

## Quesiti sopra i pubblici ufficiali

**Autore:** Redazione

**In:** Diritto civile e commerciale

### **Renato Ruffini**

Nel 1836, a Torino, per i tipi di Gaetano Barbino, libraio in Doragrossa, il barone Giuseppe Manno pubblicò uno scritto di 99 pagine dal titolo Quesiti sopra i pubblici ufficiali. Rileggerle oggi a 180 anni di distanza questo libretto, in un mondo in cui la locuzione “pubblico ufficiale” ha perso molto del suo senso nel linguaggio comune ed è in parte residuale anche nel linguaggio giuridico, ci consente di fare alcune riflessioni sul pubblico impiego, sulla sua natura e le sue caratteristiche fondamentali.

Prima di leggere il libro è tuttavia bene contestualizzarlo e conoscerne meglio l'autore. Il libro fu scritto quando da pochi anni era salito al trono del regno di Sardegna Carlo Alberto. È un importante periodo di cambiamento per il regno e il suo apparato amministrativo, nel 1831 nasce il Consiglio di Stato, nel 37 è promulgato il codice civile, nel 39 il codice penale e nel 42 quello del commercio. Solo nel 1848 ci sarà però lo statuto Albertino (1848), nel quale l'amministrazione si libera dai vincoli personalistici e si modella sullo schema burocratico dell'organizzazione napoleonica con le personalizzazioni piemontesi.

In questo contesto il barone Giuseppe Manno era una importante figura dell'amministrazione, peraltro con una significativa vocazione letteraria (divenne anche accademico della Crusca). Il Barone ebbe un ruolo rilevante nell'amministrazione ai tempi di Carlo Felice (era l'onnipotente segretario di Carlo Felice), con importanti incarichi di diversa natura. Nel periodo in cui scrisse il libro di cui parliamo, essendo un periodo di passaggio con l'ascesa al trono di Carlo Alberto, rimase fuori dagli incarichi di governo e si dedicò allo scrivere. Divenne poi presidente del Senato nel Regno nel 1849.

## **Gli ufficiali pubblici**

In questo contesto il barone scrisse i suoi Quesiti sopra i pubblici ufficiali. Il libretto consta di una introduzione che precede otto questi, indicati in altrettanti paragrafi: Qual sia la diligenza richiesta nei **pubblici ufficiali**; Se sia lecito a tutti di ambire un pubblico officio; Come sieno permesse le raccomandazioni nella nomina dei pubblici ufficiali; Come sia importante la giustizia dei pubblici ufficiali nelle cose piccole; Dove finisca l'emulazione e cominci il broglio; Se il coraggio negli ufficiali civili sia un dovere;

Come debba esser regolato lo spirito di corpo; Quali studii convengano generalmente ai pubblici uffiziali. Sin dalla introduzione il barone, che scrive in tempi in cui era in uso la parola “stato” con la lettera minuscola e talvolta la si sostituiva con il termini Principe o Sovrano con la maiuscola, chiarisce molto bene la sua idea di pubblico impiego, cioè del rapporto tra il “pubblico ufficiale” e lo stato suo datore di lavoro (come si direbbe oggi).

Nel rispondere al primo quesito relativo a quale sia la diligenza richiesta nei pubblici uffiziali il barone nell’inquadrare la risposta chiarisce nelle prime righe che “gli ufficii pubblici vanno paragonati coi contratti di coloro che impiegano le loro opere a beneficio o servizio altrui. Tal paragone non può risolversi in una locazione di opere, perché le opere obbligate per questa maniera di contrato sono quelle sole che trovansi pienamente compensate con la mercede di cui sono retribuite: e le opere che si prestino dai pubblici officiali sono troppo nobili, perché possano dirsi compensate con una mercede (...) lo stipendio serve solamente a riconoscere non già a compensare le opere dell’ufficiale. Il contratto pertanto con quale può essere più ragionevolmente comparato l’obbligo assunto del pubblico uffiziale è il mandato, contratto suggerito originariamente da un sentimento di amicizia, e confortato dalla fiducia posta nell’opera di persone benevole e probe, contratto perciò di condizione gratuita, perché opere amichevoli non possono essere giammai le opere pagate”.

