

La burocrazia in Italia.

Rimasi molto tempo in forse, se io dovessi pubblicare queste mie considerazioni relative alle condizioni dell'impiegato amministrativo in Italia, desunte dall'esame pratico e diligente dei fatti. Mi teneva dubbioso e riluttante il pensiero che il mio stato ufficiale non mi permettesse di chiamare ad esame gli atti governativi: mi tratteneva ben anche un senso di amor proprio, perchè mi pareva che molte considerazioni mie sarebbero poi giudicate troppo ovvie o di poca importanza. Tuttavia mi risolsi alla pubblicazione di questa memoria aderendo al voto e consiglio di egregi amici, persuaso che la mia critica, quando riesce di censura al Governo, si mantiene sempre nel campo dell'amministrazione, non discende mai ad alcuna personalità, nemmeno lontana ed indiretta; tende evidentemente a correggere e migliorare, non mai ad offendere e demolire; e si allarga ed abbraccia tutti i Ministeri finora succedutisi, senza che alcuno ne sia preso in modo speciale di mira: cosicché queste mie parole non avranno carattere di personalità o di partito. Che se alcune volte io stesso rimarrò manifestamente colpito dalle accuse che andrò sollevando, ciò servirà a riprova del fine lodevole ed imparziale che io mi propongo, e varrà a procacciarmi scusa e benevolenza.

La natura stessa dell'argomento poi mi pare giovi a sostenere il credito governativo, poiché è un esame ed una censura, non in confronto degli amministrati e che possa quindi diminuire il principio di Autorità, ma bensì prende a considerare l'interno organismo; è uno studio di se stesso, che giova sempre anche nella estimazione altrui, avvegnaché il *nosce te ipsum*⁰¹ è riconosciuta come essenziale condizione per procedere rettamente.

Quanto poi al trattarsi di considerazioni di piccolo momento ed ovvie, mi persuasi che ciò costituisce appunto il carattere di questo genere di studii sul vero: ed è il notare queste piccole e spregiate realtà che distingue nell'arte di Governo il pratico dal dottrinario.

Lo studiare e conoscere questa istituzione grandiosa degli impiegati governativi, che come una gran rete si distende in tutto lo Stato, e ne tiene unite tutte le diverse ramificazioni del servizio, è una questione di tale importanza, che la sua perfetta conoscenza è indispensabile acciocché un Governo riesca a conseguire il suo fine; senza conoscere la natura della macchina (mi si perdoni la frase, non diretta a materializzare l'impiego, ma a significare l'idea) e senza essere famigliari colla sua origine e col suo progresso, è impossibile che la produzione corrisponda al bisogno. Io sono convinto, e la mia convinzione è il frutto infelice della esperienza, che finora i nostri uomini di Stato non hanno mai abbastanza intesa tutta la importanza di questa istituzione.

Sul primo formarsi del nuovo Regno Italiano che andava a mano a mano raccogliendo le sparse sue membra e ricomponendole in un tutto nuovo ed omogeneo, era impossibile che per quanto ordinato e graduato fosse questo rivolgimento politico, essendo tuttavia una vera rivoluzione, non presentasse molti caratteri rivoluzionarii, i quali fino ad un certo punto erano non solo naturali, ma utili. Infatti restringendoci a considerare gli effetti che la rivoluzione italiana doveva produrre sulla burocrazia, è evidente che quegli stessi elementi che avevano serviti e difesi i passati Governi nemici alla Nazione, ed i passati sistemi nemici al progresso, dovevano subire radicali modificazioni per rispondere ai nuovi bisogni ed al nuovo ordine di cose.

Ma occorreva egli estendere molto la proscrizione per ottenere di cambiar la istituzione? Io credo assolutamente che non occorreva, perché chi conosce la natura dell'uomo e ha tenuto conto delle abitudini che la investono e de' bisogni che la dominano, si sarà di leggieri convinto che ben pochi potevano essere elementi vivi e produttori di vita nella burocrazia dei passati governi: bastava colpire quei pochi che per indole perversa ed ostile alla libertà, o per la natura degli ufficj assunti e della loro condizione, riescivano attivi istrumenti di reazione, per avere modificata tutta la estesa burocrazia; e bastava poi la fusione di pochi, ma buoni elementi nuovi vivificatori, per radicalmente mutare tutta la istituzione.

⁰¹ Dalla Treccani. Frase latina che traduce il greco γνῶθι σεαυτόν [*gnōti teauton*, ndr], uno degli apoftegmi attribuiti ai Sette Sapianti, che, inciso sul frontone del tempio di Apollo in Delfi, esortava gli uomini al riconoscimento della propria condizione e limitatezza umana. Socrate ne fece la sua massima preferita, interpretandola come un invito a considerare i limiti della conoscenza umana prima di procedere nella via del sapere e quindi della virtù.

La rivoluzione, sia ove si presentò capitanata dagli uomini di governo, sia ove trionfò guidata dagli eroi popolari, mostrò questa opportuna e savia parsimonia di proscrizioni. Si direbbe anzi che alcuna volta fu troppo facile a dimenticare la condotta ostile verso i liberali italiani e lo zelo di alcuni funzionari del dispotismo; il che nei primi momenti, ma solo in quelli, sarebbesi in parte dovuto evitare, mettendo mano a riforme più radicali per rendere più facile e pronta la necessaria modificazione della burocrazia. Ma fosse la fiducia nelle forze della giovane nazione, e nei nostri maturi destini; fosse nell'intento di assumere meno che si poteva l'aspetto rivoluzionario ed atterrir meno all'estero; fosse il desiderio di evitare lamenti, che sorgono sempre intorno ai colpiti e mettono nubi alle ambite popolarità, è certo che l'Italia considerata con sguardo complessivo e generale appare esser stata noncurante e generosa verso gli uomini del passato.

