

Fondazione Lelio e Lisli Basso - Issoco
Roma

Annali

Vol. IX

Suffragio, rappresentanza, interessi
Istituzioni e società fra '800 e '900

a cura di Claudio Pavone e Mariuccia Salvati

1987-1988

Il presente volume è stato pubblicato con i fondi di ricerca delle Università di Pisa e di Bologna (40%) erogati dal Ministero P.I.

In copertina: *Seggio elettorale in Inghilterra*, stampa del 1873 circa, Londra, British Museum; tratto da: F.H. Hinsley (a cura di), *Storia del mondo moderno*, vol. XI, Cambridge U.P., Garzanti, Milano 1970.

Dip.	S. P.
Inv.	6915
Data	29/5/90
Valore	L. 38.000
PROV.	ACA



Direzione: Comitato Scientifico della Fondazione Lelio e Lisl Basso-Issoco.
Manoscritti e pubblicazioni: Fondazione Lelio e Lisl Basso-Issoco, Via della Dogana Vecchia 5, 00186 Roma, tel. 659953-6543529-6547516.
Registrazione presso la Cancelleria del Tribunale di Roma in data 31-3-1982 col n. 143/82. Direttore responsabile: Alberto Caracciolo.

Copyright © 1989 by Franco Angeli libri s.r.l., Milano, Italy
I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "Franco Angeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi direttamente alla loro Libreria.

INDICE

Claudio Pavone - Mariuccia Salvati, Introduzione / 7

Paolo Pezzino, Autonomia e accentramento nell'Ottocento siciliano: il caso di Naro / 15

Claudio Pavone, L'avvento del suffragio universale in Italia / 95

Mariuccia Salvati, Dalla Francia all'Italia. Il modello francese e vie surrettizie di modernizzazione amministrativa in uno Stato periferico / 123

Gabriele Ranzato, Natura e funzionamento di un sistema pseudo-rappresentativo: la Spagna «liberal-democratica» (1875-1923) / 167

Arnaldo Testi, Riforma delle istituzioni, mutamento del sistema politico, e scomparsa dell'elettorato negli Stati Uniti. Un'analisi storica della partecipazione elettorale a St. Louis, Missouri (1881-1933), e del suo drammatico declino dopo la riforma municipale del 1914 / 255

Notiziario della Fondazione / 351

Mariuccia Salvati

Dalla Francia all'Italia. Il modello francese e vie surrettizie di modernizzazione amministrativa in uno Stato periferico

Premessa

Nel corso dei dieci anni appena trascorsi, di fronte all'aggravarsi delle disfunzioni storiche dell'apparato burocratico italiano, molte voci di sociologi e politologi si sono levate per lamentare che questa «tara originaria» della nostra storia unitaria rappresentava ormai l'ostacolo più forte al pieno sviluppo delle potenzialità di *crescita* del paese. Sia che si intendesse questa crescita come processo di modernizzazione prevalentemente economica, sia che la si auspicasse come svolta riformatrice nel riequilibrare costi e benefici tra l'insieme dei cittadini, sempre comparivano le disfunzioni burocratiche a impedire una più veloce immissione di influssi innovativi.

Come sempre incline a declinare in maniera anche originale impulsi culturali nati altrove, il dibattito italiano su questi temi ha risentito di due *inputs* fondamentali che, schematicamente, si possono ricondurre l'uno alla matrice tedesca, l'altro a quella francese. Molto grossolanamente si può dire, infatti, che per alcuni osservatori le incapacità di risposta degli apparati burocratici erano prevalentemente da ascrivere al crescente «complicarsi» della domanda sociale (frutto peculiare della congiuntura democratica), per altri — resi ancora più convincenti dalla nota parentela tra i due modelli statali — l'esperienza d'oltralpe mostrava invece come solo la presenza, ai vertici della pubblica amministrazione, di una *élite* riconosciuta di «esperti» legati da carriere scolastiche altamente selettive alla dirigenza economica e finanziaria avrebbe potuto garantire un'efficace risposta ai problemi, di celerità e ampiezza delle decisioni, che sempre più diffusamente e frequentemente si ponevano per la gestione dello Stato contemporaneo. Se il primo filone (quello tedesco) sembrava imporre all'osservatore un esercizio di lettura troppo sincronico (come selezionare le domande, come garantirne l'invio al centro,

come concordare la gerarchia delle risposte?), il secondo proiettava l'attualità su una diacronia quasi paralizzante (se l'*élite* meritocratica francese era da far risalire all'*Ancien Régime*, come ovviare per uno Stato nazionale *late comer* alla mancata stratificazione di due secoli?).

Anche in questo caso, però, l'interpretazione delle vicende italiane non si prestava ad un facile ricalco su modelli stranieri. Precedenti storici e congiunturali si combinavano in una miscela alquanto originale. Era per esempio l'apertura degli archivi relativi all'operato dei vari ministeri economici nel secondo dopoguerra che faceva intravedere, anche alla ricerca storiografica degli anni '70¹, come la comprovata *continuità* degli apparati amministrativi italiani tra fascismo e repubblica si fosse scontrata con un reale *cambiamento* del quadro politico ed economico e avesse trovato altrove – nel neonato sistema dei partiti – alcune delle risposte che la burocrazia ministeriale non riusciva a fornire (quali il garantire una efficace integrazione territoriale o l'impedire *exits* autonomistici e extra-istituzionali). Ma allora – veniva da chiedersi – non si erano già presentate in passato altre congiunture storiche in cui la pressione dei cambiamenti «esterni» al mondo della burocrazia, non adeguatamente raccolta dal ceto politico di governo, aveva operato o tentato di operare nel senso di una trasformazione «interna» agli stessi apparati statali? L'assenza o il fallimento di una *élite* tecnocratica e innovativa di tipo francese era l'unico fattore da prendere in considerazione nelle variazioni di capacità di risposta/reazione di quel mondo? Quale ruolo avevano giocato altri fattori, quali la domanda politica che si esprimeva con l'allargarsi del suffragio elettorale o il diverso stimolo che poteva derivare da gruppi di interesse ricalcati su rapporti di tipo clientelare o su una organizzazione a carattere nazionale? Quale accelerazione aveva

1. Senza citare qui l'ampia letteratura storiografica che ha dibattuto in quegli anni la tesi della *continuità*, mi permetto di rinviare, per una prima indagine sul mancato rinnovamento della dirigenza dei ministeri economici, a M. Salvati, «La dirigenza dei ministeri economici 1945-1951», in *Italia contemporanea*, n. 153, 1983; Id. (con B. Groppo), «Anciens et nouveaux instruments de l'action industrielle de l'Etat dans la reconstruction italiana», in *Mouvement social*, n. 134, jan.-mar., 1986. Si veda inoltre Id. *Stato e industria nella ricostruzione* (Milano, 1982), per il candidato della Democrazia cristiana (ma più in generale dei partiti) nel dopoguerra a fungere da tessuto connettivo del paese nei rapporti Stato-gruppi di interesse, o centro-periferia. Si tenga presente però che già negli anni '60 alcuni studi sociologici o politologici avevano visto nell'Italia del dopoguerra un esempio di intreccio-successione, nei rapporti tra apparati statali e gruppi di interesse, tra il modello «clientela» e il modello «parentela» (fondato cioè sui partiti ideologici) (cfr. J. La Palombara, *Clientela e parentela*, Milano, 1967).

indotto la crescita del processo di industrializzazione nelle aspettative di coloro che stavano dentro l'universo burocratico?

Di fronte a queste o ad altre domande analoghe si configura oggi anche per lo storico, e non più solo per il politologo, l'interesse per uno sguardo retrospettivo che intrecci le vicende dei vari soggetti evocati dagli interrogativi del presente e che, già al centro di ricostruzioni di settore, stentano a confrontarsi, per così dire, sincronicamente, nel passato: le strutture amministrative, ma anche le opposizioni politiche e il consenso da queste riscosso dentro le file impiegate, le *élites* tradizionali della pubblica amministrazione ma anche la rappresentanza di interessi diffusi sul territorio e nella società, il ceto politico di governo e i tentativi di alcuni settori amministrativi nuovi di candidarsi come gruppi dirigenti. Del resto, proprio considerando questi diversi intrecci, una lettura «sociologica» più recente dell'amministrazione francese tende oggi a restituire un'immagine meno univoca di quella ricavabile dal modello «tecnocratico» e a configurare una realtà di cambiamenti intervenuti nel rapporto Stato-società al di fuori del consueto tramite delle *élites* meritocratiche. È questo tipo di lettura che si tenterà di applicare qui – avendo presente il modello francese che tanta parte ha avuto e continua ad avere nel dibattito italiano – ad un momento più remoto della storia dell'amministrazione italiana, l'età giolittiana, ma ugualmente caratterizzato da una domanda di innovazione o adeguamento prodotta dall'accelerazione del processo di industrializzazione.

1. Burocrazia e politica in età di modernizzazione liberaldemocratica

In un confronto tra storia dei ceti dirigenti di Italia e Francia è d'obbligo un riferimento a Gramsci e all'assenza già da lui lamentata nei burocrati italiani dei contemporanei di una «cultura degli amministratori» in grado di riflettere su se stessa, sulle proprie funzioni e identità, nello spirito dei *grands corps* francesi. Anche se qualche esempio non è mancato nei decenni a cavallo del secolo – come ci sforzeremo di ricordare nelle pagine successive – questo si è sempre collocato al di fuori dell'amministrazione stessa, come pensiero critico, riformatore e rivale, destinato a non trovare ascolto in una cultura prevalente di tipo giuridico-formalista². Sulla scia di Gram-

2. Cfr. S. Cassese, «Giolittismo e burocrazia nella "cultura delle riviste"», in *Storia d'Italia, Annali*, 4, Torino, 1981 e G. Melis «Elaborazione giuridica e burocrazia nell'età giolittiana», in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, 1986.

sci, avendo più o meno come lui presente il riferimento alla Francia, numerose conferme sono venute dalla storiografia del dopoguerra circa la presenza di filoni profondamente antiliberali, se non antindustrialisti, nella borghesia italiana a cui corrisponderebbe la povertà culturale complessiva di un ceto politico di governo che in epoca giolittiana usa lo Stato come mero apparato burocratico producendo peraltro un'opera legislativa in complesso modesta. È sintomatico però che dal recente rinnovato interesse per la storia amministrativa o istituzionale stia emergendo un quadro di rapporti tra burocrazia e società che, se non contraddice la validità della icaistica condanna gramsciana, contribuisce certo a meglio motivarla e articolarla. Secondo gli storici dell'amministrazione, infatti, la debolezza del ceto politico giolittiano (la sua mancanza di *egemonia*) lascerebbe spazio ad un ruolo nuovo, nella breve storia unitaria, per la pubblica amministrazione, all'origine «braccio» di un esecutivo coeso e socialmente omogeneo, quello di tramite delle domande, da un lato, e dei benefici, dall'altro; per cui, se non si può parlare di forza della pubblica amministrazione in questa fase (nel senso di un autonomo, o riflesso, dirigismo) si deve però parlare di una sua *centralità*.

L'osservazione del resto non fa che riprendere la polemica del tempo. Quando G. Fortunato, valutando la Camera del 1912, constatava un'accresciuta presenza di rappresentanti «personalmente colti, quasi tutti onesti e tutti, proprio tutti dotati del senso della realtà», ma in maniera tale da essere sprovvisti di ogni spirito di combattività, amanti del quieto vivere, ossia dei piccoli favori ministeriali, poteva arrivare alla conclusione: «E allora? Allora dobbiamo convincerci che in un'Italia così povera di classi politiche, unica, sola forza politica è la burocrazia, arbitra del Parlamento. Ecco la chiave dell'enigma!». Da ciò dipende la fortuna di Giolitti che, «venuto su dalla burocrazia, ha saputo e sa, in qualche modo, dominarla». Non restava, per Fortunato, che impegnarsi per «formar l'Italia politica, fuori e al di sopra della burocrazia»³. Come sappiamo, a questo compito l'Italia liberale non si mostrò adeguata e la stessa burocrazia tradizionale trovandosi al fianco nel ventennio fascista un rivale politico invadente, si tramutò da allora in mero *tramite* per il finanziamento di privati ed enti pubblici.

Ma torniamo ancora al tema della centralità della burocrazia giolittiana: quanto si vuole qui sostenere è che questa centralità è il frutto di un intenso *scambio* col paese reale mediante il quale si attua in Italia una qualche forma di transizione dallo Stato liberale allo Stato

3. G. Fortunato, «Parlamento e paese», in *l'Unità*, I, 1912, n. 4, p. 13.

interventista-assistenziale. Si può parlare di scambio tanto nei confronti di correnti sociali e di interessi diffusi che cercano nella burocrazia un canale di mobilità sociale – e geografica – quanto di interessi organizzati che trovano nel progressivo svuotamento dell'organizzazione ministeriale e nello sviluppo delle «burocrazie parallele» una risposta alla loro domanda di protezione e finanziamento.

La transizione modernizzante avviene cioè anche in Italia, analogamente al *trend* europeo, ma in maniera culturalmente *surrettizia*, non sostenuta da un aperto confronto ideale sul modello di democrazia che deve accompagnarla (come nel caso anglosassone) né da un coerente ruolo elitario-dirigista, e di contrasto con le Camere, della pubblica amministrazione (come nel caso francese). L'uso del termine «surrettizio» è giustificato dal fatto che, prima ancora dell'introduzione del suffragio universale, si creano in Italia, nel sistema delle relazioni tra i poteri istituzionali, dei canali privilegiati destinati a durare e a consolidarsi nel ventennio fascista ed è in virtù del mancato confronto in sede politica tra opzioni complessive alternative che gli apparati amministrativi si trovano a svolgere rispetto al paese reale un ruolo «compensativo», ancorché passivo⁴. Senza che il dibattito politico sia in grado di ricondurre scelte sempre parziali e di volta in volta negoziate a indirizzi politici globali, già in età giolittiana si pongono le premesse per la successiva nascita di enti economici di settore come strumento degli interessati.

L'esito – si è osservato⁵ – sarà che nell'indistinto costituito dalla massa dei cittadini si tornerà ad evidenziare la differenza tra coloro che si «contano» e coloro che si «pesano», intendendosi con questo la differenza tra una rappresentanza che presuppone tutti i cittadini uguali per poteri «contare» e quella che si fonda sul «peso» delle loro borse⁶. Ad avvalorare il giudizio fin qui espresso sul carattere della transizione statale si osserva inoltre che l'amministrazione tradizionale, trasformata al volgere del secolo in luogo di ascesa dei ceti medi meridionali in formazione, impedisce prospettive elitistiche (di tipo francese), sbarra gli accessi laterali, si segmenta internamente (lungo linee di *status* non meritocratico) e si costituisce come spazio vuoto, permeabile alle clientele: notabili prima, partitiche, poi.

4. S. Cassese, «Amministrazione centrale: un bilancio degli studi storici», in *Il mondo contemporaneo*, vol. I, a cura di N. Tranfaglia, Firenze, 1979.

