

Anche nel campo dell'amministrazione locale il governo fascista si limitò inizialmente a riforme parziali di carattere prevalentemente tecnico, che non alteravano la sostanza del sistema vigente. Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, sulla riforma della legge comunale e provinciale, fu ispirato, secondo le parole della relazione ministeriale, allo stesso principio che aveva informato e informava le altre riforme amministrative del nuovo governo: « costruire uno Stato materialmente e moralmente forte, semplice nell'organizzazione, rapido nei movimenti, effica-

ciato allo scrutinio per il grado superiore o siano stati o vengano, entro il 31 dicembre 1923, dichiarati impromovibili o promovibili semplicemente al detto grado, ovvero non siano stati richiesti, prima dell'entrata in vigore del presente decreto, per lo scrutinio al grado medesimo secondo il turno di anzianità.

Se tuttavia la dichiarazione di impromovibilità o di promovibilità semplice sia stata emessa dalla sezione prima del consiglio superiore della magistratura posteriormente al 1° gennaio 1923, potranno gli interessati, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, ricorrere alle sezioni unite del consiglio medesimo, le quali dovranno deliberare entro i successivi novanta giorni;

- 3) i consiglieri di corte di cassazione e magistrati di grado equiparato i quali abbiano compiuto o compiano, entro il 31 dicembre 1923, quaranta anni di effettivo servizio ovvero sessantacinque anni di età con non meno di venti di servizio e siano stati promossi al grado attuale con dichiarazione di semplice promovibilità.

Art. 2. Alla dispensa nei casi previsti dal precedente articolo sarà provveduto nei limiti del numero complessivo dei posti soppressi nel ruolo organico della magistratura, ma indipendentemente dal numero delle soppressioni in ciascun grado e senza tener conto dell'appartenenza dei magistrati agli uffici giudiziari soppressi o per i quali siasi disposta la riduzione del personale.

Il provvedimento sarà preso su proposta del ministro della giustizia, in seguito a deliberazione del consiglio dei ministri qualora si tratti di magistrati aventi grado superiore a quello di consigliere di cassazione o equiparato, e su parere di apposita commissione negli altri casi.

La commissione sarà presieduta dal ministro della giustizia e composta dal presidente del consiglio superiore della magistratura e di tre magistrati aventi grado di primo presidente di corte di appello o equiparato, nominati dal ministro della giustizia.

Alle sedute della commissione interviene, per dare chiarimenti, il capo del personale della magistratura.

Adempirà le funzioni di segretario della commissione un magistrato trattenuto al ministero con funzioni amministrative.

Art. 5. Contro i provvedimenti di dispensa dal servizio o di collocamento a riposo d'ufficio è ammesso soltanto il ricorso alla IV sezione del consiglio di stato per incompetenza o eccesso di potere.

¹ Sull'opera della commissione prevista dall'art. 2 del succitato decreto, il cui parere era necessario per procedere alla dispensa dal servizio dei magistrati di grado inferiore cfr. la testimonianza di uno dei suoi componenti: ANTONIO RAIMONDI, *Mezzo secolo di magistratura. Trent'anni di vita giudiziaria milanese*, SESA, Bergamo 1951, p. 354. Il Raimondi fu, durante i primi anni del fascismo, procuratore generale e quindi primo presidente della corte d'appello di Milano. Fu nominato senatore nel 1929.

ce nell'azione, che comporta in conseguenza solida gerarchia, autorevolezza e prestigio nei suoi organi, libertà garantita dalla disciplina nell'interesse nazionale e dalla legge»¹. Primo mezzo a tale fine il decentramento burocratico, attraverso una nuova distribuzione delle competenze fra il ministero dell'Interno da una parte, le prefetture e le sottoprefetture dall'altra, con attribuzione alle prefetture di numerose funzioni già esercitate dall'autorità centrale. Pure ampliata fu la competenza delle giunte municipali e delle deputazioni provinciali, nonché quella dei sindaci e dei presidenti delle amministrazioni provinciali. Nel complesso, comunque, rimase del tutto insoddisfatta l'attesa di quanti avevano sperato in una radicale ristrutturazione degli enti autarchici e che non erano pochi in seno al fascismo stesso. « Coloro – doveva scrivere qualche tempo dopo un collaboratore di "Critica fascista" – che si attendevano una riforma radicale degli istituti locali, sono rimasti, indubbiamente, delusi, perché il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839 è la prova più palese del contrasto esistente fra la volontà creatrice ed innovatrice del Governo e quella conservatrice, pachidermica, degli organi che tale volontà sono chiamati a tradurre in atto con le disposizioni scritte »².

