

VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°3

“ Pour une science politique de l'administration ”

**Sous la direction de
Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eyméri**

Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie ?

Jean-Yves Dormagen
CACSP-Université Paris I

L'État italien emploie un nombre considérable de salariés : environ 3 millions et demi, ce qui représente près du septième de la population active. Il existe encore, malgré les privatisations récentes, un secteur industriel public, qui occupe plus d'un million de personnes [Cassese, 2001 : 163]. Les seuls employés de l'administration centrale sont au nombre de 300 000 [Melis, 1996 : 499]. Mais s'il y a de nombreux fonctionnaires en Italie, il n'existe pas, dans ce pays, de “ haute ” fonction publique. Ce que souligne Sabino Cassese, lui-même ancien Ministre de la fonction publique, lorsqu'il écrit, à propos des caractéristiques de l'État italien : “ les administrations publiques n'ont pas de tête, parce qu'il ne s'est jamais formé aucune “ élite ” administrative...” [[Cassese, 2001 : 183].

Cette affirmation peut être discutée, nous le verrons, en ce qui concerne les 50 premières années de l'Italie unitaire, mais elle correspond très bien, en revanche, à la situation de l'Italie fasciste, puis républicaine. En effet, ni les inspecteurs et les directeurs généraux qui exercent les plus hautes responsabilités dans l'administration ministérielle, ni même les membres du Conseil d'État ne constituent une “ haute fonction publique ” au sens que ce terme peut revêtir dans des pays comme la France, l'Allemagne ou bien encore la Grande-Bretagne. Car, loin de constituer une élite qui dominerait les administrations d'État, voire, comme en France ou en Allemagne, le champ politique et de nombreux secteurs d'activités privées, les plus hauts des fonctionnaires italiens restent de simples cadres administratifs qui ne disposent que d'un “ prestige ” très réduit. Leur position et leur statut ne leur garantissent que de faibles rétributions symboliques et matérielles tant les titres d'État sont, aujourd'hui, dévalués et les salaires, dans la fonction publique, relativement modestes. Leurs titres et les ressources qu'ils sont censés avoir accumulées dans les carrières de l'administration ne bénéficient d'ailleurs pas d'une grande reconnaissance sociale et, pour cette raison, se révèlent difficilement convertibles dans les autres secteurs d'activités. Ce qui se traduit par la très faible capacité de circulation des fonctionnaires italiens, y compris les plus hauts d'entre eux, au sein de l'espace social : à la différence de leurs homologues français ou allemands, les charges politiques sont, pour eux, inaccessibles. Ils ne sont jamais appelés à “ pantoufler ” dans le privé. Ils ne peuvent même pas prétendre aux emplois les plus prestigieux du secteur économique public.

Et pourtant, dans la première période post-unitaire, il existait bien, en Italie, une “ noblesse d’État ”. Les plus hautes charges de l’administration garantissaient à leurs titulaires l’appartenance aux élites de la société italienne. Le service de l’État permettait, en effet, d’accumuler des ressources efficaces qui assuraient à la fois une réelle reconnaissance sociale et une importante capacité de circuler dans les différents secteurs d’activités. Non seulement la haute administration dominait l’ensemble du dispositif étatique, jusqu’à occuper fréquemment les plus hautes charges politiques, mais ses services pouvaient également être sollicités dans le secteur économique privé.

Ce qui conduit à établir un constat paradoxal : il y avait une haute fonction publique lorsque la société italienne était encore faiblement étatisée (dans la seconde moitié du XIX^e siècle) tandis que le formidable développement des administrations publiques, entre la première guerre mondiale et la fin des années 1970, va de pair avec le déclin (et même la quasi-disparition) de cette haute fonction publique. Comprendre ce paradoxe constitue l’un des principaux enjeux d’une sociologie historique de la fonction publique italienne.

I. La haute fonction publique de l’Italie libérale

Dans les deux premières décennies de l’État unitaire, les rôles “ politiques ” et “ administratifs ” étaient encore faiblement différenciés. Il était alors fréquent de passer d’une haute charge administrative (conseiller d’État, préfet, directeur général de l’administration centrale...) à un poste gouvernemental et réciproquement d’échanger une fonction “ politique ” pour des responsabilités “ administratives ”. Ces “ carrières mixtes ” contribuaient à l’homogénéité de l’élite politico-administrative. Une homogénéité qui était également favorisée par l’origine septentrionale de la plupart des membres de la “ direction administrative bureaucratique ” du jeune État unitaire.

À partir des années 1880, les carrières administratives tendent à se différencier des activités politiques dans le cadre d’une spécialisation et d’une institutionnalisation croissante des tâches bureaucratiques. La haute administration acquiert alors des capacités d’expertise reconnues (à la différence des générations de hauts fonctionnaires qui lui succéderont), ce qui lui permet de jouer un rôle de premier plan dans l’élaboration des politiques publiques et, tout particulièrement, dans la mise en place des nouvelles formes d’intervention étatique (santé publique, protection sociale, travaux publics etc.). Comme le fait remarquer l’historien Guido Melis [1996 :198], à propos de l’Italie “ giolittienne ” : “ Une administration dotée de compétence professionnelle exceptionnelle, sans doute la meilleure que l’Italie ait connue au cours de toute son histoire, sut se mouvoir avec une grande habileté dans les nouveaux espaces que la législation du début du siècle avait ouverts (...) contribuant de façon déterminante à l’exercice de la fonction de gouvernement et en partie, indirectement, collaborant y compris à la fonction législative ”.

Preuve de leur capacité à circuler dans l’espace social, donc de la reconnaissance sociale dont ils bénéficient, de nombreux hauts fonctionnaires continueront, jusqu’à l’avènement du fascisme, à accéder à des positions dominantes dans le champ politique [Melis, 1996 :1996]. C’est le cas de la personnalité la plus influente de la dernière période de l’Italie libérale, Giovanni Giolitti lui-même, qui, avant de devenir député, ministre et président du Conseil à de multiples reprises a exercé les fonctions de secrétaire général de la Cour des Comptes et de conseiller d’État. Au cours de cette période, le pouvoir de la haute administration sera tel que le “ giolittisme ” a pu être défini comme un “ projet de gouvernement bureaucratique ” [Farnetti, 1971].

A) Une figure de la “ noblesse d’État ” de l’Italie libérale

Bien qu'elle ait été assez peu étudiée et relativement délaissée par l'historiographie¹, la figure de Bonaldo Stringher est probablement l'une des plus emblématiques de cette "noblesse d'État" qui était parvenue à s'affirmer dans le cadre du tout jeune État italien. Le parcours du futur gouverneur de la Banque d'Italie illustre, en effet, une période historique où les hauts fonctionnaires appartenaient encore aux élites sociales de la péninsule. Une carrière "brillante" dans l'administration ministérielle permettait, en effet, de circuler au sein des institutions étatiques mais également dans le secteur économique privé. Avoir exercé d'importantes responsabilités dans l'administration publique pouvait ouvrir l'accès non seulement aux plus hautes charges de l'État (Parlement, gouvernement, et, plus tard, présidence des entreprises et instituts parapublics) mais aussi à des positions élevées dans les autres secteurs d'activités (universités, académies, conseils d'administration des banques, des instituts de crédit...).

Bonaldo Stringher est né à Udine le 18 décembre 1854.

Sa famille appartenait à la moyenne bourgeoisie de la ville. Elle semble l'avoir poussé à faire des études, ce qui n'était pas encore un choix très courant dans les milieux du négoce à cette époque. Bonaldo Stringher est inscrit à l'âge de 14 ans à l'Institut Technique d'Udine, dans la section "administrative-commerciale", peut-être parce qu'elle est la moins longue puisqu'elle ne dure que trois ans. Il acquiert ainsi, à 17 ans, le titre de *perito commerciale* (expert commercial). Il poursuit ensuite ses études au sein de la *Regia Scuola Superiore di Commercio* qui vient d'être fondée à Venise, après que la ville est devenue italienne. C'est une école destinée à accueillir les jeunes diplômés des Instituts techniques. Il opte, là encore, pour le cycle le plus court : celui de la "section commerciale", où il entre comme élève en 1871.

Au cours de cette année scolaire 1871-1872, Stringher va bénéficier de la première grande "chance" de sa carrière. Luigi Bodio, auquel le gouvernement vient de confier la direction de la statistique italienne, accomplit sa dernière année d'enseignement au sein de l'école supérieure de commerce de Venise. Celui qui va mettre en place une Direction générale de la statistique italienne unanimement reconnue y aurait "remarqué", selon l'historien Franco Bonelli, les aptitudes du jeune Bonaldo Stringher [Bonelli, 1985 : 12] et, une fois ses études achevées, l'aurait fait venir à Rome.

Le jeune diplômé devient ainsi, à 21 ans, "ufficiale straordinario di statistica" (ce qui, malgré le titre un peu pompeux, signifiait simplement qu'il était un employé de la Direction de la statistique italienne). Le service qu'il intègre va rapidement acquérir une renommée et une place prépondérante au sein de l'administration de l'État italien et constituer le lieu de passage de plusieurs générations de "grands commis". Les jeunes diplômés que Luigi Bodio a réunis autour de lui sont rapidement amenés à collaborer avec les plus hautes autorités de l'époque, à réaliser des enquêtes, des rapports, à participer à l'élaboration de réformes ou de projets de loi qui leur permettent de faire valoir leurs "compétences" et de se faire "remarquer" par les principaux responsables politiques (une situation stratégique qui n'est pas sans évoquer celle des cabinets ministériels français). La direction de la statistique constitue un lieu idéal pour faire valoir les capacités d'expertise d'une administration en voie de spécialisation et de professionnalisation.

¹ Pour réaliser ce portrait de Bonaldo Stringher nous avons utilisé des annuaires et des bottins administratifs, tels que la *Guida Monaci*, qui nous ont permis de suivre son parcours chaque année de 1890 à 1930. Nous avons aussi consulté divers dictionnaires biographiques. Franco Bonelli [1985] a réalisé un profil biographique de Bonaldo Stringher, édité en 1985, à l'occasion du centenaire de la Banque Populaire d'Udine dont il fut l'un des membres fondateurs, que nous avons également utilisé pour reconstituer la carrière du très haut fonctionnaire. Enfin, les rares documents retrouvés dans le dossier de Bonaldo Stringher aux Archives de l'INA (AS INA, série I, cartella 15) et les documents d'archives relatifs à sa présidence de l'Institut d'assurances public, conservés dans le fonds de la Présidence du Conseil des Ministres (en particulier ACS, PCM 1922, 6.1-4.637.) ont apporté des informations complémentaires.

Bonaldo Stringher collabore ainsi, très jeune, à l'activité de hauts fonctionnaires, de députés, et même de responsables gouvernementaux. En 1881, à l'âge de 26 ans, il exerce, par exemple, les fonctions de secrétaire de la délégation italienne lors de l'importante conférence monétaire de Paris.

Au cours des années 1880, il gravit rapidement les échelons d'une carrière administrative qui commence, déjà, à s'institutionnaliser. En 1884, à la demande de Vittorio Ellena, alors Directeur général des impôts (des "Gabelles" comme on disait encore à l'époque), il rejoint le Ministère des finances, où il est nommé "chef de section" et dirige le service de la législation et de la statistique commerciales.

Le prestige que confère le "service de l'État" permet au jeune fonctionnaire de 30 ans d'être considéré dans sa ville natale, Udine, dès le milieu des années 1880 (alors qu'il n'exerce encore que les fonctions de "chef de section" dans une direction ministérielle), comme un membre à part entière des élites de la ville. Selon Franco Bonelli : il "fut tout de suite l'objet de nombreuses attentions de la part des députés élus dans les collèges du Frioul, et devint assez rapidement une nouvelle recrue parmi les notables locaux ; il fut, en général, pris en grande considération du seul fait qu'il travaillait à Rome dans l'administration centrale de l'État. Déjà, vers 1883-84, Stringher était une personnalité en vue et, dans une certaine mesure, était considéré comme une gloire locale" [Bonelli, 1985 : 60]. Ce qui montre bien l'intérêt qu'il y a à resituer les titres sociaux et les professions au sein de la bourse des valeurs symboliques d'une période historique déterminée. Quoi de commun, en effet, entre le "chef de section" au Ministère des finances, Bonaldo Stringher, que sa profession situe parmi les élites d'une ville moyenne comme Udine et, un "chef de section" dans le même Ministère, un siècle plus tard, qui ne peut revendiquer qu'un statut de cadre (à peine "supérieur") au sein de la société italienne ?

