab. III-11 - Distribuzione per regione di residenza del personale statale (1954).

Regioni	Impiegati civili	Insegnanti	Altri dipendenti	Totale
Piemonte	13.765	17.110	41.529	74.404
Valle d'Aosta	352	619	1.005	1.976
Lombardia	20.478	32.020	33.146	105.644
Trentino-Alto Adige	3.533	6.173	13.742	23.468
Veneto	14.421	20.672	45.762	80.855
Friuli-Venezia Giulia e Trieste	9.076	8.273	27.839	45.188
Liguria	12.000	8.890	38.259	59.149
Emilia Romagna	14.419	21.055	43.701	79.175
Toscana	17.316	18.547	43.823	79.686
Umbria	3.149	5.403	8.204	16.756
Marche	5.882	9.147	12.896	27.925
Lazio	51.102	23.108	93.502	167.712
Abruzzo e Molise	6.077	10.888	11.666	28.571
Campania	18.668	25.556	53.966	98.190
Puglia	11.569	15.864	49.287	76.720
Basilicata	1.813	3.459	3.503	8.775
Calabria	6.806	11.035	15.456	33.897
Sicilia	17.378	25.199	46.679	89.256
Sardegna	4.560	8.216	18.392	31.168
Italia	234.384	271.834	622.297	1.128.515

Fonte: ISTAT, *Dipendenti delle Amministrazioni statali al 30 novembre 1956*.

Tab. III-12 - Distribuzione per regione di residenza del personale statale (1974).

Regioni	Impiegati e operai	Insegnanti	Altri dipendenti (a)	Totale
Piemonte	16.022	46.357	55.936	118.315
Valle d'Aosta	369	1.264	1.711	3.344
Lombardia	25.680	78.495	80.995	185.170
Trentino-Alto Adige	3.775	12.229	18.541	34.545
Veneto	19.096	51.988	50.466	121.550
Friuli-Venezia Giulia	8.813	15.886	28.772	53.471
Liguria	13.803	20.090	36.319	70.212
Emilia Romagna	22.092	47.332	43.187	112.711
Toscana	23.445	47.997	51.364	122.806
Umbria	4.906	11.998	9.778	26.682
Marche	7.590	19.368	16.741	43.699
Lazio	86.900	49.208	117.631	253.739
Abruzzo	6.171	19.396	14.131	39.698
Molise	2.156	5.624	3.170	10.950
Campania	27.343	71.953	54.394	153.690
Puglia	24.978	51.053	43.112	119.143
Basilicata	4.122	10.953	4.606	19.681
Calabria	12.105	39.037	23.879	75.021
Sicilia	25.687	58.175	59.634	143.497
Sardegna	9.647	25.818	21.159	56.624
Italia	344.691	684.321	735.526	1.764.538

(a) Comprende altre categorie (militari, magistrati, ferrovieri, postelegrafonici e personale ENPAS), che qui non interessano.
Fonte: ENPAS, *Bollettino statistico*.

Tab. III-13 - Dipendenti statali per categoria, posizione giuridica, residenza e sesso (1976).

