

PIETRO CHIMIENTI

CAMERA DEI DEPUTATI - TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1921

*Il 23 novembre 1920, il Presidente del Consiglio, onorevole Giolitti, di concerto con il ministro del tesoro, onorevole Meda, presentava il disegno di legge: « Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento e il finanziamento delle Amministrazioni centrali e dei servizi da esse dipendenti e sulle condizioni del relativo personale ».*

*All'esame di tale provvedimento la Camera dedicò, tra il 24 febbraio ed il 4 marzo 1921, sei tornate; in quella del 26 febbraio l'onorevole Pietro Chimienti svolse il seguente ordine del giorno: « La Camera, convinta che la riforma dell'ordinamento amministrativo sulla base del sistema regionale sia ormai matura, invita il Governo a presentare il relativo disegno di legge ».*

CHIMIENTI. Io avrei anche rinunciato alla parola, poiché ho presentato il mio ordine del giorno puramente e semplicemente; infatti, mi è parsa l'occasione buona di inserire in questa sede un voto chiaro ed esplicito per una riforma amministrativa sulla base del sistema regionale, riforma che io ho sempre sostenuto, e nella scuola ed in qualche mia pubblicazione, e proposta che ora mi pare matura, specialmente dopo la riforma elettorale col sistema proporzionale, matura per venire innanzi alla Camera ed esser studiata ed attuata.

Sennonché debbo dichiarare che non ho molta fiducia che per la via di questo disegno di legge si potrà giungere allo scopo da me desiderato.

Confesso che, oltre la mia schietta fede ministeriale, mi sostiene ad appoggiare questo disegno di legge l'articolo nel quale è disposto che la relazione e gli studi della Commissione devono essere presentati fra tre mesi. Cioè non deve essere una Commissione che deve fare studi lunghi e pubblicare i suoi cento volumi. Gli studi sono fatti ed il materiale della riforma è consaputo. Occorre passare ad un programma di azione, e passarvi subito.

La burocrazia a questa azione darà il suo contributo potente ed illuminato. Sento la diffidenza che troveranno le mie parole. Ho ascoltato quanto è stato detto qui dentro in questa discussione, con giudizio talvolta severo sulla burocrazia e sul suo funzionamento.

Credo, signori, che in questa materia bisognerebbe ricordare le parole di Leonardo da Vinci: « per amare o odiare una cosa, prima condizione è conoscerla ».

Ora io non credo che in Italia, e negli ambienti della nostra vita pubblica, siano bene conosciute queste cose che si chiamano ordinamento amministrativo e burocrazia. Si condanna in blocco ordinamento, funzio-

namento ed azione del personale. Ora, per cominciare, credo che questo ordinamento sia uno dei più perfetti d'Europa. Vi è una grande differenza fra l'ordinamento amministrativo di uno Stato e delle sue amministrazioni centrali e il suo funzionamento. Noi abbiamo, o signori, in Italia ordinamenti amministrativi che vivono ancora dell'impulso fattivo ad essi dato dai nostri maggiori; abbiamo ordinamenti che, presi in se stessi, sono veramente completi.

Chiunque di noi giunge, dopo una disciplina di lavoro e di studi, al Governo, se vuol essere sincero, la prima impressione che ha, è quella del lavoro ordinato e costante di queste macchine amministrative, che rendono per virtù del loro ordinamento interno servizi eminenti alla vita economica e civile, della cui importanza ed utilità ci accorgiamo quando la malizia umana o qualche pubblica calamità ne arresta il movimento.

Citerò per esempio i nostri ordinamenti, e prego i colleghi di pensare che io dico ordinamenti e non funzionamenti, i nostri ordinamenti finanziari, qualcuno dei nostri ordinamenti scolastici, quello ferroviario, quello delle poste e telegrafi, quello di polizia, quello dell'igiene e della sanità pubblica.

Come ordinamenti, o signori, essi sono veramente perfetti e sono citati ad esempio, specialmente alcuni di essi, nella letteratura e nella vita pubblica straniera.

