

# STORIA DELL'EMARGINAZIONE DEI TECNICI DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

**Guido Melis**

1. *Un episodio dello Stato liberale: la sconfitta dei tecnici e l'emarginazione degli "economisti".*
- 2 *L'irresistibile ascesa dei «giuristi» (e dei burocrati) nelle amministrazioni statali.*
3. *Direttori generali nei ministeri economici nell'Italia della Repubblica.*
4. *L'«assalto al cielo» e la sua sconfitta negli anni della programmazione economica.*
5. *Un fertilizio delle culture economiche nel cuore dello Stato?*
6. *Verso un nuovo modello di amministrazione pubblica?*

## **1. Un episodio dello Stato liberale: la sconfitta dei tecnici e l'emarginazione degli "economisti"**

Nel maggio 1909, in un editoriale apparso sul «Corriere della Sera», **Luigi Luzzatti** denunciava con vigore quello che non esitava a chiamare «il malgoverno dei Ministeri tecnici». L'obiettivo principale della critica era la condizione in cui a suo parere era ridotto, dopo i fasti di fine Ottocento, il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, vale a dire il ministero economico per eccellenza. Quell'amministrazione - denunciava Luzzatti - da tecnica, qual era quando, nel 1869, egli stesso vi era entrato come segretario generale, si era trasformata in "burocratica". I grandi tecnici (come, primo fra tutti, il maestro degli statistici italiani, Luigi Bodio) erano stati sostituiti dagli "amministrativi"; la tradizione di alto tecnicismo del Ministero era stata dispersa:

Avvengono nei nostri Ministeri delle nomine, si segnalano delle rapide fortune che in Germania, in Austria, in Inghilterra non sarebbero possibili. In quei paesi non si comprenderebbe la possibilità di un ispettore generale dell'agricoltura che non fosse un economista né un naturalista, uscito dai piccoli uffici d'ordine e non assistito da un valore straordinario d'ingegno; né si metterebbe un ragioniere alla testa dell'istruzione secondaria del Regno! Tutti i capi dei servizi scolastici, in Germania, in Austria, in Inghilterra sono dei tecnici eminenti, che con gli scritti e con le opere hanno acquistato il diritto di dirigere la coltura nazionale.

In realtà in Italia, almeno dall'inizio del secolo, le carriere tecniche, specialmente quelle preposte alle funzioni economiche, erano state letteralmente «decapitate» attraverso l'approvazione, spesso nel disinteresse del Parlamento, di norme che imponevano come requisito per accedere ai vertici di quei ministeri il possesso della laurea in giurisprudenza. Era una riforma (o controriforma, avrebbe detto forse Luzzatti) tacita, realizzata attraverso

un'accorta strategia dei concorsi, che modificava programmi, criteri di selezione, peso delle singole materie (i cosiddetti "coefficienti", come si chiamavano). Significativo fu il caso del Ministero dei lavori pubblici, l'amministrazione tecnica per eccellenza, preposta a bonifiche, opere pubbliche, strade ferrate. Una roccaforte degli ingegneri, dunque. Qui due successivi regolamenti, nel 1904 e poi nel 1906, avevano modificato l'antico impianto della selezione previsto dal regolamento Spaventa del 1873. Per l'ammissione alla 1a categoria Spaventa aveva previsto trent'anni prima quattro prove scritte (diritto amministrativo, diritto privato, economia politica e traduzione da una lingua straniera a scelta dell'esaminando) e un esame orale articolato, oltre che sulle materie oggetto degli scritti, su altre quattro discipline: la storia d'Italia dopo il secolo XII, il diritto costituzionale con diritto pubblico e privato internazionale, la conoscenza delle leggi e regolamenti sui lavori pubblici, la statistica; ora la riforma, nel 1904 (confermata due anni dopo e definitivamente consolidata con un decreto del 1910), richiedeva invece una prova scritta soltanto, in diritto amministrativo, diritto civile, economia politica e diritto costituzionale; e per quella orale una preparazione supplementare in diritto commerciale, diritto pubblico e privato internazionale, scienza delle finanze, nozioni di contabilità ed amministrazione del patrimonio dello Stato, nozioni su leggi e regolamenti dei lavori pubblici e lingua francese.

La formazione del funzionario dei Lavori pubblici diveniva dunque via via più "giuridica": scompariva la statistica, si limitava il peso dell'economia politica, dominavano in compenso le scienze giuridiche. In quello stesso periodo il Genio civile vide mortificata la sua professionalità di grande corpo tecnico dello Stato quale l'aveva costruito negli anni ottanta in ministro Baccarini dalle nuove norme che impedivano ai tecnici di raggiungere i vertici delle direzioni generali, riservando quelle funzioni direttive supreme ai soli funzionari provenienti dalla carriera amministrativa. Furono due leggine di uno dei governi Giolitti a dettare le linee della riforma. Ne derivò l'inizio di quella che **Sabino Cassese** avrebbe poi definito come "la fuga dallo Stato" dei tecnici.

