

2. *La meridionalizzazione dell'élite amministrativa degli anni '30 e degli anni '50 e l'amministrazione come circuito di promozione; crescita amministrativa, evoluzione della scolarità ed immigrazione a Roma; provenienza territoriale e provenienza sociale della burocrazia.*

Ma quando sorge, allora, il problema della « meridionalizzazione » della burocrazia italiana?

a) Antonio Gramsci ha osservato: « per il modo come l'Italia ha raggiunto la sua unità, per le differenze esistenti tra la costituzione sociale dell'Italia settentrionale e quella dell'Italia meridionale la composizione della burocrazia ha in Italia una particolare importanza. Nel 1870, subito dopo l'unificazione del regno, gli alti funzionari, gli alti ufficiali erano piemontesi e la massa dei dipendenti dello Stato era stata caoticamente reclutata nelle varie regioni. Questa composizione della burocrazia non tardò però a modificarsi profondamente. Nell'Italia settentrionale, a misura che l'Italia si sviluppava, gli elementi della piccola borghesia trovavano nelle aziende private impieghi preferibili a quelli offerti dallo Stato ed in breve le file della burocrazia divennero un monopolio o quasi dei piccoli borghesi meridionali. Grazie a questo processo, le classi medie ed i ceti intellettuali del Mezzogiorno furono sottratti all'influenza dei clericali, contrari all'unità del regno e antiprogressisti per natura, e passarono sotto il dominio della massoneria, che è stata per qualche decennio il solo partito organizzato della nuova borghesia italiana unitaria e perciò

---

(16) A. CAROCCI, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, 1961, p. 21.

ostile al Vaticano, progressista e perciò anticlericale. L'assorbimento degli elementi più attivi del mezzogiorno allontanò la minaccia di una nuova divisione dell'Italia, minaccia particolarmente grave negli anni della miseria, della fame e rafforzò alquanto le basi dell'Unità» (17).

Filippo Turati, illustrando il programma di azione socialista, alla Camera, in occasione della presentazione dell'ultimo governo presieduto da Giolitti, il 26 giugno 1920, affermava: «la questione degli uffici e della burocrazia è una cosa sola con la vessata questione del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno è il gran vivaio, e quasi il solo vivaio, di tutta la burocrazia italiana, di tutti i gradi, dal capodivisione oramai alla guardia carceraria. La difficoltà del problema burocratico è là; si tratta, al lavoro parassitario, malsano, turbolento, di sostituire, in Italia, la possibilità del lavoro produttivo ... Nell'Alta Italia, regione industriale, si può dire che non vi sia un solo alunno dei nostri politecnici, delle nostre scuole superiori, ed anche delle medie, che aspiri ad un ufficio di Stato. Questi uffici sono diventati uffici di collocamento per quella che chiamerei — se la frase non fosse troppo barbina — la mano d'opera cerebrale disoccupata, inadatta a qualunque utile servizio» (18).

Lo Jemolo osservava, solo un anno prima: «l'amministrazione dello Stato è assediata dalle richieste importune dei moltissimi piccoli borghesi incapaci di trovare un proficuo lavoro nell'ambito professionale, e sprovvisti dell'energia necessaria per indossare il camiciotto dell'operaio; ... circa una metà d'Italia non dà più alcun concorrente alle amministrazioni centrali e ne dà scarsissimi a quelle decentrate, onde soltanto nell'Italia meridionale si possono ormai reclutare i funzionari dello Stato» (19).

E recentemente uno storico ha notato: «l'ampliamento dell'organico amministrativo, e la «meridionalizzazione» delle sue componenti, che prenderà corpo con Crispi e si svilupperà con Giolitti, non sarà soltanto il frutto di un incremento dell'intervento statale, ma

(17) A. GRAMSCI, *La conquista fascista dello Stato*, in R. MARTINELLI, *Gramsci e la conquista fascista dello Stato*, in «Studi storici», 1974, n. 2, p. 410-411.

(18) In *Discorsi parlamentari*, III, 1950, p. 1754.

(19) A. C. JEMOLO, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia*, in «Riv. dir. pubbl.», 1919, p. 214.

anche di un tentativo di conferire più ampie basi sociali all'ulteriore rafforzamento dello Stato, e in particolare del potere esecutivo» (20).

