

# Il fascismo

5

«Nel complesso – ha scritto Alberto Aquarone nel volume *L'organizzazione dello Stato totalitario*, che è ancora un classico sui profili istituzionali del regime fascista – la fascistizzazione della burocrazia statale avvenne non tanto in virtù dell'immissione nei suoi ranghi di elementi schiettamente fascisti, provenienti dalle sfere dirigenti del partito e dello squadristo, quanto mediante la graduale e tutt'altro che entusiasta adesione al regime di quanti già vi appartenevano». Questa osservazione, che ha la sua premessa nelle «riforme De Stefani» di cui si è detto, trova il suo fondamento nel fatto che la vicenda della burocrazia statale, emblematica di una sorta di restaurazione dell'autoritarismo dello Stato amministrativo, si inserisce in un più ampio contesto di fascistizzazione degli apparati, che avviene con forme ed intensità assai maggiori e per diversi aspetti più «moderne» rispetto all'amministrazione tradizionale. È emblematico che uno dei primi atti legislativi del governo Mussolini è proprio la trasformazione delle squadre d'azione del partito in un apparato pubblico con l'istituzione, con r.d. 14 gennaio 1923, n. 31 della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale. In realtà, a partire dalla metà degli anni Venti, la presenza e la penetrazione del fascismo nello Stato trova la strada della complessità e della molteplicità delle figure amministrative che si sviluppano nel quadro del regime. Si moltiplicano così le forme delle «amministrazioni parallele».

Per facilità espositiva seguiremo così successivamente la vicenda (per diversi aspetti «parallela») di tre tipologie in cui si può schematizzare l'amministrazione: quella tradizionale, centrale e periferica dello Stato, quella «tecnocratica» che si applica sul crinale della ristrutturazione dell'economia e dell'intervento dello stato in relazione con l'economia e la finanza, e quel-

la dei grandi apparati più o meno direttamente riconducibili al partito, che finisce col diventare esso stesso grande e corposa realtà burocratica.

L'aumento dell'intervento, della presenza e dell'azione dello Stato si traduce in un complessivo aumento dei pubblici dipendenti che, esauritisi nel 1930 gli effetti del blocco introdotto, come si è visto nel 1926, quasi raddoppiano, da 509.145 a 990.045 alla vigilia dell'intervento nella guerra mondiale. La gran parte dei nuovi ingressi tuttavia non avviene nei ruoli dell'amministrazione ministeriale centrale e periferica, ma può essere ricondotta alle forme di *welfare* sviluppatesi negli anni Trenta, in particolare nel sistema dell'istruzione, e all'espansione delle amministrazioni militari nella prospettiva dell'impero. Oltre che nel sempre più vasto «parastato».

L'amministrazione, o più esattamente le amministrazioni al plurale, seguono così plasticamente la realtà dei compromessi e delle tendenze totalitarie in cui si articola la vicenda del regime fascista. Questo vede al centro la figura del «duce del fascismo»: la carica sarà formalizzata con decreto 27 ottobre 1937, n. 1839, dopo che il segretario del partito, Achille Starace aveva dato disposizione di scriverla a tutte maiuscole nei documenti ufficiali dal 1932. Benito Mussolini, inizialmente alla guida di un governo di coalizione, progressivamente si affranca attraverso una miscela di interventi legislativi e di forzature autoritarie e violente. Ma, anche una volta messa al bando qualsiasi forma di opposizione, il regime dovrà fare i conti con i grandi attori sociali presenti in un'Italia in cui si vanno affermando le prime forme di società di massa. In particolare, oltre a quella delle forze economiche, emerge la soggettività istituzionale e dunque il sistema di compromessi con la Chiesa, con cui sigla il concordato ed il trattato che chiudono la «questione romana» nel febbraio 1929. Dal canto suo la corona, adattandosi alla «diarchia», continua a svolgere un autonomo ruolo istituzionale. L'accelerazione dei processi totalitari, che tende ad emarginare progressivamente questi attori, mettendo in luce la sostanziale «natura bellica del Regime» lo spingerà al disastro finale; il profilarsi della sconfitta militare provoca la desolidarizzazione dei titolari dei diversi compromessi e, attraverso la guerra e la Resistenza, arriva ad un nuovo equilibrio, sintetizzato nella costituzione del 1948.

La riforma elettorale, nota come «legge Acerbo», (l. 18 novembre 1923, n. 2444), rappresenta il «suicidio» della classe politica liberale, che pure l'aveva approvata nella sua larga maggioranza. Le elezioni del 6 aprile 1924 consegnano infatti al fascismo una salda maggioranza, che, ancora una volta con l'acquiescenza del sovrano, gli permette di superare la crisi seguita all'assassinio del deputato socialista Matteotti. Mussolini può così av-

viare, dal 3 gennaio 1925, una incisiva azione di riforma istituzionale (le cosiddette leggi «fascistissime»), coordinata dal guardasigilli Alfredo Rocco. Sono rafforzati gli elementi dell'apparato repressivo di Stato, con l'abolizione di tutte le forze politiche di opposizione, con misure straordinarie, come l'istituzione del Tribunale Speciale e ordinarie, come la nuova legge di pubblica sicurezza, che opera sotto l'attenta regia del direttore generale della pubblica sicurezza, Arturo Bocchini, un *grand commis* che occupa questo posto chiave dal 1926 fino alla morte, nel 1940.

L'innovazione costituzionale (l. 9 dicembre 1928, n. 2693) più rilevante, ancorché immediatamente svuotata (dallo stesso Mussolini) di ogni rilievo politico, è il Gran consiglio del fascismo, dotato di competenze che erodono quelle del sovrano in ordine alla successione al trono ed alla nomina del capo del governo. La riforma elettorale del 17 maggio 1928, che eppure le liste elettorali e riduce le elezioni del 24 marzo 1929 a semplice approvazione di una lista di 400 deputati designati dal Gran Consiglio del Fascismo, segna il passaggio al «regime», caratterizzato dalla istituzione delle corporazioni e dalla strutturazione del PNF da partito-milizia di *élite* in una istituzione di massa, ramificato in tutta la società italiana. Il ciclo bellico iniziato nel 1935 con la guerra d'Etiopia provoca una accelerazione dei processi verso soluzioni totalitarie. Di questa sono segni emblematici la legislazione razziale, iniziata nel 1938, e l'abolizione della Camera dei deputati, sostituita dalla Camera dei fasci e delle corporazioni, disposta con legge 19 gennaio 1939, n. 129: ogni «finzione elettorale» era ormai espunta dall'ordinamento italiano, pronto ad avviarsi con la Germania nazista alla guerra mondiale ed alla rovina finale.

## 1 L'amministrazione durante il fascismo

Può valere per tutto il complesso dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato lo spirito di una circolare firmata da Mussolini il 13 giugno 1923, indirizzata ai prefetti, a proposito dei rapporti a livello provinciale tra l'autorità statale (il prefetto appunto) e quella politica (il segretario della federazione provinciale del PNF). «Unico solo rappresentante autorità Governo nella Provincia è il Prefetto e nessun altro infuori di lui [...]. Fiduciari provinciali fascisti nonché diverse autorità partito sono subordinate Prefetto stop Intendasi che essendo Fascismo partito dominante Prefetto dovrà tenere contatti con fascio locale per evitare dissidi e tutto ciò che possa turbare ordine pubblico». D'altra parte le norme sui prefetti emanate durante

il ventennio, dalla l. 3 aprile 1926, n. 669, che ne estende le attribuzioni, al d.l. 27 giugno 1937, n. 1058, che certifica un accorto dosaggio tra elementi di carriera e di provenienza esterna (nella misura massima dei due quinti) ben illustrano la non difficile integrazione dell'amministrazione e dei suoi vertici nel sistema di governo fascista.

Questo sostanziale consenso, già certificato con l'insieme dei provvedimenti De Stefani, finisce col rendere meno pressante la questione dell'adesione attiva al fascismo partito, cioè il tesseramento di massa. Basta l'adesione delle *élites*: I magistrati si iscrivono in massa al fascismo ed i professori universitari (con undici eccezioni e due illustri docenti, come Vittorio Emanuele Orlando e Antonio De Viti De Marco, che chiedono la pensione) pronunciano nel 1931 il richiesto giuramento di fedeltà al regime. Dopo che nel 1932, in corrispondenza con il nuovo statuto del partito, che lo trasformava in una organizzazione di massa, era stata emanata una prima disposizione di principio, sarà solo nel 1938 (proprio l'anno dei provvedimenti razzisti contro gli ebrei immediatamente operativi nella pubblica amministrazione), dopo che si era ormai da anni in regime di «leva fascista» ed il partito aveva già da tempo perso i suoi connotati di *élite*, che viene richiesta esplicitamente la tessera fascista per l'ammissione agli impieghi pubblici (per i salariati) e solo nel 1940 per le promozioni interne. Ma l'iscrizione era necessaria fin dal 1933 per le amministrazioni locali e gli enti parastatali, conferma di una traiettoria parallela nel corso del regime.

L'amministrazione centrale e periferica dello Stato rimarrà sostanzialmente chiusa dentro il proprio statuto, perfettamente adeguandosi alla realtà della dittatura e il fascismo creerà altri molteplici apparati, assai più porosi e funzionali con personale e obiettivi assai più politicizzati.

In linea di principio alcune tra le più significative delle cosiddette «leggi fascistissime», la l. 24 dicembre 1925 n. 2263 sulle attribuzioni del capo del governo e la l. 31 gennaio 1926 n. 100 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, avrebbero potuto modificare i tratti istituzionali dell'amministrazione centrale. È introdotta la figura del «primo ministro, segretario di stato, capo del governo», gerarchicamente sovraordinato agli altri ministri e viene implicitamente eliminata ogni responsabilità politica verso il Parlamento, ferma restando solo la potestà regia di revoca. Questa riforma non comporta tuttavia l'istituzione di un vero e proprio ministero della cancelleria: il duce continua a servirsi degli strumenti amministrativi tradizionali, che restano allocati nella sede del palazzo del Viminale. Mussolini utilizza invece come sede di lavoro palazzo Chigi, sede dal dopoguerra del ministro degli Esteri, che aveva lasciato alle Colonie il palazzo del-

la Consulta, a fianco del Quirinale. Si insedierà poi, nel settembre 1929, a palazzo Venezia, già ambasciata d'Austria e poi museo, assistito da una ipertrofica «segreteria particolare». La presidenza si conferma piuttosto luogo di aggancio di istituzioni, come la Corte dei conti (dal 1930) o l'Avvocatura dello Stato (dal 1931) o il Consiglio di Stato o il riformato ISTAT, che vero e proprio apparato ministeriale.