En février 1887, Bonaldo Stringher devient "chef de division" au Ministère des finances. Cette promotion, douze ans après sa première nomination, signe son entrée définitive dans les rangs de la haute administration italienne. Il fait, désormais, "partie du petit groupe de fonctionnaires ministériels des rangs duquel, en général (sous les auspices d'un protecteur politique), sortait le futur directeur général des impôts" [Bonelli, 1985 : 69]. À 33 ans, Bonaldo Stringher peut raisonnablement nourrir l'espoir d'une très grande carrière.

Au lendemain de cette importante promotion, Bonaldo Stringher s'emploie à obtenir une reconnaissance académique. Il présente les travaux qu'il a réalisés depuis plus de 10 ans au sein des services statistiques de l'administration italienne, pour obtenir la *libera docenza* (c'est-à-dire un titre de professeur) en "sciences des finances et du droit financier". Il est habilité en mai 1888 et enseigne, à partir de cette date et jusqu'en 1898, la "législation comparée des douanes" au sein de la faculté de Droit de l'université de Rome.

L'accès aux fonctions de *docente* universitaire présente alors tous les aspects d'une cooptation interne aux élites dirigeantes. Aucun titre universitaire n'est requis pour y accéder (ce qui constituerait les prémices d'une autonomisation de cette carrière) et ce sont des "mérites" acquis dans des activités professionnelles qui font l'objet d'une évaluation. L'habilitation à l'enseignement universitaire récompense probablement, en partie, le "mérite scientifique ou littéraire", mais elle est aussi une forme de reconnaissance sociale qui apporte une plus-value symbolique aux fonctions exercées et, par un effet de conversion rétrospective, à l'ensemble du parcours social accompli.

Après cette nomination, Stringher, qui jusque-là avait principalement réalisé des études anonymes pour l'administration, cherchera à donner une cohérence théorique à ses travaux antérieurs et prendra position dans les débats économiques qui animent alors la péninsule ; l'autorité de l'institution universitaire lui permet, désormais, de s'autoriser de l'institution pour se faire reconnaître.

En 1892, alors qu'il est Inspecteur général au Ministère des finances et qu'il y exerce les fonctions de vice-directeur général des impôts, Il rejoint l'administration du trésor.

Le gouvernement de l'époque reflète bien l'influence que les hauts fonctionnaires exercent alors sur la vie politique et leur capacité à occuper les plus hautes charges gouvernementales. Le conseiller d'État, Giovanni Giolitti exerce alors, pour la première fois, les fonctions de Président du Conseil. Il a choisi comme Ministre des finances, Vittorio Elenna, l'ancien directeur général des impôts qui avait fait venir Stringher dans ses services en 1884. Un parcours comme celui d'Elenna s'inscrit dans le prolongement de ces carrières "mixtes" (administratives et politiques), typiques des toutes premières années de l'État unitaire.

Elenna tombe gravement malade et doit être remplacé par Bernardino Grimaldi qui devient Ministre du trésor et assure l'intérim aux finances. Grimaldi a déjà eu l'occasion d'apprécier Bonaldo Stringher : jeune fonctionnaire de la direction de la statistique, ce dernier lui avait, en 1881, préparé un important discours parlementaire sur des questions de politique économique. La Direction du trésor, au moment de la nomination de Grimaldi, se consacre à l'élaboration technique des réformes monétaires et bancaires que doit mener le gouvernement italien, à la suite des scandales et des crises financières de la fin des années 1880. Stringher est nommé au sein de cette administration, en septembre 1892, en tant que spécialiste des questions monétaires. En raison, sans doute, de l'importante contribution qu'il apporte à la réforme des instituts d'émission monétaire (qui aboutit à la fondation de la Banque d'Italie en août 1893), Giolitti, à la veille de donner sa démission de la présidence du Conseil², présente au Roi le décret qui fait de Bonaldo Stringher le nouveau Directeur général du trésor (23 novembre 1893).

Alors qu'il n'a encore que 39 ans, il atteint le sommet de la pyramide administrative italienne. Une carrière aussi rapide deviendra impossible, par la suite, dans un espace administratif qui sera toujours plus bureaucratisé et régi par les lois de l'ancienneté³. Bonaldo Stringher dirige les services du Trésor pendant cinq années, puis, en juin 1898, fait part à Luigi Luzzati de son souhait de rejoindre le Conseil d'État. Un décret promulgué le 18 juin 1898 satisfait sa demande.

Il est, bien entendu, impossible de percer les motivations intimes d'un tel choix. Devenir conseiller d'État représentait, alors, un moyen de conclure, avec les honneurs, une carrière administrative et ouvrait à Bonaldo Stringher, âgé seulement de 44 ans, de brillantes perspectives. Probablement nourrissait-il déjà le projet d'une carrière politique et aspirait-il à suivre le parcours de ses prédécesseurs, qui, comme Giolitti ou Elenna, depuis les rangs de l'administration ministérielle, étaient parvenus aux plus hautes responsabilités de l'État. À cette époque, avoir été Directeur général du trésor puis conseiller d'État autorisait de telles ambitions.

Ce qui est certain, c'est qu'il se présente à la députation lors des élections de juin 1900. Dans un pays où le marché électoral est très restreint puisque seuls 10% de la population dispose du droit de vote et où les candidats aux charges électives ne sont pas encore organisés en partis (à l'exception de l'extrême gauche socialiste), sa "campagne" doit ressembler à celle qui permit à Giolitti de se faire élire, en 1882, député de Cuneo-Dronero : une visite au préfet et la rencontre de quelques notables locaux pour toute campagne électorale. Dans le collège de Gemona-Tarcento où il est candidat, il se contente probablement, lui aussi, de quelques

² Les résultats de la commission d'enquête présidée par le sénateur Gaspare Finali mettent en évidence l'implication d'hommes politiques, tels que Crispi et Giolitti dans les scandales bancaires de la période 1889-1893, et, en particulier dans le plus célèbre d'entre eux, celui de la Banca romana; ce qui contraint le gouvernement à démissionner, en novembre 1893.

³ La carrière de Giovanni Giolitti a été accomplie à un rythme similaire. Lorsqu'il débute sa carrière politique, à l'âge de 40 ans, l'ancien fonctionnaire a été secrétaire général de la Cour des Comptes et conseiller d'État.

visites auprès des notabilités locales. Franco Bonelli [1985 : 93] a retrouvé la (succincte) profession de foi de Bonaldo Stringher : les "qualités" que revendique le candidat démontrent que les titres et les "mérites" acquis au service de l'État avaient alors une haute valeur symbolique parce qu'ils étaient largement reconnus et pouvaient donc être convertis, avec profit, en trophées électoraux.

Dans cette profession de foi, il affirme, en effet, que sa candidature se justifie, essentiellement, par les services qu'il a rendus dans l'administration d'État au cours de sa "rapide" carrière. Il conclut qu'il s'appuiera, dans son activité parlementaire, sur ses études et son expérience "acquise au service de l'État" ; ce qui lui permettra de défendre et de promouvoir les intérêts légitimes de sa "chère patrie, le Frioul".

Immédiatement après son élection au Parlement, il participe au gouvernement italien, en qualité de Sous-secrétaire d'État au trésor dans le Cabinet Saracco. Le fait que l'ancien Directeur général du trésor devienne, aussi rapidement, Sous-secrétaire d'État au trésor, démontre que les "rôles politiques" et "administratifs" ne sont pas encore cloisonnés (bien qu'ils soient déjà différenciés). Cette situation paraît également confirmer que les capacités d'expertise accumulées au sein de l'administration pouvaient apparaître comme des ressources déterminantes et légitimes dans l'attribution des charges gouvernementales.

Ce passage par de très hautes positions dans le champ politique marque les débuts de la carrière exceptionnelle que Bonaldo Stringher accomplira après son départ de l'administration centrale. Pendant 30 ans, jusqu'à son décès en décembre 1930, il cumulera, en effet, les charges et les honneurs, aussi bien dans le secteur économique (privé et public) que dans le domaine politique ou dans les institutions culturelles. Ainsi, 5 mois seulement après avoir fait son entrée au gouvernement, l'ancien haut fonctionnaire devient directeur général de la Banque d'Italie, qui, à cette époque, est encore une société privée par actions⁴. Au cours des trente années où elle sera placée sous sa direction, la Banque d'Italie s'organisera sur le modèle des grandes banques centrales européennes et deviendra l'unique institut d'émission monétaire de la péninsule (1926). Suite à un changement de statut du grand organisme bancaire, Bonaldo Stringher deviendra, le 8 juillet 1928, le premier "gouverneur" de l'histoire de la Banque d'Italie.

Il retrouvera également des positions très importantes dans le champ politique, en devenant, dans l'immédiat après-guerre, Ministre du trésor dans le gouvernement de Vittorio Emanuele Orlando. Mais à l'instar de ce qui s'était passé 19 ans auparavant, cette expérience gouvernementale ne dure que quelques mois. Nommé Ministre en janvier 1919, il démissionne en juin, à la suite de profonds désaccords avec d'autres membres du gouvernement.

Il recevra aussi d'importantes distinctions dans le champ culturel. Ainsi, à la fin de sa vie, il fera partie des premiers membres de la nouvelle institution culturelle créée par le fascisme : l'Académie d'Italie dont il sera "vice-président pour la classe des sciences morales et historiques".

Enfin, il exercera des responsabilités de premier plan au sein de la nouvelle économie publique en pleine expansion. Comme directeur général de la Banque d'Italie, il sera à l'initiative de la constitution du *Consorzio per sovvenzioni su valori industriali* (décembre 1914) dont il assumera immédiatement la présidence. Le *Consorzio* devait offrir du crédit à des conditions avantageuses aux industries de guerre (puis il sera largement utilisé dans les "sauvetages" bancaires et industriels du début des années vingt). Il présidera également l'*Istituto Nazionale per i cambi con l'estero*, chargé de contrôler et défendre la valeur de la lire sur le marché des changes. Et c'est lui également qui sera choisi en 1912 pour devenir le premier président de l'Institut Nationale des Assurances (INA). Cette grande société

⁴ Ce passage de l'ancien directeur général du Trésor dans une grande banque privée n'est pas sans évoquer la pratique du "pantouflage", si répandue aujourd'hui parmi les hauts fonctionnaires de l'État français.

d'assurance publique qui venait d'être fondée à l'initiative du Ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Francesco Saverio Nitti, se destinait, en théorie, à exercer le monopole de l'assurance-vie sur le territoire italien. Le pouvoir politique espérait par ce biais disposer d'un véritable poumon financier susceptible de fournir au gouvernement des capitaux utilisables en dehors du strict contrôle de la Trésorerie générale de l'État. Organisé sur le modèle des sociétés par actions, l'INA constituera le modèle de référence des centaines d'instituts parapublics fondés par la suite en Italie ; lesquels donneront naissance à ce très vaste secteur public qui se développera en dehors de l'administration traditionnelle. Bonaldo Stringher présidera le grand Institut d'assurances pendant ses 10 premières années d'existence (jusqu'en janvier 1923).

La carrière de Bonaldo Stringher aura, bien sûr, été exceptionnelle puisque les probabilités pour un jeune homme, originaire de la moyenne bourgeoisie de province, de devenir directeur général du Trésor, conseiller d'État, député, Ministre des finances, président de l'INA et gouverneur de la Banque d'Italie étaient évidemment infimes. Comme tous les parcours individuels, le sien est une combinaison de hasards et de nécessités. Bonaldo Stringher a su, tout au long sa vie, "saisir sa chance". Mais encore fallait-il pour cela qu'il évolue dans un cadre où cette "chance" pouvait se présenter et au sein duquel il était possible de nourrir d'importantes ambitions parce que celles-ci avaient des "chances" de se réaliser. L'administration du nouvel État italien sera ce cadre où Bonaldo Stringher pourra acquérir les ressources (matérielles mais surtout relationnelles et symboliques) grâce auxquelles il accédera aux plus hautes fonctions politiques et économiques. Il ne sera d'ailleurs pas, nous l'avons vu, le seul, au cours de cette période, à passer de la haute administration aux responsabilités politiques ou aux plus hauts postes de l'économie. De ce point de vue, le conseil d'administration de l'INA, qu'il préside entre 1912 et 1923, est une bonne illustration du rôle et de l'influence qu'exerce alors la haute fonction publique.