Ma se la rivoluzione fu parca nel rimuovere gl'impiegati che provenivano dalle cadute amministrazioni, non fu altrettanto prudente e gelosa nell'effettuare l'altra parte della innovazione occorrente a vivificare la burocrazia, quella cioè di fondere cogli antichi gli elementi nuovi. Questa fusione si è fatta quasi sempre malissimo: si eccedé nel numero; non si curò la scelta. Io non voglio sollevare ora recriminazioni, non proponendomi che uno studio spassionato dello stato presente in relazione alle cause che lo produssero, non già per dedurne accuse alle persone od ai partiti, ma bensì per studiarne possibilmente i rimedi; e questo esame retrospettivo tanto più può riescire impersonale, a così esprimermi, in quanto che non vi ha partito, non vi ha gruppo di persone politiche che abbiano preso parte alla pubblica amministrazione, che non siano in colpa dello stesso peccato. Se è vero che le dittature hanno in ciò più ecceduto, trovano anche una maggiore scusa nella eccezionalità del momento, nella passione rivoluzionaria che rappresentavano e nel bisogno di concedere qualche cosa nell'ora della vittoria ai vincitori. I Ministeri che a mano a mano si succedettero, se in tale argomento fallirono meno nella estensione della misura, non hanno però la difesa dei primi, e spesso subirono la pressione delle stesse passioni che condussero quelli in errore, per mancanza di quel serio carattere di Governo che è tanto più necessario in chi deve portare l'ordine in uno Stato nuovo, il quale esce trionfante da una rivoluzione.

Esaminiamo le conseguenze di questi fatti, le quali furono a creder mio altrettanto funeste, quanto dovevano essere evidenti e facili a prevedersi.

La fusione di qualche nuovo elemento nella burocrazia doveva avere per fine di dare a questa un indirizzo conforme ai principii liberali del Governo, ed imprimerle uno spirito che rispondesse al progresso della legislazione. Ma a conseguire tale intento occorreva grande cautela nella scelta di questi uomini nuovi, perchè, mentre dovevano essere di patriottismo riconosciuto, così che realmente servissero come di bandiera alle file della burocrazia, dovevano poi nel tempo stesso essere capaci, colti e laboriosi, in guisa che nel confronto e contatto dell'elemento antico gli uomini nuovi apparissero superiori e tali da giustificare e spiegare il loro incarico, la eccezionalità della loro carriera e dare in certo modo un evidente e complessivo concetto del programma governativo e delle doti che occorrono nell'impiegato italiano per corrispondere al suo mandato.

Ma in generale la loro scelta non rispose al fine, cui dovevasi mirare, od a meglio dire bene spesso nella scelta il fine non venne punto curato; onde nessuna meraviglia se non si ottenne.

Si scelsero persone per transazioni di partito, per compiacere ad insistenze d'amici, per calmare ire di nemici con indirette servilità, e per adulare facili e passeggiere simpatie popolari.

Gli uomini che pel solo titolo dei loro antecedenti politici e di quelli dei loro amici entrarono nuovi nella burocrazia, sedendo d'un tratto in posti eminenti, se per indole leggeri, vennero in una presunzione grandissima e sentirono una tale fiducia nella loro capacità da renderli realmente pericolosi amministratori della cosa pubblica; e tutte le circostanze, fra le quali si svolgeva con tanta fortuna il nostro risorgimento nazionale, cooperarono a generare od accrescere questa eccessiva fidanza nelle proprie forze in tutti gli uomini che salivano a mano a mano in alto negli uffici governativi. [grassetto mio, ndr] ⁰².

⁰² Scriveva Leonardo Sciascia ne *Le parrocchie di Regalpetra*: [...] “Da bambino conobbi un canonico, vecchissimo e quasi orbo, che ancora godeva grande rispetto per la risposta che aveva dato ad un colonnello sabaudo; il colonnello comandava un reggimento di cavalleria che faceva campeggio nelle terre del canonico, il canonico chiese gli

In ogni tempo rivoluzionario siamo strascinati sempre ad aver fiducia nei mezzi straordinari e nelle anomalie, perciò senza quasi avvedersene anche uomini desiderosi dell'ordine assumono forme scomposte, e dai rapidi successi misurando la loro capacità riescono poco seri e gonfi di una baldanza pericolosa.

Da ciò un'infinita serie di conseguenze dannose all'amministrazione: un fare novità mal ponderate e suggerite da concetti improvvisati e da casi speciali di tempo e di luogo, senza alcuna sintesi dei bisogni generali; indi con altrettanta facilità un disfare oggi ciò che si era appena compiuto ieri. Che se non sempre i Ministri posero mano a innovare, fu che erano essi medesimi più facilmente mutati che le loro idee potessero germogliare, e così da questo rapido avvicinarsi di uomini e di concetti governativi proveniva una confusione ed una incertezza, che togliendo credito all'amministrazione la uccideva. Non è qui il luogo di notare quanto questa smania di facili innovazioni riuscisse soprattutto funesta alle finanze dello Stato e dei Comuni, che dovettero con dura prova intendere quanto sia pericoloso il mutare le fonti della rendita: noi dobbiamo contentarci di considerare le conseguenze che questa instabilità di uomini e di cose esercitò sugli'impiegati. Questo spirito di tutto e sempre innovare si diffuse da' più alti ai più bassi strati della burocrazia. Non vi fu prefetto, sottoprefetto, capo d'ufficio qualunque, che arrivando nuovo in una amministrazione non sentenziasse erroneo il sistema del suo antecessore e non giudicasse in un batter d'occhio, sicuro ed improvviso, che tutto andava mutato: e per ognuno di questi impiegati si verificava poi lo stesso fenomeno di essere egli stesso con facilità e d'improvviso trabalzato, per lasciar luogo ad un altro che potesse parimente effettuare il rapido succedersi dei propri concetti.

Se l'Italia in mezzo a tanti errori amministrativi ha pur sempre progredito, ciò costituisce la massima prova che il concetto nazionale è maturo ed è fortissimo, in guisa che non valsero errori di Governo a farlo crollare. Sarebbe stoltezza però il continuare ciecamente in questa via, tanto più oggi che si mutano radicalmente le condizioni nostre all'estero col cessare della occupazione straniera.

Finora le preoccupazioni e le necessità della politica potevano fino ad un certo limite spiegare o scusare gl'inconsulti provvedimenti dell'amministrazione; tali conseguenze devono cessar col cessar delle cause, ed ora la nazione ha diritto di avere un'amministrazione degna di un popolo organizzato e forte.