Certo per quanto riguarda il funzionamento e l'azione del personale le cose sono alquanto diverse.

Altri fattori intervengono e sono intervenuti. Non v'è, non può esservi più oggi, una burocrazia avulsa dalla vita sociale politica intellettuale di un popolo, ma essa rivela con manifestazioni e atteggiamenti tipici la psicologia, i sentimenti, l'educazione del popolo medesimo.

Ora, o signori, non vi paia né una cortigianeria né una esagerazione se io affermo che, in rapporto con l'educazione politica del nostro paese, la burocrazia ha degli atteggiamenti spesso migliori della nostra educazione pubblica e dell'ambiente della nostra vita politica.

Potrei dimostrarvelo. Ma andrei troppo in lungo.

Dunque, in questa materia non giova fare esagerazioni, ma soprattutto occorre conoscere bene la cosa di cui si dice male e che si vuol riformare, ricordando sempre che per riformare una cosa, prima condizione è di conoscerla, conoscerla in tutti i suoi elementi costitutivi, in tutto il suo funzionamento, in tutta la sua attività. Intanto la nostra burocrazia non è e non è stata mai una casta. Una casta sono state la burocrazia tedesca, nonostante fosse così perfetta, e la burocrazia austriaca. Uno scrittore di storia economico-giuridica di Germania, conservatore

autorevole, amico personale dell'imperatore di Germania, ha pubblicato fin dal 1918 un libro di confessione, *Parlamento e Governo in Germania*, nel quale afferma che la Germania sarebbe stata colpita al cuore per gli errori della sua burocrazia, e che essa era stata spinta alla guerra appunto dalla burocrazia.

La nostra burocrazia è onesta. Spesso da questi banchi della Camera in questi ultimi anni si è tuonato contro la disonestà di alcuni rami della pubblica amministrazione. È vero, ma voi parlate della burocrazia improvvisata durante la guerra, di quegli impiegati o ex-impiegati raccoglittici e improvvisati messi a capo di servizi importanti, ma nessuno degli onesti, vecchi, laboriosi funzionari dello Stato ha fatto mai ridire sulla rettitudine con cui ha condotto o conduce servizi pubblici di grande importanza. Ne cito due soli: uno di una delicatezza morale straordinaria, l'esercizio della prerogativa sovrana, in materia di grazie. Mai uno scandalo in quel servizio così delicato, mai.

L'altro esempio è questo. Pensate che sono funzionari dello Stato che dirigono l'amministrazione delle privative, specialmente quelle dei tabacchi, amministrazione condotta con grande rettitudine e sacrificio personale, con utilità economiche che sono puramente e semplicemente il modesto stipendio di un direttore generale.

Il funzionamento del nostro ordinamento amministrativo è quello sul quale va portata la nostra attenzione e quella della Commissione, che voi, onorevoli colleghi, nominerete. Sull'ordinamento amministrativo italiano si sono venute incrostando abitudini nuove, nuove complicazioni di servizi, creati per la passione di moltiplicare, molto spesso senza che la legge lo consentisse, onde, o signori, una delle riforme più importanti nell'amministrazione dello Stato è quella che potrebbe farsi senza legge, e cioè ogni ministro per suo conto, con l'aiuto dei suoi funzionari, senza bisogno di leggi e di regolamenti, veda caso per caso, semplificando i servizi, come ciò possa farsi. Vi sono moltissimi esempi di semplificazioni con economia di personale e di spese, fatte senza inchieste, senza Commissioni, senza leggi, senza regolamenti.

Concludo queste mie brevissime parole, riassumendo quello che in questa materia, a mio giudizio, potrebbe farsi. Prima di tutto che ogni ministro subito, da oggi, cominci a rivedere i servizi interni della propria Amministrazione, semplificando dove può e dove vuole. Un ministro questo può fare, se ha volontà e decisa volontà...

PASQUALINO-VASSALLO, *Ministro delle poste e dei telegrafi*. Anche al Ministero delle poste ?

