

5. «L'Unità» di Salvemini: l'acme della polemica antiburocratica.

«L'Unità» di Gaetano Salvemini esce dal 1911 al 1920 (sia pur non regolarmente nel 1915 e nel 1916). Ma gli anni più significativi sono quelli dal 1917 alla fine del periodico. In questi anni viene pubblicata una rubrica fissa, intitolata «Il governo burocratico», che contiene brevi note, o racconti di episodi e casi, o lettere dirette anche ad altri giornali, o pezzi di altri periodici (specie della «Critica sociale»). Più avanti, questa specie di brevissimi contributi, a cui si aggiungono interrogazioni (e risposte) parlamentari, vengono pubblicati sotto i seguenti titoli, eloquenti da soli: *Burocrazia commerciale*, *Burocrazia aeronautica*, *Nefasti burocratici*, *La burocrazia nelle terre liberate*, *I delitti della burocrazia*, *I piccoli segreti dell'elefantiasi burocratica*, *I parassiti ferroviari*, *La commedia burocratica*, *Agricoltura e burocrazia*, *Pescicani burocratici*, *Esportazioni e burocrazia*, *Delizie burocratiche*, *Trieste e la burocrazia*, *Burocrati e zuccherieri*, *Il petrolio burocratico*, *La burocrazia e i galleggianti*, *Congestione burocratica*, ecc. Ispiratore è da ritenere sempre il Salvemini¹. Nel complesso, non ci sono variazioni, ma continuità. Se mai, può dirsi che, nel 1919, con la pubblicazione delle relazioni e discussioni del Convegno di Firenze, si accentua l'aspetto costruttivo, di proposta, rispetto alla mera denuncia.

Salvemini e il salveminismo manifestano il punto massimo di opposi-

¹ Salvemini aveva collaborato alla «Critica sociale», dove aveva rilevato l'impreparazione amministrativa socialista, criticando, ad esempio, i risultati insufficienti o negativi dell'amministrazione comunale di Imola. Aveva altresì criticato, perché astratto, il programma minimo amministrativo che aveva la pretesa di fissare obiettivi generali per tutti i comuni: «i programmi amministrativi debbono cambiare da paese a paese». Su questo punto si veda E. RAGIONIERI, *La formazione del programma amministrativo socialista in Italia*, ora in *id.*, *Politica ed amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari 1967, pp. 253 sgg.; sui rapporti fra Turati e Salvemini si veda l'Introduzione, in «L'Unità» di Gaetano Salvemini, a cura di B. Finocchiaro, Venezia 1958, pp. 11 sgg. Di «spirito anarchicheggiante» e di «opposizione semianarchica» di Salvemini (e di altri) parla Anna Kuliscioff nel 1901 nelle lettere a Turati (*Carteggio cit.*, vol. II, tomo I, pp. 23 e 25); si vedano anche le osservazioni di Turati sul suo «cervello forte, ma sgangherato» (*ibid.*, tomo II, pp. 1043 e 1080); tra Turati e la Kuliscioff vi fu però sempre un diverso giudizio su Salvemini: si veda, in particolare, la lettera della seconda al primo del 26 maggio 1909 che difende la critica salveminiana della «vostra burocrazia socialista». Benedetto Croce ha parlato di «onestà popolana» e di «acre polemica, tra ingenua e ingiusta, con una punta di moralismo» (*Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari 1947⁹, pp. 263-64), mentre A. Asor Rosa (*La cultura cit.*) riprende e sviluppa il giudizio fortemente critico di Gramsci su Salvemini.

A *Salvemini storico e politico* è dedicato il profilo di E. RAGIONIERI (in «Belfagor», 1950, n. 5, pp. 514 sgg.), che prende in considerazione il meridionalismo e la storiografia salveminiana, ma si arresta al 1925.

zione al potere burocratico. Di un'opposizione, però, in gran parte verbale, di denuncia episodica. Dietro il gran parlare di burocrazia, in Salvemini e negli altri scrittori dell'«Unità», c'è il vuoto proprio del moralismo antiburocratico e di un'insufficiente comprensione dei grandi mutamenti che si stavano svolgendo sotto gli occhi di questi testimoni apparentemente così pignoli e troppo appassionati.