Mi si perdoni, se ho fatta una digressione dallo speciale argomento che mi occupa ad alcune idee d'ordine generale, ma la connessione e dirò anzi la identità del concetto generale collo speciale, mi ha fatto allargare la frase nel tempo stesso che per sé si allargava l'obiettivo, poiché ben si vede che nessun ramo di amministrazione può sottrarsi a queste considerazioni.

Abbiamo veduto che negli'impieghi si lasciò in grande abbondanza l'elemento antico, e abbiamo detto che ciò in complesso fu bene; abbiamo poi veduto chie vi si portò un elemento nuovo coll'intento di animare collo spirito dei tempi il vecchio sistema, ma che infatti si operò a caso, o per servire a passioni non sempre gloriose. **L'elemento nuovo inflù, come doveva, sull'antico; ossia persuase che per giungere presto ai sommi uffici non importa l'assidua fatica, la devozione al dovere, ma basta professare altamente idee politiche tonanti; basta far vedere che si hanno protezioni e familiarità con uomini parlamentari autorevoli, e soprattutto mostrare un'assoluta indipendenza verso i superiori, poiché parte di quella inviolabilità che copre i protettori deve irradiare sui protetti.** Come accade ai seguaci dei capiscuola che ne esagerano il metodo, noi abbiamo veduto con meraviglia atteggiarsi ad uomini politici, e fare professioni di principii arditissimi, impiegati che sotto i cessati Governi erano i più ligi ai padroni, e si sarebbero guardati dal nominare l'Italia. Ma la nostra meraviglia era una ingenuità, perchè questo era il prodotto naturale delle nostre opere, era la logica conseguenza dei nostri fatti; e colui che volesse da ciò dedurre che si errò nel mantenere questi impiegati nel loro ufficio, male

risarcissero i danni, il colonnello rispose che i cavalli lo avevano risarcito concimandogli le terre, e il canonico - buona a sapersi, questa; i Borboni pagavano con l'oro, ma i Savoia pagano con la merda. La frase i vecchi la ripetevano, rimpianto avevano per quel governo che pagava con l'oro, non chiamava le leve, non faceva guerre; ma poi il nome di Garibaldi bastava a spegnere il luccichio dell'oro dei Borboni, la guerra diventava travolgente musica dentro di loro; quel che i vecchi non ricordavano era che il governo borbonico aveva funzionari onesti, può darsi non fossero tutti onesti, ma qualcuno c'era".

argomenterebbe nella maggior parte dei casi, **poiché quelle sono vele che piegano e si volgono secondo il vento, e la conseguenza sola che dall'esame della condotta di questi uomini leggeri si può trarre si è, che il Governo non ha forza, e che eglino non sentendo il soffio animatore da quella parte lo cercano altrove. Quando io vedo impiegati che nel loro animo altro non aspirano che a progredire nella carriera, atteggiarsi ad uomini indipendenti dai superiori, parteggiare pubblicamente per l'opposizione al Governo, di cui sono gli agenti, e principalmente nel fatto capitale delle elezioni politiche farsi campioni dei candidati della più radicale opposizione, io non soffro tanto per tali atti, quanto per quello che essi rivelano; perchè veggo che sono la prova della debolezza del Governo e la conseguenza delle timide concessioni e di quella infelice fusione dei legislatori col Governo, che scredita rispettivamente i due grandi poteri dello Stato, e mina radicalmente le istituzioni parlamentari.**

Quanto sia urgente togliere vizii che guastano l'azione della Burocrazia, è un bisogno ben chiaro a chi comprende la importanza di una buona amministrazione, che non si può avere senza una buona burocrazia. I mezzi per ottenere questo relevantissimo fine si possono quasi, io direi, compendiare in uno solo, ed è, occuparsene seriamente per parte del Ministero, con iscrupolo di coscienza e con vivacità di affetto. Gli elementi del bene vi hanno in abbondanza, e sarebbe un nuovo fallo ed una nuova leggerezza il fare quanto alcuni propongono, credendo di sanare il male, cioè il procedere ad una nuova depurazione. Ora la pianta non dà frutto, perchè non è coltivata; prima di giudicarla infeconda è d'uopo coltivarla. È anzi uno degli errori più gravi, ed una delle cause più feraci di male nello spirito degl'impiegati la continua minaccia di depurazioni, di diminuzioni, di cessioni ad altre amministrazioni, con cui pare che il Governo si prenda giuoco di loro. La carriera degl'impieghi ebbe sempre questo carattere speciale che la rendeva ambita da molti, più delle professioni libere che hanno l'attrattiva di fortuna molto più facile e splendida, ed **era la sicurezza del guadagno che ne compensava la tenuità.** Ora questa stabilità è minacciata continuamente; e spessissimo, anche senza proposito deliberato, si fanno proteste di voler diminuire gl'impieghi per compiacere a qualche vivace eccitamento dei Deputati di far economie; e così con frasi inconsulte, e con una leggerezza che svela essere sfuggita al Ministero la importanza delle conseguenze, esso viene a gettare la incertezza in tante famiglie, a suscitare le trepide cure di tanti infelici, ed a dichiararsi nemico dei suoi figli, dei suoi soldati, coi quali deve combattere e vincere. Ciò che rivela più che mai la poca cura dei Ministri per gl'impiegati, si è che quelle minacce non sono già seguite dai fatti, sono proferite soltanto per pompa di frasi, sono millanterie e non economie, e quindi si produce il male di sconvolgere la burocrazia senza alcun bene per la Finanza; il che prova, ripeto, che non si è saputo mai studiare l'impiegato, ed aver cuore per esso, poiché tali questioni si comprendono quando vi si entra col cuore.

Qual meraviglia che l'impiegato che si vede dal suo Ministro tenuto continuamente sospeso sopra l'abisso di un ignoto avvenire, non possa occuparsi assiduo e profondo al lavoro, e sia invece sospinto qua e là in cerca di chi lo difenda e lo salvi; e qual meraviglia che corra appunto in braccio a quei Deputati che colla loro opposizione hanno strappate quelle minacce al Ministero, ottenendo così il loro fine di screditare il Governo presso la sua burocrazia e di costringere questa a riparare dietro le tende della opposizione parlamentare?

