

SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA
IN COLLABORAZIONE CON
ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI" – PRATO

TRA VECCHI E NUOVI EQUILIBRI
DOMANDA E OFFERTA DI SERVIZI IN ITALIA
IN ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA

A CURA DI IGINIA LOPANE
CON LA COLLABORAZIONE DI E. RITROVATO

*Atti provvisori del quinto Convegno Nazionale S I S E
Torino 12-13 novembre 2004*

Avvertenza

Il contenuto è tratto dal cd-rom avente questo frontespizio e, salvo la diversa paginazione, è identico al seguente volume a stampa:

Società Italiana degli Storici dell'Economia, *Tra vecchi e nuovi equilibri domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea. Atti del quinto Convegno nazionale, Torino, 12-13 novembre 2004*, a cura di Iginia Lopane - Ezio Ritrovato, Bari, Cacucci Editore, 2007

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI"
PRATO –2006

IL SERVIZIO POSTALE IN ITALIA DALL'ISTITUZIONE DEL MINISTERO ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE FRA ARRETRATEZZA E MODERNITÀ (1889-1945)

IL NUOVO MINISTERO

E' con la fine degli anni Settanta che comincia a maturare l'idea di istituire un nuovo Ministero, che raccolga al suo interno le due amministrazioni postale e telegrafica. Il romagnolo Alfredo Baccarini, responsabile del Dicastero dei Lavori pubblici negli anni 1878-1883, concepiva precocemente la nuova sistemazione dei due servizi in un Ministero apposito.

Il dibattito prende corpo oltre che nelle aule parlamentari, anche sulle riviste specializzate e in occasione degli appuntamenti di approfondimento e confronto sui temi specifici postali che si succedono in questi anni. La crescente convinzione di una possibile autonomia rispetto agli altri rami compresi nel Ministero dei Lavori pubblici, anche in virtù dei buoni risultati fino ad allora conseguiti, spingeva verso un'unica soluzione. La discussione si snodava anche intorno al rapporto cruciale fra potere politico e burocrazia, da cui discendeva ogni soluzione innovativa in termini di autonomia organizzativa e gestionale. Rubricare i due servizi postale e telegrafico nella categoria tecnico-industriale spingeva verso l'opzione ministeriale. Competenze, funzioni e criteri organizzativi alimentarono un dibattito animato ed estremamente partecipato almeno per un decennio. La chiave di volta della vicenda preparatoria stava nell'iniziativa condotta da Crispi fra la fine del 1887 e l'inizio del 1888 nel quadro di un disegno di riordinamento dell'intera amministrazione centrale statale¹.

Il nuovo Ministero venne costituito nel marzo del 1889; a guidarlo venne chiamato Pietro Lacava. Il nuovo soggetto nasceva sotto la spinta di due diverse e opposte correnti. Una si rifaceva al connotato industriale rivestito dal servizio postale che esigeva dunque la definizione di speciali criteri di amministrazione. Dall'altro lato militavano quanti consideravano l'amministrazione postale alla stregua di un organismo politico dello Stato. Una tale contrapposizione condizionerà a lungo l'operato del nuovo Ministero.

¹ Riportano l'iter dell'elaborazione programmatica M. Giannetto, *Il Ministero delle poste e telegrafi: l'organizzazione*, in *Le riforme crispine*, vol. I, *L'amministrazione statale*, Archivio ISAP, nuova serie, n. 6, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 519-521 e 532-542; e più recentemente G. Paoloni, in *Le Poste in Italia. Da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, a cura di V. Castronovo, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. .

L'impostazione principale, sulla quale faceva perno il programma della prima fase della vita del Dicastero, stava nell'esigenza di ridurre al massimo ogni spesa, a costo di rinunciare agli investimenti necessari al potenziamento e alla modernizzazione del servizio. Le condizioni economiche del paese richiedevano un comportamento parsimonioso; nel caso del servizio postale, oltre alla ricerca del massimo risparmio possibile, occorreva anche incentivare i profitti, attraverso l'estensione territoriale del servizio, i contratti di concessione con le compagnie di navigazione che curavano il trasporto della posta e le attività finanziarie postali.

Prospettive di contenimento delle spese provenivano sia dalla soppressione delle Direzioni generali, sia dalla fusione dei due rami postale e telegrafico, dalla quale erano attese sensibili economie, poiché in molti uffici i due servizi convivevano, utilizzando congiuntamente attrezzature e personale. Si trattava di misure, per quanto largamente sostenute, non unanimemente apprezzate, in particolare da parte del personale telegrafico.

Il servizio nei primi dieci anni di vita del Ministero conosce uno sviluppo robusto in termini di corrispondenze inviate e di capillarizzazione sul territorio. Il sistema postale cresce, pur in un contesto in cui affiorano carenze e difetti strutturali, la cui soluzione richiederà anni. Novità di una certa portata nell'organizzazione furono introdotte nell'ultimo decennio del secolo. In particolare vanno ricordati gli espressi, le assicurate e la spedizione contrassegno, che permetteva l'invio di oggetti. Alla fine del secolo, in ritardo rispetto alle realtà europee più avanzate, veniva sperimentata per la prima volta la posta pneumatica, che viaggiava ad aria compressa attraverso tubi sotterranei. Luci ed ombre si misurano anche rispetto all'andamento tariffario. Nel 1905 veniva ridotta la tariffa ordinaria delle lettere. Anche i servizi finanziari ricevevano fin da subito un'attenzione particolare in termini di estensione tipologica e di semplificazione delle procedure e del funzionamento. La novità di maggior rilievo fu l'adozione della cartolina-vaglia.

PRIMI PROBLEMI DEL SERVIZIO

La luna di miele durava poco. Già negli ultimi anni del secolo le prime proteste, manifestate più volte in Parlamento, si accanivano sui punti di sofferenza del servizio, obbligando i responsabili a rivederne parzialmente l'architettura complessiva; sotto accusa andava soprattutto la scarsa efficienza del servizio. Un altro elemento di instabilità era rappresentato dall'inquietudine e dall'insoddisfazione del personale dequalificato e demotivato, costituito in buona parte da precari.

