

## LA CONTINUITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Guido Melis

### 1. *Continuità-rottura: le due facce dell'amministrazione*

La dialettica “continuità-rottura” nella storia amministrativa italiana è un tema ricorrente ma sinora poco approfondito dagli studi storici<sup>1</sup>. Si usa ripetere che il primo termine è prevalso sul secondo, determinando un corso storico dell'amministrazione che scorrerebbe invariabile lungo i 150 anni e oltre della nostra vita nazionale, indifferente dunque delle stesse cesure politico-costituzionali della vicenda italiana dell'Otto-Novecento. Questa interpretazione ha naturalmente dalla sua una parte (molta parte) di verità storica, ma non considera a mio avviso a sufficienza i “salti”, le “rotture” anche, avvenuti nell'evoluzione ormai ultrasecolare del sistema amministrativo italiano. Mi propongo, in questo breve intervento, di dimostrare che la tesi, per quanto appaia a prima vista solidissima, presenta tuttavia qualche crepa nascosta.

Negli studi sull'età liberale, sia in quelli sulla fase costituente del Regno d'Italia, sia in quelli invece che si sono concentrati sul periodo crispino o specialmente sul periodo giolittiano, la tesi della “continuità”

<sup>1</sup> Mi permetto di rinviare a due miei lavori, sostanzialmente assimilabili per svolgimento e anche in parte per le fonti utilizzate: G. MELIS, *La cultura dello Stato tra continuità e discontinuità*, in MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI. Direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali, 1945-1946. *Le origini della Repubblica*, a cura di G. Monina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 215 sgg.; G. MELIS *La “cultura della Costituente”*. Introduzione, in G. DESSI, F. GIASI, G. MONINA (a cura). “Europa e democrazia. Le culture costituzionali per le sfide del Partito democratico. Percorsi di approfondimento sulla storia dell'Italia repubblicana”, Roma, Gruppo parlamentare PD, 2013, pp. 13 sgg.. Il primo dei due saggi è ora anche in G. MELIS, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 257 sgg. (col titolo *Continuità e discontinuità: la transizione*).

è a lungo prevalsa senza incontrare troppe obiezioni<sup>2</sup>. Si è per esempio sostenuto che la “costante” del centralismo amministrativo, a sua volta “importata” senza beneficio d’inventario nel 1861 dal modello napoleonico attraverso il filtro del coevo modello belga, avrebbe caratterizzato l’evoluzione secolare italiana dell’amministrazione, praticamente bloccandola. Questa “evoluzione”, di conseguenza, sarebbe stata (so che si tratta di un ossimoro) di per sé “statica”, avendo mantenuto per oltre un secolo se non oltre i caratteri originari.

Si sono invocati, a sostegno di questa tesi, alcuni dati obiettivi: il primo è stato la lunga, ininterrotta permanenza dello schema organizzativo per ministeri, ispirato al modello centralista, introdotto sin nel Regno di Sardegna con la riforma Cavour del 1853 e tramandato pressoché inalterato sino ai nostri giorni (attenzione però a quel “pressoché”, che ha il suo peso); il secondo dato, connesso al primo, è stato l’assenza, decennio dopo decennio, di mutamenti che non fossero meramente secondari nell’articolazione delle carriere (attenti anche qui a quel “secondari”); il terzo dato l’assenza in Italia di un autonomo momento formativo dei funzionari (le grandi scuole), sostituito dalla cooptazione per concorso a sua volta affermata però *ex lege* e definitivamente solo nel 1908 (anche su questo punto però attenzione alle eccezioni). L’età liberale, secondo questa interpretazione canonica, avrebbe consegnato al fascismo una burocrazia del tutto simile nei suoi tratti costitutivi a quella forgiata da Cavour e dai suoi immediati successori. *Nihil sub sole novi*, insomma.

Di qui deriva la tesi dell’“anomalia italiana”: mentre la società si sviluppava, andando incontro a due guerre mondiali, affrontando in tempi brucianti due rivoluzioni industriali e modificandosi attraverso una serie di strutturali trasformazioni economiche, sociali e di costume,

<sup>2</sup> Il tema fu sollevato da Sabino Cassese nel 1977 in un libro (S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall’unità ad oggi*, Milano, Giuffrè, Svimez, 1977), che individuava nella polemica antiburocratica “un motivo di fondo della storia italiana” osservando come dietro questa polemica fosse presente “la critica liberale dell’intervento statale e del ‘socialismo di Stato’” (pp. 25-27). Tra i grandi intellettuali sostenitori della tesi “continuista” sono da ricordare Gaetano Salvemini (in funzione anti-Giolitti) e soprattutto Luigi Einaudi. In anni recenti il tema è diventato la bandiera della destra italiana (cfr. ad esempio negli anni 2008 e seguenti i ripetuti interventi del Ministro della funzione pubblica Renato Brunetta).

il sistema amministrativo al contrario sarebbe restato immobile, sempre uguale a sé stesso, per lo più sordo alle domande provenienti da questi cambiamenti. Sarebbe stato dunque – come si è anche tante volte scritto un po' superficialmente – “la palla al piede” dello sviluppo del Paese.

Contro questa tesi, che chiamerò “continuista”, ha molto lavorato la storiografia recente. E ne ha proposto alcune correzioni sostanziali, che qui riprendo.

La prima correzione riguarda la presunta costante “ministerialista” e “centralista”. I ministeri, innanzitutto, non sono sempre rimasti eguali al modello di Cavour: nel tronco principale forse sì, ma poi sono nate nel tempo molte “derivate”, come segretariati generali in luogo di direzioni generali, uffici speciali dotati di relativa autonomia, commissariati e altri livelli organizzativi dalle più svariate denominazioni. Il moto (una sorta di dinamismo sotterraneo per lo più generato da norme interne) si è accentuato nei momenti di emergenza, o di crisi dello Stato, o di trasformazioni sociali, sicché la piramide cavouriana, eguale in tutti i suoi lati e in tutte le sue istanze, si presenta – se la si guarda sul lungo periodo – come una figura geometrica variabile; le sue pareti, verrebbe da dire, anziché correre rette dal vertice alla base, presentano bitorzoli e curiosi arzigogoli.