CHIMIENTI. Verrà anche a questo... E queste riforme possono farsi specialmente oggi che il primo urto del dopoguerra è superato.

Durante la guerra non si volle o non si poté fare poiché i vari ministri erano preoccupati della fortuna della patria: ogni ministro era occupato con la carta geografica a seguire il movimento delle truppe, per vedere dove si poteva perdere e dove si poteva vincere.

Quest'opera oscura ma utile di semplificazione interna forse può farsi solamente oggi.

In secondo luogo, occorre una riforma radicale, nei Ministeri strettamente tecnici, come quello delle poste e dei telegrafi e quello dei trasporti (come dissi pubblicamente quando ebbi l'onore di reggere il Dicastero delle poste e telegrafi): a capo di quelle Amministrazioni non può stare un uomo politico.

Alle difficoltà, alla difficile missione di reggere questi organismi imponenti, di anime e braccia umane e di macchine si aggiungono le passioni che la presenza dell'uomo politico scatena attorno all'opera sua.

Quando non sarà un uomo politico a quel posto, potrà più liberamente e più agevolmente dirigere questa importante azienda, e renderla produttiva ed ordinata.

E vengo al personale: sì, lo riconosco, il personale è uno degli elementi che contribuiscono potentemente al funzionamento dell'Amministrazione. La condotta del personale può viziare qualunque ordinamento perfetto. A questo punto il discorso si fa più difficile. Siamo sul terreno dei rapporti tra lo Stato ed i suoi funzionari. Troppo a lungo dovremmo parlare.

Credo siamo tutti d'accordo che non vi è una teoria di questi rapporti buoni per tutti i tempi e tutti i luoghi.

Non c'è uno Stato astratto il quale abbia sempre quelle determinate funzioni e quei doveri e quei diritti quali noi abbiamo imparato a scuola. Vi è lo Stato del tal tempo e del tal luogo. E lo stesso va detto del principio di autorità che è il fondamento del rapporto a cui abbiamo accennato. Anche questo principio si trasforma, si muta, si atteggia diversamente.

Il principio di autorità non parte dal centro alla periferia, ma da questa va al centro, verso cui sale in cerchi concentrici: dalla famiglia, dagli opifici, dal comune, giunge poi allo Stato. E vi giunge come ne parte. Ora noi dobbiamo tutti riconoscere che questo principio di autorità non dico che sia scosso ma che si va modificando così nella famiglia, nei rapporti fra padre e figli, come nelle officine, nei rapporti fra operai e personale dirigente, così nel comune e quindi nello Stato.

È una nuova trasformazione cui andiamo incontro, trasformazione che non dico scuota l'autorità dello Stato, ma la modifica, e rende più difficile la maniera con cui possa farla valere, come la deve far valere.

La questione si complica quando lo Stato si caccia nella vita economica del paese e produce ricchezza. Non è lo Stato polizia, o lo Stato magistrato: è lo Stato che produce ricchezze, e quindi i rapporti fra i suoi dipendenti e se stesso non sono più di natura strettamente politica, ma di natura tecnica ed economica e si modificano e si trasformano in questo ambiente.

Ed allora? E allora bisogna che questa questione dei rapporti fra gl'impiegati e lo Stato venga valutata alla luce del sole a viso aperto.

Confesso che quando sono andato al Ministero delle poste e telegrafi, dove si può dire che è nata la pianta sindacale dell'organizzazione dell'impiegato, ho domandato quali fossero le organizzazioni esistenti. Non ve n'era traccia, ho dovuto io, per mio conto, fare questa ricerca, informarmi quali fossero queste associazioni, quali fossero i loro statuti, come si governassero e come prendessero le loro deliberazioni.

Tutta questa è materia che va esaminata anche dalla nostra Commissione, perché queste associazioni riconosciute e viventi ed operanti alla luce del sole, e sotto la responsabilità di qualcuno, possono diventare collaboratrici dello Stato.