Qualcosa di analogo accadde in tutte le altre amministrazioni. All'Interno il nuovo regolamento del 1907 concentrò la preparazione per gli impieghi di 1a categoria intorno alla conoscenza di codici, leggi e regolamenti amministrativi (restava materia d'esame l'economia politica, ma isolata, come completamento di una buona preparazione giuridica).

Alla Pubblica Istruzione l'esame di accesso per merito distinto alla 1a categoria prevedeva nel 1910 una sola prova scritta, riferita alla specifica attività di quell'amministrazione (applicazione pratica di leggi e regolamenti concernenti la pubblica istruzione) e, con la sola eccezione della legislazione scolastica comparata, richiedeva ai candidati la buona conoscenza di diritto e procedura civile, diritto costituzionale ed amministrativo, scienza delle finanze

Al Tesoro, il programma del concorso per merito distinto al grado di primo segretario, si apriva, sempre nel 1910, con le prove di diritto e procedura civile, diritto amministrativo e diritto commerciale (e proseguiva poi alternando discipline giuridico-finanziarie con nozioni sparse di economia monetaria). Alle Poste e Telegrafi, dove pure le discipline tecniche avevano, com'è logico, resistito di più, i programmi concorsuali erano tuttavia stati «invasi» dalle materie giuridiche. E agli Esteri il programma per l'accesso alla 1a categoria, nel 1904, ricalcava in sostanza quello del 1890, ma con il significativo allargamento del diritto costituzionale alla nuova dizione di diritto costituzionale ed istituzioni di diritto amministrativo.

Nel 1904, alla Camera, il ministro dei Lavori pubblici Francesco Tedesco ammise alquanto candidamente l'esistenza nel suo Ministero di una «lotta antica tra tecnici ed

amministrativi». Con questa stessa logica, nell'amministrazione dell'Agricoltura Lorenzo Ratto, un libero docente in filosofia del diritto che era stato segretario particolare del sottosegretario Sanarelli, venne chiamato) alla direzione, fortemente tecnica, della legislazione agraria e dei servizi idrici; e nel Ministero della pubblica istruzione un referendario del Consiglio di Stato, Massimo Giriodi, divenne reggente e poi titolare della Direzione generale per l'istruzione primaria.

Il caso forse più significativo di emarginazione delle «culture» che possiamo genericamente definire economiche fu quello, già accennato, della statistica, la materia che nell'epoca di Crispi si era imposta come centrale, sottoposta, sin dai primi anni novanta, a una serie di progressivi rimaneggiamenti che ne avrebbero via via ridotto l'autonomia. Nel 1907 Francesco Saverio Nitti, in un memorabile intervento alla Camera, avrebbe denunciato la crisi evidente della statistica di Stato («Vi è ormai un ufficio non solo male organizzato ma che funziona estremamente male»). Un ufficio – aveva aggiunto tra i clamori dell'aula – che «è chiamato al Ministero d'Agricoltura “Nuova Caledonia”, il luogo di deportazione degli impiegati». Alla fine del primo quindicennio del Novecento la statistica, unificata ai tempi di Crispi nella gloriosa direzione generale presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, era frantumata in molte amministrazioni diverse e tra loro incomunicanti (per non dire delle tecniche di indagine e di classificazione dei dati, che erano e più disparate). Emarginate così le professionalità tecniche, il funzionario pubblico nell'Italia di inizio secolo era dunque, e sarebbe stato sempre più, almeno tendenzialmente, un interprete (o un fedele esecutore?) di leggi e di regolamenti. Un giurista, sì, ma piuttosto un giurista “minore”; non tanto in possesso della dottrina quanto della sua traduzione nella pratica burocratica.

## **2 L'irresistibile ascesa dei «giuristi» (e dei burocrati) nelle amministrazioni statali**

Perché avveniva tutto ciò? E perché proprio nel momento cruciale della seconda rivoluzione industriale, quando cioè nasceva nel Nord Italia la prima disseminazione delle industrie meccaniche, elettriche, dell'acciaio, poi chimiche?