Sarà bene precisare subito perché Salvemini parlò tanto di burocrazia. Egli stesso dice: l'amministrazione è lo Stato. «In questa discussione c'è un equivoco: l'uso della parola Stato, che ciascuno definisce a modo suo. Per me lo Stato è la pubblica amministrazione»².

Il motivo ricorrente e il tono generale è quello della critica, riassunto molto bene dallo stesso Salvemini: i burocrati sono «nemici del paese». La frase è ripetuta spessissimo nell'«Unità». Salvemini la ripete ancora al «Convegno del rinnovamento»:

I burocrati, grandi, medi e piccoli che sieno, sono i nemici del paese che lavora. Noi dobbiamo volerne sopprimere più che sia possibile. I servizi interni e le loro riforme non ci interessano. Non vogliamo più essere seccati e tagliati da Roma.

Seguiamo, ora, la rivista più da vicino. Essa comincia con due articoli del 1913 di Ugo Guido Mondolfo, che critica la lentezza e meccanicità dell'azione amministrativa, l'alto costo dell'amministrazione, l'assenza di sollecitudine per l'interesse pubblico, l'irresponsabilità burocratica e lo strapotere dei «gros bonnets» ed accenna a un rimedio: la pubblicità dell'attività amministrativa e il controllo pubblico sull'amministrazione. Salvemini, nello stesso anno, con il noto articolo *L'elefantiasi burocratica* (comparso con lo pseudonimo «Agricola»), continua criticando Nitti, l'industria dell'organico (gli allargamenti continui di organico) e l'assolutismo burocratico, dinanzi al quale il potere del Parlamento sono ridotti a una burletta. In una polemica che segue il suo articolo, sostiene che sarebbe grave errore illudersi che il sistema dei ruoli aperti possa mettere un freno all'industria dell'organico. In un numero successivo, dello stesso anno, «Spectator» concorda con un discorso fatto da Turati sugli effetti della meridionalizzazione della burocrazia: «Certo la meridionalizzazione della media e bassa burocrazia statale, accentuatasi in quest'ultimo decennio, deve aver contribuito non poco alla demoralizzazione universale». Lo stesso tema del decentramento, affrontato da Guglielmo Zagari, viene ridotto ad altro: «per governare meglio, bisogna governare meno». Nel 1914, sullo sciopero dei ferrovieri, «L'Unità» interviene in questi termini:

² Intervento al «Convegno del rinnovamento», in «L'Unità», 1920, n. 24.

E come sentiamo di non poter biasimare i ferrovieri, così non ci arrischiemo a biasimare i tabaccai. E guardiamo a tutti i movimenti degli impiegati con un senso di indulgenza annoiata e inerte: perché da un lato non possiamo non riconoscere che in fondo gli impiegati non hanno torto a volere che i loro stipendi siano ragguagliati al cresciuto costo della vita, ma dall'altro sentiamo la impossibilità di risolvere bene il problema nelle attuali condizioni economiche e finanziarie della nazione. E andiamo avanti a balzelloni, cedendo a chi più pericolosamente minaccia e non a chi avrebbe forse diritti maggiori, senza nessun piano di azione, creando ogni giorno sperequazioni nuove, aumentando l'arruffio dei problemi, riducendoci oramai a dovere tutto sperare dall'unico e solito stellone d'Italia.

E continueremo così finché non ci convinceremo che questo disagio e questa indisciplina, da cui tutta la vita nazionale è pervasa e disorganizzata, sono l'effetto dello squilibrio fra la potenzialità economica del paese, e i criteri di politica generale con cui questo paese è amministrato.