B) Le conseil d'administration de l'INA ou l'emprise de la haute fonction publique libérale sur le nouveau secteur parapublic

Le conseil d'administration de l'INA, en fonction au cours de cette période, mérite une attention particulière. Il permet, lui aussi, d'illustrer le rôle majeur que jouera, jusqu'à l'avènement du fascisme, la haute fonction publique dans le développement des nouvelles formes d'interventionnisme public. Et plus globalement, il permet de souligner l'autorité et le prestige dont disposait alors la haute administration centrale de l'État.

Celle-ci est, en effet, particulièrement bien représentée dans le conseil d'administration du nouvel Institut, puisque 11 des 13 membres qui y siégeront, entre 1912 et 1922, ont appartenu à la haute fonction publique.

En effet, lors de l'inauguration du conseil en 1912, sur les 5 membres qui doivent statutairement être désignés en dehors de l'administration ministérielle, 1 seul n'a jamais appartenu à la haute fonction publique italienne : il s'agit du représentant de la *New-York Life Insurance Compagny*, Prospero Anaclerio. Tous les autres ont, à l'image de Bonaldo Stringher, débuté leur carrière dans l'administration d'État⁵. Giovanni Rosmini était chef de section au sein du Ministère des travaux publics, avant de démissionner pour rejoindre la société *Piaggio*, puis d'assumer les fonctions de directeur général de l' " Association des sociétés par actions " (*Associazione fra le società per azioni*). Pietro Verardo était devenu vice-inspecteur au Ministère du trésor avant d'intégrer la direction du *Banco di Sicilia*, dont il

⁵ Pour reconstituer les carrières de ces 13 administrateurs de l'INA, nous avons consulté des annuaires administratifs et des dictionnaires biographiques ainsi que les documents les concernant que nous sommes parvenu à retrouver aux Archives Centrales de l'État (Archivio Centrale dello Stato) et aux Archives Historiques de l'INA (Archivio Storico INA).

est le directeur général au moment de sa nomination dans le conseil d'administration de l'INA. Enfin, Orazio Paretti était inspecteur des instituts de crédit et de prévoyance lorsqu'il devint, en 1899, le premier directeur général de la principale Caisse d'assurances sociales, la *Cassa Nazionale di Previdenza per la invalidità e per la vecchiaia degli Operai*.

Ces quatre parcours, dont les débuts se sont effectués dans l'administration ministérielle⁶, confirment, une nouvelle fois, que le "service de l'État" ouvrait, à cette époque, de nombreuses perspectives de carrières, y compris en dehors de l'espace des administrations publiques.

Autre particularité de cette période qui disparaîtra, elle aussi, sous le fascisme : les quatre fonctionnaires, dont la présence dans le conseil est imposée par la loi⁷, participent réellement à l'activité de l'institut. Preuve que le pouvoir attend d'eux qu'ils s'investissent dans leurs nouvelles fonctions : ils sont détachés de leur administration d'origine. D'ailleurs, seul le moins gradé des 4 fonctionnaires nommés en 1912 ne sera jamais membre du comité permanent de l'Institut.

Enfin, c'est également à un haut fonctionnaire que Nitti confie la direction générale de l'INA, c'est-à-dire la responsabilité de la mise en place de l'appareil administratif du nouvel institut. En conséquence, l'hégémonie de la haute administration de l'État sera, jusqu'à l'arrivée au pouvoir du mouvement fasciste, presque complète au sein de la grande société d'assurances publiques.

Des parcours comme ceux des administrateurs de l'INA ne seront plus possibles sous le fascisme et, encore moins, dans l'Italie républicaine. Il deviendra toujours plus difficile, en effet, de faire comme Bonaldo Stringher ou Alberto Beneduce⁸, c'est-à-dire de passer de la haute administration centrale à des charges politiques. Il sera également toujours plus difficile de passer de l'administration centrale au secteur économique privé ; alors qu'un tel passage était possible dans l'Italie libérale comme en témoignent les exemples de Bonaldo Stringher, de Giovanni Rosmini et de Pietro Verardo. De même, les hauts fonctionnaires auront toujours moins de responsabilités effectives dans le nouveau secteur parapublic. Car la haute administration centrale italienne va entrer dans un processus de déclin irréversible.

C) L'étude des parcours de 94 hauts fonctionnaires

Pour chercher à mieux comprendre ce déclin, nous avons reconstitué et analysé les parcours et les carrières de 94 hauts fonctionnaires. 47 d'entre eux ont évolué dans des charges publiques sous le fascisme et 47 dans la première décennie républicaine. Ils ont tous appartenu à un moment de leur carrière à l'administration centrale et y ont, pour la plupart, exercé les fonctions les plus importantes. Ainsi, parmi les 47 agents de la période fasciste, plus de la moitié d'entre eux ont été directeurs généraux. Or, il n'y avait qu'une cinquantaine de directeurs généraux en Italie à cette époque. Notre population comprend donc une partie significative des plus hauts responsables de l'administration centrale sous le fascisme, parmi lesquels le Comptable général de l'État, les Directeurs généraux du Trésor, de l'Industrie, de la Caisse des dépôts etc. De même, les agents en fonction entre 1946 et 1956 appartiennent-ils, eux aussi, aux sommets de l'administration puisque plus des 3/4 d'entre eux ont été soit directeurs généraux (70%), soit conseillers d'État (6%).

⁶ Ils sont tous entrés jeunes dans l'administration ministérielle avant d'en gravir progressivement les échelons : Stringher comme simple employé à l'âge de 21 ans; Rosmini comme vice-secrétaire à l'âge de 24 ans; Paretti, un peu plus âgé puisqu'il avait 27 ans; quant à Verardo, il a, lui aussi, parcouru tous les échelons de la carrière administrative jusqu'au poste de vice-inspecteur.

⁷ Sur les quatre fonctionnaires de l'État dont la loi impose la présence dans le conseil: deux doivent être choisis par le Ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce et deux par le Ministre du trésor.

⁸ Alberto Beneduce sera député dans le groupe social-réformiste d'Ivanoe Bonomi entre 1919 et 1924.

Pour chacun de ces hauts fonctionnaires, nous avons cherché à établir une fiche biographique comprenant, entre autres, sa date et son lieu de naissance, son niveau d'études, la date de son entrée dans la fonction publique, le rythme de sa carrière dans l'administration, l'ensemble des positions qu'il occupait dans l'espace social au moment de sa nomination dans les conseils d'administration du secteur parapublic⁹ et enfin son passage éventuel par le champ politique ou le secteur économique privé. Pour y parvenir, nous avons consulté systématiquement les " rôles du personnel " des Ministères, des annuaires administratifs, politiques et économiques, des dictionnaires biographiques ainsi qu'un certain nombre de fonds d'archives consultables à l'*Archivio Centrale dello Stato* de Rome¹⁰.

II. La clôture progressive de l'administration centrale

L'analyse de ces 94 parcours permet de mieux identifier les transformations que subit la haute fonction publique sous le fascisme et dans la première phase de l'Italie républicaine. Deux évolutions sont particulièrement frappantes : les carrières se bureaucratissent et les hauts fonctionnaires éprouvent toujours plus de difficulté à circuler au sein de l'espace social.

Cette progressive clôture sur lui-même d'un espace de plus en plus bureaucratisé apparaît comme la conséquence d'une double transformation structurelle qui affecte le dispositif étatique italien sous le fascisme et se prolonge dans la première décennie républicaine. La première grande transformation réside dans la fermeture du champ politique à la haute fonction publique. La seconde, dans la profonde complexification du dispositif administratif public, en raison du développement d'un vaste secteur parapublic qui concentrera l'essentiel des ressources du nouvel État interventionniste et qui sera toujours plus séparé de la fonction publique traditionnelle.

A) La fermeture du champ politique aux fonctionnaires

L'avènement au pouvoir du mouvement fasciste modifie profondément les conditions de circulation entre haute administration et champ politique. À l'opposé de la première période de l'État unitaire où les rôles " politiques " et " administratifs " n'étaient que faiblement différenciés et en rupture avec les premières chambres élues au suffrage universel

⁹ Ces 94 agents ont, en effet, été choisis au sein d'une population d'administrateurs du secteur parapublic qui avait été constituée dans le cadre d'une précédente étude consacrée aux instituts publics italiens entre 1912 et 1956.

¹⁰ Parmi les principaux fonds d'archives consultés : ACS, PCM de 1922 à 1964 ; ACS, SPD CR et CO ; ACS, PS , A1 ; ACS, Polizia Politica ; ACS, Archivio Storico IRI ; AS INA.

Parmi les principaux annuaires utilisés : Associazione fra le società italiane per azioni, *Notizie statistiche sulle società italiane per azioni*, Rome, ed. 1932, ed. 1935, ed. 1937 ; F. Bartolotta, *Parlamenti e governi d'Italia dal 1848 al 1970*, Rome, Vito Bianco, 1971 ; Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Manuale Parlamentare. Legislatura X*, Rome, Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo, 1990 ; *Chi è*, Rome, ed. 1908, 1928, 1931, 1936, 1938, 1940, 1948, 1957, 1961 ; *Chi è nella vita economica italiana per il MEC 1967*, Milan, Nuova Mercurio, 1967 ; *Guida degli amministratori e dei sindaci delle società per azioni*, Rome, ed. 1935 ; *Guida Monaci*, Rome, éditions de 1889 à 1999 ; *I deputati e senatori del primo Parlamento repubblicano*, Rome, La Navicella, ed. 1949 et suivantes ; *Il chi è nella finanza italiana 1955*, Milan, Il Mercurio editore, 1956 ; Istituto della Enciclopedia italiana, *Dizionario biografico degli Italiani*, Rome, G. Treccani, XXII vol ; *L'Italia e gli italiani d'oggi*, Gênes, Il Nuovo mondo, 1947 ; M. Missori, *Gerarchie e statuti del PNF, Gran consiglio, Direttorio nazionale Federazioni provinciali : quadri e biografie*, Rome, Bonacci Editore, 1973 ; *Panorama biografico degli Italiani d'oggi*, Rome, Curcio, 1956 ; *Ruoli dei Ministeri* (état du personnel publié chaque année par les différents Ministères) ; E. Savino, *La nazione operante. Profili e figure di ricostruttori.*, Milan, Esercizio stampa periodica, ed. 1928 ; E. Savino, *La nazione operante*, Novare, Istituto Geografico de Agostini, 1937 ; *Who's Who in Italy 1957/58*, Milan, Intercontinental Book & Publishing, 1958 ; *Who's Who in the Italian Economic Life*, Milan, Camera di commercio internazionale (Servizio informazioni estero), 1959.

masculin (XXIV et XXV^e Législatures) au sein desquelles la haute administration était encore relativement bien représentée, sous le fascisme, les institutions du champ politique tendent à devenir inaccessibles pour les hauts fonctionnaires.

Certes, 17% des fonctionnaires dont nous avons reconstitué les carrières ont évolué (ou vont évoluer) dans les institutions politiques, proportion qui n'est, en apparence, pas négligeable. Mais un examen plus approfondi de leurs parcours conduit à nuancer sérieusement ce résultat. En réalité, l'institution politique qui reste la plus accessible à cette époque pour les hauts fonctionnaires est le Sénat : pour les récompenser le pouvoir politique leur octroie, dans certains cas, une charge de sénateur au terme de leur carrière. En revanche, le Parti, bien entendu, mais également la Chambre et le Gouvernement sont devenus des espaces quasi-impénétrables pour eux. L'important travail statistique réalisé par Didier Musiedlak [1999 : 216] le confirme : entre 1924 et 1939, il ne recense jamais plus de 4 hauts fonctionnaires (Grands corps compris) à la Chambre, soit une présence qui ne dépasse pas 1% des effectifs de l'assemblée. Qui plus est, leur présence, absolument marginale, diminue au cours du *ventennio*, jusqu'à disparaître presque totalement dans la Chambre des faisceaux et des corporations : ils sont 4 en 1924, 4 encore en 1929, 2 en 1934 et 1 seul en 1939.

Cette situation nouvelle pour les hauts fonctionnaires s'explique, essentiellement, par les transformations politiques que connaît la péninsule : en effet, à partir de 1924, les charges politiques passent intégralement sous le contrôle du mouvement fasciste. L'emprise des hiérarques du PNF et des syndicats sur l'attribution des postes et des responsabilités politiques s'exercera avec toujours plus de rigueur tout au long du régime. Cette fascisation quasi-intégrale est d'ailleurs la forme que prend la professionnalisation d'un champ politique dont sont exclues les anciennes notabilités plus ou moins " indépendantes " (parmi lesquelles, les membres de la haute fonction publique)¹¹ au bénéfice des cadres du parti unique, qui sont eux, au contraire, entièrement dépendants des ressources de l'entreprise collective¹². Seul le Sénat échappe encore partiellement à cette évolution.