Le ragioni sono state indagate dalla storiografia dell'amministrazione: in primo luogo perché in quegli stessi anni una vera e propria rivoluzione intellettuale, di pari importanza rispetto a quella che investiva l'economia, si era affermata nel campo delle scienze giuridiche e da esso estesa, sino a condizionarne profondamente gli sviluppi, a quello dell'amministrazione pubblica. Era quella che è stata chiamata la supremazia della scuola italiana del diritto pubblico, considerata ora vera scienza dello Stato, le cui premesse erano state poste a fine Ottocento da Vittorio Emanuele Orlando in opere scientifiche fondamentali, seguite da un intenso e efficace lavoro di radicamento e sedimentazione nell'università (le facoltà di giurisprudenza) e nella compagine stessa dello Stato liberale (i concorsi specialmente e i loro programmi). Senza qui entrare nel merito (ci si può riferire in proposito a una ormai vasta letteratura), basterà dire che alla base di quella che sarebbe stata quasi immediatamente una dottrina indiscussa (collegata com'era alla pandettistica germanica, della quale importava in Italia metodo scientifico e contenuti di studio) figurava il primato dello Stato «stupenda creazione del diritto» (così Santi Romano, il più acuto degli allievi e prosecutori di Orlando) e la sua identificazione propriamente nel «sapere» giuridico, isolato e per così dire purificato dalla contaminazione di altri «saperi» sino ad allora presenti nella formazione del funzionario pubblico. Ciò determinò nell'arco di una decina d'anni, quanti ne passarono tra le prime opere di Orlando e le conseguenze sopra illustrate, una trasformazione profonda, nella quale i funzionari «giuristi» (cioè laureati in giurisprudenza in discipline

eminentemente giuridiche) prevalsero nei concorsi, furono premiati negli avanzamenti di carriera, ebbero nelle note caratteristiche il riconoscimento d'essere un'élite rispetto ai colleghi di altra formazione. Luzzatti poteva anche protestare, ma la competenza del laureato in diritto diveniva il requisito per dirigere l'amministrazione: come si vide bene nella grande inchiesta del 1908-10 che investì la Pubblica Istruzione dopo l'*affaire* del ministro Nasi (accusato di corruzione), nella quale emerse con nettezza la tesi che solo gli studi giuridici, sistematicamente condotti e conclusi con laurea specifica, potevano garantire la competenza necessaria per dirigere anche grandi amministrazioni a contenuto tecnico com'erano certe direzioni generali di quel Ministero.

L'economia politica scomparve allora dai programmi concorsuali di molte carriere; così la statistica. Mentre i pochi economisti sfornati dall'Università Bocconi (Milano, 1902: fucina anche di provetti ingegneri e di eccellenti ragionieri) trovavano occupazione e forse anche migliori retribuzioni nel mondo dell'impresa privata, lo Stato parlava sempre di più la lingua dei codici, quella delle raccolte giurisprudenziali o piuttosto dei manualetti alla mano e delle circolari esplicative che traducevano la cultura accademica in un sapere pratico e burocratico. Il linguaggio della burocrazia perdeva le sue connotazioni ancora plurali e assumeva quelle uniformi della lingua dei giuristi. Amministrare per atti era l'unico modo di amministrare, sempre più lontano dall'esperienza sul campo che aveva caratterizzato la prima stagione della burocrazia italiana.

Iniziò allora il lungo divorzio tra gli economisti (e le altre professionalità «tecniche») e l'amministrazione. Le biblioteche ministeriali, non ancora ridotte a depositi polverosi ma centro pulsante e vivo, frequentato dai funzionari, cessarono di acquistare i volumi a contenuto economico, spesso in lingua straniera, concentrandosi il loro interesse sulle sole opere giuridiche. Una rassegna storica dei cataloghi lo dimostra a sufficienza.

Non mancarono le reazioni, per quanto ininfluenti esse restassero. Dalle colonne del «Corriere della Sera» il giovane Luigi Einaudi, professore di scienza delle finanze all'università di Torino, condusse solitarie quanto isolate battaglie in nome delle culture dell'economia. Specie negli anni della guerra mondiale, quando contestò a quelli che chiamava spregiativamente i «dittatori agli approvvigionamenti, ai viveri, ai cambi» di volersi intendere, in nome delle urgenze belliche e con una cultura solo giuridica, di problemi dell'industria, commercio e finanza.

Gli uomini dell'industria (tra i quali alcuni dei capitani d'impresa della prima generazione) lamentarono ripetutamente la sordità alle ragioni dell'economia del popolo degli uffici, affaccendato su carte e scartoffie quando sarebbe stato assai meglio alzare gli occhi dalla scrivania per conoscere la realtà del Paese in rapido sviluppo. Memorabile lo scontro di Ettore Conti, industriale pioniere dell'elettrica, appena nominato al Sottosegretariato per la liquidazione delle armi e munizioni, con il direttore della mobilitazione, un consigliere di Stato troppo ligio alla «massacrante bardatura attuale»: scontro concluso con il licenziamento in tronco del consigliere. Altrettanto aspro il braccio di ferro che oppose nel 1918 Silvio Crespi, momentaneamente preposto al Ministero degli approvvigionamenti, alla potente Ragioneria generale dello Stato, sulla contabilità «non ortodossa» introdotta dall'industriale milanese in quella amministrazione, applicandovi la partita doppia come nella sua impresa privata.