5. Cfr. P. Calandra, «I compiti dell'amministrazione», in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. Cassese, Torino, 1984, p. 38.

6. Cfr. C. Pavone e M. Salvati, «Suffragio, rappresentanza, liberaldemocrazia», in *Rivista di storia contemporanea*, n. 2, 1986, p. 151.

È su questa modernizzazione o transizione *surrettizia* dell'apparato statale che vorrei richiamare l'attenzione nelle pagine che seguono chiarendo le tappe della perdita progressiva (rispetto al modello centralista originario) da parte della burocrazia unitaria italiana tanto di una funzione di filtro – o argine, o canale verso il centro politico – nei confronti delle clientele o degli interessi organizzati, quanto, successivamente, del potenziale sviluppo di quel modello, la funzione propulsiva e modernizzante. Come risultato di un processo la cui fase conclusiva si colloca negli anni Trenta, la pubblica amministrazione perde a partire dal secondo dopoguerra (e in maniera definitiva) le funzioni che storicamente le spettano, avendo ceduto le prime (quelle di filtro o canale) al sistema dei partiti e le seconde (quelle dirigiste) al settore economico privato o alle «burocrazie parallele».

Come si cercherà di chiarire nel corso del lavoro, il carattere «surrettizio» del processo nasce da una sorta di doppia «sottrazione di ruolo» che caratterizza questa fase dei rapporti tra sistema politico e sistema amministrativo: la prima «sottrazione» è quella che G. Fortunato (con lo sguardo rivolto al liberalismo inglese) lamenta quando constata l'assenza di una «Italia politica al di fuori e al di sopra della burocrazia»; la seconda rivela la mancata o fallita assunzione da parte della *élite* amministrativa – di fronte alla palese strumentalizzazione del ceto politico giolittiano – di una funzione dirigista analoga a quella che nel caso francese si fa interpretare – peraltro ambigua – di una «sovranità nazionale» debolmente impersonata dal Parlamento. Salvo alcune rare eccezioni (Nitti e i burocrati da lui influenzati, ai quali la storiografia recente dedica particolare cura vedendo in essi gli unici esemplari italiani di una cultura della modernizzazione) la transizione modernizzante avviene nel nostro paese al di fuori di una pubblica e aperta assunzione di responsabilità e di guida politica o tecnocratica nelle sedi deputate, ma piuttosto attraverso una negoziazione caso per caso, parziale e frammentata, anzi, come si è detto, una «amministrativizzazione» delle scelte, che condiziona la nascita stessa dei partiti di massa.

Si è parlato per questo tipo di «connubio» originario tra burocrazia e partiti politici di un rapporto di *patronage*: nel caso italiano, cioè, i partiti interni al sistema (per quelli esterni, come il socialista, ovviamente il problema non si pone) nascerebbero trovandosi a disposizione come terreno di «spoglie» la burocrazia statale, troppo recentemente costituita per essere dotata di uno statuto universalistico «forte» (è il caso della Germania e, solo parzialmente, della Francia). Come conseguenza della debolezza della burocrazia essi sarebbero indotti a scegliere nei confronti dei potenziali elettori un

appello di tipo clientelare anziché ideologico⁷. Sulla scorta della sintetica formula, sopra citata, di Fortunato si può tuttavia osservare che nel caso dell'Italia giolittiana, la presenza di clientele forti (e quindi di un ceto politico debole) ostacola il costituirsi di partiti clientelari forti e crea invece la forza provvisoria, transitoria, della burocrazia statale: ma il *trend* di lungo periodo su un arco comparato è certamente anche in Italia del tipo burocrazia debole-partito clientelare forte. Poiché tuttavia, nel breve periodo, la categoria di *patronage* non sembra dare pienamente ragione dei processi di innovazione, di immissioni riformatrici, di deboli «aperture» verso le spinte esterne, che caratterizzano la fase giolittiana, si è spesso ricorso qui al termine *permeabilità* della pubblica amministrazione nei confronti degli interessi esterni, volendo mettere in risalto con questo uso soprattutto l'assenza – ripeto transitoria – di una consapevole guida politica (o da parte del governo, o da parte dei partiti, o della dirigenza burocratica stessa) del processo di adeguamento in corso.

La transitorietà tocca la burocrazia in più sensi (nei ruoli, nei compiti, nelle funzioni) e accompagna il passaggio di questo strano «caso» italiano verso il suo modello successivo (e ancora attuale), quello della «supplenza» del partito politico, in genere di tipo clientelare.

Di recente proprio questa palese *difformità* dell'Italia rispetto al modello francese (suo *imprint* originario) è stata brillantemente illustrata da S. Tarrow⁸ per un ambito particolare ma cruciale: l'intercambio centro-periferia, intendendosi con questo il terreno di trasmissione di domande diffuse dalle ramificazioni territoriali della società civile verso il centro-esecutivo. Tarrow dimostra che mentre l'integrazione territoriale, nel caso francese, è tuttora incentrata sull'attivismo amministrativo (lungo le diramazioni di uno Stato forte e coeso che ha nel prefetto la sua figura-cardine), nel caso italiano fa perno invece – da sempre, ma soprattutto dal secondo dopoguerra – sull'imprenditore politico (il sindaco), cioè sul ricorso al canale dei partiti politici quale mezzo per aggirare un'amministrazione farragিনosa e poco compatta.

Ora, questo tipo di sociologia storica della pubblica amministrazione (attenta al ruolo dei partiti di massa, alla presenza/assenza di *élites* dirigiste, ecc.) sembra indurre l'osservatore a porre l'accento sul

7. Cfr. Martin Shefter, «Party and Patronage: Germany, England and Italy», in *Politics and Society*, vol. 7, n. 4, 1977.

8. S. Tarrow, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, 1979 (New Haven, 1977).

dato della *continuità* secolare piuttosto che su quello del diverso *adattamento* alla modernità, quale spiegazione degli scarti e delle differenze tra i diversi apparati statali nazionali. Forse non è questo il modo giusto di porre il problema che qui ci interessa: infatti nel passaggio tra 800 e 900 – come si intuisce – è l'intero quadro comparativo in cui si colloca il «caso» Italia che si complica.

Sullo sfondo di una crescita analoga delle burocrazie statali europee in risposta ai nuovi compiti dello Stato contemporaneo, due modelli di funzioni idealtipiche della pubblica amministrazione sembrano confrontarsi in tutti i concreti esempi storici: da un lato la funzione legalitaria, garante dei diritti dei cittadini, dall'altra la funzione modernizzante e propulsiva del benessere economico⁹. La sfida è solo in apparenza di carattere teorico: vi è un percorso storico da ricostruire in base al quale in tutti i paesi industrializzati lo Stato liberale emerso dal processo di costruzione della nazione e teso a difendere la legalità della sua autorità su cittadini (potenzialmente almeno) liberi e uguali, vede sorgere al suo fianco un rivale più potente, l'Economia, che subordina a sé e a un diverso principio di autorità tutti gli altri fattori sociali. Il compito hegeliano di rendere «omogenea» una società frammentata è assunto dal processo capitalistico, «mentre lo Stato assiste impotente»¹⁰. Nella realtà la vicenda successiva, quella novecentesca, vedrà una penetrazione e non una contrapposizione dei due territori. Con una correzione importante però, che l'amministrazione pubblica, pur continuando ad operare in un quadro giuridico ottocentesco, non potrà limitarsi a rispondere al principio weberiano della *legalità*, ma – divenuta strumento di uno Stato imprenditore – dovrà, per farsi accettare dai cittadini, improntarsi anche a un principio di *efficienza*, direzione, innovazione.

Se questa è la vicenda comune a tutti gli Stati industrializzati europei, la congiuntura di fine secolo, il *momento* della transizione, dell'adattamento alla modernità appare come un punto di osservazione particolarmente interessante per mettere in luce l'intrecciarsi delle specificità nazionali.

Prendiamo ancora l'esempio francese: anche qui si può osservare che l'attenzione ai processi di modernizzazione è alquanto recente. Già nelle opere più influenti del passato (da Tocqueville a Vivien) si era messo in luce il dato della continuità, delle origini lontane, dei

9. Sul confronto tra le due modalità idealtipiche a partire dal dibattito post-weberiano, cfr. M. Albrow, *La burocrazia*, Bologna, 1973.

10. Cfr. G. Poggi, *La vicenda dello stato moderno*, Bologna, 1978, cap. VI.

tratti fondanti della pubblica amministrazione: anche più vicino a noi, negli anni '60, storici come Legendre o sociologi come Crozier hanno concordato nel rappresentare l'amministrazione francese come un corpo chiuso dotato di una plurisecolare continuità storica. Per Legendre, il *leitmotiv* di questa continuità è costituito dall'istanza «paterna» che collega lo Stato liberale (e prima ancora il colbertismo) allo Stato-provvidenza, precorritrice versione francese del *welfare State*: strumento, anch'esso secolare, dell'onnipresenza statale è in questa visione l'accentramento amministrativo che rende la burocrazia (e in particolare il prefetto, funzionario «a due sensi») tramite essenziale di una catena piramidale continua, dal centro alla periferia e dai corpi intermedi allo Stato.

A sua volta M. Crozier ha evidenziato due tratti, altrettanto antichi, caratterizzanti il rapporto dell'amministrazione con la società francese: la centralizzazione delle decisioni e la stratificazione del personale. L'amministrazione si può rappresentare infatti come una piramide gerarchica, nella quale le decisioni sono prese al livello più alto possibile mentre gli individui sono suddivisi in strati orizzontali chiusi reciprocamente.

Per entrambi questi autori, in sostanza, il dato da cui partire è quello della *resistenza* dell'amministrazione tradizionale al *mutamento*, che dal sociologo è lamentata per gli impedimenti funzionali che produce in una società democratica altamente industrializzata, mentre dallo storico è considerata come un prodotto intrinseco (quasi antropologico) dello spirito burocratico¹¹. È interessante osservare che in anni più recenti (i primi anni '70) non solo l'indagine sociologica sulla pubblica amministrazione si è impegnata a individuare i fattori di *input* capaci di interrompere il circolo vizioso dell'autoconservazione immobilistica (il ruolo dei *grands corps* nelle riforme gollieste¹²), ma la stessa ricerca storica sulla Terza Repubblica è apparsa meno propensa a insistere sugli elementi di continuità, evidenziando invece i segnali di mutamento, anche se tardivi o insufficienti. Naturalmente ciò è possibile quando si esce da una osservazione tutta interna alla pubblica amministrazione e si prendono in considerazione gli impulsi culturali, economici, provenienti dalla società. Così la ricerca storica sui funzionari amministrativi ha messo in luce

11. P. Legendre, *Stato e società in Francia*, Milano, 1978 (Parigi, 1968); M. Crozier, *Il fenomeno burocratico*, Milano, 1969 (Parigi, 1963).

12. Cfr. J.C. Thoenig, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, 1973; C. Grémion, *Profession, décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, 1979.

come, dietro l'apparente stabilità dell'amministrazione tradizionale (la cosiddetta «Francia dei notabili» che, con l'aiuto dei prefetti, conserva il proprio potere anche quando mutano le leggi in materia di decentramento¹³), già nella Terza Repubblica si attuò una svolta significativa nella struttura della riproduzione dell'ideologia dell'alta dirigenza e nel reclutamento stesso degli alti funzionari. Con la nascita, nel 1871, della «Ecole libre» di scienze politiche si precisa infatti il canale di reclutamento di parte almeno dell'alta dirigenza. L'istituzionalizzazione della trafilta Scuola libera, cioè privata e aperta alle nuove classi medie, concorso di accesso ai *grands corps* dello Stato accompagna il passaggio, che con lentezza si snoda nel corso della Terza Repubblica, da una gerarchia sociale fondata sul patrimonio ad una basata sul diploma delle grandi scuole e sulla «competenza»¹⁴.

Accade, soprattutto, che due sfere dell'amministrazione pubblica tendano a separarsi fra loro: l'una più soggetta a pressioni politiche orientate al *patronage*¹⁵, l'altra più protetta rispetto all'interferenza parlamentare e – sulla scia della tradizione assolutista – orientata all'autonomia dell'amministrazione rispetto a rapporti di clientela. Se la prima ha il suo perno in ministeri come gli Interni, l'Amministrazione territoriale, l'Istruzione, i *Ponts et Chaussées*, la seconda fa leva sul Consiglio di Stato, sull'Ispezione delle Finanze e i Corpi militari e diplomatici. In sostanza il sistema di *patronage* da cui anche la Terza Repubblica non è esente si nutre di quella metà dello Stato dalla quale la borghesia in ascesa era riuscita a cacciare, a prezzo di continue rivoluzioni politiche, la vecchia coalizione assolutistica, garante, in Francia come in altri paesi, dello statuto universalistico della pubblica amministrazione¹⁶.

Apparentemente, dunque, anche gli studi sulla nascita dei partiti di massa, se posti in relazione con la presenza e il ruolo degli apparati statali, sembrano riconfermare il carattere fondante e duraturo delle circostanze storiche in cui la pubblica amministrazione è emersa

13. A.J. Tudesq, *Les grands notables en France*, Paris, 1964; P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, 1976.

14. Ch. Charle, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, 1980; «Le recrutement des hauts fonctionnaires en 1901», in *Annales Esc.*, 1980, n. 2; M.C. Kessler, *La politique de la haute fonction publique*, Paris, 1978; T. Shinn, *Savoir scientifique et pouvoir social. L'Ecole polytechnique (1794-1914)*, Paris, 1980.

15. Per uno studio sul clientelismo politico italiano si rinvia, oltre che al cit. vol. di La Palombara, a L. Graziano, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano, 1980.

16. Cfr. Martin Shefter, «Party and Patronage», cit.

come cardine dello Stato nazionale (fondante per il destino successivo sia della burocrazia che dei partiti di massa, più o meno inclini a servirsi di rapporti e di pressioni di tipo clientelare). Eppure il passaggio del secolo presenta in Francia due apporti nuovi e significativi nel quadro comparato europeo. Da un lato la presenza – interna o comunque in contatto con le sfere dirigenti della pubblica amministrazione – di influenti riformatori sociali che sul terreno dell'azione pratica e del dibattito teorico accompagnano in Francia la delicata transizione dello Stato verso i suoi compiti, di mediazione e di innovazione, più tipicamente novecenteschi¹⁷: dall'altro, uno spostamento tanto delle grandi scuole quanto dei «grandi corpi» verso una formazione e una dirigenza più tecnica che troverà nella crescita del ruolo economico dello Stato un sicuro canale di ascesa sociale. Se questa *élite* amministrativa diventerà nel corso della Quarta e Quinta Repubblica una vera e propria «*élite* sociale»¹⁸, è anche per il suo progressivo rendersi autonoma nei confronti delle strutture amministrative classiche, quasi che all'obiettivo della maggiore efficienza e decisionalità, tipico del modello economico, dovesse essere sacrificato l'obiettivo del legalismo e garantismo, tipico della burocrazia tradizionale.

