



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN
ITALIA DALL'UNITA' A OGGI**

**PUBLIC ADMINISTRATION IN ITALY FROM
UNIFICATION TO NOWADAYS**

Relatore: Chiar.mo
Prof. Augusto Ciuffetti

Rapporto Finale di:
Filippo Morresi

Anno Accademico 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE	1
1. DALL'UNITA' ALLA FINE DELLA PRIMA GUERRA MONDIALE	3
1.1 Alle origini del sistema amministrativo italiano (1861-1876)	3
1.2 L'avvento della Sinistra liberale e l'età crispina (1877-1900)	7
1.3 L'età giolittiana (1900-1914)	11
1.4 Guerra e dopoguerra	17
2. IL PERIODO FASCISTA	21
2.1 La riforma De Stefani e il governo della burocrazia	21
2.2 Il rapporto centro-periferia	25
2.3 L'amministrazione per enti	29
3. L'ITALIA REPUBBLICANA	33
3.1 Il dopoguerra	33
3.2 Gli anni Sessanta e Settanta	37
3.3 La stagione delle riforme	43
3.4 Mutamenti senza riforme	51
CONCLUSIONE	55
BIBLIOGRAFIA	57

INTRODUZIONE

La storia della pubblica amministrazione in Italia, dall'Unità fino ad oggi, è un tema importante per comprendere il funzionamento dello Stato e le dinamiche tra istituzioni e cittadini. L'analisi di questo percorso storico consente non solo di evidenziare le trasformazioni strutturali e funzionali della burocrazia italiana, ma permette anche di sottolineare il ruolo cruciale che la crescita e l'espansione dell'amministrazione hanno giocato nello sviluppo e nel consolidamento dello Stato italiano.

La scelta di trattare questo argomento nasce dalla volontà di approfondire un tema cruciale per la storia del Paese. Sebbene spesso trascurata rispetto agli eventi politici o militari di grande rilievo, la pubblica amministrazione ha avuto un compito determinante nel modellare le dinamiche interne italiane. L'obiettivo è superare quel pregiudizio abbastanza diffuso che vorrebbe l'amministrazione sempre uguale a sé stessa, governata da un eterno immobilismo. In realtà non è così, nell'amministrazione agiscono fattori nascosti di dinamismo frequentemente trascurati: la ripetuta modificazione del suo disegno organizzativo, la costante creazione o soppressione di uffici e apparati e l'analoga continua redistribuzione delle funzioni ad essi affidate, l'influenza esercitata da coloro che dirigono tali organi¹.

L'articolazione di questa tesi segue un ordine cronologico, partendo dall'Unità d'Italia per arrivare fino all'età contemporanea.

Nel primo capitolo, si analizza la nascita del sistema amministrativo italiano, dal 1861 fino alla fine della Prima Guerra Mondiale. Questa sezione affronta le origini del modello burocratico, passando per l'avvento della Sinistra liberale e l'età crispina, fino ad arrivare all'età giolittiana, un periodo di sviluppo e

¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 10.

modernizzazioni pur senza grandi riforme strutturali, per poi concludersi con le trasformazioni dettate dal conflitto mondiale e dal dopoguerra.

Il secondo capitolo esamina il periodo fascista, un'epoca che ha segnato nel profondo la pubblica amministrazione italiana. Nel primo paragrafo si affronta la riforma De Stefani, che ha rappresentato un esperimento di razionalizzazione e centralizzazione della burocrazia, e il tentativo di fascistizzazione dell'amministrazione e dei suoi dipendenti. Poi si tratta il rapporto tra centro e periferia, e la creazione e la diffusione delle prime "amministrazioni parallele", un tratto distintivo del governo Mussolini.

Il terzo capitolo, infine, si concentra sull'Italia repubblicana, sottolineando il sostanziale immobilismo dell'amministrazione statale nel dopoguerra, al contrario invece del parastato, il quale vive un nuovo processo di "entificazione". Vengono esaminati gli sviluppi e i cambiamenti degli anni Sessanta e Settanta, un periodo in cui, tra l'altro, nascono le Regioni, e la successiva stagione delle riforme amministrative che ha caratterizzato l'Italia alla fine del XX secolo. Il capitolo si conclude con un'analisi degli anni Duemila, contraddistinti da mutamenti verificatisi senza particolari riforme.

1. DALL'UNITA' ALLA FINE DELLA PRIMA GUERRA MONDIALE

1.1 Alle origini del sistema amministrativo italiano (1861-1876)

La storia dell'amministrazione italiana inizia con l'estensione della legge Cavour del 1853 al neonato Regno d'Italia. La legge 23 marzo 1853, n. 1483, "riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale", si fondò su due principi cardine: la completa responsabilità dei ministri (art. 1, c.1) e l'uniformità amministrativa (art. 2). Al di sotto del ministro, l'apparato burocratico fu organizzato per "titoli" e gradi", ognuno dei quali posto in posizione di subordinazione rispetto a quello immediatamente superiore, secondo un modello gerarchico-piramidale: segretario generale, direttore generale, direttore capo di divisione, capo di sezione, segretario di 1° e 2° classe, applicato di 1°, 2°, 3°, e 4° classe. Al vertice, il segretario generale doveva garantire che le direttive politiche del ministero venissero trasmesse senza interruzioni attraverso tutti i livelli dell'amministrazione, fino a raggiungere i gradi più bassi. Il direttore generale era responsabile della gestione di più servizi, esercitando la sua competenza su un insieme di materie omogenee. Il capo di divisione sovrintendeva a un complesso di uffici. Infine, in ogni cellula-base, un capo ufficio vigilava sull'esecuzione delle funzioni parziali assegnate alla sua competenza¹. Nei primi anni dopo l'unificazione, vi erano 9 ministeri: il ministero dell'Interno, il ministero degli Esteri, il ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, il ministero dei Lavori Pubblici, il ministero delle Finanze, il ministero della Pubblica Istruzione, il ministero della Guerra, il ministero della Marina e il ministero della Grazia e Giustizia.

¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 26-27.

L'accesso all'impiego era previsto attraverso una sorta di tirocinio pratico, rappresentato dalla figura precaria del volontario². Dopo almeno due anni, il volontario doveva sostenere un esame di idoneità per poter accedere al posto di applicato di 4ª classe. Successivamente, il nuovo impiegato avrebbe avuto la possibilità di avanzare nella scala gerarchica tramite un meccanismo misto di avanzamenti tra le classi interne ai gradi basato sull'anzianità e di promozioni da un grado all'altro fondato sul merito.

Nell'amministrazione, la figura emblematica era quella del Travet ("Travicello"), l'impiegato ministeriale umile e mediocre, scrupoloso nell'eseguire le direttive e carico di lavoro, ma mal retribuito. Le mansioni principali dell'impiegato includevano copiare, protocollare e archiviare documenti. Doveva sottostare a un rigido sistema di controllo che influiva sia sull'operato lavorativo sia sulla vita privata, esigendo una condotta morale impeccabile e la tutela dello status sociale³. Una caratteristica comune alla maggior parte della prima burocrazia ministeriale degli anni sessanta era l'origine settentrionale, in particolare piemontese. Questa peculiarità fu definita "piemontesizzazione" e fu rapidamente criticata, ma derivò da condizioni oggettive: la limitata dimensione della classe dirigente nazionale, la localizzazione dei ministeri nelle regioni settentrionali e le differenze tra la tradizione sabauda e quella degli altri Stati preunitari⁴. Uno studio pubblicato da Francesco Saverio Nitti nel 1900 esaminò le pensioni erogate nel 1897-98 (relative al personale in servizio negli anni 1860-75) confrontandole con quelle del 1874 (percepiti dai funzionari in servizio nel periodo preunitario). Dall'analisi emerse una diminuzione del numero delle pensioni nell'Italia meridionale dopo l'unificazione del Paese: solo il 28,7% del totale nel Mezzogiorno, dove risiedeva

² Art. 18 Regolamento 23 ottobre 1853, n.1611.

³ S. Cassese, *L'amministrazione centrale*, Utet, Torino, 1984, pag. 321-322.

⁴ G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci, Roma, 2014, pag.76.

il 37,9% della popolazione del Regno, rispetto al 42,1% dell'Italia settentrionale, che ospitava il 36,8% della popolazione residente⁵.

La legge comunale e provinciale del 1865⁶ suddivise il regno in una serie di livelli amministrativi (province, circondari, mandamenti e comuni) che dal centro si estendevano fino a coprire l'intera realtà periferica. La provincia si articolava in due organi principali: il consiglio provinciale, che era elettivo e il cui numero di consiglieri variava in base alle dimensioni della provincia, e la deputazione provinciale, composta dal prefetto, che la convocava e presiedeva, e da membri eletti a maggioranza assoluta di voti dal consiglio provinciale. In ogni comune, senza distinzione di latitudine, popolazione o dimensione territoriale, furono obbligatoriamente previsti un consiglio comunale elettivo, la cui dimensione variava in base alla popolazione, una giunta municipale, un segretario comunale (stipendiato e dipendente dal comune) e un ufficio comunale. Il sindaco non era elettivo, veniva nominato per regio decreto tra i consiglieri comunali, in pratica scelto dal ministero dell'Interno su suggerimento del prefetto. La legge lo definiva "capo dell'amministrazione comunale e ufficiale del governo", rendendolo rappresentante della comunità locale da un lato e anello terminale del potere centrale dall'altro. Il sindaco era in sostanza un "funzionario", incaricato dallo Stato di svolgere determinati compiti.

Nel sistema delle autonomie locali, il ruolo del prefetto era fondamentale. Rappresentava "il potere esecutivo", provvedeva all'applicazione delle leggi, vigilava sull'andamento delle pubbliche amministrazioni e sovrintendeva alla pubblica sicurezza. Dipendeva dal ministero dell'Interno e ne eseguiva le istruzioni. Come presidente della Deputazione provinciale, esercitava poteri di amministrazione attiva in tutta la provincia. Controllava l'attività dei comuni, valutando la legittimità o l'opportunità degli atti amministrativi. Aveva la facoltà di

⁵ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag.40.

⁶ L. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A.

nominare i sindaci, approvare le liste elettorali, sciogliere un Consiglio comunale e inviare un Regio commissario⁷. Secondo Cassese, il prefetto “non è solo strumento di centralizzazione, ma è la vera chiave di volta dell’apparato”, in quanto funzionario politico-amministrativo, “dotato di potere superiore”, posto all’intersezione tra centro e periferia e tra ente locale e amministrazione dello Stato⁸.

In questo periodo, la legge di contabilità del 1869⁹ rivestì un’importanza considerevole. La legge, presentata dal ministro delle Finanze Luigi Cambray-Digny, prevedeva la creazione delle intendenze di finanza nelle aree periferiche e, a livello centrale, l’istituzione della Ragioneria generale dello Stato insieme alle ragionerie centrali nei vari ministeri. La legge, immediatamente criticata, veniva applicata dal ministro Sella, il quale introdusse, nella forma del regio decreto, tre provvedimenti significativi riguardanti gli assetti organizzativi: il primo provvedimento istituì la qualifica di ragioniere generale, assegnando a questa figura “il grado e stipendio di Direttore generale”¹⁰; con il secondo¹¹, Sella determinò l’organico, stabilendo che l’ufficio della Ragioneria generale fosse “parte integrate” del ministero delle Finanze; il terzo decreto costituì le Ragionerie centrali presso ministeri e amministrazioni¹².

Nei primi due decenni dopo l’unificazione, l’amministrazione si sostanzialmente nella trasmissione di pratiche tra uffici, che include protocolli, verifiche, visti, firme e archiviazione. Allo stesso tempo, veniva definito un corpus di regole, composto da decreti, circolari e ordini di servizio, per potenziare gli automatismi dell’attività burocratica. Le dimensioni dell’amministrazione erano

⁷ G. Astuto, *op. cit.*, pag.84.

⁸ S. Cassese, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1983, n. 4, pag. 1451-2.

⁹ L. 22 aprile 1869, n. 5026.

¹⁰ Art. 1 del Rd 17 febbraio 1870, n. 5513.

¹¹ Rd. 31 marzo 1870, n. 5621.

¹² Rd. 8 ottobre 1870, n. 5927.

limitate e le funzioni ancora ridotte, riflettendo il modello di uno Stato “leggero”. Prevalsa un complesso di regole interne non completamente codificate, il che portò spesso al ricorso alla discrezionalità dei capi degli uffici. Infine, Il rapporto tra politica e amministrazione si manifestava attraverso la cosiddetta “osmosi” tra il personale politico e i vertici burocratici¹³.

1.2 L’avvento della Sinistra liberale e l’età crispina (1877-1900)

Conclusa l’epoca della Destra, caratterizzata da una rigorosa limitazione della spesa con l’obiettivo del pareggio di bilancio (raggiunto nel 1876), i governi della Sinistra inaugurarono una politica di aumento della spesa per la pubblica amministrazione. Nei primi anni Ottanta si manifestarono i primi segnali di questo cambiamento: in termini percentuali rispetto al reddito nazionale lordo, la spesa salì dal 12,51% del 1862 al 14,41% del 1882¹⁴.

Dopo il 1876, una “questione degli impiegati” iniziò a emergere nell’agenda della politica italiana. Di particolare rilievo fu la legge del 7 luglio 1876¹⁵, sul miglioramento della condizione degli impiegati, obbligando il governo a presentare gli organici di tutti i ministeri e a sottoporre all’approvazione della legge generale del bilancio gli stanziamenti necessari per equiparare e migliorare gli stipendi inferiori a 3.500 lire. Alla fine dell’anno, i nove organici ministeriali furono presentati al Parlamento: molti impiegati beneficiarono di sensibili miglioramenti grazie alla nuova legge, sebbene questi non fossero distribuiti uniformemente, lasciando irrisolte vecchie e nuove incongruenze. Pertanto, nell’aprile del 1878, fu istituita una speciale commissione con il mandato specifico di predisporre un assetto definitivo. I lavori della commissione, conclusi nel 1880, portarono alla

¹³ C. Silvestro e S. Bono, *Lineamenti di storia dell’amministrazione italiana*, in “Diritto.it”, 2001, pag. 1.