Né il contrasto tra le due culture (quella burocratica-giuridica e quella imprenditoriale-economica) si sarebbe attenuato con il fascismo. Anche in questo caso parlano i documenti. Come la lettera riservata che il ministro dell'Economia nazionale **Giuseppe Belluzzo**,

ingegnere e uomo d'industria, indirizzò nel settembre 1927 all'invadente sottosegretario alle Corporazioni Bottai. Il testo – pur limitandosi a sole poche righe – merita d'essere conosciuto:

*“Caro **Bottai**, dal Capo del Governo e Ministro delle Corporazioni mi hai fatto indirizzare una lettera che dimostra come nei tuoi uffici non si conosca la elementare differenze che esiste tra i problemi della produzione considerati dal punto di vista puramente tecnico e quelli sindacali. Nella riunione che ho tenuto con gli industriali [...] si è parlato e discusso di ghisa e da fusione e da affinazione, di influenza del fosforo nella qualità di ghisa, della ghisa malleabile, delle ghise di qualità italiana ed estera: tutte questioni puramente tecniche, queste, nelle quali [...] voi non potete capire niente, per la semplice ragione che siete degli avvocati valorosi, ma in fatto di tecnica non potete avere la competenza necessaria”.*

### 3. Direttori generali nei ministeri economici nell'Italia della Repubblica

Dopo la caduta del regime, l'amministrazione dell'Italia repubblicana in nulla o quasi modificò la sua prassi e la sua cultura. I concorsi banditi nel dopoguerra – tutti rigorosamente sotto l'egida dei rispettivi ministeri (l'ipotesi del concorso unico annuale, avanzata nel 1929 dal Comitato per la riforma dei metodi di lavoro presieduto da **De Stefani**, era stata archiviata senza esitazione alla stregua di un'eresia) – presentavano nei bandi la stessa articolazione sbilanciata a favore delle discipline giuridiche. Ciò anche nei bandi per i posti più legati alle funzioni produttive, come nei ministeri economici (Finanze, Tesoro, Agricoltura, Industria, Commercio estero). Il che, ovviamente, non esclude che personalità di formazione diversa da quella giuridica occupassero posizioni di punta. Assumendo per esempio un solo anno – casualmente il 1953 –, si trova nel Ministero dell'Agricoltura e foreste un valente agronomo prodotto della scuola di Medici, Guido De Marzi, all'epoca direttore generale alla Produzione agricola; o Paolo Albertario, uno dei migliori tecnici della ricostruzione, attivo sotto copertura nella resistenza, preposto alla Tutela economica dei prodotti agricoli; o nel Ministero del Commercio estero Eugenio Anzillotti, direttore generale dal 1930 al 1954, e poi Giuseppe Dall'Oglio, agli Accordi commerciali.

Ma pure con queste e poche altre eccezioni, nell'insieme prevaleva senza dubbio un gruppo di personalità preposte a funzioni «economiche» sebbene fossero di provenienza «giuridica». Un esempio fu quello di Umberto Grazi, a capo della direzione economica degli Affari esteri dal 1947, laureato in giurisprudenza, sebbene – si legge nel *Dizionario biografico degli italiani* – dopo la crisi del '29 avesse cominciato «a familiarizzarsi con le materie economiche internazionali, procurandosi in breve una vera specializzazione» (avrebbe poi svolto funzioni diplomatiche importanti, per essere infine nominato segretario generale del Ministero degli Esteri). Oppure Vito Panunzio (figlio del teorico del fascismo Sergio), fu funzionario all'Industria come lo furono quasi per continuità molti giovani formati e assunti alle Corporazioni al tempo di Bottai (fu poi autorevole membro della delegazione italiana alla Conferenza di Parigi). O Ernesto Santoro, già direttore generale nel Ministero fascista delle Corporazioni (1933-1943), poi passato nello stesso grado dopo il 1943 nel Ministero dell'Industria e preposto alla Direzione Generale delle Miniere (1948-49), quindi nel 1950 consigliere di Stato, che era un laureato in leggi, a lungo anche membro di varie sezioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici presso l'omonimo ministero, e amministratore in enti pubblici vari. Alle Finanze spiccava la personalità di Giovanni Di Paolo, nel 1953 direttore generale alle Imposte dirette, anche lui laurea in leggi, «scoperto» sin da giovanissimo dal ministro fascista De Stefani che lo aveva avviato agli studi accademici del diritto tributario per poi inserirlo nel Ministero di via Venti Settembre, direttore generale nel 1945 della

Finanza straordinaria, poi anche lui consigliere di Stato e uno degli artefici – dicono i suoi biografi – della finanza pubblica ai tempi del miracolo economico. E laureato in giurisprudenza era Aldo Amari Silvestri, nel 1953 direttore generale della produzione industriale. Come del resto «giuristi» erano i **direttori generali del Tesoro del dopoguerra**: Paolo Grassi (sino al 1945), Giuseppe Ventura (1946-47), Gino Bolaffi (1947-1953), poi Alfredo di Cristina (1953-1962) e Gaetano Stammati (1962-1967, ma quest'ultimo insegnava statistica ed era, senza alcun dubbio, uno scienziato delle finanze anche con formazione economica: del resto – sia detto qui incidentalmente - gli economisti italiani, anche del dopoguerra, per lo più, si formavano nelle facoltà di diritto, nelle cattedre di economia politica che completavano il percorso del laureato in giurisprudenza).