Il numero dei ministeri ritorna, alla fine degli anni Trenta, a 15, esattamente quello precedente i provvedimenti del 1923: le variazioni mettono in evidenza gli indirizzi di politica istituzionale del regime. L'istituzione, con l. 2 luglio 1926 n. 1131, del ministero delle Corporazioni si colloca in un percorso di velleità di trasformazione in senso fascista dei rapporti sociali, caratterizzato dalla l. 3 aprile 1926, n. 563 sui rapporti di lavoro, che ha un suo provvisorio esito nella Carta del Lavoro, promulgata il 21 aprile 1927. In realtà il nuovo ministero dovrà conquistarsi non senza difficoltà il proprio spazio nel diffidente complesso dell'amministrazione centrale. Solo con r.d. 12 settembre 1929, n. 1661 si conclude il lungo confronto con il ministero dell'Economia nazionale. Questo viene smembrato, cedendo alle Corporazioni le competenze in materia di industria e commercio, lavoro e previdenza. Parallelamente è ripristinato il ministero dell'Agricoltura e foreste.

In precedenza era stato elevato a rango di ministero il commissariato per l'Aeronautica (r.d. 2 luglio 1926, n. 1136), il cui sviluppo ha un ruolo importante nella propaganda della modernità fascista. Negli anni dello sviluppo del regime il 6 settembre 1934 viene istituito, per evoluzione e sviluppo dell'ufficio stampa del capo del governo, il sottosegretariato per la Stampa e la propaganda, elevato al grado di ministero con r.d. 24 giugno 1935, n. 1009: due anni dopo sarà ridenominato ministero della Cultura popolare, così come il ministero delle Colonie diventerà, lo stesso anno, ministero dell'Africa italiana.

Più interno alle vicende dell'amministrazione (e allo sviluppo delle relazioni Stato-Chiesa alla luce del Concordato) è il trasferimento, disposto con r.d. 20 luglio 1932, n. 884 degli affari di culto dal ministero della Giustizia a quello dell'Interno (che aveva ceduto alla Giustizia l'amministrazione carceraria dieci anni prima), cosicché il dicastero della Giustizia riacquista la vecchia denominazione di Grazia e Giustizia, che era stata modificata con r.d. 16 novembre 1919, n. 2109 in ministero della Giustizia e dei Culti.

Ormai in clima di mobilitazione militare viene istituito con r.d. 20 novembre 1937, n. 1928, il ministero per gli Scambi e le valute, che già esisteva come sottosegretariato dal 1935, ed accentuerà progressivamente le sue competenze nel quadro dello sviluppo del sistema «autarchico» sotto la di-

reazione di Felice Guarnieri. Nel 1943 verrà istituito il ministero per la Produzione bellica, segno, se possibile, di una preparazione e gestione dell'intervento ancor più inadeguata rispetto a quella del primo conflitto mondiale. Capo del commissariato generale per le fabbricazioni di guerra era l'ormai più che ottuagenario generale Dallolio, che tuttavia si dimette per protesta al momento dell'entrata in guerra (e il re lo nominerà nel 1941 ministro di Stato).

L'aumento del numero di ministeri risulta comunque meno accentuato di quello delle direzioni generali. Questo dato sottolinea il fatto che lo strato superiore della burocrazia mantiene quei caratteri «autocefali» che si erano cominciati a manifestare, in altro contesto politico-istituzionale, fin dall'inizio del secolo. In assenza di un preciso filtro presso la presidenza del governo, anche il provvedimento di delegificazione autoritaria, contenuto nella già ricordata legge n. 100, non razionalizza il sistema della produzione normativa, ma esalta il ruolo degli alti dirigenti. Allo stesso modo la pratica di Benito Mussolini di assumere la titolarità di diversi dicasteri (fino ad otto contemporaneamente) è un modo per accentuare la propria siderale distanza dal personale politico e di governo fascista, che tuttavia finisce col lasciare – tenuto conto anche della rapida turnazione dei ministri – ampio margine di manovra e di iniziativa ai vertici burocratici, ribadendo appunto i caratteri strutturali della fascistizzazione della burocrazia centrale. D'altra parte l'instabilità ministeriale nella stabilità degli assetti burocratici, caratteristica italiana fin dall'Unità, è confermata durante il ventennio. I *grand commis* formati in età giolittiana, come i già ricordati De Bellis e Bocchini, o il segretario generale degli Esteri, Salvatore Contarini, o Michele Pironti, direttore generale dell'amministrazione civile al momento della transizione, completano la loro carriera nel segno appunto della continuità. I prefetti di Roma e Milano durante il ventennio sono tutti provenienti dalla carriera, con due sole eccezioni. Altra decisione emblematica, quando si vuole dare un segnale di «fascistizzazione» nelle nomine di vertice, la scelta di Santi Romano nel 1931 alla presidenza del Consiglio di Stato, che, guidato da uno dei maggiori giuristi della scuola italiana di diritto pubblico, assicurerà appunto una sostanziale continuità.

Questa burocrazia di vertice con tradizionale tendenza «autocefala» tiene alto il suo profilo qualitativo e realizza, in stretta relazione appunto con il Consiglio di Stato, un'opera di sistemazione normativa, di cui sono espressione i grandi testi unici degli anni Trenta, la codificazione (codice penale, 1931, codice civile e di procedura civile, 1942) e alcune importanti leggi di settore, come ad esempio la legge urbanistica 14 agosto 1942, n.1450.

Questo contesto permette di spiegare il sostanziale fallimento di due iniziative che interessano l'amministrazione statale: la spinta verso un associazionismo fascista del pubblico impiego e l'introduzione di riforme sui metodi e l'organizzazione dell'azione amministrativa. L'Associazione generale fascista del pubblico impiego, costituita nel 1926, fu sciolta nel 1931, nel quadro di una generale ristrutturazione dell'organizzazione del partito, con la motivazione che ministri e sottosegretari fascisti avrebbero comunque assicurato un'amministrazione fascista. L'agitazione antiburocratica e quella per una fascistizzazione spinta della burocrazia, peraltro sempre serpeggianti nel movimento fascista, si spengono alla fine degli anni Venti, quando emergerà quella forma di fascistizzazione piccolo borghese della classe impiegatizia ben descritta da Mariuccia Salvati.

Dopo i provvedimenti del 1923 i trattamenti economici sono notevolmente migliorati nel 1929, salvo poi essere ridotti prima nel novembre 1930, poi nell'aprile 1934, in corrispondenza con gli effetti della grande depressione, per risalire lentamente negli anni successivi e ritrovare quelli ante-crisi in termini reali nel 1939, alla vigilia del conflitto mondiale. È vero tuttavia che, proprio in corrispondenza con gli effetti maggiori della depressione, cominciano ad andare a regime le provvidenze verso i dipendenti pubblici, che caratterizzano in particolare gli anni Trenta, dall'assistenza e previdenza, all'attività ricreativa e culturale, all'edilizia INCIS (Istituto nazionale case impiegati dello Stato) che fanno risaltare lo *status* del pubblico dipendente, nello sviluppo della società di massa.

I tentativi di introdurre forme di «organizzazione scientifica» sortiscono invece effetti poco rilevanti, anche se vengono compiute diverse iniziative, la più organica delle quali è la costituzione, nell'ottobre 1928, di un Comitato per il perfezionamento dei metodi di lavoro e di controllo dell'amministrazione dello Stato, presieduto da De Stefani. Le sue proposte, la più importante delle quali era quella di un concorso unico di ingresso per tutte le amministrazioni, affidato al ministero della Pubblica Istruzione, sono respinte da tutti i ministeri. Con grande lentezza d'altra parte questi cominciano a prendere in considerazione, ai fini del reclutamento, la laurea in scienze politiche. Finisce con l'essere questa infatti la più rilevante innovazione del fascismo in tema di formazione e reclutamento degli strati superiori dell'amministrazione. Nel 1924 viene istituita la prima «Scuola universitaria in scienze politiche» all'Università di Roma «La Sapienza»: seguono alcune Facoltà nelle maggiori università italiane ed a Perugia. Nonostante sia dichiarata l'equipollenza con quella in giurisprudenza per tutti i concorsi, la centralità del diritto non viene scalfito: è un altro elemento di resistenza e nello stesso tempo di continuità.

L'interminabile dibattito sull'orario di lavoro si conclude nel 1935 con l'adozione dell'orario unico (dalle 9 alle 16, con intervallo pranzo dalle 12.30 alle 13.30), motivandolo essenzialmente con la necessità di assicurare la partecipazione anche dei burocrati alla mobilitazione fascista del tempo libero, dal dopolavoro al «sabato fascista». Lentamente procede anche la meccanizzazione dei servizi, dopo i primi esperimenti compiuti nel 1927-28 presso il ministero dei Trasporti. L'innovazione tecnologica tuttavia si concentra soprattutto negli enti: in particolare l'ISTAT e l'INFPS (e l'INA): fino al 1941 proseguirà l'importazione di macchine statunitensi: calcolatrici, perforatrici, riproduttrici.

Maggiore risalto hanno le iniziative più tipicamente fasciste. Nell'aprile 1938 un decreto del capo del governo abolisce l'uso del «lei» tra i dipendenti dello Stato. Spetta il «tu» tra gli uguali di grado, il «voi» se di grado diverso o fra personale maschile e femminile qualunque sia il grado. Spetta invece alle singole amministrazioni emanare disposizioni di dettaglio stabilendo in quali casi i superiori devono dare il «tu» agli inferiori e ricevere il «voi». Lo stesso anno si stabilisce che le promozioni ai gradi superiori richiedono come requisito indispensabile lo stato di vedovo o coniugato e si sancisce l'obbligo dell'uniforme.