Il quadro più completo dei problemi del settore lo offriva Filippo Turati, attivo nell'organizzazione sindacale dei postelegrafonici, quando pronunciava alla Camera dei Deputati il 17

giugno 1902 un discorso assai severo nei riguardi delle questioni ancora aperte nel mondo postale, puntando il dito contro l'aver reso "l'organismo delle poste un organismo politico" e contro la fusione dei due servizi postale e telegrafico "in un unico mostruoso organismo". Ma ancora più grave, secondo l'esponente socialista, era "l'inesorabile incameramento che fa dei proventi di questo servizio il Ministero del Tesoro; nel sottoporre ogni riforma, ogni provvedimento al criterio dominante dell'economia fino all'osso", Qui dunque stava il nocciolo del male oscuro del servizio postale; l'ossessione del risparmio la funzione di sostegno al bilancio dello Stato assegnata alle poste abbassavano la qualità, scontentando gran parte degli utenti e quanti vi lavoravano.

Secondo le critiche che piovevano addosso ai responsabili postali quotidianamente, gli utili invece dovevano essere reinvestiti, al fine di ottenere quei miglioramenti tecnici ed organizzativi che mancavano al servizio. Un altro punto da sempre dibattuto restava quello relativo alla separazione dei due rami – postale e telegrafico – per permettere loro il pieno sviluppo delle nuove esigenze di un paese che andava industrializzandosi. Non ultima veniva la questione del personale, al quale occorreva garantire più elevate retribuzioni e la scomparsa del precariato, oltre alla semplificazione delle carriere e l'adeguamento degli organici.

In effetti in epoca giolittiana i numerosi Ministri che si alternano, consapevoli dei bisogni del settore, orientarono i propri interventi verso le direzioni indicate, privilegiando proprio i temi evidenziati dalle critiche. Mancò certamente una guida unica e salda, per cui i continui cambiamenti a capo del Ministero non giovarono all'adozione di una politica unitaria. Il tentativo di riordinare il personale sostanzialmente fallì e i postelegrafonici si confermarono come una delle categorie più inquiete di questi anni.

Lo sforzo maggiore lo produceva il Ministro Carlo Schanzer, che fra il 1907 e il 1908 riusciva ad intaccare gli sclerotici assetti del servizio, introducendo alcune novità di rilievo: investimenti massicci per un generale ammodernamento di criteri organizzativi e attrezzature, maggiore attenzione ai temi della ricerca, della sperimentazione e della preparazione tecnica in un'ottica di aumentata qualificazione degli addetti, infine riscatto dei telefoni. La logica perseguita dalla riforma era in definitiva quella dell'industrializzazione del servizio, invocata da molti. Si apriva la strada ad una stagione di riflessione e di riforme, che la Commissione reale per il riordinamento dei servizi postali e telegrafici², nota come Commissione Ciuffelli dal nome del Ministro, implementò, cercando di mettere alla porta gli invadenti politici e trasformando qualitativamente il servizio. L'aspetto maggiormente distintivo fra le proposte della Commissione era rappresentato dalla costituzione di un'azienda autonoma, che avverrà soltanto in epoca fascista,

² Commissione reale per il riordinamento dei servizi postali e telegrafici, *Relazione a S.E. il Ministro delle Poste*, Roma, 1912.

il cui scopo principale dichiarato era di ispirare il servizio a criteri intonati alla efficienza e alla produttività. Affrontava poi il tema della separazione fra i due rami del servizio, si avventurava nel labirinto dell'ordinamento del personale, decisamente turbolento e insoddisfatto, come molte altre categorie a partire dai primi anni del secolo; prendeva di petto l'industrializzazione del servizio, l'introduzione cioè di in un nuovo contesto caratterizzato da uno sforzo significativo verso la diminuzione dei costi generali; per ragionare infine di tariffe, la cui importanza appariva manifesta ai fini del successo del servizio.

Dando inizio, nel dicembre del 1914 a Roma, ai lavori del primo congresso nazionale per lo studio dei problemi postali telegrafici e telefonici, Torquato Carlo Giannini³, il giurista più insigne fra quanti all'epoca si interessarono di questioni legate al servizio postale, sottolineava i problemi che il settore sentiva in modo più pressante. Nella sua prolusione, "Per lo sviluppo razionale delle imprese di comunicazione", lo studioso elencava tutte le questioni aperte, le più calde in sostanza, che agitavano il mondo della posta e della telegrafia. Giannini, che fece della rivista da lui diretta una vetrina di enorme rilievo per la comprensione delle questioni postali di questi anni⁴, era uno dei rappresentanti più in vista di quella cultura dei "pratici", che fra epoca giolittiana e dopoguerra contribuirono in maniera significativa al dibattito sulle riforme amministrative.

Il panorama offerto nell'intervento inaugurale del convegno aveva il merito di porre sul tappeto gli snodi che ancora attendevano di essere affrontati in modo deciso, pena il decadimento di uno dei servizi che a ragione venivano visti come fondamentali per il buon funzionamento dello Stato. La guerra appena scoppiata, del resto, stava accelerando il dibattito sull'organizzazione del servizio postale e telegrafico e dunque si cercava di preparare in tempo il terreno, nel quale le comunicazioni avrebbero dovuto svilupparsi⁵.

³ Torquato Carlo Giannini insegnò Diritto commerciale sia all'Università sia presso la Scuola superiore postale telegrafica e telefonica e fu avvocato e pubblicista impegnato a lungo nel dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione. Entrato al Ministero delle Poste nel 1904 con la qualifica di capo divisione vi diresse il primo reparto dell'Ufficio speciale per gli affari legali di statistica e legislazione comparata. Diresse anche, dal 1910 al 1924, la "Rivista delle comunicazioni", nella quale si riflettevano gli interessi della burocrazia tecnica ministeriale postale. Promosse l'Associazione del personale direttivo del Ministero, all'interno del quale diresse l'Ufficio di legislazione e statistica comparata, e fu membro della Commissione reale per il riordinamento dei servizi postali e telegrafici. Fu autore di un ampio *Trattato di diritto postale*, Roma, Ditta editrice della Collana universitaria romana, 1912..