Prima di tutto quindi importa che il Ministro si conquisti la fiducia degl'impiegati, onde questi in lui convergano ogni loro speranza, e si distolgano dalla perniciosa abitudine di mendicare il patrocinio di un Deputato. Faccia il Ministro conoscere che si occupa egli stesso dei suoi dipendenti, che respinge ogni raccomandazione che non sia quella dei superiori immediati e fondata sul merito, e vedrà come a mano a mano gli risponderà tutta la catena burocratica; come il lavoro sarà ampio, sollecito, diligente, quando sarà un mezzo a progredire, quando sarà alimentato da una speranza. E non solo, io direi, si dovrebbero apertamente respingere le raccomandazioni ed i patrocini che sono un attestato di discredito e di accusa pel Ministro, ma vorrei che fossero un vero titolo di censura per l'impiegato che a questi mezzi ebbe ricorso: ben presto si muterebbe l'indirizzo delle aspirazioni dei burocratici, con grandissimo vantaggio del servizio e con grandissimo decoro del Governo.

Io son certo che queste mie parole troveranno eco in tutti i buoni Deputati, a qualunque parte della Camera appartengano, perchè sono essi i primi a deplorare gli abusi sopraindicati, e che finiscono

col togliere o menomare moltissimo la rispettiva indipendenza nei poteri dello Stato. Acciocché il potere legislativo eserciti sull'esecutivo il suo intero sindacato, e la responsabilità ministeriale riesca una sanzione vera ed una vera cauzione per le opere del Governo, è d'uopo che i Ministri sieno lasciati esercitare liberamente da sé soli i loro ufficii, fra i quali è principalissimo quello di provvedere, indipendentemente dal Parlamento, alla burocrazia che darà la produzione, di cui devono rispondere. I lamentati abusi influiscono direttamente a screditare anche il potere legislativo, il quale deve mantenersi sempre in una regione superiore alle brighe materiali degli affari e delle persone; ed indirettamente poi possono esercitare una triste azione nelle elezioni, **perchè queste doti dell'intrigo devono rendere accetti agli elettori, che hanno libidine di fruirne, i candidati che non se ne mostrino alieni, e per tal guisa giungeranno al Parlamento persone che non vi dovrebbero pervenire, mentre via via si vedranno escluse le più elette capacità che pel loro ingegno e pel loro carattere non potrebbero mai prestarsi a simili artifici.** È dunque di vitale importanza per l'onore e l'avvenire del Parlamento che il Governo si mostri inflessibile nel rivendicare a sé solo tutto che si riferisce alle sorti della burocrazia, rifiutando apertamente qualunque ingerenza dei membri del potere legislativo.

Queste sono verità ripetute e sentite da tutti, e quasi si dovrebbe far le meraviglie, come non si ponga in pratica ciò che è già nella coscienza universale; ma ben si rileva che la causa di queste contraddizioni è nel non avere, generalmente parlando, i nostri uomini di Stato l'orgoglio vero del potere, mentre si accontentano delle apparenze.

La carriera degli impieghi deve essere rilevata coll'aumento progressivo degli stipendi, in guisa che l'impiegato del Governo possa sempre giungere ad uno stato indipendente e decoroso non solo, ma che la sua condizione possa fino ad un certo grado sostenere la concorrenza delle professioni libere. Quando ciò sarà, noi possiamo esser certi di avere sempre nella burocrazia uomini capaci e volenterosi, perchè la stabilità che l'impiego deve presentare, la prospettiva della pensione per gli anni della vecchiaja e per la vedova, e più di tutto l'aver per superiore un ente morale grandioso, a fronte del quale ogni personalità sparisce, che giudica sopra disposizioni normali, e contro le cui decisioni si può sempre ricorrere, darà all'impiego governativo una grande attrattiva, massime per gli studiosi, i quali vivono fuori della società e del frastuono degli affari che esigono brighe, relazioni e corruzioni, e sentono, diciamolo pure, il bisogno della vera indipendenza che è l'eguaglianza di tutti in faccia alla legge, e, soggiungiamo anche con una frase moderna, l'eguaglianza in faccia al lavoro, perchè tale è o dovrebbe essere la definizione della burocrazia. Un tale miglioramento nella condizione economica degli impiegati non è cosa che nell'odierno stato d'Italia si possa conseguire immediatamente, e sarebbe un gravissimo errore il proporsi ciò; ma è una mèta, a cui dobbiamo giungere per gradi.

Il numero degli impiegati è assai superiore a quello che una buona amministrazione comporti; ora non si possono diminuire d'un tratto, perchè ci farebbe operare quelle inconsulte diminuzioni nel personale, le cui tristi conseguenze ho più sopra deplorate, né si potrebbe anche perchè l'amministrazione italiana è assai lontana dall'aver una stabile organizzazione. Tutto è qui in formazione, e sventuratamente si disfà e si ricompone senza concetti sintetici e definitivi, di modo che ogni volta che si pose mano a qualche infelice diminuzione di personale, si finì col fare delle sostituzioni. Se si volessero sommare le persone e gli stipendi che gravavano l'amministrazione provinciale governativa prima che fosse mandata ad effetto la nuova legge di decentramento alla Provincia, con quanto ora grava i bilanci del governo provinciale per gli stessi servizi, si vedrebbe con meraviglia quale economia siasi ottenuta. Ma non voglio entrare nel campo critico della legislazione che non è nel mio proposito, bensì mantenendomi nel mio assunto dirò che per il bene degli impiegati circa il loro avvenire, e per il bene del servizio, il numero degli impieghi deve gradatamente essere diminuito, restringendolo entro i limiti di un organismo che sia stabile, perchè proporzionato ai veri bisogni del servizio. Ora un simile organismo è lavoro per se stesso difficile e lentissimo, perchè essendo il mezzo con cui far funzionare una buona legislazione esige che si conoscano e siano ben delineati tutti i servizi che si vogliono ottenere; diversamente sarebbe come allestire una macchina senza che ci fossimo fatta ragione della produzione che vogliamo conseguire. Per ben funzionare non intendo solo aver compiuta la unificazione legislativa, ma ben

anche aver praticamente constatato che cosa possa produrre e come si possa ottenere la migliore e maggior produzione.

