

In particolare, risulta confermato il fatto rilevato da Aquarone, da De Felice, e da ultimo da Lyttelton: l'accantonamento cioè nelle riforme amministrative e tributarie del 1923-1924, delle prospettive tecnocratiche e produttivistiche, presenti nel movimento fascista, ed inserite nei programmi dello stesso fra il 1919 e il 1921. Appare chiaro l'accantonamento della prospettiva della fondazione di uno 'stato nuovo', in chiave antiburocratica, in chiave di valorizzazione della 'competenza tecnica' e della «capacità delle forze produttive» di trasformare ad ogni livello la società capitalista, con l'eliminazione di qualsiasi forma di parassitismo³.

È illuminante comunque il fatto che Caruso, un prefetto del Ministero dell'Interno, sia arrivato a trasfondere nelle «linee direttrici della riforma», quanto elaborato dal Ministero dell'Interno, nella linea ad esso tradizionale, pur con gli aggiustamenti legati al dibattito post-bellico in proposito (cfr. doc. n. 6). D'altra parte basta leggere la relazione preparata dalla Corporazione fascista degli impiegati, per cogliere la notevole genericità delle prospettive tecnocratiche del movimento fascista⁴.

Trova così conferma la spinta del primo Governo Mussolini, in relazione ad un avvento al potere legato essenzial-

mente al compromesso con gli strati e gli apparati dominanti delle vecchie classi dirigenti, ed in relazione all'instabilità degli equilibri all'interno del partito fascista, a puntare unicamente ad una limitata 'razionalizzazione' dello stato e dell'amministrazione liberale, sotto la guida della burocrazia tradizionale. Trova conferma l'esaurirsi del 'rinnovamento' fascista dello stato, per un verso, nella dimostrazione della capacità di soddisfare le aspirazioni, tradizionali e nuove, ad una riduzione della burocrazia e degli apparati pubblici, ad un aumento dell'efficienza 'uniforme' degli stessi nei costi, nel rapporto fini-mezzi, nella rispondenza alle decisioni del potere politico, nell'adeguamento in termini di decentramento alle 'diversità' presenti nella società italiana⁵; e per altro verso nella volontà di porre in essere uno 'Stato burocratico' efficiente, in grado di condizionare il movimento fascista, secondo le esigenze del suo *leader*⁶.

Quella che viene confermata è in sostanza la continuità fra primo fascismo e prefascismo, a proposito delle istanze circa la riforma dell'amministrazione. Il dato solo parzialmente nuovo, come si ricava dall'esperimento Crispi, è la capacità di un governo 'forte' e di un *leader* carismatico autoritario di avviare la realizzazione della stessa. L'altro dato, anch'esso solo parzialmente nuovo, è la riduzione di tale riforma ad una serie di aggiustamenti, volti ad accentuare il carattere 'gerarchico-discendente' dell'amministrazione e la 'rispondenza' alle esigenze di consolidamento del potere di governanti nuovi, accampati in una società «riottosa e divisa»⁷.

² Cfr. Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS). Archivio Della Presidenza Del Consiglio Dei Ministri, *Riforma della pubblica amministrazione (1921-1924)*.

³ Cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, 1965, pp. 4 ss.; R. De Felice, *Mussolini il fascista. I: La conquista del potere 1921-1925*, Torino, 1966, p. 438, 476; A. Lyttelton, *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Bari, 1974, pp. 242 ss. Per le aspirazioni tecnocratiche e 'modernizzanti' presenti nel movimento fascista, si veda quanto messo in luce in: *Il regime fascista* a cura di A. Aquarone e M. Vernassa, Bologna, 1975, ed in particolare nell'introduzione e nei saggi di Cassese, Ungari e Sarti.

⁴ Cfr. il testo della relazione in ACS, *Presidenza Consiglio. Riforma*, b. n. 3, fasc. 18.

