

2. L'amministrazione pubblica fattore fondante dell'Italia moderna

Quando, nel 1911, l'Italietta giolittiana celebrò i suoi primi 50 anni la parola Stato era scolpita nei marmi dei monumenti e in larga misura anche nella coscienza di quelle ristrette élites che, avendo promosso il Risorgimento, guidavano da mezzo secolo il Paese attraverso le difficoltà della sua affermazione internazionale, del suo primo decollo industriale, della sua prima civilizzazione borghese. Al governo Giovanni Giolitti personificava come nessun altro, sin nella sobrietà antiretorica della sua figura, nel modello stesso di vita personale e familiare, le supreme virtù borghesi e piccolo-borghesi impresse come un marchio nella fisionomia di un'intera classe dirigente. Così, anche, era l'immagine dello Stato: sobria, parsimoniosa, austera.

Eppure, proprio in quell'ultimo scorcio dell'età giolittiana qualcosa si stava modificando profondamente nell'amministrazione e nella articolazione dei poteri pubblici. Capire e ricordare quel cambiamento, lungi dal costituire un esercizio sterile di erudizione storica ci può invece aiutare a comprendere meglio quello che è avvenuto dopo. E persino quello che sta avvenendo oggi.

Dobbiamo a uno studioso come Sabino Cassese (forse il più acuto interprete della amministrazione italiana) la comprensione di quel cambiamento. Cassese infatti, sin negli anni Settanta, ci ha indotto a riflettere sulla base delle statistiche amministrative, dimostrandoci che il decollo burocratico, il *big spurt* dell'amministrazione italiana, avvenne molto tempo dopo il 1861, e precisamente nel primo quindicennio del Novecento, in piena età giolittiana. Fu solo allora – ci dicono i numeri messi insieme da Cassese e poi da altri sulla sua scia – che le dimensioni, l'articolazione, la decisiva presenza dell'apparato amministrativo italiano poté accostarsi alle amministrazioni europee coeve; solo allora, a 40 anni dall'unificazione, che l'Italia si dotò davvero di una amministrazione moderna.

Prima, dal 1861 al 1900, gli apparati amministrativi attraversarono una lunga, difficile fase costituente. Una fase insieme povera ed eroica.

Pochi dati: 11 mila impiegati statali nel 1866; 90 mila circa nel 1890. Una quota del Pil assegnata all'amministrazione di quantità irrisoria. Un lavoro burocratico elementare, su un complesso di materie ancora molto ridotto. Lo Stato ancora debole, in formazione. La burocrazia povera, animata da un forte senso del suo ruolo ma al tempo stesso costretta a perduranti miserie.

Burocrazia povera, poverissima, quella dopo l'unità. Stipendi bassi, mentre aumentava il costo della vita. Turni di lavoro qualche volta massacranti. La destra storica praticava la politica della lesina: Quintino Sella, il mitico custode delle Finanze, viaggiava a sue spese sui treni in terza classe, ma poi pretendeva che i suoi impiegati si portassero da casa in ufficio l'olio delle lampade. Uffici malsani, alloggiamenti di fortuna. Quando lo Stato si trasferì finalmente a Roma, nel 1870, i vignettisti satirici si divertirono a disegnare un popolo male in arnese di impiegati, carico di bauli ridondanti di carte, seguiti da mogli grasse con figliolanza e balia al seguito. Un esodo biblico. Il centro di Roma, nei quartieri intorno ai nuovi ministeri, ne sarebbe stato invaso. E gli uffici sarebbero stati piazzati, alla meno

peggio, nei vecchi conventi espropriati, adattandosi facilmente alla ripartizione degli spazi sulla base delle antiche celle dei monaci: che del resto ben si confacevano alle tante, troppe frammentazioni del lavoro burocratico.

Già, perché intanto la pratica dell'amministrazione si era sviluppata secondo le regole tassative imposte già nel 1853 da Cavour: la firma finale dell'atto la metteva solo il ministro, o per sua delega il direttore generale, sicché tutti gli altri, le divisioni, le sezioni, le cellule di base della piramide, lavoravano solo a segmenti separati della pratica, secondo uno schema che prevedeva esecutori e non decisori, visioni parziali e mai vedute d'insieme, adempimenti formali sempre ignari del vero obiettivo da conseguire.

