

Una rivista di impiegati nel dopoguerra italiano: “Burocrazia”

di Guido Melis

Garadia Moccia, che nel 1946 fu l'ideatore e il materiale fondatore della rivista di cui mi occupo, “Burocrazia” “rivista mensile di legislazione e giurisprudenza amministrativa”, era un dirigente dello Stato, formatosi nel Ministero delle finanze, tra l'altro già noto per essere stato l'autore nell'anteguerra di una serie di volumetti sul trattamento economico, pensionistico e previdenziale del personale statale, nonché di un diffuso *Manuale dell'aspirante ad impiego nelle pubbliche amministrazioni*¹. Era stato poi capo del personale nel Ministero della cultura popolare (il mitico Minculpop creato dal fascismo) e come tale, caduto il regime, era stato sospeso dalle sue funzioni in attesa di quella che si prevedeva dovesse essere una imminente epurazione. Che però, come in molti altri casi, non ci fu². Giorgio Nelson Page, in un libro di ricordi uscito per Longanesi nel 1950, ne ricorda, da collega d'ufficio, le pene e le traversie, attribuendo al giovane sottosegretario alla Presidenza Giulio Andreotti il merito di aver compreso i patemi d'animo degli epurandi, e nel caso specifico del gruppo del Minculpop, di averli salvati, e infine anche di averli letteralmente traghettati nei governi De Gasperi (il gruppo dei “reduci” fu capeggiato dal noto Nicola De Pirro, già dirigente d vertice del Minculpop, e fu composto dai suoi colleghi di allora; destinazione: l'ufficio censura, dipendente personalmente da Andreotti)³.

Moccia, che nel settembre 1945 era stato disculpato dalla Commissione centrale per l'epurazione delle accuse più gravi addebitategli nel giudizio di primo grado, ed era stato quindi solo “retrocesso” da direttore capo di divisione al grado 7° del ruolo del Sottosegretariato stampa e informazioni⁴, già nel 1949 era di nuovo rientrato nei ruoli *pleno iure* ed era il capo dell'Ufficio affari generali e del personale della Presidenza del consiglio, Servizi spettacolo, informazione e proprietà intellettuale. Con lui tutti o quasi i vecchi colleghi del Minculpop erano tornati al loro posto.

¹ Roma, Casa ed. Ditta Carlo Colombo, 1935.

² Su Moccia cfr. G. Melis, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. Cassese (in *Storia della società italiana dall'Unità ad oggi*, vol. IX), Torino, Utet, 1984, p. 397. Anche Id., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996 (ma qui si cita l'ed. agg. 2020), p. 406 e nota.

³ G.N. Page, *L'Americano di Roma*, Milano, Longanesi, 1950. Su Moccia cfr. le pp. 701, 705, 864. Su Andreotti pp. 862-863.

⁴ Acs, Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo, Commissione centrale per l'epurazione, b. 5/6.

I “valori” di questa burocrazia, ch’era forse stata fascista più per convenienza di carriera che non per reale adesione agli ideali del regime, erano quelli tipici di tutte le burocrazie: neutralità politica, continuità nel servizio, identificazione piena e senza riserve nella funzione, fedeltà e al tempo stesso strenua rivendicazione dei propri interessi materiali, fossero il posto fisso e inamovibile, lo scatto di stipendio, l’avanzamento per anzianità o i benefits assicurati dallo stato giuridico. Sindacati sì, ma almeno in quei primi anni, apolitici e possibilmente nati in casa, negli uffici, senza intromissioni esterne. Una burocrazia – quella di Garadia Moccia e di tanti come lui – che era l’erede diretta di *Monsù Travet*. Nemica dunque delle riforme, specializzata nella lettura e applicazione tassativa delle circolari, animata nel suo insieme da un istinto corporativo che la induceva, a prescindere, ad opporsi ad ogni cambiamento. Forse anche laboriosa, ma soprattutto obbediente, fedele ai capi, conservatrice sino al midollo.