⁵ Per la continuità con le esigenze emerse nel primo dopoguerra a proposito della riforma amministrativa si veda: *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, a cura dell'ISAP e di A. Porro, Roma, 1969. E per il dibattito dall'Unità in poi sulle riforme della pubblica amministrazione si veda A. Spinetti, *Parlamentarismo e burocrazia*, Roma, 1964.

⁶ Cfr. sul punto da ultimo A. Lyttelton, *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, cit., pp. 242 ss.

⁷ Per la valutazione della portata delle riforme amministrative del primo fascismo cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato*, cit., pp. 8 ss.; E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in «Storia contemporanea», 2 (1973), pp. 57 ss.;

Ciò che viene in luce è il persistere nell'Italia fascista, grazie all'opera della burocrazia tradizionalmente egemone, quella del Ministero dell'Interno, dell'idea, maturata già nell'Italia liberale e manifestatasi poi nuovamente nell'Italia repubblicana, della necessità di una riforma generale della pubblica amministrazione, volta a realizzare una drastica riduzione di questa, ed a dotarla di un effettivo coordinamento unitario dall'interno e dall'esterno, sulla base della uniformità organizzativa, della gerarchia, della garanzia giurisdizionale del Consiglio di Stato. Ciò per rendere possibile il soddisfacimento delle esigenze di governo della classe politica, nonché delle esigenze di 'libertà' e di 'giustizia' degli amministratori e degli amministrati.

Netta si presenta la persistenza della prospettiva di una riforma, che metta ordine nei rapporti fra politica e ammini-

strazione, realizzando l'equilibrio stabile fra la direzione politica da parte del potere governativo e l'imparzialità dell'amministrazione nei confronti dei funzionari e dei cittadini; di una riforma che riduca i costi dell'amministrazione, eliminando sprechi e parassitismi e rendendo questa pienamente funzionale allo sviluppo della economia capitalistica; di una riforma che componga le tensioni fra amministratori ed amministrati, portando quanto più è possibile gli apparati vicini a questi ultimi, e rendendoli quanto più possibile rispondenti alle loro esigenze, attraverso anche forme di partecipazione diretta e di controllo effettivo¹².

Ma i documenti mostrano anche il persistere di una serie di ostacoli interni ed esterni a tale riforma, di una serie di contraddizioni fra i tre gruppi di obiettivi. Persistono atteggiamenti contraddittori all'interno dell'amministrazione, nonché, in forme diverse, da parte della classe politica e delle varie forze del paese e di quelle dominanti in ispecie, nei confronti della riforma globale dell'amministrazione ed in concreto nei confronti degli aspetti di questa e del suo coordinamento autonomo unitario, destinati ad incidere nelle posizioni di potere, nei 'privilegi', nelle forme di autonomia più o meno corporativa acquisita nei vari campi¹³.

In ultima analisi, ciò che si manifesta è la continuità, agli inizi dell'Italia fascista, della spinta ad una riforma generale dell'amministrazione, alla luce di quello che possiamo definire il 'liberismo amministrativo': e cioè l'adeguamento, sul piano funzionale e strutturale, dell'amministrazione buro-

¹² Sullo specificarsi dopo l'Unità dei vari aspetti della riforma generale dell'amministrazione pubblica cfr. S. Spinetti, *Parlamentarismo e burocrazia*, cit.; P. Calandra, *Parlamento e amministrazione*, Milano, 1971; E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1972; R. Ruffilli, *La questione regionale*, cit., cap. VII; nonché quanto messo in luce nei diversi volumi degli *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Firenze, ottobre 1965, a cura dell'ISAP, Vicenza, 1966-1969.