Ma ancora di più può notarsi sul fronte del rapporto tra il centro e la periferia del sistema. Grazie a indagini compiute, per lo più negli archivi, è emersa la realtà “mobile” di un centralismo non “alla francese” ma semmai “all’italiana” (“debole” lo ha definito Raffaele Romanelli), caratterizzato cioè da una continua attività di mediazione dell’amministrazione nei confronti della complessa e varia domanda che la società in evoluzione ha rivolto nelle varie epoche allo Stato centrale. Mediazione che si è espressa dapprima nella nascita di un *corpus* di leggi speciali a parziale integrazione ed emendamento del blocco legislativo originario (le leggi del 1865, quelle che – napoleonicamente – erano state definite come leggi-monumento); poi nella “invenzione” di prassi amministrative differenziate a seconda degli interessi o della geografia del Paese; quindi nella crescita di più modelli amministrativi, che di volta in volta si sono aggiunti a quello originario dell’amministrazione per ministeri, o assumendone funzioni oppure addossandosi nuovi compiti estranei sino ad allora allo Stato. Tali sono state le amministrazioni tecniche di fine secolo (come per esempio certi corpi dei Lavori pubblici o la nuova amministrazione delle Poste e telegrafi sorta

a cavallo tra Otto e Novecento), ma anche gli uffici speciali per il Sud, i commissariati, le amministrazioni dotate di poteri e funzioni peculiari create per risolvere le emergenze (ad esempio l'apparato che nacque dopo il terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908), più tardi le aziende autonome per "esercire" funzioni "industriali" (come ad esempio l'Azienda ferroviaria del 1905), infine gli enti pubblici dotati di autonomia e finanziamento proprio (come l'INA del 1911 ma anche come gli enti della previdenza: la Cassa nazionale per l'invalidità e vecchiaia degli operai nel 1898, la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali nel 1919, infine col fascismo l'INPS, o INFPS, creato sulla struttura della precedente Cassa nazionale nel 1933). Persino l'attività dei prefetti (il fulcro del centralismo napoleonico applicato all'Italia), se indagata con lenti più potenti e sguardo più acuto offre il quadro, insieme all'esercizio dell'autorità, di una attività costante di interpretazione, mediazione, filtro delle domande delle varie province.

La seconda correzione ha per oggetto l'immobilismo plurisecolare che avrebbe caratterizzato la nostra storia amministrativa: l'amministrazione italiana, seppure è rimasta sempre nel suo "torso" (la parola è di Massimo Severo Giannini, che la utilizza nel celebre *Rapporto* del 1979), ha tuttavia subito negli anni sostanziali mutamenti sotto molteplici aspetti. Per esempio è cresciuto enormemente il numero dei dipendenti pubblici, passando dai circa 11 mila del periodo postunitario ai 90/100 mila di fine Ottocento, ai 300 mila della vigilia della prima guerra mondiale, ai 525 mila del dopoguerra, al milione degli anni Trenta, per poi crescere nel periodo repubblicano sino a toccare i 4 milioni degli anni Ottanta del Novecento (e per calare quindi agli attuali 3 milioni e circa 200 mila). Sono mutate profondamente le funzioni (a ciò principalmente ha corrisposto la crescita del personale), con assunzioni di intere nuove materie, creazione di inedite professionalità interne, espansione di culture e per converso "espulsione" di altre (come avvenne con molte culture tecniche nella prima parte del Novecento). È mutata la provenienza dei dipendenti, prima quasi tutti settentrionali, poi, dal primo decennio del Novecento, quasi esclusivamente meridionali. È cambiata l'articolazione dell'amministrazione stessa per effetto del decentramento (specie dopo l'istituzione agli inizi degli anni Settanta delle Regioni a statuto ordinario). È cambiato lo status dei dipendenti, col passaggio dei primi anni Novanta del secolo scorso dallo stato giuridico alla tedesca (il modello adottato era stato quello della Germania

di Bismarck) al contratto di lavoro. Infine si è (sia pure lentamente) introdotta la formazione del personale (le prime scuole, isolate, dell'inizio Novecento, poi la poco incisiva Scuola superiore dell'amministrazione dagli anni Sessanta, oggi la Scuola nazionale e la rosa delle scuole settoriali che ne dipendono). Si potrebbe anche aggiungere – ma vi si ritornerà – che le tecnologie (oggi la digitalizzazione ma vi sono stati dei precedenti come per esempio le macchine da scrivere d'inizio '900) hanno mutato e mutano il modo di operare e forse persino di “pensare” dell'amministrazione<sup>3</sup>.

Alla luce di questa nuova lettura la costante del “continuismo” si è comunque arricchita di altre prospettive, cedendo progressivamente il passo a una interpretazione più mossa e diversificata. L'amministrazione, lungi dal sentire le sue sole “voci di dentro”, nel segno di una mai tradita fedeltà alla tradizione burocratica, è stata viceversa investita dalle domande esterne ed è stata indotta a dar loro risposta. Così, ad esempio, si è fatta carico in età giolittiana della creazione e del funzionamento delle infrastrutture necessarie alla prima industrializzazione; e poi ha saputo governare le contraddizioni che quel momento di frattura generava, sia sul piano economico che su quello sociale. Persino la citata meridionalizzazione dell'impiego pubblico, lungi dal poter essere liquidata come un fenomeno deterioro di tipo clientelare (così come faceva un'antica vulgata salveminiiana) è apparso per quello che era: una razionale divisione dei compiti, per quanto foriera di conseguenze negative nel futuro: al Nord le nuove industrie e le culture tecnico-industriali della società moderna, al Sud l'impiego di Stato e la formazione culturale umanistico-giuridica della vecchia società meridionale.

La Grande Guerra, un evento tragico quanto profondamente “rivoluzionario”, avrebbe poi posto allo Stato sfide che mai prima erano state neppure immaginate: tutti gli Stati europei di quell'epoca dovettero trasformarsi, sia nel rapporto con le rispettive società, accentuando la propria funzione di “guida” economica e di traino produttivo, sia nel modo stesso della propria strutturazione interna, rivedendo radicalmente i modelli ottocenteschi della loro organizzazione. Anche lo Stato italiano, no-

<sup>3</sup> Mi permetto di rinviare per la documentazione di queste trasformazioni a G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1961-1993*, Bologna, il Mulino, 1996 e al più breve G. MELIS, *Burocrazia*, Bologna, il Mulino, 1998 (ma anche la seconda edizione accresciuta, 2015).

nostante le apparenze contrarie, cambiò pelle. Fu una “rottura”, che investì nel corso della guerra l’intera amministrazione: nascita di ministeri e uffici speciali dotati di specifiche missioni, immissione di tecnici, ingresso nell’apparato pubblico di uomini dell’industria, espansione dei modelli tecnocratici nati nell’ambito delle strutture militari ecc.

## 2. *Burocrazia, enti pubblici, corporazioni, Partito: i volti diversi delle amministrazioni fasciste*

Sopravvenne poi il fascismo. Nel periodo apertosi con l’andata al potere di Mussolini, almeno sino ai primi anni Trenta, tornò a dominare la “continuità”. Il fascismo fu, nel campo amministrativo, almeno inizialmente conservatore. La rottura determinata dalla guerra e dal turbolento dopoguerra fu in qualche modo assorbita. Mussolini – delegando a ciò il suo ministro Alberto De Stefani – riprese le linee della “semplificazione” organizzativa e dell’“epurazione” del personale (da intendersi, la parola, senza significati politici, come mera volontà di tagliare la spesa dello Stato). Per molti versi la “riforma De Stefani” del 1923 (che – va ricordato – scontentò le frange più radicali del fascismo) giocò le sue carte sulla continuità con la tradizione liberale-liberista del meno Stato possibile. Piacque infatti a Luigi Luzzatti e a Luigi Einaudi. La regia assoluta del sistema fu affidata alla Ragioneria generale dello Stato, potenziata adesso nelle sue funzioni e accresciuta di prestigio dal grado massimo conferito al suo titolare. Si disse apertamente che il fascismo avrebbe ripristinato la situazione dell’anteguerra, e in effetti le assunzioni di personale furono bloccate e si procedette alle “fusioni” tra vari ministeri minori creati durante il conflitto.