Categoria di personale e posizione giuridica	Italia settentrionale (a)		Italia centrale (b)		Italia meridionale e insulare (c)		Totale maschi	Totale emmine	Totale
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine			
Magistrati ordinari	2.067	120	1.789	36	2.407	46	6.263	202	6.465
Magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare ed avvocati e procuratori dello Stato	151	1	760	8	201	4	1.112	13	1.125
Impiegati civili	187.757	56.114	152.548	45.396	178.465	36.997	(d) 518.770	(d) 138.507	(d) 657.060
di ruolo	9.390	10.474	5.308	5.794	10.212	7.783	24.960	24.051	49.011
non di ruolo	75.020	158.161	41.743	91.445	90.056	143.570	(e) 206.819	(e) 393.176	(e) 616.133
Insegnanti	31.615	32.016	14.765	14.961	30.488	26.140	76.868	73.117	149.985
ufficiali	1.141	—	1.169	—	718	—	(f) 25.082	—	(f) 25.082
sottufficiali	11.234	—	9.409	—	8.732	—	(f) 119.976	—	(f) 119.976
graduati e truppa	37.248	—	30.810	—	30.266	—	(f) 170.894	—	(f) 170.894
Operai	15.984	2.573	14.568	2.394	20.339	2.602	50.891	7.569	58.460
non di ruolo	122	12	219	6	70	1	411	19	430
appartenenti a Corpi militarmente organizzati	5.577	—	4.887	—	5.235	—	15.699	—	15.699
impiegati già a contratto tipo M.A.I.	1	—	2	—	—	—	3	—	3
impiegati degli ex municipi coloniali	4	3	9	2	3	1	16	6	22
dipendenti dall'ex G.M.A. di Trieste: impiegati operai	1.401	188	—	1	—	—	1.401	189	1.590
personali vari	275	52	1	1	1	—	277	53	330
Totale	383.123	261.047	280.455	160.799	382.344	218.673	1.231.147	640.519	1.888.187

(a) Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna.
(b) Toscana, Umbria, Marche, Lazio.
(c) Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.
(d) (e) (f) Mancano dati per residenza e sesso per 383 unità della istruzione; per 16.138 unità mancano dati per sesso; per 18.225 unità della difesa (militari) mancano i dati per residenza.
Fonte: Ragioneria generale, *I dipendenti statali al 1 gennaio 1976*, Roma, 1976.

Tab. III-14 - Popolazione attiva nella pubblica amministrazione nella regione Lazio (ai censimenti).

Anni dei censimenti	Unità per 1.000 abitanti	Percentuale sul totale nazionale per 1.000 abitanti	
		N.	%
1881	17,1	74,4	
1901	18,1	86,5	
1911	19,6	94,7	
1921	26,5	109,7	
1931	34,8	136,6	
1936	36,1	139,1	
1951	52,6	177,0	
1961	54,8	160,5	
1971	52,3	201,5	

Tab. III-15 - Dipendenti (con e senza rapporto di impiego) dello Stato (esclusi i magistrati civili, militari e amministrativi) a Roma e nel resto d'Italia (1941-1971).

Anni	Nel comune di Roma		In comuni con più di 800.000 abitanti		In comuni con meno di 800.000 abitanti		Totale
	N.	%	N.	%	N.	%	
1941	87.461	7,67	(401.691) ^(b)	(35,25)	(156.633) ^(b)	(39,95)	1.130.374 ^(a)
1948	130.455	12,24	(281.762) ^(c)	(26,44)	(63.108) ^(c)	(61,90)	1.065.325
1957	137.837	17,88	169.277	14,59	853.048	73,52	1.160.162
1958	141.086	12,68	165.235	14,15	861.290	73,76	1.167.611
1959	146.082	12,50	170.205	14,50	856.203	72,08	1.173.095
1961	151.252	17,71	181.274	14,06	975.899	74,19	1.288.425
1971	235.526	17,39	292.824	16,54	1.212.872	70,20	1.770.281

(a) Comprensive 185.230 unità (esercito e marina) non allocabili.

(b) Dati per comuni capoluoghi di provincia e comuni non capoluoghi.

(c) Dati per comuni con + o - di 600.000 abitanti.

Fonte: Ragioneria generale dello Stato, *Dipendenti delle amministrazioni statali*. Sono riportati, per brevità, solo i dati relativi ad alcuni anni. La serie è, invece, disponibile dal 1923 al 1975, salvo pochi anni.

Tab. III-16 - Popolazione attiva nella pubblica amministrazione centrale e in quella locale (ai censimenti) (*).

