

L'AMMINISTRAZIONE DALLA RIFORMA CAVOUR AL PERIODO GIOLITTIANO

di Daniele Trabucco e Michelangelo De Donà

Con la legge n. 1483 del 23 marzo 1853 (legge Cavour) si assiste alla riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato sabauda, un modello esteso poi agli ex Stati preunitari con la "piemontesizzazione" della burocrazia sia nello schema organizzativo sia nella prassi di lavoro, che restano operanti sino alla fine del diciannovesimo secolo mentre la vicenda più rilevante nel segnare gli apparati centrali nel primo decennio unitario è lo spostamento della capitale da Torino a Firenze nel 1867 e da qui a Roma nel 1870.

Questa riorganizzazione si presenta con alcune caratteristiche fondamentali. Innanzitutto il modello unico di amministrazione centrale rappresentato dal ministero. Il ministro risponde al Parlamento e dirige l'amministrazione, gli uffici sono ordinati in modo uniforme per garantire la piena responsabilità della politica e in questo contesto pesano le tradizioni organizzative plurisecolari degli eserciti e della chiesa. Il ministero, organizzato secondo una precisa scala gerarchica, è coordinato da una figura di vertice interna (il segretario generale) che si pone in antagonismo con il vertice politico e il suo apparato. Fino alla legge del 1853 la struttura del governo si basava invece sui primi segretari di Stato (ministri) ai quali spettava la direzione politica degli affari e sugli intendenti generali a capo di sei aziende generali, queste ultime abolite dal Cavour con il successivo passaggio di competenze ai ministri.

Un altro aspetto è quello dell'amministrazione periferica facente perno sulle prefetture, c'è un esercizio uniforme delle funzioni, il sindaco non è elettivo ma di nomina regia. Le amministrazioni locali sono sottoposte allo Stato, spetta al ministero dell'interno il controllo di legittimità e di merito dei loro atti. Va precisato tuttavia che nei rapporti centro-periferia solo in parte si

può parlare di centralismo alla francese; i ministeri dispongono di organismi centrali ma anche di propaggini periferiche (ad esempio il ministero della pubblica istruzione con la ricostituzione dei provveditorati agli studi, il ministero delle finanze vede nel 1869 la nascita del circuito delle intendenze di finanza, il ministero delle poste la creazione delle direzioni compartimentali).

Per quanto riguarda la burocrazia risultava di dimensioni contenute e con funzioni ridotte. Nel 1861 c'erano cinquantamila dipendenti pubblici su una popolazione di oltre venticinque milioni di abitanti; nove i ministeri, otto ereditati dal Regno di Sardegna e uno di nuova istituzione (quello dell'agricoltura, industria e commercio). Il processo di selezione del personale, non regolato da concorso pubblico, era di tipo discrezionale, non risultava una definizione giuridica della propria posizione lavorativa e il sindacalismo amministrativo era inesistente.

Sul fronte dell'utilizzo del denaro pubblico in modo conforme alla destinazione e all'entità degli importi inseriti nei bilanci preventivi va ricordata la vigilanza della Corte dei Conti istituita nel 1862, alla quale si affiancarono nel 1869, con la legge Cambray Digny, le ragionerie centrali dei ministeri e la Ragioneria Generale dello Stato. In alcuni interventi parlamentari emerse l'obiezione dell'inopportuna "duplicazione dei controlli", la riforma ebbe come conseguenza la separazione tra impiegati contabili e impiegati amministrativi.