Rispetto a questa linea “continuista” fecero però eccezione tre fenomeni, che non possono trascurarsi. L’uno fu il proliferare, già negli anni Venti e molto di più nel decennio successivo, degli enti pubblici, e non solo di quelli economico-finanziari già sperimentati nella tarda età liberale, ma di quelli “politici”, assistenziali e previdenziali, ricreativi e di controllo sociale, sportivi. O dei tanti enti (furono una miriade) legati alle categorie economiche e ai loro nuovi “bisogni”. Il secondo fenomeno fu la creazione (tardiva e molto poco efficace, in verità) delle corporazioni. Il terzo l’avvento del Partito fascista e il suo “incistarsi” nelle istituzioni, con casi di fusione tra Stato e Partito, altri di delega al secondo di funzioni più propriamente statali.

Quanto al primo dei tre fenomeni (un discorso a sé meritano gli istituti economico-finanziari e industriali di Beneduce, che si differenziarono dagli altri per scopi, modelli organizzativi, indipendenza delle dirigenze) si registrò l'avvento di forme organizzative nuove, quasi sempre di modello privatistico anche se di estrazione pubblica; e il reclutamento di un personale, pubblico ma in genere regolato secondo il diritto privato, molto numeroso, assunto in genere senza concorsi, quasi sempre meglio retribuito, soprattutto fidelizzato al regime (una parte degli enti più vicini alla politica li gestì direttamente il Partito, esso stesso eretto a ente pubblico).

La creazione delle corporazioni (sebbene tardiva) produsse conseguenze assimilabili: nacque nei secondi anni Trenta una burocrazia corporativa di estrazione politica o sindacale-politica.

Il terzo fenomeno, la crescita smisurata del Partito e la sua penetrazione nello Stato, completò il quadro, creando un *monstrum* sino ad allora mai visto nella storia: il Partito nelle viscere dello Stato.

Nacquero così altre tre burocrazie, che andarono a disporsi accanto a quella ministeriale ereditata dal passato, spesso intrecciandosi con quel primo ceppo. La "continuità", dunque, che si celebrava all'interno dello Stato era poi in parte smentita dalla discontinuità che si registrava nelle corporazioni, nell'avvento del Partito-Stato e nella vasta aureola degli enti e istituti pubblici (per alcuni dei quali, tra i dilemmi della dottrina dell'epoca, fu coniata una nuova classificazione: quella di istituti parastatali).

### 3. *Il trionfo della continuità: l'epurazione fallita*

Dobbiamo a Claudio Pavone, uno dei migliori storici della generazione che visse e combatté la Resistenza, la formulazione del concetto storiografico di "continuità", in particolare in relazione alla transizione dal regime fascista alla democrazia repubblicana<sup>4</sup>. Pavone, nel deli-

<sup>4</sup> Ora C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995. Ma il saggio, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, pp. 70 sgg., era già apparso, suscitando un vivace dibattito, in E. PISCITELLI e ALTRI, *L'Italia 1945-48. Le origini della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 1974, pp. 139 sgg..

neare la sopravvivenza e anzi la centralità in regime democratico di alcune istituzioni attive nel periodo della dittatura (e nel registrare quella che un altro studioso, Massimo Severo Giannini, chiamava, con riferimento alle istituzioni locali, “la lentissima fondazione dello Stato repubblicano”)<sup>5</sup> dedicò molto spazio alla pubblica amministrazione, individuando una “zona grigia” che definì come “collaborazionismo passivo” rispetto alle sopravvivenze fasciste<sup>6</sup>.

Nel corso della fase storica che più tardi lo stesso Pavone avrebbe descritto come la “guerra civile”, la burocrazia di Stato era rimasta per alcuni anni senza bussola politica, in parte aderente alla Repubblica sociale italiana, in parte fedele al Re, in entrambi i casi sempre disponibile a comportamenti compromissori tra l’uno e l’altro fronte. In nulla o quasi aveva inciso come “rottura” la cosiddetta epurazione, quando leggi mal congegnate e male applicate da soggetti deboli e di scarsa volontà (*in primis* il Consiglio di Stato) avevano favorito il fallimento dell’intera azione innovatrice. Il pieno ritorno degli epurandi ai ruoli di vertice delle amministrazioni statali e di quelle dei grandi enti pubblici era quindi avvenuto nel segno, appunto, di una evidente continuità di uomini, di norme, di prassi amministrative, di culture.

Gli studi successivi sulla storia dell’amministrazione italiana hanno largamente confermato questa prima analisi di Pavone. Liberata Roma, il 4 giugno 1944, i ministeri avevano ripreso in effetti la propria attività come se nulla fosse avvenuto, accogliendo senza distinzione quanti nei due anni precedenti si erano piegati ai nazifascisti assieme a quanti avevano invece scelto altre vie: dall’impegno attivo nella resistenza armata (pochi, per la verità) alla clandestinità in attesa di tempi migliori, al ripiego su forme “legali” di disimpegno (quali ad esempio – e furono molti i casi – assenze per certificate malattie e altri *escamotages*).

<sup>5</sup> Il saggio di Giannini, del 1981, è ora in *Scritti, VII. 1977-1983*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 633 sgg..

<sup>6</sup> Riprendo qui, integrandole, alcune note già pubblicate in G. MELIS, *Percorsi di continuità: l’epurazione nei ministeri*, in N. GALLERANO (a cura), “La Resistenza tra storia e memoria. Atti del Convegno”, Milano, Istituto romano per la storia d’Italia dal fascismo alla Resistenza, Mursia, 1999, pp. 298 sgg.; G. MELIS, *La continuità dell’amministrazione*, in “La fondazione della Repubblica 1946-1996”, numero speciale di “Trimestre” a cura di P. IUSO e A. PEPE, 1999, p. 181 sgg.; G. MELIS, *Continuità e discontinuità: la transizione*, cit.



La continuità della burocrazia statale tra fascismo e repubblica è facilmente dimostrabile seguendo i percorsi biografici dell'alta dirigenza, facilmente documentabili attraverso i fascicoli personali: i nuovi venuti, essendo cresciuti nel periodo fascista, quando cioè avevano compiuto i loro studi e poi avevano vinto i loro primi concorsi, erano paradossalmente, per cultura e formazione, più fascisti dei vecchi colleghi, che erano giunti ai posti di vertice in età matura, dopo una formazione giovanile e un inizio di carriera pre-fascista.

In alcuni dei ministeri tutto ciò appare in maggiore evidenza: in quelli "economici" (Tesoro, Finanze, Industria, Commercio con l'estero, Lavoro, Lavori pubblici), in quello della Pubblica istruzione, in quelli (come certe amministrazioni ora fatte dipendere dalla Presidenza del consiglio) che avevano assorbito l'élite della stampa e propaganda e del famigerato Minculpop, il Ministero della cultura popolare. Meno appariscente ma non perciò inesistente è la "continuità" nei due grandi ministeri dell'Interno e degli Affari esteri.