La storia reale del «modello francese», soprattutto se vogliamo valutarne e saggiarne la congruità come strumento di conoscenza comparativa in relazione alla storia italiana, ci induce allora ad insistere su una considerazione già in parte accennata e che riguarda (per riprendere la critica gramsciana) non solo l'assenza nella fase di passaggio giolittiana di un dibattito teorico, di uno scontro tra «culture», ma anche l'isolamento o la sconfitta delle poche figure presenti in Italia di riformatori sociali o tecnici (figure che negli ultimi decenni

17. Sul filone dei riformatori sociali la ricerca oggi in Francia è più che mai consolidata e può spaziare su un arco di figure che va da un seguace di Le Play come Emile Cheysson (ingegnere, statistico, economista, sociologo, moralista, insomma un vero «ingegnere sociale», che dirige le officine Schneider al Creusot negli anni '70) a un medico come Robert-Henri Hazemann alle prese con l'igiene come scienza sociale applicata negli anni del planismo, passando per i nomi più noti di Albert Thomas e di Henri Sellier. Sul primo, cfr. il fasc. spec. di *Milieux* (n. 28, 1987); sul secondo v. L. Murard e P. Zylberman, «La raison de l'expert ou l'hygiène comme science sociale appliquée», in *Archives européennes de sociologie*, XXVI, 1985 e Id., «Robert-Henri Hazemann, urbanista sociale», in *Urbis*, X, 1986. Su Sellier, cfr. C. Sorba, «Politica abitativa in Francia tra le due guerre», in *Rivista di storia contemporanea*, n. 4, ott. 1983.

18. La formula è di E. Friedberg, *L'Etat et l'industrie en France. Rapport d'enquête*, Paris, 1976.

della Terza Repubblica giocano invece un importante ruolo di sostegno ai mutati compiti dello Stato francese ¹⁹).

È poi il caso di avanzare una considerazione di carattere teorico-metodologico relativamente alla tradizione di studi sulla pubblica amministrazione in Francia e che nasce dalla insoddisfazione per la scarsa problematicità con cui si guarda in generale al tema del rapporto-scambio della pubblica amministrazione con la società civile, anche dopo la svolta segnata dal passaggio di secolo. Come mai tende a riprodursi – negli studi come nelle testimonianze dei funzionari – un orientamento così costante? Tradizionalmente la letteratura francese si presenta particolarmente ricca di esempi comprovanti quanto poco il «potere amministrativo» tolleri di essere amministrato dai rappresentanti parlamentari. Come già teorizzava H. Chardon nel 1912, il potere amministrativo si ritiene fondato sulla competenza e in quanto tale opposto al ceto politico basato sull'elezione: anzi il Parlamento è visto sempre come fonte di pericoli per un corretto e, soprattutto, efficace funzionamento della burocrazia statale e, più in generale, come inestricabilmente coinvolto in rapporti di tipo clientelare che rischiano di sommergere la stessa burocrazia e sui quali solo un blocco esecutivo forte (governo - alta dirigenza amministrativa) può intervenire con un'azione dall'alto.

Il tema è ricorrente da quando tra monarchia e amministrazione è sorta una terza figura, la classe politica rappresentativa, a mediare (anche se dapprima in modo embrionale e oligarchico) una presenza della società dentro le cose dello Stato. Il prefetto di polizia Vivien è il primo a creare negli anni '40 dell'Ottocento il mito dell'Impero come *âge d'or* dell'amministrazione e di Napoleone come suo vero padre: ciò che aveva nuocito a questa macchina, egli osserva, era l'introduzione del regime parlamentare sotto la monarchia costituzionale perché l'invasione del Parlamento nel ramo politico dell'esecutivo (cioè nella direzione morale degli interessi generali) aveva lasciato al potere esecutivo solo ciò che era materia di negoziazione, di messa in opera, ma nulla di deliberativo. Con l'introduzione del governo tra il monarca e l'amministrazione – lamenta Vivien – la meccanica amministrativa tende a politicizzarsi perché sottoposta a pressione e quindi a epurazioni ²⁰.

19. Oltre a quanto ricordato nella nota 17, occorre tener presente un filone teorico-normativista sorto dall'influenza di Emile Durkheim sul pensiero giuridico; cfr., per alcuni di questi aspetti, G. Gemelli, «Un'istituzione ambivalente: le origini del Conseil national économique», in *Rivista di storia contemporanea*, n. 4, ott. 1984.

20. Vivien, *Études administratives*, t. I, p. 34, cit., in G. Thuiller, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX siècle*, Genève, 1980.

Dopo il prefetto Vivien il filone critico della classe politica si arricchisce della fiorente letteratura sui deputati e notabili della Terza e poi della Quarta Repubblica per esaurirsi nella Quinta all'ombra di un Parlamento ridimensionato e di partiti indeboliti.

Apparentemente il problema tende a riaprirsi ovunque negli stessi termini: e, infatti, una certa visione manichea puntualmente e periodicamente si ripresenta (sebbene sia ormai trascorso quasi un secolo e mezzo dalla prima formulazione di Vivien) per lo meno in quei paesi in cui le condizioni della nascita della burocrazia statale hanno posto sin dall'origine un corpo di funzionari sempre più ampio al di sopra e al di fuori delle norme che regolano i rapporti di lavoro nella società civile ²¹. Ma della ricorrente rivendicazione di autonomia della burocrazia nei confronti dell'invasione politica è possibile una doppia lettura. Essa infatti può riflettere da un lato l'eredità di una condizione giuridica insieme privilegiata e succube della classe politica, dall'altro le rimozioni di una dirigenza che chiede al governo il riconoscimento della forza necessaria per intervenire, dirigere, interrompere, orientare dall'alto una realtà quotidiana fatta di scambi, favori che si intrecciano a un livello più basso tra figure politiche e amministrative, tra gruppi di interesse e comitati ministeriali e che costituisce ovunque la prassi corrente dell'agire burocratico ²². Se la rivendicazione del primo tipo è il riflesso di una condizione comune a tutte le burocrazie (intese come corpo complessivo di funzionari) protette dal diritto pubblico e come tale è destinata a perdere di importanza con il crescere delle somiglianze tra impiego pubblico e privato, la seconda è tipica di una visione «giacobina» del rapporto Stato-società che storicamente permea tanto l'alta dirigenza pubblica quanto le forze politiche in Francia e che considera l'Esecutivo (cioè il blocco governo-pubblica amministrazione) l'espressione più alta della rousseauiana «volontà generale». È questa specifica «cultura»

21. Cfr. M.S. Giannini, «Impiego pubblico. Profili storici e teorici», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, 1970; M. Rusciano, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978.

22. Sulle funzioni di «rappresentanza» degli interessi organizzati esterni che i diversi settori della burocrazia ministeriale sono venuti assumendo nel corso degli ultimi decenni dentro il corpo complessivo della pubblica amministrazione, cfr. E. Friedberg, *L'Etat et l'industrie en France...*, cit., (e per qualche spunto sul caso italiano, M. Salvati, «La dirigenza dei ministeri economici», cit.). Si noti che queste funzioni – apparentemente collocabili su una linea di continuità con la già accennata tradizione «clientelare» – rivestono in realtà un carattere nuovo a partire dal momento in cui agli «ascari» del Parlamento gioiottiano e ai notabili locali si sostituiscono le grandi macchine dei partiti da un lato e le organizzazioni degli interessi (a loro volta con propri problemi di rappresentanza) dall'altro.

dello Stato che sottende in Francia una pubblicistica di storia istituzionale orientata in genere a valorizzare o a stigmatizzare, ma, comunque, a porre l'accento sulla continuità degli istituti di dirigenza amministrativa e sulla autorevolezza dei suoi protagonisti. È una sorta di doppia specificità quella del caso francese, frutto congiunto di una tradizione bicentenaria e della «consapevolezza» che da Napoleone Bonaparte in poi ha sempre informato i suoi *grands commis*.

Come interferisce in questo quadro interpretativo il processo di industrializzazione (e di democratizzazione) che costituisce l'evento più rilevante dell'ultimo secolo, in Francia come altrove in Europa? Alla visione dicotomica del rapporto Stato-società fin qui descritta si contrappone la riorganizzazione complessiva della società operata dalla pressione dell'Economia. Il problema cambia allora di aspetto perché in una società democratica non si tratta solo di far spazio, come chiedeva Vivien, al ruolo dei rappresentanti di fronte all'amministrazione (il che potrebbe bastare a dei «notabili» con residui obblighi «organicismi» nei confronti dei loro protetti, ma senza debito di scambio con i mandanti), ma di salvaguardare, nella sostanza e nella forma la sovranità dei mandanti, in possesso a questo punto di beni universalistici da *scambiare* (il voto innanzitutto, ma non solo).

Su questo secondo tipo di problemi, grazie all'osservazione degli sviluppi della democrazia negli ultimi decenni, un importante contributo e correttivo alla ricerca storica sulla pubblica amministrazione è venuto dalle scienze sociali e politiche. In Francia, soprattutto le prime hanno teso a contestare tanto l'immagine weberiana del burocrate isolato (cui nella specificità francese corrispondeva la rigidità del binomio regolamentazione-centralizzazione) quanto il mito (già prevalente fino agli anni '70) della funzione tecnocratica di alcune élites in grado di controbilanciare l'inerzia della massa burocratica. Sotto l'influenza dell'analisi sistemica e strategica, la sociologia dell'amministrazione tende oggi a rilevare – andando più a fondo nell'analisi della dialettica tra rigidità delle strutture burocratiche e flessibilità dei comportamenti amministrativi – come il cambiamento, l'innovazione, abbiano seguito altre strade adattandosi alle realtà sociali circostanti secondo un altro tipo di logica: «quella dell'accomodamento negoziato, della territorializzazione frammentata, della negoziazione con *partners* esterni (notabili, dirigenti di organizzazioni «rappresentative»), a diversi livelli, a livello centrale ma anche a livello locale»²³.

23. J.C. Thoenig, «La modernizzazione dell'amministrazione», in *Il governo delle sinistre nella Francia degli anni '80*, «Quaderni della Fondazione Bassov», Milano, 1987, p. 77.

Emerge in questa ottica l'importanza della ricerca sulle relazioni «esterne» della pubblica amministrazione, sull'interdipendenza e lo scambio, sui contenuti della negoziazione e sui meccanismi informali di coordinamento più che sulle procedure legali²⁴. La sociologia dell'organizzazione si è rivelata particolarmente utile nel mettere a fuoco alcune caratteristiche recenti dell'amministrazione pubblica francese, cioè quelle funzioni di scambio con interessi organizzati o diffusi nella società che affiancano la più nota identificazione elitistica in senso funzionale ai compiti dei grandi corpi. Nell'uno e nell'altro caso la *permeazione* pubblica amministrazione-società è *diretta*, o per lo meno ben poco mediata dal sistema dei partiti politici e dal Parlamento.

Come abbiamo accennato, del tutto diversa si presenta la vicenda italiana. In questo secondo caso un significativo contributo al dibattito e alla ricerca sulla pubblica amministrazione proviene dalla scienza politica nel suo versante più attento agli sviluppi delle democrazie industriali, alle tensioni che la «complicazione» delle domande sociali impone alle strutture amministrative, ma anche alla flessibilità e al «controllo» vicendevole che queste articolazioni comportano in un regime democratico. Quanto preme qui ricordare è il modo nuovo (o perlomeno «avalutativo») con cui si guarda oggi alla questione degli «interessi» (formazione e emergere di nuovi interessi, organizzazione di interessi «diffusi» a fianco di quelli «ristretti», loro legittimazione) non più visti come un ostacolo al corretto funzionamento della democrazia, ma anzi come una sua componente essenziale, pur se fonte di difficoltà «procedurali»²⁵.

Si tratta di una concezione che vede nella pubblica amministrazione una sorta di «sistema aperto»: l'amministrazione statale – essa stessa priva di «centro» – sarebbe tuttavia al centro di un intreccio di scambi con interessi diffusi e organizzati della società. Questo equilibrio di tipo «sistemico» lascia però in ombra o presuppone la debolezza del terzo protagonista o rivale nello scenario democratico, cioè un Parlamento con partiti politici che fungano da vero filtro regolatore. È di qualche utilità tentare di applicare questa visione alquanto «asettica» (nel senso ricordato di momentanea, voluta, messa in ombra del polo politico) anche al caso dell'Italia giolittiana?

24. Cfr. F. Dupuy e J.C. Thoenig, *Sociologia dell'azione burocratica*, Bologna, 1986, «Introduzione».

25. S. Berger, «Introduzione» a *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, a cura di S. Berger, Bologna, 1983.

2. Suffragio politico e articolazione degli interessi

L'intento delle pagine che seguono è quello di mostrare come nei primi decenni del secolo anche in Italia si verificò, non diversamente da altri paesi industrializzati, una canalizzazione (e organizzazione) di interessi di diversa natura verso lo Stato, senza però che questo si accompagni a un parallelo trasformarsi e rafforzarsi delle funzioni di guida della Camera e in genere del ceto politico, ma anzi appaia agli occhi degli osservatori coevi quali un segno di disfacimento dello Stato liberale ritenuto preda di domande private e particolari.

Esemplare il brano seguente di S. Sonnino che nel 1911, mentre enumera i mali del giolittismo, sembra altrettanto sicuro del rimedio:

Il fenomeno però più pericoloso è la crescente disorganizzazione interna, il crescente disfacimento di tutti gli organismi maggiori dello Stato, nel periodo appunto in cui le funzioni dello Stato sempre più si allargano e tendono ad investire tutte le forme più diverse della vita civile, con la continua assunzione di nuovi servizi pubblici, sociali e industriali. Il funzionario si va ogni giorno più antepo- nendo alla funzione cui dovrebbe servire e che ne costituisce la vera ragione d'essere; la burocrazia che dovrebbe essere soltanto l'organo dello Stato al servizio dell'interesse pubblico, diventa fine a se stessa, e ricatta lo Stato a ogni occasione propria [...]. È solo nel suffragio universale che ci è dato ormai di attingere una forza di governo tale da rappresentare e tutelare l'interesse generale, battuto continuamente in breccia dalle coalizioni di interessi particolari di persone, di località o di gruppi ristretti ed egoistici. È solo nel suffragio universale che lo Stato può attingere la forza di tenere in rispetto e di dominare gli organi stessi della propria azione di governo²⁶.

Il quadro di Sonnino ci è confermato da un recente saggio sulla storia dell'amministrazione pubblica in Italia in cui a proposito dell'epoca giolittiana si legge:

Il sistema non è [...] più al riparo dalle domande sociali a tipo torrentizio che, anzi, penetrano all'interno dell'amministrazione attraverso la moltiplicazione di collegi variamente rappresentativi di gruppi economici e sociali. La società civile entra nel sistema politico attraverso l'amministrazione prima ancora del suffragio elettorale generale maschile e l'amministrazione, da luogo "naturalmente" neutrale, perché il mercato è separato da essa e retto

26. S. Sonnino, «Il partito liberale e il suffragio universale», in *Nuova Antologia*, 16 set. 1911, cit. in A. Aquirone, *Tre capitoli sull'Italia giolittiana*, Bologna, 1987, p. 117.

da automatismi, diventa un luogo parziale, in quanto retto da negoziazioni, che richiede perciò la canonizzazione formale di regole di imparzialità²⁷.