¹⁴ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 102.

¹⁵ L. 7 luglio 1876, n. 3212.

legge del 24 dicembre¹⁶ dello stesso anno, dalla quale derivarono gli organici in vigore dal 1° luglio 1882, destinati a rappresentare la struttura dell'amministrazione centrale per oltre trent'anni.

La legge del 12 febbraio 1888, n. 5195, rappresentò il cardine della riforma crispina dello Stato e conteneva solo due articoli: il primo stabiliva che "il numero e le attribuzioni dei ministeri sono determinati con decreti reali"; il secondo prevedeva per ogni ministero la presenza di un sottosegretario di Stato, "il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del ministero nel ramo del Parlamento a cui appartiene, o quale commissario regio in quello di cui non fa parte". Nel primo articolo si sottolineava la completa autonomia dell'esecutivo rispetto al legislativo in materia di organizzazione interna; nel secondo, abbandonando implicitamente la figura del segretario generale prevista dall'ordinamento del 1853, si mirava a "parlamentizzare" il vertice amministrativo, posizionando, al di sotto del ministro e al di sopra dei direttori generali, un rappresentante del Parlamento con il compito specifico di rafforzare la presenza del ministero nelle due Camere¹⁷.

Uno degli ambiti su cui Crispi focalizzò la sua attenzione fu il rafforzamento del ministero dell'Interno. La riforma delineò una struttura razionale suddivisa in quattro Direzioni generali: Amministrazione civile, Pubblica sicurezza, Carceri e Sanità pubblica. Questa organizzazione era il risultato logico delle leggi crispine del triennio 1888-1890 riguardanti la pubblica sicurezza, la sanità, la beneficenza pubblica, la giustizia amministrativa e l'ordinamento comunale e provinciale. La Direzione generale dell'Amministrazione civile si confermava come il fulcro direttivo dell'attività del ministero e si articolava in tre divisioni: la prima per il personale; la seconda per l'amministrazione di comuni e province; la terza, che fino al 1943, si sarebbe occupata di beneficenza e opere pie. La Direzione generale della

¹⁶ L. 24 dicembre 1880, n. 5798.

¹⁷ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 128-129.

Pubblica sicurezza, ricostituita con un decreto del 3 luglio 1887, era organizzata in due divisioni: una per la polizia giudiziaria e amministrativa, e l'altra, per il personale di polizia. La Direzione generale delle Carceri attraversò un periodo di intensa ristrutturazione, specialmente con il nuovo "Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi" emanato nel 1891¹⁸. La Direzione generale della Sanità aveva il compito di attuare il corpus normativo della legge sanitaria del 1888, con l'obbligo di collegare la tutela della salute con l'attività di controllo della polizia. In ogni provincia furono istituiti un medico e un veterinario, coordinati dal prefetto e quindi collegati con il ministero dell'interno¹⁹. Nel contesto del progetto di rafforzamento dell'esecutivo, un ulteriore passo significativo fu l'istituzione del ministero del Tesoro, mediante la suddivisione delle competenze del ministero delle Finanze. Con il Rd. 26 dicembre 1877, n. 4219, al nuovo ministero venne assegnato il compito di gestire i bilanci e i resoconti dell'amministrazione dello Stato, sovrintendere all'esercizio di bilancio, alla contabilità generale e vigilare sulla regolarità delle spese. Di notevole impatto fu anche la creazione, nel 1889, del ministero delle Poste e Telegrafi, che sostituì la precedente azienda dipendente del ministero dei Lavori pubblici. Questa modifica rappresentò una svolta significativa nell'amministrazione italiana, poiché per la prima volta le funzioni di un apparato vennero definite esclusivamente in base al servizio pubblico da erogare²⁰. A questo periodo risale anche la riforma dell'ordinamento del ministero degli Affari Esteri presieduto da Crispi nel 1887. Due decreti riorganizzarono gli uffici e soppressero i posti di direttore generale; l'amministrazione fu suddivisa in cinque divisioni, mentre il gabinetto divenne, di fatto, "il centro decisionale dell'organizzazione ministeriale", configurandosi come "un vero e proprio ministero nel ministero". Il modello di ministero che si andava

¹⁸ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 136-141.

¹⁹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 120.

²⁰ S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pag. 85.

così realizzando ebbe due caratteristiche fondamentali: si rafforzò la guida politica sulla diplomazia e si razionalizzò l'intero sistema, consolidando i collegamenti burocratici tra i vari settori del ministero²¹.

La legge comunale e provinciale del 1888²², successivamente inclusa nel testo unico del 1889²³, riprendeva la legge del 1865, ma vi introdusse almeno cinque varianti rivoluzionarie. La prima fu l'istituzione della giunta provinciale amministrativa (GPA), composta dal prefetto che la presiede, da due consiglieri di prefettura designati all'inizio di ogni anno dal ministero dell'Interno e da quattro membri effettivi e due supplenti nominati dal consiglio provinciale. La GPA avrebbe avuto il compito di deliberare sulle decisioni finanziarie più importanti adottate da province, comuni e opere pie, con la facoltà di porre il veto sulle delibere. Una legge successiva del 1890 avrebbe conferito a questo organo la giustizia amministrativa locale, decentralizzando i poteri giurisdizionali della IV sezione del Consiglio di Stato, nel frattempo costituita. La seconda innovazione riguardava l'elettorato amministrativo, che la legge ampliava fino a includere circa l'11% della popolazione, rispetto al solo 4% raggiunto nel 1865. La terza novità fu l'introduzione dell'elezione del sindaco nei comuni capoluogo di provincia o con più di 10.000 abitanti; nel 1896 una legge Di Rudinì avrebbe esteso questa misura a tutti i comuni del Regno. La quarta innovazione regolamentava la figura del segretario comunale, ruolo che la legge del 1865 si limitava a rendere obbligatorio. La quinta novità, collegata alla prima, riguardava il prefetto, che cessò di essere presidente della deputazione provinciale, la quale non esercitava più il controllo su comuni e opere pie. La deputazione rimaneva, ma con il nuovo nome di giunta provinciale²⁴. Nel complesso, queste cinque novità provocarono uno scossone di

²¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 166.

²² L. 30 dicembre 1888, n. 5965.

²³ Rd. 10 febbraio 1889, n. 5921.

²⁴ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 152-153.

portata storica nell'assetto dei poteri locali e nel rapporto tra centro-periferia. Come ha osservato uno dei più attenti studiosi del prefetto italiano, "l'allontanamento del prefetto dalla guida della provincia, rappresentò una rinuncia al sistema prefettizio prevalente nell'Europa occidentale, dove il prefetto non è solo il rappresentante e funzionario del Governo centrale, ma anche il capo dell'esecutivo di un distinto autogoverno provinciale e la prefettura non persegue solamente gli scopi del Governo centrale, ma anche la politica del Consiglio provinciale²⁵". In secondo luogo, con la cessazione della nomina dei sindaci da parte della Corona, veniva meno un potente strumento di controllo centrale sulla vita politica locale.

Questo periodo storico si concluse con le riforme amministrative "sulla base provinciale" presentate da Di Rudinì nel 1897-98. Tra le proposte di maggior rilievo vi erano la riforma delle funzioni dell'autorità governativa e amministrativa provinciale, la divisione dei Comuni in classi, la creazione di consorzi comunali, l'introduzione del referendum per le imposte locali, le nuove modalità di scioglimento dei Consigli comunali, le responsabilità degli amministratori locali e alcune modifiche alla legge sul Consiglio di Stato²⁶.

1.3 L'età giolittiana (1900-1914)

L'epoca giolittiana iniziò con l'emanazione della legge 11 luglio 1904, n. 372, che risolveva una lunga disputa riguardante la competenza nell'organizzazione della pubblica amministrazione, attribuendo al Parlamento il potere di stabilire le strutture e gli organici dei ministeri. Questa centralizzazione del Parlamento segnò un cambiamento significativo rispetto al passato recente e pose fine alle ambizioni di rivalse della Corona²⁷.

²⁵ R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967, pag. 115.

²⁶ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 130.

²⁷ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 183.

L'età giolittiana è spesso associata al cosiddetto “decollo amministrativo”. Diversamente dall'epoca crispina, il primo quindicennio del XX secolo non vide la costruzione di grandi monumenti legislativi né l'attuazione di profonde riforme degli ordinamenti precedenti. Ernesto Ragionieri ha descritto l'approccio di Giolitti come un “riformismo senza riforme”²⁸. Questa autentica *administrative revolution in government*, come è stata definita²⁹, non alterò significativamente la struttura lineare del sistema ottocentesco: l'unico nuovo ministero creato fu quello delle Colonie del 1912-13. Sei furono le principali novità di questo periodo.

La prima riguardò l'aumento delle dimensioni dell'amministrazione: dai 98.354 impiegati civili e militari del 1882-83, si arrivò ai 286.670 del 1914, con un ulteriore incremento durante il periodo della Prima Guerra Mondiale. Questa crescita fu principalmente attribuita all'espansione delle funzioni, legata ai nuovi compiti che lo Stato doveva svolgere. Parallelamente, la spesa statale aumentò, passando dal 10% del PIL nel 1862 al 14% nel 1910 e al 14.7% nel 1913³⁰.

La seconda novità fu il cambiamento della composizione geografica dell'amministrazione. Terminata la fase di predominanza dei settentrionali, il reclutamento si orientò diversamente, dando origine alla cosiddetta “meridionalizzazione della burocrazia”. Grazie all'accesso al pubblico impiego, la piccola e media borghesia del Sud, prevalentemente laureata in giurisprudenza, trovò nelle carriere statali il principale sbocco professionale. Dal punto di vista sociologico, questo fenomeno sancì la divisione del Paese in due gruppi distinti: i laureati del Nord, provenienti dalle facoltà scientifiche, si inserirono nelle attività legate allo sviluppo economico, mentre quelli del Sud si stabilirono nell'amministrazione pubblica³¹.

²⁸ E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia. Dall'unità a oggi*. Einaudi, Torino, 1976, pag. 1866.

²⁹ S. Cassese e G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1990.

³⁰ G. Abignente, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Laterza, Bari, 1916.

³¹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 142.

La terza novità fu la trasformazione radicale delle funzioni dell'amministrazione. Nell'Ottocento, l'amministrazione si era occupata di garantire funzioni essenziali come l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia, l'istruzione, la rappresentanza all'estero, il fisco e le opere pubbliche. Con l'inizio del nuovo secolo, invece, le funzioni si ampliarono notevolmente, includendo i servizi sociali. Questo comportò l'attribuzione alla mano pubblica della gestione diretta di grandi servizi pubblici, la costruzione e gestione di opere pubbliche, soprattutto urbane, e la legislazione mirata alle aree depresse del Sud.

La quarta fu l'accentuazione del ruolo dell'amministrazione come luogo di mediazione sociale. Con l'avanzare verso una società sempre più urbana e industriale, l'amministrazione si trovò a mediare in conflitti di interesse sempre più intensi. Nei ministeri responsabili di funzioni economiche e di gestione, si sviluppò un "amministrazione per collegi": nacquero numerosi consigli e commissioni miste, composte da funzionari e rappresentanti dei vari interessi economici. Questi organi affiancavano il ministro, fornendo pareri e suggerimenti, esaminando preliminarmente testi normativi e influenzando significativamente le scelte dell'amministrazione³².

La quinta novità riguardò il rapporto con la politica. La nuova relazione tra politica e amministrazione nell'età giolittiana è ben sintetizzata dalla definizione di Paolo Farneti del giolittismo come "progetto burocratico di governo"³³. Durante questo periodo, politica e amministrazione si incontrarono in sedi riservate: commissioni miste che esaminavano e spesso elaboravano nuove legislazioni speciali; l'amministrazione consultiva, con la sua complessa struttura; uffici speciali che proliferavano accanto alle strutture tradizionali dei ministeri; i gabinetti dei ministri e dei sottosegretari. L'aumento di potere dell'alta dirigenza amministrativa fu uno dei fenomeni più caratteristici dell'era giolittiana. Questa "alta burocrazia", dotata

³² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 182-3.

³³ P. Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Giappichelli, Torino, 1971.

di eccezionale professionalità, ottenne un'ampia delega dalla classe politica per la gestione dell'amministrazione³⁴.

L'ultima novità del primo quindicennio del Novecento fu l'emergere di un accentuato pluralismo amministrativo. Oltre alla tradizionale struttura per ministeri, nacquero le prime "amministrazioni parallele": uffici speciali all'interno dei ministeri, ma con una certa autonomia gestionale e finanziaria. Questi uffici furono creati per rispondere alle crescenti esigenze di efficienza dei servizi "industriali", per coordinare specifiche politiche pubbliche settoriali previste dalla nuova legislazione, o per soddisfare importanti interessi esterni che facevano riferimento all'amministrazione e richiedevano un accesso istituzionalmente visibile³⁵.

La municipalizzazione dei servizi segnò una tappa fondamentale nell'evoluzione del sistema amministrativo italiano. La prima applicazione di questo modello industriale a livello statale si verificò con la nazionalizzazione delle ferrovie. Con la legge del 22 aprile 1905, n. 137, l'esercizio delle ferrovie passò sotto la gestione dello Stato e, con la successiva legge del 7 luglio 1907, n. 429, il servizio viene organizzato come un'azienda autonoma. Dipendente dal ministero dei Lavori pubblici, il quale presiedeva il Consiglio d'amministrazione, il servizio ferroviario era gestito da un direttore generale con ampi poteri e da un Consiglio d'amministrazione che opera con autonomia e un'organizzazione simile a quella delle aziende private. Un'altra esperienza innovativa fu la creazione, con la legge del 4 aprile 1912, n. 305, dell'Istituto Nazionale per le Assicurazioni (INA), il primo ente pubblico finanziario voluto da Nitti. Questo istituto, incaricato di gestire il ramo delle assicurazioni sulla vita in regime di monopolio, raccoglieva le risorse finanziarie derivanti dalla vendita delle polizze, garantite dallo Stato, e le utilizzava per finanziare politiche infrastrutturali e interventi nel campo previdenziale³⁶.