Al Tesoro, ricreato come tale nel dopoguerra (il fascismo lo aveva unificato con le Finanze), nell'anno 1950 su 6 direttori generali in servizio, 3 avevano ricoperto ruoli di rilievo nel periodo pre-bellico o bellico; alle Finanze 5 direttori generali su 8 erano già al vertice nei primi anni Quaranta, durante la guerra. Tre di essi provenivano dall'Ispettorato generale delle Finanze, cioè da uno dei corpi "forti" della burocrazia contabile fascista.

Il caso più eclatante fu però sicuramente la ricollocazione in posti strategici dei nuovi ministeri economici di quella che era stata l'alta burocrazia delle Corporazioni, uno dei settori più politicizzati dell'intera amministrazione del fascismo. La "vecchia guardia" non solo rimase palesemente in servizio ma anzi occupò i vertici del nuovo Ministero del lavoro e di quello dell'Industria: 3 su 3 i direttori generali del Lavoro già in alte funzioni alle Corporazioni; 2 su 3 quelli dell'Industria. Ernesto Santoro, già direttore generale nel Ministero fascista nel decennio 1933-1943 (non era stato un decennio da poco), dopo la guerra fu direttore generale del Ministero dell'industria, preposto alla direzione generale delle Miniere (1948-49), poi nel 1950 fu nominato nel Consiglio di Stato e al tempo stesso entrò nel Consiglio superiore dei lavori pubblici e in diversi organi della pubblica amministrazione e in enti pubblici, come per esempio l'ANIC (di cui divenne anche amministratore delegato). Sarebbe stato il vice del ministro Taviani alla

Conferenza di Parigi sul Piano Schuman e infine il presidente del comitato OECE per le materie prime.

In genere gli uomini del vecchio Minculpop furono per così dire “riciclati”: e non ai margini, ma in posizioni di spicco, in particolare negli uffici della stessa Presidenza del consiglio. Qui, ad esempio furono reinserite tre personalità già preposte ad altrettanti punti chiave del sistema della propaganda e del controllo fascista: alla Direzione generale dello spettacolo, informazioni e proprietà intellettuale Nicola De Pirro; al Servizio delle informazioni Gaetano Napolitano; all’Ufficio della proprietà letteraria, artistica e scientifica Amedeo Tosti. Dei tre, De Pirro aveva alle spalle una carriera tutta fascista: era stato squadrista e sciarpa Littorio, responsabile della direzione generale per il teatro prima del “censore del fascismo”, il prefetto Leopoldo Zurlo<sup>7</sup>. Aveva, non si sa se esibendo queste “benemerienze”, ricevuto il delicato incarico nel settore dello spettacolo essendo entrato nelle grazie del giovane sottosegretario Giulio Andreotti<sup>8</sup>. Anche Gaetano Napolitano era un ex fascista piuttosto noto, già responsabile della divisione 4a della Direzione generale per il teatro del Minculpop. Vivace pubblicista, era un libero docente di diritto pubblico, autore anche di alcuni libri giuridici di argomento corporativo che avevano avuto sotto il regime una certa circolazione<sup>9</sup>. Lo si considerava legato a Bottai. Tosti infine era stato anch’egli un funzionario di punta del

<sup>7</sup> Su Zurlo cfr. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Censura teatrale e fascismo (1931-1944). La storia, l’archivio, l’inventario*, a cura di P. Ferrara, voll. 1 e 2, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2004. Di suo pugno resta L. ZURLO, *Memorie inutili. La censura teatrale nel ventennio*, Roma, Edizioni dell’Ateneo, 1952.

<sup>8</sup> De Pirro era stato nominato direttore generale per il teatro in seno al Ministero stampa e propaganda e poi lo era divenuto quando questo ministero aveva assunto la denominazione e le funzioni del Ministero della cultura popolare. Era dal 1937 membro della commissione per la riforma della legislazione sul diritto d’autore, era stato per due anni commissario governativo per la Discoteca di Stato e presidente del comitato permanente per il sabato teatrale (cfr. P. FERRARA, *Ministero della cultura popolare*, in “L’amministrazione centrale dall’Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti”, a cura di G. MELIS, *IV. Il Ministero della cultura popolare. Il Ministero delle poste e telegrafi*, a cura di P. FERRARA e M. GIANNETTO, Bologna, il Mulino, 1992, p. 135).

<sup>9</sup> P. FERRARA, *Ministero della cultura popolare*, in *L’amministrazione centrale dall’Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, a cura di G. MELIS, *IV. Il Ministero della cultura popolare. Il Ministero delle poste e telegrafi*, a cura di P. FERRARA e M. GIANNETTO, cit., pp. 97-98.

Minculpop: dapprima capo divisione della direzione generale per la stampa italiana, ispettore generale per la radiodiffusione, poi a capo della direzione generale per la propaganda nel 1941-42<sup>10</sup>.

Si comprende dunque l'amara constatazione di Vitaliano Brancati, in un libro-denuncia edito in quegli anni, circa il fatto che l'apparato censorio andreottiano (c'è nel libro un memorabile ritratto al vetriolo del giovane sottosegretario democristiano) fosse persino più arcigno di quello del regime<sup>11</sup>.

Con minore evidenza accadde qualcosa di simile ai Lavori pubblici: dei 7 direttori generali del 1950 solo 2 erano "nuovi"; al Commercio con l'estero confluì in blocco la burocrazia degli Scambi e valute (soppresso), a forte componente tecnica – è vero – ma tuttavia vicina alle politiche di finanziamento della guerra fascista: dei 6 direttori generali del 1950 ben 4 già figuravano nei posti chiave del vecchio Ministero fascista.

Si è detto della Pubblica istruzione, già Educazione nazionale. Qui tutte o quasi le direzioni generali del dopoguerra (7 su 8) erano state appannaggio della "covata Bottai", i giovani brillanti funzionari protetti dal ministro fascista. Nel 1953 il direttore generale agli Affari generali e al personale era Francesco Bubbico, già capo divisione alle Antichità e belle arti nel 1935; veniva dalla burocrazia d'anteguerra anche Gino Belardinelli, direttore generale dell'Ordine elementare (era stato ispettore superiore nella stessa amministrazione dal 1935); Giovanni Piazza, direttore dell'Istruzione media, classica, scientifica e magistrale, era stato durante il fascismo capo di divisione all'Educazione nazionale; Mario Pantaleo, direttore generale all'Istruzione tecnica era stato ispettore centrale, come Giuseppe Petrocchi, nel 1953 direttore generale dell'Istruzione superiore. Angelo Guglielmo D'Ossat, direttore generale agli Affari generali delle Antichità e belle arti, era stato ispettore nel Governatorato di Roma e Guido Arcamone, direttore generale delle Accademie e biblioteche, era stato capo di divisione, come Antonio Frajese, ex ispettore sotto Bottai, era adesso direttore generale degli scambi culturali e delle zone di confine.

<sup>10</sup> P. FERRARA, *Ministero cit., ad indicem*. Cfr. su tutti e tre (De Pirro, Napolitano, Tosti) V. ROGHI, *Il dibattito sul diritto d'autore e la proprietà intellettuale nell'Italia fascista*, in "Studi storici", 48, n. 1, gennaio-marzo 2007, pp. 203-240.