Il coronamento dell'opera svolta dal primo ministro Mussolini sulla base dei pieni poteri in materia finanziaria ed amministrativa fu costituito dal R.D. 11 novembre 1923, n. 2395, sull'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato e dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati civili dell'amministrazione statale. Gli obiettivi del primo provvedimento furono così indicati nella relazione ministeriale premessa al decreto, e pubblicata sulla « Gazzetta Ufficiale » del 17 novembre: fissare l'equivalenza dei gradi fra impiegati addetti a diversi servizi e perequare il trattamento economico tra gli impiegati dello stesso grado; far corrispondere alla gerarchia del grado la gerarchia degli stipendi; eguagliare, nei limiti del possibile, le probabilità di carriera fra gli impiegati addetti a vari rami dell'amministrazione statale; fissare gli organici relativi a ciascun servizio; costruire un ordinamento atto ad attenuare per l'avvenire il riprodursi delle lamentate sperequazioni; meglio adeguare le remunerazioni all'importanza del grado; assicurare nelle promozioni un conveniente processo di sele-

¹ Cfr. AP, Camera, Legislatura XXVII, Sessione 1924-1929, *Documenti*, vol. II, n. XI, all. II, p. 220.

² Cfr. FABIO TONELLI, *Gli enti locali nello Stato fascista*, in « Critica fascista », a. II, n. 8, 15 aprile 1924, p. 415.

zione. Caratteristica generale del sistema era che gli stipendi non avrebbero più potuto essere stabiliti separatamente per il personale di ciascuna amministrazione, bensì in un'unica misura per ciascun grado. Il secondo decreto disciplinava, entro la struttura burocratica fissata da quello dell'11 novembre, lo stato giuridico dei pubblici impiegati, precisando le modalità del reclutamento, i doveri dell'impiegato assunto in servizio, il regime disciplinare, il sistema di promozione, le garanzie in sede di consiglio d'amministrazione e di commissione di disciplina, i modi di risoluzione del rapporto d'impiego.

Ne derivò, nell'insieme, un sistema burocratico piuttosto rigido e fortemente gerarchizzato, con sfumature di carattere quasi militaresco, e che dal punto di vista dell'efficienza amministrativa non si rivelò sostanzialmente superiore a quello precedente. E in buona parte giustificato poté apparire il commento che sulla riforma amministrativa pubblicò « Il Mondo », a pochi giorni di distanza dalla pubblicazione del decreto dell'11 novembre:

Vi è una connessione logica fra le forme antiparlamentari e dittatoriali, che il fascismo ha introdotto ed il riassetto burocratico che anche esternamente ricorda i ranghi e le scale dell'assolutismo russo o del mandarinisimo cinese di avantiguerre. Ad istituti, non più flessibili come i parlamentari, ma irrigiditi sulle basi del plebiscito o della dittatura, secondo la vagheggiata riforma costituzionale, è naturale che corrispondano congegni amministrativi più pesanti, più lenti, più burocratici, che rischiano di esasperare, non i pregi, ma i difetti degli ordinamenti attuali.

Si è ricostituita, col pretesto della gerarchia, una vera scala di Giacobbe, che non ha precedenti; ed è molto difficile che alla molteplicità dei gradini non finiscano col corrispondere tanti passaggi inutili di carte, contro le direttive che avevano tracciato i competenti, nessuno escluso: *meno gradini e meno paperasses!*¹.

¹ « Il Mondo », 22 novembre 1923, editoriale anonimo dal titolo: *La riforma amministrativa*. Sempre in tema di riforma amministrativa, e dei principi seguiti in questo campo dal fascismo, « Il Mondo » così si era espresso qualche tempo prima, in un editoriale, *Politica e amministrazione*, del 4 luglio 1923: « Sono stati questi [i fascisti] a proclamare, come proprio vanto, lo *spoils-system*, che sembrava così contrario al sentimento, alle abitudini, alla vita del nostro paese. Il diritto del vincitore si esercita creando posti nuovi e funzioni straordinarie, mentre si aboliscono gli uffici coperti da persone non gradite e nel licenziamento degli impiegati si dà grande importanza al fatto che non la pensino come i nuovi dominanti. Oltre alla figura anomala del ministro a disposizione, si sono creati segretari generali di ministeri, non già per rappresentare la competenza e la continuità dell'amministrazione, ma per inserire in essa il controllo dei criteri di partito. La tradizione, difesa specialmente dalla vecchia destra, di separare le sfere della politica e dell'amministrazione, è stata così spezzata. Contro lo stesso programma fascista, i principii di gerarchia e di competenza risultano apertamente lacerati ».