Ritorniamo agli studi del Nitti. Ora, egli definiva una «immorale leggenda» quella che descriveva l'«Italia meridionale vivente degli impieghi»; ed affermava che, al contrario, nell'amministrazione «la politica, buona o cattiva che sia, è affidata, per quanto riguarda il personale superiore, quasi interamente ai settentrionali».

Anzi, Nitti fornisce una interessante testimonianza della situazione al momento dell'unificazione: «una vera grande burocrazia (almeno per quanto riguarda il numero) esisteva soprattutto nel Piemonte. Nell'Italia meridionale era grandissimo numero di impiegati, ma così poveramente retribuiti, in condizioni così precarie, che non vi era da formare da essi una vera amministrazione. Inoltre, se l'amministrazione finanziaria e, fino ad un certo punto, la magistratura, erano buone, il resto valeva poco. Il grandissimo numero di impiegati del Piemonte doveva formare il nucleo: dovevano seguire per necessità di cose la Toscana, la Lombardia, la Liguria, il Veneto e le regioni dell'Italia centrale».

La burocrazia borbonica o rimaneva sospettosa e diffidente; oppure era stretta da ogni parte dalle burocrazie degli altri Stati; o era cacciata come sospetta sotto la pressione di turbe di politicanti che chiedevano i loro posti.

b) La situazione descritta da Nitti era, quindi, nel senso della preminenza della *élite* burocratica di formazione settentrionale. I dati rilevati dal Nitti mostrano come la regione di nascita di circa il 50% della burocrazia fosse il Nord. Il Sud e le isole davano invece circa il 25% dei quadri burocratici.

Ora, andando avanti nel tempo (1954, 1961, 1962, 1965, 1968), si può notare un cambiamento radicale nella composizione territoriale della burocrazia superiore:

— mentre la quota dei dipendenti superiori nati nel centro rimane sostanzialmente stabile intorno al 27%;

— la quota dei dipendenti superiori nata nel Nord scende al 13% circa alla metà del secolo e continua a scendere successivamente, giungendo fino al 10%;

(20) E. RAGIONIERI, op. loc. cit.

— la quota dei burocrati dei livelli superiori nati nel meridione (Mezzogiorno continentale più isole) passa dal 23% al 56% fino al 1954 e continua a crescere successivamente fino a raggiungere il 62-65% (21).

Per una valutazione complessiva di questa evoluzione, va rilevato che la percentuale della popolazione, nei tre comparti, rimane sostanzialmente stabile dal 1900 al 1968. L'unica variazione che può notarsi è quella, relativa al secondo dopoguerra, consistente in un aumento di un punto percentuale della popolazione posta al Nord e di una corrispondente diminuzione al Sud. Ciò che rende ancor più vistoso il processo di « meridionalizzazione » della burocrazia.

Da questi dati si possono trarre le seguenti conclusioni:

— che la componente del personale amministrativo proveniente dal centro rimane stabile nel tempo;

— che vi è una forte desettentrionalizzazione del personale amministrativo direttivo;

— che vi è una forte meridionalizzazione dei quadri direttivi;

— infine, che le due ultime tendenze non accennano a fermarsi.

I dati appena illustrati consentono, dunque, di confermare la connessione rilevata da Turati tra i due più importanti problemi che si sono posti alla dirigenza politica italiana fin dagli inizi del secolo: questione amministrativa e questione meridionale.

È interessante, naturalmente, stabilire se esse sono in relazione di causa ed effetto tra di loro. Oppure, se singole circostanze od aspetti dell'una hanno influito, nell'aggravarla o nell'attenuarla, sull'altra. In secondo luogo, pare indispensabile chiedersi se questo intreccio di questione amministrativa e questione meridionale sia da porre in relazione con altri fenomeni, solo apparentemente estranei. Infine, è importante vedere se la meridionalizzazione della burocrazia rappresenta una tendenza di lungo periodo. O non caratterizza, piuttosto,

(21) I dati sono sostanzialmente confermati da una indagine IRSTA su *Gli esperti e i rappresentanti di categoria nel funzionamento dei pubblici poteri* (Roma, 1975, non pubbl. p. 26) svolta, peraltro, su un numero molto ristretto e non rappresentativo di dipendenti pubblici membri di collegi di alcuni ministeri. Da questa ricerca appare accentuata la « romanizzazione » (33%) e meno forte la differenziazione tra Nord (13%) e Sud (40%). È poi presente un 13% circa di dipendenti nati all'estero o non classificati.

solo pochi anni. O, se invece, pur presentandosi come tendenza di lungo periodo, in alcuni anni è più accentuata. In altre parole, si tratta di accertare se la meridionalizzazione della *élite* burocratica è principalmente opera del regime liberaldemocratico, di quello fascista o dell'Italia del dopoguerra.