Così, a sua immagine e somiglianza, Moccia progettò la rivista “Burocrazia”, un mensile d’una trentina di pagine a numero. Una piccola, non pretenziosa rivista (c’era da considerare anche la scarsità in quegli anni della carta per stampare) concepita, realizzata e diffusa quasi in esclusiva per gli impiegati che ne erano i lettori. E non tanto per la dirigenza amministrativa, che pure la guardava con simpatia e spesso vi collaborava, ma piuttosto per i gradi medi e soprattutto bassi, e persino per i *paria* dell’impiego pubblico, cioè per l’enorme massa di coloro che, negli anni della guerra, avevano contratto un qualche rapporto di lavoro con lo Stato e che ora, da “avventizi” (come li chiamavano), attendevano con ansia di ricevere la ricompensa del posto fisso senza concorso.

La rivista aveva una copertina dominata dal titolo (“Burocrazia” appunto: dal 1950 cambiò il sottotitolo in “rivista di vita amministrativa”) e in genere da un riquadrato sottostante che ne presentava o il tema principale del numero oppure il sommario, suddiviso a sua volta in rubriche fisse: c’erano un editoriale, quasi sempre di Moccia, una “Lettera del mese” di qualche lettore, le “Postille”, le “Opinioni degli altri”, il “Notiziario”, la rassegna di “Legislazione e giurisprudenza”, una “Finestra sul mondo”, un “Fuori orario”, una sezione di “libri e riviste”, i “Concorsi ad impieghi”, i “Quesiti” alla redazione. Collaboravano nomi noti e altri meno. La presentazione, nel n.1/1946 (*Il nostro programma*), siglata sempre dall’onnipresente Moccia, accennava come a un precedente al successo della collana dei manuali pratici legislativi per poi dichiarare l’intento principale del nuovo periodico: tenere ininterrottamente al corrente Uffici pubblici, funzionari e impiegati civili e militari delle vicende legislative e amministrative cui il loro presente, e soprattutto il loro avvenire, è intimamente legato”. E dunque stato giuridico del personale, trattamento economico, indennità di missione

e di trasferimento, previdenza, assistenza sanitaria, cessione dello stipendio, pensioni ordinarie e di reversibilità ecc. Leggi, regolamenti, circolari ministeriali, istruzioni, nonché la giurisprudenza amministrativa. Nella parte più “generale”, infine, “tutte le questioni che rivestano carattere di attualità per il *miglioramento morale materiale* della categoria⁵.

Programma che, in tanto si poteva realizzare, in quanto la redazione della rivista, approfittando della posizione di lavoro dei suoi componenti, tutti funzionari dello Stato, poteva accedere facilmente alla enorme massa di informazioni depositata negli archivi correnti dei ministeri. Non sappiamo come “Burocrazia” si finanziasse, ma possiamo immaginare che questa enorme riserva di informazioni giovasse non poco.

Così, per fare solo un esempio, già quel n.1 del 1946 troviamo un articolo dello stesso Moccia su *Il trattamento economico del personale statale* (con molte cifre e tabelle)⁶; mentre un informato “stelloncino” dava notizia freschissima degli incontri in corso in quelle stesse ore tra il Tesoro e il sindacato⁷, pubblicando, quasi in contemporanea alla “Gazzetta ufficiale”, le *Nuove norme per la concessione dei compensi per il lavoro straordinario e del premio di presenza*⁸.

Informazioni, dunque, in primo luogo: ma anche commenti, dall’interno e da fuori la redazione.

Troviamo così in quel primo anno opinioni di esperti, reazioni di “collegli anziani” (i conoscitori per lunga esperienza dei segreti delle amministrazioni), proposte dei più giovani. Non grandi riforme, s’intende: ma molta attenzione agli interessi economici diretti degli impiegati. Spesso anche agli aspetti marginali del rapporto di lavoro, consigli pratici su come cavarsela nel rapporto con l’amministrazione di appartenenza. La confusione che regnava negli uffici rendeva provvidenziale quel notiziario ricco di riferimenti a adempimenti, modalità di azione, persino – spesso – gli indirizzi utili e gli orari di apertura e chiusura degli sportelli.