Vi ha tanto abisso sovente dall'ideale alla pratica, dal legislatore che concepisce al burocratico che pone in atto! E nulla havvi che così ripudii la teoria, ed esclusivamente si fondi sulla pratica, come l'impianto organico d'un servizio!

Finora noi fummo, e in gran parte siamo ancora, in uno stato di composizione, o se vogliamo meglio, in uno stato di rivoluzione legislativa: in tale stato tutto il servizio governativo cammina con certa confusione, con contradizioni ora apparenti, ora reali, con incertezza di proposito negli artefici e colla disapprovazione del pubblico. Il lavoro riesce sempre maggiore, e per questo appunto il numero degli impiegati che è superiore a qualunque programma ragionevole, appare in fatto poi inferiore al bisogno.

Finché tutta la legislazione non sia entrata bene nelle sue rotaje, è necessario un servizio di personale maggiore, e perciò il male del numero eccessivo d'impiegati ci può e deve tornare utile per trapassare questo periodo di rivoluzione legislativa.

Guardiamoci dall'errore di staccare la forza motrice prima che tutta l'erta sia superata! Dobbiamo però ricordare ed aver sempre presente che tutte queste cause sono passeggere (e guai a noi se nol fossero!), onde coll'assetarsi della legislazione si potrà effettuare un organismo della burocrazia che risponda ai bisogni, e renda possibile di sollevare economicamente la condizione dell'impiegato senza pesare sulle Finanze.

Il proporsi un futuro organismo ristretto a minor numero di impiegati può produrre in questi una incertezza nella loro sorte, funesta al servizio e che già abbiamo deplorata. Per impedire questo pericolo e per trarne anzi un utile, basterà l'assicurare che tutti gl'impiegati governativi, i quali adempiono lodevolmente il loro mandato, saranno conservati in servizio, quand'anche fossero per eccedere poi la pianta organica: è un rimedio necessario a superare un tempo di transizione, ed è insieme un atto di giustizia per dare prestigio al Governo, che non può mai conservare intatta la sua forza morale, quando commette ingiustizia, sia pure dettata ed malposta dalla fatalità della sua condizione. Ora sarà sempre per tutti, e per la burocrazia principalmente, un'ingiustizia, di due buoni impiegati conservar l'uno e licenziar l'altro per ragioni d'ordine pubblico. Né mi si oppongano qui i bisogni della Finanza, i quali si sanano coll'applicazione di rette idee amministrative, non con questi miserabili espedienti.

Dichiarato che abbia il Governo di non ripudiare alcun impiegato capace, deve poi proporsi di formare in fatto una burocrazia eletta, riducendola gradatamente nelle proporzioni dell'organismo definitivo. Ciò si ottiene più presto che non si crede col non sostituire fino ad operazione compiuta gl'impiegati che vengono a mancare o che spontaneamente si ritirano, e col porre a riposo quelli che hanno compiuti gli anni di servizio. E per accelerare tale operazione, senza nuocere allo spirito della buona burocrazia, anzi promuovendone il vigore, occorre che nell'attraversare questa organizzazione, dei due principii che devono guidare nelle promozioni, cioè, l'anzianità e la capacità, si faccia prevalere il secondo titolo al primo, sebbene a cose normali, con un organismo regolare, e con un personale che non ne ecceda la pianta, sia assioma di governo e di giustizia che l'anzianità, quando non abbia demeritato, debba negli avanzamenti prevalere, con che però alla capacità migliore non sia chiusa la via a salire.

Se in questo scritto io non mirassi soltanto ad esaminare le condizioni presenti ed eccezionali del personale amministrativo ed a studiare i mezzi per attraversare un periodo transitorio; e se dovessi invece estendermi a ragionare di un organismo regolare e definitivo, io penso che intorno ai titoli di avanzamento desunti dall'anzianità o dal merito vi sarebbero molte e gravi considerazioni da fare. Per una parte non è equo né conveniente gettare lo sconforto in coloro che da molti anni consumano la vita nel servire il paese, e che hanno concepite legittime speranze di migliorare col tempo la propria sorte, mentre colla età sono loro cresciuti i bisogni. **D'altra parte non deve lo Stato esser privo dell'opera dei migliori ingegni, e mantenere il giovine intelligente ed attivo nell'esercizio di uffici di niun rilievo, per affidarne i più difficili e delicati a chi, essendone incapace, vi è portato dalla sola anzianità.** Questo duplice fine di non disconoscere le legittime aspettative dell'anzianità, e nel tempo stesso di non privarsi dell'azione vivificante dell'uomo di dottrina e

d'ingegno, si potrà ottenere col sistema misto del progressivo periodico aumento degli stipendii, a cui già accennai, venendo con ciò l'anzianità a conseguire quello che per tale titolo può solo a ragione pretendere, il miglior benessere materiale; e della separazione nel lavoro burocratico di quella parte che richiede dottrina ed ingegno, dall'altra che è più materiale e di pura pratica, ossia, per esprimermi col linguaggio della burocrazia, col distinguere la carriera di concetto da quella d'ordine, e permettendo sempre che da questa si possa salire alla prima, dopo esami speciali. Se noi non lasciamo questa possibilità all'ingegno di progredire ed emergere negli impieghi, veniamo a toglierci perfino la possibilità di migliorare la nostra amministrazione con buoni studii e con buone scuole. Infatti a che gli studii e le scuole, se all'anzianità e non al merito fosse dato soltanto il mezzo di salire?

Tali norme per saviamente provvedere nell'interesse pubblico del servizio e nell'interesse stesso degl'impiegati al loro avanzamento, non sarà in pratica per produrre grandi ed imprevisi spostamenti, quando funzionerà un regolare e stabile organamento del personale amministrativo; poiché allora si sarà fissato un sindacato ed una garanzia per le prime nomine agli impieghi.