Quest'allargamento di orizzonte, dall'età del fascismo a un periodo più lungo, non meraviglia, certo, più oggi. Da troppo tempo la concezione dell'età fascista come parentesi è superata. E di recente sono stati anzi avviati, specialmente dal gruppo di « Quaderni storici » (22), analisi di lungo periodo che dimostrano sia che l'età fascista non presenta caratteri unitari, sia che in essa sono presenti motivi e tendenze propri di un periodo più lungo.

Nel nostro caso, l'allargamento di orizzonte indicato è, peraltro, anche imposto dai dati: infatti, non disponiamo di rilevazioni sull'origine territoriale della burocrazia in anni intermedi tra il 1900 e il 1954.

Prima di andare avanti, bisogna precisare che il processo di meridionalizzazione della *élite* burocratica può essere visto sotto tre profili, da esaminare congiuntamente.

In primo luogo, va analizzato nelle sue relazioni con la dirigenza politica, per lo scarto che provoca tra vertice burocratico e vertice politico. Questo rilievo vale in particolare per i periodi nei quali la dirigenza politica ha carattere elettivo. Anche perchè lo scarto indicato è misurabile solo in tali periodi, non disponendosi di dati statistici per gli altri.

In secondo luogo, va esaminato come possibile indice di un fenomeno più ampio, di un processo di meridionalizzazione, cioè, che coinvolge tutto il corpo burocratico.

In terzo luogo, va considerato in rapporto alla popolazione, come indice di una differenza tra paese reale e paese legale.

Per tentare di dare una risposta ai molti interrogativi ora posti, vanno prese in considerazione due variabili: le dimensioni del corpo burocratico e la disciplina legislativa che influisce su di essa; il numero dei laureati e la sua provenienza.

(22) Si veda specialmente il fasc. maggio-dic. 1975 su « L'economia italiana nel periodo fascista » di « Quaderni storici ».

d) Questi dati e queste testimonianze consentono, dunque, di avvalorare alcune *ipotesi di lavoro*.

In *primo* luogo, che vi è una correlazione abbastanza stretta tra i periodi di accelerazione della crescita amministrativa e quelli nei quali si esercita una maggiore pressione da parte del « proletariato intellettuale » meridionale sul mercato del lavoro: la crescita e la composizione della parte superiore della burocrazia si può dire, specificando e qualificando una conclusione alla quale si è giunti, non appare solo variabile della domanda di servizi sociali ma anche della scolarità (o, meglio, del sottosviluppo meridionale che non riesce ad assorbirla).

La presenza di un forte numero di laureati meridionali sul mercato del lavoro nel primo e nel terzo decennio del secolo, provoca una forte spinta sui ruoli superiori nei due decenni immediatamente successivi. Un freno efficace alla crescita burocratica è posto solo nel 1923, con la riforma De Stefani, che è, a sua volta, anche una delle cause della diminuzione del numero dei laureati negli anni successivi.

In assenza di una analisi storica complessiva della « razionalizzazione » di De Stefani, ci si deve accontentare delle conclusioni alle quali giunsero — all'epoca — i testimoni della vicenda: che il fascismo, con un sèguito prevalentemente nel Nord, cercò di frenare la « meridionalizzazione » della burocrazia e forse pensò che si poteva invertire il processo. Ma l'obiettivo di creare una burocrazia fascista

si scontrò presto contro il timore di creare una forte disoccupazione di ceti medi nell'Italia meridionale e di ridestare aspirazioni separatiste nel Mezzogiorno (40).