Sin dall’inizio dell’opera si coglie una questione fondamentale del pubblico impiego quello relativo alla definizione del rapporto di lavoro con lo Stato, di cui, tutto sommato, ancora oggi discutiamo. L’idea che il rapporto di lavoro con lo Stato potesse essere regolata come prestazione d’opera è sempre presente nel dibattito in Italia ma più ad opera di singoli studiosi, e di fatto fu del tutto superata dalla dottrina con la **scuola orlandiana** e nella pratica normativa con lo stato giuridico dei dipendenti pubblici codificato nel 1908 da Giolitti. Come sappiamo a partire dagli anni ‘90 si è tornati ad una visione del rapporto di lavoro come contratto di prestazione, tuttavia questa nuova visione si è innestata all’interno di una logica giuridica dell’amministrazione sempre di matrice pubblicistica. Il rapporto di lavoro permane quindi una sorta di giano bifronte che guarda da un lato al rapporto pubblico e dall’altro al privato.

Nel procedere nella risposta al primo quesito Manno, una volta sgombrato il campo circa il fatto che il rapporto di lavoro non fosse un rapporto di natura “mercenaria”, per descrivere le modalità con cui si dovrebbe svolgere il lavoro utilizza parole quali “diligenza”, “dovere”, e “zelo”. Queste parole, nelle quali troviamo “concentrati e espressi con chiarezza tutti gli elementi portanti dell’ideologia di servizio”, sono parole che Manno stesso definirebbe “fortunate” (scrive infatti un libro famoso dal titolo La fortuna delle parole) poiché ancora oggi sono usate e le troviamo nell’ordinamento attuale, ancorché forse ne abbiamo perduto in parte il significato di allora. Per l’ideologia di Manno, per la quale le prestazioni di lavoro non si parametravano al tempo di lavoro (come ai tempi odierni) lo zelo non è opera da “officiali di calendario”, ma qualcosa di profondo che riguarda l’etica del servizio pubblico. La diligenza è quel quid in più del lavoro ben fatto, è non solo applicare le leggi conoscendole ma anche temperandole con le consuetudini che sono il frutto della sapienza politica, è interrogarsi autonomamente e responsabilmente se si è tenuto conto di tutti gli interessi in gioco, se si è avuta accuratezza nelle indagini e nello studio, è la gratuità e il dono del lavoro ben fatto e nell’“amore”, cioè del “dovere politico dell’amore del Principe”. Anche perché, allo stesso tempo “la gloria del re è posta principalmente nel rendere la giustizia a ciascuno

dei sudditi”, la quale si amministra anche nelle piccole cose attraverso l’apparato amministrativo dei pubblici ufficiali. In pratica la diligenza è una questione di qualità del lavoro, non misurabile. Anzi è una questione di etica del servizio che se viene misurata e fatta oggetto di scambio perde di suo valore, facendo del funzionario pubblico, per l’appunto un “ufficiale da calendario”. Quest’etica del servizio, tipicamente sabauda quindi anacronistica ai nostri tempi, necessita tuttavia di essere ritrovata con le opportune rivisitazioni anche ai tempi nostri, perché il lavoro di qualità con le tecnologie odierne dipende sempre di più dalla “diligenza” delle persone, cioè dall’amore che mettono nel fare bene il proprio lavoro. Ma oggi non lo fanno più per il principe, occorre così capire perché e per chi dovrebbero farlo, se si perde questa bussola diventiamo tutti ufficiali di calendario.

La seconda domanda che si fa Manno è se sia lecito a tutti di ambire ad un pubblico ufficio. La risposta è immediata laddove Manno precisa ad inizio del capitolo che “la risposta al quesito è una dichiarazione di guerra fatta a molte ambizioni e a molti bisogni”. Cioè occorre sapere rispondere a tutte le pressioni ed avere caro l’interesse di pubblico più che se fosse il nostro personale interesse. Il **principio fondamentale** con cui scegliere chi può ambire alla “carica” di pubblico ufficiale è quello delle “capacità”, la quale è riferita ad un’attitudine e a competenze che delineano una vocazione, a doti innate, poiché “l’imperizia da noi condannata a starsene intendasi quella sola alla quale manca non tanto la capacità presente quanto la previdenza della capacità futura”. Per Manno non rispettare il criterio della competenza è la rovina dell’amministrazione perché la scelta la si paga nel tempo poiché accogliere l’incapacità si ritorce contro l’assunto “abbarbicato già nel suo impiego” e ogni piccola indulgenza creerà situazioni negative, Se si cede dicendo “per il primo grado di officio basta quella corta intelligenza, queste corte intelligenze sono poi le più tenaci a proclamare dappoi le loro ragioni di anzianità. Lasciate che dal primo salgano al secondo scaglione; voi le troverete di qui a pochi anni nel grado duodecimo. È questa la vera peste degli stati, la schiera degli ufficiali inetti”. Come fare ad evitare questa peste? In primo luogo sarebbe opportuno che lo stesso candidato all’impiego valutasse bene se stesso ma ovviamente spetta all’autorità pubblica (cioè ad altri soggetti dotati di potere) fare le scelte che, come detto sopra, non devono concedersi debolezze, ma applicare la regola stessa che muove il mandante nei confronti del titolare del mandato, dunque la regola dell’interesse pubblico, chiedendosi anche cosa farebbe se la scelta riguardasse un suo interesse privato.