Si le champ politique devient inaccessible pour la haute administration traditionnelle, c'est essentiellement parce que celle-ci ne joue aucun rôle dans les appareils du mouvement fasciste. Les deux bureaucraties restent profondément séparées : la haute administration n'est pas pénétrée par les chemises noires¹³ et les appareils du PNF et des syndicats ne comptent en leur sein pratiquement aucun fonctionnaire de carrière. Ainsi, seuls 2 des 47 hauts fonctionnaires dont nous avons reconstitué les parcours ont exercé des responsabilités dans les organisations fascistes

La première décennie de l'Italie républicaine (1946-1956) s'inscrit dans le prolongement de la période précédente : la séparation est désormais totale et définitive entre l'espace administratif central et le champ politique. Au sein de la population que nous avons étudiée, un seul fonctionnaire a occupé une charge politique : il s'agit de Tomaso Fattorosi Barnaba. Entré dans la fonction publique en juin 1905, il a fait carrière au sein de l'administration des Finances où il est devenu Inspecteur général en chef, en septembre 1945. Tomaso Fattorosi Barnaba a également été conseiller municipal de Rome. Mais cette charge politique, il l'a en fait occupée entre 1919 et 1923, soit dans la dernière période de l'Italie libérale. Si bien qu'aucun des hauts fonctionnaires dont nous avons reconstitué les parcours

¹¹ Certains membres des anciennes élites libérales (ceux que l'on désigne sous le terme de *fiancheggiatori*) étaient parvenus à conserver des positions dans le champ politique, mais au prix de leur intégration aux structures politiques de la société fasciste et de l'adoption d'une attitude conformiste sur le plan politique.

¹² Parmi les composantes des élites traditionnelles, ce sont les membres du patronat organisé (*Confindustria*) qui parviendront le mieux à préserver leurs positions dans le champ politique. Mais au prix de leur intégration organisationnelle au sein des structures du mouvement fasciste et en se conformant au nouvel ordre politique.

¹³ A l'exception des préfets qui sont fréquemment issus des rangs du mouvement fasciste et des fameux *ventottisti*, c'est-à-dire des fascistes qui furent imposés dans les fonctions dirigeantes des Ministères de l'intérieur et des affaires étrangères entre 1926 et 1928.

n'accède à un mandat électif ou n'exerce d'activité officielle dans le champ politique de l'Italie républicaine.

À la fin du régime fasciste, comme nous l'avons vu, la seule institution du champ politique qui reste accessible pour la très haute fonction publique est le Sénat, dont les membres sont désignés par le gouvernement (donc par le *duce*). Dans l'Italie républicaine, le Sénat est une assemblée élue au suffrage universel direct ; une assemblée dont les pouvoirs sont déterminants puisque la nouvelle Constitution a introduit un bicaméralisme parfaitement égalitaire. Dès lors, seuls les candidats présentés par les principaux partis italiens ont une chance d'accéder à la Haute assemblée. Or la haute fonction publique ne joue, comme sous le fascisme, aucun rôle dans les partis politiques de l'Italie républicaine. C'est pourquoi la professionnalisation complète du champ politique et le contrôle du marché électoral par quelques grandes entreprises partisans aboutit à une séparation radicale entre la haute administration traditionnelle et les institutions politiques républicaines.

La fermeture du champ politique aux hauts fonctionnaires leur sera particulièrement préjudiciable. En effet, le champ politique, tout particulièrement en Italie, se trouve au cœur de la circulation : entre les différents secteurs qui composent le dispositif étatique, d'une part, entre ce dispositif et la "société civile", d'autre part. En conséquence, les capacités de circulation de la très haute fonction publique s'en trouvent considérablement réduites. Il faut, ici, rappeler que des figures emblématiques de la haute fonction publique libérale, comme Bonaldo Stringher ou Alberto Beneduce, sont passées par le champ politique libéral avant de parvenir à des positions très élevées dans le secteur économique (public et privé). Ce n'est probablement pas un hasard si, au sein de la population que nous avons étudiée, le seul haut fonctionnaire qui parvienne, sous le fascisme, à la présidence d'une très grande entreprise publique est également le seul à avoir accompli une carrière politique. Il s'agit de Salvatore Gatti, Conseiller d'État mais aussi député du PNF, lorsqu'il est nommé, en 1925, président de l'INA.

B) Une capacité de circulation de plus en plus réduite

Cette fermeture du champ politique est l'un des facteurs qui permet de comprendre pourquoi les capacités de circulation de la haute administration traditionnelle sont de plus en plus réduites.

Sous le fascisme, plus des deux tiers des hauts fonctionnaires étudiés ont, ainsi, accompli l'intégralité de leur carrière dans les administrations centrales de l'État italien (68%)¹⁴. Quant à ceux qui ont quitté les rangs de l'administration traditionnelle, ils sont, pour la plupart, restés dans le champ des institutions publiques : Banque d'Italie (6%), direction générale, vice-présidence ou présidence d'un institut parapublic (24%).

En revanche, la circulation entre l'administration centrale et le secteur économique privé devient tout à fait marginale.

À la différence de ce que l'on observe traditionnellement aux Etats-Unis par exemple, passer du secteur privé à la haute administration de l'État reste absolument exceptionnel : un seul des hauts fonctionnaires que nous avons étudiés provient du monde des affaires, plus précisément de l'appareil du syndicalisme patronal.

Il est presque aussi exceptionnel de passer, en sens inverse, d'une haute charge administrative à un emploi dans le secteur privé. Alors que plusieurs des hauts fonctionnaires qui siégeaient dans le conseil d'administration de l'INA entre 1912 et 1922 avaient rejoint le secteur privé pour y occuper des positions de premier plan, de tels parcours tendent à

¹⁴ Ce calcul étant effectué au moment où ils accèdent aux conseils d'administration du secteur parapublic que nous avons étudiés, il n'est pas impossible que ce résultat sous-évalue légèrement la mobilité professionnelle de la haute fonction publique.

disparaître sous le fascisme : seuls 3 des 47 hauts fonctionnaires (6%) dont nous avons reconstitué les parcours ont évolué dans des entreprises privées.

Ici également, la première décennie républicaine accentue encore les tendances observées sous le fascisme. La circulation des agents entre la haute administration et le secteur économique privé disparaît complètement : parmi les hauts fonctionnaires étudiés, aucun ne provient du secteur privé ou n'y a évolué.

Secteurs d'activités au sein desquels ont évolué les fonctionnaires de l'administration centrale (1923-1956)

Secteurs d'activités	1923-1942	1946-1956
Politique	17%	0%
Économie privée	6%	0%
Administrations parapubliques	49%	40%

Plus encore que sous le fascisme, les hauts fonctionnaires ne circulent plus désormais qu'à l'intérieur du dispositif administratif public, les plus importants d'entre eux (Directeurs généraux et conseillers d'État en particulier) parvenant encore à siéger dans les conseils d'administration du secteur parapublic. Mais au sein même de ce nouvel espace administratif, la position de la haute fonction publique traditionnelle ne cesse de décliner entre libéralisme, fascisme et république.

C) L'émergence et l'autonomisation progressive d'un second secteur administratif beaucoup plus dynamique

Une seconde grande transformation structurelle a contribué au déclin de la haute fonction publique entre la fin de l'Italie libérale et la période républicaine : il s'agit de l'affirmation d'un vaste secteur public de plus en plus nettement séparé de l'administration centrale.

Ce second secteur administratif résulte des modalités selon lesquelles s'est organisée l'intervention publique dans la péninsule. Dans un pays où le secteur privé était faible, l'État a été amené à s'engager toujours plus massivement dans les différents domaines d'activité. Or cette intervention croissante (et souvent décisive), qui s'amplifie et s'accélère à partir de la première guerre mondiale, a pris une forme tout à fait singulière. Elle s'est, en effet, organisée presque exclusivement à partir d'instituts publics constitués à cet effet et situés en dehors des cadres de l'administration traditionnelle.

Ces "administrations parallèles", ou *enti pubblici*, comme on les appelle en Italie, sont organisées selon un modèle assez semblable à celui des sociétés par actions : en schématisant, ce sont de petites unités administratives, constituées en dehors de l'administration traditionnelle, dont les principaux responsables (conseillers d'administration, vice-présidents, présidents, et souvent directeurs généraux) sont nommés directement par les détenteurs du pouvoir politique de façon largement discrétionnaire.

L'*ente pubblico* n'est pas une invention du fascisme. Les premières "administrations parallèles" apparaissent dès les années 1880, principalement dans le domaine de la protection sociale. Et, comme nous l'avons vu, le modèle en est déjà parfaitement établi à la veille de la Grande Guerre. Les administrations parallèles qui vont se multiplier au cours du *ventennio* ne différeront, en effet, en rien de l'Institut National des Assurances (INA), fondé en 1912.

Mais c'est surtout le fascisme au pouvoir qui va privilégier ce type d'organisation administrative. En 1909 le nombre des *enti pubblici* est encore réduit : 58. Entre 1909 et 1922,

de 5 à 6 *enti pubblici* sont institués chaque année¹⁵. Durant le *ventennio*, plus de 11 *enti* verront le jour en moyenne chaque année¹⁶. Entre 1922 et 1943 le nombre des *enti* aura ainsi été presque multiplié par trois, passant de 131 à 366 unités.

Ainsi, "entre le premier après-guerre et la chute du fascisme, aucun secteur n'échappera à l'*entificazione*..." [Romanelli, 1995 : 216]. Au terme de 20 années de régime fasciste, le dispositif administratif public a donc subi une grande transformation. Il est désormais divisé en deux secteurs aux propriétés nettement différenciées : une administration traditionnelle composée de fonctionnaires de carrière, d'une part, un vaste secteur parapublic placé directement sous le contrôle du pouvoir politique, d'autre part.

Nombre d'*enti* institués en moyenne chaque année

période 1909-1922	5,6 <i>enti</i> institués/an
période 1922-1943	11,2 <i>enti</i> institués/an
période 1943-1947	- 2,5 <i>enti</i> institués/an
période 1947-1954	5,1 <i>enti</i> institués/an
période 1954-1958	9 <i>enti</i> institués/an

Taux de croissance du secteur parapublic (1909-1958)

Année	Croissance
1909	100
1922	225
1943	631
1958	738

Dans ce domaine également, la première décennie de l'Italie républicaine s'inscrit dans le prolongement du *ventennio*. Non seulement le nouveau pouvoir politique ne démantèle pas les *enti pubblici* hérités du fascisme, mais c'est ce mode d'organisation administratif qu'il privilégie dans la période de la reconstruction. Entre 1943 et 1947, quelques *enti* avaient bien été supprimés (entre 2 et 3 par an) et leur nombre était passé de 366 à 356. Mais dès la période 1945-1947, de nouveaux instituts sont fondés et le secteur parapublic retrouve un taux de croissance soutenu entre 1947 et 1958 : entre 6 et 7 *enti pubblici* sont institués en moyenne chaque année. En effet, comme sous le fascisme, chaque fois qu'une intervention publique est jugée nécessaire, le pouvoir politique, au lieu d'en attribuer la responsabilité à l'administration centrale, fonde un nouvel *ente pubblico*. Si bien que l'Italie compte 428 instituts parapublics en 1958.

¹⁵ D'après les données fournies in F. Cazzola [1979: 54].

¹⁶ A partir des données fournies par A. Mortara [1972 : 995-996] on obtient un taux de croissance moyen de 12,3 *enti* par an entre 1923 et 1942, Au-delà de ces très légères différences, les tendances enregistrées sont identiques.

Évolution du nombre des *enti* entre 1909 et 1958¹⁷

nombre d' <i>enti</i> en 1909	58
nombre d' <i>enti</i> en 1922	131
nombre d' <i>enti</i> en 1943	366
nombre d' <i>enti</i> en 1947	356
nombre d' <i>enti</i> en 1954	392
nombre d' <i>enti</i> en 1958	428

La manière dont se met en place, en 1949, le nouveau programme de construction de logements publics est tout à fait caractéristique de cette période. Alors que le Ministère des travaux publics était candidat à la réalisation de ce programme, le pouvoir politique préfère en attribuer la responsabilité à un nouvel *ente pubblico*, constitué à cet effet, la *Gestione Ina-Casa*. Le président du Conseil, Alcide De Gasperi, en présentant le nouvel *ente*, n'hésite pas à soutenir qu'il faut " retirer à l'administration étatique les fonctions nouvelles ". À l'opposé, le libéral Epicarmo Corbino, adversaire de la loi, en est réduit à commenter avec amertume : " Nous devons en arriver à la conclusion que si l'État veut faire quelque chose de sérieux, il faut dire : servons nous de tout, sauf des organes de l'État " [Rugge, 1994 : 232].