⁴ Per un inquadramento convincente della "Rivista delle comunicazioni" sotto la direzione di Giannini, cfr. F. Soddu, *Tayloristi della scrivania: dalla "Rivista delle Comunicazioni" all'"Organizzazione scientifica del lavoro"*, in *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, a cura di A. Varni e G. Melis, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997, pp. 155-178.

⁵ Sotto il profilo storiografico, in ambito italiano, la questione del funzionamento delle comunicazioni in guerra è stato toccato solo di passata. Troviamo conferma nella rassegna, benché risalente a diversi anni fa, di B. Cadioli-A.

L'Italia si trovò a dover mettere in piedi il servizio di posta militare in modo affrettato al momento della sua entrata in guerra; nei fatti venne creato *ex novo* al manifestarsi dell'esigenza, anche se teoricamente esisteva una previsione normativa.

Nel marzo 1915 il ministro Vincenzo Riccio – titolare del Dicastero dal marzo del 1914 al giugno di due anni dopo - nominava un'apposita Commissione con l'incarico di studiare i criteri per una funzionale organizzazione della posta militare. La Commissione si pose subito all'opera, delineando in tempi brevi un piano complessivo, che non prevedeva la militarizzazione del personale. Si procedette in tempi rapidi alla costituzione degli appositi uffici con la dotazione del materiale necessario; e infine all'emanazione delle norme per l'attivazione della censura.

Nel complesso la subitanea accelerazione data alla preparazione del servizio provocò notevoli problemi e l'esordio fu tutt'altro che facile. Non era immaginabile poi, viste le stime che si facevano allora sui tempi di durata della guerra, un coinvolgimento così massiccio di militari come in effetti avvenne, quattro milioni, cifra che evidentemente condizionò pesantemente le strutture necessarie. Ciò si traduceva in un flusso giornaliero di un milione fra lettere e cartoline, che dal punto di concentramento bolognese si dirigeva verso il fronte mentre una quantità altrettanto ingente di corrispondenza si muoveva in senso contrario.

Il personale venne rapidamente addestrato; all'inizio di giugno la rete della Posta militare era completamente organizzata e funzionante, a conferma che la frettolosa mobilitazione del settore era stata ben impostata. I risultati furono talmente soddisfacenti, anche in termini di rapidità di consegna della corrispondenza, che quanto venne fatto dagli italiani costituì un modello anche per alcune amministrazioni di altri paesi belligeranti.

Al momento dello scoppio della guerra in cima all'organizzazione della Posta militare venne posta una Direzione superiore, in posizione ravvicinata rispetto al fronte della guerra e appoggiata all'Intendenza generale dell'esercito, dalla quale dipendeva gerarchicamente, costituita a Treviso il 30 maggio 1915. La Direzione si articolò in tre reparti (Segreteria e personale, Movimento e trasporto delle corrispondenze e dei pacchi, Ragioneria) e in un servizio di ispezione, al quale vennero assegnati compiti di vigilanza su tutti gli uffici. L'Ufficio di concentramento venne collocato, il giorno stesso dell'entrata in guerra dell'Italia, a Bologna. I sacchi di corrispondenza ordinaria trasportati passarono da 35.241 nel 1915 a 115.915 nel 1919, nello stesso

periodo di tempo il numero delle raccomandate spedite triplicò e anche la quantità di pacchi, da 2.444.096 a 3.490.066, aumentò considerevolmente.

Se è vero che soltanto lo 0.27% delle lettere gestite dalla Posta militare non raggiunse il destinatario⁶, ciò depone nettamente a favore della buona organizzazione del servizio, nonostante le difficoltà incontrate. Quando venne messo in opera l'Ufficio sussidiario di concentramento di Treviso, il 10 giugno, molti degli ostacoli iniziali furono superati⁷. L'ufficio trevigiano venne poi chiuso e accorpato, insieme alla Direzione superiore stessa, a quello bolognese al momento della rotta di Caporetto.

Anni	Corrispondenze Ordinarie	Traffico postale		
		Raccomandate	Vaglia	Telegrammi
		Assicurate		
		Espressi		
1914-15	1.531.937.787	68.998.265	30.710.488	28.060.918
1917-18	2.424.664.610	107.888.457	49.855.756	32.191.286
1920-21	2.107.210.000	81.170.000	27.769.399	24.001.541

Fonte: Ministero delle Comunicazioni. Direzione generale delle poste e dei telegrafi, *Relazione per l'anno finanziario 1925-26*, Roma, Provveditorato Generale dello Stato Libreria, 1926

Il traffico aumentò in maniera sostenuta, con punte più o meno accentuate in ogni segmento del servizio, che visse un continuo surriscaldamento, finendo per migliorare qualitativamente certi settori e per irrobustirne altri. Non ci fu servizio escluso dalla Posta militare, che funzionò fino al 1923, cui vennero assegnati la corrispondenza, i pacchi ordinari, i vaglia, il risparmio postale, la vendita di carte valori.

La progressione del movimento totale delle corrispondenze è impressionante: alla fine del 1918 la quantità dei pezzi indirizzati verso i soldati superava il miliardo e mezzo, mentre quella in direzione opposta andava ben al di là dei due miliardi, cifre impensabili al momento della mobilitazione.

⁶ Come riportano B. Cadioli-A. Cecchi, *La posta militare italiana nella prima guerra mondiale*, Roma, Stato Maggiore dell'Esercito Ufficio Storico, 1978, p. 73.

⁷ Altri due concentramenti sussidiari vennero stabiliti, a Brindisi, a Taranto e a Napoli, i primi due nel dicembre del 1915 e l'altro nel settembre dell'anno successivo (B. Cadioli-A. Cecchi, *I servizi postali dell'Esercito italiano 1915-1923*, Milano, Sirotti editore, 1979, vol. I, pp. 145-151).