Resta, quella fascista, un'amministrazione maschile. La presenza delle donne, sviluppatasi come si è visto durante la guerra, in situazione di emergenza, è scoraggiata o comunque confinata in segmenti ben delimitati. Il r.d.l. 28 novembre 1933, n. 1554, ribadisce l'esclusione da impieghi implicanti esercizio di poteri pubblici, il successivo r.d.l. 5 settembre 1938, n. 1514 detta le norme sull'impiego femminile nella pubblica amministrazione (ma anche nell'impiego privato) e stabilisce una percentuale massima del 10%. Il successivo r.d. 29 giugno 1939, n. 698 indica peraltro tassativamente le mansioni ritenute adatte. Le necessità della mobilitazione bellica ormai imminente porteranno comunque ad un nuovo ricorso a personale femminile, sempre peraltro sotto la spinta dell'emergenza.

Alla fine del 1938 erano entrate in vigore le norme della legislazione razziale e si procede all'epurazione dei dipendenti ebrei.

Anche l'amministrazione locale segue nella sostanza l'evoluzione dell'amministrazione centrale, in particolare attraverso il passaggio delle «leggi fascistissime». Già l'avvento del fascismo al potere era stato caratterizzato da una serie di violenze che si erano rivolte prima di tutto contro le amministrazioni locali socialiste, popolari o comunque reticenti rispetto alla fascizzazione: questo aveva portato al commissariamento di gran parte dei comuni e delle province. Un decreto del 30 dicembre 1923, n. 2839 introdu-

ce alcune timide aperture di decentramento, ma questa tendenza, che nel quadro di una mai attuata legge di riforma elettorale approvata nel 1925, avrebbe portato anche a concedere il voto ad una parte dell'elettorato femminile, sarà smentita dall'introduzione del sistema podestarile. Previsto dalla legge 4 febbraio 1926, n. 237 nei comuni minori, viene progressivamente introdotto a tutti i comuni italiani: prevede la sostituzione di sindaco e consiglio (e giunta), con un organo monocratico, il podestà. Nominato con decreto reale, per cinque anni rinnovabili, è affiancato da una consulta priva di poteri rappresentativi, composta da membri nominati dal prefetto e designati da enti e associazioni. Il sistema è replicato nella province, con l. 27 dicembre 1928, n. 2962. Il presidente del consiglio provinciale era stato abolito nel 1923, mentre la figura del preside (assistito dai rettori, di nomina governativa per quattro anni), sostituisce consiglio, deputazione e presidente della deputazione. Per la prima volta nella storia unitaria il governo fascista dispone un regime amministrativo particolare per Roma, con l'istituzione del Governatorato (r.d.l. 28 ottobre 1925 poi aggiornato nel 1928), che fonde amministrazione comunale e provinciale. Nel 1923 erano state istituite le province di Taranto e la Spezia e quelle dei nuovi territori annessi. Ma grazie alla imposizione dall'alto, che passa sopra le complesse dinamiche delle *élites* locali, per la prima volta dall'Unità si realizza, nel gennaio 1927, una revisione delle circoscrizioni amministrative. Con r.d.l. 2 gennaio 1927, n. 1 sono abolite le sottoprefetture e contestualmente si procede all'istituzione di 17 nuove province e un avvio di razionalizzazione delle circoscrizioni comunali attraverso un processo di accorpamento.

Questo disegno accentrato – anche se assai farraginoso alla prova dei fatti, in quanto sottoposto alla costante triangolazione con le istanze del partito a livello locale – è confermato e rafforzato dalle disposizioni in materia di pubblico impiego locale, prima nel quadro dei provvedimenti De Stefani, con misure di riduzione degli organici e di ridefinizione dello stato giuridico, poi con la statizzazione dei segretari comunali (r.d.l. 17 agosto 1928, n. 1959), che sarà seguita, nel 1933 (r.d. 1 luglio 1933, n. 786) da quella dei maestri. Il ruolo dei segretari comunali è particolarmente rilevante nel rafforzamento del sistema dei controlli. È proprio questo (insieme alla riduzione delle spese) l'asse di sviluppo delle politiche di relazioni centro-periferia, attraverso il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, pubblicato nel 1934, destinato nella sostanza, opportunamente defascistizzato, a restare in vigore fino alla nuova legge del 1990. Ormai nella cultura amministrativa italiana comuni e province sono considerati «enti ausiliari» dello Stato. Lo sviluppo dell'azione amministrativa e dell'intervento dello Stato, in particolare

negli anni Trenta peraltro insiste molto sul piano locale, percepito appunto in senso accentrato, come luogo di penetrazione delle forme di investimento in infrastrutture e di socializzazione funzionali allo sviluppo del regime. Lo snodo dell'organizzazione del PNF è fissato nella provincia, mentre, proseguendo un processo che, come si è visto, era iniziato durante la guerra, viene in evidenza il livello regionale come pertinente quadro d'azione delle amministrazioni in particolare tecniche (ma anche dell'impalcatura corporativa). Il che esclude evidentemente qualsiasi possibile forma di autonomia: si tratta invece di rafforzare ed uniformare l'azione dei pubblici apparati.

Segno particolarmente significativo di questa tendenza sono gli investimenti e gli indirizzi architettonici per l'edilizia pubblica per l'amministrazione sviluppatasi in modo piuttosto omogeneo e seriale nei diversi capoluoghi di provincia: dalle Case del Fascio, agli impianti sportivi, alle sedi delle amministrazioni periferiche dello Stato, tribunali, poste, agli stadi, i grandi apparati amministrativi celebrano la loro centralità, la loro modernità e la loro efficienza.

In un quadro istituzionale, politico ed ideologico, che si voleva monolitico e si presentava come «totalitario», forme di pluralismo si realizzano però ugualmente, anche se in senso evidentemente non connotato in termini politici. Emergono infatti costanti elementi di permanente conflitto interistituzionale, con il vasto mondo delle amministrazioni parallele ed al loro interno. Il «mussolinismo» d'altra parte strutturalmente comporta questa situazione, presupponendo il finale intervento demiurgico del duce.

## **2 Le dinamiche dell'entificazione**

Nella seconda metà degli anni Venti viene rilanciato, di fronte alla necessità di modernizzare servizi ed infrastrutture, il modello delle aziende pubbliche operanti nel quadro dei ministeri: riformata l'amministrazione ferroviaria, che ne era in qualche modo l'archetipo, sono create l'amministrazione autonoma delle poste e dei telegrafi e quella per i servizi telefonici interurbani (r.d. 14 giugno 1925, n. 884). L'Azienda foreste demaniali, istituita con r.d.l. 17 febbraio 1927, n. 324, emblematicamente prende il posto della direzione generale delle Foreste, come forma più flessibile di azione amministrativa. Infine, attraverso una tappa intermedia rappresentata dalla direzione generale per la viabilità nel ministero dei Lavori pubblici, è istituita l'Azienda autonoma della strada, con l. 17 maggio 1928, n. 1094. Con una significativa variante rispetto ai modelli prefascisti nell'organigramma è previsto un ruolo strategico per il ministro, che presiede attivamente il consiglio

di amministrazione, mentre il direttore generale assicura l'esecuzione delle decisioni. Anche altri rami di amministrazione ministeriale sono ristrutturati secondo questo modello, come l'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (r.d. 8 dicembre 1927, n. 2258), che comprende varie aziende, per i diversi rami investiti dalla sua competenza. Forme più flessibili di intervento, ove prevale la trattativa privata, attenuazione di controlli, migliore trattamento del personale, caratterizzano questo modello amministrativo, che tuttavia finisce coll'essere meno incisivo di quello, ancora più flessibile, e più prossimo agli interessi politico-economici, degli enti.

Questa ad esempio è la strada scelta per la riforma della statistica, con la creazione, con l. 9 luglio 1926, n. 1162, dell'Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia (ISTAT), posto alle dirette dipendenze del capo del governo. Si tratta di un «Ente istituito come persona giuridica fittizia di diritto pubblico [...] primo esempio del metodo della decentralizzazione dei servizi pubblici», come si esprime, non senza qualche ardimento concettuale, Giacomo Acerbo nella relazione parlamentare.

Funzioni chiaramente pubbliche sono ormai poste al di fuori dell'amministrazione centrale in senso stretto: le esigenze della legalità e della uniformità amministrativa, che caratterizzano quest'ultima sono corto-circuitate da un sistema che invece premia le ragioni dell'efficienza e della produttività. Gli enti praticano un reclutamento diretto di persone più giovani, di formazione meno strettamente giuridica di quella ministeriale; è un personale meglio pagato, più collegato con gli interessi, cosicché non mancano migrazioni verso gli enti degli elementi più dinamici della carriera direttiva ministeriale.

Comincia così a generalizzarsi quella figura di amministrazione parallela che aveva avuto, come si è visto, il suo archetipo nell'INA. Alla singolare personalità di Alberto Beneduce, pure mai organicamente fascista, Mussolini assicura una significativa latitudine d'azione, in una filiera di enti, già sviluppatasi nel dopoguerra, che ha un elemento di snodo nel Crediop. Ad esso infatti sono successivamente connessi altri due enti, l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (ICIPU), istituito con r.d.l. 20 maggio 1924, n. 731 e l'Istituto di credito navale, con r.d.l. 5 luglio 1928. Sono strettamente intrecciati al primo e sempre guidati da Beneduce (che dal 1926 assume la presidenza della finanziaria privata Bastogi, accentuando il suo ruolo-cerniera), nella delicata funzione di polmone finanziario del sostegno pubblico all'industria italiana. Configurano, come ha scritto Sabino Cassese, «un vero e proprio circuito di finanziamento esterno al Tesoro», capace di coinvolgere le grandi banche, presenti nel capitale iniziale. Si tratta di strutture molto snelle, efficienti, ad alto contenuto tecnico, in grado di te-

nera un rapporto diretto tanto con il potere politico, quanto con gli interessi di settore. Sarà su questa strada che Beneduce, ed il sistema degli «enti Beneduce», in collegamento con un'altra «tecnostuttura» che si sviluppa proprio in quel frangente, quella della Banca d'Italia, offriranno una conveniente sponda per mettere mano alla grande ristrutturazione economico-finanziaria necessaria per far fronte alla crisi dell'inizio degli anni Trenta.