Ma che cosa succedeva proprio in quegli anni nel paese che già godeva del suffragio universale? Ecco la ricostruzione di B. Chenot:

Sotto la III Repubblica la politica economica ha assunto un aspetto nuovo [...]. L'elezione ha dato agli interessi privati il mezzo per esercitare una pressione sul potere. Poco a poco ciascuno dei ministri che esercitano un ruolo nella vita economica è diventato il bastione avanzato di una clientela di elettori, raggruppati da affinità economiche, ben più che da simpatie politiche. La resurrezione dei raggruppamenti professionali nel 1884, il moltiplicarsi delle associazioni, dopo il 1901, e lo sviluppo dei consigli di comitato incaricati di rappresentare gli interessi presso i poteri pubblici, hanno potentemente contribuito a enfatizzare questa nuova concezione dell'Amministrazione. Per una vera confusione di generi, i ministri hanno spesso dimenticato di essere incaricati di gestire in un settore determinato gli interessi generali dello Stato per credersi mandati e difensori di una clientela economica. La logica vorrebbe che si cambiasse il nome di certe amministrazioni per chiamare ministero degli agricoltori quello dell'agricoltura e ministero dei commercianti quello del commercio²⁸.

Dall'accostamento delle citazioni risulta evidente che il problema così impostato (interessi particolari vs interesse generale, raggruppamenti economici vs suffragio universale) è senza rimedio. Il *lobbying* degli interessi di una società di tipo industriale sembra sovrapporsi e sostituire, senza variazioni di rilievo dal punto di vista del libero porsi del cittadino di fronte allo Stato, la rete delle pressioni notabiliari delle società di tipo agrario. È il trionfo, su un altro terreno, di quell'orientamento «continuista» della storia istituzionale cui prima accennavamo per il caso francese (là si tratterebbe di continuità delle élites amministrative, qui di clientele) senza riguardo per i salti qualitativi intervenuti nel frattempo (nel nostro caso, più stabili e motivate tendenze aggregative). In questa visione il suffragio universale non rappresenta una «soluzione» visto che l'articolazione degli interessi va di pari passo con l'allargamento del suffragio. Anzi si potrebbe concludere che è il suffragio a esaltare quei problemi e dunque quando è universale li allarga perché mette in circolo interessi diffusi a fianco di quelli ristretti, operando un salto di qualità che

27. P. Calandra, «I compiti dell'amministrazione», cit., p. 34.
28. B. Chenot, *Organisation économique de l'Etat*, Paris, 1951, p. 45-46.

accresce anche il divario tra la rappresentatività dei deputati settentrionali e quella dei deputati meridionali ²⁹.

Alcuni storici tendono inoltre a rilevare come nell'Italia giolittiana (soprattutto al sud) la sfera della politica, che formalmente si allarga con la crescita numerica dei votanti, non raggiunga mai la sua hegeliana autonomia purezza rispetto alla società civile, ma anzi – per i condizionamenti che la periferia riflette sul centro – risulti una mera sommatoria di gerarchie notabiliari locali: il voto, lo stesso elettore, sarebbero piuttosto una «creatura» di queste gerarchie, funzionale alla conservazione dello *statu quo* ³⁰.

Comunque si impongono il problema il suffragio universale – o perché arriva troppo presto o perché arriva troppo tardi ³¹ – appare sempre meno oggi come una tappa del processo di modernizzazione per figurare invece in alcune condizioni come lo strumento utilizzato dalle forze conservatrici presenti nella società. Ma allora è legittimo chiedersi *quanto* e dove il suffragio elettorale (anche prescindendo dall'aspetto decisivo del sistema elettorale adottato) rappresenti davvero una condizione necessaria e sufficiente della democrazia, intesa qui alla maniera di Sonnino e cioè come un sistema di garanzie dei diritti uguali dei cittadini e della loro uguale capacità di trasmettere alla sfera politica domande orientate al bene comune.

Al di là dell'apparente provocatorietà della domanda, ciò che si vuole ricordare è che l'efficacia del suffragio su questo terreno è fortemente condizionata dalla combinazione dei processi di *nation-building* e di *interests-building*, cioè di nazionalizzazione della politica e di nazionalizzazione degli interessi.

Una volta chiarito che i termini della questione (suffragio elettorale, interessi locali e nazionali, pubblica amministrazione) richiedono una specificazione che coinvolga sia la categoria di *tempo* che quella di *spazio*, proviamo a fare un passo indietro, sulla scorta del recente interesse da parte della storiografia delle istituzioni per le vicende dello Stato «moderno» e per la fase 1750-1850 quale epoca formativa per lo Stato nazionale: dal Risorgimento l'attenzione si è infatti spostata sulle società regionali, dai protagonisti della vicenda

29. Cfr. L. Cafagna, «Stato e società nell'Italia liberale», nel vol. *Lo Stato liberale italiano e l'età Meiji*, Roma, 1987, pp. 28-29.

30. Si veda il saggio di Paolo Pezzino in questo stesso volume.

31. Come esempio del primo tipo (il secondo è ovviamente l'Italia) penso alla legge sul suffragio universale in Spagna (1890) su cui si veda C. Dardé, *El sufragio universal en España: causas y efectos*, testo della relazione presentata al convegno «Entre el liberalismo y la democracia liberal» (Oviedo, 27-30 luglio 1987).

politica sui modi di gestione del potere, sugli apparati burocratici ³². Decisiva è stata per questo spostamento l'influenza della storiografia e politica anglosassoni che hanno insistito sul diverso *timing* dei processi di unificazione territoriale e nazionale quale spiegazione della sorprendente varietà ancora oggi dei sistemi politici europei.

Secondo il modello di Rokkan, per esempio – che è stato il più influente su questo filone storiografico – il diverso combinarsi di rivoluzione nazionale e rivoluzione industriale avrebbe generato quattro fratture (*cleavages*) permanenti di cui due costituiscono il prodotto della rivoluzione nazionale (centro-periferia e Stato-Chiesa) e due della rivoluzione industriale (agrari-industriali, datori di lavoro-salariati). Le quattro fratture danno luogo a opposizioni storiche che si collocano lungo l'asse territoriale o funzionale combinandosi diversamente e con diversi effetti:

Le fratture centro-periferia, Stato-Chiesa e campagna-industria provocano degli sviluppi nazionali in direzioni *divergenti* mentre la frattura proprietari-operai rese i sistemi partitici *più simili l'uno con l'altro* nella loro struttura di fondo.

Le differenze cruciali tra i sistemi di partito si affacciarono nelle prime fasi della politica competitiva, prima della fase finale della mobilitazione di massa ³³.

Ciò che è interessante di questa argomentazione è l'aver posto al centro dell'attenzione non solo il peso delle eredità storiche, ma quello delle *difference geografiche*, l'intrecciarsi dei due conflitti (quello culturale-territoriale e quello economico-funzionale), l'idea soprattutto che i conflitti decisivi, quelli che hanno forgiato la politica contemporanea, si sono verificati *prima* dell'ingresso sulla scena politica delle classi lavoratrici. Dal nostro punto di vista, poi, sono essenziali alcune osservazioni relative al *timing* dello spostarsi delle opposizioni dall'asse territoriale a quello funzionale:

Opposizioni particolaristiche, basate sulla parentela, tra gli «interni e gli esterni» sono frequenti nelle prime fasi della costruzione della nazione: le clientele elettorali sono di piccole dimensioni, non-differenziate, e facilmente controllabili, e le posizioni della vita pubblica da perdere o da guadagnare

32. Si vedano gli interventi di Dipper, Rotelli, Meriggi in «Storia dell'amministrazione o "storia e amministrazione"? Problemi di metodo e di organizzazione della ricerca», in *Storia in Lombardia*, n. 1, 1985.

33. S. Rokkan, «Costruzione della nazione, formazione delle fratture e consolidamento della politica di massa», in Id., *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, 1982, p. 192.

sono personali e concrete piuttosto che collettive e generali. *Opposizioni puramente territoriali difficilmente sopravvivono alle estensioni del suffragio.* Molto dipenderà, naturalmente, dal timing dei passi cruciali nella costruzione della nazione [...] ³⁴.

Tradotta nei termini della nostra argomentazione la citazione di Rokkan mira a ricordare che la democrazia e il suffragio, largo o universale, creano un'area di scambio centro-periferia che nazionalizza la politica. L'altra faccia del ragionamento è che, a sua volta, la nazionalizzazione della politica consta della formazione di questa area di scambio. E qui non vorrei limitarmi a citare studi ormai classici sulla formazione degli Stati nazionali relativi in genere all'epoca moderna ³⁵, ma affidarmi alla riflessione che E. Weber ha dedicato ai «prerequisiti» che nel caso francese avrebbero reso possibile solo molto di recente la nascita di uno stile di comportamento politico «nazionale».

Contestando la tesi del tasso di conflittualità sociale come spia del grado di politicizzazione, E. Weber rifiuta di collocare nel triennio 1848-51 la avvenuta svolta politica della Francia rurale (confermata in tal caso dall'insurrezione del 1851) e quindi di far coincidere voto a sinistra e politicizzazione. Egli ritiene invece che occorra identificare politicizzazione con allargamento della visione politica, con il superamento del conflitto localistico e personalistico. In questo secondo caso Weber constata che ben dentro la Terza Repubblica l'elemento personalistico nelle elezioni locali è dominante e che nei piccoli villaggi i grandi proprietari determinano, in quanto dispensatori di favori o di disgrazie, il colore politico locale. La vera eccezione in questi anni non è rappresentata dalla sinistra («la rivoluzione del '48 colora diversamente odi e fazioni di più lunga data») ma semmai dalla Chiesa per il carattere nazionale (e internazionale) del conflitto di tipo religioso («la politica clericale aprì la porta alla politica nazionale»). Rispetto a una sostanziale «indifferenza» delle masse nel Secondo Impero, quando prosegue la designazione ministeriale del candidato ufficiale combinandosi con la politica dei notabili, ciò che provoca il mutamento è la prosperità crescente (sappiamo dalla letteratura come il permesso concesso nel '68 di tenere comizi elettorali rappresentò un diversivo per la vita locale): l'espansione economica fa intravedere il possibile ruolo della politica economica nazionale.

34. *Ibid.*, p. 171 (corsivo nostro).

35. Cfr. Ch. Tilly (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, 1984, ma si veda anche il suo «La dimensione spaziale nella formazione degli stati», in *Passato e presente*, n. 10, 1986.

Lentamente i notabili lasciano la scena sostituiti dai politici. La svolta è favorita dai prerequisiti materiali indispensabili (strade, ferrovie, scuole, urbanesimo) e accelerata da crisi politiche (il '77, il boulangismo, e il conseguente sindacalismo agrario).

Il vecchio stile di rapporti patron-cliente, per concludere, continua nel villaggio rurale di fine secolo, ma gli attori sono cambiati, sostituiti da coloro che sono meglio in grado di assicurare l'intervento governativo piuttosto che di fornire solo lavoro o aiuto:

I contadini avevano accettato la Repubblica, erano diventati repubblicani, per ragioni non dissimili da quelle che li avevano indotti ad accettare il Secondo Impero: prezzi del bestiame più alti, scuole libere, servizio militare più breve, sussidi per l'anzianità, ecc. Più importante però era il fatto che essi erano diventati consapevoli che gli eventi nazionali e internazionali avevano un impatto sulla loro vita: che gli abitanti del villaggio potevano, anche se debolmente, *influire* sulla politica parlamentare e, come conseguenza, sulla propria vita; che i loro sforzi, se volevano farli, avrebbero portato *qualche* cambiamento ³⁶.

È solo allora che nasce un grado di politicizzazione, anzi di consapevolezza politica, che è indubbiamente moderno e non dissimile dal nostro.

La nazionalizzazione della politica avviene, dunque, solo quando si diffonde la percezione che il «favore», quando c'è, dipende dal centro; e questo è possibile quando, con l'estensione del suffragio e la crescita economica, tutto il territorio nazionale si copre di aspettative nei confronti degli organi amministrativi dello Stato. La nazionalizzazione della politica consta, cioè, della formazione di un'area di scambio centro-periferia che incanala e avventa interessi, via via articolati, sullo Stato. Il che comporta – come abbiamo visto con Weber – una modificazione delle gerarchie notabiliari locali (inserite nel circuito nazionale e costrette a fare i conti con le gerarchie influenti al centro) oltre che, da parte del centro, una contrattazione con gli interessi particolaristici e localistici così incanalati. Il fatto che questo processo di trasformazione si blocchi in alcune aree al livello di una vera e propria *permeazione* del centro – attraverso un uso clientelare della rappresentanza politica (si pensi agli «ascari» giolitiani) – è direttamente proporzionale alla debolezza del ceto politico nel suo insieme e al bisogno che il centro ha di mobilitare risorse periferiche e quindi di allearsi a tutti i costi con le reti notabiliari

36. E. Weber, «Comment la Politique Vint aux Paysans: A Second Look at Peasant Politicization», in *The American Historical Review*, vol. 87, n. 2, 1982, p. 389.

locali. Ed è proprio questo il senso del modello politico giolittiano nel mezzogiorno d'Italia.

3. Due modelli a confronto

Gli studi sullo Stato e la pubblica amministrazione nel nostro paese, come si sa, hanno prestato una attenzione prevalente fino ad anni recenti alle forme istituzionali e agli aspetti giuridici, ignorando lo scambio tra organizzazione statale e articolazione degli interessi, anzi considerando quest'ultima, non diversamente dagli osservatori coevi della crisi liberale, come un sintomo di degenerazione del «modello» originario: rispetto a «forme» legali dotate di secolare continuità, tanto la crescita delle funzioni amministrative quanto la pressione dell'articolazione sociale appaiono come una deformazione dello Stato liberale. I rapporti tra Stato e società sono al centro invece di altre interpretazioni dove tuttavia figurano in una contrapposizione troppo manichea (perché funzionale a una mera esaltazione della classe dominante o a una altrettanto rigida difesa dei dominati) e dove in ogni caso lo Stato compare solo come «rispecchiamento» dei conflitti di classe, ignorando tutta una realtà di *scambio* tra società, pubblica amministrazione e potere politico. Se negli anni '60 si tendeva a registrare le questioni controverse (come il decentramento, l'intreccio tra politica e burocrazia, il clientelismo) insistendo sulla continuità dei meccanismi oppressivi (e sui profili ideologici e giuridici delle scelte, nella prospettiva della necessità o meno dello sbocco fascista), oggi la nuova attenzione alle «funzioni», piuttosto che alle «norme», porta a guardare al processo di stabilizzazione dello Stato moderno come a un complesso gioco di equilibri e squilibri che ne minano o rafforzano la sicurezza.