Ma soprattutto credo che la riforma per la nostra vita amministrativa sia quella della regione: è un problema che i nostri vecchi videro e vollero risolvere, ma che non fu mai risolto.

In principio da noi si dovette per necessità arrivare ad un accentramento forzato per rifare un'anima unitaria a tutte queste varie regioni divise da secoli e per le quali l'unità era il fatto di cronaca dell'ultim'ora, mentre la divisione era la storia millenaria. Ma questa unità, che è senza dubbio il maggiore avvenimento per l'Italia dopo la caduta dell'impero romano, è forse ora minacciata? E da chi? Credo, e non mi dilungo, perché la discussione sarebbe puramente teorica, o se volete anche retorica, credo che soltanto l'ordinamento regionale possa risolvere queste antitesi che sono ancora insolite nella nostra vita nazionale.

Vi sono dei problemi in Italia e sono quelli specialmente a cui accennava l'onorevole Turati nel suo ultimo discorso di luglio, discorso magistrale che quasi ad ogni parola mi veniva fatto di interrompere dicendo: sistema regionale! vi sono dei problemi, che non si risolvono se non così. Il problema ospedaliero dell'assistenza pubblica, il problema degli esposti, il problema delle strade, dei boschi, dell'insegnamento primario e professionale, dei porti, non si possono risolvere diversamente. Bisogna dare

una educazione politica nuova alle nostre popolazioni sulla base del loro carattere regionale, come diceva l'onorevole Orano, ed io applaudii a lui, quando affermò la bellezza di queste nostre regioni, e la necessità di mantenerne il carattere peculiare per cui ognuno di noi debba sentire l'orgoglio di essere umbro d'Italia, pugliese d'Italia, sardo d'Italia, lombardo d'Italia.

Tutte queste regioni hanno antiche, secolari tradizioni loro, ma hanno soprattutto un fondamento fisico. Perché, onorevoli colleghi, bisogna finalmente dirlo apertamente: questa famosa questione di Nord e Sud non è che una questione di geografia, non è questione di una politica malvagia o in mala fede fatta dal Nord a danno del Sud. Vi è una Italia continentale che fa parte orograficamente dell'Europa centrale, e vi è un'Italia mediterranea: i nostri vecchi le definivano l'Italia del burro e l'Italia dell'olio.

L'ordinamento regionale renderà più serio, più fecondo il lavoro legislativo del Parlamento ora investito dell'esame di tante leggi di carattere locale. Voi, giovani colleghi, venuti nell'ultima legislatura, non avete la nostra esperienza, ma noi siamo stati qui per anni interi facendo delle leggi di carattere esclusivamente locale che danneggiavano l'opera legislativa dell'Assemblea e ne distraevano il tempo e l'attenzione da quel lavoro legislativo complesso e generale, che sarebbe stato necessario nell'interesse dei grandi bisogni unitari del paese.

Non mi dilungo di più. Affermo la mia fede profonda di buon italiano che la riforma è matura. E però ho voluto presentare quest'ordine del giorno perché mi pareva che l'occasione per farlo fosse buona. Mi auguro di ritornarci, perché credo fermamente che non vi siano difficoltà, né preoccupazioni politiche nazionali per una riforma così importante; credo anzi che questa riforma sia già matura e che solo manchi un uomo che sappia passare dal pensiero all'azione. E l'azione, onorevoli colleghi, consola di tutto: anche dei suoi insuccessi. (*Applausi — Congratulazioni*).

*Approvato dalla Camera, il disegno di legge passò al Senato che lo discusse ed approvò nella seduta del 16 marzo (legge 16 marzo 1921, n. 260).*

*Nel giugno successivo, la Presidenza del Consiglio presentò il disegno di legge: « Provvedimenti per la riforma dell'Amministrazione dello Stato, la semplificazione dei servizi e la riduzione del personale », che la Camera approvò nella seduta del 5 agosto ed il Senato in quella del 12 (legge 13 agosto 1921, n. 1080). Qui di seguito si riporta il discorso del senatore Rava.*