Stava qui, in questo che subito i critici chiamarono "la burocrazia", il vizio endemico, originario del sistema. Lavoro molto, responsabilità personale nulla. Guai a metterci un di più di ingegno, di cultura, di fantasia. Poiché era il ministro, in ultima analisi, che doveva rispondere al parlamento e al re, gli impiegati erano, per definizione, privi di responsabilità, auto-obbligati a eseguire. Cavour, parlando alla Camera nel 1853, aveva usato del resto un termine quasi fatidico: "i rotismi amministrativi", li aveva chiamati.

Può stupire che il meccanismo, così perfetto sulla carta, non funzionasse nella realtà? Tra le illusioni di quella prima classe dirigente liberale, piena di meriti e di virtù, c'era questa idea astratta dello Stato, basata su grandi leggi-monumento, come fu nel 1865 ai tempi della prima legislazione costituente, su un'amministrazione puramente esecutrice, su una burocrazia creata per copiare, controllare, verificare, certificare, timbrare, trasmettere, allegare: erano questi i verbi del lavoro burocratico. Nessuno di loro alludeva sia pur minimamente a una funzione creativa, tanto meno critica.

Non poteva reggere a lungo. Ben presto, specie dopo la svolta degli anni Ottanta, quando lo Stato si rese conto di dover prendere per mano una società civile ancora incapace di far da sé, per condurla verso la modernizzazione, la parte migliore della classe dirigente capì che bisognava cambiare l'amministrazione. E fu allora che nacque davvero lo Stato italiano, a cavallo tra i due secoli e specialmente agli inizi del Novecento.

3. Caratteri (ed eredità) del decollo amministrativo all'italiana

Un fenomeno inedito segnalò la grande svolta d'inizio secolo: fu la pioggia delle leggi speciali, delle norme particolari, delle legislazioni di settore. Improvvisamente l'illusione liberale delle origini, che bastasse fare una buona legge generale perché la realtà, come per incanto, vi si adattasse, apparve per quello che era: una pia illusione, appunto. Avrebbe detto Giolitti, il più intelligente legislatore della nuova epoca: "L'Italia è come un cliente con la gobba che vada dal sarto. Io sono il sarto che cuce la giacca all'Italia con la gobba". E voleva dire che da quella gobba non si poteva prescindere e che le giacche confezionate in astratto (le leggi) dovevano tenerne conto.

Lo Stato nasceva solo adesso, e nasceva con caratteristiche che ci portiamo ancora dietro, che sono rimaste come i tratti caratteristici della nostra burocrazia. Poche riflessioni dunque su questo che è stato definito il "decollo amministrativo":

1. a differenza di quanto era accaduto nei grandi paesi europei nostri competitori, la nostra amministrazione nasceva non per le esigenze di unificare il paese, di fare la nazione, ma per la necessità di svilupparne il primo sistema industriale. Aveva dunque un fine che non era (come nel caso degli altri paesi) politico-militare, ma era, più propriamente, economico-sociale;

2. ancora: l'amministrazione nasceva per realizzare e far funzionare i grandi servizi pubblici che il decollo industriale chiedeva e che sarebbero serviti alla trasformazione del Paese. Dal 1900 al 1915 i dipendenti pubblici italiani passarono da 90 mila a 300 mila, aumentarono cioè più di 3 volte. Se andiamo a guardare dove aumentarono, scopriamo facilmente che la crescita avvenne specialmente nei servizi: ferrovie (nazionalizzate nel 1905), poste e telegrafi, genio civile. L'Italia stava cambiando, e l'amministrazione cambiava con lei;
3. c'è un altro dato, però, che va subito rimarcato, perché costituirà da adesso in poi una stimate della amministrazione italiana: della crescita burocratica, se guardiamo alle statistiche, beneficiava in termini di reclutamento specialmente il Sud. Cioè l'amministrazione – che nei primi 40 anni era rimasta prevalentemente piemontese o settentrionale – ora si meridionalizzava massicciamente. Avveniva cioè quello che Cassese ha descritto come un grande scambio: la prima industrializzazione si radicava al Nord, generando un indotto moderno che attraeva a sé i diplomati e laureati settentrionali; i giovani del Sud, tagliati fuori, andavano invece a lavorare nello Stato. Divisione del lavoro quasi naturale, dalla quale sarebbero derivate molte conseguenze, per lungo tempo, e non tutte positive;
4. la principale di queste conseguenze è presto detta: si creava un dualismo storico, per il quale il sistema produttivo avanzato parlava i linguaggi del Nord del Paese, il sistema amministrativo quelli del Sud. Cultura positivista al Nord, idealistica al Sud. Pragmatismo industrialista al Nord, tendenza contemplativa e riflessiva al Sud. Due mondi, due sistemi. Che si sarebbero parlati (e capiti) sempre di meno. E il mondo dell'amministrazione, il mondo dello Stato, avrebbe d'ora innanzi parlato coi linguaggi della parte d'Italia meno avanzata, meno industrializzata, meno organica allo sviluppo capitalistico.