Movimento delle corrispondenze
(dal 29 maggio 1915 al 31 dicembre 1918)

	1915	1916	1917	1918	Totale
Dal paese verso l'esercito	183.182.600	372.140.000	471.252.000	509.355.000	1.535.929.600
Dall'esercito verso il paese	233.314.490	524.758.000	750.483.000	704.460.000	2.213.015.490
Dal fronte per il fronte	4.430.000	57.969.000	103.148.400	79.440.000	244.987.000
Totale	420.927.090	954.867.000	1.324.883.400	1.293.255.000	3.993.932.090

Fonte: Ministero delle Poste e dei telegrafi, *Relazione sui servizi postali e telegrafici e delle Casse di risparmio postali. Notizie statistiche*, Roma, Tipografia ditta Ludovico Cecchini, 1923

Ingente risulta anche il movimento dei pacchi, in gran parte di generi di conforto per i militari al fronte: da 17.849.974 nel 1911-12, la cifra ascendeva a 22.517.273 nel 1918-19. L'andamento economico complessivo risentì positivamente di questa tendenza al rafforzamento del servizio, che si tradusse in accresciuti guadagni, che mantennero il bilancio stabilmente in attivo per tutti gli anni di guerra. L'entrata dell'Italia nel conflitto bellico faceva schizzare immediatamente i proventi complessivi del servizio verso l'alto. Appare significativo l'immediato peggioramento una volta terminata la guerra, a causa dell'impennata delle spese, in particolare di quelle del personale.

Bilancio del servizio postale

Esercizi	Entrate	Uscite	Profitti e perdite
1911-12	163.245.754	139.535.861	+23.709.893
1912-13	170.220.040	144.217.860	+26.002.180
1913-14	176.389.835	148.629.858	+27.759.977
1914-15	176.738.453	167.600.115	+ 9.138.338
1915-16	222.087.095	174.476.340	+47.610.755
1916-17	271.450.181	176.155.285	+95.294.896
1917-18	288.979.831	239.504.310	+49.475.521
1918-19	315.890.800	397.071.217	-81.180.417

Fonte: Ministero delle Poste e dei telegrafi, *Relazione sui servizi postali e telegrafici e delle Casse di risparmio postali. Notizie statistiche*, Roma, Tipografia Ditta Ludovico Cecchini, 1923

Parte del positivo andamento finanziario era motivato anche dagli incrementi tariffari che accompagnarono il confronto mondiale. In linea di massima le tariffe furono ritoccate ovunque

in Europa, in particolare si cominciò a mettersi mano avanzando la convinzione generalizzata che non si sarebbe trattato di una guerra breve⁸.

IL DIBATTITO SULLA RIFORMA DEL SERVIZIO

La buona *performance* ottenuta durante la guerra stimolò il dibattito sull'efficienza complessiva del servizio. Molti commentatori intervennero, mentre sul fronte orientale si combatteva, per richiamare la necessità che il servizio postale assumesse definitivamente un carattere industriale. Si invocava una burocrazia più leggera e si sottolineava l'importanza del fatto che l'azienda, dovendo per forza di cose ridurre gli ostacoli burocratici, aveva tratto decisi guadagni, mantenendo infatti i conti costantemente in nero⁹.

Dalla questione dell'introduzione di mezzi meccanici¹⁰ a quella della produttività del lavoro del personale, fino a includere anche proposte concernenti la compartecipazione del personale ai profitti¹¹, in un'ottica di scambio e di dialogo, cui le riviste dell'epoca non si sottrassero mai nello sforzo di servire alla causa nazionale, il dibattito giornalistico crebbe in maniera significativa, preparando il terreno al fervido confronto del dopoguerra.

IL PERSONALE DURANTE LA GUERRA

La guerra giungeva in un momento particolarmente delicato per il personale postelegrafonico. Non si erano infatti ancora spenti gli echi delle numerose agitazioni, che avevano caratterizzato il periodo precedente, e si faticava a dare una sistemazione definitiva agli organici, questione sulla quale il dibattito si era sviluppato denso e coinvolgente. Il personale destinato alla Posta militare si attestò intorno al migliaio di unità¹².

In generale è possibile affermare che al servizio, sia a quello della posta militare sia a quello civile, nel corso del conflitto non furono fatti mancare gli uomini. Al 30 giugno 1915 il personale in servizio nel Ministero delle Poste era di 30.364 unità, con un aumento di 1.192 rispetto

⁸ G. Gneme: *Le tariffe telegrafiche interne*, in "Poste-Telegrafi-Telefoni", 1916, n. 1, pp. 13-18; *Le tariffe telegrafiche per l'estero*, ivi, n. 4, pp. 108-111; e *Le tariffe telegrafiche per l'estero*, ivi, n. 5-6, pp. 129-133.

⁹ Fra i lavori più completi concernenti questi temi generali pubblicati durante la guerra, segnaliamo G. Abignente, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (questioni urgenti)*, Bari, Laterza, 1916.

¹⁰ *I progressi della meccanica e i servizi postali. Impressioni di un viaggio in America*, in "Rivista delle comunicazioni", 1918, n. 5, pp. 125-130; e n. 6, pp. 162-169.

¹¹ L. Gilardoni, *Come potrebbe l'industrializzazione introdursi nei servizi della Posta e del Telegrafo*, in "Rivista delle comunicazioni", n. 5, 1916, pp. 167-170.

¹² Sulla configurazione giuridica del personale supplente durante la guerra, cfr. le considerazioni di C. Del Bue, *Il supplente postale e telegrafico non è un impiegato pubblico*, Città di Castello, Società tipografica Leonardo da Vinci, 1916.

all'anno precedente. Vale la pena nota come nessun Ministero fosse cresciuto nel proprio organico nella stessa misura. La cifra poi diminuiva, stabilizzandosi, nel corso dei restanti anni di guerra, senza subire particolari mutamenti in termini quantitativi fra il 1916 e il 1918. Alle cifre indicate andavano aggiunte le figure minori del servizio, che fra il 1916 e il 1918 passavano da 51.089 a 52.436. Fra il 1914 e il 1921 il personale organico e avventizio di Poste e Telegrafi passava da 32.342 a 87.418 unità.