<sup>11</sup> V. BRANCATI, *Ritorno alla censura*, Bari, Laterza, 1952.

All'Interno e agli Affari esteri – si diceva – la “continuità” fu forse meno automatica, ma non dappertutto. Giovanna Tosatti, nel suo volume sul Ministero dell'interno<sup>12</sup>, ha documentato come ad esempio i dirigenti della Polizia di Stato, e specialmente i reduci della famigerata OVRA, non venissero quasi neppure sfiorati dal vento epuratore, sino al punto da accogliere personaggi gravemente compromessi con le persecuzioni fasciste. Il caso più clamoroso fu forse quello del generale Giuseppe Pièche, una sorta di “Fregoli” noto per la sua azione da capo della sezione controspionaggio del SIM (era all'epoca generale dei Carabinieri) e per la lunga collaborazione con l'OVRA, anche in Spagna (dove aveva svolto importanti missioni segrete a favore di Franco durante la guerra civile); salvo poi essere nominato inopinatamente prefetto nel 1948 per finire (forse come destinazione di copertura) direttore generale al servizio antincendi del Ministero. Avrebbe concluso la sua carriera senza mai essere disturbato da comandante generale dell'Arma dei Carabinieri<sup>13</sup>.

Al Ministero dell'interno comunque, come di consueto, i direttori generali del dopoguerra erano prefetti. Ciò garantiva la sostanziale continuità dell'apparato tra prima e dopo la guerra. Ma se si guarda con attenzione ai nomi, si dovrà notare come in genere i titolari di responsabilità fossero arrivati al grado di prefetto (percorrendo la canonica “scaletta” della prima e poi della seconda classe) in tempi brevi ma solo dopo la caduta del fascismo, e quindi non solo non avessero aderito alla Repubblica sociale ma risultassero relativamente vergini da compromissioni con il passato regime. Si guardi ad esempio l'organigramma del Viminale come risultava nel 1953, ultimo governo De Gasperi: agli Affari generali e del personale Francesco Tedeschi della SS. Annunziata, classe 1888, in carriera dal 1914, collocato a riposo dalla RSI nel 1944, alle spalle una lunga carriera di “gabinettista”; all'Amministrazione civile Corrado Catenacci, classe 1895, in carriera dal 1920 ma nominato prefetto di 2a classe solo dall'agosto 1944 (quindi subito dopo la liberazione di Roma), destinato a reggere la sua strategica direzione generale sino al 1955; alla Pubblica sicurezza Tom-

<sup>12</sup> G. TOSATTI, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2009 (in particolare pp. 285 sgg.).

<sup>13</sup> G. TOSATTI, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, cit., pp. 287-288.

maso Pavone, nato nel 1899, in carriera dal 1924, prefetto “regio” dal 1943; di Pièche, agli Antincendi, si è già detto, e costituiva nel gruppo l’unica eccezione di una compromissione imbarazzante; alla direzione generale dei Culti Cesare Cardamone (1888), prefetto dall’agosto 1943, nell’incarico dall’agosto 1944; all’Assistenza pubblica Ugo Severini, 1898, anch’egli prefetto di 2a classe nel 1943 e di 1a nel 1946, dal dicembre 1953 consigliere di Stato. L’*establishment* del Viminale aveva coperto tutti i punti chiave.

Quanto agli Affari esteri, qui durante la prima fase del fascismo aveva inizialmente dominato la vecchia guardia cresciuta nel periodo liberale (collaboratori scelti del potente segretario generale Salvatore Contarini): in genere provenienti dall’aristocrazia, con simpatie evidenti per la monarchia e talvolta insistite frequentazioni a Corte. Ma poi, specie a partire dalla permanenza al vertice della Consulta di Galeazzo Ciano e della sua cerchia, gli equilibri si erano in parte spostati, pur non rovesciandosi mai totalmente. Per certi versi, si potrebbe dire, la diplomazia prefascista aveva mantenuto le proprie posizioni di forza, sebbene piegandosi al volere del giovane genero di Mussolini. E il dopoguerra vide una sostanziale continuità di questa articolata e a suo modo complessa situazione. Spiccava (il dato è del 1953 ma può essere esteso) la forte personalità di Pasquale Simone Jannelli (agli Affari politici), mentre agli Affari economici De Gasperi (che deteneva nella sua persona anche la responsabilità della Farnesina) aveva posto Justo Giusti del Giardino, entrato in diplomazia nel 1933, un ruolo non secondario nella guerra di Spagna come console a San Sebastian, ma poi un rifiuto di aderire alla RSI con il rischio (scongiurato dalle pressioni della madre sul duce) di un periodo di internamento, quindi fattosi valere nel 1945 nel corso di una missione ufficiosa a Trieste, affidatagli personalmente da De Gasperi, poi ancora console a Parigi. Bartolomeo Migone era direttore generale delle Relazioni culturali; e Maurilio Coppini del personale dell’amministrazione interna. La diplomazia tradizionale, insomma, manteneva saldamente in mano il timone, per lo meno a giudicare dai nomi dei principali dirigenti<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> G. TOSATTI, *L’epurazione nella diplomazia*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI. Archivio storico-diplomatico, “*Amministrazione centrale e diplomazia italiana (1919-1943): fonti e problemi. Atti del Convegno Certosa di Pontignano (Siena), 26-27 aprile 1995*”, a cura di V. Pellegrini, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998, pp. 135 sgg..

Con minore intensità, ma l’eredità fascista si faceva sentire anche altrove. All’Agricoltura e foreste, ministro Fanfani, era direttore agli Affari generali un vecchio burocrate d’anteguerra, Adolfo Panfili (già sottoposto nel 1945 a giudizio di epurazione), mentre alla Produzione agricola era direttore generale Guido De Marzi, alla Bonifica e colonizzazione Domenico Bignardi, alla Pesca e caccia (un ufficio centrale) Gustavo Brunelli, alla Tutela dei prodotti agricoli il prestigioso Paolo Albertario, Giulio Sacchi dirigeva il corpo forestale dello Stato. Dei sei funzionari qui nominati Albertario, al quale ha dedicato pagine interessanti Simone Misiani, era un tecnico di riconosciuto valore. Era stato direttore generale all’Agricoltura nella RSI, ma aveva, secondo Misiani, utilizzato la sua posizione per tutelare i bisogni alimentari della popolazione contro gli stessi ammassi dei nazisti, collegandosi con la resistenza cui aveva anche personalmente partecipato<sup>15</sup>. Gustavo Brunelli, ittiologo molto noto durante il fascismo (gli erano state affidate ricerche specifiche sul patrimonio ittiologico dell’Africa orientale), era considerato un’autorità nel suo campo. Giulio Sacchi era vicino al ministro Fanfani, al cui fianco nel 1951 sarebbe stato tra i fondatori dell’Accademia italiana di scienze forestali.