Il sistema infatti si sviluppa e si perfeziona con la costituzione dell'IMI (r.d.l. 13 novembre 1931, n. 1398) con compiti di finanziamento industriale e soprattutto con quella dell'IRI. All'origine di questo disegno una *équipe* omogenea che, accanto a quello che è stato definito una sorta di ministro delle finanze e consulente ombra del Duce, operano Francesco Giordani, Donato Menichella e cominciano a formarsi giovani come Pasquale Saraceno (e Guido Carli). Beneduce assumerà (fino al 1940) la presidenza dell'IRI, istituito con r.d.l. 23 gennaio 1933, n. 5, come istituto provvisorio, di fronte all'urgenza di evitare il fallimento del sistema bancario e della galassia di circa 1500 imprese ad esso collegate. Organizzato su due sezioni (finanziamenti industriali e smobilizzi industriali, che riprende l'opera del già ricordato Consorzio per sovvenzioni su valori industriali), assume un ruolo strategico anche in relazione al salvataggio delle grandi banche, che poi saranno definite «di interesse nazionale» (Comit, Credit e Banco di Roma) e all'elaborazione della legislazione bancaria del 1935-'36. Questa ristruttura il sistema bancario italiano imperniandolo sul sistema delle Casse di risparmio e Banche popolari da un lato e le «banche di interesse nazionale» dall'altro, e creando il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Nel 1934 l'IRI deteneva così il 48,5% del capitale azionario esistente in Italia e sarà definitivamente sistemato come holding pubblica, nel nuovo clima creato con l'approvazione del piano «autarchico», con r.d.l. 24 giugno 1937, n. 905.

Parallelamente, sempre nel quadro della legislazione bancaria, sotto la guida (dal 1931) del governatore Vincenzo Azzolini, la Banca d'Italia, con il nuovo statuto (r.d. 11 giugno 1936, n. 1067) è ormai definitivamente trasformata in «istituto di diritto pubblico».

Questo modello di entificazione «tecnocratica» ad alta integrazione con gli interessi economici finanziari ed industriali privati, definisce gli indirizzi di fondo dell'intervento e dello sviluppo dell'azione dello Stato per la gran parte del XX secolo. Si comprende così come le esperienze di «Stato azionista», iniziate con la partecipazione statale nel 1923 alla Raffineria olii minerali di Fiume (ROMSA), restano assolutamente marginali. La più significativa, anche per i successivi sviluppi, risulta l'AGIP, società anonima partecipata dallo Stato e dall'INA, istituita con r.d.l. 3 aprile 1926, n. 556. Posta sotto la gui-

da di Ettore Conti, è di fatto incaricata di una sorta di coordinamento sull'industria e il commercio dei prodotti petroliferi. Peculiare è invece la vicenda dell'EIAR (Ente italiano audizioni radiofoniche): formalmente si tratta di una società privata nata sotto gli auspici del ministro delle Comunicazioni, Costanzo Ciano, il 27 agosto 1924 (col nome di URI, Unione Radiofonica italiana), con la partecipazione nel capitale delle maggiori industrie italiane, oltre che dello stesso Marconi, per gestire, in regime di concessione (e dunque di monopolio), le neonate trasmissioni radiofoniche, ai sensi del r.d. 14 dicembre 1924, n. 2191. Il 15 gennaio 1928 la società, in cui erano stati immessi massicci finanziamenti statali, dopo che era diventato evidente il valore strategico della radio, viene trasformata in EIAR, restando società anonima, titolare di una rinnovata convenzione, della durata venticinquennale. Negli anni successivi entra nella galassia IRI, attraverso in particolare la finanziaria SIP e la concessionaria di pubblicità SIPRA, confermando da un lato il rapporto con la grande industria in particolare piemontese, dall'altro quello istituzionale non tanto con il ministero delle Comunicazioni, quanto con il neonato sottosegretariato alla Stampa e propaganda presso la presidenza del Consiglio che sarà affidato al figlio di Costanzo Ciano, Galeazzo.

L'entificazione conosce straordinari sviluppi dalla seconda metà degli anni Venti estendendosi a diversi campi, in un intreccio spesso contraddittorio e di fatto inestricabile. Si possono soltanto ricordare alcuni esempi, dall'Ente per l'artigianato e le piccole industrie, all'Ente serico, all'Ente risi, fino all'ACI, l'Automobil Club d'Italia, eretto in ente morale, da semplice federazione sportiva che era, nel 1926, per essere investito dell'incarico della riscossione delle tasse automobilistiche, all'Aero Club, all'UNIRE, per la gestione del sistema dell'ippica. Sempre nella seconda metà degli anni Venti si assiste al rilancio, attraverso la fascistizzazione della dirigenza, di enti consolidati come l'Acquedotto pugliese.

Ha osservato Calandra che negli enti parastatali di quest'ultimo tipo troviamo la «vera» amministrazione fascista, tra l'altro privilegiata in termini di retribuzioni rispetto a quella centrale e periferica dello stato: essa consente regolamentazioni amministrative nell'ambito di poteri lasciati in bianco dalle leggi, sottrazioni di controlli della Corte dei conti, larga ospitalità di clientele di regime, ma anche forme di tutela e di promozione di interessi settoriali. Di fronte a questa inarrestabile offensiva e proliferazione la dirigenza ministeriale si trova indifesa, ma riesce a contrattare forme di presenza consistente negli organi direttivi e di controllo «che oltre a consentire apprezzabili monetizzazioni, agevolano prassi di sistemazioni di favore sulla base di relazioni parentali incrociate».

Proprio la promozione di una nuova leva di amministratori realizzata dal partito, come collettore per l'integrazione di nuove classi dirigenti, ci porta a considerare un'altra serie di «amministrazioni parallele», quelle più direttamente qualificate come «fasciste», o perché direttamente legate alla politica o in vario modo riconducibili all'influenza dell'istituzione partito, in particolare sui nuovi territori dell'intervento degli apparati pubblici nell'assistenza e nella socializzazione di massa.

### **3 Una nuova amministrazione: il partito ed i suoi enti**

La parabola della milizia, statizzata e trasformata in un corpo burocratico privo di una funzione propria e caratterizzante, né corpo di polizia, né corpo dell'esercito, ma soprattutto, appunto, apparato, può valere anche per il PNF. Un intervento di Mussolini del 14 settembre 1929 precisa: «Se nel fascismo tutto è nello Stato, anche il partito non può sfuggire a tale inesorabile necessità, e deve quindi collaborare subordinatamente cogli organi dello Stato. Non bisogna confondere il Partito Nazionale Fascista, che è forza politica primordiale del regime, col regime, che questa forza politica e tutte le altre di varia natura convoglia, abbraccia, armonizza». Rapidamente privato (dallo stesso Mussolini) di forza e soggettività politica, il partito rappresenta però già alla fine degli anni Venti forse la maggiore, la più estesa delle istituzioni politiche, dunque un grande apparato amministrativo, capillarmente presente nella società. Lungi dal realizzarsi quella «omogeneizzazione» tra Stato e partito che caratterizza il totalitarismo nazista o quella organica funzione di guida che caratterizza quello bolscevico, il partito è di fatto statizzato, nella persona e nell'iniziativa di Mussolini: tutte le gerarchie sono nominate dall'alto. La legge 14 dicembre 1929, n. 2099, riformando il Gran Consiglio, perfeziona l'inquadramento del partito nello Stato, stabilendo che lo statuto del PNF sia approvato con decreto reale, così come il segretario venga nominato con decreto reale. Al termine del processo di sviluppo ipertrofico del partito nella società e nelle istituzioni (ma sempre come apparato servente) al segretario del partito vengono conferiti il titolo e le funzioni di ministro segretario di Stato con decreto dell'11 gennaio 1937.

Il partito, o più esattamente e ampiamente il «fascismo» nelle sue complesse ramificazioni e nelle sue relazioni con le funzioni pubbliche dell'amministrazione statale è allora un altro contesto che determina la grande espansione del «parastato», cioè ulteriori esperienze e figure di «amministrazioni parallele». Renzo De Felice ha calcolato in più di 200.000 i quadri di questa grande

amministrazione, che comprende il partito, la milizia e gli enti ad essi collegati. Anche dopo la caduta del regime si avrà una forma di continuità anche di questo settore, evidentemente defascistizzato, che resterà comunque a identificare una forma di parastato ad alto tasso di presenza della politica. I partiti antifascisti in Italia nascono e si sviluppano come grandi partiti di massa, riprendendo la struttura capillare e spesso utilizzando sedi e strutture del disciolto PNF.

Oltre al partito in senso stretto possiamo identificare tre ambiti o tre tipologie di amministrazioni tipicamente fasciste, che sviluppano funzioni pubbliche anche di rilievo: il sistema corporativo, il sistema previdenziale, quello degli enti più direttamente collegati al partito, alle funzioni di mobilitazione e di controllo sociale.

Istituito, come si è visto, nel 1926, il ministero, dopo un dibattito lungo otto anni, la legge 5 febbraio 1934, n. 164 dispone la costituzione e il funzionamento delle corporazioni. Con una successiva serie di decreti, tra il maggio e il giugno, sono istituite 22 corporazioni, nei campi agricolo, industriale, commerciale e dei servizi. Tutta una serie di apparati, dalle camere di commercio agli ordini professionali, alle organizzazioni ed alle rappresentanze sindacali, sono assorbiti nel sempre più ipertrofico quadro corporativo. La corporazione avrebbe dovuto realizzare, «al di là di ogni frattura tra classi ed interessi contrapposti, l'autogoverno delle categorie produttrici, sotto l'alta direzione e il controllo dello Stato». In realtà il sistema corporativo, non producendo un effetto di ristrutturazione dell'apparato amministrativo appunto nel senso dell'autogoverno delle categorie produttive, riproduce forme di controllo, accentramento, burocratizzazione, irrigidimento della disciplina. La stessa Camera dei fasci e delle corporazioni, lungi dal perfezionare il circuito della rappresentanza corporativa, finisce semplicemente col rappresentare una forma di «collaborazione con il Governo per la formazione delle leggi», in cui aveva assoluta preminenza appunto il capo del governo (ed il circuito della burocrazia ministeriale che ad esso faceva riferimento). L'adozione del sistema delle commissioni in sede legislativa (che sarà ripresa dalla Costituzione repubblicana) è il segno di un ruolo ormai essenzialmente di perfezionamento tecnico e non più di rappresentanza dell'organo legislativo in un sistema che ormai si voleva totalitario.