Gli ampi poteri di coordinamento affidati al Governo dalla legge n. 249 del 9 ottobre 1861 e i relativi decreti coronano l'opera della Destra nella costruzione dello Stato unitario giungendo infine all'emanazione della legge n. 2245 del 20 marzo 1865 sull'unificazione amministrativa del Regno. Seguirono dieci anni densi di avvenimenti fino al 1875 con l'annuncio del risanamento finanziario e del pareggio di bilancio. Intanto però scoppiarono alcuni moti insurrezionali anarchici in Romagna, Toscana e Puglia con vaste retate da parte della polizia. Le dimissioni del presidente

del Consiglio Minghetti per non aver ricevuto il voto di fiducia in Parlamento, dopo la mozione del deputato Morana su una questione procedurale inerente l'applicazione della tassa sul macinato, segnarono nel 1876 la salita al potere della Sinistra. Con il ministero Crispi andarono in porto le prime riforme incisive del sistema amministrativo, attuate peraltro senza confronto parlamentare con la tecnica della delega all'esecutivo. In precedenza non mancarono progetti di riordinamento (il senatore Alessandro Rossi parlò a tal proposito di "brama indomita di riforme") ma gli esiti furono poco confortanti.

Con l'avvento della Sinistra al potere fu quindi inevitabile un repentino cambiamento nei ministeri con l'aumento delle direzioni generali, una maggior influenza degli uffici di gabinetto e una riduzione del peso dei segretari generali fino a quando nel 1888 Crispi li abolì e istituì i Sottosegretari di Stato con funzioni di viceministri dando avvio allo scollamento tra ceto politico e alta burocrazia. Si devono inoltre a Crispi nel 1889 la legge che rese elettiva la carica di sindaco nei comuni con più di diecimila abitanti e l'istituzione della quarta sezione del Consiglio di Stato che reintrodusse così il contenzioso amministrativo oltre alla creazione della G.P.A. (1888), in questo modo si insediava un giudice per gli interessi legittimi aumentando le garanzie per i cittadini e la tutela degli impiegati pubblici.

La nuova generazione burocratica vide uomini non ancora selezionati in base al titolo di studio ma dotati di competenze e professionalità specifiche (ad esempio nella statistica o nella tecnica). Si profilava così il fenomeno della scissione tra le burocrazie tecniche e le burocrazie amministrative. Vennero inoltre ad ampliarsi i compiti dell'amministrazione (basti pensare alla beneficenza e alla sanità) premessa per l'immissione di personale non immune anche da un uso dell'impiego statale in senso clientelare. Di fronte all'incremento del deficit Crispi fece leva sulle assunzioni straordinarie quale espediente al contenimento della spesa dell'amministrazione civile.

Va comunque individuata nell'età giolittiana la prima svolta nell'assetto della pubblica amministrazione tant'è che si parla di “decollo amministrativo” (Cassese-Melis). Aumentò il numero di dipendenti pubblici (377.000 nel 1910), agirono da volano in questo senso le nuove politiche sociali a carico in particolare dei poteri locali (la legge sulle municipalizzazioni è del 1903). Anche la composizione dell'amministrazione cambiò: ad imboccare le carriere dello Stato come unico sbocco professionale la piccola e media borghesia del sud, in prevalenza laureata in giurisprudenza. Si parlò così di prima “meridionalizzazione” dell'amministrazione.

Emerse anche un accentuato pluralismo amministrativo, crebbe il numero dei ministeri, si moltiplicarono le funzioni e presero forma le prime “amministrazioni parallele”. Così con la legge n. 305 del 1912 la creazione dell'Ina (Istituto Nazionale delle assicurazioni) prototipo degli enti pubblici economico-finanziari del primo dopoguerra. Si tratta nel complesso di una nuova amministrazione che entra in conflitto con la burocrazia e i suoi controlli ma anche con i modelli organizzativi ministeriali.

Ad affiancare l'opera del ministro una serie di consigli e commissioni che forniscono pareri e suggerimenti: si accentuò il ruolo dell'amministrazione quale luogo di mediazione sociale anche se complicandosi il procedimento l'azione amministrativa si rallentò.

Infine, ma non ultimo, la legge del 1908 sul pubblico impiego stabilì i meccanismi di accesso e di carriera e le garanzie per scongiurare gli arbitrii dei ministri verso gli impiegati.