Quando non più al favore dei Ministri od alla protezione dei Deputati si apriranno le porte dei pubblici ufficj, ma soltanto al merito ed al lavoro, diverrà meno arduo l'incarico di condurre e giudicare successivamente nella scala delle funzioni amministrative i diversi impiegati. Questa garanzia per vagliare chi entra negl'impieghi, noi la troveremo nel sistema di conferirli per concorso⁰³. Né si creda che tale sistema sia per nuocere alle prerogative ministeriali. Quando l'impiego può conferirsi a libera a scelta del Ministro, a questo non è più possibile il sottrarsi alle sollecitazioni dei Deputati, come questi non possono sottrarsi alle esigenze dei loro elettori. Ecco dunque la politica che invade l'amministrazione e con ciò l'uccide. Sia pure che il Ministro abbia meno apparenza di libera azione; ma abbia invece maggiore libertà effettiva. Avere i migliori impiegati è ciò che gl'importa, e che gli deve star a cuore, onde tutto che mira a togliere gli ostacoli che si frappongono al fine, serve a garantirgli la efficacia della sua azione.

Ma il vasto argomento di tale studio esce dai confini di questo lavoro, in cui, ripeto, non mi proposi che l'esame del periodo di transizione, nel quale ci troviamo, e dei mezzi per togliere od almeno diminuire i vizj che ne turbano le funzioni. E sebbene tali mezzi debbano fondarsi sugli stessi principj che dovranno formare le norme per un assetto definitivo, tuttavia sono da modificarsi gradatamente nell'applicazione, come vogliono le eccezionali congiunture, avendo una burocrazia eccedente nel numero, messa insieme con tanta confusione d'idee, e da una serie così straordinaria di eventi.

In tale periodo ci sono vietate le nomine nuove, e nel sistemare il numeroso personale, di cui son già provveduti i servizi, occorre di necessità concedere la prevalenza alle capacità in confronto dell'anzianità con più larga misura che non si farebbe a cose normali. Nel quale concetto si può essere tanto più raffermati dal riflettere che l'anzianità dovendo calcolarsi in confronto di un passato assai vario, per essere in gran parte la burocrazia proveniente da sistemi diversi fra loro e caduti, difficilmente vi si può recare nel valutarla un criterio esatto ed equo.

Anche perciò nell'odierno periodo siamo spinti dalla stessa giustizia e dalla necessità a dare prevalenza al merito, se anche tacesse la ragione dell'utile pubblico. Con tale metodo si consegue più presto l'intento di migliorare e nel tempo stesso diminuire la burocrazia, poiché dall'una parte i buoni saranno animati dalla speranza di progredire e si desterà fra essi una nobile gara, dall'altra i poco capaci andranno a mano a mano trovando la opportunità di ritirarsi.

Nel fine che ci proponiamo di ridurre senza scosse la burocrazia ad un organismo più ristretto, la necessità di far prevalere i titoli di merito a quelli di anzianità presenta un gravissimo pericolo, ed è quello di commettere ingiustizie anche senza volerlo; il che per verità è tal pericolo che potrebbe ricondurre la tempesta nella burocrazia, e convertire gli sforzi per il bene in un elemento nuovo di dissoluzione e di guaj. I rimedi a scongiurare questo pericolo sono pochi, ma quasi sempre efficaci: prima di tutto eliminare qualunque elemento di giudizio, che non sia fornito naturalmente per la via ufficiale. Se anche le persone più competenti attestassero dei meriti speciali d'un impiegato, queste

⁰³ La attuale Costituzione della Repubblica Italiana, all'articolo 97 recita: [...] *Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.* [...].

attestazioni non dovrebbero avere alcun peso nella sua promozione, quando non fossero confermate dalle relazioni dei superiori, da cui dipende, e valutate in confronto agli altri, dovendosi sempre aver presente che non si tratta di promuovere chi è capace, ma il più capace. Per ventura il Ministro che deve proferire queste difficili e delicate sentenze, non è costretto a fondarsi solo sulle informazioni accuratamente raccolte, ma esso è forte della riprova dei fatti, deve giudicare fra persone già note e già sperimentate; quindi il suo giudizio è più sicuro, ed è più accetto perchè si mostra indipendente dalle influenze estranee al potere esecutivo, le quali, per quanto sia rispettabile la persona del Ministro, non lasciano tuttavia di gettare un'ombra di diffidenza sui giudizi che esso proferisce intorno alle persone.

Le relazioni ufficiali fatte direttamente al Ministro esigono anch'esse una grande oculatezza e prudenza nell'essere valutate; ed a ciò occorrerebbe sopra tutto che colui che deve pesarle conoscesse perfettamente le qualità personali di chi le fa. Vi sono dei capi di servizio che per eccessiva bontà d'animo magnificano tutti i loro subordinati; altri che per eccessivo orgoglio non trovano negli altri che nullità; chi timido e simulatore per egoismo prodiga elogi a chi vuol allontanare da sé, promuovendolo altrove, e tiene nell'ombra l'impiegato che assiduamente produce e che gl'importa di conservare; chi leggermente accusa o loda dietro impressioni passeggere e del momento, che poi domani contraddice e muta. È necessario in chi vuol leggere il vero in queste relazioni, che esso abbia una conoscenza esatta di tutti i suoi capi di servizio. L'acquistare tale conoscenza non è cosa facile certo, ma non è neppure impresa tanto difficile come potrebbe sembrare a chi non ha pratica di questi speciali lavori di osservazione. Prima di tutto conviene che i capi di servizio siano lasciati possibilmente a lungo nei loro uffizi, onde abbiano tempo di ben conoscere il loro personale anche in relazione al servizio speciale, il quale esige tempo ad essere convenientemente valutato; ed insieme onde abbiano modo di essere pur eglino ben giudicati dal superiore Ministro che ha bisogno di vederli svolgere ed internarsi in un ramo di servizio. I loro rapporti sul personale sieno ripetuti, né quelli si valutino mai sopra un rapporto isolato. Nel confronto di relazioni diverse, è difficile che non si possa giudicare con giusto criterio l'uomo che scrive; se vi ha della leggerezza; se della parzialità; se dei fini segreti; difficilmente all'osservatore attento e che ha pratica degli uomini e degli affari potrà sfuggire la macchia che vizia la proposta, o per lo meno sorgerà il dubbio, e questo si dovrà e potrà chiarire. Intanto si sarà evitato un giudizio erroneo e si avrà con ciò già conseguito un gran bene, poiché è da preferirsi sempre, ma soprattutto in questa delicata materia, il ritardare una giustizia al commettere una ingiustizia. E mille altri modi poi vi sono di sindacare la credibilità di tali relazioni, come per esempio la conoscenza esatta che si abbia del merito di qualche impiegato, la cui valutazione per parte del suo capo d'ufficio può servire come di termometro a misurare i gradi del giudizio di lui sugli altri: le relazioni fatte antecedentemente da altri, ed anche in generale il modo con cui si compie il servizio in un ufficio, possono dare un criterio del valore del capo anche nella credibilità de' suoi giudizi. Ma sarei infinito, se io volessi enumerare tutte le arti ed i doverosi artifici, con cui si può giungere ad una conoscenza esatta del personale da chi vuole con cuore e con intelligenza conseguire quest'importantissimo e vital fine di migliorare e perfezionare la burocrazia.