UNA RIPRESA DIFFICILE

In un contesto generale di appesantimento dei conti pubblici e di forte instabilità sociale, il ritorno alla normalità, al termine del conflitto, fu carico di problemi anche per il settore postale¹³. Le questioni che agitavano il mondo postale al momento dell'entrata in guerra ancora pendevano irrisolte. La ripresa al termine delle ostilità abbassò la qualità del servizio in modo preoccupante; smantellare quanto era servito alla guerra e uscire finalmente dall'emergenza provocò una miriade di problemi organizzativi, che non trovarono immediata soluzione. Materiali e strutture avevano subito, a causa dell'utilizzo eccessivo al quale erano stati sottoposti, un grave logoramento, che ne limitava la capacità di funzionare a pieno regime e in condizioni ottimali.

Sono anni questi in cui monta, come in tutti i rami della pubblica amministrazione, una forte polemica contro gli eccessi della burocrazia, alla quale si oppongono le virtù di termini quali produttività ed efficienza, che cominciano ad essere pensati come adatti anche per l'amministrazione e non più soltanto per la produzione industriale. L'esigenza della riforma si scontrava con la rigidità costituita dalle garanzie formali che nel frattempo gli impiegati avevano ottenuto. La stabilità del rapporto di lavoro rappresentava così il primo elemento che contribuiva alla diminuzione del rendimento del lavoratore e ne impediva in pratica l'allontanamento da parte dell'amministrazione. Ma l'introduzione di criteri intonati alla precarizzazione del rapporto non erano reputati egualmente soddisfacenti, in quanto forieri di instabilità in un ambito di lavoro in cui invece il criterio di appartenenza era reputato centrale.

Il servizio postale in particolare, per i suoi connotati specifici si prestava a funzionare da laboratorio per esperimenti riformisti. Altrettanto forte era l'ostilità mostrata nei riguardi dell'invadenza politica. La parola d'ordine in questo delicatissimo torno di tempo era semplificazione. Abbattere inutili orpelli, sfrondare la selva burocratica, rendere più snella le pratiche amministrative, erano le richieste più formulate e ascoltate, intorno alle quali si sviluppò un

¹³ C. Arena, *I pubblici servizi di corrispondenza nella ricostruzione del dopoguerra*, Roma, Athenaeum, 1920. Su Arena, cfr. la voce biografica redatta da G. Melis in "Dizionario biografico degli italiani", vol. 34, pp. 170-173.

dibattito di grande importanza, che si alimentò anche dei riflessi che discussioni parallele stavano investendo altri settori della pubblica amministrazione.

Ingenerava dubbi e perplessità invece la proposta di trasferire la gestione del servizio alla mano privata. Cedere del tutto ai privati era considerato il modo più semplice per risolvere i molti problemi che affliggevano il settore. L'ipotesi evidentemente prevedeva un massiccio sfoltimento del personale, misura certamente impopolare che ancora, fino all'avvento del Fascismo, sarà considerata difficilmente praticabile non senza sollevare le rimostanze di una schiera fra le più turbolente del movimento dei lavoratori.

L'ANDAMENTO ECONOMICO INSODDISFACENTE

Il problema più grave però restava lo sconcertante andamento economico. Le cifre rassicuranti degli anni di guerra lasciano il posto ad una forte diminuzione del traffico complessivo, che provocava una lunga inesorabile teoria di perdite, che acuiva il disagio e il malumore all'interno dell'azienda. I prodotti postali non riproducevano i successi degli anni precedenti e l'azienda entrava in un tunnel di disavanzi che si protrarranno per alcuni anni. Anche la politica delle tariffe andava sotto accusa. Le si obiettava che rincari così corposi non potevano che condurre ad un disavanzo crescente; ed in effetti la chiusura delle ostilità portò con sé aumenti notevoli, trascinando verso il basso gli indici del traffico dell'azienda.

Gli esercizi precedenti la costituzione del Ministero delle Comunicazioni, avvenuta nel 1924, si chiudevano con disavanzi dell'ordine, rispettivamente, di 55 milioni registrati nell'esercizio 1918-19, di 98 milioni nel 1919-1920, di 182 milioni nel 1920-21, di 156 milioni nel 1921-22, di 185 milioni nel 1922-23 e di 69 milioni nel 1923-24. Fra la fine della guerra e il debutto del nuovo Ministero il servizio postale e telegrafico pretendeva dall'Erario la somma complessiva di 745 milioni.

L'autonomia finanziaria era considerata da molti la panacea di ogni male; in effetti molto se ne discusse, ma in realtà non si ottenne nulla. Occorreva una riforma onnicomprensiva, che raccogliesse le numerose indicazioni emerse nel dibattito ormai decennale che aveva investito il servizio, anche attraverso la guerra.

PROPOSTE SENZA SBOCCO

La questione postale diventa una specie di caso paradigmatico del tema più ampio dell'intervento dello stato in economia, andando a toccare dunque nervi scoperti e particolarmente sensibili, che fra il 1919 e la marcia su Roma impegnano a fondo il mondo politico ed economico italiano. Di poste così si trovano a parlare quasi tutti, il servizio diventa il riferimento

obbligato di qualsiasi dibattito sui temi della riforma burocratica dello Stato e in certi momenti assume la configurazione di cartina di tornasole per misurare il processo di modernizzazione dell'amministrazione del paese. La razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro trova nel caso delle Poste il contesto ideale per la sua effettiva attuazione, è un caso-laboratorio, in cui si sperimentano le formule più innovative in campo amministrativo.

I tentativi di riforma non mancano, ma in gran parte falliscono, ostacolati da veti e interessi che si ledono, bloccando ogni cambiamento. Lo sforzo per ricomporre assetti soddisfacenti di un servizio, di cui nessuno sottovalutava la portata, saranno vani, eppure il tanto affannarsi intorno alle poste non resterà un esercizio inutile, rappresenterà infatti un momento di progresso sotto ogni aspetto, che contribuirà da par suo, infatti, alla maturazione complessiva del sistema politico ed economico del paese.

