

La storia del ministero dell'Interno

La storia del ministero dell'Interno si caratterizza inizialmente per una sua preminenza sulla Presidenza del Consiglio. Fino al 1961 la sede della Presidenza del Consiglio era infatti presso il ministero dell'Interno, a palazzo Braschi, e la carta intestata utilizzata era quella del ministero dell'Interno. Nell'arco di circa 150 anni le vicende del ministero dell'Interno hanno rappresentato un caso esemplare dell'evoluzione dell'intero sistema amministrativo, passato da funzioni d'ordine a compiti di regolazione dell'attività economica e di trasferimento di ingenti risorse finanziarie, e da un modello fortemente accentrato ad una progressiva accentuazione dei poteri delle amministrazioni locali. Insieme alle Finanze, il ministero dell'Interno è stato uno dei due pilastri sui quali si è costruita la "nazionalizzazione" dello Stato italiano, giunto tardivamente rispetto alla stragrande maggioranza degli altri paesi europei ed in modo affrettato all'unificazione nazionale.

Era quasi inevitabile perciò che le classi dirigenti risorgimentali - messe di fronte al problema di garantire la sopravvivenza del giovane Stato - decidessero di estendere a tutta la penisola il modello amministrativo, fortemente accentrato, vigente nel regno di Sardegna. Di tale forma di organizzazione pubblica il ministero dell'Interno fu certamente il garante ed il custode più vigile. Le funzioni del ministero e le attribuzioni del suo funzionario di vertice in periferia, il prefetto, furono la conseguenza della scelta della Destra storica di mettere da parte le ipotesi (e le istanze) decentratrici, presenti anche al suo interno, per imboccare con i "decreti di ottobre", voluti da Ricasoli nel 1861, la strada di un marcato accentramento. Nel contempo il rafforzamento del nuovo Stato esigeva la cooptazione delle élites politiche locali, che venne rapidamente acquisita attraverso una progressiva presenza dei gruppi dirigenti degli Stati annessi nelle compagini di governo. Nei primi decenni unitari toccò ai funzionari dell'amministrazione dell'Interno il compito di assicurare la presenza dello Stato anche negli angoli più remoti del paese. Ciò avvenne in modi e con sfumature assai diverse da luogo a luogo e da momento a momento. Ma con due chiare polarità: da un lato l'apparato periferico del ministero - nel quale si concentrava la quasi totalità degli uffici statali - servì ad assicurare ai governi il ferreo controllo delle realtà locali, dall'altro i prefetti furono in grado di garantire un circuito tra le istanze locali ed il governo centrale.

Nel 1870 il ministro Lanza ritenne che si potesse raccogliere il frutto dell'esperienza e che si potessero restringere la spesa e il numero degli impiegati, restando nei limiti rigorosi delle esigenze amministrative, ma la sua riorganizzazione ebbe breve durata e già nel 1874 e poi nel 1877, ossia durante l'ultimo governo della Destra e il primo della Sinistra, si ebbero altri decreti di riorganizzazione complessiva del ministero. In quegli anni prevalsero nel ministero le funzioni di polizia, distinte in polizia giuridica (pubblica sicurezza e carceri) e polizia sociale (uffici di sanità pubblica).

Tra la fine degli anni ottanta e la prima guerra mondiale il ministero dell'Interno vide crescere la propria centralità nel sistema amministrativo italiano in modo progressivo. In primo luogo le riforme volute da Francesco Crispi - mosse da un intento centralizzatore e tese al rafforzamento del presidente del Consiglio - ottennero, nell'immediato, il risultato di irrobustire le competenze tanto degli uffici centrali quanto delle prefetture. Il ridisegno della legislazione amministrativa interna attuato tra il 1888 ed il 1890 non produsse trasformazioni evidenti nelle strutture, ma ne accrebbe le capacità di intervento, facendone

il perno essenziale del sistema amministrativo. Negli anni successivi il ministro Antonio Di Rudinì realizzò un decentramento delle funzioni, affidando ai prefetti diverse attribuzioni fino ad allora di competenza del ministero.

Dopo la crisi di fine secolo e la svolta liberale, Giolitti fece del ministero lo strumento chiave della sua azione politica ed amministrativa. Il controllo sugli enti locali - come è testimoniato dai dati sugli scioglimenti e sui commissariamenti - si mantenne molto vigile e severo. Parimenti incisiva fu l'attività di tutela dell'ordine pubblico e grande impulso fu dato all'azione di vigilanza nei confronti delle opere pie. Altrettanto significativo fu lo sforzo di "tecnicizzazione" dei servizi di sanità pubblica: il codice sanitario fu uno degli aspetti più rilevanti. In più sugli apparati periferici ricadde l'incombente di esercitare un difficilissimo compito di mediazione tra istituzioni e società civile. L'intervento dei prefetti nei conflitti di lavoro ne fu l'aspetto più noto: nei confronti dei prefetti Giolitti alternava l'indicazione alla prudenza ad ammonimenti ad agire con la massima decisione e durezza.

Non meno importanti furono la capacità delle prefetture di occuparsi delle condizioni dei lavoratori (collaborando con l'ufficio governativo del lavoro) o l'attività istruttoria sulle richieste degli enti locali di municipalizzare alcuni servizi

essenziali (tramvie, illuminazione, asili infantili). Nel complesso non si ebbe una svolta immediatamente visibile, poiché non vi furono modifiche normative e organizzative repentine e profonde, ma un progressivo accrescersi di compiti rispetto ai quali l'amministrazione mostrò una grande capacità di risposta.