È possibile, in secondo luogo, pensare che gli effetti delle due principali ondate, del secondo decennio e degli anni '30, nella meridionalizzazione del personale amministrativo, si facciano sentire con un ritardo di 10-20 anni, quanto è necessario, nella prima metà del secolo, per percorrere la scala gerarchica sui vertici della burocrazia. Ciò che consentirebbe, da una parte, di far risalire agli anni '30 la meridionalizzazione dell'*élite* burocratica, e, dall'altra, di spiegare l'ulteriore crescita della meridionalizzazione negli anni '50.

Ma — ciò che è più importante — il rilevato intreccio tra questione meridionale e questione amministrativa (41) consente di formulare l'ipotesi che l'accesso alla pubblica amministrazione abbia rappresentato in Italia uno *strumento di mobilità*. Questa mobilità è *territoriale*: emigrazione verso Roma — la burocrazia con sede a Roma aumenta dal 7% al 13% — ed emigrazione verso i capoluoghi di provincia. In questo senso, la meridionalizzazione della pubblica amministrazione è parallela allo spopolamento delle campagne e alla inurbazione (basta vedere i dati sulla crescita della burocrazia nelle città con più e in quelle con meno di 800 mila abitanti). In secondo luogo — e, in parte, — questa *mobilità* è anche sociale. Per i periodi indicati, si è visto che l'accesso alla burocrazia rappresenta una « sistemazione » di ceti medio-bassi, altrimenti destinati alla disoccupazione.

L'osservazione circa la « promozione sociale » costituita dall'impiego pubblico è ricorrente nella letteratura meridionalistica e in quella sulla burocrazia. Il Lolini, nel 1919, osservava che il proletariato intellettuale che premeva sulla pubblica amministrazione era « costituito in gran parte di figli di borghesi decaduti o di piccoli borghesi nullatenenti o quasi ».

(40) In questo senso, A. GRAMSCI, *La conquista fascista dello Stato*, ora in R. MARTINELLI, *Gramsci e la conquista fascista dello Stato*, in « Studi storici », 1974, n. 2, p. 410-411.

(41) Sul tema generale si sofferma, senza peraltro approfondire la questione specifica, G. DE ROSA, *La « meridionalizzazione » dello Stato*, in F. L. CAVAZZA - S. R. GRAUBARD, *Il caso italiano*, Milano, vol. I, 1974, p. 231.

Gramsci, nel citato scritto del 1930 nota: « l'intellettuale meridionale esce prevalentemente da un ceto che nel Mezzogiorno è ancora notevole: il borghese rurale, cioè il piccolo e medio proprietario di terre che non è contadino, che non lavora la terra, che si vergognerebbe di fare l'agricoltore, ma che della poca terra che ha, data in affitto o a mezzadria semplice, vuol ricavare di che vivere convenientemente, di che mandar all'università o in seminario i figlioli, di che far la dote alle figlie che devono sposare un ufficiale o un funzionario civile dello Stato ».

Dalla indagine campionaria ISAP del 1956, risulta, inoltre, che le professioni inferiori sono un po' più frequentemente presenti nella generazione dei nonni rispetto a quella dei padri degli attuali dipendenti (la mobilità sociale sembra, comunque, realizzarsi sempre nell'ambito del ceto medio, che, però, secondo i calcoli di Sylos Labini, tende ad ampliarsi notevolmente).

Da un'indagine compiuta negli anni '60 risulta che il 69% dei funzionari proviene dalla classe media o medio-inferiore; il 18% dei funzionari proviene dalla classe medio superiore (42).

Questi dati sono, peraltro, molto incerti. Infatti, il Demarchi è giunto a conclusioni diverse. Egli dice che se è « rara una autoidentificazione superiore da parte di funzionari figli di classi disagiate, altrettanto difficile è trovare un'identificazione inferiore da parte di figli di classi agiate. La tendenza a considerarsi provenienti da ceto medio resta comunque largamente confermata: lo scarto minore è rappresentato dai figli di coltivatori e mezzadri (su 16, si considerano di origine inferiore 7 e media 9) e dai figli di magistrati, professori ed ufficiali (su 36, si qualificano di origine media 26 e superiore 10); negli altri casi la concentrazione nella scelta intermedia è sempre maggiore. Vediamo però che in base alle categorie professionali paterne la composizione del campione è ben diversa dal risultato della autoidentificazione: il 22,2% risulterebbe proveniente da categorie inferiori, il 39,1% da categorie medie e il 38,7% da categorie elevate. Con ciò resta confermata l'ipotesi che l'accesso delle classi popolari ai ranghi direttivi dell'Amministrazione pubblica, sia statale che locale, è piuttosto limitato, benché assai meno limitato di quanto possa