Tralasciando i ministeri del Bilancio e delle Finanze, dove le cariche di vertice erano per lo più il portato di carriere interne “tecniche”, senza particolari “compromissioni” con la politica, vanno però segnalati alcuni altri casi: al Ministero di grazia e giustizia nel 1953 era direttore generale e capo del personale quello stesso magistrato Antonio Manca che – come documentato anche di recente da Guido Neppi Modona – aveva partecipato al collegio del Tribunale della razza (sarebbe poi stato giudice costituzionale, come del resto accadde al grande giurista Gaetano Azzariti che quello stesso Tribunale aveva presieduto)<sup>16</sup>. All’Industria e commercio il direttore agli Affari generali Carlo Urcioli proveniva dal Ministero delle corporazioni. Ai Lavori pubblici, Affari generali e del personale era direttore generale nel 1953 Guido Tinti,

<sup>15</sup> S. MISIANI, *La via dei “tecnici”. Dalla Rsi alla ricostruzione. Il caso di Paolo Albertario*, Milano, Franco Angeli, 1998.

<sup>16</sup> G. NEPPI MODONA, *La magistratura e le leggi antiebraiche del 1938*, in CSM-CNF, “Razza e (in)giustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi antiebraiche”, a cura di A. Meniconi e M. Pezzetti, Roma, Consiglio superiore della Magistratura, 2018, specialmente pp. 92-94.

già direttore generale col ministro Romano nell'amministrazione della RSI, dove anzi aveva sostituito un suo predecessore allontanatosi dal servizio e dandosi in pratica alla latitanza.

Un'ultima notazione è necessaria: nelle magistrature e nei grandi enti pubblici economici l'epurazione quasi non penetrò. Ciò dipese probabilmente dalla forza intrinseca che questi grandi corpi poterono far valere a proprio scudo. Del resto accadde la stessa cosa nella magistratura. Sospesi nell'ottobre e poi altri nel dicembre 1944 "per aver collaborato al trasferimento al nord dell'intero patrimonio dell'Istituto", i dirigenti IRI – tra i quali Menichella, Cenzato, Saraceno, Paronetto e altri – furono tutti "archiviati", nonostante le pressioni del commissario aggiunto all'epurazione Grieco<sup>17</sup>.

#### 4. *Costituzione e amministrazione, continuità burocratica e nuovi modelli organizzativi*

In questa trama di ininterrotta "continuità" era intanto intervenuta la "rottura" più formidabile che si potesse concepire: l'avvento della Costituzione. Si venne così a creare, sin dai primi anni dopo l'approvazione della carta costituzionale, una sorta di dualismo insieme istituzionale, politico e culturale. Da una parte iniziava la lunga marcia per l'attuazione della Costituzione; dall'altra persistevano corpi e ceti politico-amministrativi renitenti all'accettazione dello spirito nuovo rappresentato dalla carta costituzionale del 1948.

Fu in questo regime di dualismo che si registrarono due eventi rilevanti: nel 1950 la creazione della Cassa per il Mezzogiorno e nel 1953 quella dell'Ente nazionale idrocarburi.

I due grandi enti pubblici del dopoguerra proseguivano in un certo senso la politica delle "amministrazioni parallele" (così erano state chiamate) inaugurata da Nitti-Beneduce ne 1912 con l'INA, proseguita con gli enti-Beneduce dell'immediato primo dopoguerra (CREDIOP, ICIPU, Istituto per il credito navale), poi rilanciata sotto la stessa egida di Beneduce per fronteggiare la grande crisi economica degli anni Trenta (con l'IMI, 1931, ma specialmente con l'IRI, 1933, dal 1937 ente permanente). Tut-

<sup>17</sup> ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, Alto Commissariato Sanzioni contro il fascismo, III, 13, 1, Ministero delle Finanze.

tavia per certi aspetti se ne differenziavano. La Cassa (come dimostrano ormai indubitabilmente gli studi di Amedeo Lepore e della sua équipe) ebbe sì una nascita “italiana” (la SVIMEZ, specialmente, e poi il gruppo dei dossettiani e la visione nuova di un socialista moderno come Rodolfo Morandi) ma un “motore” oltreoceano, nelle *élites* bancarie raccolte attorno alla Banca mondiale di R. Eugene Black. Concepita come un ente di finanziamento delle opere pubbliche e del risanamento agricolo del Sud, finì per esercitare, anche grazie alle imperfezioni dell’ordinamento che ne fissava i rapporti col governo, una sua precisa azione di guida, di orientamento e persino di intervento diretto nelle politiche economiche dell’intervento straordinario. Per poi passare, dopo il 1957, a un ruolo ancora più attivo nel progetto dell’industrializzazione del Sud. L’ENI, specie sin quando poté avvalersi della guida sicura e preveggenente del suo fondatore Enrico Mattei, rappresentò il volano della politica della ricerca delle fonti energetiche, in Italia e soprattutto all’estero, finendo per assumere anch’esso, assai più della stessa Cassa, un ruolo autonomo e persino prevaricante la stessa politica governativa.

Ai due enti appena nominati si dovrebbe poi aggiungere l’attività decisiva dell’IRI nella politica delle infrastrutture industriali che accompagnò la ricostruzione del Paese e quella degli altri enti di finanziamento messi in moto dal cosiddetto “miracolo economico”.

Il personale della Cassa era assunto senza concorso, sulla base di domande (spesso provenienti anche da funzionari di grado alto dei ministeri) selezionate dal gruppo dirigente; gli stipendi erano più alti di quelli – all’epoca risicati – degli impiegati di Stato; i *benefit* per il personale notevoli; i contratti a tempo limitato. Non era difficile, scorrendo gli organigrammi interni, individuare la provenienza e la simpatia politica che legava i funzionari ai membri del consiglio di amministrazione, rigorosamente suddiviso secondo logica spartitoria dai partiti di governo. In ogni caso – se si studia da vicino l’apparato amministrativo dell’ente – non sarà difficile coglierne le distanze da quello dello Stato: non direzioni generali e piramidi gerarchiche ma “servizi”, “uffici”, “reparti”, “ispettorati”; flessibilità nei rapporti tra dirigenti; centralità della presidenza e del suo piccolo apparato. Il reclutamento, avviato nell’agosto 1950, privilegiava personalità anche di sicura reputazione, tecnici provetti, ma in genere di area politica democristiana o tutt’al più appartenenti alle cerchie politiche dei consiglieri della Cassa, essi stessi espressi dai partiti di governo.



All'ENI il personale era scelto direttamente dal presidente e dal suo staff; la selezione – in ogni settore – si ispirava palesemente a criteri meritocratici e privilegiava chiavi assai differenti da quelle adottate nell'analoga scelta del personale dello Stato tramite concorsi; gli stipendi erano anche in questo caso più alti e i *benefit* numerosi; i contratti anche qui a tempo limitato. Molto interessante l'articolazione interna, ispirata – come ha dimostrato anni fa in un utilissimo libro Marcello Colitti<sup>18</sup> – a quella delle grandi *companies* straniere con le quali l'ENI era in pratica in concorrenza diretta.