Ma non si deve pensare che mancasse anche una visione più generale. Moccia era, a suo modo, uomo di cultura; e – lo si è già accennato – anche di libri. Quello stesso anno, ad esempio, iniziò ad esempio la proficua e duratura collaborazione alla rivista di Salvatore Sica, all’epoca giovane referendario alla Corte dei conti, ma poi autore negli anni Cinquanta di libri come *Il bilancio e il suo controllo nel mondo* (stampato dall’Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1953), *Burocrazia giudiziaria (i Giudici) in*

⁵ *Il nostro programma*, in “Burocrazia” (d’ora innanzi “B.”), a. I, n. 1, ottobre 1946, pp. 1-2 (siglato g.m.).

⁶ Ivi, pp. 3-6.

⁷ Ivi, p. 6 (siglato g.m.)

⁸ Ivi, pp. 7 ss.

tutti gli stati del mondo (ed. di Burocrazia); *Dizionario della finanza pubblica* (Istituto Poligrafico dello Stato, 1956). Sica scrisse il suo primo articolo su “Burocrazia” su un tema che più generale non avrebbe potuto essere: *Politica e amministrazione* Il n. 2 di quell’anno di esordio recava in prima pagina un articolo sulla futura riforma dell’amministrazione firmato dal direttore Moccia, un testo che forniva suggerimenti alla imminente Assemblea Costituente. Si formava così, di numero in numero, il tipo e insieme lo stile di “Burocrazia”. Il suo approccio col pubblico era immediato: articoli brevi, quindi leggibili facilmente; vocabolario burocratico quando serviva ma senza inutile ricercatezza; argomenti presentati il più aderenti possibile all’esperienza diretta di chi avrebbe letto.

Lo si vede anche solo scorrendo le annate successive. Nel 1947, anno II, n. 1, Guido Rocco, già alto dirigente nel Ministero fascista della cultura popolare, poi ministro nel primo governo Badoglio, un ambasciatore stimato più volte titolare di missioni all’estero, firmava un articolo non banale, chiedendosi se le missioni diplomatiche dovessero continuare ad essere appannaggio dei diplomatici di carriera oppure essere affidate (come avveniva negli Stati Uniti) anche a esponenti della politica. Nel n. 2 il consigliere di Stato Michele La Torre chiedeva all’Assemblea costituente di non ignorare gli impiegati pubblici⁹. Nel n. 4 Tomaso Napolitano (che si sarebbe accreditato in quel dopoguerra come uno specialista e anche un supercritico dell’Urss) affrontava il tema della presenza del corpo degli ispettori nella scuola¹⁰. Nel n. 10-11 Goffredo Raponi, sviluppando gli spunti di un generale dibattito sorto tra più riviste, si occupava della proposta di creare una magistratura tecnica unitaria dello Stato che unificasse le tante esistenti ma frammentate tra ministeri diversi. Nel n. 12 Giuseppe Castiglione trattava della organizzazione razionale del lavoro nella pubblica amministrazione (vecchio tema degli anni Venti, allora agitato dai cosiddetti “tayloristi” della scrivania).

E ancora, nell’annata 1948, scorrendo qualche titolo: *La Regione e il “passaggio” degli impiegati statali* (Michele La Torre); *Il giuramento dei dipendenti pubblici* (Goffredo Raponi); *La rivalutazione degli stipendi* (un articolo fitto di dati di Lando Tinelli); *Le case per gli impiegati dello Stato* (sempre Tinelli). Oppure, nel 1949: *Orario spezzato o continuato?* (redazionale: una difesa strenua dell’orario continuato): il problema dell’avventiziato (Tinelli); *La tutela costituzionale del lavoro delle donne nella p.a.* (una firma significativa qui: quella di Virginia Carini Dainotti, la più importante leader

⁹ Su La Torre cfr. la biografia di G. Focardi in *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1571 ss.