Se riprendiamo ora, alla luce di queste considerazioni, l'argomento fin qui svolto sulla centralità dell'asse spaziale per valutare il grado di nazionalizzazione della politica, risalta come negli Stati liberali il formarsi di un'area di scambio centro-periferia costituisca il luogo di alimentazione del potere parlamentare, cioè di un meccanismo di «complicazione» del sistema. Di fronte all'emergere di questa sfida, nell'Europa liberale si delineano due modelli di relazione fra esecutivo e rappresentanza, uno che cerca di ridurre quel circuito e/o di conservarne il controllo all'esecutivo, e uno che accetta il fenomeno come espressione di modernizzazione o di «democrazia» e, come nel caso del giolittismo, sfruttandolo addirittura come mezzo

essenziale di mantenimento e rafforzamento dell'esecutivo. Il primo modello, in ordine di tempo, nasce dal tentativo di composizione fra elementi della società aristocratica e della nuova società industrialista ad opera di *élites* che sono di stampo conservatore e modernizzante. È la linea di stabilizzazione di un'economia nella quale coesistono rendita e profitto attraverso un preciso intervento dello Stato: le possibilità di integrazione in questo sistema politico passano solo attraverso la legge o la nazione (cruciale il ricorso alla guerra). La politica mira a stabilizzare una società gerarchica con la passività delle masse e a spingere le forze borghesi impegnate nell'avventura capitalistica alla non-partecipazione all'esercizio diretto del potere. Ai conflitti che questa linea incontra tanto all'interno della stessa classe dirigente quanto nei settori esclusi si risponde dapprima in chiave di autoritarismo (si veda il ricorso alla forza pubblica nei conflitti sociali, comune negli anni '90 a tutti gli Stati liberali europei), ma già negli stessi decenni emerge un secondo stile di rapporti imperniato sull'allargamento del suffragio, sulla mediazione, combinato però sempre con l'organicismo implicito in un progetto nazionalista e imperialista.

In Italia il primo modello è rappresentato dalla «dittatura legale» che caratterizza i governi della Destra e della Sinistra storica: il ricorso al plebiscito, l'uso degli apparati periferici per organizzare su tutto il territorio l'adesione ai valori della nazione e della modernità, l'osmosi politica e amministrazione, politica e affari. Questo «blocco dell'esecutivo» (la continuità governo-amministrazione), come lo definisce Cassese, se è garantito dal suffragio ristretto e dal centralismo, deve però fare i conti con la necessità di incrementare le risorse finanziarie necessarie al pagamento dei debiti (quelli già maturati per gli oneri militari e quelli da attivare per la costruzione fisica della nazione³⁷). L'incremento del prelievo si affida all'attivazione di un circuito centro-periferia che comporta uno scambio risorse-amministrative contro risorse-sostegno.

Crispi, da questo punto di vista, rappresenta un tentativo di riposta alla crisi già aperta di quel modello, uno sforzo di stabilizzazione da attuarsi con la riforma dello Stato, la subordinazione del ruolo del Parlamento rispetto all'esecutivo, la formulazione di leggi generali e astratte, qualche apertura verso le autonomie locali (necessaria per ovviare alle fratture già manifestate del centralismo originario), ma

37. Per una recente illustrazione dei due modelli, cfr. R. Ruffilli, «Aspetti del rapporto stato e società nell'età liberale», in P. Pombeni (a cura di), *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, Bologna 1985 e L. Cafagna, «Stato e società...», cit.

soprattutto la mobilitazione di minoranze attive sul terreno dell'espansione nazionalista.

Anche il «modello Crispi» però si scontra con i conflitti interni alla classe dirigente (i gruppi regionali), con conflitti di tipo ideologico (Stato-Chiesa), con conflitti di interesse con le forze escluse (e in questa chiave andrebbero letti i dibattiti su decentramento, parlamentarismo, questione meridionale, sociale, industriale), con conflitti con progetti alternativi (socialista o cattolico) o nettamente autoritari, infine, *last but not least*, con l'avventura coloniale: e qui Crispi perde.

Prevale allora, con il nuovo secolo, il modello che fa leva sull'allargamento del suffragio, sulla cooptazione di una parte dei ceti borghesi e piccoli borghesi, sulla mediazione con i gruppi sociali più rappresentativi (e sulla repressione delle forze escluse).

Se il ricorso ai due «modelli» è riscontrabile in altri Stati liberali europei ciò che, a parere di alcuni storici, è specifico dell'Italia (ma di nuovo, si può osservare, l'altra eccezione è la Germania) è l'assenza di teorici che sostengano il secondo progetto e ricerchino le strade della legittimazione dell'autorità al di fuori dell'ideologia, sul terreno della razionalità, legalità, modernità³⁸. Non dimentichiamo infatti che gli anni di fine secolo vedono contemporaneamente svilupparsi nel nostro paese la polemica sul parlamentarismo (Turiello) e l'attenzione al problema delle élites (Mosca), entrambe frutto di una visione «pessimista» dei possibili sviluppi della democrazia parlamentare in genere, e in Italia in particolare.

Anzi, proprio Cassese ha avanzato l'ipotesi che esista una correlazione tra l'orientarsi verso la teoria delle élites da parte dei pensatori politici italiani e la perdita da parte della dirigenza liberale del nostro paese del suo principale supporto, con il «chiudersi» della burocrazia nell'amministrazione³⁹. Se infatti, nel periodo della Destra, grazie all'osmosi tra politica e amministrazione (e quindi tra parlamento, burocrazia e governo)⁴⁰, la classe politica poteva concepire il suo ruolo come amministrazione e questa fungere da fattore di equilibrio

38. Sull'assenza del «blocco culturale giolittiano» si veda (in particolare sul «modello Crispi») Asor Rosa, «La cultura», in *Storia d'Italia*, vol. IV, t. II, Torino 1975, p. 1.108; S. Cassese, «Giolittismo e burocrazia...», cit.; G. Melis, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale*, Bologna, 1980.

39. S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano, 1977, p. 16.

40. Sulla «geografia» dell'amministrazione, cfr. *ibid.*; sulla osmosi cfr. P. Farneti, *Sistema politico e società civile*, Torino, 1971; R. Fauci, «Teoria politica amministrativa nell'Italia liberale: problemi aperti», in *Studi storici*, n. 3, 1972.

rispetto al Parlamento, a partire dagli anni '90 l'osmosi comincia a rompersi per una diversa mobilità sociale e culturale, nuovi gruppi di pressione sono variamente rappresentati in Parlamento, e l'amministrazione si chiude in se stessa. Si rompe la continuità tra dirigenza politica e amministrativa, mentre l'amministrazione continua a svolgere un ruolo centrale ma diverso, quello di *stabilizzatore*, «interiorizzando» le contraddizioni e assumendosi l'onere della gestione delle istituzioni («il progetto burocratico di Giolitti pone lo Stato come mediatore dei conflitti della società civile»)⁴¹.

Prima di soffermarci sui nuovi compiti dell'amministrazione nella fase liberal-democratica – risultato, ripetiamo, di continui «compromessi» amministrativi più che di una vera conversione culturale della classe liberale – è il caso di richiamare i tratti caratterizzanti della prima fase che, come sappiamo, coincide con il varo (governativo e non parlamentare) delle leggi di unificazione (leggi del 1859 largamente trasfuse nelle leggi di unificazione del 1865, legge Casati sull'istruzione pubblica, disciplina degli impiegati pubblici). Anzi il tratto caratterizzante: il *centralismo*. Al cuore delle preoccupazioni dei liberali al potere vi è infatti il consolidamento di una unificazione politico-amministrativa in cui l'Italia, come la Germania (e a differenza della Francia), è un *late comer*. La conformazione del nuovo Stato è ordinata intorno al suo centro e di questo centro oggi sappiamo tutto, o almeno molto, grazie agli studi che negli anni '60, nella ricorrenza del centenario, hanno molto insistito sul centralismo quale componente essenziale del carattere autoritario dello Stato liberale⁴². Autonomismo, brigantaggio, incapacità dei ceti dirigenti locali, una visione in cui i corpi locali (o intermedi) sono solo un «rimasuglio del passato», manifestazione di forze campaniliste e tradizionaliste, giustificano l'apparente paradosso dell'emergere proprio nel meridione della più coerente difesa dello Stato liberale in quanto Stato di diritto legittimato a un intervento «pedagogico», purché conformato secondo la certezza e l'uniformità della norma (Spaventa). In questa visione, proprio al sud la scelta delle regioni avrebbe incrementato le differenziazioni e lasciato alla loro sorte le aree sotto-

41. Questo quadro generale secondo la traccia interpretativa di Cassese (*Questione amministrativa...*, cit., p. 15) si mantiene fino alla svolta degli anni '30, quando cessa la centralità dell'amministrazione (dapprima imperniata sui compiti di guida politica, poi di gestione dell'azione pubblica) e si accentua invece la sua funzione di tramite nel finanziamento di privati e enti pubblici.

42. Cfr. E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nell'Italia unita*, Bari, 1967, e più recentemente, P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978.

sviluppare: per questo occorre fare della questione meridionale una questione «amministrativa». La soluzione regionale a lungo dibattuta, come sappiamo da una consolidata storiografia⁴³, non rappresentò mai una vera alternativa ma fu usata dalla Sinistra per combattere una battaglia a favore di interessi notabili locali e abbondantemente deformata dopo il '76. Le aspirazioni decentralistiche del nord, esattamente come il riferimento all'autonomia locale di tipo inglese, non trovarono uno spazio reale nel dibattito perché – come ha osservato Giannini⁴⁴ – non era questione di controlli ma di *funzioni* e l'autonomia inglese nasceva dal fatto che gli enti locali erano organi dello Stato con personalità giuridica, non mera articolazione del potere centrale. Così in Italia il contrasto fu sempre tra sistema regionale o sistema prefettizio: scartato il primo si arrivò subito al secondo.

Nei primi decenni successivi al 1861, dunque, la classe politica liberale, così attrezzata e grazie a un assetto politico unitario garantito dalla ristrettezza della base elettorale, sente di potere (e *dovere*) dedicarsi con solerzia, in ottemperanza al fine assegnatole dalla filosofia politica, ai suoi compiti amministrativi (non a caso qui si colloca *l'âge d'or* dell'amministrazione italiana, come nell'Impero quella francese) apprestandosi a rendere «omogenea» una società civile «riottosa» o frammentata. In questo compito, ancora (e per breve tempo), lo Stato non ha rivali.

4. La pubblica amministrazione nei primi decenni dopo l'unità

Che questa sia la trama del disegno appare evidente anche da uno sguardo esterno sui compiti dell'amministrazione. Le leggi di unificazione nazionale del 1865 riguardano la sicurezza pubblica, la sanità, i lavori pubblici, ma ancora nulla si dice su agricoltura, industria e finanze: lo Stato è inteso come garante dei gruppi economici più attivi. Anche l'impostazione dell'ordine pubblico è concepita come un misto di ordine sociale e ordine economico (la tutela del mercato). Se ci si limita a una valutazione percentuale del bilancio dei singoli apparati ministeriali, si constata che in questi primi anni rimane

43. C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964; A. Rossi Doria, «Per una storia del "decentramento conservatore"». Antonio Di Rudinì e le riforme», in *Quaderni storici*, n. 18, 1971.

44. M.S. Giannini, «I Comuni», in *I Comuni* a cura di M.S. Giannini, Vicenza, 1967.

elevato l'impegno per la Difesa (che, come sappiamo, in Italia ha funzioni di pilastro dell'ordine interno); anzi, se con una lettura idealtipica delle percentuali dei dipendenti dei singoli ministeri, consideriamo che le funzioni dello Stato «tradizionale» sono esercitate oltre che dal ministero della Difesa o Guerra dai ministeri degli Interni, Esteri e Giustizia, mentre quelle «moderne» da Istruzione e Finanze, insieme a Lavori Pubblici, Agricoltura, Industria e Commercio, possiamo concludere che nel caso italiano per tutto l'800 la classe politica liberale sviluppa in modo parallelo le funzioni tradizionali e moderne, con un lieve privilegio delle prime sulle seconde nella destinazione delle risorse del personale:

Nel periodo liberale – si legge in un recente profilo sociologico⁴⁵ – la pubblica amministrazione presenta una struttura costante, sia nella condizione di relativo contenimento delle dimensioni complessive propria dell'Ottocento, sia nella condizione di relativa e omogenea espansione, propria del Novecento. Predominano in tale struttura Finanze, Guerra e Interni su Giustizia e Istruzione. Negli anni '80 un mutamento nella struttura della pubblica amministrazione di un certo rilievo per la storia dello Stato italiano in rapporto a quella dello sviluppo economico, è l'espansione relativa dei Lavori Pubblici che acquistano – per un periodo ben delimitato nel tempo – un certo peso nella struttura della pubblica amministrazione.

Ricordiamo infine un ulteriore e significativo elemento di sociologia dell'amministrazione italiana e cioè la predominanza dell'origine piemontese nella geografia della burocrazia, soprattutto dell'alta burocrazia (il 60-70% dei quadri superiori)⁴⁶.

Ma veniamo ora ai tratti essenziali della struttura della pubblica amministrazione che, codificati in questi anni, rimarranno in gran parte stabili per circa un secolo anche se, come vedremo, profondamente modificati dal punto di vista della loro influenza sulla vita del paese.

a) *L'organizzazione per ministeri*: è una struttura rigida, perché stabilita per legge, ma «atipica» in quanto fino all'età giolittiana il potere di organizzare l'*ordinamento degli uffici* dei ministeri rientra nelle competenze della pubblica amministrazione. Questa organizza-

45. S. Scamuzzi, «Stato italiano, impiegati pubblici e mobilitazioni politiche. Riflessioni su alcune serie storiche dal 1881 al 1975», in *Quaderni di sociologia*, n. 1-2-3-4, 1978, p. 57; ma sulla «sostanziale staticità» degli apparati v. anche S. Cassese, *Questione amministrativa...*, cit., p. 40 e sullo sviluppo dei compiti dell'amministrazione anche P. Calandra, «I compiti...», cit.

46. S. Cassese, «Centro e periferia in Italia, I grandi tornanti della loro storia», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1986, p. 598.

zione prevede che una sola persona, il ministro, sia responsabile della direzione e della esecuzione, con l'aiuto di una struttura gerarchica composta dal segretario generale, dalla divisione e dalla sezione (legge Cavour 1853). La riforma Crispi del 1888 introduce la figura del sottosegretario come segretario parlamentare, mentre la struttura si articola per direzioni generali frequentemente rimaneggiate per tener dietro alle nuove funzioni assunte dallo Stato. Non dimentichiamo infatti che l'opera di riordino di Crispi tocca quasi tutti i campi dell'amministrazione: dal centro (con l'istituto del segretario generale, la supremazia del presidente del Consiglio, funzioni giurisdizionali al Consiglio di Stato) alla periferia (resi elettivi i sindaci dei comuni maggiori, perfezionato il carattere politico dei prefetti, esteso il suffragio amministrativo, creata la Giunta provinciale amministrativa per il controllo sugli enti locali), dalla disciplina della sanità a quella della pubblica sicurezza, alla beneficenza e assistenza ⁴⁷.