Passiamo al 1917, quando comincia una serie cospicua di interventi, circa un centinaio, nei quattro anni fino alla morte del periodico. Si tratta di polemiche, fatti, casi, denunce, con abbondanza di dettagli³. Non conta, quindi, riferirne partitamente, quanto coglierne le linee principali. La critica salveminiana è rivolta contro l'inframmettenza della burocrazia onnipotente e onnipotente, causa di lentezze e intralci per l'imprenditore e il contadino, autrice di un'autentica «guerra alle industrie» per «prussianizzare» l'Italia; il bizantinismo degli impiegati e lo scarico delle responsabilità, la loro inettitudine e imprevidenza; il peso degli impiegati sulla finanza pubblica e l'elefantiasi. Tutto ciò è criticato sempre in nome di un liberismo radicale ed astratto e con non poca esagerazione. Basti vedere le critiche al Giuffrida, ritenuto responsabile del sistema burocratizzatore del commercio e accusato di aver proposto il commissariato dei consumi⁴. D'altra parte, il ruolo stesso della burocrazia era poi sopravvalutato, se si pensa che «L'Unità» scriveva:

Giolitti, anzi il giolittismo, si demolisce, si distrugge in un sol modo: togliendogli la linfa vivificatrice, la sorgente di vita, le ragioni di esistenza. Il giolittismo intanto esiste in quanto l'alta burocrazia domina. Oggi Giolitti non è al potere, ma il giolittismo impera⁵.

³ Vanno esclusi contributi estranei al filone principale o scritti da persone lontane, per interessi o idee; in particolare, i due articoli di A. DE GAETANO, *Il metodo della riforma amministrativa e Parlamentarismo e burocrazia. Direttori generali, segretari generali e ministri*, pubblicati nei numeri 13, 17 e 29 del 1918, seguiti da postille della rivista, nonché gli articoli di E. COPPOLA D'ANNA, *La semplificazione dei servizi e l'organizzazione del lavoro nei pubblici uffici*, pubblicati nei numeri 16 e 18 del 1918. Risulta che «L'Unità», 2ª serie, edita dalla «Voce-Unità» abbia anche pubblicato un opuscolo di autori vari, *La riforma burocratica* (1919). Per quante ricerche si siano fatte, non è stato però possibile rintracciarle. Ringrazio Beniamino Finocchiaro per le ricerche gentilmente svolte su mia richiesta nella sua biblioteca e presso gli eredi Salvemini.

⁴ *La burocrazia commerciale*, in «L'Unità», 1917, n. 35, p. 241 e *Il nuovo commissariato dei consumi*, ivi, n. 41, p. 273; altri avevano invece apprezzato l'opera svolta da Giuffrida. Tra questi, Cagli, per aver Giuffrida reso un favore a M. Ruini, deputato (*Le stalle di Augia*, ivi, n. 37, p. 254).

⁵ P. MANTICA, *Giolittismo e burocrazia*, ivi, n. 16, p. 119.

Salvemini e gli scrittori dell'«Unità», non solo non videro quale ruolo importante e positivo si avviava a svolgere la burocrazia e il sistema amministrativo centrale, ma non compresero neppure l'alternativa che Nitti e i nittiani suggerirono (e realizzarono) e che è all'origine dell'attuale duplicità dell'amministrazione pubblica centrale in Italia. Si può leggere una pagina di F. Andreani sull'Ina, tratta da un saggio pubblicato sull'«Unità»⁶, dove il motivo ispiratore è un astratto antiburocraticismo, contrario al «costituirsì d'un altro ceto burocratico, cioè di un nuovo nucleo di forze conservatrici».