Vorrei soffermarmi un attimo su quest'ultimo punto, che considero decisivo. Non esiste infatti altro grande Paese al mondo nel quale sia avvenuta e così a lungo questa schizofrenica divisione del lavoro su base geografica. Nessun altro Paese che abbia avuto una distribuzione così unilateralmente rappresentativa di una sola area culturale, economica, e in definitiva anche sociale.

Ne derivava una novità anche rispetto all'Ottocento. Adesso l'amministrazione italiana non occupava più (come invece era accaduto al piccolo, modesto apparato ottocentesco) la cabina di comando dello sviluppo (il che accade invece normalmente in altri paesi: basti pensare alla *Haute fonction publique* in Francia, al *Civil service* in Gran Bretagna).

Non stava più nella locomotiva in testa al treno del progresso. Stava nei vagoni di coda. Non svolgeva più un ruolo di direzione, ideazione, stimolo, indirizzo, preparazione di classe dirigente; svolgeva un ruolo di compensazione sociale, di mediazione tra aree avanzate e aree arretrate, distribuiva al Sud bassi stipendi per poco lavoro in compenso dell'esclusione dei giovani del Sud dall'integrazione nello sviluppo. Funzionava insomma da ammortizzatore sociale. Risolveva (e per molti decenni) il problema di agganciare al treno in corsa dello sviluppo nazionale quei ceti sociali meridionali (piccola e media borghesia, laureati e diplomati) che altrimenti sarebbero tagliati fuori, e avrebbero costituito rispetto al progetto dell'industrializzazione un imbarazzante, forse persino una pericolosa palla al piede.

Sotto questo profilo svolgeva persino un ruolo utile, direi anzi provvidenziale: perché evitava, in un Paese drammaticamente afflitto dal dualismo economico, che esplodessero

le stridenti contraddizioni sociali collegate alla intensa concentrazione degli investimenti in una sola area del territorio nazionale.

Garantiva l'identificazione nello Stato unitario dei ceti meno fortunati. Distribuiva il reddito sotto forma di stipendi pubblici, secondo parametri socialmente accettabili e accetati. Produceva consenso politico per le istituzioni e per le classi dirigenti che ne mantenevano così la guida. Insomma, era – l'amministrazione – un fattore non trascurabile di unità nazionale.

Inutile dire, però, che c'era il rovescio della medaglia. Il prezzo che si pagava era l'arretratezza cronica dello Stato rispetto alla economia; la debolezza fisiologica delle istituzioni, la loro cronica lentezza, così inadeguata ai ritmi dello sviluppo; un drammatico ritardo in termini di efficienza e modernità dell'azione pubblica. Altrove lo Stato interpretava il progetto industriale e se ne faceva alfiere, avanguardia, cabina di regia; da noi lo subiva e lavorava piuttosto nelle retrovie, perché nessuno disturbasse il manovratore.

4. Lo Stato, stampella necessaria dello sviluppo

Questo è il dato di fondo strutturale, che influenza tutto il quadro. Ed è un dato che spiega molte cose successive. Su questo dato si sarebbero bloccati tutti i progetti di riforma amministrativa susseguiti tra le due guerre mondiali e poi nel dopoguerra repubblicano, giù giù sino ai più recenti. Su questa trincea dovevano soccombere tutti gli innovatori o presunti tali di tutte le epoche, dal ministro fascista De Stefani a Bassanini e Brunetta.

Due punti, mi pare, emergono con chiarezza da questa, sia pure sommaria, ricostruzione.