Più incisivo il ruolo di un'altra filiera di enti, nel decisivo settore della previdenza e dell'assistenza. Vengono così istituiti l'Istituto nazionale fascista contro gli infortuni sul lavoro, con r.d. 23 marzo 1933, n. 264 e soprattutto l'INFPS, (Istituto nazionale fascista della previdenza sociale), con r.d. 27 marzo 1933, n. 264. Giunge così a compimento un processo iniziato, come si è visto, alla fine del Diciannovesimo secolo e rilanciato dopo la guerra con l'istituzione, nel 1919, della Cassa nazionale delle assicurazioni sociali, che

rappresentava ormai una forma obbligatoria (e non più facoltativa) di previdenza. Con 8.000 dipendenti, reclutati anche tenendo conto della vicinanza al partito, capillarmente diffuso nelle province e dotato di un ragguardevole movimento di cassa, è alla fine del regime il «maggiore organismo che opera nell'orbita dello Stato». Come ha mostrato Chiara Giorgi, l'INFPS ebbe senz'altro un ruolo determinante nel finanziamento dello Stato ossia della spesa pubblica italiana tra le due guerre. Non soltanto rese disponibile, in virtù del sistema di capitalizzazione, ingenti risorse per la realizzazione di investimenti infrastrutturali nell'edilizia pubblica, finanziando iniziative dello Stato, delle province o dei comuni, ma assunse anche direttamente il ruolo di «braccio operativo» del governo nel finanziamento di alcune opere di portata strategica (e propagandistica), come la colonizzazione in Libia, ulteriormente accentuando così quella finalizzazione «politica» ben espressa nelle politiche di reclutamento del personale e di nomina dei vertici.

La perdita di funzioni politiche, evidente fin dalla metà degli anni Venti, è compensata con lo sviluppo delle funzioni amministrative del PNF, che è riconosciuto ente di diritto pubblico con legge 9 dicembre 1928, n. 2693. Di più. Esso risulta una sorta di ente capofila di tutta una serie di amministrazioni, di enti, cui può essere riconosciuta, con decreto del capo del governo, «la capacità di acquistare, possedere e amministrare beni, di ricevere lasciti e donazioni, di stare in giudizio e di compiere, in generale, tutti gli atti giuridici necessari per il conseguimento dei propri fini». Tra questi ha un posto emblematico il CONI, Comitato olimpico nazionale italiano, istituzione privata fascistizzata come ente del partito, poi regolato dalla legge 16 febbraio 1942, n. 426.

Accanto all'amministrazione centrale dunque anche il partito, alla fine degli anni Venti, diventa produttore di enti, oltre che infiltrarsi, con la presenza obbligatoria di suoi delegati, nelle opere pie, negli enti ospedalieri e finalmente degli Enti comunali di assistenza, istituiti con l. 3 giugno 1937. L'entificazione così risulta funzionale al processo di intervento e di controllo nella società, oltre che diventare un importante serbatoio occupazionale. Ci si può limitare qui a ricordare alcuni casi emblematici, le cosiddette Opere nazionali.

Anche in questo caso, come si è visto in precedenza, il modello viene da una iniziativa di Alberto Beneduce, che aveva istituito, nel 1919, l'Opera nazionale combattenti, con fini di assistenza per lo sviluppo di iniziative imprenditoriali. L'ente viene fascistizzato con r.d. 18 marzo 1923 e posto (con i decreti 31 dicembre 1923 e 16 settembre 1926) alle dipendenze del capo del governo, burocratizzandosi e concentrandosi soprattutto nell'assunzione diretta di imponenti lavori di bonifica e nei programmi ruralistici della «colonizzazione fascista».

L'OMNI (Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia), istituita con l. 10 dicembre 1925, n. 2277, centralizza un settore in espansione, quello delle nascenti forme di *welfare* in campo sanitario.

L'Opera nazionale dopolavoro (istituita con r.d. 1 maggio 1925, n. 582) è un ente nel quadro del partito, preposto all'organizzazione di nuove forme di socializzazione fascista.

Particolarmente interessante, anche perché emblematica della dialettica interistituzionale presente nel quadro di questa espansione di apparati fascisti, oltre che per la sua rilevante consistenza patrimoniale ed amministrativa, è la parabola dell'Opera nazionale balilla. Nata nei primi anni del fascismo nel quadro della milizia, è istituzionalizzata con l. 3 aprile 1926, n. 2247. Creatura di un gerarca fascista di rilievo, Renato Ricci, è sottoposta all'alta vigilanza non del partito, ma direttamente del capo del governo. L'ente, che riceve all'inizio del 1927 le competenze per l'educazione fisica di tutti gli scolari e gli studenti, oltre che della loro preparazione politica, militare e ginnico-sportiva, proprio per accentuare questa indipendenza dal partito, passa a far parte del ministero della Pubblica Istruzione. Ne provoca una piccola riforma interna, formalizzata nel r.d. 12 settembre 1929, n. 1661, che cambia la denominazione in ministero dell'Educazione nazionale, istituendo contestualmente un sottosegretariato per l'educazione fisica e giovanile affidato allo stesso Ricci. L'ufficio edilizio dell'Opera realizza un'importante ed omogeneo investimento in centinaia di infrastrutture sportive, diffuse nelle province in forme seriali, che avevano il loro archetipo, come si vedrà nel Foro Mussolini a Roma. Dovranno passare otto anni di vivaci frizioni interistituzionali perché con r.d.l. 27 ottobre 1937, n. 1839, il partito, nella persona del segretario Starace, riesca ad annettersi l'ONB, con la creazione della GIL (Gioventù italiana del littorio), che inglobava, sotto la presidenza del segretario del partito, ONB e fasci giovanili di combattimento e soprattutto il cospicuo patrimonio immobiliare e la capillare rete dell'Opera, con le sue migliaia di dipendenti.

È proprio questo il dato che diventa sempre più rilevante nel corso degli anni Trenta. Lo statuto del PNF del 1938 è prima di tutto quello di una imponente macchina burocratica, con uno statuto dei dipendenti. Il bilancio, che arriva ad oltre 420 milioni di lire, di fatto finisce fuori controllo, tanto che, nel gennaio 1940, il partito è oggetto di una importante riforma amministrativa, che abolisce la figura del segretario amministrativo e di fatto avoca il bilancio al ministero delle Finanze.

Pochi mesi prima, con legge 26 luglio 1939, n. 1037, si era compiuto un definitivo rafforzamento della Ragioneria generale, cui viene affidato l'e-

same preventivo di tutti i disegni di legge interessanti la finanza pubblica. È ristrutturata in quattro ispettorati (finanza, bilancio, affari economici e personale). Particolarmente importante quest'ultimo (IGOP), che esercita il controllo dell'intera politica del personale dell'amministrazione centrale. Non riesce invece il pur dichiarato intento di sottoporre gli enti (di cui è ormai impossibile una stima quantitativa attendibile) al controllo della ragioneria generale. È il segno della difficoltà strutturale di un efficace coordinamento di un sistema amministrativo sviluppatosi notevolmente, per effetto, come si è visto, di diverse spinte, di diversi interessi, in risposta alle esigenze sempre più ampie di una società di massa e del sistema autoritario.

Nelle diverse forme che ha assunto nel corso del ventennio tutto questo grande insieme di apparati amministrativi sarà comunque posto alle prese con il grande tema della continuità dello Stato nella discontinuità degli ordinamenti costituzionali al centro della nuova fase storica aperta il 25 luglio 1943, quando il Gran Consiglio del fascismo, in forme coerenti con le riforme costituzionali operate dallo stesso regime, «sfiducerà» Mussolini, chiedendo al re di riprendere la pienezza dei suoi poteri costituzionali.

Forse un segno emblematico di questa vicenda di rottura e di continuità sarà il destino di due realizzazioni emblematiche dell'architettura del regime per gli apparati che erano rimaste incompiute, su due diversi quadranti di espansione della capitale: il Foro Mussolini a nord-ovest, sul Tevere, e l'EUR a sud. Avrebbero dovuto rappresentare due segni architettonici forti della «novità» del regime, per ospitare ed affermare le sedi e i momenti di celebrazione dei nuovi apparati fascisti. A coronamento del primo, concepito inizialmente dall'ONB, e destinato a diventare poi l'«arengo della nazione», avrebbe dovuto essere costruito il grande palazzo del partito (che poi sarà edificato e destinato già nel 1940 a diventare la sede del ministero degli Esteri). I palazzi progettati per l'Esposizione Universale, che avrebbe dovuto celebrare nel 1942 il ventennale della rivoluzione fascista, finiranno con l'ospitare, a partire dai primi anni Cinquanta, anche diversi ministeri ed enti pubblici.

#### **4 Il tornante degli anni Trenta: democrazia e totalitarismo**

Il grande potenziamento degli apparati amministrativi caratterizza le trasformazioni istituzionali degli anni Trenta, in diversi orizzonti costituzionali.

L'avvento del NSDAP al potere, nel gennaio 1933, è caratterizzato da un duplice processo di forzatura insurrezionale o «rivoluzionaria» dal basso e di misure amministrative pseudo-legali intraprese dall'alto. In questo modo

si realizza immediatamente una rapidissima sostituzione di tutto il vertice amministrativo prussiano dapprima e poi degli altri Länder. Il 7 aprile 1933 è pubblicata la «legge per la restaurazione dell'amministrazione professionale» (*Gesetz des Wiederherstellung des Berufsbeamtentum*), che permette una generalizzata, massiccia epurazione dell'amministrazione (anche su base razziale), consegnandola al controllo politico nazista. Il processo di accentramento, immediatamente avviato da due «leggi di coordinamento dei Länder con il Reich» e poi completato con la legge sulla ricostruzione del Reich del 30 gennaio 1934, permette al ministero dell'Interno del Reich di annettere le competenze direttive per l'amministrazione dei Länder e del Reich.