La presenza al vertice, che pure fu meno infrequente di quanto non si pensi, di ministri «economisti» o comunque partecipi e portatori di una cultura economica (**Pella, Fanfani, Campilli, Ferrari Aggradi, Medici, Andreatta, Ciampi**, pure con una precedente formazione umanistica; senza dire di **Ugo La Malfa**, laureatosi in scienze politiche ma con prevalente impronta economica e soprattutto formatosi alla scuola di Mattioli alla Banca Commerciale) non provocò alcuno stabile insediamento alternativo nelle amministrazioni (gli economisti – pochi – presenti nei ministeri dal 1948 a circa il 1990 non erano nei ruoli e non provenivano da carriere interne), neppure nella rete, parallela e via via più consistente, dei gabinetti: se si prende in considerazione la provenienza nel periodo che va dall'immediato dopoguerra al 2018 dei capi di gabinetto nei ministeri con portafoglio i consiglieri di Stato (giuristi quasi totalmente) hanno rappresentato il 35,9% delle nomine, seguiti dai magistrati contabili col 20,5% e dagli avvocati dello Stato col 14,9% (nei ministeri senza portafoglio i consiglieri di Stato sono stati il 25,2% del totale).

Questi e altri dati inducono a una riflessione di fondo: l'attività amministrativa, essendo progressivamente sempre più imperniata non sulle funzioni «del fare» ma piuttosto su quelle «del controllare», ha richiesto un personale di estrazione distante da quella economica.

#### 4. L'«assalto al cielo» e la sua sconfitta negli anni della programmazione economica

Un inserimento di competenze economiche avvenne in coincidenza dei primi governi Moro di centro-sinistra, in ragione delle nuove politiche della programmazione economica. Ma fu prevalentemente esterno alle carriere burocratiche e interessò certi gabinetti e soprattutto certe commissioni e gruppi di lavoro di «esperti». Il fulcro di questa «piccola invasione» fu il Ministero del bilancio (divenuto anche «della programmazione»), prima sotto la guida di **Ugo La Malfa**, poi sotto quella di **Antonio Giolitti**, infine di **Giovanni Pieraccini**.

La Malfa, nella sua *Nota aggiuntiva* del 1962, pose al centro della nuova politica di centro-sinistra la programmazione, avvertendo come occorresse provvedere alla necessaria «strumentazione istituzionale». Presero corpo così varie commissioni, tra le quali la più significativa fu la commissione nazionale per la programmazione economica, che avrebbe dovuto procedere alla formulazione del «Piano». Vicepresidente ne fu Pasquale Saraceno, di formazione economica, già da giovane personalità di spicco del gruppo formatosi nell'Iri intorno ad Alberto Beneduce. Nel 1963 la commissione Saraceno presentò un ambizioso *Rapporto* nel quale si denunciava la incapacità dell'azione pubblica di «progredire» alla stessa dinamica del mondo della produzione e se ne chiedeva in pratica una strumentazione nuova, che facesse uscire lo Stato dalla situazione di arretratezza.

Succedendo a La Malfa nell'inverno 1963, Antonio Giolitti avviò subito una serie di significative misure di ristrutturazione nell'apparato del suo Ministero. Nel gennaio 1964 un

ordine di servizio pose i servizi del Bilancio relativi alla programmazione economica proprio sotto la direzione del vicepresidente della commissione nazionale Saraceno, ripartendoli in due settori, l'uno per l'elaborazione del programma e per la direzione e il coordinamento delle ricerche ad esso relative (l'Ufficio del programma, affidato a **Giorgio Ruffolo**), l'altro per il coordinamento con le altre pubbliche amministrazioni (responsabile Giovanni Landriscina). Nel giugno successivo, la commissione fu interamente sostituita dall'Ufficio del programma, struttura più agile, nella quale, intorno alla personalità di Ruffolo, si sarebbero raccolti alcuni dei migliori esponenti della cultura economica dell'epoca. Nel frattempo va segnalata persino una proposta – subito lasciata cadere per le reazioni che suscitò – di anettere al Bilancio, sottraendola al Tesoro, la Ragioneria generale dello Stato.

