

3. *Francesco Crispi e la «riforma dello Stato»*

Nel 1887, morto Agostino Depretis, Francesco Crispi gli successe nella carica di presidente del Consiglio. Crispi, che da ministro dell'Interno era già stato l'uomo chiave di quell'ultimo governo Depretis, avrebbe governato, in due riprese, per quattro anni e nove mesi, prima dall'agosto 1887 al febbraio 1891, poi dal dicembre 1893 al marzo 1896: la vastità del suo progetto di «riforma dello Stato» sarebbe risultata

tuttavia tanto ambiziosa da costituire una pagina decisiva non solo nella storia politico-istituzionale del Paese ma anche in quella specificamente amministrativa²⁷.

L'iniziativa riformatrice ebbe due fondamentali punti di riferimento: da un lato la continuità di fondo rispetto alle scelte dell'unificazione amministrativa; dall'altro, però, il perfezionamento del quadro legislativo del 1865 e, sia pure in misura meno vistosa, la riorganizzazione degli assetti amministrativi. Nella concezione crispina lo Stato liberale accentuava la sua vocazione pedagogica nei confronti di una società civile ancora non compiutamente borghese: ponendosi (almeno oggettivamente) nella tradizione di quel giacobinismo delle classi dirigenti che aveva rappresentato il tratto caratteristico della Destra storica, l'ex garibaldino Crispi guardava alla legislazione e all'amministrazione come ai due momenti inscindibili di un'azione «paterna» delle istituzioni, volta a legittimarle definitivamente in quanto capaci di risposte alle sollecitazioni dell'età dello sviluppo economico.

La legge 12 febbraio 1888, n. 5195, che fu l'architrave dell'intera riforma crispina dello Stato, si compose di due soli articoli: nel primo si affermava (risolvendo così una lunga polemica teorica e parlamentare) che «il numero e le attribuzioni dei ministeri sono determinati con decreti reali»; nel secondo si fissava per ogni ministero 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 volle affermare (o riaffermare) la totale autonomia dell'esecutivo dal legislativo per quanto riguardava la propria organizzazione; nel secondo, rinunciando implicitamente alla figura del segretario generale prevista

²⁷ Riprendo qui considerazioni da me svolte nell'introduzione ai saggi raccolti in *L'amministrazione statale*, cit. (in «Archivio Isap», n.s., n. 6, *Le riforme crispine*, cit., t. I, pp. 3 ss.). Sul senso generale dell'iniziativa crispina resta fondamentale R. Romanelli, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in «Quaderni storici», VI, 1971, pp. 763 ss. (ora anche in Id., *Il comando impossibile*, cit., pp. 207 ss.); molto acute le osservazioni di F. Fonzi, *La trasformazione dell'organizzazione politica nell'età crispina*, in *Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina. Atti del LV Congresso di storia del Risorgimento italiano. Sorrento, 6-9 dicembre 1990*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1991.

nell'ordinamento del 1853, si volle «parlamentarizzare» il vertice amministrativo, ponendo, al di sotto del ministro e al di sopra dei direttori generali, un esponente del Parlamento (e quindi della classe politica) con lo specifico compito di rafforzare la presenza del ministero nelle due Camere²⁸.

I due articoli della legge rispondevano, in realtà, più a problemi d'ordine politico-costituzionale che politico-amministrativo. Sebbene questo fosse (come confermò Crispi alla Camera) l'intento principale e in qualche modo la filosofia della riforma, da essa discesero però conseguenze di rilievo anche per gli assetti interni dell'amministrazione: innanzitutto la conclamata volontà di accrescere il controllo della politica sugli apparati (che fu anche alla base della quasi coeva istituzione del Ministero delle Poste e Telegrafi in luogo della vecchia azienda dipendente dal Ministero dei Lavori Pubblici)²⁹ indusse a ricercare un'organizzazione dell'amministrazione centrale tendenzialmente più uniforme, che andò articolandosi quasi ovunque (e – pare – senza che Crispi stesso ne fosse inizialmente particolarmente contento) secondo lo schema-base delle direzioni generali.

Con ciò non si vuole accreditare l'immagine di un Crispi riformatore della burocrazia, quando al contrario il suo impegno si esercitò soprattutto sui «rami alti» e sulle grandi riforme. A differenza di Giolitti (che qualcuno avrebbe definito «principe dei burocrati»), Crispi non fu un profondo conoscitore della burocrazia, né ebbe la passione del «governo minuto» dell'amministrazione («aveva idee molto chiare

²⁸ S. Rudatis, *I Segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica (1848-1888)*, Milano, Giuffrè, 1986; cfr. anche, per i precedenti, Id., *L'organizzazione dei ministeri dopo lo Statuto Albertino dal Primo ufficiale al Segretario generale (1848-1854)*, in «Bollettino storico-bibliografico subalpino», LXXVIII (1980), pp. 473 ss.