Il primo è che il sistema amministrativo è stato come è stato, con tutte le sue lacune e i suoi cronici vizi strutturali, perché ha dovuto supplire alle lacune e ai cronici vizi strutturali del sistema economico negli anni delicatissimi della sua formazione. Come ha mostrato ampiamente tutta una storiografia (basterà citare qui gli studi di Franco Bonelli) la stampella dello Stato è servita all'impresa, al decollo industriale, alla nascita del capitalismo moderno come forse non è accaduto in nessun altro Paese europeo assimilabile all'Italia. E ciò è avvenuto (è "dovuto" avvenire) per le debolezze strutturali del processo di sviluppo del capitalismo italiano, per la ristrettezza delle sue basi, per la povertà delle sue fonti di finanziamento; e forse anche per i limiti di leadership nazionale delle sue pionieristiche élites dirigenti industriali e finanziarie.

Il secondo punto, fortemente intrecciato al primo, è che la cultura dello Stato, e le élites che vi sono cresciute, hanno recitato (hanno "dovuto" recitare) a lungo un ruolo di supplenza rispetto alle latitanze dell'imprenditoria privata, alle debolezze anche culturali degli uomini dell'impresa capitalistica. Non è un caso se nella sequenza dei 150 "servitori dello Stato", piccole biografie con immagine destinate a corredare la mostra dell'Archivio centrale di settembre, che il ministro Renato Brunetta ha voluto presentare in anteprima al Forum della pubblica amministrazione del maggio scorso (sono anche state raccolte in un volume edito da Gangemi e riprodotte nel sito del Ministero della funzione pubblica), i profili degli "imprenditori pubblici" sono tanto fittamente rappresentati: Alberto Beneduce, Donato Menichella, Pasquale Saraceno, e prima di loro Riccardo Bianchi, Vincenzo Giuffrida, Orazio Paretti, Vincenzo Magaldi, Luigi Bodio e molti altri furono insieme "servitori dello Stato" e uomini dell'impresa, senza soluzione di continuità né scissione interiore, nell'ambito di una concezione dell'impegno pubblico che a lungo (nell'età liberale

e dopo) non si contrappose all'interesse privato ma ne costituì invece il serbatoio di idee, il retroterra di esperienze, l'ancora di salvezza nei momenti di crisi.

Se non si intende che nella storia d'Italia pubblico e privato si tengono, se non si comprende che lo Stato, semplificando e sintetizzando interessi privati spesso incapaci di trovare da soli la soluzione unitaria, svolse il ruolo del decisore di ultima istanza, marxianamente la funzione strategica di "capitalista collettivo", non si è poi in grado di comprendere, neppure in termini di giudizio storico, il complesso intrico del rapporto tra istituzioni e interessi dominanti nella storia d'Italia. Si capisce poco l'Italia di ieri, e forse anche quella di oggi. In un famoso passaggio del dibattito parlamentare sulla creazione dell'Ina, di fronte alle resistenze minoritarie di chi vedeva nel nuovo ente e nel monopolio statale nelle assicurazioni ramo vita unicamente una minaccia per l'iniziativa privata, Giolitti ebbe una battuta folgorante, che merita d'essere qui ripresa: "È necessario – disse l'8 luglio 1911 alla Camera – che lo Stato abbia nelle sue mani dei grandi istituti che lo pongano in piena libertà di fronte a tutte le classi. Lo Stato, anche in materia economica, deve dirigere ma non deve essere diretto". E poco più in là: "La forza finanziaria dello Stato, che si verrebbe creando con questi enti, che concentrino in sua mano dei grandissimi capitali, è elemento di solidità per le industrie e per i commerci. Perché uno Stato debole non può, nei momenti più difficili, trovar modo di evitare le grandi crisi".

Passo, questo, che solo superficialmente potrebbe essere letto come l'improbabile cedimento del massimo leader del liberalismo italiano a posizioni dottrinarie di stampo stataalista o filo socialista ante litteram. Ma che – individuato l'esatto significato delle parole ("classi", ovviamente, sta per "interessi", situati all'interno della sola classe borghese) – restituisce tutta la strategica preveggenza dell'opera di Giolitti (e soprattutto di Nitti) sul finire dell'età liberale: lo Stato visto come "elemento di solidità per industrie e commerci", fattore necessario in un habitat nel quale non esiste sufficiente aggregazione di capitali attraverso le borse; lo Stato come estremo riparo dai venti devastanti delle "grandi crisi". Come appunto sarebbe puntualmente accaduto nei primi anni Trenta.