¹⁰ Di lui cfr. *La famiglia sovietica. L’istituto della famiglia nella storia e nel diritto dell’Urss*, Roma, Edizioni della Bussola, 1946.

dei bibliotecari del dopoguerra)¹¹; *L'accesso delle donne agli impieghi pubblici* (Goffredo Raponi: con un pezzo però denso di obiezioni).

Il sommario del 1950 mostrava la vivacità crescente dei temi, e anche – a leggere gli articoli – una certa varietà di posizioni su alcuni dei problemi all'ordine del giorno. Molti i commenti a quello che si pensava fosse l'imminente nuovo stato giuridico (era stato costituito proprio quell'anno presso la Presidenza del consiglio l'Ufficio per la riforma amministrativa); numerosi i “pezzi” su stipendi, indennità di funzione, diritto o meno alla aspettativa, regolazione del congedo, fitti delle case e loro incidenza sul reddito degli impiegati, svecchiamento del personale. Interessanti i molti articoli sulle “macchine”, cioè sul progresso tecnologico dell'attrezzatura degli uffici.

Spuntava adesso con maggiore frequenza quello che sinora era sembrato piuttosto un tema poco presente. Scriveva Raponi (che non era un redattore qualunque: già affermato giornalista, uomo colto e buon intenditore di teatro e letteratura, avrebbe diretto per 10 anni il periodico della Dirstat, l'associazione della dirigenza amministrativa, “Riforma amministrativa”; e dal 1948 al 1950 sarebbe stato a capo della Divisione stampa estera del Servizio informazioni della Presidenza del consiglio): tra i problemi che sorgono nella vita dello Stato moderno, quello dei rapporti tra classe politica dirigente e burocrazia è forse il più grave.

E aggiungeva:

Abbiamo l'amministrazione, questa immensa e capillare regolatrice della vita pubblica, nelle mani di un partito o di più partiti, i quali ne detengono la direzione suprem.

Tema questo che subito ne avrebbe trascinato dietro degli altri, via via più presenti nelle pagine del periodico: *Moralizzare la pubblica amministrazione* era per esempio il titolo di un articolo di Arturo Mazzeo nel n.3/1950. Vi faceva capolino il fantasma della corruzione.

Tra fine giugno e primi di luglio del 1950 si tenne a Roma il convegno di studi promosso dalla Dirstat, Associazione nazionale dei funzionari direttivi dell'amministrazione dello Stato, cui – lo si evince dall'editoriale che gli deriva “Burocrazia” – Moccia e i suoi amici guardavano con crescente simpatia¹². Con

¹¹ Su Carini Dainotti cfr. la voce nel *Dizionario bio-bibliografico dei bibliotecari italiani del XX secolo*.

¹² Sulla Dirstat, nata nell'ottobre 1948, fu il sindacato maggiormente rappresentativo della carriera direttiva dello Stato fino al 1972, anno in cui la stessa fu spezzata in due con l'istituzione di una carriera dirigenziale separata: DPR n. 748. Vedi anche <https://www.dirstat.it/pdf/ReportagestoricoDIRSTAT.pdf>

qualche distinguo, la mozione conclusiva sarebbe divenuta la bussola della rivista. Il tema dei partiti, pur nel sempre ribadito riconoscimento della loro funzione vitale per la democrazia, sarebbe diventato il campo per una polemica costante in nome della indipendenza, competenza, specializzazione della burocrazia: parola, quest'ultima, che il mensile di Garadia Moccia avrebbe costantemente e testardamente difeso dalla campagna sulle inefficienze e i ritardi amministrativi. Nel numero del febbraio 1951 fu il "Mondo", il prestigioso settimanale di Mario Pannunzio voce della democrazia laica, l'avversario scomodo col quale occorre misurarsi. Un articolo del corsivista *Averroè* (Panfilo Gentile) pubblicato in gennaio sostenne che "pigrizia, complicazione e inefficienza non costituiscono aspetti degenerativi accidentali ed occasionali della burocrazia" ma "sono la burocrazia allo stato fisiologico e necessario"; e che di conseguenza bisognava ridurre il numero dei dipendenti, adottare un trattamento economico più basso, snellire e semplificare l'amministrazione¹³. Replicava Domenico De Gregorio a nome della rivista: d'accordo su tutto, salvo però "la pessimistica acquiescenza a una pretesa ineluttabile fatalità, secondo cui la burocrazia è deficiente per definizione e corrotta per vizio organico"¹⁴.