III. La séparation progressive des deux états-majors administratifs

Dans la phase d'émergence du secteur parapublic (entre les années 1880 et la Grande Guerre), les hauts fonctionnaires jouaient souvent un rôle de premier plan au sein des *enti pubblici*. Ce sont eux qui fournissaient les cadres, les compétences et les savoir-faire technico-administratifs dont ces nouveaux organismes avaient besoin.

Ainsi, c'est un haut fonctionnaire, Orazio Paretti, ancien élève de l'École Normale Supérieure de Pise, entré en 1885, à 27 ans, à la Direction générale de la statistique, qui eut la responsabilité, en qualité de Directeur général, de la mise en place, à partir de 1899, de l'administration de la *Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai* (futur INPS), c'est-à-dire du plus grand institut évoluant dans le secteur de la protection sociale. De même, comme nous l'avons vu, ce sont également des hauts fonctionnaires qui ont assuré, jusqu'à l'avènement du fascisme, l'administration de cet autre colosse du secteur parapublic que constituait l'INA.

Au cours du *ventennio* fasciste, le secteur parapublic tend à se différencier et à s'autonomiser de l'administration traditionnelle. Cette tendance à la différenciation et à la séparation des deux espaces administratifs (central et paraétatique) se réalise dans le cadre d'un double processus. D'une part, les postes dans les conseils d'administration et, tout particulièrement les plus hautes charges (comités exécutifs, vice-présidences et présidences) sont attribués prioritairement à des agents ayant évolué dans le champ politique. D'autre part, les appareils administratifs des instituts se consolident et s'autonomisent au détriment de l'influence de l'administration traditionnelle.

La circulation entre l'administration centrale et le secteur parapublic reste assez élevée sous le fascisme puisqu'un tiers des membres des conseils d'administration que nous avons

¹⁷D'après le tableau réalisé in F. Cazzola [1979 : 54].

étudiés¹⁸ ont été ou sont fonctionnaires de l'État italien. Mais elle est, malgré tout, en recul par rapport à la dernière période de l'Italie libérale où près d'un administrateur sur deux (46%) était issu des rangs de la fonction publique. Et s'il y a moins de fonctionnaires dans les conseils d'administration, c'est parce qu'il y a plus de responsables politiques : un administrateur sur deux a évolué (ou évolue encore) dans les institutions politiques. Sous le fascisme, l'accès aux conseils d'administration passe donc toujours plus par le champ politique.

Ainsi 60% des membres des comités exécutifs que nous avons étudiés ont évolué dans les institutions politiques contre seulement 26% qui sont passés par les rangs de la fonction publique. Les cadres du Parti et, plus globalement, les représentants de la classe politique fasciste dominant donc très largement les comités exécutifs durant le *ventennio*.

Plus encore que pour les comités exécutifs, ce sont les ressources politiques qui conditionnent l'accès à la présidence des grands instituts parapublics : 8 présidents sur 10 ont évolué (ou évoluent encore) dans les institutions politiques. Le pouvoir exécutif attribue donc, en priorité, la présidence des instituts à des agents occupant des charges politiques.

Proportion des agents ayant évolué dans l'administration ministérielle ou dans les institutions politiques selon la fonction exercée dans le secteur parapublic (1923-1942)

Fonctions dans le secteur parapublic	Agents ayant évolué dans l'administration ministérielle	Agents ayant évolué dans les institutions politiques
Présidents	26%	79%
Directeurs généraux	14%	14%
Membres du comité exécutif	26%	60%
Conseillers d'administration	33%	50%

L'état-major des *enti pubblici* est donc profondément transformé par l'arrivée au pouvoir du fascisme. Non seulement, les administrateurs des *enti*, que nous avons étudiés, sont tous remplacés entre 1923 et 1926, mais surtout de nouveaux critères prévalent dans la composition des conseils d'administration et dans l'attribution des fonctions au sein des instituts. C'est la haute fonction publique qui en subit les principales conséquences. Car plus les charges parapubliques sont importantes, plus elles sont fréquemment attribuées à des agents ayant exercé des fonctions politiques dans le régime fasciste : si 5 conseillers d'administration sur 10 proviennent des institutions politiques, ils sont 6 sur 10 dans les comités exécutifs et 8 sur 10 à la présidence des instituts.

Le second facteur déterminant, en ce qui concerne la différenciation des deux espaces administratifs publics, réside dans l'affirmation d'appareils bureaucratiques propres aux *enti*

¹⁸ Pour étudier les conseils d'administration du secteur parapublic de l'Italie fasciste, nous avons considéré : les conseillers d'administration (dont font partie les membres du comité exécutif, le directeur général, le vice-président et le président) de l'INA entre 1923 et 1942, de l'IMI entre 1931 et 1941, de l'IRI entre 1933 et 1942, les membres du conseil d'administration de l'Institut LUCE et du comité exécutif de l'INAIL en 1925, 1936, 1942, les présidents, vice-présidents et directeurs généraux de l'INPS et du CONI en 1925, 1936 et 1942. La population étudiée comprend 144 personnes car de nombreux administrateurs cumulent plusieurs sièges de conseillers au sein de ces différents instituts.

pubblici. Sous le fascisme, ces appareils se consolident et s'autonomisent, comme le révèle l'évolution de la fonction de directeur général. Cette charge purement administrative était, dans la période précédente, exercée fréquemment, nous l'avons vu, par d'anciens hauts fonctionnaires. En revanche, durant le *ventennio*, il est rare que le plus haut cadre administratif d'un *ente pubblico* provienne des rangs de la fonction publique (14% des cas).

Secteurs d'activités au sein desquels ont évolué les directeurs généraux du secteur parapublic (1923-1942)

Administration centrale	14%
Administration parapublique	50%
Politique	14%
Économie privée	14%

En effet, le pouvoir politique nomme de plus en plus fréquemment pour occuper cette fonction des agents qui ont fait carrière au sein des instituts et qui disposent d'une bonne connaissance de l'appareil administratif des *enti* : un directeur général sur deux est issu du secteur parapublic lui-même. Ce nouveau type de parcours marque l'institutionnalisation d'un *cursus honorum* interne ; ce qui contribue, là encore, à réduire la place et l'influence de la haute fonction publique traditionnelle au sein d'un secteur parapublic en pleine expansion.

Ici également, la première décennie républicaine prolonge, en les accentuant, les tendances observées durant le *ventennio*. Ce qui se traduit par un recul supplémentaire de la circulation entre les deux espaces qui composent le dispositif administratif public. D'un point de vue purement quantitatif tout d'abord : les agents en fonction entre 1946 et 1956 cumulent moins de charges parapubliques que leurs homologues de la période fasciste. D'un point de vue qualitatif aussi : les fonctions qu'ils exercent dans les *enti* sont toujours moins importantes.

Alors que sous le fascisme, les agents ayant évolué dans l'administration ministérielle, participaient dans plus du tiers des cas (36%) aux comités exécutifs des 7 grands instituts que nous avons étudiés, ils n'y accèdent que dans un cas sur cinq (21%) au cours de la période 1946-1956. De façon plus significative encore, au terme d'une évolution continue, leur présence dans les trois plus hautes charges des instituts est devenue tout à fait marginale (8%). Alors que dans la période 1912-1922, plus du tiers (39%) des directeurs généraux, vice-présidents et présidents des *enti pubblici* étaient d'anciens hauts fonctionnaires, dans l'Italie républicaine, ce ne sont plus des rangs de la haute administration que sont issus les principaux responsables du secteur parapublic.

En conséquence, à la fin des années 50, l'administration traditionnelle apparaît comme un espace clos, refermé sur lui-même. Il n'y a presque plus aucune circulation entre la haute fonction publique et les autres secteurs d'activité. Les possibilités d'entrée latérale dans les postes les plus élevés de la hiérarchie administrative sont, en effet, devenues inexistantes en raison de la structure très rigide des carrières (définitivement organisées sur un modèle militaire par la réforme De Stefani adoptée en 1923). Et, comme nous venons de le voir, les possibilités de sortie des rangs de l'administration sont, elles aussi, de plus en plus réduites, puisque les hauts fonctionnaires n'accèdent ni aux emplois de direction du secteur économique privé, ni même aux positions dominantes dans les autres espaces qui composent le dispositif étatique (champ politique et secteur parapublic).

Cette clôture de l'espace administratif central sur lui-même va de pair avec un autre processus tout aussi essentiel pour comprendre le déclin de la haute administration traditionnelle au cours de cette période : la bureaucratisation des activités et des carrières de la fonction publique italienne.

III. Méridionalisation et bureaucratisation de l'administration centrale

A) Les logiques sociales de la méridionalisation

La haute administration des premières décennies de l'Italie unifiée était très largement d'origine septentrionale. En 1878 par exemple, plus de 70% des fonctions dirigeantes étaient exercées par des septentrionaux (et en particulier des Piémontais) [Cassese, 1977 : 71]. Or l'une des évolutions les plus manifestes de la période suivante sera la spectaculaire conquête par les méridionaux des postes de commande de l'administration centrale. Cette *méridionalisation* de la "direction administrative bureaucratique" italienne peut être considérée à la fois comme une cause et une conséquence de son déclin.

Cette *méridionalisation* est relativement précoce, puisque parmi les hauts fonctionnaires appartenant à notre population en activité sous le fascisme : 9 sur 10 sont originaires du centre (48%) et du Sud (41%, en incluant la Sicile et la Sardaigne) de l'Italie. Les agents provenant du Nord ne sont déjà plus qu'une petite minorité dans le cadre de l'Italie fasciste¹⁹.

Pour comprendre cette prédominance des méridionaux aux sommets de l'administration, il faut établir les raisons qui avaient pu conduire de jeunes diplômés en droit, originaires du centre et du sud de l'Italie, à s'engager massivement dans la carrière administrative, entre 1890 et la première guerre mondiale (c'est-à-dire dans la période où près de 80% des agents sur lesquels porte notre travail étaient entrés dans les "rôles de la fonction publique"). Pour cela, trois variables doivent être considérées en priorité : le nombre de *laureati* sortant chaque année des universités italiennes, la situation du marché du travail pour ces diplômés et (tout particulièrement dans un pays comme l'Italie) la distribution géographique des opportunités sociales.

Dans cette perspective, le phénomène majeur est celui du chômage intellectuel (*disoccupazione intellettuale*). Comme l'a démontré Marzio Barbagli [1974] dans une étude magistrale consacrée aux relations entre "chômage intellectuel et système scolaire" [Barbagli, 1974], il existe, à la fin du XIX^e siècle en Italie, une "relation inverse" entre la situation économique et celle des taux de scolarisation et de fréquentation des universités. Cette "relation inverse" peut s'énoncer ainsi : plus la demande en emplois intellectuels et qualifiés est rare sur le marché du travail, plus les étudiants sont nombreux dans les universités de la péninsule. La conséquence d'une telle relation est une surproduction chronique de diplômés universitaires dans un pays encore faiblement développé sur le plan économique ; surproduction particulièrement importante dans les régions les moins industrialisées et dans les conjonctures de crise économique.

Cette "relation inverse" entre opportunités économiques et fréquentation des institutions scolaires et universitaires permet également de comprendre pourquoi c'est dans le Sud, sous-développé, et non pas dans le Nord, industrialisé, que les taux de scolarisation sont les plus élevés à la veille de la première guerre mondiale.

C'est à partir de ce cadre structurel que l'on peut rendre compte de la présence du nombre élevé de *laureati* originaires de l'Italie centrale et méridionale parmi les hauts fonctionnaires de la période fasciste.

¹⁹Ce que souligne également G. Melis [1996: 185].

Les trois quarts de ceux que nous avons étudiés sont diplômés en droit. La faculté de droit est, alors, le département universitaire qui produit le plus grand nombre de *laureati* : 950 en 1880-81, 1275 en 1895-96 et 1611 en 1910-11 ; alors que les besoins sur le marché du travail doivent se situer aux alentours de 500 nouveaux diplômés chaque année.