Emergeva così un modello del tutto diverso da quello statale. Mentre una parte del settore degli enti cedeva all'imitazione dello Stato (accadeva in quegli anni all'INPS, già ampiamente burocrattizzato negli ultimi anni del fascismo), i due enti del dopoguerra rappresentavano una possibile alternativa. Più che sulla linea della “continuità” si collocavano dunque su quella della “rottura”.

Il modello amministrativo per ministeri, quello basato sulla “continuità” cavouriana (ma ne abbiamo visto le eccezioni nel tempo), resistette ai vari tentativi messi in atto nel dopoguerra per modificarne i connotati. Tra i pochi e rari tentativi va citata la molto nota iniziativa in Assemblea costituente del deputato Barbàra, ispirata da Massimo Severo Giannini, di introdurre forme latamente “dipartimentali” in luogo della scala gerarchica rigida fissata nella legge. Tentativo che la commissione Forti non prese praticamente in esame. Più tardi si possono citare le proposte elaborate dall'Ufficio per la riforma burocratica in vista della riforma dello stato giuridico (il “grado funzionale” come superamento della successione formale e rigida dei gradi, una sorta di carriera che tenesse conto delle funzioni); anch'esse respinte. Il nuovo testo unico del pubblico impiego del 1957, il primo della Repubblica (sino ad allora si era utilizzata la vecchia legge De Stefani parzialmente emendata), ribadì struttura e principi ordinamentali della tradizione precedente. I modelli esterni (Cassa, ENI, enti pubblici economici in genere, in particolare l'IRI) vivevano di vita propria ma senza influenzare gli schemi organizzativi dei ministeri che li avevano generati. Talvolta, come accadde all'INPS, la suggestione dell'impiego di Stato agì

<sup>18</sup> M. COLITTI, *Energia e sviluppo in Italia. La vicenda di Enrico Mattei*, Bari, De Donato, 1979.

anzi (lo notò ancora una volta Massimo Severo Giannini) come un polo attrattivo, determinando fenomeni di burocratizzazione di quel personale, attratto dai vantaggi della dipendenza statale.

Neppure la stagione, per altri versi densa di innovazione, della programmazione (il primo centro-sinistra) produsse modifiche decisive (e durature) sul piano dell'organizzazione interna: come se fosse influente – ai fini del conseguimento dei suoi obiettivi – riformare la struttura portante dell'amministrazione. Eppure nelle stanze del Ministero del bilancio e della programmazione, prima nel periodo che vide come ministro Ugo La Malfa, poi in quello del ministro Antonio Giolitti, quindi – in misura decrescente – durante la guida di Pieraccini, accadde qualcosa che se proprio non fu una “rottura” certo molto le assomigliò. Si condensarono cioè in quella sede intelligenze diverse ma complementari, generalmente giovani, nutrite di studi compiuti anche all'estero, selezionate e messe insieme sul modello del *brain trust* kennedyano, per lo più estranee all'amministrazione, utilizzando forme di collaborazione a tempo che mobilitarono esperti, studiosi (economisti e giuristi), specialisti dell'intervento pubblico. Ciò, come testimoniano le memorie di coloro che furono protagonisti dell'esperimento, ebbe un effetto dirompente: pose sia pure per un solo momento al margine la burocrazia tradizionale, creando per brevi periodi come due amministrazioni, speculari e concorrenti tra loro: quella stabile, più burocratica, e di contro il suo virtuoso duplicato, portatore di una cultura alternativa.

Ma la reazione della cultura “ministerialista” non si fece attendere e non fu priva di consistenti appoggi nella sfera politica. In questa vera e propria guerra di posizione a difesa del vecchio si distinse la Ragioneria generale, apertamente sostenuta dal ministro del Tesoro dell'epoca Emilio Colombo, timorosa di perdere la sua leadership di fatto sull'amministrazione centrale; e vi ebbero parte rilevante le “gelosie” di altri ministeri che l'irresistibile ascesa del Bilancio sembrava mettere ai margini. La crisi dell'estate 1964, col veto esplicitamente posto dalla destra DC e specificamente dal Presidente della Repubblica Antonio Segni, alla permanenza del ministro Antonio Giolitti al Bilancio e programmazione fecero il resto.

Dopo di allora, nel mondo dell'amministrazione regnò indisturbata, almeno per qualche tempo, la “continuità” col passato.

Salvo due episodi successivi che l'avrebbero potuta rimettere in di-

scussione: nel 1972 la nuova legge che creò la dirigenza, immaginata dai suoi primi promotori come una svolta dell'alta amministrazione all'insegna della responsabilizzazione e come l'importazione in Italia del modello francese dell'ENA (era intanto nata negli anni Sessanta tra Roma e Caserta la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sebbene con ricadute modeste sulla formazione del personale); e più o meno negli stessi anni – secondo episodio – la creazione e la messa in corso delle Regioni a statuto ordinario. L'uno e l'altro evento avrebbero potuto/dovuto modificare radicalmente l'intero funzionamento degli apparati centrali, il primo conferendo a una nuova élite dello Stato il loro controllo, il secondo spostando funzioni dal centro alla periferia del sistema, in modo da “liberare” lo Stato e conferirgli un ruolo di guida e coordinamento del sistema delle autonomie. Nulla di tutto ciò si realizzò effettivamente, però: la riforma del 1972 approdò in via di fatto a una patologica estensione del concetto stesso di dirigenza, applicato a una porzione molto vasta della burocrazia esistente (scattò una sorta di parola d'ordine “tutti dirigenti”), consentendo una *escalation* nella quale molta parte ebbero le protezioni della politica a corpose sezioni dell'impiego pubblico (la piramide burocratica originaria, se possibile, ne fu ancor più marcatamente deformata); mentre la riforma regionalista dello Stato, che i primi statuti regionali avevano in parte disegnato come una radicale innovazione dei modelli organizzativi esistenti, un'occasione storica per mettere da parte almeno lì il vecchio schema ministerialista, si risolse nella riproposizione, anche nelle Regioni così come era del resto avvenuti in quelle già esistenti a statuto speciale, dei vecchi tipi di rapporto, mentre in nulla o quasi si alleggerivano frattanto le funzioni dello Stato (gelosamente difese dalla burocrazia centrale e talvolta malamente spartite con quelle regionali: un punto, questo, sul quale la riforma del titolo V della Costituzione, vent'anni dopo, avrebbe ulteriormente aggravato il problema).

Nel 1979-80 un ulteriore momento di “rottura” avrebbe potuto essere rappresentato dalla originalissima proposta avanzata da Massimo Severo Giannini ministro per poco più di un anno della Funzione pubblica, ma il sopravvento della logica politica miope dell'epoca ne impedì, nonché la realizzazione, persino l'avvio. Così come non poté spingersi oltre un utilissimo inventario dei problemi e il suggerimento dei rimedi la breve, intensa ma troppo breve stagione di Sabino Cassese alla funzione pubblica nel 1993-94 durante il governo Ciampi.