## Le diverse questioni

Le questioni ora poste aprono la terza questione posta nel libro: “come siano permesse le raccomandazioni nella nomina dei pubblici ufficiali”. Come ci ricorda Melis, le “raccomandazioni” costituiscono un sistema per la selezione tutt’altro che secondario nella burocrazia ottocentesca italiana. Nelle carte Ricasoli (1866) vi è un minuzioso registro nominativo delle raccomandazioni. La raccomandazione in quel tipo di amministrazione era una sorta di patronage, il raccomandante era di solito un membro della stretta élite dirigente che si impegnava nei confronti dell’amministrazione garantendo l’idoneità del raccomandato con cui si legava in un rapporto fiduciario. Citando Orazio (mira e

rimira... quale sia colui che tu prendi a raccomandare, acciò i peccati altrui non ti facciano dappoi arrossire”) il Manno ricorda come il raccomandare una persona sbagliata sia poi colpa del raccomandante e analizza nel paragrafo tutti i casi in cui la raccomandazione altro non è che “una frode fatta al governo”.

Le raccomandazioni troveranno limitazioni con circolari tese a limitarne l’uso solo negli anni ’70 dell’Ottocento. La sensibilità sul tema oggi è assolutamente opposta a quella dei tempi di Manno. Oggi la raccomandazione non solo è vietata ma è altresì considerata moralmente disdicevole. Il suo uso (in termini di lettere di patronage) è tuttavia ancora usato in altri contesti (privati e di altri paesi) ovviamente accompagnati da sistemi di selezione rigorosi. Tutto ciò consente di comprendere se un candidato non solo è bravo ma anche se ha quegli elementi immateriali che qualificano la sua bravura anche come “vocazione”. Ma ovviamente ciò è possibile solo per ambienti abbastanza ristretti e a forte controllo reputazionale.

La quarta questione riguarda “come sia importante la giustizia dei pubblici ufficiali nelle cose piccole”. Nel concetto di pubblico servizio l’ufficiale rappresenta il sovrano, anche nelle piccole cose. Il modo quindi con cui si rapporta e serve i cittadini costituisce un elemento fondamentale di correttezza del pubblico ufficiale che il Manno definisce, per l’appunto una questione di “giustizia nelle cose piccole”. In questo senso l’autore analizza quali siano i comportamenti corretti (oggi diremmo le competenze) che il pubblico ufficiale deve avere allorché si accosta al cittadino. In particolare analizza aspetti inerenti al carattere. Non è quindi corretto che il pubblico ufficiale abbia atteggiamenti/comportamenti basati su alterigia, eccessiva fierezza o peggio iracondia o bile abituale. Anche l’atteggiamento contrario, quali quello di “soverchia affabilità” e la familiarità fuori posto con i sottoposti, costituiscono vizi da evitare. Così come sono da evitare comportamenti orientati all’inaccostabilità o alla troppa disponibilità. In definitiva il “prudente arbitrio” deve essere la dote fondamentale del funzionario, quella che consente di operare con giustizia nelle piccole cose, dote che noi oggi chiameremmo nel linguaggio comune l’equilibrio personale e psicologico, che un funzionario deve avere allorché **si relazioni con i colleghi e con i cittadini**.

La quinta questione riguarda “dove finisca l’emulazione e cominci il broglio”. L’emulazione, cioè il desiderio e la ricerca di imitare, eguagliare o superare altri in qualche cosa, e specificatamente in comportamenti e qualità, costituisce per l’autore una “virtù necessaria” ma questa non deve scadere nelle “arti volpigne” della concorrenza sleale verso i colleghi. La questione della emulazione positiva dà all’autore l’occasione per ragionare sulle modalità di governo evidenziando come la possibilità di creare condizioni di conflitto e concorrenza tenda ad essere maggiore in uno stato costituzionale, laddove la politica interviene, rispetto ad uno stato monarchico non costituzionale.