³⁴ C. Silvestro e S. Bono, *op. cit.*, pag. 5.

³⁵ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 191-192.

³⁶ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 145-6.

Il “decollo amministrativo” ebbe importanti conseguenze dal punto di vista sociologico che organizzativo. Sociologicamente, la principale conseguenza fu che la burocrazia statale acquisì la consapevolezza di essere la vera protagonista sociale del periodo, partecipando direttamente allo sviluppo economico-sociale del paese. Con la scomparsa della figura del *travet*, emerse il funzionario moderno, un libero cittadino che rivendicava responsabilità e garanzie dei propri diritti. Di fatto, almeno un terzo della burocrazia italiana fu influenzato dall’idea e dalla pratica dell’organizzazione di classe³⁷.

Dal punto di vista dell’organizzazione del lavoro nel pubblico impiego, il decollo amministrativo portò all’affermazione di due fenomeni distinti: la predominanza degli amministrativi sui tecnici e l’introduzione di una nuova legge per gli impiegati. All’inizio del nuovo secolo, in tutti i ministeri, le carriere tecniche furono emarginate e talvolta “decapitate” da norme che richiedevano la laurea in giurisprudenza per accedere ai vertici. La legge del 25 giugno 1908, n. 290, nota come legge Giolitti-Orlando, regolava il rapporto d’impiego con lo Stato e sanciva l’evoluzione del rapporto di pubblico impiego statale nei primi cinquant’anni dell’Unità. Da una parte, confermava i tratti dell’amministrazione gerarchica e la supremazia speciale dell’amministrazione. Dall’altra, introduceva elementi di garanzia per i dipendenti: regole certe per il reclutamento (di norma tramite concorso pubblico); modalità di avanzamento (misto, per anzianità e merito); “diritti per gli impiegati” (compreso il diritto di associazione, mentre lo sciopero restava vietato); cause di interruzione del rapporto e assetti disciplinari interni³⁸.

Durante questo periodo, fu introdotta una legislazione speciale per il Mezzogiorno con l’obiettivo di razionalizzare gli equilibri tra Nord e Sud e di consolidare il sostegno alle forze governative. Questa iniziativa legislativa ebbe inizio nel 1904 con la legge Zanardelli-Giolitti³⁹ per la Basilicata, che istituì un Commissario Civile

³⁷ C. Silvestro e S. Bono, *op. cit.*, pag. 6.

³⁸ G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 199 e 228.

³⁹ L. 31 marzo 1904, n. 140.

per la gestione degli interventi. Tuttavia, l'attuazione della legge incontrò ostacoli a causa di resistenze amministrative. Nel 1908, una nuova legge per la Basilicata mantenne formalmente il ruolo del Commissario, ma restituì molte delle sue funzioni al prefetto di Potenza. In Calabria, l'intervento speciale rimase frammentato tra enti locali, amministrazione e prefetti, ai quali la legislazione conferì maggiori compiti di coordinamento e intermediazione, supplendo alla mancanza di organi speciali. Anche in Sardegna, la legislazione mirava a rafforzare le attribuzioni prefettizie. Inoltre, nel 1904, fu creato un ufficio speciale del Genio civile per la supervisione delle opere. La legge per Napoli⁴⁰ introdusse una significativa novità con la creazione dell'Ente Volturno, un'azienda municipalizzata strutturata su due livelli: un Consiglio generale, presieduto dal sindaco di Napoli, e un Comitato esecutivo, composto da esperti tecnici. La legislazione speciale comprendeva i provvedimenti attuati in merito agli eventi catastrofici, come il terremoto delle Calabrie del 1905 e poi quello di Messina e Reggio Calabria del 1908. Con la legge del 13 luglio 1910, n. 466, si ampliò l'organico del Genio civile e si formarono nuovi funzionari con una visione moderna dei problemi amministrativi e competenze tecniche specifiche⁴¹.

Durante il periodo giolittiano, nonostante il sistema accentrato rimanesse invariato, si manifestarono alcuni elementi innovativi. Giolitti implementò un approccio di paternalismo amministrativo, utilizzando gli uffici periferici dello Stato come strumento per controllare la società civile locale. Un altro elemento significativo di questo periodo fu la fondazione dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani a Parma nel 1901, che contribuì a ravvivare l'attività delle amministrazioni locali del Novecento. Malgrado le iniziali resistenze, l'ANCI divenne un fattore

⁴⁰ L. 8 luglio 1904, n. 351.

⁴¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 239-253.

fondamentale nei rapporti tra Stato e amministrazioni locali, sfruttando l'influenza delle élite locali sulle decisioni governative e parlamentari⁴².

1.4 Guerra e dopoguerra

Tra il 1915 e il 1918, l'amministrazione italiana attraversò una fase di profonda trasformazione, evolvendo da un apparato relativamente ridotto a una vasta burocrazia in espansione. L'impatto dell'espansione bellica è evidente nei dati forniti dalle commissioni d'inchiesta del dopoguerra: al 1° gennaio 1921, i dipendenti pubblici in Italia erano 519.440, rispetto ai 339.203 del 1° luglio 1915, segnando un aumento dell'82%. La spesa pubblica crebbe da 922 milioni a oltre 5 miliardi di lire, con un incremento superiore al 400%. Inoltre, lo stato d'emergenza durante la guerra determinò un indebolimento del rapporto istituzionale di subordinazione dell'amministrazione alle direttive politiche, incrementando invece i margini di discrezionalità e autonomia amministrativa.

La legislazione di guerra introdusse nell'ordinamento istituti, procedure e prassi che si radicarono ben oltre la fine del conflitto. Questo periodo vide la creazione di una serie di nuove istituzioni, tra cui apparati speciali, enti pubblici e le prime società per azioni "miste" a partecipazione pubblica. Nel contesto dell'amministrazione, le nuove norme modificarono profondamente la struttura ministeriale, dando vita a nuovi uffici speciali, comitati e organismi interministeriali, rompendo la rigida verticalità dell'assetto prebellico. Questi nuovi apparati furono descritti da Ettore Conti come la "seconda burocrazia"⁴³, in contrasto con la prima, rappresentata dal tradizionale personale ministeriale. A questo nuovo tipo di amministrazione appartenevano molti dei ministeri tecnici nati, tra il 1915 e la fine della guerra, come il ministero dei Trasporti Marittimi e Ferroviari (1916), il ministero delle Armi e

⁴² S. Sepe, *op. cit.*, pag. 98-9.

⁴³ E. Conti, *Dal taccuino di un borghese*, Il Mulino, Bologna, 1986, pag. 449.

Munizioni (1917), il ministero degli Approvvigionamenti e Consumi alimentari (1918) e il ministero dell'Assistenza e Pensioni di guerra (1917). Questi apparati settoriali o orientati per obiettivi, impiegavano generalmente personale specialistico con elevate competenze tecniche. Inoltre la legislazione bellica istituì un Comitato centrale di mobilitazione industriale, affiancato da una serie di comitati regionali che ne fungevano da organi esecutivi locali⁴⁴.

Nei concitati anni del dopoguerra, Nitti fu il primo a comprendere la necessità di sfruttare l'esperienza bellica per adattare l'economia e l'amministrazione al periodo di pace. Egli sosteneva che una politica di semplificazione non poteva prescindere dall'interventismo statale per sostenere un debole settore economico privato, all'interno di una divisione del lavoro tra una ristrutturata amministrazione centrale e varie "amministrazioni parallele". Sul piano amministrativo, le proposte di Nitti si riassumono nella formula "pochi e ben pagati". Riprendendo il modello dell'INA e l'esperienza di guerra, il politico lucano auspicava una sburocratizzazione degli apparati statali, con modelli organizzativi snelli e rapporti contrattuali rigidi. La burocrazia "nittiana" contribuì all'elaborazione di molte riforme innovative, che investirono soprattutto l'amministrazione "di missione". Ad esempio, nel 1917, venne istituita l'ONC (Opera Nazionale Combattenti), una struttura finanziaria originale sotto la vigilanza del ministero dell'Agricoltura, volta a favorire il reinserimento dei reduci nel mercato del lavoro attraverso l'istituto cooperativistico⁴⁵.

Il 10 febbraio 1918, Nitti promosse l'istituzione di una commissione "per lo studio della riforma dell'amministrazione dello Stato", nota come Commissione Villa dal nome del suo presidente, l'avvocato Giovanni Villa. I risultati di questa commissione portarono direttamente al provvedimento legislativo più significativo del dopoguerra: il decreto legge del 23 ottobre 1919, n. 1971. Questo decreto

⁴⁴ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 261-7.

⁴⁵ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 177-8.

sostituì i ruoli chiusi, caratterizzati da un rigido vincolo tra carriera economica e gerarchica, con i cosiddetti ruoli aperti, che permettevano una progressione retributiva basata in parte sull'anzianità, svincolata dall'avanzamento nella scala gerarchica⁴⁶.

Il 2 settembre 1919, Nitti istituì la Commissione centrale per la semplificazione dei servizi pubblici, guidata dal ministero del Tesoro, Schanzer. La commissione, suddivisa in "commissioni speciali" per ogni ministero, aveva il compito di elaborare proposte per la riduzione del personale e la "semplificazione amministrativa". Nella relazione preliminare, furono individuati quattro punti d'intervento prioritari: decentramento burocratico, semplificazione normativa, riforma della funzione consultiva e miglioramento dei metodi di lavoro. Predominarono soprattutto gli obiettivi riguardanti la riduzione degli organici, lo sfoltimento dei fuori ruolo e l'eliminazione delle amministrazioni parallele, rappresentate in particolare dagli uffici postali⁴⁷.

Nonostante la visione di Nitti, prevalse la linea giolittiana, che considerava la realtà cresciuta durante la guerra come una parentesi temporanea. Con la legge del 18 marzo 1921, n. 280, Giolitti istituì l'ultima commissione d'inchiesta del dopoguerra: la Commissione parlamentare sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale, presieduta dal senatore Cassis. La commissione Cassis era incaricata di esaminare le condizioni delle amministrazioni centrali, adeguare l'organizzazione amministrativa ai bisogni del paese, proporre semplificazioni amministrative, anche attraverso la riduzione del personale, e formulare provvedimenti di carattere transitorio. Le proposte della Commissione contemplavano un deciso decentramento delle funzioni, la fusione di ministeri simili e l'abolizione del controllo preventivo della Corte dei Conti⁴⁸. Tuttavia,

⁴⁶ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 285-286.

⁴⁷ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 179.

⁴⁸ S. Sepe, *op. cit.*, pag. 105-6.

l'influenza della Commissione Cassis sul concreto svolgimento dell' "epurazione" coordinata dal comitato dei cinque ministeri del governo Bonomi fu minima. Complessivamente, il numero degli impiegati esonerati dall'incarico o collocati a riposo in base ai provvedimenti del 1919 e del 1921 ammontava a 7.466, rappresentando solo una piccola parte del personale investito dall' "epurazione"⁴⁹.

⁴⁹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 285-6.

2. IL PERIODO FASCISTA

2.1 La riforma De Stefani e il governo della burocrazia

Durante il periodo fascista, tra il 1923 e il 1924, il ministro delle Finanze De Stefani introdusse una serie di riforme mirate a ridurre la spesa pubblica e a riorganizzare l'amministrazione secondo una struttura gerarchica. Queste riforme si potevano sintetizzare in sette punti principali.

Il primo fu l'accorpamento dei ministeri, alcuni dei quali furono fusi: i dicasteri economici vennero consolidati nel ministero dell'Economia nazionale, i dicasteri finanziari nel ministero delle Finanze, mentre le Poste e Telegrafi, il Commissario per la marina mercantile e il Commissario straordinario per le ferrovie furono riuniti nel nuovo ministero delle Comunicazioni.

Il secondo punto fu l'eliminazione delle "bardature di guerra": vennero soppressi i ministeri "minori" e altre strutture create durante il conflitto mondiale.

Il terzo consistette nella "smobilitazione amministrativa": si procedette all'epurazione del personale in eccesso e, nel 1926, fu emanato un decreto¹ sul blocco totale delle nuove assunzioni.

Il quarto fu la creazione di un circuito fra le ragionerie centrali dei ministeri, le quali furono poste sotto il controllo della Ragioneria generale dello Stato, alla quale esse avrebbero d'ora in poi riferito quotidianamente "sulle questioni di maggiore importanza" e su tutto ciò che avessero "occasione di rilevare nell'adempimento delle loro funzioni". La Ragioneria generale dello Stato, guidata da Vito De Bellis, divenne il fulcro dell'amministrazione statale, assumendo la leadership dell'intero apparato attraverso il controllo della spesa².

¹ Rdl. 16 agosto 1926, n. 1387.

² G. Astuto, *op. cit.*, pag. 200.

Il quinto punto riguardò la privatizzazione di alcuni servizi pubblici e l'abolizione del monopolio delle assicurazioni ramo-vita istituito nel 1923.

Il sesto consistette nella riforma dell'ordinamento gerarchico dell'amministrazione, che venne sempre più modellato sull'ordinamento militare.

L'ultimo punto fu la nuova legge³ sullo stato giuridico dei dipendenti pubblici: la norma introdusse una rigida struttura delle carriere con l'istituzione dei tre gruppi A, B e C e dei 13 gradi gerarchici. Nell'ambito del decreto appena emanato, un aspetto significativo fu la riformulazione del giuramento prestato dal dipendente al momento dell'assunzione, che ora richiedeva "l'intima, convinta e sincera devozione allo Stato" e l'adesione all'ufficio "come milizia"⁴.