In quello stesso numero il riformatore per delega del governo della burocrazia italiana, l'onorevole Raffaele Pio Petrilli, spiegava ai lettori della rivista quale sarebbe stata la linea conduttrice della riforma in cantiere.

La riforma non venne, però, o ne venne fuori un aborto. La legislazione in parte ispirata (anche materialmente scritta) dall'Ufficio per la riforma di Petrilli, infine confluita ma con vistose eccezioni nel nuovo stato giuridico del 1957, ben poco si distingueva alla prova dei fatti da quello che era stato il modello gerarchico-piramidale tradizionale creato da Cavour nel 1853, ribadito dalle riforme parziali del primo dopoguerra, sancito e semmai ulteriormente ingessato dal fascismo con la riforma De Stefani del 1923. La sconfitta patita dai riformatori sul punto forse più interessante della loro impostazione, il cosiddetto *grado funzionale*, che avrebbe dovuto temperare l'assolutismo gerarchico e le carriere sulla base della sola anzianità di servizio, fu la prova del fallimento¹⁵.

Moccia si consolò accontentandosi di rivendicare, nella battaglia per la riforma, vittorie per così dire parziali. Ad esempio quando nel novembre 1953 intitolò *Soddisfazione* un corsivo nel quale annunciava come la Corte dei conti, cui apparteneva il collaboratore di "Burocrazia" Salvatore Sica, avesse utilizzato il recente libro di quell'autore (lo si è già citato: *Il bilancio e il suo controllo nel mondo*) per presentare al prossimo congresso

¹³ IL Mondo, n. 6 del 10 febbraio 1951

¹⁴ Burocrazia, gennaio-maggio 1951.

¹⁵ Più estesamente G. Melis, *Storia dell'amministrazione*.

dell'Avana la propria posizione “sulla struttura positiva del bilancio e del controllo costituzionale del bilancio in tutti gli Stati del mondo”¹⁶.

Il punto focale era, per Moccia come in generale per coloro che nella rivista erano a lui più vicini, riuscire a influenzare, in nome del “popolo minuto degli uffici”, le politiche di governo. E qui, a voler leggere con attenzione gli indici annotandone i contenuti, a voler contare ad esempio le citazioni nella rivista degli uomini di governo o di partito, si potrebbe facilmente constatare che “Burocrazia” operò costantemente in un'area prossima a quella dei governi in carica, nell'idea forse (Moccia del resto lo scriveva apertamente nei suoi editoriali) di colmare così lo iato esistente tra le stanze chiuse dei ministeri, ignote spesso a una classe politica nuova, e quelle dei governi, comprese le due aule parlamentari. Una specie di “grande fratello”, la rivista, alle spalle della politica: senza comprendere però la debolezza profonda della propria capacità di incidenza sulle cose.

Il 1955-56 fu un biennio per tanti versi chiave, in Italia e altrove. Il miracolo economico era in pieno svolgimento; un processo di intensa modernizzazione investiva il Paese. Ma non penetrava altrettanto nei corridoi dei passi perduti dei ministeri. L'amministrazione, enti pubblici economici a parte (ma “Burocrazia” raramente si occupava di questa altra faccia della medaglia), restava al palo, ferma fuori del dinamismo dell'Italia del miracolo. *Il reddito degli statali, fattore di equilibrio economico*, era il titolo di uno degli editoriali della rivista; *Una misura per lo Stato*, un altro titolo del 1955 (era la polemica in nome dei *paria* a basso stipendio contro le retribuzioni di magistrati, militari e categorie forti dell'impiego pubblico, capaci di farsi altrimenti valere). Intanto un provvedimento del 1956 (il dpr 11 gennaio di quell'anno, n. 16) aveva sostituito i “gradi” con i “coefficienti”: riforma fasulla – obiettava Moccia in uno dei suoi incisivi commenti, quasi glosse alla legislazione corrente – i gradi rappresentavano una scala semplice e facilmente intelligibile. I coefficienti venuti fuori *extra legem* ma investiti dalla realtà pratica, sono un ripiego che esprime, in modo ermetico e con difficile ritenzione mnemonica, la stessa scala retributiva dei vecchi gradi.