Le déséquilibre est donc très important entre une offre surabondante et une demande limitée²⁰. La surproduction de services juridiques est alors particulièrement importante dans les grandes villes, où se concentrent la plupart des avocats, et affecte en premier lieu le *mezzogiorno*²¹. En conséquence, dans le Sud, la couche des petits avocats, que leurs contemporains désignaient sous les termes de "prolétariat du barreau" (*proletariato forense*)²², est particulièrement développée. Pour les mêmes raisons, de nombreux diplômés en droit, originaires du centre, et plus encore du Sud, se voient contraints de quitter l'Italie. Chaque année, entre 1881 et 1911, en moyenne 1315 personnes exerçant des professions libérales doivent prendre le chemin de l'émigration ; chiffre qui équivaut au tiers des nouveaux *laureati* sortis des universités italiennes au cours de cette période.

Trouver un emploi dans l'administration de l'État représente alors la meilleure (voire l'unique) solution pour échapper au "prolétariat du barreau" ou à l'émigration vers les pays du nord de l'Europe, les États-Unis ou l'Amérique latine. Tout particulièrement dans le Sud, économiquement arriéré, où l'industrie et les services sont incapables d'absorber ces travailleurs intellectuels.

En 1876, l'arrivée au pouvoir de la gauche libérale, au sein de laquelle les députés méridionaux sont particulièrement nombreux, va favoriser l'entrée massive de ces jeunes *laureati* du Sud de l'Italie dans les administrations publiques. Ils vont, en effet, exercer une forte pression sur les députés de leur circonscription pour obtenir des emplois dans l'administration ministérielle.

Cette absorption d'une partie des diplômés des universités méridionales par l'administration publique est également facilitée par la croissance rapide de cette dernière, à partir des années 1880 : ses effectifs passent, en effet, de 98 000 membres en 1882 à 260 000 en 1911, puis à environ 500 000 en 1923. Cette croissance offre à la petite bourgeoisie méridionale l'opportunité de maintenir (voire dans certains cas de renforcer) sa position sociale par le biais du "service de l'État".

Non seulement cette répartition des rôles entre *laureati* du Nord, se destinant au secteur privé, et *laureati* du Sud, se dirigeant vers les emplois publics, ne sera pas remise en cause par les autorités fascistes, mais l'inégale distribution géographique des opportunités sociales ainsi que des " vocations " (qui, en l'occurrence, se trouvaient parfaitement accordées à la structure territoriale des espérances professionnelles) se perpétuera tout au long du XX^e siècle. Avec pour conséquence une hégémonie toujours plus manifeste des méridionaux sur les plus hauts postes de l'administration centrale. La *méridionalisation* des sommets de l'administration centrale, amorcée dans les années 1920, se trouvera ainsi complètement achevée dans la première décennie républicaine : parmi les hauts fonctionnaires que nous avons étudiés, les septentrionaux ont à cette époque quasiment disparu (3%) et les trois quarts des agents évoluant dans la haute administration ministérielle proviennent du sud de l'Italie (58%) et des îles (15%)²³.

²⁰ Les chiffres et les analyses que nous fournissons sur la situation des *laureati* en Italie et des opportunités professionnelles sont extraits de A. M. Banti [1996 : 99-143].

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 116.

²³ Les études menées sur l'administration centrale durant cette période confirment globalement ces résultats. Ainsi Mariuccia Salvati [1983: 205] arrive à des résultats très similaires tout comme Luciano Cappelletti [1968 : 76 et 80], à partir d'une étude portant sur 344 agents de la carrière dirigeante (*carriera direttiva*) de l'administration centrale.

B) Une relation circulaire entre méridionalisation et déclin de la direction administrative

Il existe une relation circulaire entre ce processus de *méridionalisation* et le déclin des “ hautes ” fonctions publiques.

Si les méridionaux tendent à monopoliser les rôles de direction au sein de la fonction publique, c'est bien parce que les diplômés du Nord (et dans une moindre mesure du centre) de l'Italie se désintéressent de ces carrières administratives. Celles-ci ne restent attractives que pour les *laureati* des facultés méridionales et, signe plus manifeste encore de leur déclin sur le marché des professions, les agents qu'elles accueillent proviennent toujours plus des fractions dominées de l'espace social (milieux populaires et petite bourgeoisie, en particulier petite fonction publique).

C'est ce que révèle un questionnaire adressé, fin 1962, à 1200 fonctionnaires de la *carriera direttiva*²⁴. 344 agents de la *carriera direttiva* ont répondu à ce questionnaire qui portait sur leurs origines sociales et géographiques, le déroulement de leurs carrières mais aussi leurs relations avec le pouvoir politique, leurs motivations, leurs valeurs et l'évaluation qu'ils faisaient de leur position sociale et du prestige qui y était associé.

Ce travail permet, entre autres, d'établir les origines sociales de ceux qui se sont engagés dans les "carrières dirigeantes" de l'administration italienne. En prenant comme critères le niveau d'études et les conditions économiques de leurs parents, Luciano Cappelletti établit que les fonctionnaires de la *carriera direttiva* proviennent plutôt des “ classes populaires ” et “ moyennes-inférieures ” (45%) que des couches “ supérieures ” de l'espace social (seulement 25%).

Origines socio-économiques des fonctionnaires de la *carriera direttiva*

classes populaires	6%
classe moyenne-inférieure	39%
classe moyenne	30%
classe moyenne-supérieure	18%
classe supérieure	7%

Les agents de la “ carrière dirigeante ” sont le plus fréquemment fils d'"employés" (43%), de "commerçants" (10%) ou de "militaires" (8%) [Cappelletti, 1968 : 131].

Le phénomène le plus remarquable est le nombre élevé de ceux dont le père est lui-même fonctionnaire (52%). Ainsi, plus d'un agent de la *carriera direttiva* sur deux vient d'une famille où le père était déjà employé de l'État [Cappelletti, 1968 : 131]. Inversement, très rares sont, au début des années soixante, les fonctionnaires de la "carrière dirigeante" dont le père exerçait une profession libérale ou était cadre dans le secteur privé. Ils ne sont que 9% dans ce cas en Italie, contre 20% en Grande-Bretagne, 23% en France et 28% aux USA [Cappelletti, 1968 : 131].

La division géographique du travail, et, en particulier, la distribution très inégale des opportunités sociales entre le Nord et le Sud de la péninsule, est l'une des raisons principales de cette reproduction endogène de l'administration italienne. Pour les fils des fonctionnaires méridionaux, l'entrée dans l'administration publique constitue, comme pour leurs pères avant eux, l'une des seules alternatives à la *disoccupazione intellettuale*.

Les "carrières dirigeantes" de l'administration centrale accueillent ainsi principalement des fils de "petits employés de la fonction publique". Selon Luciano Cappelletti : "L'explication des origines sociales modestes des cadres dirigeants de l'Administration peut être recherchée, au moins en partie, dans le fait que les carrières dirigeantes de

²⁴ L. Cappelletti [1968], *op. cit.*

L'Administration ne sont pas en général considérées comme suffisamment intéressantes, en raison de leur modeste rétribution, de la longue période d'*apprentissage* et du faible prestige de l'État (...) on pourrait affirmer qu'aujourd'hui en Italie, ce sont principalement ceux qui, en raison de leur situation familiale, ne peuvent pas aspirer à une carrière prometteuse dans le secteur privé, ou qui ne peuvent pas affronter les dépenses nécessaires à la longue période de préparation aux professions libérales, qui se dirigent vers l'Administration" [Capelletti, 1968 : 137]

Le fait que les agents de la "carrière dirigeante" de l'administration centrale soient d'origine assez modeste doit, en effet, être mis en relation avec le déclin (matériel et symbolique) qui affecte les emplois de la fonction publique.

Ce déclin se manifeste de diverses manières. Dans l'incapacité croissante de la haute administration à circuler au sein d'une société pourtant profondément étatisée, comme pouvait l'être l'Italie des années trente aux années soixante. Mais aussi dans l'évolution du traitement des fonctionnaires, surtout lorsqu'on le compare à celui des autres professions. En 1956, les salaires (calculés en termes réels) des fonctionnaires de la "carrière dirigeante" étaient inférieurs à leur niveau de 1861 [Capelletti, 1968 : 152-153]²⁵ ; une évolution d'autant plus préjudiciable que l'Italie entrait dans la société de consommation et que le pouvoir d'achat global des ménages avait, au contraire, connu, au cours de la même période, une spectaculaire augmentation (avant même les années du "miracle économique"). Alors que les revenus des cadres dirigeants de la fonction publique avaient, depuis la création de l'État unitaire, baissé en valeur réelle de 8%, dans le même temps, le revenu par habitant avait, au contraire, plus que doublé (augmentation de 133%) et la consommation des ménages avait, dans la même période, connu une croissance de 87%.

D'un strict point de vue économique, les emplois de la fonction publique, y compris ceux de la "carrière dirigeante", étaient devenus toujours moins attractifs sur le marché global du travail.

Dès lors, "il est évident", ainsi que le souligne Luciano Capelletti, "que pour ceux qui sont issus des classes supérieures et des classes moyennes-supérieures faire carrière dans l'Administration signifierait presque inévitablement une perte de statut économique, compte tenu des salaires actuels des fonctionnaires de l'État. Et une telle perte ne serait pas compensée par une position de prestige social (...) puisque chaque jour (...) le prestige de l'Administration italienne est toujours plus réduit" [Capelletti, 1968 : 138].

Cette perte de prestige participe pleinement, elle aussi, du déclin qui affecte la haute fonction publique italienne. Elle est confirmée par un autre spécialiste de l'administration, Guido Melis [1980 : 497] : " Au cours de ces années <les années 1970> (avec le Dpr n.748 de 1972) fut affronté le problème de la direction administrative. La question était, désormais, plus que mûre, après qu'une grave crise de *status* et de prestige sociale ait érodé, depuis l'après-guerre, l'identité et la conscience de soi des hauts fonctionnaires de l'État ". Mais sans résultat, puisque, comme le conclut le même auteur, à la fin de cette période, " l'administration italienne était progressivement tombée dans un état de marginalisation profonde : ses plus hauts responsables, n'apparaissaient plus comme faisant partie des élites dirigeantes (alors que c'était indubitablement le cas durant l'expérience libérale) ni même comme un corps de techniciens indispensables au pouvoir politique (comme cela avait été le cas durant la dictature fasciste)... " [Melis, 1980 : 500].

Ces carrières dans l'administration centrale devaient apparaître d'autant moins attractives pour les jeunes diplômés des universités italiennes qu'elles s'étaient considérablement bureaucratisées. Cela se traduisait, entre autres, par la rigidité et le caractère toujours plus uniformes des parcours. Surtout, le rythme toujours plus lent de progression

²⁵ En prenant pour base de départ 1861 = 100, l'évolution des salaires des fonctionnaires de la *carriera direttiva* a été la suivante : 1881 = 104, 1908 = 111, 1923 = 74, 1939 = 99, 1956 = 92.

dans la hiérarchie aboutissait à un notable vieillissement des sommets de l'état-major administratif susceptible de décourager les ambitions des plus " brillants " diplômés de l'université italienne, en quête d'une reconnaissance matérielle et symbolique rapide.

Selon nos calculs, sous le fascisme, il fallait, en moyenne, avoir accompli 24 ans de carrière interne pour espérer devenir directeur général. En conséquence, les hauts fonctionnaires en poste tout au long du régime fasciste, étaient entrés dans l'administration bien avant la " marche sur Rome ", et même avant la première guerre mondiale.

Et réciproquement, compte tenu des propriétés de l'administration centrale, les nouvelles générations de fonctionnaires entrés dans l'administration sous le fascisme, pour certains grâce à l'influence d'un hiérarque fasciste, n'étaient pas encore parvenues aux plus hauts grades de l'administration lorsque Mussolini fut renversé le 25 juillet 1943. Ce sont eux, en revanche, qui composeront les sommets de l'administration ministérielle dans la période républicaine.

Par rapport à leurs homologues de la période fasciste, leurs parcours sont encore plus uniformes et linéaires. Ils sont également encore plus lents : il est assez impressionnant de constater que plus des trois quarts (76%) des hauts fonctionnaires siégeant dans les conseils d'administration parapublics que nous avons étudiés entre 1946 et 1956 ont débuté leur carrière dans la fonction publique avant la "marche sur Rome" et, plus remarquable encore, pour près des deux tiers (64%) avant la première guerre mondiale.