(42) L. CAPPELLETTI, *Burocrazia e società*, Milano, 1968, p. 131.

sembrare dalle risultanze dell'autoidentificazione di origine sociale. La forte quota di coloro che si dichiarano provenienti dal ceto medio è costituita per il 19,6% da figli di classi più umili e per il 36,6% da figli di famiglie di prestigio sociale piuttosto sostenuto. Tuttavia la scarsa rappresentanza nei ranghi dell'Amministrazione dello strato più consistente della popolazione ci autorizza ad una importante considerazione: l'ambiente burocratico italiano è prevalentemente alimentato da famiglie che hanno già assorbito l'ethos e il senso civico nazionale, famiglie di ceto medio e superiore. A questa prima si deve accompagnare un'ulteriore considerazione: la tendenza a qualificare ceto medio le categorie professionali inferiori, ed anche superiori, può essere assunta come sintomo di una mentalità mediatrice, moderatrice, accomodante, propensa a smussare le situazioni drammatiche e a velare i privilegi, fiduciosa nei valori caratteristici degli strati sociali mediani» (43).

D'altra parte, questi confronti tra posizione sociale di origine e posizione di arrivo del burocrate variano a seconda del grado della carriera che si presceglie per il confronto. Il fatto fondamentale è che l'impiego pubblico, così come è strutturato in Italia, è già *di per sé* un meccanismo di promozione, essendo rigidamente articolato su livelli diversi, con una forte differenziazione tra quelli bassi e quelli alti e con la possibilità di percorrerli tutti (senza concorso, all'interno della carriera direttiva; con concorsi, spesso riservati, dalla carriera di concetto a quella direttiva). Anzi, per l'automatismo che governa la carriera, l'impiego pubblico si presenta come uno dei pochi meccanismi anche sociali di promozione con un basso numero di interferenze esterne.

La pubblica amministrazione (al livello direttivo) non è quindi un corpo sclerotizzato, ma, invece, appare inserita in un *circuito di promozione*. C'è allora da chiedersi perchè il sistema politico l'abbia voluto (o tollerato).

La ragione è probabilmente che — con il progredire del Nord — era necessario assicurare un sistema di promozione per i ceti medi (e intellettuali) meridionali, le cui condizioni di svantaggio aumenta-

(43) F. DEMARCHI, *I laureati nella pubblica amministrazione*, in AA.VV., *I laureati in Italia*, Bologna, 1968, p. 254-255.

vano sempre di più e che sarebbero altrimenti « passati all'opposizione ». L'amministrazione era lo strumento diffuso e capillare che ci voleva per assicurare questo meccanismo di promozione.

Anche in assenza di statistiche sul periodo intermedio tra il 1900 e il 1954, abbiamo visto che il processo di meridionalizzazione dei quadri direttivi incomincia proprio tra il primo e il secondo decennio del secolo, quando diviene minore l'omogeneità tra classe politica e classe amministrativa, ed emerge un atteggiamento difensivo della amministrazione rispetto alla politica.

D'altra parte, il circuito di promozione di cui si è detto è tenuto in vita proprio dalla dirigenza politica: non è un caso che nei due periodi indicati divengano più frequenti le lamentele per la « infiltrazione » della politica nell'amministrazione (44).

Ora, se i quadri direttivi sono un mezzo per assicurare mobilità ai ceti medi meridionali, è evidente che questi *riflutino*, una volta che il circuito funziona, *ogni intervento esterno*: in questo senso vanno interpretati l'egualitarismo, l'attaccamento a regole impersonali, neutrali ed automatiche della burocrazia italiana: ogni loro turbativa rappresenta una *interferenza* non nel lavoro della pubblica amministrazione, bensì *nel sistema sociale in cui essa si inserisce*.