Mentre, dunque, il modello organizzativo rimane apparentemente stabile (nel senso che il comando dell'azione amministrativa rimane nelle mani del governo), numerose e importanti sono le modificazioni di carattere funzionale e quantitativo (numero dei ministeri e delle direzioni generali) già negli ultimi decenni del secolo.

b) L'unione delle cariche di presidente del Consiglio e ministro degli Interni che a sua volta ha il monopolio dei rapporti con le periferie: questa unione – chiara riprova dell'importanza attribuita al rapporto con la periferia oltre che all'ordine pubblico – si interrompe solo (con qualche motivata eccezione) nel 1947 e funge fino ad allora da vera struttura di *coordinamento* di una macchina amministrativa sempre più segmentata. Lentamente, nel corso del '900, questa funzione sarà assunta, per il prevalere dei compiti di incentivazione economica dello Stato, dai ministeri delle Finanze e del Tesoro.

c) Dal ministero degli Interni dipendono i *prefetti*, ripresi nel 1861: come è stato detto, il prefetto è un funzionario «bifronte» organo del centralismo politico e amministrativo e del decentramento funzionale. Da un lato infatti manipola le elezioni politiche e amministrative, secondo le indicazioni del ministro dell'Interno; presidente del Consiglio e ha una carriera politica aperta (per l'osmosi tra politici e prefetti), dall'altra è un impiegato senza garanzie, alla mercé del suo capo. In periferia tutta l'amministrazione statale e non

47. Cfr. P. Calandra, *Storia...*, cit. e S. Cassese, «Amministrazione centrale...», cit.; S. Sepe, «Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza», in ISAP, *Archivio* 3, vol. II, *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, 1985.

statale (con l'eccezione di uffici militari, poste e lavori pubblici) dovrebbe in teoria dipendere dal prefetto, vero funzionario «interministeriale» (Ragionieri); nella realtà, a differenza che in Francia, molto sfugge (Istruzione, Finanza) e ancor più sfuggerà nel corso dei decenni al suo controllo (Fried).

d) Al di là dell'ordinamento giuridico di tipo binario, non vi è in realtà distinzione tra uffici periferici dello Stato e *comuni e province*: dal punto di vista funzionale sono tutti terminali del centro (Giannini e Cassese). I comuni sono sottoposti alla legge Rattazzi del 1859, poi trasfusa nella legge del 1865, ispirate al modello napoleonico. La piramide rappresentativa è composta dal consiglio comunale (eletto da pochissimi cittadini col criterio del censo e dell'istruzione), dalla giunta (il corpo esecutivo diretto dal sindaco) e dal sindaco (di nomina governativa fino alla modifica Crispi del 1888 che rese elettivi i sindaci dei comuni maggiori e estese il suffragio amministrativo). Oltre al comune vi è la provincia, i cui impiegati sono dipendenti statali, presieduta dal prefetto di nomina governativa (e prima dal governatore, secondo la legge Rattazzi); la Deputazione – l'organo esecutivo – è solo in parte elettiva. Per legge i bilanci comunali dovevano distinguere tra spese facoltative e obbligatorie e subire un controllo generale di legittimità e speciale di opportunità da parte dapprima della Deputazione provinciale, poi della Giunta provinciale amministrativa (come abbiamo visto, parte elettiva e parte di nomina governativa) istituita da Crispi e presieduta dal prefetto. Sul piano funzionale (e dunque non giuridico) la provincia è organo locale del governo e deputata al controllo dei comuni. Ricordiamo che tutta la disciplina relativa alla costruzione dello Stato unitario, rimasta in gran parte immutata fino al secondo dopoguerra, risale agli anni 1859-65.

e) Sempre all'epoca «costituente» dell'unificazione italiana risale la prima disciplina del *personale* e della *finanza*. Gli impiegati pubblici si configurano come collaboratori del ministro di cui devono godere la fiducia. Quanto alla finanza, la legge Cambray Digny del 1869 istituisce le ragioniere centrali uniche per ogni ministero separando l'attività contabile da quella amministrativa: l'opera sarà completa nel 1923 quando le ragioniere centrali dei singoli ministeri saranno poste alle dipendenze della Ragioneria generale presso il ministero delle Finanze (poi del Tesoro). ⁴⁸ Com'è stato osservato,

48. R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Torino, 1975; P. Frascari, *Politica economica e finanza pubblica in Italia nel primo dopoguerra*, Napoli, 1975.

tutto l'impianto dell'ordinamento finanziario della pubblica amministrazione, seppure integrato dalla dislocazione di poteri di De Stefani nel '23, riflette in realtà ancora nel secondo dopoguerra un'ideologia liberale-autoritaria di tipo ottocentesco imperniata sul timore prevalente del deficit del bilancio pubblico.

5. La pubblica amministrazione e la società giolittiana

Come abbiamo accennato, la storiografia amministrativa italiana degli ultimi decenni, dopo una fase dedicata soprattutto allo studio degli anni dell'unificazione, studio improntato alla denuncia di una continuità normativa, addirittura centenaria, non scalfita neppure dalle cesure costituzionali, e di una continuità del personale toccato dalle epurazioni politiche in maniera irrisoria (a differenza del caso francese), tende oggi a guardare con interesse all'epoca giolittiana in quanto momento di innovazione funzionale, di iniziative locali, di modernità istituzionale, oltre che di vivacità associativa e sindacale. Un quadro mosso, tenuto apparentemente sotto controllo dalle capacità mediatrici di Giolitti che usa a questo scopo un'amministrazione in realtà singolarmente duttile, ma che non sa (o non può) trasformare una prassi amministrativa in un vero disegno culturale capace di mobilitare il necessario sostegno culturale e ideologico di una *élite* dirigente. Quanto alla burocrazia giolittiana, essa media tra *élites* rivali, ma, sul piano dello *status*, del potere decisionale, perde sempre più terreno rispetto a quelle *élites* di cui facilita l'ascesa. Dietro l'apparente continuità delle leggi e delle norme si profilano in età giolittiana per l'amministrazione italiana le condizioni che la confineranno, a partire dagli anni '30, in un'area limitata e non più centrale della gestione del potere pubblico.

Il confronto con il caso francese (nel quale l'accento sulla continuità va posto proprio sul *peso* costante dell'amministrazione nella direzione del paese) ci consente di individuare quali di queste condizioni sono specifiche della realtà italiana e quali invece sono il portato delle modificazioni intervenute in tutti gli Stati europei novecenteschi; quali, poi, sono già presenti negli anni giolittiani, oppure quali sono una conseguenza dello stravolgimento politico prodotto nei rapporti istituzionali dal fascismo. L'elencazione – proprio perché la storiografia è particolarmente attenta a questi temi e quindi sempre più ricca – non può che essere schematica: in questo schema – rispetto ai tratti fondanti sopra ricordati per la prima fase – l'accento è posto sui mutamenti *funzionali* dell'amministrazione, presentati come

risposte alle pressioni della domanda sociale. È infatti interessante valutare oggi il grado di *permeabilità* di una burocrazia che la voce comune vuole lontana e distaccata, ma che scopriremo in realtà aperta alle spinte sociali (oltre che a quelle politiche) fino a diventare succube, profondamente diversificata rispetto ai compiti originari, eppure priva della capacità di rinnovarsi, cioè di riproporsi come *élite* e non come puro luogo di *status*. È un fatto che già in età giolittiana la pubblica amministrazione si trova a dover rispondere a una crescente vivacità della società civile (anziché limitarsi a fungere da braccio diretto dell'esecutivo, come nella prima fase) e lo fa in un contesto politico-culturale di insuccesso dei pochi filoni tecnocratici presenti, di crescita della pressione clientelare dalla periferia verso il centro, e di debolezza dei partiti quale canale destinato a proiettare gli interessi particolari nella sfera del «bene comune». Sebbene dunque la pubblica amministrazione giolittiana abbia un ruolo centrale di mediazione, il contesto politico in cui opera porta a dare giudizi contrastanti sulla sua forza perché non è chiaro se la sua centralità sia solo espressione di forza del giolittismo stesso. Il dubbio su queste questioni (pur se da un angolo visuale di ordine pubblico) era del resto corrente tra gli antigiolittiani del tempo. Così nel 1908 M. Fovel osserva che mentre tutti credono e parlano della «dittatura» di Giolitti, tutti allo stesso tempo sono concordi nel deplorare:

Che la libertà sta cedendo il passo – classica finezza – alla licenza, che il prestigio dell'autorità è incredibilmente diminuito, che l'autorità stessa agnizza: il governo di Giolitti dunque disarmo, oppure il governo di Giolitti è una dittatura⁴⁹.

Oggi saremmo propensi a concludere che l'amministrazione giolittiana era ben controllata dal governo (e le sue dispersioni decisionali, anche in soggezione a interessi, dipendevano dalla tattica giolittiana di governo) ma che la tattica giolittiana si affidava proprio alla piena accettazione delle modificazioni sociali avvenute o in corso nelle aree industriali della società italiana e tendeva a introdurre *tout court* nel ramo amministrativo dell'esecutivo. Privata dell'osmosi iniziale con la classe politica, valorizzata solo come canale di introduzione surrettizia del «nuovo» (termine in tal caso preferibile a moderno), impossibilitata a svolgere una funzione tecnocratico-dirigista dall'abilità giolittiana a servirsi come materia di scambio con gli «ascari» elettorali, la burocrazia statale era consegnata già

49. M. Fovel, «Il giolittismo», in *Rassegna contemporanea*, n. 10, ott. 1908, cit. in A. Aquarone, *Tre capitoli...*, cit., p. 68.

indebolita e svuotata della sua originaria collocazione di *élite* alla crisi dello Stato liberale e alla forte immissione di «scambi politici» che il fascismo avrebbe comportato.

Ma vediamo in concreto quali sono i canali di *aggressione* attraverso i quali le domande sociali si riversano sulla pubblica amministrazione. Prioritario è il settore degli interessi «forti», quelli economici, segue ciò che abbiamo definito la «periferia» (intesa come interessi diffusi spazialmente), infine le aspirazioni di *status* della piccola borghesia. Come vedremo, le domande che questi soggetti esprimono sono sia di carattere sostanziale che formale, ma è interessante osservare che tutti e tre gli ambiti considerati sono da un lato sede di tensioni innovative nella fase in corso di transizione socio-economica, dall'altro (e per le stesse ragioni) anche oggetto di prospettive più o meno organiche di riforma. Se nel campo della riorganizzazione del settore statale di intervento economico e finanziario si staglia una figura come Nitti, la prospettiva, sconfitta, della riforma della presenza pubblica nei centri urbani in crescita è ben impersonata da G. Montemartini, così come uno sbocco riformatore, anch'esso sconfitto, del malcontento piccolo-borghese ha in Turati il suo più consapevole e coerente rappresentante.

Come si può schematizzare il tipo d'effetto che l'aggressione e aggregazione degli interessi provoca sulla pubblica amministrazione nella fase liberaldemocratica? Possiamo parlare di prevalente *permeazione* (cioè di pura veicolazione degli interessi) e/o di generale *erosione* (per volontà o con la complicità del potere politico si cedono spazi al locale, all'economico, all'interesse diffuso, nel modo descritto nel brano citato di Sonnino), ma anche e in un solo caso (Nitti) di reazione riformatrice.

a) *La pubblica amministrazione e l'organizzazione degli interessi economici*. Sotto questo titolo intendiamo far rientrare tentativi diversi da parte della dirigenza amministrativa di rispondere alle sollecitazioni dell'economia e della società riproponendo, mediante metodi di lavoro nuovi, il ruolo della burocrazia in una società liberale.

Si può considerare una risposta tanto lo sforzo di *uniformizzazione*, di canalizzazione, di normativizzazione, quanto quello apparentemente opposto, di *differenziazione* nel cuore stesso del centro, cioè negli apparati ministeriali. In pratica questa seconda linea significa la rinuncia al principio dell'uniformità organizzativa e territoriale: da un lato consiste nello sviluppo di organi collegiali variamente denominati, creati in alcuni ministeri per consentire un'apertura alle varie forze della società e una differenziazione imposta dai nuovi

compiti dello Stato. Dall'altro, non solo la frammentazione al centro (con la crescita dimensionale e la divisione dei ministeri) provoca un processo analogo in periferia (con la creazione di uffici decentrati per ciascun ministero), ma – sollecitate dapprima da eventi naturali – vengono emanate leggi speciali per il sud, e quindi di tipo territoriale anziché settoriale (quella per Napoli è del 1885, per la Sicilia del 1896 e 1905, per la Sardegna del 1897 e 1906, per la Basilicata del 1904 e 1906), che prevedono procedure e organi speciali (come l'Alto commissario per Napoli, l'Ente acquedotto pugliese, l'Ente autonomo Volturno, ecc.). Si tratta in verità di tentativi ancora interni all'ordinamento tradizionale dei ministeri, destinati a incontrare ostacoli nella tradizionale ma crescente pressione uniformizzatrice della burocrazia in genere e della legislazione sul pubblico impiego in particolare.

Dall'altra parte, sul versante «tradizionale», permane il timore del costituirsi di corpi intermedi che ostacolino l'estendersi del tessuto legislativo e amministrativo dello Stato nazionale e quindi una pressione di tipo *uniformizzante*, come illustra la vicenda degli organi istituzionali per la rappresentanza degli interessi economici locali (Comizi agrari, Camere di commercio)⁵⁰ istituiti dallo Stato liberale nell'auspicio di un incontro tra privato e pubblico, tra cittadino e Stato. Lo scollamento fra gli istituti rappresentativi e le categorie economiche è un dato che accomuna nei decenni ottocenteschi sia i Comizi che le Camere (si è parlato di «partecipazione assente»), sebbene il quadro dell'intervento ministeriale (entrambi gli organi sono soggetti al controllo del Maic) sia affatto diverso nei due casi. L'iniziale privilegio della «proprietà» e dei proprietari fondiari, mentre porta rapidamente al declino dei Comizi come potenziale sede di rappresentanza dell'intero settore, si tradurrà in età giolittiana in una sostanziale disattenzione a tutta l'economia agricola. Quanto alle Camere di commercio invece, il passaggio dalla legislazione del 1862 a quella del 1910 segna un processo incrociato di privilegi e di penalizzazione. Il fantasma della corporazione – particolarmente minaccioso per lo Stato liberale – è allontanato dalla prassi giolittiana di amministrativizzazione della rappresentanza che assegna alle

50. C. Mozzarelli e S. Nespor, *Amministrazione e mediazione degli interessi: le camere di commercio*, in ISAP, *Archivio...* cit.; M. Malatesta, «Stato liberale e rappresentanza dell'economia. Le Camere di Commercio», in *Italia contemporanea*, n. 171, giu. 1988, sul rapporto Maic-interessi, v. anche C. Desideri, *L'amministrazione dell'agricoltura in Italia (1910-1980)*, Roma, 1981 e C. Fumian, «Il governo dell'agricoltura in Italia e in Francia, 1914-1940», in *Italia contemporanea*, n. 151-52, set. 1983.