A che scopo, dunque, costituire un nuovo ente, una nuova burocrazia, quando dei capitali piú forti di quelli che ha oggi l'Istituto nazionale, lo Stato poteva trovarli alla Cassa Depositi e Prestiti? Senza dire che, da tempo, si invocavano maggiori garanzie di quelle contenute nell'art. 145 Cod. comm.: e lo Stato poteva aumentare l'entità dei capitali e dei frutti da vincolare; poteva chiedere maggior garanzia alle società di paesi esteri non alleati; poteva portare i depositi delle società al limite massimo, in modo da accrescere il piú possibile i capitali da consegnare allo Stato, lasciando un minimo di utile ai privati, che sarebbe stato lo stimolo ad una maggiore attività di produzione dell'assicurazione-vita, da parte delle Compagnie. Inoltre lo Stato poteva anche esigere una partecipazione agli utili della industria delle assicurazioni, assumendo per sé la sola industria delle riassicurazioni, che avrebbe portato a costruire un organismo piú semplice e proficuo dell'Istituto nazionale.

D'altra parte – continua Andreani – le ragioni di disfunzione dell'Istituto nazionale sono e rimarranno quelle che, in particolare in un paese come l'Italia, minano ogni istituto statale, «per quanto fondato su buone intenzioni». E sostiene che nella relazione di bilancio 1913, cioè nel primo documento «un po' completo» dell'Istituto, già si possono rilevare «i sintomi di quei mali», a conferma di quanto già si andava dicendo sul funzionamento dell'ente.

Si era molto parlato, nei lavori preparatori, della necessità di dare al nuovo organismo un carattere spedito, agile, economico; si modificarono alcune forme di controllo; si dette, a tale fine, autonomia agli organi dirigenti dell'Istituto; ed indubbiamente, l'Istituto, dal lato giuridico ed amministrativo, è autonomo. Ma mentre troppi funzionari son nominati dallo Stato, la «alta» sorveglianza del ministero di Industria e commercio si riduce a nulla: l'autonomia o non c'è, o si rivolse in anarchia.

Incerti e indefiniti sono ancora i rapporti fra l'Istituto e gli impiegati i quali non hanno impiego stabile; invece della pensione, hanno un contratto di assicurazione, al quale l'Istituto partecipa in troppo modesta misura; vogliono essere equiparati agli impiegati dello Stato, poiché si credono burocratici senza

⁶ Poi riedito nei *Saggi critici sulla legislazione sociale in Italia*, con prefazione di G. Salvemini, Roma 1920, p. 82. Sull'«Unità» l'articolo si trova nel numero 16, del 1918, p. 18, col titolo *L'Istituto nazionale delle assicurazioni*.

averne i diritti e la stabilità; d'altra parte, rimpiangono il trattamento delle società private; che usavano pagare bene chi sapeva di piú e lavorava meglio, non assumevano impiegati senza reale bisogno, non davano alti stipendi a funzionari inutili, trattavano meglio i funzionari veramente necessari.

E prosegue dicendo che quelle forme di decentramento, che pure si sono cercate, sono state realizzate «in modo alquanto infelice».

Così, per es., si sono appaltate a privati le agenzie generali. Ottimo principio. Ma la gara d'appalto si rinnova ogni quattro anni, mentre la pratica costante delle migliori società di assicurazione tiene gli agenti per anni e anni nella stessa città e nella stessa regione, e li sceglie tra persone conosciute e stimate nell'ambiente locale, poiché il pubblico affida i propri risparmi piú volentieri a chi conosce. Nell'Istituto nazionale, invece, dovendosi, ogni quadriennio, rinnovare le agenzie, si ha ogni quadriennio una gara di favoritismi e di pressioni. E spesso vince l'appalto – pro forma – non chi ha piú pratica d'assicurazione e dà piú garanzie, ma chi ha amici piú potenti e ha la fortuna di essere elettore d'un collegio piuttosto che d'un altro. Dove si vede, come un ottimo principio possa essere svistato non appena cade in mano del cosí detto «Stato».