Dopo lo scoppio del conflitto mondiale nella complessa fase che precedette l'entrata in guerra dell'Italia, ai tradizionali compiti di ordine pubblico e di controllo sugli enti locali si aggiunsero attività non meno rilevanti quali la collaborazione alla mobilitazione militare; l'assistenza agli orfani, alle vedove ed ai reduci; il mantenimento della disciplina interna; la necessità di garantire il vettovagliamento; la gestione dei problemi sanitari. Nell'insieme l'amministrazione diede prova di saper reggere bene l'impatto dell'emergenza bellica. L'ascesa al potere del fascismo determinò, nell'immediato, una sola novità significativa: il passaggio - nell'ambito dell'esercizio dei poteri delegati in base alla legge 1601 del 1922 - della Direzione generale delle carceri e dei riformatori al ministero di Grazia Giustizia e Culti. Nel lungo periodo, al contrario, gli effetti della riforma operata dal ministro delle Finanze, Alberto De Stefani, furono assai profondi. Benché rimanesse il ministero politicamente più importante (tanto che Mussolini lo riservò a sé, tranne il breve periodo, successivo al delitto Matteotti, nel quale preferì affidarlo a Luigi Federzoni) l'Interno andò perdendo progressivamente il ruolo guida dell'apparato amministrativo statale.

Nove anni dopo il passaggio delle direzioni generali delle carceri al ministero di Grazia e Giustizia avvenne un movimento inverso: la Direzione generale del Fondo per il culto e del fondo di beneficenza e religione della città di Roma, nonché la Direzione generale degli affari di culto entrarono a far parte del ministero dell'Interno.

La "dialettica" tra istituzioni e regime si manifestò ripetutamente, giungendo anche a contrapposizioni aperte. Al riguardo Mussolini tentò di evitare che i maggiorenti periferici del partito fascista prendessero il sopravvento sulle istituzioni dello Stato.

La circolare del 1927 con la quale si riaffermava la supremazia dei prefetti su tutte le altre autorità provinciali - pur confermando l'esistenza di dissidi - segnalava la volontà del capo del governo di non menomare l'autorità della burocrazia statale che si stava dimostrando capace di garantire il mantenimento dell'ordine.

Il periodo del secondo dopoguerra può essere diviso, per quanto riguarda il ministero dell'Interno, in due fasi diverse: lo spartiacque è costituito dall'evoluzione della legislazione istitutiva delle regioni, nel corso degli anni Settanta. Nel periodo che va dalla caduta del fascismo al processo di regionalizzazione delle attività amministrative dello Stato nel 1977 il ministero dell'Interno ha perso alcune competenze di rilievo: quelle sanitarie e quelle archivistiche. Il fenomeno ha la sua radice nel processo di "segmentazione" del sistema amministrativo statale. La nascita di apparati centrali di settore - determinata a volte da esigenze di specializzazione, altre volte frutto di pressione di gruppi di interesse - è stato il tratto caratterizzante le vicende dell'amministrazione nel periodo repubblicano.

Nel contempo il ministero ha visto rafforzato il suo ruolo nel settore della protezione sociale. Insieme al ministero del Lavoro, l'Interno ha assunto il ruolo chiave delle politiche di Welfare, contribuendo sia ad assicurare sostegno alle categorie socialmente deboli, sia a garantire gli interventi di urgenza in caso di calamità. La direzione di assistenza pubblica e, successivamente, quella dei servizi civili (che ne ha ereditato le competenze rimaste allo Stato dopo il DPR 616 del 1977) sono state - insieme all'Amministrazione aiuti internazionali - i pilastri dell'attività "sociale" del ministero.

Tuttavia il settore più importante perso dal ministero è stato quello della sanità. Già nel 1945 l'esecutivo aveva ipotizzato di costituire un alto commissariato presso la presidenza del consiglio per accorpate tutte le competenze in materia sanitaria, ma la decisione venne assunta solo tredici anni più tardi - dopo una nutrita serie di proposte e lunghe discussioni parlamentari - con l'istituzione del ministero della Sanità. Due decenni più tardi l'importante competenza del ministero dell'Interno sugli archivi di Stato venne assorbita dal nascente ministero dei Beni culturali ed ambientali. In epoca più recente il processo di "segmentazione" è proseguito con l'istituzione dell'alto commissario (poi ministro senza portafoglio) per la Protezione civile, connesso al generale orientamento degli anni ottanta alla proliferazione degli uffici dipendenti dalla presidenza del consiglio.

Il trasferimento di funzioni statali alle regioni, avvenuto con DPR. n. 676/1976, ha comportato il ridimensionamento del numero delle direzioni generali, passate da sette a cinque. Avviato il processo di regionalizzazione l'amministrazione dell'Interno ha trovato nella legge 121 del 1981 di riforma della Polizia un elemento al quale "agganciare" le proprie

ipotesi di riforma, determinando - con la trasformazione della Direzione generale della pubblica sicurezza in Dipartimento - una sorta di "asimmetria" organizzativa che successivi aggiustamenti hanno tentato di sanare.

Il complessivo e attuale processo di ridisegno del sistema amministrativo prevede, coerentemente con il conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali, alcune deleghe al Governo per il riordinamento degli apparati statali ed un riassetto della struttura organizzativa del ministero e delle prefetture fondato sui principi dell'accorpamento di funzioni omogenee, di snellezza ed elasticità degli apparati. Emerge il ruolo di amministrazione "generale", referente tra centro e periferia, tutela di funzioni fondamentali e della sicurezza dei cittadini, punto di raccordo tra Stato e comunità locali, garanzia di conoscenza dei fenomeni locali. Una funzione generale di governo tanto più utile e necessaria quanto più l'ordinamento va assumendo forme decentrate o di tipo federale.