Fu questa la principale sede del rinnovamento di quegli anni. Una leva di giovani intellettuali («socialisti impegnati a costruire la programmazione»), li ha chiamati Giuliano Amato, per distinguerli dagli uomini di partito), si impegnò nella «riorganizzazione dei comitati interministeriali in vista della creazione del Cipe» (il Comitato interministeriale per la programmazione economica), propugnò l'«unificazione delle politiche e delle gestioni di incentivazione all'industria», cercò «di introdurre una preliminare fase programmatoria nelle procedure di spesa». Fu un movimento di rinnovamento delle istituzioni che attraversò in vario modo e con diversa capacità di penetrazione gli apparati statali: le *Idee per la programmazione economica* di **Giorgio Fuà e Paolo Sylos Labini** e poi i Piani Giolitti e Pieraccini ne costituirono i testi essenziali di riferimento.

Quanto questo che potremmo definire per l'impeto innovatore un vero e proprio assalto al cielo «contagiò» la burocrazia dei ministeri interessati? Quanto penetrò stabilmente nelle stanze dei palazzi ministeriali? Poco o niente. In una recente testimonianza Manin Carabba (che in quel gruppo era tra i più giovani) ha ricordato l'ostilità dell'apparato ministeriale («noi eravamo isolati nel mondo della burocrazia») e la ricerca di solidarietà raccolta in parte dallo staff d'ispirazione cattolica che frattanto Giulio Pastore aveva costituito intorno a sé al Ministero per il Mezzogiorno: Enzo Scotti, Giovanni Marongiu (che era il capo del legislativo in quel Ministero, essendo succeduto a Vittorio Bachelet), Sergio Zoppi, Massimo Annesi.

Beninteso, non che questi «nuovi entrati» nell'area amministrativa di governo non avessero anch'essi alle spalle percorsi da giuristi: Ruffolo, Amato, Luigi Spaventa, il direttore generale per l'attuazione della programmazione Landriscina, o al Mezzogiorno Enzo Scotti, Giovanni Marongiu, Massimo Annesi, per non dire di Vittorio Bachelet erano tutti laureati in giurisprudenza, già in carriera o avviati a carriere prestigiose sulle cattedre di quelle discipline (facevano eccezione Giorgio Fuà, addottorato nel 1940 nell'esilio svizzero *en droit-mention en économie politique* all'Università di Losanna; e Paolo Sylos, laureato in leggi, ma formatosi sin da studente come economista; mentre Sergio Zoppi aveva conseguito una laurea in scienze politiche). Però occorre distinguere qui tra il dato formale della laurea e i percorsi formativi successivi: la cultura del variegato gruppo qui citato, anche quella dei «giuristi», era assai distante da quella dominante nei palazzi dei ministeri, essendo piuttosto caratterizzata dal clima del dopoguerra, aperto al diritto dell'economia e alle scienze economiche e sociali e ispirato alla lezione dei nuovi maestri, a cominciare da quelle di **Massimo Severo Giannini, Carlo Lavagna, Feliciano Benvenuti, Giuseppe Guarino**.

L'esperienza di Giolitti al Bilancio, comunque, si chiuse alquanto traumaticamente alle soglie dell'estate del 1964 (con l'epitaffio di una lettera riservata del presidente della Repubblica Segni che intimava senza mezzi termini a Moro di non riproporre il nome nell'eventuale nuovo governo). Vero che le «teste d'uovo» giolittiane avrebbero continuato a

operare anche con il nuovo ministro del Bilancio Pieraccini. Ma la loro irruenta spinta iniziale si sarebbe di molto attenuata.

## 5. Un fortilizio delle culture economiche nel cuore dello Stato?

Non esiste alcun dubbio che dallo scontro dei primi anni sessanta emergesse un potere dominante, del resto già tale sino almeno dal 1923 (quando la tecnocrazia dei ragionieri aveva sostituito l'alta burocrazia dell'Interno nella funzione di amministrazione-guida dell'intero apparato di governo): era il potere della **Ragioneria generale dello Stato**, il cuore pulsante del Ministero del tesoro. Non si trattava – si badi bene – della antica vocazione della burocrazia statale italiana a ragionare per atti normativi. Anche, ma la Ragioneria, sin dal suo costituirsi nel 1869 e poi nel suo perfezionarsi nel 1923, rappresentava qualcosa di più specifico: era la scienza dei conti, come l'aveva teorizzata uno dei primi ragionieri generali dell'Ottocento, Giovanni Cerboni: nutrita di studi contabilistici e matematici e assistita da un vero e proprio culto delle regole nella gestione finanziaria dello Stato.