¹³ Sulleimore nell'Italia unita alla riforma amministrativa si vedano ora i saggi della prima parte di: *L'Amministrazione italiana*, a cura di S. Cassese, cit.; nonché i vari saggi del n. 18 (1971) dei «Quaderni storici»; ed i saggi raccolti in *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, a cura di F. Benvenuti e G. Miglio, Vicenza, 1969. Cfr. altresì E. Ragionieri, *Politica ed amministrazione nell'Italia unita*, Bari, 1967.

cratica di derivazione assolutistica al 'progetto' di auto-organizzazione della società, attorno all'individuo, affermatosi con le rivoluzioni borghesi e con l'industrializzazione capitalistica, durante l'età moderna e contemporanea. Al che tien dietro peraltro la continuità delle ambiguità e delle contraddizioni di tale liberismo, con l'esplicitazione poi della sua crisi strutturale¹⁴.

¹⁴ Per le conclusioni della storiografia, della sociologia critica, e delle interpretazioni marxiste sulla genesi e la portata del progetto individualista, si veda il nostro saggio, *Il mito liberal-individualista*, in «Il Mulino», 22 (1972), pp. 998-1023 [qui ripubblicato alle pp. 447-478].

¹⁵ Sui vari problemi aperti in Europa per l'adeguamento delle amministrazioni burocratiche dell'Assolutismo alla realtà messa in movimento dalla ascesa della borghesia e del capitalismo rimangono fondamentali le pagine di M. Weber, *Economia e società*, Milano, 1961. Per le ricostruzioni in proposito della scienza giuridica e della storiografia tedesca cfr. P. Schiera, *Il Cameralismo*, Milano, 1968. Per il caso francese cfr. P. Legendre, *Histoire de l'administration publique*, Paris, 1968, e per il caso inglese M. Parris, *Constitutional bureaucracy*, London, 1969; per il caso italiano può essere visto il nostro saggio nel n. 18 (1971) dei «Quaderni storici», pp. 699-730. Si vedano poi le indicazioni generali, M.S. Giannini, *Amministrazione pubblica. Premessa storica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Milano, 1958; J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 1970; N. Poulantzas, *Potere politico e classi sociali*, Roma, 1969; A. Negri, *Burocrazia*, in *Scienza politica I*, Enciclopedia Fischer Feltrinelli, Milano, 1970.

I decreti del 1922-1924, sanzionanti la riforma amministrativa del primo Governo Mussolini mostrano poi come il risultato complessivo delle pressioni sopra delineate per una riforma liberista in senso garantista, riduzionista e meccanicista, sia consistita essenzialmente nell'adozione di una formulazione particolarmente autoritaria del liberismo amministrativo, che ne sanciva la crisi strutturale. Era la formulazione, che prendeva le mosse da quelle tradizionali, presenti fin dagli inizi dell'Italia unita. Ma vi introduceva una serie di accentuazioni, destinate a portare al punto di rottura le contraddizioni interne delle stesse. Con ciò facendo emergere la propensione ad un loro superamento, con l'applicazione che verrà fatta già a partire dal 1926 della prospettiva alternativa a quella liberista, almeno sotto il profilo ideologico, e cioè l' 'interventismo'. Con ciò sancendo l'espansione degli apparati e dei compiti dell'amministrazione, e l'apertura decisa, sotto il profilo organizzativo, ai problemi propri di una razionalità organicistica e poi cibernetica, caratterizzata da una sempre maggiore penetrazione ed interdipendenza 'sistemica' dei vari poli e

livelli dell'organizzazione, sia all'interno, sia nei confronti dell'esterno²⁶.

Quella sanzionata dai decreti fascisti era una formulazione del liberismo amministrativo, che ridimensionava drasticamente il garantismo interno ed esterno dell'amministrazione; che faceva consistere il riduzionismo principalmente nella concentrazione dei centri di decisione a livello ministeriale, con un timido decentramento burocratico e nella eliminazione degli apparati legati a gruppi di dipendenti statali ostili al fascismo (come nel caso delle ferrovie); e che affidava il meccanicismo del coordinamento orizzontale e verticale dell'amministrazione al potenziamento della direzione gerarchica.