Di qui discendono l'impermeabilità della amministrazione al mutamento sociale, la sua scarsa sensibilità alle direttive politiche, la sua capacità piuttosto ad « amministrare » che a « sviluppare ». Ciò non vuol dire che il vertice amministrativo sia insensibile alle « lusinghe » che ad esso provengono dal mondo politico, anche se questo è un fenomeno che si è accentuato solo negli ultimi anni, quando è cominciata la degradazione del « sistema » degli enti e, in particolare, delle partecipazioni statali. Ma il rapporto tra alti amministratori e politici consente ai primi escursioni nell'area dei secondi, non interferenze dei secondi nella carriera dei primi. Con maggior precisione, va detto che c'è una area — quella della posizione acquisita e delle aspettative consolidate di carriera — che viene ritenuta intoccabile. Ciò non esclude che alti funzionari pubblici siano interessati a divenire consiglieri di amministrazione di enti, capi di gabinetto, ecc.

(44) Una testimonianza in LOLINI, op. cit., p. 79.

E, tuttavia, l'amministrazione *serve* la società italiana non perchè la gestisca, ma perchè offre un canale di mobilità (nel vertice amministrativo) ad un segmento sociale (meridionale).

In conclusione, la meridionalizzazione dei quadri direttivi offre una delle chiavi principali per la comprensione dei rapporti amministrazione-società, in cui si riflette — nel modo distorto che si è detto — la principale caratteristica della società italiana: il dualismo Nord-Sud.

Quindi, così come gli storici economici hanno mostrato che l'età fascista non corrisponde tutta con un periodo di stagnazione, queste vicende provano che, nonostante l'asserito « ruralismo » del fascismo e la politica contro l'urbanesimo, non vi fu un « congelamento » dei rapporti sociali.

Insomma, il modello italiano di sviluppo della burocrazia nella prima metà del secolo, sembra mirare, sotto il profilo del reclutamento, ad assorbire lo strisciante malcontento meridionale, a dare uno sbocco al « proletariato intellettuale », a canalizzare la futura dirigenza, conquistandone il consenso.

Questo modello, però, che pure mira a superare in qualche modo il divario Nord-Sud, crea a sua volta altre contraddizioni.

La prima riguarda il rapporto società-burocrazia. Una quota crescente del paese è assente dai vertici burocratici, come si è visto prima, nel correlare la provenienza della burocrazia alla popolazione.

Da questo punto di vista, quindi, l'Italia costituisce una eccezione al modello, sviluppato dagli studi di scienze politiche sull'amministrazione inglese e americana di questi ultimi anni, di *representative bureaucracy* e cioè di burocrazia che rifletta le diverse componenti territoriali (e poi sociali ed economiche) del paese.

Può essere interessante notare, peraltro, che studi recenti (45) hanno posto in luce che, negli Stati Uniti « i livelli più elevati dell'amministrazione civile risultano meno rappresentativi dei gradi più bassi e la non rappresentatività aumenta al crescere del grado. Sembra,

(45) Per tutti K. J. MEIER, *La burocrazia rappresentativa: un'analisi empirica*, trad. it. in FORMEZ, *Problemi di amministrazione pubblica*, I, 1976, n. 2, p. 77 ss., il quale come gli altri studiosi di questo tema, prende a misura della « rappresentatività » l'età, la formazione culturale, il reddito, l'importanza del luogo di nascita, la classe sociale, la regione di nascita, ma soprattutto l'attività paterna.

dunque, che i meccanismi di selezione e promozione dei burocrati, unitamente ai fattori ambientali, servono non già a ridurre la non rappresentatività, ma ad aumentarla ». Quindi, nonostante che la burocrazia statunitense, nel suo complesso, « rappresenta lo *status* occupazionale medio meglio di ogni altro paese considerato », le cose cambiano a livello di *élite* amministrativa, che perde il suo carattere rappresentativo.

Va anche osservato che è caratteristico dell'astrattezza di gran parte del meridionalismo che esso non si sia accorto della importanza che andava assumendo la meridionalizzazione della burocrazia: la tanto lamentata (specialmente da Guido Dorso) mancata integrazione tra Nord e Sud, avveniva per questa via. In questo senso, vanno valutate le osservazioni del Farneti (46) sulla emigrazione dal Sud di « classe dirigente », invece che di « classi dirette ».

(46) *Sistema politico e società civile*, Torino, 1971, p. 263.