Il primo punto all'ordine del giorni dei riformatori era rappresentato proprio dall'abolizione del Ministero creato nel 1889 e dalla concessione di un grado elevato di autonomia alla costituenda azienda postale. Meglio avrebbe funzionato, si diceva, un ente autonomo indipendente con un Consiglio di amministrazione dotato di funzioni deliberanti e non solo consultive. Il numero estremamente elevato di ministri che si erano avvicendati su quella poltrona testimoniava la gravità del problema, inteso anche in termini di mancanza di un indirizzo ispirato alla continuità della politica postale. L'*iter* di formazione delle leggi, lento e farraginoso, risentiva inevitabilmente di una situazione del genere, quando invece un organismo industriale aveva bisogno di più elasticità possibile nel definire i criteri del proprio funzionamento. L'instabilità politica ministeriale si rifletteva anche sul rendimento dei funzionari, troppo poco coinvolti e largamente deresponsabilizzati rispetto ai propri compiti.

Per ovviare ad un simile stato di cose fin dal 1910 era stata nominata un'apposita Commissione reale per la riforma dei servizi postali ed elettrici, su cui lavori si era innestata la riforma proposta nel febbraio del 1918 da Luigi Fera, che sostanzialmente resterà inattuata, pur segnando un passaggio importante del dibattito sulla riforma del servizio¹⁴.

La riforma che prese il nome dai due ministri che la firmarono, Luigi Fera e Pietro Chiamenti¹⁵ si basava sulla bipartizione dell'amministrazione in servizi postali ed elettrici e sulla valorizzazione del Consiglio di amministrazione aperto agli esperti esterni. Il testo venne elaborato fra il 1917 e il 1919, prendendo alla fine la forma del DL 2 ottobre 1919 più volte ritoccato fra lo scontento generale. Nei fatti la riforma andò a sovrapporsi con i lavori della Commissione, no-

¹⁴ Sindacato postelegrafico italiano, *Memoriale per Disegno di Legge presentato dal Ministro delle Poste e Telegrafi on.le Fera nella seduta del 12 febbraio 1918*, alla Camera dei Deputati, Roma, 1918.

minata precedentemente, fatto stigmatizzato a più riprese dai nemici della riforma¹⁶, che, duramente boicottata, “finiva col segnare l’impotenza dei vertici politico-burocratici ad incidere sulla spinta al rinnovamento produttivistico dell’amministrazione”¹⁷.

Per l’abolizione del Ministero si pronunciò anche Vincenzo Giuffrida, ministro nel 1921, che prevedeva, nel testo della riforma da lui avanzata, un’azienda gestita da un Consiglio di amministrazione e da un amministratore generale. Anche questo progetto venne accantonato, “soffratto dalle molte contraddizioni da superare”¹⁸ e dall’ostilità dimostrata dal personale. Giuffrida caldeggiava una forma intermedia fra l’amministrazione statale e l’azienda privata, concedendo un bilancio autonomo all’azienda, il che ricalcava in pratica quanto previsto per le Ferrovie. Il progetto di Giuffrida fornì da base per la successiva costituzione del nuovo Ministero delle Comunicazioni. Anche la commissione Cassis, attiva nel 1921, al momento della presentazione dei risultati dei suoi lavori, sottolineava la necessità di far risaltare nel servizio postale il “carattere industriale”, richiamando “la massima semplificazione ed economia”.

LA SITUAZIONE DEL PERSONALE ALLA FINE DELLA GUERRA

La questione più esplosiva alla fine della guerra era quella del personale. In ogni proposta di riforma si parlava di esubero e di quantità pletorica di dipendenti; del resto non si trattava certo di un falso problema, visto che fra il 1915 e il 1921 l’organico dell’amministrazione postelegrafonica era cresciuto da 40.690 unità a 49.576.

Il nodo veniva al pettine definitivamente una volta terminate le ostilità. Gli organici si erano enormemente gonfiati durante la guerra e quasi nessuno era stato licenziato; in un momento di instabilità complessiva del paese, ricorrere a licenziamenti indiscriminati non sembrava a nessuno la medicina più adeguata. Le spese dovute al mantenimento del personale nel 1907-08 rappresentavano il 49% della spesa ministeriale; nel 1922-23 tale percentuale arrivava al 65%. In più il personale in servizio presentava anche tassi di produttività molto bassi: stanchi, poco motivati e frustrati nelle proprie aspettative di miglioramenti economici, i dipendenti del Ministero delle Poste e telegrafi ne abbassavano enormemente l’efficienza, rappresentando uno dei casi più inte-

¹⁵ Chimienti fu ministro dal giugno del 1919 al marzo del 1920. Sulla sua figura, cfr. la voce curata da G. Aliberti in “Dizionario biografico degli italiani”, vol. 24, pp. 774-777.

¹⁶ T.C. Giannini, *A proposito della riforma amministrativa presentata alla Camera dal Ministro delle Poste e Telegrafi, on, Fera il 12 febbraio 1918*, in “Rivista delle comunicazioni”, 1918, n. 3, pp. 72-75.

¹⁷ M. Giannetto, *Il lavoro nell’amministrazione postale e telegrafica tra Otto e Novecento*, cit., p. 107.

¹⁸ M. Giannetto, *Ministero delle Poste e Telegrafi*, in *L’amministrazione centrale dall’Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, a cura di G. Melis. IV. *Il Ministero della cultura popolare. Il Ministero delle poste e telegrafi*, a cura di P. Ferrara e M. Giannetto, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 183.

ressanti per quanti, in questi anni turbolenti, si impegnavano a studiare formule convincenti per migliorare gli *standard* dell'amministrazione.