5. Conclusioni (provvisorie): lo Stato deus ex machina dei 150 anni

Se c'è un filo rosso che tiene uniti i 150 anni, non è tanto il protagonismo della borghesia otto-novecentesca (come accade a buon diritto in altri paesi d'Europa), né l'irresistibile ascesa di una società civile galvanizzata dagli *animal spirits* di una imprenditoria capitalistica al passo col progresso dei tempi. Ciò che risalta, viceversa, è il ruolo decisivo dello Stato e delle sue élites: dapprima, nel modello originario dello Stato amministrativo imposto dalla destra storica dopo l'unità (Alberto Caracciolo fece giustizia molti anni fa del mito del liberismo primigenio senza lacci e laccioli, mostrando la realtà della nuova rete istituzionale postunitaria); poi, negli anni chiave del crispismo, nel tentativo "giacobino" di costruire uno Stato vagamente dirigista, "alla prussiana"; quindi, nel decennio cruciale del primo decollo industriale, nella versione giolittiana dello Stato-amministrazione al servizio dello sviluppo, interiorizzatore delle contraddizioni della prima industrializzazione; poi ancora, con la Grande Guerra, nella imponente statalizzazione delle funzioni economiche; quindi, col fascismo (specie dal 1929 in poi), nell'esperienza innovativa dello Stato imprenditore antidoto alla grande crisi; poi, ancora, nel dopoguerra democratico, nella perpetuazione di quella "via italiana al capitalismo" sino al ruolo strategico degli enti pubblici nel miracolo economico e oltre. E oggi, che la crisi internazionale impone un po' dappertutto

la revisione della fede assoluta nel libero mercato, lo Stato (naturalmente quel che è diventato lo Stato nell'era della globalizzazione e dell'unità europea) ritorna, come dimostrano in vario modo le politiche economiche di contenimento dei deficit e il rilancio di fatto delle programmazioni, quanto meno di quelle di settore.

Lo Stato, dunque, protagonista dei 150 anni. Nel bene e nel male, sia che le si consideri fattore indispensabile e positivo di sostegno al sistema economico-sociale, sia che se ne critichi l'invadenza eccessiva e se ne contesti l'azione negativa e condizionante, le istituzioni pubbliche hanno svolto un ruolo cruciale, senza il quale difficilmente potremmo apprezzare a pieno e darci conto della straordinaria *performance* del Paese, a partire dalle condizioni disperate del 1861, in un arco di tempo tanto breve e con risorse originariamente così limitate. *Performance* che non è avvenuta *contro* lo Stato, ma *con* lo Stato e spesso appoggiandosi *allo* Stato (talvolta – lo dico pensando al ruolo di ammortizzatore sociale svolto nel Mezzogiorno – persino profittando delle lentezze, dei ritardi dello Stato).

Ma se è così, se l'analisi sin qui svolta ha un senso, allora ben altrimenti dovremmo elaborare e organizzare il racconto pubblico della nostra storia nazionale.

Molto si è fatto, negli scorsi anni, per riscoprire le fonti della storia delle istituzioni pubbliche italiane: è nata una storiografia amministrativa metodologicamente attrezzata, si sono compiute lodevoli operazioni per valorizzare fonti disperse o neglette, si sono avviati riordinamenti archivistici, bibliografie, repertori biografici, studi sulle fonti finanziarie, puntualizzazioni statistiche. Dispiace che, nel momento delle celebrazioni dei 150 anni, questo patrimonio di ricerche e di strumenti di indagine, pazientemente e faticosamente accumulato, venga tralasciato, per dare spazio a una riflessione sull'unità nella quale lo Stato e le istituzioni sembrano confinati a un ruolo marginale e ininfluenza. Dispiace, e comporta dei rischi politici: perché un Paese che non sa elaborare la propria memoria della sfera pubblica, che non sa darsene ragione e schizofrenicamente crede di poterne fare a meno, è condannato, nel mondo grande e terribile di oggi e di domani, a smarrire la propria identità.