Gradatamente una sequenza di provvedimenti irrobusti le attività tradizionali del controllo e della formazione del bilancio. Nel 1988 la legge n. 362, realizzò un obiettivo a lungo perseguito ma mai realizzato, il controllo dei flussi di cassa e della formazione del fabbisogno. Voluta fortemente da **Nino Andreatta**, la legge modificava l'impianto del bilancio dello Stato risalente al 1923. Nel palazzo di Quintino Sella in via XX settembre entravano ora più massicciamente competenze statistiche ed economiche. Ciò indubbiamente implicò la crescita di influenza della Ragioneria e, per suo tramite, di un nocciolo duro di cultura economica che prima non esisteva oppure, se esisteva, era tenuto a bada dalla prevalente formazione contabilistica.

Nel 1998 (legge n. 94 del 1997) il Ministero del tesoro assunse nella sua denominazione anche la programmazione economica; e dall'11 giugno 2001 (in base al decreto legislativo n. 300 del 1999) divenne Ministero dell'economia e delle finanze (il Mef). L'artefice di questa progressiva fusione, **Carlo Azeglio Ciampi**, fu anche l'ideatore della struttura interna articolata in quattro grandi dipartimenti: i già esistenti Dipartimento generale del tesoro e Ragioneria generale dello Stato più i nuovi dipartimenti dell'Amministrazione generale e delle Finanze.

È interessante aprire qui una breve riflessione su coloro che ebbero nel periodo la guida degli apparati economico-finanziari.

I direttori generali del Tesoro, poi del Dipartimento del Tesoro, sono stati, dal 1980 in poi, sette: Giuseppe Pasqua (1980-81), **Mario Sarcinelli** (1981-91), **Mario Draghi** (1991-2001), Domenico Siniscalco (2001-2005), Vittorio Grilli (2005-2011), Vincenzo La Via (2012-2018), Alessandro Rivera (2018, in carica). Tutti possono considerarsi economisti, alcuni anche per laurea (così ad esempio Draghi e Grilli), altri certamente per formazione e esperienze post-laurea (Sarcinelli, laureato in giurisprudenza ma a lungo ai vertici in Banca d'Italia; Siniscalco, pure laureato in leggi ma con un PhD in economia a Cambridge e un fruttuoso periodo presso la JP Morgan).

I ragionieri generali nello stesso periodo sono stati ugualmente sette: Vincenzo Milazzo (1974-1983), Giovanni Ruggeri (1983-1989), **Andrea Monorchio** (1989-2002), Vittorio Grilli (2002-2005), Mario Canzio (2005-2013), Daniele Franco (2013-2019) e l'attuale Biagio Mazzotta. Gran parte di loro sono stati laureati in discipline economiche (così Monorchio, Grilli, Canzio, Mazzotta, per dire solo dei più recenti: ma non Franco, laurea in scienze politiche a Pavia), tutti in possesso di curricula ineccepibili.



Alla guida del Dipartimento delle finanze si sono succeduti dal 2001 Giorgio Tino (2001-2002), Andrea Manzitti (2002-2005), Paolo Ciocca (2005-2007), Fabrizio Carotti (2007-2008) e dal 2018 Fabrizia Lapecorella. Dei cinque Tino è laureato in giurisprudenza come Manzitti, Ciocca in Business Administration alla Luiss, Carotti avvocato, Lapecorella (già direttore generale delle Finanze dal 2008) laureata in economia.

Con ciò si potrebbe concludere che l'influenza della cultura economica nel grande ministero che costituisce il cuore stesso dell'apparato statale ha conosciuto in anni recenti un certo processo di crescita, anche se non sappiamo quanto esteso oltre i vertici e quanto realmente influente al di fuori del Mef. Inoltre si dovrebbe distinguere tra l'espansione dell'influenza particolare della Ragioneria e la crescita della cultura economica dell'amministrazione in senso più generale e generico: l'una tende infatti a risolversi nella funzione prevalente del controllo e a dare adito a una concezione gerarchica e tradizionale dell'amministrazione che mal si concilia con il radicamento dell'altra e con la portata innovativa che ne potrebbe derivare. «I conti separati dall'amministrazione», come denunciava nel secolo scorso Carlo Petrocchi, sono insomma quanto di più ostile possa immaginarsi rispetto al superamento della concezione burocratica.

## **6. Verso un nuovo modello di amministrazione pubblica?**

È paradossale doverlo constatare ma nessuno degli istituti preposti in Italia alla gestione dei dati (compresi la Ragioneria e l'Istat) produce attualmente una statistica dalla quale possa evincersi il numero di laureati in discipline economiche o eventualmente di altra formazione extragiuridica (ingegneri, medici, architetti, esperti in scienze sociali) presenti negli organici dei ministeri e la loro eventuale crescita nel tempo. Indubbiamente molti concorsi del Mef, specie banditi negli ultimi anni, richiedono oggi ai candidati lauree in economia o comunque requisiti non strettamente giuridici, ma non sappiamo quale sia la distribuzione degli economisti ai vari livelli delle carriere, quale la loro partecipazione effettiva alla dirigenza dello Stato, quale la loro reale influenza sul funzionamento della macchina pubblica.

