

Isidora FÜRST\*

Andrea Rapini, *A Social History of Administrative Science in Italy: Planning a State of Happiness from Liberalism to Fascism*, Palgrave Macmillan, 2022, 178.

Књигу „Друштвена историја науке о управи у Италији: планирање државе среће од либерализма до фашизма“ написао је Андреа Рапини (*Andrea Rapini*), професор на предмету Савремена и друштвена историја, на Катедри за образовање и хуманистичке науке Универзитета у Модени и Ређо Емилији.

У наведеном делу Рапини анализира институционални положај науке о управи у Италији у контексту историјског оквира и друштвенополитичких утицаја на знања. У структуралном смислу, књига се састоји од увода и четири поглавља, у којима се обрађују узроци настанка дисциплине и представљају промене у академској средини тог времена.

Аутор у уводном делу наводи да је, петнаест година након стварања италијанске државе (1875. године), наука о управи уврштена у програм италијанског Правног факултета као изборни предмет, да би коју годину касније била уписана у велику италијанску правну енциклопедију – Дигесто Италијано (*Digesto Italiano*) – и то као засебна научна дисциплина, са посебним предметом, границама и сврхом. Ослањајући се на радове и мишљења теоретичара, Рапини посебно наглашава да је у зачетку наука о управи виђена као одговор на модерне тенденције и да се њена садржина разликовала од садржине управног права (с којим је свакако била повезана). У задатак јој је дато изналажење решења за проблеме модерне државе и утврђивање

---

\* Аутор је студенткиња четврте године основних студија Правног факултета Универзитета у Београду, [isidora.first@gmail.com](mailto:isidora.first@gmail.com)

начина за учвршћивање положаја државе те је, између осталог, требало да изучава и открива методе за најповољнију расподелу друштвених погодности свим слојевима друштва. Рани период развоја ове дисциплине, почев од њене институционализације, обележен је анализирањем државних интервенција у различите сфере друштва, да би се у каснијој фази наука о управи посветила јавној управи, односно организацији администрације. Коначно, у последњој фази, дошло је до оспоравања њеног метода и деинституционализације 1935. године.

Аутор констатује да се развој науке о управи мора посматрати у контексту стварања уједињене италијанске државе. У том смислу, Рапини објашњава утицај три значајна фактора на институционализовање и процес разграничавања науке о управи од управног права у Италији. Ти фактори су се преламали преко и унутар Универзитета, и то тако да је, по мишљењу аутора, процес стварања државе био нераскидиво повезан са Универзитетом и успостављањем (нових) правних и политичких дисциплина.

Као први, веома важан фактор, аутор наводи потребу владе уједињене земље да створи знање које би јој омогућило ефективно управљање становништвом. Задатак науке о управи, поред теоријског сагледавања сврхе државе, био је стварање учења о апаратури и особљу ради реорганизације државе, а све у циљу осигурања друштвене кохезије и легитимитета државе. По мишљењу аутора, институционализација дисциплине је погодовала одређеној елити и њеном политичком циљу који се огледао у обезбеђивању теоријских и практичних алата за руковођење администрацијом, полицијом, војском и пореским системом.

Други фактор, по оцени аутора, биле су социјално-економске промене везане за процес индустријализације, које су превасходно биле приметне у друштвеним односима у Италији, а посредан је био утицај филозофских и политичких ставова Париске комуне у Француској. У том смислу, било је значајно питање положаја радничке класе, расподеле друштвеног богатства и формирања средње класе која је настала у периоду индустријализације. Према тадашњим теоријским гледиштима, расподела друштвеног богатства у ери индустријализације потенцира могућност стварања и ескалације сукоба класа, те је задатак државе да највишим правним актом и интервенцијама јавне управе гарантује друштвене и економске услове за активирање класе која је у неповољнијем положају. При томе, истиче Рапини, таква схватања не треба да се тумаче као социјалистичка, већ као увиђање потребе за реформисањем државе ради очувања њеног легитимитета.

Аутор надале анализира појам средње класе, који у Италији није био дефинисан до краја 19. века. Почетком новог века постављено је питање организовања, представљања и односа средње класе према држави. Тако је 1906. године основана Италијанска трговинска и индустријска федерација (*Federazione commerciale e industriale italiana*) у Милану, коју су чинили многи субјекти – мали власници земље, занатлије и трговци, све до мањих индустријалаца; а након тога формирана је и Економска странка. То је указало на потребу државе да друштвени слој чија су друштвена улога и економски значај потенцијално расли, заштити административном и законодавном интервенцијом. Истовремено, Рапини упућује на појаву одређене друштвене групације у јавном и приватном сектору – уочену у германској пракси – коју су чинили запослени у великој индустрији, а који су због својих високих прихода имали значајан друштвени и политички утицај. Аутор, поред тога, указује и на економске промене у државној структури почетком двадесетог века које се одликују већом улогом државне бирократије. Напослетку, учвршћивању и хомогенизацији средње класе у Италији допринела је Комисија о средњим класама политичара Луиђија Раве (*Luigi Rava*), чијим је предлогом добила статус и легитимизацију од стране државе.