Era intanto intervenuta una “rottura” sostanziale (sebbene, come sempre nel caso italiano, temperata dalle modalità parzialmente compromissorie della sua applicazione): quella della contrattualizzazione (piuttosto che “privatizzazione”, come viene spesso chiamata) del pubblico impiego. Sebbene la riforma fosse criticata, specialmente dai giuristologi, per le sue molte contraddizioni (la legge, decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 e successivi decreti legislativi correttivi, nonché la legge finanziaria del 24 dicembre 1993, n. 537, che ne integrò la disciplina, lasciava in effetti sussistere molte aree nelle quali permanevano tracce dell’antico stato giuridico dei dipendenti), non c’è dubbio che segnasse uno spartiacque. Gli anni successivi tuttavia ne avrebbero messo in evidenza i punti deboli: il primo era, specie con riferimento alle autonomie locali, la distinzione tra la funzione di indirizzo e di controllo, attribuita alla politica, e quella di gestione, delegata in autonomia all’amministrazione; il secondo, come si dirà destinato però ad essere oggetto di un intervento già qualche anno dopo, era la disciplina della dirigenza. Se si doveva realizzare l’autonomia di gestione, sarebbe occorsa un’ampia garanzia dell’autonomia dei dirigenti chiamati a realizzarla.

Alla riforma del 1993, dopo la breve stagione di Sabino Cassese a Palazzo Vidoni (che valse – come si è accennato – a correggere alcuni dei punti critici del primo provvedimento), seguì l’intensa stagione che va sotto il nome di “riforme Bassanini”. Fu questa l’ultima significativa “rottura” nella storia recente dell’amministrazione, giacché dopo di essa si susseguirono ministri deboli (spesso personalmente deboli dentro le rispettive compagini di governo, talvolta deboli anche per la loro palese estraneità al mondo delle amministrazioni) e tentativi effimeri di riforme minori, tutte destinate a restare senza effetto. Se si scorre anche solo la sequenza delle norme ci si rende facilmente conto che nessuno di quei tentativi ebbe la coerenza e la lucidità dei fini che aveva invece mosso le riforme Bassanini. Le quali, a loro volta, molto avevano ripreso, pure aggiornando, del lascito del riformismo amministrativo post-anni Sessanta, specie di quello rappresentato dalla proposta Giannini del 1979-80.

“Rottura”, dunque: contenuta nelle tre leggi poi dette rispettivamente “Bassanini-uno”, n. 59/1997; “Bassanini-due”, n. 94/1997; e “Bassanini-tre”, n. 127/1997. Dalle quali derivò una cascata di decreti delegati su un ampio arco di materie.

Fu un intervento abbastanza organico però, esteso, sorretto da una sua “filosofia”. Si può sintetizzare questa “filosofia” nei concetti di “semplificazione”, di “innovazione”, di “riarticolazione organizzativa”. La premessa costituita dalla contrattualizzazione del 1993, inoltre, induceva a completare l’opera allora accennata, sottraendo la dirigenza apicale al regime di statuto pubblico nel quale era stata mantenuta (era questa una antica raccomandazione di Giannini, che fu invece dimenticata), per ricomprenderla nel nuovo regime contrattuale: con l’effetto di renderla più flessibile agli indirizzi del vertice politico.

Occorre qui dire, sia pure senza potercisi soffermare, che la “rottura” degli anni Novanta aveva per sfondo più generale quanto avveniva frat-tanto (sia pure con soluzioni diverse) negli altri Paesi europei. Spirava sull’Europa un forte vento liberista, contrario alle statalizzazioni e di conseguenza alle burocrazie di Stato. Le stesse “parole d’ordine” italiane, declinate in modo magari differente, risuonavano anche negli altri Paesi. Ciò costituiva l’*humus* nel quale maturavano le trasformazioni italiane.

##### 5. *Continuità e rottura: due facce della stessa medaglia?*

Ma, appunto, furono quelle italiane davvero trasformazioni?

Qui occorre inserire quasi come una parentesi una notazione problematica circa la radicalità, nella storia d’Italia, delle “rotture” (e forse anche una, parallela, sulla reale valenza assoluta delle “continuità”). L’amministrazione italiana, come il giunco nella celebre metafora ma-oiista, chinò il capo alle nuove leggi emanate dal potere politico e attese, eduardianamente, che passasse la nottata. Ma al tempo stesso preservava le sue molte “continuità”. La contrattualizzazione non fece affatto scomparire il profondo dislivello (di produttività, innanzitutto, ma anche di “cultura”) che caratterizzava l’apparato pubblico italiano; le leggi di semplificazione furono applicate, sì, ma – avrebbe detto Manzoni – *con juicio*; l’estrazione culturale e persino geografica dell’alta dirigenza non mutò (giuristi meridionali, poco spazio alle professionalità tecniche, attività degli uffici volta all’interpretazione della norma e tutt’al più al controllo, ma senza più quella capacità di agire nel concreto delle funzioni operative che era stato un vanto della prima burocrazia ottocentesca). Vista a distanza, con l’occhio dello storico abituato

a guardare la foresta e non solo l'albero, anche la "grande riforma" degli anni Novanta fu una "rottura", sì, ma contraddittoria: a metà riasorbita dalle tante "continuità".

Dopo di allora, comunque, finita la stagione degli entusiasmi e delle speranze, la storia amministrativa scorre placidamente per oltre vent'anni come un fiume tranquillo, indirizzato verso chissà quale foce. Nessuna analisi o proposta generale (che magari riprendesse le tante del passato e le aggiornasse) è stata più prodotta in sede pubblica, specie nei governi succedutisi da allora, qualunque partito ne facesse parte; né – a dire la verità – si sono letti, al di là delle formule di rito, progetti complessivi di rilancio. Eppure l'integrazione europea negli ultimi vent'anni è andata avanti, comportando nuovi e urgenti problemi di aggiornamento delle prassi operative; eppure la rivoluzione tecnologica, coi suoi ritmi impetuosi, si è affacciata anche sulle scrivanie dei ministeri; eppure l'idea che gli schemi gerarchico-piramidali siano residui del passato e che si debba oggi pensare e agire tenendo conto delle grandi reti nelle quali siamo immersi, si è fatta strada nella società e persino nell'opinione pubblica meno informata. Chi scriverà la storia amministrativa degli ultimi vent'anni, tuttavia, dovrà prendere atto della prevalenza delle "continuità" sulle "rotture". Una lunga stagnazione che costituisce anche un segnale allarmante della crisi storica che sta attraversando il Paese.

**Abstract** - "Continuity" and "break", are the key words of the Italian administration, the former generally prevailing over the latter. But in more than 150 years, despite the continuity, there have been numerous breaks. The model of the Cavour Law (1853) was immediately fragmented by the creation of special offices, new functions and collateral services. The reduced number of employees grew considerably over time. Technical knowledge sometimes accompanied the dominant bureaucratic culture. The "war" administrations were born; then, with fascism, the parastate,

the corporations, the bureaucracy of the Party grew. The main characteristics of the public administration were the following: continuity of men in the passage from the regime to democracy, but also breaks, such as those of the Cassa per il Mezzogiorno and the Ente nazionale idrocarburi (ENI); innovations of the centre-left (rupture) against tradition (continuity); the subsequent attempts at reform against the resistance of the apparatus. Does continuity win? However, Europe, digitalization and structural transformations of the States act as new breaks.