Quel che sappiamo con certezza è che permane, tra l'amministrazione nella sua espressione burocratica e la cultura dell'economia, una forte disaffezione e anche (storicamente) una altrettanto forte incomunicabilità. Ragionare burocraticamente significa procedere per norme, concepire i processi secondo la loro rappresentazione normativa e amministrare in base alla rigida successione di atti così come sono fissati nelle procedure. La realtà, nel modello burocratico di amministrazione, esiste, ma deve essere incasellata nel letto di Procuste delle regole. Se guardiamo alla storia dell'amministrazione questo modello è quello propriamente detto ministeriale: si fissa l'albero dei ministeri, se ne stabiliscono sommariamente le competenze, poi via via che la realtà presenta le sue sollecitazioni si stabilisce a quale dei rami dell'albero esse debbano essere riferite, talvolta anche frammentando materie e oggetti unitari a seconda della disposizione dei rami ministeriali. Sono le regole precostituite, e non la realtà nella sua originalità e mutevolezza, che costituiscono in definitiva l'ambito in cui opera l'amministrazione.

Viceversa nel modello economico di amministrazione la realtà – conosciuta attraverso strumenti cognitivi vari (dalla rilevazione statistica allo studio dell'organizzazione, dall'analisi economica a quella dei gruppi sociali) – viene prima delle regole: queste rappresentano un punto di riferimento, ma devono essere flessibilizzate a seconda delle esigenze al conseguimento del risultato. Quest'ultimo – il risultato – è il fine dell'amministrare, sicché la valutazione del personale non può limitarsi a verificare se sono state bene applicate le norme ma deve necessariamente misurare qual è stato il prodotto

dell'azione amministrativa e se è stato, quel prodotto, conseguente allo scopo che ci si prefiggeva di realizzare.

I due modelli di amministrazione hanno a lungo convissuto nella realtà amministrativa italiana, avendo il primo larga prevalenza sul secondo. Talvolta le urgenze della realtà si sono imposte, e allora sono nate amministrazioni speciali o parallele, cui si è attribuito il compito (temporaneo) di soddisfare quelle urgenze. Col tempo questa seconda amministrazione è stata poi riassorbita nella prima e gradatamente da questa metabolizzata.

Tutto ciò sino all'inizio del nuovo secolo. La novità dell'epoca attuale è infatti di palese evidenza: essa è data da due concomitanti fenomeni, da tempo in atto e da ultimo fortemente accelerati in forme talvolta persino drammatiche (come nell'attuale pandemia): il primo fenomeno è il predominio che l'economia ha assunto universalmente sulle mediazioni prima esercitate dalla politica; il secondo è la velocità imposta a tutto il vivere sociale e in particolare negli adempimenti di governo dall'avvento delle tecniche moderne connesse alla digitalizzazione. Ciò ha reso ancora più evidente l'inadeguatezza del modello burocratico di amministrazione.

Un'amministrazione non più secondo le regole ma per problemi richiede evidentemente un nuovo tipo di reclutamento e formazione del personale, una diversa organizzazione dei servizi, una forma più flessibile di lavoro per obiettivi, una cultura inedita della dirigenza, una massiccia introduzione di strumenti di valutazione dei singoli e dei gruppi. Ciò significa immaginare un'amministrazione profondamente differente da quella attuale e un funzionario pubblico dotato di una competenza meno settoriale, più generalistica (nel senso innanzitutto di intendere i problemi posti dal rapido mutamento della realtà), necessariamente pluridisciplinare.

**Dicembre 2020**

### **Bibliografia delle citazioni**

Le parole citate di Luzzatti sono tratte da *Il malgoverno dei Ministeri tecnici*, in "Corriere della Sera", 15 maggio 1909; quelle di Francesco Tedesco da Atti parlamentari Camera deputati, Leg. XXI, sessione 2, Discussioni, tornata 3 febbraio 1904, p. 20382. Le notizie sui concorsi e sul declino delle discipline non giuridiche sono tra l'altro in G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, *passim*; l'intervento di Nitti citato è ora in *Discorsi parlamentari di F.S. Nitti pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, Roma, Camera dei Deputati, 1973, I, p. 164; la lettera di Belluzzo a Bottai è anche pubblicata da A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 137-138; *Le idee per la programmazione economica* di Fuà e Sylos-Labini sono edite Bari, Laterza, 1963. Sulle culture dell'amministrazione è fondamentale S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971; sulle culture "tecniche" G. Melis, *Culture dei "tecnici" e amministrazione nell'Italia di ieri e di oggi*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", XXXIII, 2019, n. 2, pp. 291-302; e più ampiamente su giuristi e altre culture *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988.