Personale in servizio					
(al 30 giugno)					
	1919	1920	1921	1922	1923
Ruolo di I categoria Personale direttivo					
	1.162	1.480	1.387	1.422	1.384
Ruolo di II categoria Personale amministrativo-contabile e d'ordine					
	12.505	12.858	12.677	15.804	15.156
Ruolo di III categoria					
	15.289	14.948	14.580	18.352	17.264
Totale	28.956	29.286	28.644	35.578	33.804
Agenti subalterni fuori ruolo, ricevitori, collettori, supplenti, portalettere rurali, procaccia					
	51.899	50.808	51.276	46.037	45.843

Fonte: Ministero delle Comunicazioni, *Relazione sui servizi postali, telegrafici e telefonici. Notizie statistiche*, Roma, Libreria dello Stato, 1925

Le Poste subirono l'emorragia di personale più cospicua se paragonata a quella degli altri Ministeri: gli interessati al provvedimento furono 1.758, contro i 781 del secondo Ministero più colpito, quello delle Finanze¹⁹.

IL MOVIMENTO DEI LAVORATORI

La tregua nelle relazioni industriali durò fino al termine del conflitto. Gli scioperi della categoria, la più organizzata e combattiva, insieme con i ferrovieri, debuttarono nel luglio 1919, per poi ripetersi di nuovo nel gennaio e nel maggio dell'anno successivo sotto i ministri Chimienti²⁰ e Alessio, che evitarono di licenziare quanti si astennero dal lavoro, riconoscendo loro nei fatti tale diritto. Il secondo, dei due responsabili del Dicastero indicati, dichiarò fermamente di considerare illegittimo lo sciopero nei servizi pubblici e dunque improponibile come "un'arma di difesa e di offesa"²¹, ma nei fatti non lo represses.

¹⁹ G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, cit., p. 47.

²⁰ Senato del Regno, *L'agitazione del personale nell'Amministrazione dei servizi postali ed elettrici. Discorso del Ministro delle Poste e Telegrafi Pietro Chimienti pronunciato nella tornata del 9 febbraio 1920*, Roma, Tipografia del Senato, 1920.

²¹ *L'agitazione postelegrafonica. Discorso dell'onorevole Giulio Alessio (Ministro delle Poste e dei Telegrafi) pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 6 maggio 1920*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1920, p. 11.

Le agitazioni erano lo specchio di un disagio molto esteso e non si limitavano a coinvolgere gli strati più bassi dei dipendenti ministeriali, ma viceversa videro protagonisti anche gli impiegati, che vissero un'epoca di impegno particolare per la "radicalizzazione della coscienza sindacale nell'impiego pubblico"²².

In occasione delle lotte del dopoguerra, riprese corpo l'associazionismo fra i lavoratori. Nel luglio del 1920 dall'unione delle tre maggiori associazioni postelegrafoniche nasceva la Federazione dei sindacati postelegrafonici²³, che si collocò a fianco del Partito socialista, ricomposta, dopo la disgregazione subita negli anni successivi ai fasti turatiani²⁴. La Federazione, battagliera e ben ramificata, si schierò a favore della divisione dei servizi, battendo anche con vigore sul chiodo della cancellazione degli uffici inutili²⁵. Insieme con la Federazione, nel 1920 veniva costituita anche l'Associazione postelegrafonici italiani (API)²⁶, mentre l'anno prima era stata costituita l'Associazione nazionale dei funzionari postali di prima categoria per distacco, assai dibattuto, dalla precedente associazione che raggruppava insieme i postali con gli elettrici²⁷.

Nel corso di questi anni si fece spazio il progetto, elaborato all'interno della Federazione, di affidare i servizi statali in concessione alle cooperative costituite dai dipendenti. Mantenendo il capitale dell'impresa in mani pubbliche, i lavoratori chiedevano la gestione del servizio in un'ottica di interesse collettivo che erano convinti di saper gestire meglio di quanto stesse facendo lo Stato. Anche rispetto alla questione del personale, alla gestione diretta veniva attribuita la capacità di introdurre una maggiore flessibilità, anche in termini di ricambio e di svecchiamento del personale stesso, con lo scopo di ottenere un maggior rendimento. La pletora di legge e regolamenti sarebbero state sostituite dalle ordinanze del Consiglio di amministrazione, assai più agili e di immediata applicazione. Ciò avrebbe aumentato la responsabilizzazione di ogni singolo lavoratore, incentivato con premi di operosità.

La proposta, che risaliva al 1920, trovò un suo momento di sviluppo nel corso del primo congresso nazionale della Federazione dei sindacati postelegrafonici, svoltosi a Napoli

²² G. Melis, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in *Storia della società italiana dall'Unità a oggi*, vol. IX, *L'amministrazione centrale*, a cura di S. Cassese, Torino, UTET, 1984, p. 369.

²³ Sulla storia della Federazione, cfr. A. Brunetti, *La Federazione postale telegrafica telefonica italiana (1900-1926)*, in F. Della Peruta-S. Misiani-A. Pepe, *Il sindacalismo federale nella storia d'Italia*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 115-125..

²⁴ Sulla Federazione, cfr. G. Melis, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 23-28.

²⁵ G. Fonzo, *La riforma burocratica e la semplificazione dei servizi nell'amministrazione delle Poste e dei Telegrafi*, Campobasso, Tipografia De Gaglia e Nebbia, 1921.

²⁶ A.P.I. Associazione Postelegrafonici Italiani, *Statuto*, Roma, Tipografia de L'Idea Nazionale, 1920.

²⁷ La discussione è riportata in *Sindacato Nazionale dei Funzionari postali di 1a categoria*, Roma, Tipo-litografia italiana di pubblicità, 1920.

nell'aprile del 1921. Il progetto, basato su una gestione autonoma sganciata da ogni interferenza politica, venne sostenuto in Parlamento dal gruppo socialista, reputandolo funzionale alla progressiva trasformazione in chiave socialista della società.

IL SERVIZIO IN PERIFERIA

In un'ottica di forte continuità rispetto alle epoche precedenti, anche nel periodo fra le due guerre si pose la massima attenzione nei riguardi della diffusione capillare del servizio. Il servizio rurale era nato inizialmente per sopperire alla mancanza di uffici postali, che in piccoli nuclei abitati da una popolazione scarsa sarebbero costati troppo alle casse dello Stato.