Nonostante la riforma De Stefani accentuasse i caratteri autoritari dell'ordinamento, non si poté parlare di un modello fascista dell'amministrazione. Mussolini, eppure, proclamava spavaldo di voler realizzare una "rivoluzione" che avrebbe messo la burocrazia "in camicia nera", ringiovanendola e politicizzandola nella cultura. La sua visione della burocrazia era chiara: "Nella concezione fascista la burocrazia è un esercito. Non dico che tutti i burocrati abbiano la mia febbre, ma esigo ed è necessario che tutti, dal primo all'ultimo, non facciano del sabotaggio ai ruotismi della burocrazia"⁵. Tuttavia, il fascismo nel suo complesso non riuscì nel suo intento di fascistizzazione della burocrazia: nei punti nevralgici dell'amministrazione, furono mantenuti a lungo funzionari di matrice liberale.

La riforma De Stefani fu oggetto, nei tardi anni Venti, di due critiche convergenti: una da parte di chi, come Belluzzo, vedeva nell'eccesso dei controlli e nel predominio delle ragioniere un ostacolo all'efficienza; l'altra da coloro che si preoccupavano della mancata fascistizzazione dell'amministrazione. In risposta a queste critiche, fu deciso di istituire uno speciale comitato di esperti incaricato di studiare "una riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo nelle

³ Rd. 30 dicembre 1923, n. 2960.

⁴ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 294-6, 305-6.

⁵ B. Mussolini, *Opera Omnia*, La Fenice, Firenze, 1951, vol. XXI, pag. 348-9.

Amministrazioni dello Stato”. Presieduto dallo stesso De Stefani, responsabile della riforma del 1923, il comitato elaborò una relazione, “Le Proposte per una riforma generale dei metodi di lavoro e controllo”, suddivisa in quattro capitoli fondamentali: scelta del personale, sua utilizzazione ottimale, “organica amministrativa”, regime dei controlli. Per quanto riguardava la selezione dei dipendenti, la proposta di riforma era duplice: da un lato, si intendeva conferire al sistema scolastico e universitario il compito di preparare la burocrazia, riducendo i tempi tra la laurea e il diploma e l’assunzione nell’amministrazione; dall’altro, si proponeva di concentrare le assunzioni in un unico concorso annuale per tutte le amministrazioni, gestito dal ministero della Pubblica istruzione, che avrebbe poi indirizzato i vincitori alle varie destinazioni finali secondo le esigenze. Sull’utilizzazione del personale, la relazione raccomandava di limitare la frammentazione delle competenze e di introdurre un criterio di responsabilità. Il capitolo sull’”organica amministrativa” elaborava un modello di ordinanza per realizzare le indicazioni del comitato: ripartizione delle competenze in tutti gli uffici, revisione del diritto amministrativo, incremento dei mezzi telefonici e meccanici, adozione della stenodattilografia, e potere ai capi degli uffici di esonerare seduta stante quanti resistessero alle loro direttive. Infine la relazione si soffermava sulla razionalizzazione dei controlli, proponendo di unificarli sotto un unico magistrato⁶. Tuttavia, queste proposte non rappresentavano una svolta così radicale, tanto da spingere Mussolini, come De Stefani avrebbe sostenuto nelle sue memorie, a distruggere l’unico esemplare della relazione “al rogo nel forno del Poligrafico”⁷.

In seguito alla legislazione speciale del 1925⁸, da un punto di vista amministrativo, il sistema divenne fortemente centralizzato, evidenziando la supremazia del capo del governo sui ministri. Mussolini concentrò nelle sue mani diversi dicasteri,

⁶ G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana 1861–1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 322-5.

⁷ A. De Stefani, *Una riforma al rogo*, Volpe, Roma, 1963.

⁸ L. 24 dicembre 1925, n. 2263.

arrivando a controllarne fino a otto contemporaneamente e assumendo il ruolo di vicario dei sottosegretari. Questo fu l'aspetto più evidente, accompagnato dalla mancanza di una vera e propria attività collegiale del Consiglio dei ministri e della completa subordinazione dei ministri al capo del governo. Di conseguenza, due organi acquisirono particolare importanza: la Segreteria particolare del duce e l'apparato amministrativo della Presidenza del Consiglio⁹.

Negli anni Trenta, l'amministrazione subì un cambiamento radicale nelle sue funzioni economiche e sociali, espandendosi in ambiti fino ad allora inesplorati grazie all'approvazione di una serie di legislazioni di settore. Queste innovarono le competenze del potere pubblico e i rapporti tra Stato e interessi. Tra le nuove leggi, furono approvati testi unici riguardanti la pubblica sicurezza, la finanza locale, il catasto, l'istruzione superiore, la Corte dei Conti, i Consigli provinciali dell'economia corporativa, la previdenza, l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia, la maternità, le casse rurali e artigiane, e l'edilizia popolare ed economica. A questi si aggiunsero nuovi indirizzi legislativi.

Nonostante la trasformazione delle funzioni pubbliche, l'organizzazione e l'assetto del personale non subirono lo stesso adeguamento. Dopo le fusioni del periodo De Stefani, nacquero i cosiddetti "ministeri fascisti", rispettando rigorosamente il modello per ministeri: Aeronautica (1925), Corporazioni (1926), Educazione nazionale (1929), Stampa e Propaganda (1935, poi nel 1937 Cultura popolare), Africa italiana (1937), i ministeri economici dell'Agricoltura e foreste (1929, dal precedente ministero dell'Economia nazionale) e Scambi e valute (1937), e il ministero della Produzione Bellica (1943)¹⁰.

Durante gli anni Trenta, gli interventi miravano a una fascistizzazione forzata, ma comunque esteriore dei dipendenti. Nel 1931, le associazioni degli impiegati furono poste sotto il controllo del segretario del PNF; nel 1933 divenne obbligatoria la

⁹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 325-6.

¹⁰ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 237-9.

tessera del partito per ottenere impieghi presso gli enti locali e parastatali; nel 1938, i dipendenti furono obbligati a indossare una divisa con i relativi gradi gerarchici; e nel 1941 fu imposto l'obbligo di consultare preventivamente il PNF per le nomine di interesse pubblico e di natura politica¹¹.

In questo contesto di gestione ordinaria del settore amministrativo, emergono due fenomeni significativi: la nuova posizione delle donne impiegate e il governo dei direttori generali. Riguardo alla posizione delle donne, la legislazione degli anni Trenta vietò definitivamente loro di ricoprire ruoli che comportassero l'esercizio dei poteri pubblici giurisdizionali, diritti o potestà politiche, o che fossero legati alla difesa dello Stato. Le amministrazioni ottennero anche la facoltà di escludere il personale femminile dai concorsi o di limitarne l'assunzione. Un decreto del 1938¹² regolamentò ulteriormente l'assunzione del genere femminile negli impieghi pubblici e privati, fissando un limite massimo del 10% del personale per le donne. Inoltre, il governo della burocrazia era delegato esclusivamente alle gerarchie amministrative. In questo contesto, i direttori generali, in cambio della loro adesione formale al regime, acquisirono un ruolo sempre più rilevante nel modello di governo di Mussolini, diventando quasi consiglieri del dittatore e partecipando frequentemente a incontri e riunioni¹³.

2.2 Il rapporto centro-periferia

Il fascismo avviò la prima riforma¹⁴ della legge comunale e provinciale, che, secondo Rotelli, non introdusse “modifiche significative” al testo unico del 1915,

¹¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861–1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 337-338.

¹² Rdl. 5 settembre 1938, n. 1514.

¹³ C. Silvestro e S. Bono, *op. cit.*, pag. 12-3.

¹⁴ Rdl. 30 dicembre 1923, n. 2839.

ma mantenne una forte continuità con gli indirizzi dell'epoca liberale, apportando solo un perfezionamento tecnico¹⁵.

Un cambiamento più marcatamente fascista fu l'istituzione del podestà con la legge del 4 febbraio 1926, n. 237, inizialmente applicata ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e successivamente estesa a tutti i comuni del regno con il Rdl. del 3 settembre 1926, n. 1910. Il podestà, funzionario onorario designato tramite decreto reale, aveva un mandato di almeno cinque anni, rinnovabile e revocabile dal prefetto. Le sue funzioni comprendevano quelle che la legge comunale e provinciale attribuiva al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio comunale. La legge del 1926 istituì inoltre la Consulta municipale, composta da cittadini nominati per decreto prefettizio, di cui un terzo scelti direttamente dal prefetto e due terzi designati dagli enti economici, sindacati e associazioni locali¹⁶.

Secondo Aquarone, l'intero sistema dei rapporti centro-periferia, che si era consolidato nei primi sessant'anni dell'Italia unita, subì una trasformazione radicale. Il precedente impianto, basato sull'elettività, la molteplicità e la distinzione formale degli organi municipali, venne sostituito da un modello caratterizzato dalla designazione dall'alto e dalla concentrazione di tutti i poteri in un unico organo. Sebbene formalmente il comune mantenesse lo status di "ente autarchico" con personalità giuridica, il sistema podestarile introdotto dal regime comportava di fatto una diretta ingerenza del potere centrale sulle autonomie locali¹⁷.

Nel 1928 fu attuata una riforma simile a quella podestarile anche per le province. Pure in questo caso, si optò per la nomina governativa degli organi amministrativi locali. La legge del 27 dicembre 1928, n. 2962, stabilì che la provincia fosse governata da un preside, nominato tramite decreto reale per un mandato di 4 anni,

¹⁵ E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Feltrinelli, Milano, 1978, pag. 177.

¹⁶ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 336-7.

¹⁷ A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1965, pag. 84-5.

con possibilità di riconferma; e dal rettorato, “organo collegiale di amministrazione attiva e consultiva”, il quale era composto da membri ordinari e supplenti nominati dal ministro dell’Interno per un periodo di 4 anni.

La riduzione delle autonomie locali culminò con la statalizzazione dei segretari comunali, i quali passarono dall’essere organi nominati e dipendenti dal Comune a diventare organi nominati e dipendenti dallo Stato. Inoltre, l’intensificazione del sistema dei controlli e la rigida centralizzazione della spesa pubblica contribuirono a rafforzare questo processo.

Nel 1934 fu introdotto il nuovo testo¹⁸ unico delle leggi comunali e provinciali, elaborato da una commissione appositamente istituita. Questo testo, di grande precisione tecnica, può essere considerato solo parzialmente come “fascista”. Per quanto riguarda i controlli, il ruolo e i poteri del prefetto furono notevolmente ampliati; la composizione della giunta provinciale amministrativa cambiò con l’aggiunta di tre membri designati dal PNF. Inoltre, fu eliminata la distinzione tra il visto di approvazione e il visto di legittimità per le deliberazioni podestarili, che furono sottoposte a un unico visto di esecutività; i bilanci comunali vennero sottoposti alla giunta provinciale amministrativa anche se non eccedevano la sovrainposta¹⁹.

Nonostante l’impostazione centralistica delle istituzioni fasciste, durante il ventennio si svilupparono forme velate di decentramento burocratico. Come ha osservato Roberto Ruffilli²⁰, un’evoluzione particolare si verifica con l’impostazione stessa della regionalizzazione dell’intervento e dell’attività statale in generale, con l’emergere, a partire del 1932, del problema della “programmazione” e della “pianificazione” dell’attività pubblica.

¹⁸ Rd. 3 marzo 1934, n. 383.

¹⁹ G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana 1861–1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 347-350.

²⁰ R. Ruffilli, *La questione regionale*, Giuffrè, Milano, 1968, pag. 415.

Durante il ventennio fascista si svilupparono numerose nuove reti di collegamento e integrazione che univano il centro con le province. Il PNF ebbe un ruolo centrale in questo processo, agendo non solo come strumento di mobilitazione e propaganda attraverso le sue strutture locali, ma anche organizzando sindacati, il dopolavoro, e le attività sportive e ricreative. Gli enti pubblici nazionali crearono centri amministrativi in ogni capoluogo, rispondendo alla crescente domanda di nuovi servizi. Anche il sistema corporativo, pur rimanendo incompiuto, avviò un processo di coinvolgimento delle categorie economiche nello scambio di esperienze a livello provinciale e con il centro²¹.

La nuova situazione, che rese il contesto ancora più complesso, portò a un rafforzamento significativo del ruolo del prefetto. Mussolini lo definì nella circolare del 3 giugno 1923 come l' "unico rappresentante dell'autorità del governo nella Provincia". Inizialmente, Mussolini impiegò il prefetto come contrappeso essenziale contro i potenti ras fascisti delle province. Tuttavia, dopo il 1926, con l'approvazione della legge del 3 aprile 1926, n. 669, sulla "estensione delle attribuzioni dei Prefetti", e la successiva circolare del 5 gennaio 1927, la supremazia del prefetto su tutte le altre autorità provinciali divenne un pilastro di una politica più ampia, mirata a consolidare il regime autoritario²². Il prefetto agiva come rappresentante diretto del potere esecutivo centrale, richiedendo il rispetto di tutti i cittadini in quanto massimo esponente politico del regime fascista. Con la circolare, il prefetto mantenne il suo ruolo di funzionario politico, ma le sue responsabilità cambiarono rispetto al primo periodo fascista. Non doveva più garantire la maggioranza governativa tramite il rapporto con il deputato locale, ma si concentrava sulla creazione del consenso al regime, con il federale in un ruolo subordinato. Inoltre, il prefetto era incaricato di nominare il podestà e di presentare i candidati all'opinione pubblica in occasione delle elezioni. Infine, presiedeva il

²¹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 224.

²² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 344.

Consiglio provinciale dell'Economia, un organismo che dal 1926 sostituì la Camera di Commercio e che rappresentava gli interessi economici della provincia. Attraverso questo ruolo, il prefetto divenne un punto di raccordo tra il centro e la periferia, con il compito di dare voce alle proposte e alle lamentele delle categorie sociali e degli interessi locali²³.