Da segnalare, tra gli indizi di questo periodo (possiamo ritenerlo un annuncio della seconda fase della rivista), il reclutamento di alcune nuove firme esterne. Una, prestigiosa, fu quella del giovane professore dell'Università di Messina Temistocle Martinez (si veda nel n. 12 del dicembre 1956 il suo bel saggio su *L'autonomia politica delle regioni*, ma anche altri contributi che meriterebbero di essere segnalati). Ugualmente interessante era la cronaca che nel n.11/1956 fu pubblicata sul X

¹⁶ “Il bilancio e il suo controllo nel mondo”, Istituto poligrafico dello Stato, 1953, Roma

Congresso internazionale di scienze amministrative; o l'articolo (stesso numero, ancora Raponi) su *La razionalizzazione del lavoro al Sottosegretariato per le pensioni di guerra* (antica "fossa delle Marianne", le pensioni di guerra, dove si accumularono per tutto il dopoguerra migliaia di pratiche inevase e si registrarono i più scandalosi ritardi). Frattanto "Burocrazia" assumeva posizioni via via più critiche sulla riforma amministrativa: ne avvertiva il respiro corto, ne denunciava la modestia dei risultati: "Sta di fatto – commentava uno degli editoriali dell'anno 1956 – che il progetto, in qualche punto, o riforma poco o riforma male". Il 1° luglio di quell'anno erano entrati in vigore i tre più importanti decreti di quella che voleva essere "la riforma": il nuovo stato giuridico, l'ordinamento delle carriere, il conglobamento del trattamento economico.

Dal nuovo stato giuridico sono derivati ai funzionari dello Stato maggiori responsabilità; dall'ordinamento delle carriere rigorose prove di esame e di scrutini di merito che rendono difficoltosa qualsiasi progressione in carriera; dal conglobamento del trattamento economico scarsi benefici retributivi, non certo tali da poter considerare fundamentalmente mutate le condizioni di vita degli impiegati civili dello Stato.

Naturalmente "Burocrazia" non valutava, qui e altrove, gli effetti della riforma sulla macchina dello Stato; né si preoccupava più di tanto della ricaduta sui cittadini comuni. Ciò che le interessava, essenzialmente, erano le conseguenze sul grande "popolo degli impiegati", cioè su quello ch'era stato sin dal 1946 il suo referente sociale e politico principale se non esclusivo.

Con questo spirito, e agitando queste bandiere, la rivista affrontò la svolta degli anni Sessanta (i governi Moro di centro-sinistra), le proposte di riforma della nuova stagione politica apertasi con l'ingresso dei socialisti nel governo e poi via via i mutamenti degli anni successivi: politiche di piano, regionalizzazione, ampliamento e poi crisi dello Stato imprenditore, politiche di espansione e poi di drastica restrizione della spesa pubblica, contrattualizzazione del pubblico impiego (non più "impiego di Stato – avvertiva acutamente Massimo Severo Giannini – ma con lo Stato e i suoi enti"). Il quadro sarebbe cambiato radicalmente. E "Burocrazia" avrebbe perduto gradatamente il suo pubblico di lettori e la sua capacità di incidenza sulle politiche pubbliche. Lentamente si sarebbe avviata al declino. La rivista, poi diretta da Giovanni Mammucari, avrebbe cessato le pubblicazioni nel 1990.