²⁹ Cfr. in generale i due contributi di G. Arcuri, *Il Ministero delle poste e telegrafi: l'istituzione* e di M. Giannetto, *Il Ministero delle poste e telegrafi: l'organizzazione*, in «Archivio Isap», n.s., n. 6, cit., rispettivamente pp. 487 ss. e 519 ss. Da segnalare A. D'Arrigo, *L'autoriproduzione di un ceto. Ritratto di due gruppi di funzionari dell'amministrazione postelegrafonica tra mobilità geografica e consolidamento sociale (1914-1939)*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», 1996, n. 1, pp. 163 ss. La ricerca, estensione di una tesi di laurea seguita da Francesca Socrate, si basa sui fascicoli personali conservati presso l'Archivio corrente del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, fondo della Direzione centrale per il personale.

nel suo programma generale – ha lasciato scritto lo stesso Giolitti nelle sue memorie –, a cui non corrispondeva però un'eguale attitudine a curare i particolari e l'esecuzione»³⁰. Fu invece, essenzialmente, un legislatore, convinto nell'intimo che ben legiferare equivalesse a ben amministrare. E tuttavia la portata stessa del suo progetto di riforma, l'intuizione dei nuovi campi di attività sociali che andavano aprendosi allo Stato di fine Ottocento (e che lo Stato non poteva più trascurare), la vastità e profondità dell'impegno legislativo fecero di Crispi un convinto assertore – in Parlamento e nella quotidiana attività di governo – della modernizzazione dell'apparato pubblico.

Su questo terreno l'iniziativa crispina si incontrò con quel movimento interno al mondo della burocrazia che, delineatosi già nei primissimi anni ottanta, aveva progressivamente attraversato tutte le amministrazioni centrali e gran parte di quelle periferiche. Emergeva con Crispi (o, più precisamente, raggiungeva i vertici dell'amministrazione) una seconda generazione burocratica dalle caratteristiche assai diverse da quelle della prima leva postunitaria. Si trattava, per lo più, di uomini provenienti dalla carriera (con rare sopravvivenze di quei percorsi «misti», politico-amministrativi, che erano stati frequenti nel ventennio precedente), non ancora selezionati in base al titolo di studio ma tuttavia dotati di competenze specifiche assai pronunciate: uomini come Carlo Bertagnoli, Eugenio Cicognani, Giovanni Bentivegna, Luigi Vandiol, Martino Beltrani-Scalia all'Interno, o Carlo Alberto Pisani Dossi (il Carlo Dossi della Scapigliatura) agli Esteri, o come Giovanni Ferrando, Carlo Fiorilli, Achille Pognisi ed Ernesto Masi alla Pubblica Istruzione, o Edoardo Nazari o Giuseppe Castorina alle Finanze, o Nicola Miraglia alla Direzione generale dell'Agricoltura.

Questa seconda generazione sarebbe stata al centro di quell'ampio processo di riassetto del modello burocratico postunitario che rappresentò il tratto caratteristico dell'età crispina nella storia amministrativa di fine secolo. Da una parte, dai secondi anni ottanta, le garanzie di legalità, vero valore-guida dell'amministrazione ottocentesca, assun-

³⁰ G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, (1ª ed. 1922), ma qui e di seguito si cita l'ed. Milano, Garzanti, 1982, p. 53.

sero un rilievo tale da tradursi in regole di funzionamento dell'apparato: i controlli si irrigidirono ancora, le procedure interne si allungarono; dall'altra questi funzionari, avendo acquisito, quasi sempre «sul campo», competenze speciali nelle loro amministrazioni, divennero dei veri e propri tecnici delle materie loro istituzionalmente affidate.

Un funzionario della Corte dei conti, acuto osservatore della realtà amministrativa, il Solinas-Cossu, avrebbe colto il senso di questa evoluzione in una serie di articoli sulle prefetture pubblicati nel 1886 dal periodico «L'Amministrazione Italiana»:

La burocrazia dell'avvenire – avrebbe scritto Solinas – potrà essere una forza per lo Stato a condizione che, abolito l'enciclopedismo, che è sempre sinonimo di leggerezza e di ignoranza, ad ogni grande categoria d'affari corrisponda, a partire dal centro fino all'ultimo lembo della periferia nazionale, una categoria d'uffici autonomi e completi³¹.

Quella che era apparsa come la migliore dote della burocrazia postunitaria – la sua versatilità, la cultura non strettamente settoriale dei suoi uomini migliori, l'osmosi tra alta dirigenza amministrativa e ceto politico di governo – si rovesciava ora in un suo limite, da criticare e possibilmente da superare. Prevalsa al contrario un nuovo bisogno di specialismo che in molti settori dello Stato sembrava appagabile attraverso una più rigorosa distribuzione delle parti, una più puntuale geografia delle mansioni, una gestualità quotidiana tradotta in *routine*. In questa *routine*, appunto, l'amministrazione, in un'epoca di declino dei grandi ideali politici risorgimentali e di «prosa» parlamentaristica, sembrava riconoscere le sue vere certezze, trovare il suo proprio senso di identità.

4. *L'amministrazione al tempo di Crispi*

Le grandi riforme legislative del periodo accrebbero enormemente, d'altronde, i compiti di un'amministrazione le cui dimensioni restarono tuttavia contenute in nome delle supe-

³¹ G. Solinas-Cossu, *Uno sguardo sintetico agli uffici governativi provinciali*, 3, *Le Prefetture*, in «L'Amministrazione Italiana», 12 agosto 1886, n. 35, pp. 390-91.