All'ombra del principio della «sincronizzazione» tra partito e Stato (*Gleichschaltung*), che rappresenta la più chiara indicazione costituzionale di uno Stato appunto senza costituzione, in linea di principio non viene realizzata una sistematica riforma amministrativa: in particolare il quadro delle circoscrizioni (amministrative, del partito, militari e delle agenzie speciali) non verrà mai armonizzato. Tuttavia al livello intermedio cruciale i *Gaulaier* del partito cumulano le cariche di *Oberpräsident* in Prussia e di *Minister-präsident* dei Länder, titoli poi trasformati in *Reichstatthalter* dopo la legge di accentramento. Forme di *Personalunion* si sviluppano a cascata fino al livello comunale.

A livello centrale tuttavia la burocrazia tradizionale e quella di partito proseguono una evoluzione parallela. Lo stesso partito evolve rapidamente in forme burocratiche, a partire dall'ipertrofico ufficio centrale operante a Monaco sotto la guida di Rudolf Hess, fino all'adozione, nel 1940-41 di una struttura gerarchica e salariale modellata su quella della funzione pubblica.

Una *Deutsches Beamtengesetz* (DBG) viene emanata il 26 gennaio 1937: si tratta dello statuto generale dell'amministrazione del periodo nazista. In realtà nei quadri ministeriali resta il principio della qualità professionale, sui diritti di nomina e di promozione, strenuamente difeso almeno fino alla guerra, anche se la china appare segnata: nell'aprile 1942 è data la facoltà ad Hitler di licenziare ogni pubblico dipendente. D'altra parte la formula del giuramento recitava: «sarò leale ed obbediente al Führer del Reich e della nazione, Adolf Hitler, osserverò le leggi e adempierò coscienziosamente ai miei doveri ufficiali»: viene certificata insomma una forma di dipendenza personale dal Führer.

Fin dal 1933 gli impiegati sono organizzati in una organizzazione di massa dipendente dal partito (*Reichsbund der deutschen Beamten* RDB), che giungerà presto a raggruppare il 98% della funzione pubblica tedesca.

Al di là della duplice, parallela e intrecciata struttura dell'amministrazione e del partito, altra caratteristica essenziale dello sviluppo degli ap-

parati della Germania nazista nel settore dell'amministrazione è la progressiva, rapida erosione del quadro ministeriale. Sono immediatamente costituite agenzie governative direttamente dipendenti dal Führer, incaricate di sviluppare quelle politiche più direttamente funzionali allo sviluppo del regime. Si tratta di vere e proprie strutture autocefale, come l'Ispezione generale per il sistema stradale, diretta da Todt, il Servizio del Lavoro del Reich e l'Organizzazione del Piano quadriennale, guidata da Goering, il quale si trova a cumulare, come molti altri gerarchi nazisti, una serie impressionante di cariche politiche ed amministrative, a riprova dell'evoluzione caotica del sistema istituzionale nazista al riparo del *Führerprinzip*. Hitler peraltro non poteva assicurare un ruolo di guida amministrativa coerente e forte, per cui la gestione di una serie di apparati sempre più ipertrofici risulta frammentaria e priva di coordinamento. D'altra parte una conflittualità – più apparente che reale – tra gli *Untertüer* risulta un elemento imprescindibile per l'esercizio del potere assoluto da parte di Hitler, il quale peraltro, in una sorta di continua contraddizione, finisce col non potere esercitare un totale controllo, limitandosi ad adeguarsi di volta in volta alle scelte di una parte.

In complesso il numero dei pubblici dipendenti dal 1933 al 1942 raddoppia, ma in proporzione il numero dei funzionari di grado più elevato segna un incremento molto minore: secondo i dati di Jane Caplan si realizza, in un situazione che non si discosta molto da quella dell'Italia fascista, una sorta di «fuga» dallo stato, delle *élites* sociali e culturali, maggiormente attratte dal settore privato.

Si completerebbe così un processo di erosione del prestigio sociale e del carattere omogeneo del *Beamtenum*, cioè dello strato superiore della funzione pubblica, che peraltro affonda le sue radici nel periodo iniziale del Ventesimo secolo e progressivamente si accelera.

Il dibattito sulla crisi e la trasformazione dello Stato investe anche le democrazie e in particolare verte proprio sul ruolo degli apparati, di fronte al processo di ristrutturazione economica e sociale reso necessario prima dal dopoguerra e poi dalla crisi. Una vivace pubblicistica in Francia negli anni Trenta rilancia il tema del «potere amministrativo». Il retaggio napoleonico è ripreso in tutta la sua evidenza: il potere politico e quello amministrativo, argomenta il consigliere di Stato Chardon, rappresentano l'uno le opinioni mutevoli della nazione, e i gruppi in cui essa si divide, l'altro invece i suoi interessi permanenti. Ne è reclamata, di fronte ad istituzioni parlamentari in crisi, una maggiore visibilità e tutela, con il riordinamento dell'alta funzione pubblica sul modello del *civil service* britannico.

D'altra parte un importante libro di sintesi, *The British Civil Service*, di Herman Finer, pubblicato proprio nel 1937, certificava: «L'Inghilterra ha, tutto sommato, la migliore amministrazione pubblica del mondo».

Gruppi di intellettuali, universitari, politici ed alti funzionari elaborano così in successione «piani» di riforma dello Stato a dominante tecnocratica, mentre il sistema politico della Terza Repubblica rivendica la continuità dell'assetto parlamentarista. Le proposte di riforma riemergono al momento della sconfitta del 1940 e durante gli anni confusi del regime di Vichy: rafforzamento dei poteri e del ruolo del capo del governo, rafforzamento dell'apparato burocratico con la riforma dei ministeri, rilanciando il ruolo regolativo dei grandi corpi amministrativi, con concessioni tecnocratico-corporatistiche. Nel 1941 viene pubblicato il primo statuto generale della funzione pubblica. Sono qui le premesse per l'incisiva politica di riforme amministrative condotta, dopo la Liberazione, dal governo provvisorio del generale de Gaulle.

Vengono dagli Stati Uniti i modelli di un nuovo e più incisivo sviluppo degli apparati amministrativi. Gli anni Trenta vedono rafforzarsi, con il *New Deal* l'idea che un *positive state* possa governare, con una politica di interventi, la grave crisi economica sfuggita al controllo del mercato. Si rafforzano i *departements*, specialmente gli Interni e l'Agricoltura e vengono istituite nuove *emergency o executive o unaffiliated agencies* che non seguono il modello delle agenzie indipendenti, ma sono strettamente legate al presidente e alla sua politica economica di *recovery*. La maggiore creazione del periodo del *New Deal*, la Tennessee Valley Authority, costituita nel 1933 per promuovere la conservazione e lo sviluppo economico della regione è invece una società pubblica, di completa proprietà degli Stati Uniti.

Tuttavia, proprio per fare fronte a problemi di regolazione, vedono la luce altre agenzie indipendenti, come la Security and Exchange Commission (SEC), istituita nel 1934 per il controllo del mercato azionario a tutela dei risparmiatori e la National Labour Relations Board, per l'applicazione delle leggi sulle relazioni industriali e il diritto di organizzarsi in sindacati.

Dopo una serie di sentenze che tentavano di smantellare la legislazione interventista rooseveltiana, una dura reazione del presidente, con minaccia di riforma della Corte Suprema, comporta una inversione di rotta, passata alla storia come «switch in time that saved nine». Alla fine degli anni Trenta essa infatti inverte la precedente giurisprudenza, capovolgendo la lettura di alcuni principi costituzionali generali come quello del *due process* dell'*interstate commerce*, o la non delegabilità del potere legislativo. La svolta è segnata dall'accettazione della legislazione sul salario minimo garantito (1937) proposta dalla competente agenzia.

Negli anni Quaranta si ripropongono nuove critiche alla *lawless discretion* di apparati troppo disinvoltamente interventisti. L'urgenza di risanare l'economia prima e poi la guerra, avevano giustificato procedure, che vengono disciplinate da due leggi fondamentali del 1946, l'*Administrative Procedure Act* e il *Federal Torts Claims Act*: queste pongono le premesse per una serie di contrappesi su una strada di espansione degli apparati che comunque è destinata a svilupparsi per tutta la parte centrale del XX secolo, fino al *big government* degli anni Sessanta.

Data dalla seconda metà degli anni Trenta anche il grande sviluppo dello *staff* presidenziale. Il rapporto della commissione Brownlow, istituita nel 1936 da Roosevelt, concludeva: «the President needs help». Nel 1939 viene così varata dal Congresso la riorganizzazione dell'Executive Office, tra l'altro ponendo alle sue dipendenze l'Office of management and Budget, creato nel 1921 nell'ambito del Tesoro. Tra i suoi compiti la preparazione e l'esecuzione del bilancio federale, in collegamento con il Congresso, con competenze, sotto questo profilo anche nei confronti della gestione del *civil service*.

Inizia così un progressivo sviluppo dell'amministrazione presidenziale, ulteriormente accresciuto, nel dopoguerra, con il Council of Economic Advisers, istituito nel 1946 e con il National Security Council, che di fatto realizza il coordinamento delle politiche di sicurezza e di difesa, valendosi anche delle agenzie federali competenti, tra cui la CIA: sono alcuni degli strumenti di quella che sarà definita la «presidenza imperiale».

■ Lettura **Velleità di rinnovamento e continuità della burocrazia**

Alceste Silvi Antonini in *Rivoluzione e burocrazia* (Nuova Europa, 1934) e Luisa Adorno in *L'ultima provincia* (Sellerio, 1983) offrono due opposte suggestioni sulla burocrazia italiana degli anni del fascismo.