Qui però non voglio omettere di accennare ad un mezzo opportunissimo per valutare gli impiegati, perché nel tempo stesso che ne fa giudicare il loro valore, è anche spinta potentissima per rialzare il loro spirito ed eccitarne la nobile emulazione: questo mezzo si è di far conoscere al Ministro di quando in quando e nei principali lavori l'opera dell'impiegato subalterno. Tale metodo può avere inconvenienti e nuocere alla disciplina, quando si facesse sistema normale, perchè paralizzerebbe molto la indipendenza necessaria al capo d'ufficio nella distribuzione del lavoro: quando fosse ristretto a circostanze speciali od alle richieste che ne fosse per fare il Ministro, per giudicare della attitudine relativa dei funzionari, non saprei vedere alcun danno alla disciplina, mentre invece servirebbe di validissimo elemento di vita fra gli impiegati e di sindacato ai capi d'ufficio, qualora ve ne fosse mai alcuno che mirasse ad ascondere il merito dei suoi subordinati per attribuirsi i frutti. Siccome questo certamente non è, per lo meno non dovrebbe essere, così qualora siasi provveduto a tutelare la disciplina ed a non offendere la necessaria gerarchia, questa via aperta a trarre dall'ombra il valore individuale mi sembra opportunissima a seguirsi, principalmente nell'odierno

periodo, in cui miriamo a restringere la burocrazia e migliorarla.

Uno degli argomenti di tranquillità, a cui l'impiegato giustamente aspira, si è di non essere traslocato se non quando evidenti ragioni di servizio lo vogliano. Le frequenti traslocazioni mutano l'impiegato, che ha bisogno di quiete per sé e per il suo lavoro, in un essere nomade che non ama l'ufficio, non ama i suoi capi, non ama il paese, in cui vive: che se ha famiglia, le traslocazioni gli riescono più moleste e più rovinose alla sua piccola fortuna. Spesso e per la spesa grave del traslocamento e per la incertezza della sua condizione l'impiegato che subisce una traslocazione preferisce dividersi dalla famiglia, anziché farla compagna dei suoi pellegrinaggi: e ognuno può immaginarsi come separato senza ragione da' suoi cari, possa attendere ai doveri d'ufficio con quell'animo sereno ed alacre che il servizio richiederebbe.

Vi fu un tempo, in cui si credé con queste traslocazioni in lontane province ottenere una fusione di animi e di costumi fra i cittadini delle diverse parti d'Italia: ma si conseguì in fatto un effetto opposto, perchè riluttanti si recarono gl'impiegati a questi forzati esilii, e piena l'anima di amarezza, mostrarono grande disprezzo per le abitudini che trovarono nelle loro nuove residenze, magnificarono e rimpiansero il loro paese nativo, e furono ricambiati, com'è naturale, con altrettanto disprezzo ed antipatia. E non si andrebbe molto lungi dal vero nello attribuire a questa grandissima somma di piccoli rancori la poca simpatia che il Governo ebbe in alcuni luoghi, e l'accusa formulata colla parola *Piemontesismo*⁰⁴ che ha un senso generico e che significa l'impiegato venuto da altro paese.

Sono pochissimi gl'impiegati che abbiano capacità e possibilità di compiere un incarico fuori del loro ufficio, come si sarebbe argomentato potessero fare tutte quelle povere vittime che furono slanciate con un pane misurato a far catechismo di principj liberali e nazionali. Per fare una tal propaganda occorre sopra tutto la passione politica, la indipendenza nella condizione economica, e la mente perfettamente serena in guisa che possa dissimulare quanto può offendere il sentimento di un paese, e transigere su molti piccoli guai. Tutto questo lo potrà l'impiegato superiore, quello che sente la responsabilità di un grande incarico e mira ad un fine sublime e vasto. Questi potrà, anzi dovrà studiare con calma il paese a cui presiede, e cercare di diffondervi le conquiste nuove della libertà; e dovrà essere, per molte ragioni evidenti, un cittadino d'altra parte d'Italia. Esso solo è capace d'intendere e valutare che sebbene le speciali condizioni di un paese possano sembrare poco pregevoli, e le persone singole poco onorevoli, tuttavia lo spettacolo complessivo di un paese è sempre grande per un filosofo e per un pubblicista che non si arresta agli accidenti, ma sente la forza latente e ne precorre l'avvenire. Che se questo studio si fa dal patriotta che mira alla redenzione, oh! com'egli sorvola la miseria dell'oggi per preparare la festa del domani! - Ma pretendere che la moltitudine degl'impiegati sia condannata nei propri interessi, nelle proprie affezioni, acciocché faccia propaganda d'idee nazionali, è realmente uno sconoscere gli uomini ed un mancare del tutto al fine, a cui si vuol mirare.