In tal modo si accentuava la riconduzione delle pressioni garantiste, riduzioniste e meccaniciste al potenziamento di una amministrazione particolarmente dipendente dalla classe politica al potere e particolarmente impegnata nella imposizione autoritaria alla società delle decisioni, concordate da tale classe con i gruppi del grande capitale sempre meno liberisti, ed in subordine con ceti medi preoccupati della propria sopravvivenza. In tal modo si voleva fare dell'amministrazione lo strumento per consentire ai detentori del potere politico statale di rispondere in modo eccezionale ad una crisi eccezionale. Si voleva sancire la trasformazione dello Stato da garante esterno dell'auto-organizzazione capitalistica della società, attraverso una repressione ed una mediazione 'super partes' alla luce di leggi universali ed astratte, in organizzatore dall'interno di autoritario adeguamento, in via di provvedimenti amministrativi dell'individuo e di quelli subordinati soprattutto, alla crescente integrazione in ogni campo, agli sviluppi contraddittori del processo di socializzazione nell'ambito del capitalismo monopolistico privato e di stato²⁷.

²⁶ Sulla portata economico-sociale e politico-organizzativa della razionalità organicista e cibernetica, si vedano i saggi di K. Deutsch, A. Pizzorno ed J. Habermas indicati nella nota 18, nonché V. Mortara, *L'analisi delle strutture organizzative*, Bologna, 1973.

²⁷ Circa le caratteristiche strutturali dello Stato fascista e della sua azione nei vari campi cfr. R. Kuhl, *Due forme di dominio borghese: libe-*

Certo in tale scelta ha avuto un peso notevole la peculiare carica autoritaria propria del movimento fascista, ed in particolare del suo gruppo dirigente e del suo *leader* carismatico, ed in generale la volontà di questi di imporre dall'alto una accelerata integrazione nazionale, tale da accrescere il consenso da parte delle varie forze della società alla loro guida egemone, risolvendo così il problema da sempre aperto nell'Italia unita, nei rapporti fra governanti e governati, fra paese legale e paese reale. Del pari, un peso notevole ha avuto la convinzione di poter risolvere con il ricorso ad un 'interventismo eccezionale' l'aggravarsi della crisi endemica del progetto liberista di sistemazione individualista della società capitalistica, dopo la prima guerra mondiale e dopo la rivoluzione sovietica.

Ha inciso la volontà di far fronte, da un lato, all'estendersi del rifiuto da parte delle forze capitalistiche dei meccanismi dell'iniziativa privata nel mercato, nonché della 'contrattazione' con la classe lavoratrice organizzata, quanto meno della distribuzione dei vantaggi dello sviluppo della produzione capitalistica; ed al precisarsi dall'altro del rifiuto di settori sempre più ampi delle masse popolari ad un 'rinvio ad un futuro' sempre più lontano della distribuzione della proprietà dei mezzi per la produzione capitalistica, con la continuazione e l'accrescimento per il momento delle forme di sfruttamento nei loro confronti, in presenza fra l'altro delle possibilità intraviste dopo le vicende in Russia nel 1917 per il rovesciamento del sistema capitalistico. Ha inciso la volontà di trovare una soluzione rapida, attraverso forme di interventismo autoritario, magari reversibile in seguito, all'aggravarsi della crisi globale in tal senso della società italiana. Si intendeva fronteggiare lo scatenarsi delle forme tradizionali di insicurezza negli strati più deboli delle forze dominanti e di quelle dominate, nelle forze alla testa di un capitalismo rimasto sempre gracile, e soprattutto speculativo, e nel crescente ceto medio, di fronte al potenziamento della carica contesta-

ralismo e fascismo, Milano, 1972; N. Poulantzas, *Fascismo e dittatura*, Milano, 1971; E. Santarelli, *Storia del movimento e del regime fascista*, Roma, 1973; N. Tranfaglia, *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano, 1972; *Il regime fascista*, a cura di A. Aquarone e M. Vernassa, cit.

trice, ribellistica e rivoluzionaria della classe operaia, di fronte alla crisi sempre più insuperabile di quel 'mito', posto a fondamento del coinvolgimento consensuale ed autoritario dell'intera società nel sistema capitalistico industriale: 'l'espansione senza fine' della produzione e della distribuzione.