Le personnel qui dirige les services des Ministères entre 1946 et 1956 a donc, en général, débuté sa carrière dans la dernière période de l'Italie libérale, ce qui signifie que la direction administrative de l'État républicain est exclusivement composée d'agents ayant gravi les échelons de la fonction publique au cours du *ventennio* (aucun des directeurs généraux ou des Conseillers d'État présents au sein de notre population n'est entré dans l'administration après 1933). De même que l'"État nouveau" proclamé par les fascistes reposait sur une haute fonction publique qui s'était formée dans le cadre de l'Italie libérale, de même le nouvel État républicain repose-t-il sur une haute fonction publique qui s'est formée au cours du fascisme.

Comme l'indiquent déjà les dates auxquelles les hauts fonctionnaires sont entrés dans la fonction publique, on observe une tendance continue au ralentissement des carrières, et donc à un allongement de la durée de temps nécessaire pour parvenir aux plus hauts grades de l'administration ministérielle. Pour devenir Directeur général, 31 années de service dans l'administration sont devenues nécessaires. Ce qui signifie qu'il faut désormais avoir atteint l'âge de 55 ans pour prétendre aux plus hautes responsabilités administratives (contre 47 ans sous le fascisme). Ce vieillissement de la direction administrative est l'un des symptômes les plus manifestes de la bureaucratisation des carrières.

Pour toutes ces raisons (faibles rémunérations, absence de prestige et de reconnaissance symbolique, bureaucratisation des tâches, extrême lenteur des promotions, incapacité de circuler dans le reste de l'espace des activités sociales), les carrières dans la " haute " administration publique n'étaient plus attractives, à la fin des années cinquante, que pour les étudiants des facultés méridionales. Ce que confirmait une enquête menée, en 1959, dans les universités italiennes : les étudiants qui souhaitaient se diriger, après la *laurea*, vers les emplois de la fonction publique ou des *enti pubblici*, n'étaient que 11% au Nord et 14% au centre de l'Italie, tandis que plus du tiers (34%) des étudiants méridionaux (et même 53% dans une région comme les Pouilles) aspiraient à faire carrière dans les rangs de l'administration publique italienne [Melis, 1980 : 89].

Ce constat révèle à quel point la spirale du déclin de la " haute " fonction publique italienne s'inscrit dans une logique circulaire typique des phénomènes historiques de longue durée.

Au cœur du processus se trouve le chômage intellectuel, particulièrement important dans le sud de la péninsule, qui a toujours fourni une armée de réserve à l'administration

italienne, contribuant ainsi à faire baisser la valeur, tout particulièrement économique, des emplois (y compris de “ direction ”) au sein de la fonction publique. Il n'apparaissait pas nécessaire, en effet, de revaloriser (économiquement et symboliquement) ces emplois tant la présence de candidats en nombre largement suffisant se trouvait garantie par le très faible nombre de débouchés offerts aux *laureati* méridionaux. Cette revalorisation apparaissait d'autant moins nécessaire qu'il n'existait pas de réelle concurrence entre les emplois de direction du secteur privé et ceux de l'administration publique mais un partage des rôles entre septentrionaux et méridionaux.

Assez mal rémunérés, d'une faible valeur symbolique ajoutée et offrant de moins en moins de capacité de circuler dans l'espace social, les emplois de l'administration centrale ont fini par attirer principalement des agents disposant de ressources limitées (des *laureati* de la petite bourgeoisie méridionale, souvent issus de famille de la petite fonction publique), ce qui a contribué à faire chuter encore la valeur (matérielle et symbolique) de ces emplois et donc à ce qu'ils ne soient plus attractifs que pour des agents disposant de ressources limitées...

C) Des dysfonctionnements fonctionnels

Si le déclin de ce qui fut la haute fonction publique italienne a pu se produire de cette manière, sur plus d'un demi-siècle, c'est également parce que ce processus, perçu finalement assez tôt²⁶, n'a fait l'objet d'aucune réaction sérieuse de la part des autorités politiques. La “ nécessaire réforme de l'administration ” est, certes, l'un des thèmes les plus récurrents de la vie politique italienne depuis 50 ans, mais, jusqu'à une période très récente tout du moins, ce discours n'a jamais été suivi de mesures conséquentes.

Pour une part, en raison de la pression exercée par l'administration elle-même, car les fonctionnaires pouvaient se considérer partiellement protégés par ce système de “ carrière bureaucratique fermée ” au sein duquel ils évoluaient. Il les protégeait de l'intrusion dans leurs rangs d'agents extérieurs à la carrière administrative, qui auraient pu y être nommés de façon discrétionnaire par les autorités politiques. Dans un pays ayant connu deux révolutions politiques en l'espace de 20 ans, une structure qui rendait impossible la mise en œuvre de toute forme de *spoils system* ne pouvait que rassurer les fonctionnaires de carrière.

Mais le fait que la réforme de l'administration ait été sans cesse évoquée, tout au long de la période républicaine, sans être jamais réalisée, s'explique également pour une autre raison, au moins aussi déterminante : les “ dysfonctionnements ” de l'administration centrale étaient, en réalité, devenus “ fonctionnels ” pour de nombreux intérêts organisés, à commencer par ceux des autorités politiques elles-mêmes. Le fait que l'administration centrale se soit trouvée progressivement marginalisée au sein de l'espace public et de plus en plus cantonnée à la routine bureaucratique (jusqu'à parvenir à cette situation étonnante où actuellement plus de la moitié du personnel se consacre au fonctionnement de la machine administrative elle-même²⁷, c'est-à-dire, en quelque sorte, à sa propre reproduction) favorisait le contrôle des ressources publiques par les partis politiques de l' “ arc constitutionnel ” républicain (dans le prolongement d'ailleurs du contrôle exercé par le Parti fasciste auparavant). L'existence d'un immense secteur parapublic devenu autonome de l'administration centrale et placé sous la responsabilité d'agents organiquement liés aux partis politiques constituait un cadre structurel que les autorités n'avaient strictement aucun intérêt à modifier. Ce cadre structurel, et plus précisément le fait que de multiples fonctions étatiques se trouvaient exercées par des instituts séparés de l'administration centrale, rendait d'ailleurs beaucoup moins urgente et nécessaire une réforme qui aurait eu pour objectif d'améliorer les

²⁶ Il semble que les sérieux “ dysfonctionnements ” de l'administration centrale aient été perçus dès le début des années 50.

²⁷ S. Cassese, “ La storia e i caratteri dello Stato ”, *op. cit.*, p. 164.

compétences techniques et l'efficacité de cette dernière²⁸. De même, le déclin des capacités d'expertise de la haute administration traditionnelle favorisait-il la délégation à des organismes semi-publics ou même directement privés de la définition de l'agenda et de l'élaboration d'une partie des politiques "publiques"²⁹. Avec pour conséquences de rendre les instances décisionnelles d'État particulièrement disponibles à la prise en compte des intérêts privés.

Dans le système politico-administratif qui s'était mis en place sous le fascisme et perpétué dans l'Italie républicaine, les élites politiques et économiques ne subissaient aucune incitation positive à réformer la haute administration : quels intérêts auraient-elles pu avoir à la réintroduire au cœur de l'exercice d'un pouvoir dont elle se trouvait désormais écartée ? Quant à cette haute administration, elle ne disposait plus des ressources suffisantes pour restaurer ses prérogatives et son statut matériel et symbolique. Elle était d'ailleurs directement dominée par le pouvoir politique avec lequel elle se trouvait dans un rapport de subordination clientélaire [Melis, 1996 : 499-500]. Se trouver des protecteurs politiques constituait, en effet, un élément important non seulement pour les embauches, mais également pour les promotions et l'attribution des postes les plus convoités de l'administration [Salvati, 1994 : 527-528].

Épilogue : La prise de conscience du déclin

À l'époque de Bonaldo Stringher, un jeune diplômé qui entrait dans l'administration centrale accédait à un emploi assez bien rémunéré. Il pouvait espérer des promotions rapides, et, surtout, ses titres (inspecteur des finances par exemple) lui assuraient une importante reconnaissance sociale. La haute administration était l'une des composantes des élites sociales italiennes. L'évolution de la configuration étatique à partir de la première guerre mondiale et tout particulièrement sous le fascisme se fait, comme nous l'avons vu, au détriment de la haute administration traditionnelle. Le groupe A (la "carrière dirigeante") devient pléthorique avec plus de 20 000 agents³⁰, les emplois y sont mal rémunérés et, surtout, ils n'ont plus aucune valeur économique et symbolique dans les autres secteurs d'activité. Des carrières comme celles de Giovanni Giolitti, de Bonaldo Stringher ou d'Alberto Beneduce sont devenues totalement impossibles.

Il n'est donc pas très surprenant que les fonctionnaires de la "carrière dirigeante" aient exprimé, au début des années soixante, des appréciations plutôt pessimistes sur le prestige dont ils disposaient ainsi que sur l'évolution de leur pouvoir. 79% d'entre eux considéraient, par exemple, que les citoyens italiens n'avaient aucune estime, ni aucun respect pour leurs fonctions [Capelletti, 1968 : 167]. De même, la plupart de ces fonctionnaires (73%) affirmaient que l'autorité de l'administration italienne, loin de s'être accrue avec le renforcement de la présence de l'État dans la société, avait au contraire diminué. Les plus hauts grades, Inspecteurs généraux et Directeurs généraux, étaient d'ailleurs les plus pessimistes sur l'évolution du pouvoir de la haute administration italienne : ils n'étaient que 13% à considérer que son influence allait en augmentant.

Un conseiller de première classe du Ministère de l'instruction publique résumait ainsi l'amertume des membres de la "carrière dirigeante" de l'administration centrale : "L'administration en Italie ? Elle n'est jamais tombée aussi bas qu'en ce moment. Les centres de pouvoir vraiment influents sont les secrétariats des partis politiques et les *enti* industriels paraétatiques"[Capelletti, 1968 : 265-266].

²⁸ *Ibidem* p. 181.

²⁹ G. Melis [1996: 515] et S. Cassese, "La storia e i caratteri dello Stato", *op. cit.*, p. 180.

³⁰ Selon l'estimation de Jean Meynaud les *funzionari direttivi* seraient environ 30 000 au début des années soixante, in *Rapport sur la classe dirigeante italienne*, Lausanne, Études de science politique 9, 1964, p. 47.