Ponziani identificò due diverse concezioni dell'autorità prefettizia nel periodo fascista: definì il prefetto dei primi anni del regime come il "prefetto del governo", mentre il prefetto del secondo periodo fascista venne chiamato "prefetto del regime fascista". Quest'ultimo era una figura istituzionale la cui autorità derivava direttamente dallo Stato totalitario e il cui compito principale era la difesa e il consolidamento del regime²⁴.

2.3 L'amministrazione per enti

Durante il periodo fascista, oltre ai ministeri, altri settori cambiarono il volto dell'universo burocratico italiano: le "amministrazioni parallele" o "per enti". In questo contesto, si possono individuare due principali categorie di enti pubblici: gli "istituti Beneduce", incaricati di affrontare la crisi economico-finanziaria, e gli enti destinati alla previdenza, all'assistenza sociale, alla propaganda del regime, alle attività ricreative e quelli di settore, ai quali in particolare lo Stato affidò il compito di organizzare e dirigere interi comparti produttivi.

Gli "istituti Beneduce" condividevano una serie di caratteristiche comuni. Questi enti, pur dotati di personalità giuridica pubblica, operavano in autonomia rispetto allo Stato, ma agivano per suo conto, gestendo imprese regolate dal diritto privato. Il loro modello organizzativo si basava sulla struttura tipica delle società commerciali, con un'assemblea, un consiglio di amministrazione e un organo

²³ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 225, 231-2.

²⁴ L. Ponziani, *Il fascismo dei prefetti*, Meridiana Libri, Milano, 1995, pag.125-6.

esecutivo. La legislazione si limitava a fornire indicazioni generali, lasciando che fosse lo statuto a definire gli aspetti sostanziali dell'attività. Il personale, ridotto al minimo indispensabile e "ben pagato" era considerato "in nessun modo assimilabile" a quello statale. Questi enti, attraverso l'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato, riuscirono a mobilitare il risparmio e a concedere mutui con garanzie proporzionate al rischio, creando così un primo embrione di mercato finanziario in un Paese carente di risorse²⁵.

Nei primi anni Trenta furono creati l'Istituto mobiliare italiano (IMI) e l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), rispettivamente nel 1931 e nel 1933. L'IMI fu incaricato del finanziamento industriale, mentre l'IRI, nato inizialmente come "ospedale delle aziende malate", divenne un importante ente non solo per il finanziamento, ma anche per la gestione industriale. L'IRI si articolava in due sezioni: "Finanziamenti industriali" e "Smobilizzi industriali". Grazie a una serie di convenzioni stipulate con le grandi banche in crisi e alla sua stabilizzazione nel 1937, l'IRI divenne uno dei principali strumenti dello Stato pianificatore, trasformandosi esso stesso in un ente di pianificazione²⁶.

Un notevole processo di "entificazione" si verificò nel settore della mutualità e della previdenza. Dalle precedenti Casse nazionali, che si basavano su un mutualismo volontario, si passò a un sistema di assicurazione sociale, obbligatoria e regolamentata dalla legge. La Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, fondata nel 1919, si trasformò nel 1933 nell'Istituto Nazionale Fascista per la Previdenza Sociale (INFPS), ampliando le sue funzioni in conformità con la nuova legislazione sociale del regime. L'INFPS, inizialmente focalizzato principalmente sul finanziamento e sull'erogazione di pensioni, divenne un grande ente di gestione e assistenza. Il numero dei dipendenti crebbe da 6.000 nel 1937 a 8.000 nel 1941. Sempre nel 1933, la Casse di previdenza contro gli infortuni sul lavoro si trasformò

²⁵ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 357-360.

²⁶ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 350.

nell'Istituto Nazionale Fascista per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INFAIL). Durante questo periodo, si distinsero anche enti propagandistici, sindacali, ricreativi e culturali legati alla politica del regime²⁷.

Nei secondi anni Trenta, il panorama degli enti si ampliò con l'introduzione dei cosiddetti "enti di settore" o "enti corporativi". L'autarchia e l'orientamento dirigista che caratterizzavano l'economia di quel periodo favorirono il riconoscimento di alcune associazioni di produttori o gruppi specifici di consumatori come enti pubblici. A questi venivano assegnati compiti di regolazione autonoma della produzione e del mercato, controllo della qualità dei prodotti, rappresentanza del settore e gestione di albi professionali. Queste funzioni, in precedenza svolte dai ministeri economici, furono trasferite a tali organizzazioni. In questo modo, interi settori produttivi furono centralizzati sotto la gestione di enti come quello per l'artigianato e le piccole industrie (1925), l'Ente serico (1926), l'Ente risi (1931), l'Istituto cotoniero italiano (1934), l'Ente nazionale per la cellulosa e la carta (1935), l'Ente nazionale per la moda (1935) e l'Ente nazionale industrie turistiche e alberghiere (1939)²⁸.

Nel complesso, durante il periodo fascista, furono istituiti ben 352 enti pubblici a disciplina singola, ai quali si aggiunsero 32 enti a disciplina di gruppo. Questo portò alla crescita di una nuova burocrazia, reclutata senza particolari regole e caratterizzata da migliori condizioni economiche rispetto ai dipendenti statali, nonostante fosse licenziabile. Tuttavia, all'interno di questa nuova burocrazia esistevano delle differenze significative. Negli "istituti Beneduce", il personale selezionato era composto da tecnocrati competenti e altamente qualificati, che trovavano impiego grazie alla "fuga dall'amministrazione statale". In altri enti, invece, veniva impiegato personale legato al regime fascista, come burocrati sindacali, funzionari di partito ed ex combattenti. I rapporti tra la burocrazia statale

²⁷ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 247.

²⁸ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 367.

e quella degli enti furono spesso tesi, poiché la prima, vedendo la seconda come privilegiata, soprattutto in termini retributivi, richiedeva che anche essa fosse soggetta alle regole della contabilità pubblica²⁹.

²⁹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 248.

3. L'ITALIA REPUBBLICANA

3.1 Il dopoguerra

Nel periodo post-bellico si osservò una continuità nel mantenimento del tradizionale sistema ministeriale, sebbene non mancassero interventi organizzativi mirati, come fusioni, scissioni o modifiche dettate da esigenze specifiche. Un esempio di questi cambiamenti è rappresentato dalla creazione dei ministeri per la Ricostruzione, per l'Assistenza post-bellica, per la Costituente e per la Consulta nazionale. I ministeri militari della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica furono accorpati nel nuovo ministero della Difesa. La scissione del ministero delle Comunicazioni portò alla nascita del ministero dei Trasporti e del ministero delle Poste e Telecomunicazioni, mentre il ministero dell'Industria, Commercio e Lavoro fu suddiviso nei ministeri dell'Industria e Commercio e del Lavoro e della Previdenza sociale. Infine fu creato il ministero del Bilancio. Gli assetti amministrativi rimasero sostanzialmente invariati, così come il numero dei ministeri, che aumentò leggermente, passando da quindici durante il periodo bellico a sedici negli anni Cinquanta. A livello locale, Comuni e Province continuarono ad essere soggetti a una supervisione centralizzata, con la permanenza di rigidi controlli di merito. La normativa relativa allo status di dipendente statale del segretario comunale fu mantenuta¹. Il prefetto, pur restando una figura centrale nella vita locale, vide ridursi parte dei suoi poteri storici, a fronte di un crescente contatto diretto tra centro e periferia attraverso i rispettivi partiti di rappresentanza². In questo periodo, si sviluppò ciò che Massimo Severo Giannini, con una certa schiettezza non priva di fondamento, avrebbe successivamente definito come “la ridicola macchina montata per la defascistizzazione”. La legislazione in merito ebbe

¹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 259 e 271.

² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 397-8.

origine con il Rdl. 28 dicembre 1943, n. 29/B, riguardante la defascistizzazione delle amministrazioni dello Stato, seguito da una serie di provvedimenti, tra cui il più significativo fu il Dlgs. 27 luglio 1944, n. 159. Questa nuova legge, nel Titolo II, prevedeva l'epurazione dell'amministrazione e, nel Titolo V, l'organizzazione dell'Alto Commissariato. I giudizi di epurazione venivano affidati, in primo grado, a "Commissioni costituite presso ogni ministero o amministrazione o ente autonomo", con la possibilità di ricorso a una Commissione centrale in secondo grado. Questa normativa, caratterizzata da una complessità e ambiguità, incontrò resistenze sia all'interno delle amministrazioni che tra le stesse forze antifasciste. Per dare un'idea dell'ampiezza dell'operazione, basti considerare che circa due terzi dei dipendenti statali furono coinvolti nel processo. Il Dlgs. 7 febbraio 1948, n. 48, e la L. 14 maggio 1949, n. 326, posero un punto definitivo sulla questione dell'epurazione³.

Nel 1951 venne istituito presso la Presidenza del Consiglio l'"Ufficio per la riforma dell'amministrazione". Sotto la direzione di Roberto Lucifredi, questo ufficio coinvolse una ventina di giovani funzionari con l'obiettivo di introdurre nell'amministrazione pubblica tecniche organizzative e metodi di lavoro ispirati alla moderna scienza dell'organizzazione. Tra le iniziative promosse figuravano la creazione di uffici di "Organizzazione e metodi"⁴ presso le Direzioni generali del personale di alcuni ministeri, l'analisi dei costi e dei tempi di esecuzione amministrativa, la formazione del personale e la razionalizzazione delle tecniche di lavoro. L'attività di elaborazione legislativa portò alla pubblicazione di diversi documenti, tra cui tre volumi usciti nel 1953, intitolati "Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione", che tracciavano un bilancio del triennio 1951-53. Il "pacchetto" dell'Ufficio per la riforma toccava i nodi più cruciali della questione amministrativa: dalla definizione delle attribuzioni del governo e la

³ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 425-7.

⁴ S. Sepe, *op. cit.*, pag. 145.

riforma della Presidenza del Consiglio alla legge sul procedimento amministrativo, dai provvedimenti sull'organizzazione amministrativa alla riorganizzazione di alcuni ministeri e a varie norme relative all'ordinamento del personale⁵.

Un'altra significativa legge delega, la L. 11 marzo 1953, n. 150, affidò al governo il compito di trasferire funzioni statali di ambito locale a province, comuni ed altri enti locali. Sempre nel settore della pubblica amministrazione, la L. 20 dicembre 1954, n. 1181, delegò al governo l'emanazione di provvedimenti riguardanti lo stato giuridico e il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Il processo di riforma dello stato giuridico del personale si articolò in due tempi. In un primo momento, si delineò un progetto riformatore basato su un'autonoma regolamentazione delle carriere direttive, una progressione economica legata al merito e l'introduzione del principio del "grado funzionale", secondo il quale a ogni grado o qualifica corrispondeva una specifica funzione. Tuttavia, queste proposte rimasero in sospeso, in parte a causa del cambiamento di governo. Successivamente, con la legislazione delegata del 1956, il concetto di grado funzionale fu abbandonato. Lo "Statuto" del pubblico impiego, che raccolse in un testo unico⁶ i decreti delegati del 1956-57, riprese invece i principi adottati durante l'età giolittiana: l'avanzamento di carriera fu principalmente basato sull'"anzianità senza demerito" e l'organizzazione rimase centrata sulla gerarchia del sistema dei ruoli chiusi. Inoltre il decreto introdusse le qualifiche al posto dei gradi e tre carriere (direttiva, di concetto, esecutiva, più quella ausiliaria per l'ex personale subalterno) in luogo dei tre gruppi (A, B e C). In ogni modo, la distinzione tra carriere, la centralità dell'ufficio-organo a discapito delle funzioni e i codici disciplinari interni rimasero invariati⁷.

Negli anni Cinquanta si assistette a una nuova fase del processo di "entificazione". Si parlò, infatti, di una "seconda burocrazia", quella degli enti. Nel 1949 venne

⁵ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 422-3, 430.

⁶ Tu. 10 gennaio 1957, n. 3.

⁷ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 274-5.

istituito l'Ina-Casa, legato al piano Fanfani per assegnare le case ai lavoratori. In seguito, furono creati gli enti per la riforma agraria. Con la L. 10 agosto 1950, n. 646, nacque la Cassa per il Mezzogiorno, un'agenzia amministrativa incaricata di promuovere lo sviluppo del Sud, inizialmente attraverso interventi infrastrutturali e, dal 1957, con l'industrializzazione. La Cassa fu concepita come un ente autonomo, con personalità giuridica di diritto pubblico, governato da un consiglio di amministrazione nominato dal governo, che rifletteva una certa rappresentanza regionale e partitica. La struttura della Cassa seguiva il modello degli enti economico-finanziari degli anni Venti e Trenta, con ampi poteri conferiti agli organi interni, controlli affidati a un collegio di revisori, e personale prevalentemente proveniente dallo Stato e dagli enti pubblici. Il presidente era assistito da un Gabinetto e una Segreteria particolare; alla sua dipendenza vi erano l'Ufficio giuridico e di collegamento, la segreteria del consiglio di amministrazione e l'Ufficio studi. L'organo esecutivo della Cassa, il Direttore generale, era supportato da due vicedirettori. Tuttavia, nonostante l'autonomia organizzativa, l'ente era soggetto a vincoli istituzionali rilevanti. In particolare, la legge costitutiva prevedeva che l'ente operasse all'interno di un "piano decennale" stabilito dai ministri dell'Agricoltura e Foreste, del Tesoro, dell'Industria e Commercio, dei Lavori Pubblici e del Lavoro e della Previdenza sociale, sotto la supervisione del Presidente del Consiglio e di un ministro designato dal Consiglio dei ministri. Con la legge 29 luglio 1957, n. 634, la durata della Cassa fu prorogata fino al 1965 e, ai ministeri sopra citati, si aggiunse il ministero delle Partecipazioni Statali, che doveva anche esso presentare il proprio programma annuale al comitato dei ministri⁸.