Meno episodiche e piú interessanti le proposte, dell'«Unità». Le difficoltà della riforma non erano ignote: «e. c.», in due articoli, *La riforma amministrativa in Italia* e *La riforma dell'amministrazione e i suoi ostacoli*⁷, scriveva:

A che cosa si ridurrà l'azione di tutela e di incoraggiamento dello Stato – dato purtroppo che esigenze varie, piú o meno nefaste, reclameranno quest'azione – se gli agenti dello Stato preoccupati solamente di risolvere comunque il loro problema di stomaco, confonderanno sempre di piú il concetto, che essi sono incaricati di adempiere ad una funzione, con l'altro che la funzione è stata creata per dare ad essi un modo di risolvere il problema dell'esistenza?

Dinanzi a questi interrogativi, tutti dovremmo renderci conto della necessità che, prima di invocare o estendere l'azione di questo grande organismo, che chiamasi Stato, i suoi ingranaggi siano combinati in modo da dare il massimo rendimento col minimo della spesa: è necessario, cioè, che la pubblica amministrazione sia riformata in modo che non sia piú una organizzazione buona solo a impedire il bene e a fare il male.

Una riforma che intenda alleggerire quell'ordinamento di tutto quanto vi è di dispersivo delle forze, di dannoso o di superfluo, incontrerà – continua l'articolo dell'«Unità» – sicuramente l'ostilità di tutte le organizzazioni burocratiche dei ministeri,

le quali in una piú logica assegnazione dei servizi, in un oculato decentramento, in un prudente rafforzamento della responsabilità individuale del funzionario e quindi in un suo maggiore spirito di iniziativa, vedono sempre la tomba della loro attuale importanza ed influenza.

⁷ Ivi, 1917, nn. 10 e 24.

Insomma la riforma dell'amministrazione dovrà essere non solo studiata, ma anche attuata all'infuori della burocrazia superiore; perché anche se si trovasse nei ministeri qualche funzionario superiore disposto ad immolare la propria personalità burocratica sull'altare delle necessità del paese, tutto il restante personale rimarrà sempre interessato al mantenimento dell'attuale sistema; e i funzionari, che volessero sinceramente le riforme, troverebbero nei loro colleghi e subordinati tale e tanta ostilità da non poter resistere lungamente.

Un secondo ostacolo gravissimo è costituito dall'ostilità decisa della massa degli impiegati alla semplificazione dei servizi pubblici.

Un terzo ostacolo è dato dalle opposizioni locali o campanilistiche.

Quanto alle riforme, «L'Unità» (è probabile che sia Salvemini stesso a scrivere, in due postille del 1917, una a un articolo di Ettore Lolini, l'altra a uno scritto di Francesco De Gaetano) ripete negli stessi termini, queste proposte:

La riforma delle amministrazioni centrali non deve condurci alla creazione di nuovi gradi, ma all'abolizione di molti tra i gradi creati a poco a poco in questi ultimi trent'anni.

Abolizione di tutti i gradi fra Direttore generale e Capo sezione, abolizione di ogni differenza di gradi fra segretari; riduzione della gerarchia a tre soli gradi: Segretario, Capo sezione, Direttore generale; diminuzione notevole nel numero dei segretari; aumento, dove sia necessario, del personale d'ordine; aumenti immediati di stipendio a tutti i funzionari, che rimarranno ai loro posti, grazie alle economie così realizzate; ruoli aperti e promozioni di stipendio a periodi fissi per tutti; nomina dei segretari, per concorso, fra gli impiegati delle amministrazioni provinciali; promozione a capo sezione, a scelta del Direttore generale; nomina del Direttore generale senza limitazione di sorta per opera del Consiglio dei ministri; abolizione cioè di ogni carriera per anzianità nelle amministrazioni centrali. Questo è il programma, per cui occorre combattere. E niente nuovi gradi gerarchici costosi e ingombranti.

Negli anni successivi, il Congresso di Firenze (1919) consentirà di precisare altre proposte, come quella che Salvemini discute con Gino Luzzatto dopo l'incontro fiorentino, relativo al decentramento. Salvemini si fa sostenitore delle tesi autonomistiche contro quelle regionali e federalistiche, pur ammettendo che le regioni, se i comuni vogliono e se ritenute necessarie, dovessero nascere «da libere fusioni delle autarchie locali»⁸.