Nelle traslocazioni sarà d'uopo andar cauti soprattutto nell'accogliere le proposte dei capi d'ufficio, i quali generalmente mirano a liberarsi dagl'impiegati meno abili; ed è assolutamente un assurdo ed una ingiustizia il far girovagare le incapacità a turbare il servizio in molti ufficj. Gl'impiegati inetti sieno denunciati per quei provvedimenti radicali che la pubblica amministrazione richiede; e quando per questi titoli non si daranno traslocazioni, i capi d'ufficio saranno costretti ad avere il doveroso coraggio civile di esporre al Ministro tutto il vero, onde vi si ponga un efficace rimedio. Ed un giusto rigore è necessario per la disciplina, per rialzare l'impiegato nell'opinione propria e del pubblico, e per eccitare i moltissimi buoni a progredire col far rilevare che havvi una differenza fra colui che compie il proprio dovere e chi lo trascura. Naturalmente ogni atto di rigore deve essere ben ponderato ed apparire giusto; ma una volta decretato, dovrebbe inesorabilmente venire applicato per attribuire ai provvedimenti governativi molta serietà e per non lasciar nascere il dubbio che la postuma remissione sia stata il frutto d'interposizioni ufficiose; dubbio funesto al credito del Governo e contro il quale ho cercato in questa Memoria di efficacemente lottare. Nello studiare la fisiologia dell'impiegato io ho desiderato di far soprattutto intendere quanto

04 Dalla Treccani. [**Piemontesismo** è un] Termine col quale, nel passato, venne polemicamente indicato il predominio esercitato dal Piemonte e dai Piemontesi, dopo la proclamazione del Regno d'Italia, sulle altre regioni italiane.

importi di sollevare a dignità il suo spirito. A conseguire questo fine necessario al perfezionamento della burocrazia, gioverà assai la evidente gravità e ponderatezza negli atti di Governo. Gli ordini che il Governo emana sieno tutti giustificati dall'interesse dell'amministrazione; i lavori che si esigono sieno proporzionati alle forze a cui si chiedono, e si prefiggano alla esecuzione termini che riescano possibili. Il comandar cose relativamente impossibili, o cose inutili, abbatte l'impiegato che deve eseguirle, poiché argomenta che il suo lavoro non è valutato con giusta misura, e finisce con persuadersi che le disposizioni governative hanno per fine di far mostra di attività, ma in realtà non si propongono di ottenere pratica esecuzione. Peggior impressione produce ancora l'ordinare e far eseguire replicate volte lo stesso lavoro, perché ciò fa supporre che il Governo non cura la fatica dell'impiegato, e per capriccio, per trascuranza o per disordine gliela raddoppia.

Importa in modo specialissimo che sieno persone assolutamente serie i capi di servizio, senza di che tutta la loro dipendente burocrazia andrà in un fascio. **È opportuno abbandonare l'erroneo sistema di porre a capo delle amministrazioni le così dette persone politiche; poiché se questo sistema ha potuto nel primo periodo del nostro risorgimento credersi utile, ormai ha perduto ogni ragione di essere.** Tali uomini non sentono l'importanza delle cure d'amministrazione, intenti come sono soltanto al loro incarico politico. È tempo ormai che si dia la direzione delle Amministrazioni agli uomini che abbiano gli studi e la pratica degli affari; che siano titubanti dinanzi alla responsabilità, perché ne sentono nella loro coscienza tutto il peso; che non pretendano riconoscere a priori i bisogni e le condizioni di un paese, ma si propongano di studiarlo con diligente calma e con lavoro assiduo. Naturalmente le persone che nella gerarchia amministrativa ascendono a questi sommi gradi, devono avere principii politici sicuri, e devono essere capaci di comprendere e sviluppare quella linea di condotta che tengono dal Governo centrale, da cui soltanto dovranno ricevere ispirazioni: poiché altro degl'inconvenienti di porre uomini politici alla direzione delle singole amministrazioni si è di ceder essi ad una propria iniziativa; dal che una incoerenza e confusione nei provvedimenti e nell'indirizzo fra le diverse provincie, con meraviglia e malessere degli amministrati e con discredito grande del Governo che apparisce in parte esautorato. È tempo di persuadersi che per fare la vera politica interna e per convertire a noi i nemici che fossero di buona fede è d'uopo amministrare bene, e dimostrare luminosamente che il nostro Governo, oltre all'essere nazionale, è anche il migliore dei governi. **Coi colpi di scena, cogli uomini di parata si attraversa una rivoluzione, ma non si pianta su basi stabili una buona amministrazione.**

Discendiamo tutti a terra. Ci eravamo avvezzi a volare fra le nubi e vivere di fantastiche aspirazioni: siamo ora adulti e dobbiamo vivere nella quotidiana lotta delle cose reali.

La burocrazia altro non deve chiedere al Governo, che una mercede sicura, decorosa e proporzionata al lavoro, né il Governo altro deve volere da essa che una produzione coscienziosa ed intelligente. L'impiegato rialzato moralmente in faccia a se stesso ed al paese, diverrà qual deve essere l'impiegato di un paese libero, cioè altero di prestare l'opera sua alla patria comune, e sentirà la responsabilità dei propri atti, responsabilità che dal Ministro si diffonde giù giù fino all'ultimo impiegato, e costituisce la dignità e la indipendenza dell'impiego governativo.

Questa solidarietà, questa forza compatta avrà per effetto una buona amministrazione, e da ciò sarà condotta la Nazione alla prosperità.

G. Gadda.⁰⁵

⁰⁵ Dalla Treccani. **Giuseppe Gadda.** - Nato a Milano il 9 genn. 1822 da Francesco, titolare di un avviato studio legale, e da Paola Ripamonti, seguì i corsi di legge a Pavia, dove si laureò nel 1846. La famiglia lo premiò con un viaggio che, iniziato nell'agosto 1847, durò tre mesi e lo portò fino a Palermo dopo una lunga sosta a Roma; qui fu anche ricevuto in udienza da Pio IX, di cui non ebbe una buona impressione. Su tale giudizio pesava però il fatto che il Gadda si era accostato al mazzinianesimo e ne aveva abbracciato l'ideale repubblicano perché - si giustificherà mezzo secolo dopo - rappresentava la sola via sicura all'unità nazionale. Ritornato a Milano, s'impegnò nei preparativi dell'insurrezione e il 17 marzo 1848 fu tra i più risoluti nel suggerire di recarsi armati alla manifestazione che avrebbe aperto le cinque giornate. [...]