Nel 1953, Enrico Mattei fondò l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), un nuovo ente di gestione di carattere permanente, dotato di "privilegi straordinari" in un settore

⁸ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 454-463.

strategico come quello energetico. Il modello adottato per il nuovo ente seguiva in larga misura quello dell'IRI, ma con alcune differenze significative. In primo luogo, all'ENI fu concessa la possibilità di operare direttamente nel mercato; in secondo luogo, nello statuto dell'ente non era prevista la figura del direttore generale. Queste peculiarità portarono a uno schema organizzativo "a grappolo", con l'ente capofila al vertice, cinque società di altrettanti settori e, al di sotto di esse, altre settantacinque società. L'organizzazione amministrativa risultava essenziale, suddivisa in quattro divisioni o "servizi". Nonostante ciò, l'aspetto più caratteristico dell'ENI era la forte centralizzazione del potere nelle mani del presidente, che controllava l'intera attività dell'ente⁹. A seguire, nel 1960, venne istituito il Comitato Nazionale per l'Energia (CNEN).

Nel decennio 1950-60, oltre alle Partecipazioni Statali, vennero istituiti il ministero della Sanità e il ministero del Turismo e spettacolo, mentre il ministero per l'Africa fu soppresso nel 1953. Malgrado ciò, la creazione di questi nuovi ministeri non portò all'adozione di modelli organizzativi innovativi. Al contrario, si rafforzò ulteriormente il ruolo delle direzioni generali.

Sabino Cassese riassunse le trasformazioni di questa lunga fase affermando: "L'amministrazione statale (o ministeriale) rimase sostanzialmente immutata nel periodo del dopoguerra, fino agli anni Sessanta. Si sviluppò, invece, il parastato. Questa fu la contraddizione principale del dopoguerra italiano"¹⁰.

3.2 Gli anni Sessanta e Settanta

Durante gli anni Sessanta, il tema della riforma amministrativa rimase centrale. Nel 1962 venne costituita la Commissione Medici, conosciuta all'epoca come "dei

⁹ D. Votaw, *Il cane a sei zampe*, Feltrinelli, Milano, 1965, pag. 82.

¹⁰ S. Cassese, *Stato e parastato nell'Italia del dopoguerra (1945-1963)*, in "Storia Contemporanea", 1990.

ventidue”. La relazione finale, presentata nel 1963, rappresentò il culmine del riformismo amministrativo nel periodo del primo centro-sinistra. Il testo, suddiviso in nove capitoli, iniziava affermando che “il problema del rinnovamento della Pubblica Amministrazione non è soltanto di natura tecnica, ma soprattutto di natura politica”. Venivano denunciate le strutture amministrative italiane, considerate ormai obsolete, e si indicava il decentramento come la strada da percorrere per modernizzare lo Stato. Tra le proposte di riforma, si sottolineava la necessità di riorganizzare la presidenza del Consiglio e di rivedere la potestà normativa del Governo. La gestione del personale, invece di essere affidata alla discrezionalità dei singoli ministeri, avrebbe dovuto essere coordinata da un unico centro (un ministero per la Pubblica Amministrazione assistito dal Consiglio superiore della pubblica amministrazione). Ai ministeri, oltre alle attività ordinarie, sarebbero state affidate funzioni “di alta direzione e di sviluppo”, insieme all’elaborazione di studi e programmi. Ciò avrebbe comportato una profonda riforma dei servizi basata su modelli aziendali e la reintroduzione della figura del Segretario generale nei ministeri. Una legge-quadro avrebbe dovuto stabilire i principi “a cui tutti gli enti pubblici dovrebbero attenersi”. Un capitolo specifico era dedicato al reclutamento del personale, con un ritorno all’idea dei concorsi unici. La parte finale della relazione riprendeva molti dei principi già sviluppati dall’Ufficio per la riforma, enfatizzando l’importanza degli uffici di Organizzazione e Metodo, della semplificazione amministrativa e dei controlli di produttività¹¹.

Di particolare rilievo, nella conclusione, era la riflessione sul rapporto tra programmazione e amministrazione. I commissari sostenevano che la pubblica amministrazione avrebbe dovuto essere maggiormente coinvolta nella programmazione, osservandone i vincoli e garantendone il rispetto da parte degli altri attori. Dall’attività della commissione emergeva una chiara consapevolezza del

¹¹ G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 457-461.

divario tra l'amministrazione pubblica e il contesto italiano del miracolo economico¹².

In quegli anni, il ministero del Bilancio, guidato dal giovane socialista Antonio Giolitti, iniziò a orientarsi verso la programmazione economica. Un altro esponente della stessa corrente, Ugo la Malfa, istituì nel 1964 la Commissione nazionale per la programmazione economica, incaricata di elaborare il "Piano". Il "Rapporto" presentato dal vicepresidente della commissione, Pasquale Saraceno, adottò integralmente le ipotesi avanzate dalla Commissione Medici. Tuttavia, nonostante le affinità tra le proposte delle due commissioni, non si realizzò alcun collegamento concreto tra di esse. Gli studi sull'ammodernamento dell'amministrazione non riuscirono a fornire soluzioni per il governo dei processi economici, e il programma economico nazionale non trovò il previsto supporto istituzionale nella riforma amministrativa presentata¹³.

Malgrado ciò, la necessità di una riorganizzazione delle strutture ministeriali emerse chiaramente a seguito della programmazione economica e dell'ampliamento delle funzioni statali. In questo contesto, Giolitti creò l'Ufficio del programma e del coordinamento con le altre pubbliche amministrazioni. Con una legge del 1967¹⁴, il ministero del Bilancio cambiò nome, diventando ministero per il Bilancio e la Programmazione economica, a cui si affiancò il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)¹⁵.

Le politiche economico-sociali introdotte negli anni Sessanta, ampliando il ruolo dello Stato e le competenze dei ministeri, contribuirono a un'accelerazione di un altro fenomeno: lo spostamento di funzioni specifiche al di fuori dell'amministrazione tradizionale. Questo processo portò a un ulteriore rafforzamento degli enti pubblici economici. Un esempio significativo fu la

¹² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 476.

¹³ S. Sepe, *op. cit.*, pag. 147.

¹⁴ L. 27 febbraio 1967, n. 48.

¹⁵ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 289.

creazione dell'Enel (Ente nazionale per l'energia elettrica) in seguito alla nazionalizzazione dell'energia elettrica. Nel 1968, vennero istituiti anche gli enti ospedalieri per l'assistenza sanitaria pubblica¹⁶, considerati il primo passo verso una riforma più ampia del settore sanitario. Nel campo della previdenza sociale, le riforme del biennio 1968-69 introdussero la pensione "retributiva", che legava l'ammontare della pensione all'ultima retribuzione percepita¹⁷.

Una significativa innovazione degli anni Settanta fu l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, ognuna delle quali dotata di un proprio personale amministrativo. Il processo costituente si sviluppò in diverse fasi: nel 1968 venne approvata la legge regionale, seguita nel 1970 dalla legge sul finanziamento delle regioni, e nello stesso anno, si tennero le elezioni dei consigli regionali, ai quali spettò il compito di deliberare i rispettivi statuti. La struttura degli organi esecutivi delle regioni ricalcava quella statale, con la conferma del modello organizzativo basato sugli assessorati. Nel 1975, la legge 382¹⁸ delegò al governo il compito di emanare i decreti legislativi necessari per completare l'ordinamento regionale. Inizialmente, l'esecutivo iniziò a trasferire le funzioni previste dall'articolo 117 della Costituzione, ma trascurando di farlo per "settori organici". Successivamente, una commissione presieduta da Massimo Severo Giannini lavorò intensamente per identificare tali "settori", e alla fine furono emanati due decreti presidenziali, il n. 616 e il n. 617 del 24 luglio 1977, che stabilirono i "settori" e avviarono il trasferimento delle competenze¹⁹.

Per quanto riguarda la nascita delle regioni, è importante evidenziare che esse furono istituite in risposta a una crisi crescente dello Stato repubblicano, consolidatosi nel dopoguerra. Come sottolineava Giorgio Amato, le regioni rappresentavano da un lato un'opportunità per riformare lo Stato, sostituendolo

¹⁶ L. 12 febbraio 1969, n. 132.

¹⁷ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 479-480.

¹⁸ L. 22 luglio 1975, n. 382.

¹⁹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna 1996, pag. 491-4.

parzialmente con un'organizzazione decentrata molto diversa, e costringendolo a funzionare, per la parte restante, secondo nuovi modelli legati al nuovo assetto generale. Dall'altro lato, le regioni diventavano un laboratorio per sperimentare soluzioni innovative che potessero eventualmente essere adottate anche dall'amministrazione centrale²⁰.

Parallelamente al processo di regionalizzazione, nel 1971, con la legge 1034, vennero istituiti i Tribunali Amministrativi Regionali (TAR). Questa iniziativa, in linea con un preciso dettato costituzionale, rappresentava un progresso nella tutela della cittadinanza, permettendo ai cittadini di opporsi agli atti illegittimi della pubblica amministrazione²¹.

La seconda novità degli anni Settanta fu la cosiddetta “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro nel settore pubblico, che fino a quel momento era regolato esclusivamente da atti unilaterali emanati dal potere pubblico. Questo processo, in realtà, ebbe inizio a metà degli anni Sessanta con l’emanazione di due leggi-delega²², in cui per la prima volta venne riconosciuta ufficialmente la contrattazione sindacale in un settore chiave del pubblico impiego, come quello statale. In particolare, la seconda di queste stabilì che le mansioni e il trattamento economico e pensionistico di operai e impiegati nelle carriere esecutive, di concetto e ausiliarie potessero essere disciplinati tramite regolamento, sulla base di accordi tra governo e sindacati. La già citata legge 382 del 1975, successivamente, dispose che, con l’eccezione dei dirigenti, il trattamento economico di tutti gli altri dipendenti statali dovesse essere stabilito mediante decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e basato su accordi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale²³.

²⁰ G. Amato, *Gli Statuti regionali. Commento allo Statuto della Regione Lazio*, Giuffrè, Milano, 1972, pag. 4.

²¹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 297.

²² L. 18 marzo 1968, n. 249 e 28 ottobre 1970, n. 775.

²³ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 484-5.

La terza innovazione di rilievo fu l'introduzione di una nuova normativa riguardante la dirigenza statale. Con il Dpr 748/1972²⁴, la parte superiore della carriera direttiva venne separata, dando così forma alla dirigenza, con l'obiettivo di creare un corpo non esecutivo dotato di propria responsabilità, simile a quello delle aziende private. L'idea di fondo era di distinguere nettamente tra l'indirizzo amministrativo, riservato ai dirigenti, e quello politico, che doveva restare di competenza dei ministeri. In questo schema, i ministeri avrebbero dovuto limitarsi a stabilire le direttive generali, mentre i dirigenti avrebbero avuto il compito di attuarle, con ampio margine di discrezionalità nella gestione dei modi e mezzi necessari al raggiungimento degli obiettivi. L'intento del provvedimento era di valorizzare il ruolo e le funzioni della dirigenza, creando una sorta di élite di alti funzionari con elevata autonomia e prestigio sia professionale che sociale. Tuttavia, negli anni successivi, il Dpr 748 rimase in gran parte inattuato. La normativa prevedeva tre qualifiche dirigenziali (primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale), con quest'ultimo livello suddiviso in tre categorie (A, B e C). Sebbene l'accesso ai livelli superiori della gerarchia fosse regolato da un concorso, vi si poteva partecipare solo in base all'anzianità di servizio, penalizzando così i funzionari più giovani, anche se particolarmente meritevoli²⁵.

Infine, con la legge 833 del 1978²⁶, venne istituito il Servizio sanitario nazionale, introducendo alcune innovazioni significative. La legge segnò un cambiamento importante, abbandonando la tradizionale natura caritativa che aveva caratterizzato la sanità pubblica, e riconoscendo al cittadino un diritto soggettivo pieno alla salute. Gli ospedali, nel nuovo assetto, furono trasformati in vere e proprie aziende sanitarie dotate di autonomia. In questo contesto, gli enti ospedalieri furono riorganizzati come enti comunitari, con un Consiglio di amministrazione nominato

²⁴ Dpr. 30 giugno 1972, n. 748.

²⁵ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 497-499.

²⁶ L. 23 dicembre 1978, n. 833.

dagli enti territoriali, incaricato di scegliere due figure tecniche chiave: il direttore amministrativo, responsabile dell'area amministrativa e contabile, e il direttore sanitario, responsabile dell'area igienico-sanitaria. L'obiettivo della riforma era di coordinare in modo organico tutte le realtà operanti nel settore, sia pubbliche che private. Lo Stato avrebbe mantenuto la funzione di definire le linee guida generali e di allocare le risorse finanziarie, mentre le Regioni sarebbero state responsabili delle funzioni legislative e di programmazione. A livello locale, i Comuni avrebbero provveduto alla costituzione delle Unità Sanitarie Locali (USL), incaricate della gestione operativa dei servizi sanitari²⁷.

3.3 La stagione delle riforme

Il 16 novembre 1979, Massimo Severo Giannini presentò alle camere un dettagliato “Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato”. Il documento, strutturato in cinque capitoli (introduzione; tecniche di amministrazione; tecnologia delle amministrazioni; personale; riordinamento dell'amministrazione dello Stato), esaminava e identificava le principali criticità della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda le tecniche di amministrazione, il Rapporto suggeriva di creare in ogni amministrazione speciali uffici di organizzazione, con funzione “conoscitivo-diagnostica”, e di promuovere un'ampia attività di intervento, inclusa la verifica dell'attuabilità delle leggi, la delegificazione, la semplificazione e l'adozione di standards di produttività misurabili. Relativamente al personale, il documento sottolineava l'importanza della contrattazione collettiva, già avviata negli anni Settanta, e l'imminente approvazione della prima legge-quadro sul pubblico impiego. Per quanto concerne i dirigenti, essi avrebbero dovuto mantenere lo statuto pubblicistico. Inoltre

²⁷ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 298-300.