Ha giocato un suo ruolo importante la volontà di risolvere la crisi a favore delle forze capitalistiche, con il consenso di massa del ceto medio, attraverso un intervento sempre più organizzato, anche e soprattutto a livello amministrativo, volto a reprimere e smantellare le organizzazioni partitiche e sindacali autonome delle masse lavoratrici, ed a porre in essere una organizzazione guidata direttamente dallo stato e dal partito fascista, per l'integrazione autoritaria di tali masse in un sistema capitalistico nazional corporativo²⁸.

È illuminante però il fatto che l'interventismo dello Stato amministrativo sia diventato progressivamente, già nello stesso regime fascista, dopo dal 1925, una tendenza sempre meno eccezionale, e sempre più ordinaria ed in sviluppo. È vero che a questo ha contribuito la utilità dello stesso per le forze dominanti illiberali ed in difficoltà. Così come hanno contribuito i successi indubbi, anche se settoriali, ottenuti con gli interventi gestiti da 'amministrazioni parallele', ed anche con gli interventi straordinari della burocrazia statale tradizionale, secondo un dato costante dall'unità in poi.

Ma è altrettanto vero che tutto quanto ha poi trovato un punto decisivo di non ritorno dopo la constatazione fatta con il 1929, della crisi irreversibile di vari aspetti dell'auto-organizzazione della società in chiave individualista, all'interno dell'economia capitalistica di mercato²⁹.

Del resto non meno illuminanti sono poi le vicende con-

²⁸ Per le varie implicazioni dell'avvio dell'interventismo statale fascista cfr. le opere indicate nella nota n. 3, ed inoltre E. Santarelli, *Fascismo e neofascismo*, Roma, 1974.

²⁹ Sugli sviluppi organizzativi dell'interventismo statale fascista dopo il 1929 cfr. in particolare S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, cit. Per le implicazioni politico-ideologiche dello stesso, cfr. R. De Felice, *Mussolini: il duce*, Torino, 1974. Per le connessioni fra la crisi del 1929 e lo sviluppo in generale dell'interventismo cfr. A. Negri, *Lo Stato-piano*, cit.

tradditorie delle spinte manifestatesi, dopo la caduta del fascismo, per il ritorno nell'amministrazione a forme di garantismo, di riduzionismo e di meccanicismo organizzativo. Si è puntato ad un aggiornamento democratico del liberalismo amministrativo eliminando gli aspetti più repressivi dell'intervento amministrativo fascista, si son volute superare dispersioni in questo emerse, a livello di crisi dei coordinamenti a carattere 'interstiziale', posti in essere, come ha messo in luce Cassese, per dare unitarietà ad una macchina amministrativa, divisa in blocchi tradizionali e nuovi, in branche parallele, in corpi separati, con la prevalenza di forme di alta amministrazione, in grado di monopolizzare per settori le decisioni sempre più complesse sulle interdipendenze della vita associata³⁰.

Chiaro risulta ormai il fatto che il ritorno al garantismo in specie è diventato possibile, nella misura in cui esso ha assunto carattere di massa e si è collegato ad un controllo sociale degli apparati nell'ambito di quella sempre maggiore socializzazione dell'individuo, promossa dal capitalismo dell'età post-industriale e tecnologica. Anche se poi ha assunto valenze diverse, a seconda che sia stato collegato alla creazione di contropoteri di massa, in chiave di contestazione del sistema capitalistico, o che sia stato ricondotto al perseguimento di una accettazione dell'integrazione nel sistema per la composizione delle sue crisi produttive e distributive³¹.

Ma chiaro sembra ormai anche il fatto che già lo stesso garantismo, ma soprattutto il riduzionismo e meccanicismo, non hanno potuto ottenere che realizzazioni limitate, instabili, per la razionalizzazione dell'interventismo amministrativo.