Il sesto paragrafo concerne la seguente questione: “se il **coraggio negli ufficiali civili sia un dovere**”. La risposta ovviamente è positiva e porta ad una serie di elementi che definiscono il profilo “morale” del funzionario pubblico. Il coraggio, in primo luogo, è quello di dire la verità al principe, non essere cortigiano ed assecondarlo ma dirgli la verità. Ovviamente ci sono vari modi, limiti, situazioni e linguaggi per farlo. Manno lo sapeva bene, perché era stato per molto tempo primo segretario del Re. I consigli possono essere richiesti e quindi devono essere liberi e franchi, ma in altri casi non lo sono e allora

devono essere casuali e qui scatta l'arte del dirigente pubblico di sapersi fare ascoltare dal sovrano. Ma non deve neppure abusare di tale attività perché sarebbe abominevole manipolare la volontà del sovrano. Esiste poi il coraggio di resistere agli interessi dei famigliari e degli amici, la tenacia di portare avanti gli affari fino al loro compimento, l'intransigenza di gestire gli interessi dello Stato, il coraggio e l'abnegazione di restare al proprio posto anche quando non conviene o addirittura sia rischioso. Questo coraggio e i modi di esercitarlo sono sempre attuali nel settore pubblico e su di essi ogni funzionario e ogni dirigente dovrebbero costantemente interrogarsi.

La settima questione è il quesito riguardante "come debba esser regolato lo spirito di corpo". In questo caso Manno analizza prima i pregi dello spirito di corpo, poi ne analizza i difetti. Come in ogni comunità chiusa infatti anche lo spirito di corpo dà forza al gruppo ma per contro lo chiude alle dinamiche esterne.

I pregi dello spirito di corpo riguardano la compattezza che viene data all'amministrazione, l'immedesimazione dei singoli con l'organizzazione, la facilità con cui si generano e si sviluppano i saperi attraverso l'imitazione soprattutto tra generazioni, la "stabilità delle dottrine (...) tolte dal rischio della disputazione dei sistemi e i vaneggiamenti di ogni novello dottore", il senso di continuità che si trasmette ai sudditi e il più facile controllo degli errori. Per contro, però, lo spirito di corpo può generare vizi, ciò avviene quando si scontrano diversi corpi dello stato, oppure la stabilità delle dottrine diventa ostinazione, cioè mancata disponibilità al cambiamento anche quando esso è evidente. Questi due aspetti possono essere talmente gravi da essere "sovranamente riprovevoli".

L'ultima questione trattata concerne "quali studii convengano generalmente ai pubblici ufficiali", vale a dire il tema della formazione. Gli studi secondo Manno devono essere "ampi e perfetti" perché questo mette in grado i pubblici ufficiali di comprendere gli errori (comprese le idee sovvertitrici che sono errori per definizione per un conservatore come Manno). Questi studi consentono di "acquistare il vantaggio di quella moderazione e temperanza di giudizi, senza la quale non v'ha propriamente verità politica, dappoi che la politica altro non è che la pubblica prudenza. Allora si viene facilmente a riconoscere che la scienza del governo dei popoli non può accostarsi alla perfezione se non nella maniera medesima nella quale vi giunsero le arti belle". Su queste basi, il Manno richiama il valore degli studi filosofici, come arte del ben ragionare e gli studi storici che tra le altre cose "mette in evidenza la chimera del reggimento uniforme in ogni luogo".

I 180 anni che ci separano da quando l'opera fu data alle stampe con ci consentono letture che riportino all'attualità le tesi di Manno dal punto di vista giuridico ed istituzionale. Tuttavia, se ragioniamo dal punto di vista organizzativo e di gestione delle persone allora come afferma Melis: "l'inattualità dei Quesiti, forse già evidente in quegli anni trenta dell'ottocento nei quali furono concepiti e scritti, appare meno scontata se se ne confrontano certe formulazioni con gli sviluppi contraddittori del sistema amministrativo post statuario". In questo senso i quesiti posti da Manno hanno tuttora una loro validità non tanto nel contenuto quanto nelle questioni stesse e dovremmo porceli anche noi per riflettere sul tema del pubblico impiego, oggi descritto solo attraverso luoghi comuni e slogan. Capire che risposte daremmo oggi ai quesiti che formulò Manno forse potrebbe essere utile per capire meglio come risolvere le contraddizioni

persistenti nell'attuale regolazione del pubblico impiego e delle modalità organizzative per sciogliere i nodi principali con cui ancora oggi ci dibattiamo. Non ultimo capire come recuperare quella "diligenza", cioè quella volontà di fare un lavoro fatto bene che oggi pare più delegata alla sola scelta dei singoli operatori lasciati soli dall'organizzazione in tale scelta.

(continua a leggere...)

<https://www.diritto.it/quesiti-sopra-i-pubblici-ufficiali/>