Nel primo caso Silvi Antonini si fa interprete di quell'istanza di trasformazione integrale della burocrazia perseguita, soprattutto sotto il profilo antropologico, dal regime. Il suo programma «rivoluzionario» invoca l'adeguamento dell'impiegato all'ideale dell'uomo nuovo fascista, al modello dello squadrista in camicia nera, in nome del quale egli critica con forza il tradizionale mondo impiegatizio, in tutte le sue abitudini.

Nel romanzo di Luisa Adorno – come si ritrova anche in *Quer pasticciaccio brutto de via Merulana* di Carlo Emilio Gadda o in *Cristo si è fermato ad Eboli* di Carlo Levi – viene ritratta una Italia burocratica minore, molto distante dalle rappresentazioni prestigiose e altisonanti fasciste, ben incarnata da personaggi di basso tenore, chiusi nella propria quotidianità, fedeli ai propri valori privati e familiari, dai tratti spesso grotteschi e ridicoli. Il prefetto e la prefetessa di Adorno vivono in un mondo dove la funzione pubblica, il ruolo di rappresentanza dello Stato vengono subordinati ai propri interessi personali.

L'ULTIMA PROVINCIA

Da Bosco Canniti alla prefettura di S ci corrono circa due chilometri. Due chilometri di strada nazionale fra vigne nane, muretti sgretolati dalla forza dei fichidindia e giardini di aranci scrupolosamente recintati. Il Prefetto Adorno, allora viceprefetto, nonostante la ripugnanza al camminare che gli viene da un corpo grassoccio su gambe fragili e piedi troppo piccoli, dogliosi, la percorreva due volte al giorno. Sudava, si affannava, ma non rimpiangeva di aver chiesto ed ottenuto il trasferimento da Torino: in qualunque parte della Sicilia si sentisse si sentiva a casa.

Erano i mesi che precedettero immediatamente lo sbarco: le cicale gridavano sfrenate sulla guerra che precipitava.

Quando le prime jeeps apparvero a Bosco Canniti, il viceprefetto stette due giorni in casa. Al terzo si avventurò di nuovo verso la prefettura, tenendosi strettamente al ciglio della strada, con l'andatura breve ed incerta, fra le folate degli autocarri in fuga. A S trovò che gli alleati avevano arrestato il Prefetto. Per lui, invece, c'era pronto un invito di presentarsi al comando.

Pur sapendo che il proprio fascismo era consistito nel portare diligentemente il distintivo all'occhiello, e che questo non gli aveva impedito di esercitare, con gli intimi, lo *jus murmurandi*, si sentì immediatamente maturo per il campo di concentramento. Prima di avviarsi scrisse un biglietto, «...a iddi» dice oggi indi-

cando con un cenno del capo la moglie e la domestica, fuse in quel momento in un unico sentimento di addio alla famiglia.

A mezzogiorno era a casa, con la macchina a disposizione, nominato Prefetto. A mezzogiorno e mezzo arrivò l'usciera col biglietto: la nuova, fiammante realtà non impedì alla moglie di piangere sulla separazione non avvenuta e di considerare per sempre la nomina del marito come fatto essenzialmente tragico.

Essere nato a Prefetto in quello spazio di tempo incredibilmente breve in cui, non valendo più le raccomandazioni fasciste, non esistevano ancora quelle del nuovo governo, ha influito su tutta la carriera di Vincenzo Adorno. La sua origine apolitica, lungi dal dargli credito, ha suscitato la diffidenza di ogni nuovo ministro. Sue furono le sedi più distrutte, le più disagiate, quelle in cui gli strascichi della guerra crepitavano di notte fra i magazzini del porto. In nessuna resisté più di qualche mese. Memore dell'antico obbedire, il Prefetto Adorno partiva ogni volta per la nuova sede in silenzio, deciso a chiedere il trasferimento. Solo quando un ministro di sinistra lo invitò a raggiungere immediatamente una sede del Nord, dove la lotta di classe fioriva in omicidi a catena, obiettò fermamente che lui per Z, di venerdì, non sarebbe partito. Partì di sabato, ma quella fu la sua scelta politica. Tale la considerò il ministro convincendosi per sempre che di lui bisognava diffidare, tale la considerò egli stesso identificando, nel tempo, il proprio ardire con la personale crescente avversione alla «mala pianta». Nel concetto di «mala pianta» faceva rientrare, anche allora, tutti quei partiti, dal comunista al partito d'azione, che facevano leva sul «sociale». L'avversione per questi cresceva in lui al pensiero di un pezzetto di terra sull'Etna, comprato pochi giorni prima del crollo della moneta, unica speculazione della sua vita, ed amato con l'intensità dei beni non ancora goduti. Un pezzetto di terra nera e fine come rena, accidentato da massi di lava, con balze, poggi, strapiombi improvvisi; nemmeno due ettari in tutto, di vigna e di agrumi, latifondo per la sua tenerezza. («È mia dal gelso al carrubo» dice anche oggi con un gesto ampio d'amore).

Ritirarsi a Belverde nella casetta, di una rusticità autentica, coerentemente sprovvista delle più elementari comodità, che correda il podere era la meta della sua carriera. Se fosse stato per lui si sarebbe «messo a riposo» subito, ma c'era il figlio: un figlio intellettuale, annodato e inquieto, inetto a risolvere praticamente la propria vita, appena laureato e ancora da sistemare. («E dopo che iddu lettere volle studiare!»). È così che la necessità di continuare la carriera, l'urgenza di difendere Belverde dal «sociale», e quella immediata di avere meno grane possibili, spinsero Vincenzo Adorno, dopo la prima «bella affermazione» dello scudo crociato, a realizzarsi come Prefetto democristiano.

Gli fu assegnata in quei giorni una provincia centromeridionale vasta e povera, in cui non fumavano ciminiere, ma solo camini di case petrose sparse su monti rotondi, rasi, tiepidi al sole come schiene di bestie. Il capoluogo era una città antica, in collina, grigia di chiese e di vecchi palazzi, cui la miseria e una maggioranza di destra imprimevano un lento respiro.

«Finalmente una buona provincia» si rallegrò l'Adorno accingendosi a farne il suo capolavoro. La prima abitudine presa nella nuova sede fu di andare regolarmente alla messa. Ogni domenica, alle undici in punto, scendeva di macchina davanti al Duomo, entrava dalla porta di mezzo e attraversava, col passetto trepido confortato dall'appoggio di un bastone, la navata centrale puntando dritto sull'altare maggiore come chi va a sposarsi. Deviava solo in un punto per scansare, con rispetto, una pietra tombale, su cui un uomo incappucciato scolpito nel marmo presentava dislivelli da evitare ai suoi piedi dogliosi. Seduto nella prima panca, le mani sul bastone, il volto teso verso l'alto fino al freno della collottola grassoccia, il Prefetto presenziava gravemente la messa. Nella stessa posizione, con un'espressione non meno grave, era facile incontrarlo nei pomeriggi di festa alle recite di beneficenza o alle premiazioni dei Gesuiti. Le dorotee cominciarono a chiedersi se era il caso di invitarlo alla mostra dei loro lavori e le monache che detenevano il segreto di una cura d'erbe per il fegato ne adocchiavano, lusingate, il colorito terreo. Generoso della propria presenza corporea, il Prefetto Adorno opponeva invece un fermo rifiuto se nell'impegno richiesto intuiva un carattere di mondanità. La sua incapacità a sciogliersi in una conversazione che non fosse strettamente ufficiale (o retta da brevi parole consunte dal dialetto e inframmezzate da lunghi silenzi, come faceva in famiglia) si saldava in quei rifiuti alla convinzione che l'austerità dei propri funzionari non dispiacesse al governo. Disse no ai circoli, no alle canaste e rimise gli scanni severi che spettavano ai sindaci nel salone che altri prefetti tenevano sgombro per il ballo. Il 2 giugno, in quello stesso salone, celebrò ufficialmente, con un breve austero discorso, la giovane Repubblica chiamandola più volte monarchia.

«Il nostro caro Prefetto» già si diceva di lui quando io lo conobbi. Questa consapevolezza e la locale assenza di mala pianta gli permettevano ora di ritrovare, davanti al piatto serale di «verduredda», il gusto per la propria essenzialità di vita. Dolce suonava sul suo vestito da casa nel grande alloggio silenzioso il «quant'èramo a Bosco Canniti...» del familiare aedo. Dolce sulla tranquillità presente Bosco Canniti dove le blatte volavano, gli indiani volevano Concetta e i prefetti venivano arrestati.

## II

Dalle prime sedi di consigliere a quelle di Prefetto; dalle modeste case in affitto ai vasti alloggi di Stato, dal fascismo alle angosciose scelte politiche, la vita della Prefetessa aveva teso, in una continuità ideale, verso un unico scopo: la ricerca e la conservazione della salute. Una salute il cui godimento non era previsto e la cui conservazione, richiedendo non meno pratiche e rinunce della ricerca, assorbiva ogni sua facoltà di pensiero.

Lenta, pacifica, di preferenza seduta, per lei il nutrimento è il bene, le correnti d'aria il male. Tutto il resto: religione, politica, arte, amicizia, amore sono

«sfacennamento» e li liquida, muta, con una alzata di sopracciglia e un colpo di mento nel vuoto. Una finestra da chiudere o un familiare da forzare al cibo suscitano invece in lei un'energia ed un'aggressività insospettate: balza in piedi, si lancia e «Aria c'è! Chiudite!» grida, accompagnando il passaggio dall'inerzia all'azione con un miracolato uso della parola.

La sua stessa capacità di commozione deriva dalla maggiore o minore facoltà di nuocere alla salute che ella attribuisce agli avvenimenti: Bosco Canniti dove niente successe ma tutto avrebbe potuto succedere è, in questo senso, motivo sempre rinnovato di pianto. Le altre sedi, di cui conserva solo un ricordo di tempo, «Nebbia c'era», «Pioveva sempre» dice distinguendo Milano da Torino, tanto più la commuovono quanto più il clima era «brutto».