Anni dei censimenti	Centrale		Locale	
	N.	%	N.	%
1881	206.336	700,0	82.295	100,0
1901	239.051	115,8	94.150	114,4
1911	263.566	127,7	101.824	123,7
1921	350.640	169,9	119.674	145,7
1931	414.196	200,7	208.749	253,7
1936	477.087	231,9	209.989	255,2
1951	922.289	446,9	260.255	316,2
1961	1.083.560	525,1	259.607	315,5

(*) L'amministrazione locale nei censimenti e nel volume dei Viali viene definita « dello Stato », anche se non pure includere gli uffici decentrati dello Stato.

Tab. III-17 - Dipendenti dell'amministrazione centrale e di quella locale. (1951-1972)

Anni	Totale occupati nella Pubblica Amministrazione (a)		Occupati nelle amministrazioni locali (b)		% 3/2
	1	2	3	4	
1951	1.137.700	n.d.	n.d.	—	—
1952	1.107.600	n.d.	n.d.	—	—
1953	1.193.500	n.d.	n.d.	—	—
1954	1.214.100	n.d.	n.d.	—	—
1955	1.237.000	n.d.	n.d.	—	—
1956	1.256.500	n.d.	n.d.	—	—
1957	1.283.500	313.382 (d)	n.d.	—	—
1958	1.297.200	n.d.	n.d.	—	—
1959	1.322.000	323.326	n.d.	—	24,46
1960	1.367.600	334.206	n.d.	—	24,44
1961	1.414.700	347.216 (c)	n.d.	—	24,54
1962	1.477.000	364.276	n.d.	—	24,66
1963	1.530.000	382.827	n.d.	—	25,01
1964	1.570.100	388.000	n.d.	—	24,57
1965	1.618.300	405.072	n.d.	—	24,42
1966	1.674.100	395.650	n.d.	—	24,42
1967	1.707.800	421.101	n.d.	—	24,69
1968	1.750.800	423.209	n.d.	—	24,06
1969	1.794.000	428.315	n.d.	—	24,05
1970	1.813.700	n.d.	n.d.	—	23,90
1971	1.849.800	n.d.	n.d.	—	—
1972	1.849.800	n.d.	n.d.	—	—

(a) Fonte: ISTAT, *Occupazione in Italia negli anni 1951-1965 e Occupati in Italia (1957-72)*.(b) Fonte: ISTAT, *Archivio*, III (1968).

(c) Da questo anno, sono inclusi i dipendenti regionali.

(d) Fonte: Ministero dell'Interno, *Sintassi della finanza locale*, 1957, Roma.

(e) Da quest'anno, non sono inclusi i dipendenti regionali.

Tab. III-18 - Istituti all'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (Inadel) in attività di servizio (1963-1974).

Anni	N.	Indici 1963 = 100
1963	527.525	100,0
1964	554.578	105,1
1965	570.831	108,2
1966	596.749	113,1
1967	624.779	118,4
1968	646.634	122,6
1969	676.077	128,2
1970	721.755	136,8
1971	763.762	144,8
1972	815.591	154,6
1973	890.601	168,8
1974	962.060	182,4

Fonte: INADEL, *Anuario statistico*, vari anni. Con *iscritti* sono indicati i soggetti titolari del rapporto assicurativo. Questo comprende il personale, di ruolo e non di ruolo, dipendente da comuni, province, istituzioni di assistenza e beneficenza, consorzi di enti locali, scuole materne gestite da enti locali, nonché da alcune regioni.

Va osservato, che non sono inclusi i dipendenti da aziende municipalizzate, quelli di alcune regioni, nonché i dipendenti di enti locali con emolumenti annui inferiori a 90.000 lire nonché quelli delle IPAB con entrate annue inferiori a 50.000. Sono invece inclusi i dipendenti dello stesso INADEL.

FINITO DI STAMPARE NEL SETTEMBRE 1977 PRESSO LA TIP. MORI - VARESE
 DOTT. ANTONINO GIUFFRÈ - MILANO - EDITORE

PER CONTO DELLA
 « ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA NEL MEZZOGIORNO »
 SVIMEZ - Via di Porta Piccianna, 6 - ROMA
 DIRITTI RISERVATI - PRINTED IN ITALY