

Il problema della burocrazia

«Corriere della Sera», 20 maggio 1919[1]

Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954), Laterza, Bari, 1954, pp. 9-14

Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925), vol. V, Einaudi, Torino, 1961, pp. 230-235[2]

Scritti economici, storici e civili, Mondadori, Milano, 1973, pp.685-690[3]

Il pubblico avrebbe torto a considerare l'agitazione degli impiegati dello stato alla stregua di una qualunque altra agitazione intesa ad ottenere semplicemente un aumento di stipendi ed una riduzione di ore di lavoro. In uno stabilimento in cui il lavoro è bene organizzato od in cui il danno della cattiva organizzazione ricade tutto sull'industriale, si può all'ingrosso contentarsi di non spingere lo sguardo al di là delle paghe e dell'orario. Nel caso degli impiegati pubblici le cose non possono essere messe in questi termini: il lavoro burocratico è pessimamente organizzato, epperò, sebbene le paghe sieno modeste, **la resa del lavoro è minima ed il costo enorme; ed opprimenti le imposte che i contribuenti debbono pagare per mantenere un cetto burocratico povero, malcontento, invidioso ed improduttivo.** Finché si lascia immutata la organizzazione attuale, bisogna dichiarare che il problema è insolubile. Se lo stato desse anche, come propone la commissione governativa presieduta dal sottosegretario al tesoro, 500 o 600 milioni di lire all'anno in più ai suoi impiegati, accollerebbe ai contribuenti un onere d'imposte gravissimo, forse insoffribile se si tenga conto delle nuove imposte che per altre cause si dovranno istituire; né il malcontento degli impiegati sarebbe gran fatto scemato. Non sono 1.000 lire di più all'anno che possono rendere paghe le schiere dei pubblici funzionari, i quali si lamentano del caro viveri e dell'arresto delle loro carriere. Cominciare a risolvere il problema economico, rinviando la risoluzione dell'organizzazione del lavoro, non è risolvere qualcosa. Forse è peggio che nulla.

Il problema vero si pone così: *trovare il metodo con cui sia possibile migliorare le sorti economiche degli impiegati senza sacrificio per i contribuenti.* Sembra paradossale porre il problema così, e non è. Ogni industriale *tende* a risolvere il problema suo, dei salari operai, in questo modo. In generale si può affermare che quei soli rialzi di salari durano, i quali non sono ottenuti a spese né dei profitti necessari a stimolare lo spirito di intrapresa, né dei consumatori. Il maggior salario deve pagare se stesso, con una migliore resa del lavoro. Altrimenti bisognerebbe supporre che esistano in qualche buca misteriosa tesori nascosti, da cui si possano ricavare a volontà gli aumenti delle paghe. Certi teorici socialisti, tipo Marx, immaginano in verità l'esistenza di una simile buca misteriosa e la chiamano «sfruttamento capitalistico del lavoro»; ma trattasi di una favola infantile, buona a spiegare qualche eccezione, non la generalità dei fatti.

Gli impiegati debbono persuadersi di questa verità semplice: o essi organizzeranno o lasceranno organizzare meglio il loro lavoro e le paghe più alte verranno da sé e non costeranno nulla ai contribuenti; ovvero ad essi continueranno a darsi a stento ed a spizzico dei caro viveri, insufficienti a mettere in sesto i loro bilanci e cagione di aggravio impossibile ai contribuenti.

Questa verità sembra sia stata finalmente sentita dagli impiegati, alcuni dei quali mettono avanti proposte di riforme da compiersi *nel tempo stesso* in cui dovrebbero aumentarsi i loro stipendi. La commissione citata ha anch'essa sentita questa necessità. Il proposito è degno di lode; e la tendenza deve essere incoraggiata. E, per non star nel vago, fa d'uopo cominciare subito a scernere le proposte buone dalle cattive.