Anche il suo affetto straordinario per la domestica ha origini salutistiche. Una grave infezione per un'iniezione di calcio suppurata, una «curetta...» di quelle che essa ama e amerebbe fare ogni primavera ai parenti più stretti, la costringeva a letto da tempo, in pericolo di vita, quando Concetta entrò in casa. Altre donne si erano avvicinate in quei giorni al suo capezzale, ma tutte erano rimaste inchiodate dal grido «Vento mi fate!» con cui la malata investiva chiunque si muovesse nella stanza.

#### RIVOLUZIONE E BUROCRAZIA

Ecco dunque le nostre tavole. Fuori di esse non vediamo salvezza

- formare le coscienze prima di riformare le leggi;
- uccidere il burocrate e risuscitare l'uomo;
- impedirne la fossilizzazione per conservarne la freschezza;
- accogliere i giovani e mantenerli tali;
- dar loro un carattere virile e conservarli in efficienza, impedire che si rammoliscano a trent'anni e che diventino pecore.

Ed il problema sarà risolto integralmente. Perché non avremo più allora dei «burocrati» che riformano la burocrazia, ma degli «uomini» che combattono la burocrazia. Uomini forti, dinamici, audaci, ai quali, non mancando la competenza, sarà tutto possibile. Le leggi e i regolamenti potranno essere cambiati o predisposti con riferimento alla realtà della vita, nel quadro dei nuovi valori individuali e nazionali. Si potrà forse allora, se sarà necessario, parlare di accentramento o di decentramento, nelle istituzioni e nelle competenze, di aggiornamento dei servizi, di organici, di stipendi, ecc. Ma prima, alla base, stanno gli uomini da redimere, attraverso il sacrificio e la violenza della Rivoluzione.

*Burocrati non si nasce,  
burocrati si diventa*

Ad eccezione di pochissimi, gli uomini sono tutti, entrando nelle pubbliche amministrazioni, forti e svelti, pieni di fede e di speranza, vivi e vitali.

Se essi, nella quasi totale maggioranza, vengono in breve tempo esautorati, è evidente che non debbono vedersi come imputati, bensì come vittime. È il loro tenore di vita, di pensiero, di organizzazione che li rende tali. È il sistema generale nel quale sono avvolti la causa prima e originaria della loro degenerazione. Esso preesiste ai singoli, ne informa la mente e perfino l'espressione fisica.

Cambiate questo sistema e gli uomini cambieranno. Riformate il loro tenore di vita e di lavoro, secondo l'idea fascista della giovinezza e della forza, del libro e del moschetto ed il burocrate sparirà. Rimarrà il milite.

Ma per giungere a questo *occorre che il funzionario o l'impiegato o l'addetto siano considerati, più che strumenti di lavoro, strumenti di potenza.*

Essi non debbono essere sfruttati in tutto il loro rendimento sin dal primo giorno di servizio. Non debbono essere considerati soltanto in funzione del loro grado e rendimento attuale, ma anche e più in vista del loro rendimento a venire. Il funzionario, in quanto riveste una « funzione » che supera l'interesse individuale, è un uomo che si distingue dagli altri. Egli è l'emanazione dello Stato: lo personifica e lo realizza, traducendone visibilmente la forza e la sovranità. La sua umanità quindi non soltanto deve restare integra per essere pari a tanto onere, ma deve essere *potenziata*, resa più profonda, più intelligente.

Non vi sembrerebbe assurdo e bestiale considerare i soldati come strumento di guerra e pertanto inviarli in massa contro il nemico, senza averli prima, in tempo di pace, educati e temprati nello spirito e nelle membra?

Per il funzionario la guerra è la fatica quotidiana alla quale egli deve spesso sacrificare anzitempo giovinezza ed intelligenza. C'è nessuno, oggi, tra gli stessi colpiti, che si preoccupi veramente e con efficacia del proprio avvenire morale e fisico? Gran conto si suol fare soltanto dell'avvenire economico e della famigerata pensione, senza pensare che la vita è bella e santa e che non c'è stipendio o pensione che valga a compensarne l'oscuramento.

Molti, lo so, a questo sacrificio sfuggono: sono le teste più calde alle quali l'istinto della giovinezza e l'esuberanza delle energie non consentono la completa dedizione alla monotonia del tavolo né la rinuncia alle gioie della vita solare. Ma costoro non sono davvero considerati come funzionari modello. Sono invece posti all'indice dall'autorevole giudizio dei vecchi pedanti, e non è raro il caso che questi giovani riluttanti al giogo, per quanto intelligentissimi, siano portati dalla inesperienza ad eccedere nella loro reazione alla musoneria giallastra di corridoio e finiscano per cadere in fallo.

Ora a questo non si deve giungere.

#### *Umanità e potenza*

*Umanità vuole e necessità di potenza comanda che il funzionario sia posto in grado di adempiere nello stesso tempo, integralmente, alle proprie funzioni di lavoro ed alle proprie necessità di vita. E per vita deve intendersi quella che si svolge dagli a-*

stri agli abissi, dal cosmo all'atomo, dalla filosofia alla meccanica. Deve finalmente cessare la incompatibilità tra l'uomo di ufficio e l'uomo di sport, tra l'uomo del tavolino e lo squadrista dell'azione, tra il devotissimo subordinato e il giovane ardente di fede e di entusiasmo.

Non dico, badate, non dico che il funzionario modello debba nello stesso tempo essere laureato in legge, poliglotta, pilota aviatore e centro avanti di una squadra di calcio... ma certo, certo, tra le pieghe della mia materia grigia si potrebbe trovare qualcosa di simile in funzione di tendenza-limite, aspirazione. Più certo è ancora che nell'anno ventesimo coloro i quali saranno sorpresi in giro con la faccia inequivocabile ed incomparabile del *travet* saranno immediatamente fucilati alla schiena.

Evitiamo sì copiosa strage. Quest'uomo che oggi procede a passo da funerale sia messo in grado di correre a passo di bersagliere. Togliamolo dalle quattro pareti dell'ufficio che egli, dopo aver nei primi anni considerato come prigioniero, ha finito poi, staccatosi dalla vita, per considerare limite estremo della sua conoscenza fisica e spirituale.

[...]

#### *Giovinezza*

Ritornare alle fonti della vita, dunque. Studiare le deviazioni che la civiltà moderna, attraverso l'organizzazione degli stati burocratici, ha imposto a troppa parte dell'umanità, e correggerle. Nell'impossibilità di evitare il veleno, cerchiamo un controveleno, un principio, una idea sistematica che valga a mantenere le Forze Civili, dopo che le avremo rese efficienti, in costante posizione di progresso e di avanguardia.

Dove cercheremo noi questo principio, questa idea-forza?

Non certo sotto la polvere d'un trattato di filosofia esotica e astratta; non attraverso l'arida elucubrazione mentale di ideuzze diverse concentrate e distillate: ma al sole della nostra primavera italica sbocciata col Futurismo, con l'Intervento, con la Guerra, innalzata ad illuminare il mondo con la Rivoluzione. Chi è che agita queste forze, le solleva e le sospinge sulle vie del mondo?

Giovinezza. Dea che non tradisce e non abbandona, come hanno tentato d'insegnarci. Fiamma sempre accesa nel cuore dei forti e degli audaci. Istinto della stirpe nata nel sole, ad ogni aurora risorgente.

Bella forza, dirà qualcuno. Non c'era bisogno di tante parole per arrivar sin qui. Se non è che questo si è già provveduto e il problema è bello e risolto: i giovani stanno entrando a falangi nelle file burocratiche. Gli anziani lentamente si ritirano...

Ma per giovane noi non intendiamo soltanto il ventenne o il trentenne. Per giovane s'intende, prescindendo dall'atto di nascita, l'uomo dallo spirito vigile ed a-lacre, fisicamente sano, attivo e dinamico. Non è necessario, per ringiovanirla, dare la pubblica amministrazione in mano ai ventenni, ma è invece necessario, abbiamo già affermato, che gli uomini che ne fanno parte e soprattutto quelli che essa verrà assumendo, siano e rimangano giovani. Soprattutto rimangano giovani.

Non si tratta di far miracoli, ma solo di *combattere strenuamente quelle manifestazioni fisiche e morali della vita burocratica le quali sono contrarie allo spirito della giovinezza e che, imposte, conducono senza possibilità di scampo alla vecchiaia.*

Per la chiarezza e le necessità dell'esposizione le enumeriamo tassativamente:

Sedentarietà.

Monotonia.

Sinecura.

Irresponsabilità.

Rigidità.

Abbiamo definito la burocrazia come bacillo pestifero. Potremmo ugualmente definirla idra dalle cinque teste. Sono quelle che noi ad una ad una ci proponiamo di tagliare o meglio, se sarà necessario per impedire che rinascano, di soffocare. Dopo di che sarà ancora necessario purificare l'atmosfera dalle esalazioni malsane del mostro.

[...]

#### *Influenza dell'ambiente fisico*

Il problema della sede non è senza importanza. Essa determina senz'altro quella speciale atmosfera che, riflettendosi nello spirito degli agenti in essa e nelle loro azioni, finisce per dar loro un tono ed uno stile analogo.

È difficile concepire funzioni lente e funzionari mummie in un edificio dalle linee severe ed eleganti insieme, spazioso, illuminato, dotato di veloci ascensori, posta pneumatica, palestre, telefoni; così come è difficile concepire e, in concreto, rinvenire funzioni rapide e funzionari dinamicamente intelligenti in un edificio ormai vecchio, dalle linee forse classiche ma pesanti, dai lunghi corridoi senz'aria e senza luce, con mobili tarlati, tende polverose, pavimenti sconnessi, ascensori lumaca, telefoni all'uno per mille.

Ancora troppi edifici pubblici sono in queste condizioni.

[...] Al centro, del resto, abbiamo ancora delle situazioni pressoché simili. È vero che giorno per giorno ci si rinnova e si costruisce, ma ci sono edifici, vitalissimi, per i quali non si parla di rinnovazione e tanto meno di costruzione *ex novo*. Potrei farvi da guida nel labirinto di un certo ministero non secondo, per importanza, a nessuno. Potrei mostrarvi corridoi per centinaia e centinaia di metri privi della luce del giorno, polverosi, ingombri di armadi e di tavoli sgangherati, con pavimenti risalenti all'età del mattone rosso.