Giannini proponeva una riduzione quantitativa della dirigenza attuale, ma con l'attribuzione di maggiori poteri decisionali. La parte finale del Rapporto affrontava temi come i collegamenti tra Stato e regioni, il decentramento, la ristrutturazione dell'amministrazione centrale e in essa della Presidenza del Consiglio, le aziende autonome e gli enti pubblici. Per quanto riguarda i controlli, si proponeva un cambiamento radicale della loro natura, affidando alla Corte dei conti una supervisione sull'efficienza. Successivamente, il Consiglio dei ministri deliberò, il 1° febbraio 1980, l'istituzione degli uffici di Organizzazione e metodo, e il Senato approvò un ordine del giorno che riprendeva i punti principali del Rapporto²⁸.

Particolarmente rilevante fu la L. 11 luglio 1980, n. 312, che ridefinì il “nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato”. Questa normativa introdusse ufficialmente il concetto di qualifica funzionale nell'ordinamento. Al posto delle precedenti quattro carriere, furono istituite otto qualifiche funzionali, concepite come fasce orizzontali crescenti, destinate a raggruppare gruppi di mansioni e responsabilità simili. Ogni qualifica doveva essere associata a un livello retributivo iniziale, che sarebbe aumentato attraverso meccanismi di progressione economica, come scatti periodici e passaggi a classi stipendiali superiori. Le qualifiche furono poi suddivise in “profili”, con l'accesso al pubblico impiego legato a un profilo specifico e corrispondente qualifica²⁹.

Un'importante novità degli anni Ottanta fu l'introduzione della legge-quadro³⁰ sul pubblico impiego, volta a regolare la contrattazione collettiva nei vari settori dell'amministrazione. Questa normativa integrò lo Statuto dei lavoratori, che disciplina diritti e doveri e introduce la rappresentanza sindacale, all'interno dell'amministrazione pubblica. La legge sostituì definitivamente il precedente sistema basato sulle carriere con il binomio “qualifiche funzionali-profili

²⁸ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 491-5.

²⁹ C. D'Orta, *Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma “strabica”*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1990, n. 3, pag. 797.

³⁰ L. 29 marzo 1983, n. 93.

professionali”, estendendolo a tutti i settori pubblici, inclusi Stato, regioni, enti locali e enti pubblici, con l’eccezione di alcune categorie come magistrati e dirigenti statali. La norma stabiliva che l’organizzazione dell’amministrazione sarebbe stata disciplinata per legge, mentre la parte economica del rapporto di lavoro sarebbe stata regolata tramite contratti collettivi. Nella contrattazione collettiva vennero inoltre introdotti i comparti che comprendevano dipendenti di più settori omogenei. Per quanto riguarda il diritto di sciopero, furono previste norme di autoregolamentazione. Infine, l’Ufficio per la funzione pubblica fu ridenominato Dipartimento, diventando il centro di gestione della contrattazione collettiva³¹.

Alla fine degli anni Ottanta, l’amministrazione italiana era composta da 22 ministeri, 4 dipartimenti, circa 10 autorità amministrative indipendenti, oltre 1.000 enti pubblici nazionali, 20 regioni di cui 5 a statuto speciale, 104 province, 8.103 comuni, 337 comunità montane, circa 700 consorzi di enti locali, 65 università, 67 mila sedi di istituti scolastici, quasi 650 unità sanitarie locali, e non meno di 800 aziende municipalizzate, oltre a molte altre unità amministrative. Questo complesso sistema era caratterizzato da una rete frammentata e difficilmente coordinabile. Non solo si erano moltiplicati i modelli organizzativi, ma era aumentata significativamente l’esternalizzazione di funzioni pubbliche a soggetti privati, con l’amministrazione che si limitava sempre più spesso a svolgere compiti burocratici o a distribuire risorse finanziarie. Inoltre, erano nate nuove amministrazioni, sia sovranazionali che nazionali. Il modello amministrativo lineare dell’Ottocento si stava disgregando in un pulviscolo amministrativo: l’amministrazione era “in briciole”. La struttura piramidale del passato era stata sostituita da un reticolo disordinato, in cui i “pubblici poteri” interagivano tra loro, ciascuno in relazione con specifici interessi esterni³².

³¹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 301.

³² G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana 1861–1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 525-526.

Alcune delle leggi approvate negli anni Novanta furono fortemente orientate a snellire gli apparati statali, riducendo il loro peso e trasformando il ruolo dello Stato da attore principale del processo economico a regolatore e arbitro dell'economia. In questo contesto, due leggi del 1990 meritano particolare attenzione: la L. 142 sulle autonomie locali³³ e la L. 241 sul procedimento amministrativo³⁴ e il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Successivamente, il Dlgs. 3 febbraio 1993, n. 29 avviò la cosiddetta "privatizzazione" o "contrattualizzazione" del pubblico impiego.

La prima legge del 1990, che abrogò il Tu. del 1934, segnò un cambiamento significativo nell'ordinamento delle autonomie locali. Quattro aspetti fondamentali vi trovarono soluzione: 1) sebbene non affrontasse direttamente le questioni relative al numero e alle dimensioni dei comuni e delle province, la legge introdusse nuove articolazioni organizzative, come i municipi per le comunità con meno di 5.000 abitanti, le circoscrizioni, i circondari e le città metropolitane; 2) stabilì un'ampia autonomia statutaria per gli enti locali, riducendo la tradizionale tutela esercitata dall'amministrazione centrale su di essi; 3) definì i rapporti tra politica e amministrazione, assegnando agli organi politici funzioni di indirizzo e controllo, mentre ai dirigenti amministrativi, operanti in autonomia rispetto ai primi, spettavano i compiti di gestione; 4) infine, ridusse l'area del controllo e stabilì una serie di norme sul funzionamento delle amministrazioni locali³⁵.

La L. 241, invece, introdusse per la prima volta una disciplina generale in materia di procedimento amministrativo. Tra le novità più significative vi furono: l'obbligo di concludere il procedimento entro un termine definito, il dovere di motivare ogni provvedimento adottato, la possibilità per i soggetti coinvolti di partecipare alla fase istruttoria per rappresentare la propria posizione, l'istituzione della conferenza dei servizi, la personalizzazione delle attività amministrative tramite la figura del

³³ L. 8 giugno 1990, n. 142.

³⁴ L. 7 agosto 1990, n. 241.

³⁵ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 519-520.

responsabile del procedimento, e la possibilità di accordi tra pubblica amministrazione e privati da recepire nel provvedimento. La legge riconobbe inoltre agli interessati il diritto di accesso ai documenti amministrativi, al fine di tutelare situazioni giuridicamente rilevanti³⁶.

Il Dlgs. 29/1993 riprese l'idea, già delineata nel Rapporto Giannini, di ricondurre il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici sotto il regime del diritto privato. La dicotomia tra disciplina unilaterale e contratto collettivo venne definitivamente superata con l'applicazione delle regole di diritto privato ai rapporti tra amministrazione e dipendenti. Le vecchie delegazioni pubbliche previste dalla legge-quadro furono abolite e sostituite dall'Agenzia per le Relazioni Sindacali (ARAN), un ente alle dirette dipendenze della Presidenza del consiglio, ma separato dalle amministrazioni, incaricato di rappresentare gli interessi del datore di lavoro pubblico. La dirigenza pubblica, pur rimanendo sotto regime pubblicistico, ottenne maggiori tutele contro le ingerenze politiche. Le organizzazioni sindacali furono ridimensionate, assumendo un ruolo di consultazione, privato del potere di veto che in passato aveva spesso influenzato le decisioni. Per quanto riguarda la giurisdizione nelle controversie di lavoro, si instaurò un doppio regime: il pretore del lavoro era competente per le questioni soggette alla disciplina contrattuale, mentre il giudice amministrativo si occupava delle materie regolate per legge o da atti unilaterali. Infine, il decreto rese obbligatoria l'istituzione in ogni amministrazione, di un Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP)³⁷.

Nel contesto delle riforme, un ruolo chiave fu svolto da Sabino Cassese, ministro della Funzione Pubblica. Durante il suo incarico, venne sviluppata una "Carta dei servizi pubblici", ispirata ai documenti simili già presenti in altri Paesi e successivamente trasformata in legge. L'iniziativa del ministro si concentrò su tre leggi rimaste inapplicate fino a quel momento: la legge del 1968

³⁶ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 315.

³⁷ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 529-530.

sull'autocertificazione³⁸ e le due leggi precedentemente menzionate (le nn. 142 e 241). Un decreto presidenziale³⁹ del 1994 rese attuativa la legge del 1968, che mirava a eliminare l'enorme quantità di certificazioni inutili richieste quotidianamente dalle amministrazioni. Sul fronte delle strutture amministrative, la cosiddetta legge "collegata" alla finanziaria del 1993⁴⁰ abolì 13 comitati interministeriali, l'autorità per l'Adriatico, il Consiglio superiore per la Pubblica Amministrazione e la Commissione di vigilanza sul debito pubblico. Furono eliminati 76 organi collegiali, 22 dei quali sostituiti con conferenze di servizi, mentre 44 furono ridotti nel numero di componenti. Due ministeri, quello della Marina Mercantile e dei Trasporti, furono soppressi. L'Anas fu trasformata in ente autonomo, mentre l'amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni divenne Ente Poste. Per quanto riguarda il personale, si tentò di intervenire sul reclutamento: un regolamento stabilì un sistema di concorsi unici. Inoltre, le vecchie piante organiche furono sostituite da un sistema basato sulla determinazione dei carichi di lavoro da parte delle amministrazioni. Per quanto concerne i controlli, furono istituiti uffici di controllo interni con compiti specifici relativi alla gestione; accanto ai controlli di legittimità già esistenti, furono introdotti controlli economici, sui costi e sui rendimenti. Alla Corte dei conti furono assegnati compiti di controllo "di secondo grado"⁴¹.

La riforma amministrativa, sospesa nel 1994, riprese con forza a partire dal 1996 grazie all'iniziativa di Franco Bassanini, ministro della Funzione Pubblica. Il nuovo ministro introdusse quattro provvedimenti chiave: le leggi n.59⁴², n. 127⁴³ del 1997 e n. 191⁴⁴ del 1998, note come "Bassanini 1, 2, 3", e la legge n. 50⁴⁵ del 1999, detta

³⁸ L. 4 gennaio 1968, n. 15.

³⁹ Dpr. 25 gennaio 1994, n. 130.

⁴⁰ L. 24 dicembre 1993, n. 537.

⁴¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 524-6.

⁴² L. 15 marzo 1997, n. 59.

⁴³ L. 15 maggio 1997, n. 127.

⁴⁴ L. 16 giugno 1997, n. 191.

⁴⁵ L. 8 marzo 1999, n. 50.

“Bassanini quater”. Queste normative apportarono cambiamenti significativi al funzionamento, all’attività e al ruolo degli enti locali, promuovendo la devoluzione di funzioni dallo Stato ai livelli amministrativi più vicini ai cittadini, oltre a semplificare e riorganizzare gli apparati. La legge 59/1997 stabilì il trasferimento di poteri e compiti alle Regioni e alle autonomie locali in settori come agricoltura, pesca, trasporti, mercato del lavoro e commercio, estendendosi poi alle attività produttive, al territorio e ai servizi sociali. La legge 127/1997 rafforzò in modo significativo l’autonomia tributaria di Regioni, Comuni e Province, consentendo loro di introdurre tributi propri, mantenendo tuttavia il principio dei trasferimenti statali con finalità perequative. Inoltre, venne valorizzata l’autonomia decisionale nell’organizzazione e gestione del personale, affidando ai sindaci la scelta dei vertici amministrativi, e si riformarono i meccanismi di controllo e la figura dei segretari comunali. Si passò così da un modello rigido e centralizzato, in cui il segretario era inviato dal prefetto, a un sistema che privilegia il rapporto di fiducia tra il sindaco e il segretario, ora funzionario di una speciale agenzia, il quale può essere affiancato da un direttore generale con competenze decisionali (city manager)⁴⁶.

Tra le riforme promosse da Bassanini, un ruolo di primo piano è stato occupato dal riordino dei ministeri, delineato nei Dlgs. 300⁴⁷ e 303⁴⁸ del 1999. Questi decreti riaffermavano i compiti di indirizzo generale e di coordinamento della Presidenza del Consiglio e avviavano una razionalizzazione delle competenze ministeriali, riducendo il numero dei ministeri da 18 a 12. Per compensare la riduzione dei ministeri, furono introdotte le figure dei “viceministri”. Sul fronte delle funzioni, si cercò di superare la frammentazione attraverso la concentrazione, all’interno di ciascun ministero, di tutte le aree complementari al proprio ambito di competenza. A livello organizzativo, venne adottato un modello “per dipartimenti”, che si

⁴⁶ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 331.

⁴⁷ Dlgs. 30 luglio 1999, n. 300.

⁴⁸ Dlgs. 30 luglio 1999, n. 303.

differenziava significativamente da quello “per direzioni generali”. Quest’ultimo era caratterizzato da strutture piramidali con una catena di comando verticale, mentre il modello dipartimentale si configurava come un’aggregazione di direzioni generali, formando una struttura reticolare con funzioni omogenee, orientate ai prodotti e ai servizi forniti. Il decreto 300/1999 cambiò il ruolo delle prefetture creando gli Uffici territoriali del governo (Utg), i quali avevano responsabilità di tutte le funzioni dell’amministrazione periferica dello Stato non attribuite ad altri uffici. Oltre alle competenze già esistenti, le prefetture furono chiamate a svolgere funzioni di amministrazione generale, e quindi di vero e proprio coordinamento delle strutture periferiche dei ministeri. In merito, si istituì anche una Conferenza permanente a livello provinciale. Infine, furono costituite 12 Agenzie indipendenti⁴⁹.