Ve n'è una, pessima, sinora non fatta propria da commissioni e governi, che bisogna immediatamente prendere con le molle ed esporre all'indignazione dei contribuenti italiani, ossia di coloro che saranno chiamati a farne le spese. È una vecchia pretesa degli impiegati *romani*, i quali in genere sono la sezione meno produttiva del ceto burocratico. Da anni costoro hanno inventato il feticcio dell'orario unico e delle sei ore di ufficio. Adesso le ore sono sette, divise in due turni, nominalmente dalle 9 alle 12 e dalle 14 alle 18. Vorrebbero gli impiegati cominciare, a seconda delle stagioni, alle 8 od alle 9 ed andarsene alle 14 od alle 15. È una pretesa inammissibile e giova sperare che il governo saprà puntare i piedi e dir di no, ad ogni costo, anche a costo di lasciar verificarsi quella cosa divertente che potrà essere uno sciopero degli impiegati della capitale. Orario unico e sei ore vorrebbe dire, di fatto, riduzione del lavoro, sì e no, a due o tre ore mattutine. L'impiegato, se lavora sul serio, non può con attenzione e frutto prestare servizio per 6 ore continuative. Alla quarta, peggio alla quinta ed alla sesta ora la sua resa è minima. Un riposo intermedio è necessario. L'orario unico non abolirebbe il riposo intermedio. Il proposito, tacito oppur trasparente, dei propugnatori della "grande" riforma dell'orario unico è di far pagare il riposo allo stato. Alle 12, quando non si aggirerà più anima viva nei corridoi ministeriali - chi va in giro dalle 12 alle 15 per le vie di Roma e per le scale dei ministeri? - **Ci sarebbe una trasformazione a vista nelle stanze e stanzette e salette dei templi burocratici: gli scrittoi si convertirebbero in tavolini da ristorante ed ogni impiegato tirerebbe fuori il cestino delle provviste. Colazione, lettura del giornale, fumatina.** Tanto il pubblico non c'è o può aspettare o la pratica può attendere l'indomani mattina.

Alle 14 od alle 15, si prende la via di casa o si vanno a tenere i conti o la corrispondenza presso qualche ditta privata od a fare il giro delle botteghe che vendono l'articolo, di cui si ha la rappresentanza. Adesso, uscendo alle 18, è troppo tardi per fare qualche altro mestiere redditizio; e bisogna contentarsi dello "straordinario" che il capo ufficio fa fare fuori orario. Né la piaga del lavoro "straordinario" cesserebbe coll'orario unico. Anzi, colla riduzione del lavoro effettivo a due o tre ore mattutine, le "pratiche" si accumulerebbero per modo da rendere "necessario" ai capi ufficio pregare gli impiegati di trattenersi dopo le 14 o le 15 al ministero, per fare un po' di "straordinario". È incredibile quanto forte sia ora la proporzione del lavoro "straordinario" al lavoro "ordinario" nei ministeri. **Talvolta sembra che tutto il lavoro si faccia in ore straordinarie e che le ore ordinarie si siano volatilizzate senza lasciar traccia.** L'impiegato è portato a considerare lo stipendio fisso come un diritto acquisito, una pensione di grazia, in cambio di cui non si ha il dovere di dar nulla. Il dovere di lavorare nasce solo quando cominciano le ore straordinarie, incerte e pagate in ragione del lavoro prestato. Questo malanno, ingigantito col tempo per la tenuità delle paghe e la furbizia degli uomini, sarebbe cresciuto dall'orario unico. Il quale perciò deve essere combattuto a spada tratta, additato all'esecrazione delle persone riflessive e respinto risolutamente dal governo.

Sarà combattuto, come immorale, dai migliori tra gli impiegati medesimi. Tra di essi non sono pochi oramai coloro i quali vedono le magagne dei loro uffici ed aspirano a trarsene. Un ottimo libro ha scritto intorno al problema della burocrazia un funzionario del tesoro, Ettore Lolini (*Burocrazia*, editrice «La Voce», Roma 1919); un eccellente riassunto dei

punti più importanti del *problema* burocratico ha pubblicato nel suo n. 19 dell'anno in corso l'«Unità» di Firenze. Alcune proposte buone ha fatto la commissione De Nicolò:

- generalizzazione del sistema dei ruoli aperti, per cui il segretario può contentarsi, se non ha le qualità necessarie per diventar capo divisione, di rimanere segretario per tutta la vita, perché ha dinanzi a sé una carriera economica discreta. Sperasi in tal modo di togliere di mezzo una delle cause più potenti di moltiplicazione dei pani e dei pesci, ossia delle divisioni, direzioni generali, ecc.;
- riduzione dei gradi a quelli di segretari, capidivisione e direttori generali; abolendo i primi segretari, i capi sezione, i vice direttori generali, che sono invenzioni provocate dal desiderio di crescere, senza parere, gli stipendi;
- promozioni esclusivamente per esame dal grado di segretario a quello di capo divisione e da questo a quello di direttore generale. Non pare però che gli esami siano resi abbastanza severi, anzi severissimi, come dovrebbero essere, per ridurre al minimo il numero degli aspiranti;
- istituzione di un fondo di cointeressenza uguale al 10% dello stanziamento di spesa per ogni ufficio ed alle economie per vacanze ed assenze non retribuite. Si spera di interessare così gli impiegati a cercare di ridurre il proprio numero e a non fare dello “straordinario” perché la spesa di questo verrebbe dedotta dal fondo di cointeressenza.

Proposte buone, ma che sono appena l'inizio dell'opera da compiere. Ricordo un po' alla rinfusa:

- abolizione di uffici inutili o dannosi: sottoprefetture, commissariati e dicasteri creati per la guerra;
- attribuzioni di funzioni definite a ciascuno dei tre gradi residui, abolendo la necessità dei segretari di riferire ai capi divisione ecc. per gli affari di propria competenza; e responsabilità diretta dei funzionari per le funzioni ad essi precisamente attribuite;
- riduzione al minimo dei funzionari di concetto, direttivi. Il resto del personale d'ordine, di scrittura, di archivio, dattilografe, stenografe reclutato con norme speciali, simili a quelle in uso nella industria privata;
- abolizione *assoluta* di tutte le barriere tra i funzionari della capitale e delle province. Parità di gradi ed intercomunicabilità perfetta tra le due categorie. Anzi nessuno possa andare al centro, se non ha prima fatto esperienza esecutiva nelle province. A questo riguardo, le tabelle della commissione De Nicolò sono troppo specificate e lasciano sussistere troppe barriere tra amministrazione ed amministrazione, troppe differenze fra centro e province, dannose ed inaccettabili.

Si potrebbe continuare. Ma bisogna mettersi su questa via. Altrimenti, come sarà mai possibile dare ai segretari da 4.000 a 14.000 lire, ai capi divisione da 12.000 a 18.000 lire ed ai direttori generali 25.000 lire, come dagli Ordini dei funzionari è richiesto? Chi conosce la delicatezza e la importanza degli uffici che *dovrebbero essere* compiuti dai tre ordini di pubblici funzionari sente che quegli stipendi sarebbero ben meritati ed appena

adeguati. Ma oggi sarebbe pura pazzia pensare a quelle cifre. Anche le cifre della commissione De Nicolò fanno pensare, dato il numero strabocchevole degli impiegati attuali, se esse non siano un salto nel buio per il tesoro dello stato. La verità è una sola: oggi gli stipendi chiesti dai funzionari, da 4 a 25 mila lire, ragionevolissimi per se stessi, non sarebbero meritati dalla grande maggioranza dei pubblici funzionari. L'opinione generale li risentirebbe come una ingiustizia; ed i contribuenti se ne lagnerebbero come di una spogliazione.

Ed avrebbero ragione. Il miglioramento economico dei pubblici funzionari è inscindibilmente collegato con la riforma della burocrazia e con l'elevamento del lavoro prestato nei pubblici uffici.

[1] Con il titolo *Il problema della burocrazia. Pretese assurde e riforme necessarie* [ndr].

[2] Con il titolo *Orario unico e ruoli aperti* [ndr].

[3] Con il titolo *Il problema della burocrazia. Pretese assurde e riforme necessarie* [ndr].