Економске и политичке промене у оквиру либералног капитализма у Италији после Првог светског рата Рапини објашњава и у склопу доношења и усвајања пропорционалног закона, проширења изборног тела и улоге политичких странака, што је било пропагирано од стране Луиђија Рава. Међутим, по речима аутора, Комисија за реформу друштвене легислативе Луиђија Рава се показала као неуспешна, из разлога незаинтересованости друштвене елите за велике правне и политичке реформе. Спроведене реформе нису биле довољне и у земљи су биле продубљене социјалне борбе, чиме је погоршана криза либералног капитализма.

Аутор у наставку објашњава да је Правни факултет у Италији, све до половине двадесетог века, поштовао традицију образовања елитних кадрова у држави, попут јавних личности, судија, посланика, министара, дипломата, високих службеника и универзитетских професора, који су образовани у циљу да преузму позиције управљања друштвом и државом. Овај елитистички концепт идентификације са државом био је заснован на идеји да се на том факултету образује елита – како би постала (и остала) елита. Свака генерација будућих припадника елите се школовала на универзитетима и потом се укључивала у најутицајније друштвене токове у економским, политичким и академским круговима. Рапини истиче да је вршена репродукција принципа либералне државе, без озбиљног интереса и

бриге за друштвена питања, с тим да су последице Првог светског рата створиле неопходност решавања социјалних проблема, што је резултирало тиме да се одређени алати, технике и знања нађу у оквиру науке о управи.

У време увођења ове науке на студије права, главно место имали су грађанско право и римско право, као и јавно право. Тако Рапини указује на трећи фактор утицаја на њено осамостаљивање од управног права, односно на схватања научника који су заговарали немачки модел науке о управи заснован на комбинацији права и социологије, противећи се улози римског права и сматрајући да га карактерише приступ који повлашћује елиту на врху државе.

У циљу сагледавања односа моћи, аутор се у књизи бави Универзитетом и универзитетским конкурсима, а ради утврђивања ко је од професора уживао највећи утицај, путем социолошко-статистичког метода анализира конкурсне комисије на Универзитету и приказује модел италијанског Универзитета, структуру професорског кадра и њихова именовања.

Рапини представља хронологију одвајања науке о управи од управног права – у почетку су ови предмети могли да се изучавају истовремено, да би временом, под утицајем аутономије Универзитета, растао интерес за управно право, док је наука о управи губила на значају. Од 1931. године предавали су је *liberi docenti*, који нису били наставници на Универзитету, већ су држали курсеве у виду додатне наставе које су обезбеђивале локалне власти. У овом одељку књиге представљене су биографије неколико правника, заговорника науке о управи, међу којима је и Карло Франческо Ферарис (*Carlo Francesco Ferraris*), припадник групе која се противила либералним доктринама. Ферарис је, по Рапинијевим речима, сматрао да држава треба да пружи највећу могућу једнакост, с тим што одређени степен неједнакости треба сачувати јер би његовим укидањем држава бивала одговорна за нарушавање легитимних права појединаца и класа.

Аутор анализира и период који је претходио деинституционализацији науке о управи, од 1925. године (када је основан Факултет политичких наука, у оквиру кога за науку о управи није било интереса, за разлику од корпоративног права које је било фаворизовано од стране фашистичког режима), све до 1935. године (када је укинута на Правном факултету и Факултету политичких наука, основаног ради обучавања фашистичке бирократије). По Рапинијевим речима „однос између науке о управи и фашизма је био замагљен, проблематичан и понекад парадоксалан“ (стр. 99, 100). Фашизам је био рекламиран као режим који ће превазићи проблеме капитализма и социјализма, а Правни факултет и наука о управи су конзервирани

концепт либералне правне науке. Аутор закључује следећим парадоксом: наука о управи се противила концепту државе установљеном у либералној правној науци, да би у периоду фашизма нестала јер се идентификовала са тим концептом. Наука о управи је, пак, у Италији поново успостављена након Другог светског рата.

Андреа Рапини је у приказаном делу представио деловање науке о управи у Италији, од њеног установљења као самосталне дисциплине одвојене од управног права у периоду после оснивања италијанске државе, до времена фашистичког режима у којем је деинституционализована. У циљу разумевања садржаја и значења који припадају науци о управи, аутор је у свом научноистраживачком раду првенствено користио квалитативне методе, посматрајући је као производ сложених историјских, друштвених, економских и академских односа датог периода.

Аутор се у књизи претежно ослања на чињенице које приказују настанак, осамостаљивање и гашење једне науке која је покушала да одговори на питања односа између државе, маса и друштва, и од које се очекивало да пружи решења практичних проблема у оквиру датог система. По својој садржини, обрађеним подацима и изнетим научним мишљењима, приказана књига ће бити корисна научним истраживачима правне историје, управног права и социологије.

Рад приспео / Paper received: 10. 1. 2023.

Прихваћен за објављивање / Accepted for publication: 15. 2. 2023.