³⁰ Cfr. S. Cassese, introduzione a *L'Amministrazione italiana*, cit. Per i problemi della 'democratizzazione' dell'amministrazione cfr. G. Pastori, *La burocrazia*, Padova, 1967 e G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1966; F. Benvenuti, *Per un diritto amministrativo unitario*, estratto da *Studi in memoria di Guicciardi*, Padova, 1975.

³¹ Sul punto si vedano i dati e le osservazioni di A. Negri, S. Bologna e L. Ferrari Bravo, in *Operai e Stato*, Milano, 1973; M. Tronti, *Lo Stato e il partito di massa*, in «Rinascita», 1975, n. 7, pp. 23-25 e quanto illustrato nei vari saggi, in *Il sistema politico italiano*, a cura P. Farneti, cit.

Anzi, per certi aspetti almeno, i tentativi concreti di muoversi in tali direzioni, compiuti con l'avvio del decentramento burocratico, ed autonomistico-istituzionale, con l'attuazione delle regioni, con la messa in cantiere di forme di pianificazione e programmazione settoriale e globale, sembrano aver avuto come effetto quello di accrescere le disfunzioni dell'interventismo amministrativo. Ciò a livello, sia di ulteriore crisi delle forme di coordinamento e della 'separazione' interna ed esterna dell'amministrazione, sia di impiego parassitario della stessa, per far fronte ai problemi della mancata integrazione della società capitalistica, della disoccupazione e della creazione di un ceto medio a sostegno delle forze dominanti³².

E v'è da chiedersi se in questo non sia stata decisiva anche la persistenza, nei tentativi anzidetti, della particolare accentuazione assunta nell'Italia unita da una premessa organizzativa ideologica sottesa di liberismo amministrativo, sempre più contrastante comunque con gli sviluppi del processo di socializzazione. V'è da chiedersi in definitiva quanto abbia giocato la mancata revisione, alla luce di tale processo, della tendenza delle classi dirigenti a prescindere dalla promozione di interventi diretti, preventivi oltre che successivi, di tutti i destinatari, e delle masse in ispecie, nella decisione e nel controllo delle forme di razionalizzazione dell'assetto dei pubblici poteri e del loro rapporto con la società, sia dall'alto che dal basso, sia in chiave di pianificazione giacobina che in chiave di autonomia girondina. Occorre valutare il peso della persistenza in tali classi della tendenza ad affidarsi ai meccanismi automatici dello sviluppo capitalistico, quali attuati dalle forze egemoni dello stesso, ed in generale agli automatismi organizzativi della 'tradizione' individualista e pre-individualista. Ed occorre analizzare le conseguenze di tale persistenza, a proposito della spinta ad una gestione magmatica, ed incontrollabile alla fine, non solo da parte della massa

³² In proposito si vedano i dati illustrati in *L'Amministrazione italiana*, a cura di S. Cassese, cit.; P. Sylos Labini, *Le classi sociali in Italia*, Bari, 1973; S. Caruso, *Burocrazia e capitale in Italia*, Milano, 1974, con le osservazioni della introduzione di V. Parlato; E. Scalfari, G. Turani, *Razza padrona*, Milano, 1975.

ma anche per certi aspetti da parte della stessa classe politica, della razionalità organizzativa, sempre meno automatico-meccanicista e sempre più sistematico-cibernetica e la connessa correzione continua della retroazione, progressivamente prevalsa con lo sviluppo della socializzazione capitalistica. Soprattutto occorre verificare fino in fondo a che cosa sia stata funzionale la persistenza anzidetta, chi e perché l'abbia consapevolmente o inconsapevolmente favorita, così da poter creare le condizioni ad ogni livello per por termine ad una 'tradizione', in tema di razionalizzazione organizzativa degli apparati pubblici, imperniata sul potenziamento delle chiusure corporative della vita della società, e delle forme di sfruttamento nei confronti delle sue forze subalterne e marginali.