Bibliographie

Les administrations publiques en Italie

- Amoroso B. & Olsen J., 1978, *Lo Stato imprenditore*, Laterza, Bari.
- Archivio-ISAP, *Le Relazioni fra Amministrazione e Partiti*, Milan, Giuffrè, 1988.
- Argentieri M., 1979, *L'occhio del regime. Informazione e propaganda nel cinema del fascismo*, Florence, Vallecchi.
- Asso P.F. & De Cecco M., 1994, *Storia del Crediop. Tra credito speciale e finanza pubblica 1920-1960*, Bari, Laterza.
- Avagliano L., "Lo sviluppo dei settori Iri e il rapporto Stato gruppi privati", *Rassegna economica*, 40, n.5, pp. 1125-1198.
- Avagliano L., 1980, *Stato e imprenditori in Italia. Le origini dell'Iri*, Palladio, Salerne.
- Avagliano L., 1991, "La mano visibile", in *Italia. Le vicende della finanziaria IRI (1933-1985)*, Rome, Edizioni Studium, 1991.
- Barca F. (dir.), 1997, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Rome, Donzelli.
- Bottiglieri B., 1984, "Linee interpretative del dibattito sulle partecipazioni statali nel secondo dopoguerra", *Economia Pubblica*, n° 4-5 aprile-maggio.
- Calandra P., 1975, "I pieni poteri per le riforme amministrative (1922-1924)", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n°3.
- Calandra P., 1978, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologne, Il Mulino.
- Cassese S., & Melis G., 1990, "Lo sviluppo dell'amministrazione italiana (1880-1920)", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n°2.
- Cassese S., 1974, "La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia", *Storia contemporanea*, mai, n°1, pp. 3-45.
- Cassese S., 1974, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milan, Giuffrè.
- Cassese S., 1974, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologne, Il Mulino.
- Cassese S., 1977, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milan, Giuffrè.
- Cassese S., 1982, "La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni trenta", in *Le istituzioni finanziarie degli anni trenta nell'Europa continentale*, Bologne, Il Mulino.
- Cassese S., 1983, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologne, Il Mulino, 1983.
- Cassese S., 1990, "Stato e parastato nell'Italia del dopoguerra (1945-1963)", *Storia contemporanea*, juin, n°3.
- Castronovo V., 1983, *Storia di una banca. La Banca Nazionale del Lavoro e lo sviluppo economico italiano*, Einaudi, Torino.
- Cataldi E., 1983, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro Gli Infortuni sul Lavoro. (Testimonianza di un secolo)*, Rome.
- Cazzola F. (dir.), 1979, *Anatomia del potere DC. Enti pubblici e "centralità democristiana"*, Bari, De Donato.
- Centro di ricerca e documentazione "Luigi Einaudi", 1968, *Le baronie di Stato. Ricerca sull'industria pubblica in Italia*, Turin, Sansoni.
- Cesarini F., 1982, *Alle origini del credito industriale. L'IMI negli anni '30*, Bologne, Il Mulino.
- Cherubini A., 1977, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Rome, Editori Riuniti.
- Cianci E., 1977, *Nascità dello Stato imprenditore in Italia*, Milan, Mursa, 1977.
- Cosi C. & Pugliese F.P., 1977, (dir.), *I modelli organizzatori degli enti pubblici*, 2 vol, Milan, Ciriec-Franco Angeli Editore.
- De Juliis T., 1994, "Il CONI dalla tragedia della guerra all'inizio della ricostruzione (25 luglio 1943 - 27 luglio 1946)", *Lo Sport Italiano*, n°12 décembre (inserto).
- De Juliis T., 1995, "La storia del finanziamento del CONI dalle origini ad oggi", *Lo Sport Italiano*, n°10 ottobre (inserto).
- Del Bono G., 1978, "Le origini dell'INA. Aspetti e problemi", *Ricerche storiche*, VIII, n°3, pp. 665 s.
- Fabrizio F., 1976, *Sport e fascismo. La politica sportiva del regime 1924-1936*, Florence, Guaraldi Editore.
- Facello F., 1988, "Stato e complessità sociale nel modello di relazioni tra politica e amministrazione in Italia", *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n°3.
- Gangemi L., 1993, "Degli enti parastatali e di altri enti finanziati dallo Stato", *Vita italiana*, settembre et novembre.
- Gili J.A., 1981, *Stato fascista e cinematografia. Repressione e promozione*, Rome, Bulzoni.
- Gustapane E., 1988, "Le origini del sistema previdenziale : la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai (19 novembre 1898 - 28 luglio 1919)", in *Novant'anni di previdenza in Italia : culture, politiche, strutture*, Rome, Inps.
- Istituto Luce, 1990, *Ipotesi per un catalogo*, Rome.

- La Bella G., 1983, *L'IRI nel dopoguerra*, Rome, Edizioni Studium.
- Longo A., 1985, "Il contributo di Alberto Beneduce alla gestione e all'organizzazione dell'INA", in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Edindustria, pp. 7-18.
- Magnarelli P., 1981, *L'agricoltura italiana fra politica e cultura. Breve storia dell'Istituto nazionale di economia agraria dal fascismo ai primi anni settanta*, Milan, Edizioni di Comunità.
- Maraffi M., 1990, *Politica ed economia in Italia. La vicenda dell'impresa pubblica dagli anni trenta agli anni cinquanta*, Bologne, Il Mulino.
- Melis G., 1988, "L'organizzazione della gestione : l'Inps nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)", in *Novant'anni di previdenza in Italia : culture, politiche, strutture*, Rome, Inps.
- Melis G., 1988, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Rome, Pubblicazioni degli Archivi di Stato.
- Melis G., 1996, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologne, Il Mulino.
- Ministero dell'industria, 1956, vol III, *Origine, ordinamenti e attività dell'IRI*, UTET, Turin.
- Ministero per la Costituente, 1947, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente. II Industria*, Vol. I., Rome, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Mortara A., 1972, *Gli enti pubblici italiani. Anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1861 al 1970*, Milan, Franco Angeli - Cirioc.
- Piodi F., 1975, "La riforma burocratica (1920-1923)", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n°2.
- Piva F., 1998, *Azienda e partito. Gli operai del Poligrafico dello Stato nel periodo fascista*, Rome, Edizioni Lavoro.
- Romanelli R. (dir.), 1995, *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Rome, Donzelli.
- Romanelli R., 1976, "Apparati statali, ceti burocratici e modo di governo", in AA. VV., *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Turin, Einaudi.
- Romeo R., 1972, *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Bologne, Cappelli.
- Ruffilli R., 1975, "La riforma del 1922-24 e la crisi del liberalismo amministrativo", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n°3.
- Rugge F., 1994, "Il disegno amministrativo : evoluzioni e persistenze", in *Storia dell'Italia repubblicana*, I, Turin, Einaudi, pp. 215-295.
- Salvati M., 1982, *Economia e politica dal dopoguerra ad oggi*, Milan, Garzanti.
- Salvati M., 1993, *L'inutile salotto. L'abitazione piccolo-borghese nell'Italia fascista.*, Turin, Bollati Boringhieri.
- Salvati M., 1994, "Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale", in *Storia dell'Italia repubblicana*, I, Turin, Einaudi, pp. 413-534.
- Saraceno P., 1985, "L'intervento dell'IRI per lo smobilizzo delle grandi banche", in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Edindustria.
- Scialoja A., 1971, "L'Istituto nazionale delle assicurazioni e il progetto giolittiano di monopolio di Stato sulle assicurazioni sulla vita", *Quaderni storici*, VI, n°18, pp. 971 s.
- Serrani D., 1978, *Il potere per enti. Enti pubblici e sistema politico in Italia*, Bologne, Il Mulino.
- Serrani D., 1979, *L'organizzazione per ministeri. L'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Rome, Officina.
- Spironelli C., 1992, "Carlo Compans e la nascita del CONI - Per una storia delle istituzioni sportive", in *Ludus - Sport e Loisir*, I, 1992, pp. 62-68.

Le personnel administratif italien

- Accornero A. & Visco V., 1978, *La selva degli stipendi*, Bologne, Il Mulino.
- Armstrong J. A., 1973, *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press.
- Banca d'Italia, Donato Menichella, 1986, *Testimonianza e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Bari, Laterza.
- Banti A. M., 1996, *Storia della borghesia italiana. L'età liberale.*, Rome, Donzelli.
- Barbagli M., 1974, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Bologne, Il Mulino.
- Becchi Collidà A., 1976, "La formazione dell'imprenditorialità pubblica : i gruppi dirigenti delle partecipazioni statali", in *Annali Feltrinelli*, XVI, Milan, pp. 495-525.
- Bonelli F., 1974, "Protagonisti dell'intervento pubblico : Alberto Beneduce", *Economia Pubblica*, 4, n°3, pp. 3-14.
- Bonelli F., 1985, *Bonaldo Stringher 1854-1930*, Udine, Casamassima editore.
- Cappelletti L., 1968, *Burocrazia e società. Uno studio dei quadri direttivi dell'amministrazione italiana*, Milan, Giuffrè.
- Carli G., 1993, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari, Laterza, 1.
- Caroleo A., 1987, "Protagonisti dell'intervento pubblico : Stefano Siglienti", *Economia Pubblica*, n°9-10, settembre-ottobre, pp. 407-422.

- Cassese S., 1977, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milan, Giuffrè.
- Castronovo V., 1988, *Grandi e piccoli borghesi. La via italiana al capitalismo*, Bari, Laterza.
- Chiesi A. M. & Martinelli A., 1978, "Il profilo sociale della classe dirigente economica : primi risultati", *Rassegna italiana di sociologia*, XIX, n°3, juillet - septembre, pp. 373 s.
- Farnetti P., 1971, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Turin, Edizioni Giappichelli.
- Fascetti A., 1958, *Il programma quadriennale dell'IRI*, Rome.
- Fauci R., 1974, "L'osmosi tra politica e amministrazione nel primo trentennio unitario", in Cassese S. (dir.), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologne, Il Mulino, pp. 65-69.
- Fried R.C., 1967, *Il prefetto in Italia*, Milan, Giuffrè.
- IRI, 1985, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Edindustria.
- Labini P.S., 1974 *Saggio sulle classe sociali*, Bari, Laterza, 1974.
- Maraffi M., 1982, *Borghesia industriale e classe politica tra le due guerre. La formazione dell'impresa pubblica in Italia*, Padoue, Casa Editrice DR. Francesco Vallardi.
- Martinelli A., 1987, "L'imprenditore pubblico", in *Economia Pubblica*, n°3, mars.
- Melis G., 1980, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologne, Il Mulino.
- Melis G., 1988, "La partecipazione dell'alta burocrazia italiana al Senato nell'epoca liberale", in *Materiali per una storia del Senato*, Trimestre 1-4, 1988.
- Mény Y., 1987, "A la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires", in Università degli Studi di Bologna. Scuola di specializzazione, diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione, "Collana Conferenze-Seminari", anno accademico 1986-87, n°4.
- Meynaud J., 1964, *Rapport sur la classe dirigeante italienne*, Lausanne, Études de science politique 9.
- Mortara A. (dir.), 1984, *I protagonisti dell'intervento pubblico in economia*, Milan, Ciriec-Franco Angeli.
- Musiedlak D., 1999, *L'État fasciste et sa classe politique 1922-1943*, thèse pour le doctorat d'État, mention histoire, Paris, Institut d'études politiques.
- Passigli S., 1975, "Ordinary and Special Bureaucracies in Italy", in Dogan M. (dir.), *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*, New-York, John Wiley.
- Poggi G. & La Palombara J., 1960, "I gruppi di pressione e la burocrazia italiana", *Rassegna italiana di Sociologia*, n°4, octobre-décembre.
- Putnam R.D., 1973, "Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia nell'Europa occidentale", in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n°1, avril.
- Rizzi F. G., 1988, "Clientelismo e Pubblica amministrazione in Italia", in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n°4.
- Rizzi F. G., *Il ruolo della burocrazia nel sistema politico italiano*, Florence, Cooperativa editrice, s. d.

- Rugafiori P., 1982, "I gruppi dirigenti della siderurgia "pubblica" tra gli anni Trenta e gli anni Sessanta", in Bonelli F. (dir.), *Acciaio per l'industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*, Turin, Einaudi, pp. 335-368.
- Rusciano M., 1978, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologne, Il Mulino.
- Salvati M., 1983, "La dirigenza dei ministeri economici. 1945-1951", *Italia contemporanea*, n°153, pp. 183-207.
- Salvati M., 1992, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Bari, Laterza.
- Scalfari E. & Turani G., 1974, *Razza padrona. Storia della borghesia di Stato*, Milan, Feltrinelli.
- Scalpelli L., 1978, "Protagonisti dell'intervento pubblico : Francesco Giordani", in *Economia Pubblica*, n°1, janvier, pp. 7-13.
- Scamuzzi S., 1978, "Stato italiano, impiegati pubblici e mobilitazione politica", *Quaderni di Sociologia*, n°2-3-4.
- Sepe S., 1987, "Profilo storico dell'Amministrazione centrale dello Stato dalla Costituente alla fine degli anni '70", *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n°4.
- Spagnolo C., 1987, "Protagonisti dell'intervento pubblico : Paride Formentini", *Economia Pubblica*, n°6, juin, pp. 243-253.
- Storchi P., 1977, "Materiali per una analisi del ruolo politico del Consiglio di Stato. Gli "incarichi esterni" dei magistrati amministrativi", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n°2.
- Taradel A., 1961, "Gli stipendi degli impiegati civili dello Stato dal 1861 all'epoca presente", *Rassegna parlamentare*, III, parte I, pp. 573-585.
- Taradel A., 1963, "La burocrazia italiana: provenienza e collocazione dei direttori generali", *Tempi Moderni*, n°13, avril-juin.
- Tumedei C., 1955, "Ricordi sulle vicende delle ricerche petrolifere in Italia negli ultimi trenta anni", *Nuova Antologia*, fasc.1855, luglio, pp. 351-364 et "Ricordi sulle vicende recenti della ricerca di idrocarburi", *Nuova Antologia*, fasc.1856, agosto, pp. 467-484.
- Villari L., 1991, *Le avventure di un capitano d'industria*, Turin, Einaudi.
- Votaw D., 1965, *Il cane a sei zampe. Mattei e l'Eni. Saggio sul potere*, Milan, Feltrinelli.
- Zurli 1978, *A colloquio con un nonagenario*, Florence, Stabilimenti Tipografici "E. Ariani" e l'"Arte della Stampa".