Il cosiddetto “federalismo amministrativo” ottenne una consacrazione costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che ridisegnò la distribuzione delle competenze legislative tra i vari livelli di governo. Il nuovo articolo 117 della Costituzione, ribaltando la precedente divisione delle competenze tra Stato e Regioni, elenca in modo dettagliato le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e quelle di competenza concorrente, da regolarsi secondo i principi stabiliti dalla legge statale. Alle Regioni venne inoltre attribuita la potestà legislativa, in via generale e residuale, su tutte le altre materie, da esercitarsi nel rispetto della Costituzione e dei vincoli comunitari e internazionali. La riforma riconobbe anche, a livello costituzionale, la potestà regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane riguardo alla loro organizzazione interna, accanto alle prerogative statutarie. Successivamente, la riforma è stata ripresa e “completata” dal centro-destra con la legge n. 131⁵⁰ del 2003, nota come legge La Loggia. Tuttavia, questa norma ha attuato solo alcune

⁴⁹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 328-9, 336.

⁵⁰ L. 5 giugno 2003, n. 131.

delle disposizioni della riforma costituzionale, lasciandone altre, di minore importanza, a futuri interventi legislativi, e conferì un eccesso di deleghe al governo⁵¹.

3.4 Mutamenti senza riforme

Nei primi due decenni degli anni Duemila, il percorso del riformismo amministrativo ha subito un drastico rallentamento, trovandosi a galleggiare inerte, privo di quell'impulso che lo aveva caratterizzato nel decennio precedente. Ciò è stato determinato da una serie di fattori che possono essere sintetizzati in cinque punti principali: 1) le difficoltà oggettive provocate dalla crisi economica internazionale iniziata nel 2008, che hanno comportato una riduzione delle politiche pubbliche in Italia, soprattutto a causa delle restrizioni di bilancio; 2) la chiara disattenzione della politica, sempre più focalizzata su temi capaci di attrarre consenso, piuttosto che sulla riforma amministrativa; 3) il ripiegamento della dirigenza amministrativa, spaventata dalle grandi richieste giudiziarie sulla corruzione, che hanno acuito l'antica "paura di fare". A ciò si aggiunge l'effetto dello spolis system, che ha indotto l'alta dirigenza a evitare responsabilità per proteggere le proprie carriere, sempre più esposte all'influenza politica; 4) l'eccezionale invecchiamento del personale, conseguenza del prolungato blocco dei contratti, imposto dalle esigenze di bilancio; 5) infine, il clima politico e culturale d'inizio secolo, segnato da una crisi generale delle istituzioni pubbliche, alimentata dall'affermarsi di un'ideologia iperliberale che ha svalutato l'impiego pubblico a favore delle attività private⁵².

Con la crisi della dirigenza, i gabinetti hanno assunto un'importanza crescente. "Gli uffici di diretta collaborazione", guidati principalmente da magistrati

⁵¹ G. Astuto, *op. cit.*, pag. 333.

⁵² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 563-4.

amministrativi e contabili, hanno visto un aumento significativo sia nel numero dei collaboratori sia, soprattutto, nella loro influenza politica nel periodo postbellico. Hanno così acquisito un ruolo centrale all'interno dell'apparato amministrativo dello Stato. Inizialmente collaboratori diretti del ministro e intermediari tra lui e i direttori generali, i capi di Gabinetto si sono trovati a gestire strutture sempre più numerose e importanti. Come "generalisti", con una competenza che abbraccia l'intero ambito amministrativo, continuano a rappresentare un filtro cruciale tra il ministro e le amministrazioni. Spesso sono stati, e continuano a essere, i principali artefici e realizzatori di gran parte delle iniziative legislative, che si concretizzano in decreti e disegni legge. Vicini al ministro, ne influenzano le decisioni, preparano insieme ai responsabili del legislativo i testi di legge, redigono i discorsi ufficiali e gestiscono i rapporti esterni. Talvolta, la relazione tra il ministro e il capo di Gabinetto è di natura "politica", poiché condividono una visione o un "progetto" comune. L'accordo con il ministro è naturalmente un prerequisito fondamentale; tuttavia, esiste una sfera di iniziativa autonoma il cui ambito può variare in base alle personalità del capo di Gabinetto e del ministro stesso, oltre che agli impegni esterni di quest'ultimo. Secondo Filippo Patroni Griffi, un buon capo di Gabinetto, al momento della decisione, "deve fare un passo indietro", lasciando al ministro non solo la responsabilità formale, ma anche la piena libertà di scelta; inoltre sottolinea l'importanza di presentare sempre al ministro un ventaglio di soluzioni possibili. Una completa dissociazione si è verificata durante il governo Renzi, quando il ruolo del "gabinettista" consigliere di Stato o della Corte dei conti o membro dell'Avvocatura è stato quasi eliminato o comunque ridotto al minimo, sostituito in molti casi da consiglieri parlamentari o da personale proveniente dall'esterno dell'amministrazione centrale⁵³.

Nel panorama dei ministri degli anni Duemila, Renato Brunetta si distinse in modo particolare. Iniziò il suo mandato con una campagna aggressiva contro la

⁵³ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 570-588.

burocrazia, proponendo la privatizzazione concreta del pubblico impiego attraverso l'introduzione di modelli aziendalistici, gestione manageriale, valutazione a tutti i livelli e l'eliminazione degli automatismi. Il fulcro della sua riforma fu il Dlgs. 27 ottobre 2009, n. 150, emanato in attuazione della L. 4 marzo 2009, n. 15. Il decreto rifletteva una visione di modernizzazione dall'alto delle pubbliche amministrazioni. Un elemento centrale della riforma era il divieto imposto ai contratti collettivi, verso cui Brunetta nutriva scarsa fiducia, di annullare leggi intervenute tra un contratto e l'altro, con l'intento di ridurre l'influenza dei sindacati e rafforzare il ruolo del Parlamento. Un altro aspetto significativo dell'azione del ministro riguardava la riorganizzazione e la definizione del potere della dirigenza pubblica. La necessità di restituire ai dirigenti autorità decisionale si tradusse nuovamente nell'utilizzo della legge, che attribuiva ai dirigenti responsabilità specifiche: distribuire premi in modo selettivo, basandosi sul merito, e sanzionare i dipendenti a loro discrezione, assumendosi la piena responsabilità delle decisioni. Successivamente, il decreto legge 78/2010 intervenne sulla normativa, bloccando i rinnovi contrattuali e le corrispondenti retribuzioni dei dipendenti pubblici⁵⁴.

Una figura di rilievo durante questo periodo fu Marianna Nadia, ministro nei governi Renzi e successivamente Gentiloni, che riportò la riforma amministrativa al centro dell'agenda di governo. Il primo risultato concreto di questa iniziativa fu il Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella L. 11 agosto 2014, n. 114, a cui fece seguito la legge n. 124/2015⁵⁵. Il Decreto Legge includeva diverse misure significative, tra cui la creazione dell'Autorità nazionale anticorruzione, l'abolizione dell'Aran, la fusione delle scuole superiori esistenti sotto la futura Scuola nazionale dell'amministrazione, l'eliminazione delle possibilità per i dipendenti pubblici di continuare a lavorare dopo il pensionamento. Inoltre, fu introdotta un'Agenda per la semplificazione condivisa tra Stato, regioni e

⁵⁴G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 589-592.

⁵⁵ L. 7 agosto 2015, n. 124.

autonomie locali per il triennio 2015-17, insieme ad altre iniziative di semplificazione. La L. 124/2015 comprendeva quattordici deleghe legislative, alcune delle quali molto ampie, trattando temi come le autorità portuali, le forze di polizia, i servizi pubblici locali, il riordino delle Camere di commercio, l'attività degli enti di ricerca, il Comitato italiano paralimpico e la riforma del testo unico del pubblico impiego. Particolarmente rilevanti erano le disposizioni riguardanti la dirigenza pubblica, ora suddivisa in tre ruoli unici a livello nazionale, regionale e locale, con l'obiettivo di promuovere la mobilità dei dirigenti sia all'interno della stessa amministrazione che tra amministrazioni diverse, creando un vero e proprio "mercato" della dirigenza pubblica. Tuttavia, la disciplina del pubblico impiego fu fortemente influenzata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 25 novembre 2016, che annullò l'idea di unificare le dirigenze statali, regionali e locali, compromettendo alcuni degli obiettivi chiave della riforma. Risultati più positivi si ottennero in altri ambiti, come l'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici (Dlgs. 18 aprile 2016, n. 50), che si ispirava ai modelli dell'Unione Europea⁵⁶.

⁵⁶ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 593-7.

CONCLUSIONE

In conclusione, l'analisi storica della pubblica amministrazione italiana presenta alcune caratteristiche peculiari che la distinguono da altri paesi europei. Se si rappresentasse graficamente l'andamento di oltre 150 anni di storia amministrativa, utilizzando dati relativi al personale e alle funzioni pubbliche, il risultato sarebbe una specie di serpentina curiosa. All'inizio, la linea apparirebbe quasi piatta, poi comincerebbe a salire lentamente, quindi caratterizzata da tre rapide accelerazioni, seguite ogni volta da periodi di stasi. Nel 1861-76, durante l'epoca della Destra, si osserverebbe una linea orizzontale (poche funzioni, poco personale). In seguito, tra il 1877 e il 1900, vi sarebbe un lieve incremento, specialmente nell'epoca di Crispi. Poi, negli anni 1900-15 e 1916-18, si verificherebbero impennate significative durante l'età giolittiana e la Prima Guerra Mondiale. Un nuovo periodo di stabilità si riscontrerebbe durante la fase del fascismo "liberista" (1922-31), seguito poi da una repentina accelerazione durante lo Stato imprenditore degli anni Trenta e l'economia di Guerra (1932-43). Dopo la Seconda Guerra Mondiale, la linea tornerebbe quasi piatta durante la ricostruzione, per poi registrare una nuova rapida crescita negli anni Sessanta e Settanta, proseguita negli anni Ottanta, quando si raggiunge il punto più alto: oltre 4 milioni di dipendenti pubblici, una pluralità istituzionale (regioni, enti, autorità, città metropolitane) e una crescita esponenziale delle funzioni. Infine, dagli anni Novanta in poi, compresi i primi decenni del nuovo secolo, il grafico tornerebbe su valori più bassi: una diminuzione significativa dei dipendenti, un decentramento di funzioni verso la periferia e una conseguente riduzione del potere centrale¹.

Il bilancio finale non può essere positivo: sebbene ci siano stati momenti di progresso significativo, la pubblica amministrazione ha spesso mostrato una certa resistenza al cambiamento e all'innovazione. Giorgio Amato ha scritto sconcolato

¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 603.

che “l’azione di riforma della nostra amministrazione costituisce la vera, grande opera incompiuta degli ultimi anni”². Inoltre, egli ha ritenuto la lentezza, l’inefficienza e il labirintico incrociarsi delle sedi pubbliche le principali ragioni per le quali l’Italia è da tempo il paese dell’eurozona con la produttività totale più bassa, con attrazioni degli investimenti altrettanto bassa e con risorse pubbliche che continuano a finire in residui poiché non si è abili a spenderle.

Tuttavia, il futuro non appare necessariamente catastrofico. Come afferma Melis, con il quale concordo, si può sperare nell’influenza di alcuni fattori esterni. Due di questi fattori sono già presenti e in parte attivi. Il primo è rappresentato dalla discussa integrazione europea, il secondo dal progresso tecnologico. Già esiste un diritto amministrativo europeo, quindi non è impensabile che possa svilupparsi anche un’amministrazione “europea”. Ma è soprattutto il progresso tecnologico che potrebbe giocare un ruolo cruciale. Ragionare “per reti”, significa trasformare profondamente non solo le strutture delle procedure amministrative, ma anche della mente e dell’inconscio dell’amministrazione. Ci si sposterà da modelli organizzativi “verticali” e piramidali, che hanno dominato per secoli l’organizzazione, a modelli “circolari” e interconnessi.

Grazie a questi due fattori, è possibile guardare al futuro con un cauto ottimismo. In fin dei conti, non esiste una condanna che obblighi i cittadini italiani a subire per sempre un’amministrazione inadeguata. Essi, come in altri ambiti, hanno il destino nelle loro mani³.

² G. Amato, *Qualcosa si muove nella riforma della Pa*, in “Il Sole 24 Ore”, 1° settembre 2013.

³ G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pag. 607.

BIBLIOGRAFIA

- ABIGNENTE G., *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Laterza, Bari, 1916
- AMATO G., *Gli Statuti regionali. Commento allo Statuto della Regione Lazio*, Giuffrè, Milano, 1972
- AMATO G., *Qualcosa si muove nella riforma della Pa*, in "Il Sole 24 Ore", 1° settembre 2013
- AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1965
- ASTUTO G., *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci, Roma, 2014
- CASSESE S. e MELIS G., *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1990
- CASSESE S., *Il prefetto nella storia amministrativa*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1983
- CASSESE S., *L'amministrazione centrale*, Utet, Torino, 1984
- CASSESE S., *Stato e parastato nell'Italia del dopoguerra (1945-1963)*, in "Storia Contemporanea", 1990
- CONTI E., *Dal taccuino di un borghese*, Il Mulino, Bologna, 1986
- D'ORTA C., *Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma "strabica"*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1990
- DE STEFANI A., *Una riforma al rogo*, Volpe, Roma, 1963

- FARNETI P., *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Giappichelli, Torino, 1971
- FRIED R.C., *Il prefetto in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861–1993*, Il Mulino, Bologna, 1996
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020
- MUSSOLINI B., *Opera Omnia*, La Fenice, Firenze, 1951
- PONZIANI L., *Il fascismo dei prefetti*, Meridiana Libri, Milano, 1995
- RAGIONIERI E., *La storia politica e sociale, in Storia d'Italia. Dall'unità a oggi*. Einaudi, Torino, 1976
- ROTELLI E., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Feltrinelli, Milano, 1978
- RUFFILI R., *La questione regionale*, Giuffrè, Milano, 1968
- SEPE S., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018
- SILVESTRO C. e BONO S., *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, in "Diritto.it", 2001
- VOTAW D., *Il cane a sei zampe*, Feltrinelli, Milano, 1965