Camere (riconosciute finalmente come enti pubblici, nel quadro del privilegio giolittiano per il settore industriale e commerciale) maggiore autorità ma anche maggiori controlli.

Se dunque l'uniformizzazione e amministrativizzazione della rappresentanza economica ben poco spazio lasciano all'autonomo rappresentarsi e organizzarsi dei piccoli interessi locali (della cui adesione peraltro la classe politica liberale può dirsi sicura, almeno fino a quando essa si farà assertrice nelle sedi politiche del diritto di proprietà), più innovativo si dimostra per la pubblica amministrazione il confronto con le «vere» rappresentanze degli interessi economici: la nazionalizzazione e centralizzazione delle categorie economiche forti hanno maggiore successo nel provocare processi di difformità nell'organizzazione per ministeri, di sconfinamento sulla linea di distinzione pubblico/privato.

Già all'inizio del secolo erano state create amministrazioni e aziende autonome per gestire le attività «privatistiche» dello Stato: ferrovie (1905), telefoni (1912), Fondo per l'emigrazione (1912). Si trattava però di un'autonomia insufficiente, soprattutto dal punto di vista finanziario. Per questo la «cultura dei pratici» – cioè dei *grands commis* che hanno in Nitti il loro punto di riferimento – segna il suo maggior attivo altrove, nell'assunzione diretta da parte dello Stato di un ruolo propulsivo, particolarmente in ambito finanziario (dalla partecipazione pubblica al Consorzio dello zolfo, 1906, all'istituzione dell'Ina nel 1911 e poi del Consorzio sovvenzioni e valori industriali nel 1914). Sono questi gli incunaboli dei futuri enti pubblici sorti nel corso degli anni per rispondere ad esigenze diverse (l'allargamento dei compiti dello Stato alle assicurazioni, alla previdenza sociale, al credito per la cooperazione, ecc.) ma tutti caratterizzati da una singolare «fuga dallo Stato» (intendendosi con questo l'ordinamento tradizionale per ministeri) la quale ha comportato la costituzione di vigerose «burocrazie parallele», quel fenomeno, cioè, oggi considerato il fatto più rilevante della storia amministrativa italiana⁵¹. Sul piano funzionale si può dire che questo tentativo riformatore e dirigista che ha le sue origini nell'età giolittiana rappresenta l'unico esempio di risposta vincente, anche se atipica, da parte dell'amministrazione pubblica alla domanda degli interessi e che perdura al di là e nono-

51. Per le amministrazioni parallele si rimanda agli studi di Cassese, tra i quali *L'amministrazione pubblica*, Bologna, 1974; si vedano alcune «voci» di *grands commis* (come Beneduce o Giuffrida) in *I protagonisti dell'economia pubblica*, a cura di V. Mortara, Milano, 1984; e G. Melis, «Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele», in ISAP, *Archivio*, cit.

stante i mutamenti politici e costituzionali: le tappe della sua progressione sono infatti segnate più dalle scansioni economico-sociali (la guerra, la depressione) che da quelle politiche (crisi dello Stato liberale, fascismo, repubblica).

Più in generale si può brevemente concludere su questo punto chiedendosi infine in che misura l'amministrazione pubblica giolittiana abbia favorito il processo di modernizzazione economica. Se, in linea di principio, lo Stato liberale si configura come un agente favorevole quando mette a disposizione di quel processo: a) un sistema di regole certo, b) funzioni di controllo, e c) funzioni di intervento, allora possiamo osservare che nel caso italiano il sistema di regole certo è già inquinato a partire da questi anni, mentre due ambiti di influenza statale si vanno distinguendo, l'uno nel quale vige il sistema dei controlli (finanziari), l'altro in cui avanza il criterio dell'intervento; ma l'uno domina con la completa esclusione dell'altro.

b) *L'«aggressione» della periferia*. Anche qui, sotto questo titolo e sotto il riferimento simbolico a G. Montemartini, è possibile collocare in realtà linee di tendenza multiformi in parte recepite e in parte respinte dalla legislazione centrale, ma tutte, di nuovo, segnate dalla vivacità progettuale e associativa che caratterizza la società giolittiana. Piuttosto che sottolineare il carattere soffocante della centralizzazione amministrativa giolittiana (già peraltro assodato e qui ancora una volta esemplificato dalla vicenda delle Camere di commercio) la storiografia recente⁵² tende a evidenziare le spinte propulsive che in questa fase giungono numerose al centro. Queste spinte sono il prodotto della sequenza urbanesimo – nuovi bisogni sociali – estensione dei servizi-intervento dei municipi, che si riversa sull'apparato amministrativo a partire dalla fine del secolo in coincidenza con analoghi sviluppi europei. Come evidenza proprio Montemartini, gli «interessati alle municipalizzazioni» sono un coacervo sociale (dalla rendita fondiaria alla piccola impresa) privo di connotati classisti, ma deciso a valorizzare la città industriale e l'imprenditorialità del suo

52. F. Rugge, «Gli esordi della municipalizzazione in Italia», in *Jus*, n. 1-2, 1984 e Id., «Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione», in ISAP, *Archivio*, cit.; ISAP, *Le relazioni centro-periferia*, *Archivio*, Milano, 1984; «Borghesie urbane dell'ottocento» a cura di P. Macry e R. Romanelli in *Quaderni storici*, n. 56, ago. 1984; M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, «Quaderni della Fondazione Bassi», Milano, 1986; G. Sapelli, *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e governo economico municipale agli inizi del XX secolo*, Bologna, 1986; R. Ruffilli, «Alle origini della Associazione nazionale dei Comuni italiani», in *Storia contemporanea*, n. 1, feb. 1987; *La cultura delle riforme in Italia tra 8 e 900. I Montemartini*, Pavia, 1987.

organo amministrativo. In questo quadro fiorisce la vita comunale (del 1901 è l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, organo associativo dei comuni nato in risposta al governo liberale di fine secolo e che ha i suoi centri propulsori nel socialismo riformista del nord): non solo i comuni crescono di numero, ma si allarga la loro base elettorale, quando negli anni '90 il sindaco diventa elettivo. Nei consigli comunali entrano rappresentanti dei movimenti socialisti e cattolico e si sviluppa il dibattito sul governo municipale della città. La democrazia politica della periferia produce una ricca normativa comunale, diretta a istituire aziende municipalizzate (sottoposte a legge dello Stato nel 1903), macelli pubblici, scuole, ambulatori, istituti di assistenza per orfani e anziani. «Questa operosa attività comunale di creazione di istituti giuridici, venne per lo più seguita, a distanza di pochi anni, da leggi del Parlamento nazionale che uniformavano, razionalizzavano, limitavano e sottoponevano a controllo statale»⁵³.

Il filtro messo in opera dal controllo statale non solo era stretto ma rappresentava anche una netta divisione dei compiti tra i due poli.

L'attività imprenditoriale dei municipi – ha osservato Rugge⁵⁴ – è riconosciuta dallo Stato come momento necessario di attivazione delle amministrazioni locali, ma è disciplinata in modo che queste ultime non possano declinarla nel senso di un'autentica autonomia. Lo sviluppo della città come assieme di servizi, e lo scambio politico che in essa si svolge, rimangono quindi sostanzialmente sotto il controllo del centro, nonostante le tensioni pratiche e teoriche cui il nuovo ruolo del comune sottopone il sistema accentrato e l'amministrativistica che lo sostiene.

Rimane peraltro il fatto che – come già rilevava M.S. Giannini – le competenze dei comuni in questa fase sono numerosissime e la loro diminuzione in seguito è stata costante in proporzione alla crescita di quelle statali (di qui l'operosità giuridica dei comuni in quegli anni, anticipatori di leggi statali spesso peggiori). Numerosi già in periferia gli uffici decentrati dei ministeri: dalle intendenze di finanza agli uffici del ministero dell'Agricoltura, ai provveditori agli studi, ai provveditori per le opere pubbliche, spesso con dimensioni diverse da quelle provinciali su cui aveva per legge competenza il prefetto.

È solo una concezione molto ampia di «polizia» che consente ancora al prefetto in questa fase di svolgere un ruolo di controllore sugli altri uffici. Anzi, proprio l'allargarsi della sfera dell'azione pub-

53. S. Cassese, *Centro e periferia in Italia...*, cit., p. 602.

54. F. Rugge, «Gli esordi della municipalizzazione», cit., p. 203.

blica (e quindi della competenza statale nelle questioni sociali, di lavoro, emigrazione, risanamento del suolo) configura per questo funzionario uno sviluppo potenziale che rimarrà senza seguito (a differenza del caso francese) con l'avvento del fascismo. Questa potenzialità dipendeva infatti, da un lato, da un (mancato) coordinamento al centro dell'azione economica e riformatrice statale, dall'altro dal mantenimento (anch'esso osteggiato) dei canali di trasmissione della domanda delle comunità locali. Come ha dimostrato la ricerca storica, infatti, l'allargamento del suffragio amministrativo nell'età giolittiana aveva trasformato le funzioni del prefetto, che non si limitava più ad essere il fedele esecutore degli interessi nazionali ma, in alcuni e non rari casi, si faceva avvocato degli interessi locali. Proprio contro questo mancato riconoscimento degli interessi che maturavano nella comunità si accanirà non a caso il centralismo fascista.

Più in generale si può osservare che sui comuni faceva in quegli anni perno la transizione (in atto del resto anche in altri paesi europei) da uno Stato garante della proprietà a uno Stato «gestore dell'integrazione sociale e della riproduzione complessiva»⁵⁵: la municipalizzazione delle case popolari e dei forni, le farmacie comunali, si inseriscono in un progetto di nuova socialità urbana sostenuto, in un riformatore socialista come G. Montemartini, dalla teorizzazione marginalistica dell'impresa pubblica. Tuttavia in Italia in questi anni il terreno di coltura dei riformatori sociali (burocrati, economisti, medici, insegnanti) rimane pur sempre il mondo socialista, istituzionalmente non-integrato nella cultura della classe politica. Così, se anche si dà il caso, come abbiamo visto, che queste proposte, prese singolarmente, riescano a passare nella legislazione parlamentare, lo fanno, appunto, frazionate, segmentate, amministrativizzate e comunque al di fuori di chiare scelte di campo, private della loro progettualità complessiva, del resto impensabile in assenza di un quadro politico rinnovato da grandi partiti di massa. È soprattutto la «naturale» tendenza – qui descritta – del regime giolittiano alla centralizzazione dei poteri che ostacola il passaggio dell'autorità statale a forme di organizzazione realmente rispettose delle libertà individuali e di gruppo, perpetuando l'originaria impronta autoritaria. Tanto che – come è stato osservato – rispetto ad uno Stato liberale ancora impegnato di «autoritarismo assolutista, l'esasperato statalismo fascista» (cioè la sua totale negazione dell'individuo) «fu forse la prevedibile risposta ai problemi della società post-liberale da parte di

55. *Ibid.*, p. 201.

un sistema nel quale [le libertà individuali] avevano dovuto farsi strada attraverso quelle strutture senza riuscire a scalarle; quanto meno, esso fu la cornice più adatta perché trovassero accogliamento indirizzi» già presenti nel periodo liberale, quali, appunto, lo sviluppo dei gruppi intermedi, il riconoscimento dei diritti sociali, l'allargamento dei compiti pubblici.⁵⁶

Sono tutti temi – quelli citati da Amato – che abbiamo ritrovato anche nei pochi cenni qui fatti al fallimento di quella sorta di «decentramento funzionale» adombrato dalle vicende municipali; più in generale, a proposito di «sviluppo dei gruppi intermedi», si può aggiungere la considerazione che i nuovi studi sul coagularsi associativo e istituzionale della periferia rendono palese come il problema dell'epoca sia ormai quello dei ceti medi agrari e urbani. Se infatti in un contesto socio-economico di tipo ottocentesco questi ceti erano disposti a non interferire con le manovre politiche del centro – vedendo nello Stato solo il garante e il difensore del diritto di proprietà – è proprio quando la politica appare come un'area di scambio necessaria per la loro stessa crescita, quando l'intervento legislativo si configura essenziale per l'emergere di un gruppo sociale sul territorio nazionale, che i ceti medi periferici si volgono al centro, alzano la posta in gioco e sconvolgono gli assetti politici (e sarà poi la guerra a catalizzare questo processo). Ciò si verifica ovunque in Europa nel volgere degli stessi anni e ovunque (in Italia come in Spagna, in Francia come in Gran Bretagna) la presenza/assenza di un partito rappresentante di queste nuove istanze, così come la maggiore/minore autonomia degli istituti rappresentativi locali, si dimostrano tra i fattori determinanti degli esiti della crisi postbellica.

c) *L'«aggressione» dei gruppi sociali «in movimento»*. Anche questo è un campo in cui si registrano innovazioni legislative ma sconvolte di prospettive globali di riforma. Le innovazioni sono numerose sul terreno sociologico, oltre che giuridico. Non ci soffermiamo qui sul dato più noto: come si sa, su spinta del movimento operaio ovunque vengono approvate le leggi di protezione del lavoro (assicurazione e previdenza, lavoro delle donne o dei fanciulli, lavoro notturno, lavoro festivo, uffici del lavoro, Consiglio superiore del lavoro) che attribuiscono agli uffici amministrativi poteri e funzioni nuove.

Aggiungiamo (anche se la natura della trasformazione in questo caso riguarda l'impiego pubblico stesso e non più i suoi compiti) che,

56. G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, p. 265.

senza apparenti battaglie, si realizza una seconda e altrettanto influente innovazione: la «desentramentalizzazione» della dirigenza politico-amministrativa, preludio della completa meridionalizzazione successiva.

La tendenza del periodo precedente – ha scritto Cassese⁵⁷ – specialmente nel secondo decennio del nostro secolo, si inverte. In questo modo, da un lato il sud diventa sempre più dipendente dal centro. Dall'altro il centro diventa prigioniero di questa piccola borghesia meridionale che affolla i ministeri. Questo è uno dei capitoli più importanti della storia amministrativa italiana. Una periferia, la meno sviluppata, acquisisce una posizione tale da potere influenzare il centro. E contribuisce a disegnare l'organizzazione secondo la propria cultura intessuta di idealismo e cinismo, di sfiducia nella politica e di ricerca di garanzie e di imparzialità.

Queste garanzie sono ottenute con il *Testo unico delle leggi del 1908* che mentre sancisce i diritti dei dipendenti pubblici fissa anche le prerogative del potere pubblico. L'evento è significativo da più punti di vista. Sul piano *sociologico* la richiesta (accolta) di garanzie è riconducibile tanto a un orientamento, che si andrà facendo sempre più evidente in seguito, della dirigenza politica volto a ottenere il consenso dei ceti medi dell'Italia meridionale, quanto alla crescita di una scolarità superiore priva di sbocchi sul mercato del lavoro e riscontrabile anch'essa al sud e nei primi anni del secolo (il legame tra scolarità e organi amministrativi sarà sancito dal testo unico di legge De Stefani del 1923).