Sempre a Firenze viene presentata una relazione sulla riforma amministrativa, pubblicata nel numero 19 del 10 maggio 1919, senza «nessuna firma personale, perché è il risultato di un lavoro cooperativo, a cui hanno partecipato, con la redazione dell'«Unità» alcuni funzionari governativi, i cui nomi non è prudente per ora rivelare». Questa relazione cominciava osservando:

⁸ Ivi, 1920, n. 47.

Nessuna seria riforma della pubblica amministrazione è possibile, se non si dà risolutamente macchina indietro sulla via dell'intervento statale, e conseguente burocratizzazione, nella vita economica del paese. Si deve cioè:

- a) impedire alla burocrazia civile e militare di conservare i poteri da essa assunti durante la guerra, a danno delle libere iniziative private;
- b) restituire alle attività private tutte quelle aziende aventi carattere di impresa industriale, che la confusione fra il concetto di socializzazione e quello di statizzazione ha fatto avocare all'amministrazione dello Stato: ferrovie, telefoni, trasporti marittimi, monopoli industriali, ecc.

Le proposte che seguivano riguardavano il decentramento agli enti locali e la modificazione degli uffici decentrati statali e dei loro controlli su comuni e province, l'indipendenza e le garanzie della burocrazia, la legalità dell'amministrazione, l'assunzione solo per concorso, il divieto di assumere personale straordinario, l'obbligo di svolgere la propria funzione in periferia prima di passare all'amministrazione centrale, la soppressione o la limitazione dei gabinetti, la libertà dei funzionari rispetto ai superiori e una «seria responsabilità» loro, diretta e finanziaria, rispetto ai cittadini.

La relazione terminava osservando che, per la riforma, erano necessari o la rivoluzione o un colpo di Stato. In assenza, bisognava fare propaganda presso gli impiegati giovani e intellettualmente e moralmente sensibili, lottare il nemico principale, la burocrazia romana e, infine, costringere i candidati alle elezioni politiche ad esprimere la propria opinione sulla riforma burocratica.

S'è dato rilievo, in questo breve resoconto, alle parti più costruttive, e più argomentate del discorso che Salvemini, in vari modi, direttamente o indirettamente, andò svolgendo in quei quattro anni sul suo periodico. Ma questo non deve far perdere di vista la debolezza dell'impostazione. Nel loro insieme, gli scritti rappresentano più un'accozzaglia di tipi ed esempi, che un'immagine compiuta dell'amministrazione. Di questa, con l'eccezione di un articolo pubblicato nel numero 45 del 1917 con la firma «spiga», si descrive solitamente il lato deteriore, senza appello e, specialmente, senza riconoscere il significato dell'azione che la burocrazia svolge in quegli anni. Il filo conduttore è un liberismo esasperato, che giunge a sostenere il fallimento della gestione statale dei servizi pubblici, l'inutilità dei controlli statali, fin quasi a mettere in dubbio l'utilità dell'intero apparato statale.

La polemica antiburocratica salveminiana, pur così accesa, non fu, alla fine, un'autentica contestazione del potere amministrativo, perché rimaneva in superficie, accontentandosi di affermare che burocrazia equivale, in ogni caso, a conservatorismo. Salvemini non capì fino in fondo che

il crescente accesso di meridionali e non il giolittismo era la causa di molti dei fenomeni da lui denunciati, tant'è vero che questi continueranno anche quando il giolittismo sarà morto. Per cui si è tentati di ascrivere il Salvemini di quegli anni, già allontanatosi, peraltro dal partito socialista, a quelle correnti di pensiero che, proprio in quel periodo, fuori d'Italia e specialmente nel mondo anglosassone, imprecavano contro la burocratizzazione crescente. Un più generale e generico antiburocraticismo, insomma, da comprendere per quello che rappresenta, senza un riferimento preciso al giolittismo.