Sul piano *giuridico* il testo di legge (discusso e votato dal Parlamento dopo che con la legge del 1904 era stata riaffermata la centralità del Parlamento in materia di organizzazione dell'amministrazione centrale) accoglie e sistema la giurisprudenza precedente, cioè le norme delle singole amministrazioni. La *ratio* della legge è quella di sottrarre la regolamentazione del pubblico impiego agli arbitri del potere esecutivo, conferendo alla disciplina certezza e oggettività. Il rapporto rimane strutturalmente «autoritario» (perché non contrattuale): né l'amministrazione pubblica, né gli impiegati sono disposti a palesare i profili conflittuali del rapporto. La concessione dello *status* di dipendente pubblico (fondato sul principio della legalità, per cui tutti i provvedimenti della pubblica amministrazione con riguardo al personale sono considerati «atti amministrativi» e quindi sottoposti alla giurisprudenza dei giudici amministrativi) è un tentativo di risposta giuridica all'esistenza dentro la stessa pubblica amministrazione di due categorie sociali – i lavoratori subordinati e gli impiegati

57. S. Cassese, «Centro e periferia...», cit., p. 601.

- e di due tipi di rapporti di lavoro (l'uno di «utilizzazione», l'altro di «cooptazione») destinati in realtà, dal punto di vista del diritto positivo, a divaricarsi con la crescita degli enti pubblici imprenditoriali.⁵⁸

Questa sorta di compromesso (per cui l'amministrazione tende a creare un corpo di burocrati che sentano come proprio l'interesse dell'amministrazione stessa e gli impiegati, a loro volta, hanno la piena coscienza che solo identificandosi con l'amministrazione possono «contare» sul piano sociale) sarebbe da ricondurre, come abbiamo detto, alla presenza della «questione meridionale» nel nostro paese, cioè alle condizioni di monopolio in cui l'amministrazione si trova nelle regioni del sud.

Di qui un atteggiamento diverso degli impiegati nei confronti della pubblica amministrazione, considerata non soltanto come *autorità* (potere formale) di cui eseguire i comandi, ma anche come *potere*. Nei suoi confronti i burocrati cercano di ottenere condizioni di sicurezza circa la progressione nella carriera e la retribuzione; e cercano di tutelarsi contro interventi esterni, spesso nei confronti di quello stesso clientelismo politico di cui si erano avvalsi per entrare nell'amministrazione.⁵⁹

Sul piano *storico e politico*, la legge del 1908 rappresenta la risposta alle modificazioni indotte nel rapporto tra amministrazione e dipendenti pubblici dalla, già ricordata, crescita delle competenze statali (la nazionalizzazione delle ferrovie aveva comportato l'ingresso nella categoria degli statali della fortemente sindacalizzata categoria dei ferrovieri), dalla rapidissima, in quegli anni, sindacalizzazione del pubblico impiego che a sua volta sosteneva il progetto socialista (e di Turati in prima persona) di democratizzazione dell'amministrazione. Giolitti concede lo statuto prima di esservi costretto e così allo stesso tempo riesce a non accogliere tutte le rivendicazioni e a spostare il consenso degli impiegati sul governo (pur mettendo la loro carriera nelle mani degli alti burocrati). Il progetto riformatore di Turati perde la sua base di massa, destinato a una inevitabile sconfitta sia all'esterno che all'interno del partito socialista. Il sindacalismo degli impiegati si configura sempre più come «corporativo»⁶⁰, in quanto privo di strategia solidaristica e

58. Cfr. M.S. Giannini, «Impiego pubblico...», cit.; M. Colacicco, «Impiego statale», *ibid.*; M. Rusciano, *L'impiego pubblico in Italia*, cit.

59. S. Cassese, «I grandi periodi della storia amministrativa», in *L'amministrazione centrale...*, cit., p. 22 e Id., «Organizzazione statale e disciplina del pubblico impiego» nel vol. *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976.

60. Per questa definizione cfr. B. Dente, *Contrattazione e consultazione nel pubblico impiego. L'esperienza del National Whitley Council britannico*, ISAP «Quaderni, Milano», 1971.

intriso di generica ideologia rivoluzionaria (l'emancipazione sociale, la distruzione della gerarchia). L'attività indefessa di Turati in questo campo rende palese un dilemma con cui la sinistra si troverà spesso alle prese in Italia, quello dell'intreccio tra richieste di garanzie e domanda di efficienza, di professionalità: l'impiego «democratico» contro gli interessi «parassitari». Lo stato giuridico del 1908 blocca questa connessione e separa i due obiettivi, con il risultato che, da una parte, cresce il sindacalismo rivoluzionario, dall'altra la richiesta di professionalità si scontra con la rigidità dell'ordinamento del personale. Come ha osservato A. Aquarone⁶¹, l'interessamento di Turati e degli altri dirigenti riformisti per il movimento sindacale dei pubblici impiegati si riacciava «da un lato all'obiettivo perseguito con tenace insistenza, di trovare sempre nuovi punti di saldatura fra ranghi inferiori del ceto medio e le punte più avanzate del proletariato soprattutto urbano-industriale, dall'altro con l'intento di stabilire una stretta correlazione fra il continuo sviluppo delle funzioni socio-economiche dello Stato e la riforma di quella pubblica amministrazione che di tale processo avrebbe dovuto essere protagonista essenziale».

Questa strategia se ha qualche successo sul piano elettorale, riesce a ben poco nel secondo intento. Il prevalere infatti nel sindacalismo impiegatizio delle richieste di tutela su quelle di riforma è da ricondurre alla posizione di strutturale debolezza dell'impiegato pubblico sul mercato del lavoro ed è questa condizione di debolezza che accompagna il passaggio dallo Stato liberale allo Stato interventista assistenziale. Non a caso la legislazione del 1908, mentre rinsalda l'apparato burocratico, riesce solo per breve tempo a stabilizzare la situazione dei ruoli e a frenare il sistema delle leggi speciali: già dal 1909 la polemica antiburocratica (con Salvemini, Einaudi, Sonnino, Fortunato) sembra anzi trovare accenti ancora più aspri - anche se sul piano dei numeri, si direbbe, non sempre giustificati -, rinvigorita dalla constatazione di una irreversibile trasformazione dei compiti dello Stato liberale.

6. Qualche cenno di conclusione

Cerchiamo ora, per concludere, di sintetizzare l'argomentazione svolta fin qui. Il primo punto che si è inteso sottolineare è che, nell'età giolittiana, la pubblica amministrazione riveste un ruolo centrale non

61. A. Aquarone, *Tre capitoli...*, cit., p. 98.

più per il suo costituire «blocco» con il governo, ma in quanto luogo di scambio (tra gruppi sociali, interessi, centro-periferia). Proprio per queste ragioni, tuttavia, il suo ruolo è legato a una particolare fase di *transizione* sia socio-economica che politica: dal momento, infatti, in cui altri corpi istituzionali si consolidano, sono questi a divenire i protagonisti dello scambio (ed è ciò che avverrà a partire dagli anni '30). Tuttavia l'ottica dello scambio consente di andare oltre l'impostazione più consolidata negli studi di storia della pubblica amministrazione tradizionalmente legati alla tesi della continuità, per focalizzarsi invece sui processi di *adattamento* e sulla *coniuntura* che li promuove. È evidente che la congiuntura cui si fa qui riferimento è la svolta segnata dall'industrializzazione che immette nuovi impulsi sia nel sistema delle relazioni economiche che nella cultura dei rapporti d'autorità, sollecitando inoltre una generale tensione verso la nazionalizzazione degli interessi e della politica.

È nota l'accelerazione che si verifica sul primo versante in epoca giolittiana e lo scarto che ne deriva per la maggiore lentezza del sistema politico: l'accelerazione non poteva non avere effetti su apparati amministrativi ancora fragili e che solo da poco avevano completato la loro diffusione sul territorio nazionale. Questi effetti, come abbiamo visto, vanno nella direzione o della *permeazione* o della *erosione* del territorio pubblico, non incontrando ostacoli o filtri sul loro cammino (con l'esclusione, non irrilevante, di un forte formalismo giuridico).

Se guardiamo invece alla Francia, constatiamo che un *input* congiunturale analogo provoca un doppio tipo di adattamento: o il *patronage* (negli apparati controllati dalle classi medie la pubblica amministrazione diventa luogo di pressione per i rappresentanti politici) o la più nota *rifondazione meritocratica* (ciò che consente la transizione sociologica nei «grandi corpi» dalla coalizione aristocratica alla moderna tecnocrazia).

In Italia – mancando l'amministrazione unitaria di una tradizione meritocratica (sostituita semmai dal comune spirito giuridico) – anche il più piccolo allargamento del suffragio si traduce in una rottura del blocco esecutivo (governo amministrazione) e in una immissione di rapporti clientelari. Nella fase di accelerazione modernizzante giolittiana la sconfitta dei pochi progetti di riforma globale dell'esecutivo (legati non a caso a un partito, quello socialista, che nasce e cresce su un appello di tipo ideologico) consegna la pubblica amministrazione tradizionale alla pressione politica del *patronage* e i settori nuovi dell'apparato interventista-assistenziale alla «invasione» degli interessi organizzati.

In fondo, Sonnino aveva ragione a cercare un «rimedio» nel suffragio universale: caduto il fascismo saranno infatti i grandi partiti di massa ad aggregare e intermediare (se non proprio a filtrare) il rapporto con gli interessi e a riattualizzare (questa volta da un punto di forza) il ricorso al *patronage*.

Oggi, chiaramente, i problemi della pubblica amministrazione si pongono in altri termini, ma alcuni di essi li abbiamo già visti emergere nella fase liberaldemocratica. Prendiamo il tema della *dirigenza pubblica* che ha ormai un rilievo centrale in tutti i paesi europei (ricordiamo che nei paesi anglosassoni, dove non esiste distinzione giuridica tra impiego pubblico e privato, da tempo ci si preoccupa soprattutto dei funzionari direttivi⁶²). In Italia, come abbiamo ricordato, la nascita degli enti pubblici e lo sviluppo delle «burocrazie parallele» rappresenta il tentativo dei corpi amministrativi moderni – interpreti, cioè dei nuovi compiti dello Stato imprenditore e assistenziale – di aggirare gli ostacoli posti dal parallelo processo di uniformizzazione dell'ordinamento del personale e della finanza: allo stesso tempo cresce una dirigenza pubblica che, per la prima volta dopo i decenni immediatamente post-unitari, è anche parte della classe dirigente.

Ma il problema è generale. Ovunque, di fronte all'articolarsi e organizzarsi degli interessi nella società e al parallelo frammentarsi e chiudersi degli apparati amministrativi, si pone oggi l'esigenza di formare una *élite* dirigente dell'azione statale che, in un regime democratico e quindi consensuale, sia anche culturalmente accolta come parte integrante dei ceti dirigenti del paese (e non più, come nella concezione ottocentesca, mera appendice autorevole ma «servente» dell'esecutivo politico⁶³).

Dirigenza, dunque, ma in funzione di quali fini? La risposta, in regime democratico, compete ancora ai cittadini ai quali spetta privilegiare obiettivi di efficienza economica e/o di garanzia-protezione di eguali diritti.

Dietro una scelta apparentemente libera si fa strada, tuttavia, un secondo vincolo, che abbiamo del resto già visto emergere in queste pagine, quello del *coordinamento* e dell'efficacia di un'azione amministrativa sempre più segmentata e perfino contraddittoria (per fini e mezzi) al suo interno, e quindi del raccordo tra potere amministrativo

62. Questa è la conclusione a cui giunge M.S. Giannini nella voce su «Impiego pubblico. Profili storici e teorici», cit.

63. S. Cassese, «Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana», in *Politica del diritto*, n. 2-3, 1981.

Natura e funzionamento di un sistema pseudorappresentativo: la Spagna «liberal-democratica» (1875-1923)

e volontà politica. Diverse le risposte che le varie democrazie hanno dato nel secondo dopoguerra, ma nel caso europeo e in particolare nei paesi a struttura amministrativa accentrata (come la Francia e l'Italia), la continuità dell'ordinamento amministrativo e l'inaimovibilità del personale sembrano aver reso necessario il crearsi di una fascia di intermediari, anzi di esperti della mediazione, sui quali dovrà in futuro appuntarsi l'attenzione dei cittadini e degli studiosi⁶⁴. Se in Francia questi *esperti della mediazione* coincidono con l'*élite* stessa dell'amministrazione, negli anni più recenti della storia italiana sono soprattutto i partiti (cioè le reti di «parentela») ad aver fornito il supporto politico-culturale necessario al funzionamento dell'azione amministrativa.

Sta di fatto che l'immagine tradizionale del burocrate isolato rispetto alla società e chiuso nel rispetto della procedura legale – come d'altronde quella di gruppi sociali ostili e contrapposti – ha ormai lasciato il posto a un intreccio di relazioni che costituisce allo stesso tempo una sfida per la teoria politica e un nuovo campo di studi per lo storico.

I giovani della mia generazione che hanno viaggiato all'estero – scriveva nel 1908 il filosofo Ortega y Gasset – hanno appreso una lezione terribile, obbrobriosa e scoraggiante, che occorre rivelare senza paura e senza equivoci: fuori della Spagna essere spagnoli significa essere un po' ridicoli¹.

A che si doveva una caratterizzazione così singolare e così persistente, visto che ancora a lungo quel ridicolo avrebbe continuato a denotare quel paese agli occhi degli stranieri? Non all'arretratezza rispetto ai paesi più sviluppati, giacché questa ha solitamente indotto atteggiamenti paternalistici e di superiorità piuttosto che derisori; nessuna notazione di ridicolo si associava, ad esempio, all'immagine di paesi ancora più poveri e remoti dal modello dell'Europa occidentale, come ad esempio l'India, soggetta a dominazione coloniale, o la «barbara» Etiopia. Né d'altro canto poteva trattarsi di un'arbitraria assimilazione di tutti gli spagnoli con quei personaggi macchiettistici, che in ogni paese caricaturizzano i difetti nazionali, come il *picaro* ciarlavano o l'*hidalgo* ammantato soltanto della sua superbia e albagia.

Tuttavia la figura di questo tipo di *hidalgo* in certo modo rimanda, per analogia, all'origine del ridicolo che Ortega constatava caratterizzare l'identità della Spagna del suo tempo. Nel senso che entrambi volevano sembrare quello che in tutta evidenza non erano. E come quello, a dispetto del suo sguardo altero, lasciava intravedere attraverso i buchi mal rammentati della sua cappa gli stracci che lo abbigliavano, così la Spagna a dispetto dei suoi ordinamenti simili a quelli dei paesi più avanzati, e nonostante lo sforzo di apparire al passo con quelli sulla via della modernizzazione, rivelava attraverso molti *lap-*

64. A proposito della Francia e del rapporto tra uomini e sistema, H. Machin («Comment on révoquait un préfet au XIX^e siècle», in *Les Préfets en France. 1800-1940*, Genève, 1978, p. 36) si è domandato, considerando la fragilità del corpo prefettizio: «Forse che la forza e la resistenza del sistema amministrativo francese riposano proprio sulla fragilità di uno dei suoi corpi principali?».