Con un decreto precedente, il Rd n. 596 del 18 marzo 1923, venne regolato il funzionamento degli uffici postali, telegrafici e telefonici. La normativa strutturava gli uffici in principali, secondari, ricevitorie, agenzie, collettorie. I primi erano gestiti dal personale di ruolo, i secondi in concessione, le ricevitorie erano rette da agenti o incaricati speciali la cui retribuzione era stimata a provvigione ma ai quali era data la qualifica di contabili dello Stato e di pubblici ufficiali²⁸.

Gli agenti rurali, cui la creazione del Ministero concesse una sistemazione più organica, si dividevano in collettori e portalettere, figure che già caratterizzavano il mondo della posta dell'800. La loro competenza territoriale si basava su una serie di zone rurali, individuate nei Comuni sedi di ricevitorie, ma comunque fuori dalle città capoluogo di provincia. I procaccia erano agenti, cui era attribuito l'incarico di portare anche i dispacci. Il servizio di procaccia consisteva nel collegare le stazioni ferroviarie e tranviarie con i comuni limitrofi, ma anche di mettere in comunicazione uffici postali di una stessa città. I servizi di collettore e di portalettere potevano rientrare nella gestione comunale come in quella privata. Al collettore erano riservati incarichi più ampi, anche di accettazione della corrispondenza e di alcuni servizi a denaro. Le collettorie, che erano gestite da personale fuori ruolo dell'amministrazione postale, erano nate nel 1863²⁹, in pratica rappresentavano un'emanazione degli uffici postali e venivano stabilite in Comuni situati lungo linee ferroviarie o lungo strade percorse dai procaccia dell'amministrazione postale, ma potevano avere sede anche nelle stazioni ferroviarie. L'obiettivo della diffusione delle collettorie era quello, evidentemente, di innervare più possibile il servizio, facendolo arrivare dovunque.

²⁸ P. Cortellessa, *Adempimenti periodici delle ricevitorie postali e telegrafiche*, Treviso, Premiata tipografia dei segretari comunali, 1916.

²⁹ W. Cazzola, *Le Regie Collettorie Postali Italiane. Storia del loro funzionamento e dei sistemi di obliterazione dal 1864 al 1900*, Milano, Sorani editore, 1976.

Il trasporto della posta per ferrovia era stato istituito in pratica con la nascita del Regno. Da quel momento il principio della gratuità non era mai venuto meno, attraversando immutato momenti diversi della storia d'Italia. Il riconoscimento del monopolio e dell'importanza assoluta del servizio garantirono continuità al principio. Una compensazione era prevista per le prestazioni particolari, come i pacchi, e che andavano al di là della ordinaria amministrazione.

In seguito alla nascita del Ministero i rapporti fra le due amministrazioni si fecero ancora più stretti e vennero firmate più convenzioni fra il 1924 e la fine degli anni '30, in particolare quella del 1° luglio 1930, che regolava il complesso della materia del trasporto degli effetti postali; e stabiliva nuove regole in tema di divisione dei compiti, fra il personale delle due amministrazioni relativamente alla raccolta della posta e al suo accompagnamento sul treno³⁰.

Anche per quanto riguarda il trasporto marittimo il periodo preso in esame non riserva innovazioni di grande peso. Il sistema delle concessioni affidate ad una serie di compagnie private marittime garantiva allo Stato il trasporto gratuito della posta, che rappresentava il corrispettivo a fronte di sussidi cospicui. Controversa invece appariva la materia relativamente al rapporto con le altre compagnie che non erano beneficiarie di contributi. In linea di massima la Marina non sovvenzionata era retribuita per il trasporto della posta, ma restava l'obbligo di trasportare gli effetti postali consegnati dagli uffici postali o dai consoli italiani all'estero. Le navi della Marina libera fornite di "guidone postale", che dava facilitazioni varie nei porti e che quindi poteva rendere conveniente il trasporto della posta, erano invece tenute all'obbligo del trasporto gratuito.

I vecchi accordi vennero ridiscussi al termine della Grande guerra³¹ e nei fatti ressero fino alla successiva convenzione del 1926, quando vennero stipulate nuove convenzioni, che comunque non andarono ad intaccare il principio della gratuità del trasporto.

ORIGINI E SVILUPPO DELLA POSTA AEREA

L'Italia venne a trovarsi, fin dagli anni precedenti il primo conflitto mondiale, in una posizione avanzata nel campo del trasporto aereo della posta, che vive fra le due guerre il suo decisivo sviluppo. Risalgono infatti al 1911 le prove inaugurali di voli regolari fra Milano e Torino³². Si trattava soltanto di un esperimento, in un'epoca in cui l'aviazione stava muovendo, ancora a

³⁰ Ministero delle Comunicazioni. Ferrovie dello Stato, *Trasporti postali*, Roma, Anonima tipografica editrice laziale, 1934.

³¹ *Verso nuovi accordi per i trasporti postali marittimi*, in "Rivista delle comunicazioni", 1920, n. 3, pp. 33-35.

³² Come racconta E. Linguisti, *I primi voli postali in Italia*, in "Rassegna delle poste dei telegrafi dei telefoni", 1941, n. 11, pp. 819-822..

fatica, i primi passi, ma significativi per un paese che si stava inserendo in maniera sempre più convinta fra le grandi potenze industriali. Ricordiamo che in definitiva il più antico servizio di posta aerea risaliva proprio allo stesso anno e naturalmente era stato organizzato dagli inglesi, che avevano scelto la colonia indiana come laboratorio per il debutto ufficiale.

Qualche anno dopo, nel 1917 i precoci esperimenti relativi a voli regolari si ripetevano anche nel nostro paese. Non è casuale che questi tentativi venissero esperiti durante il primo conflitto mondiale, che spinse verso la ricerca di alternative al trasporto via terra e soprattutto via mare della posta.

La prima linea aerea postale venne impiantata sulla tratta Civitavecchia-Terranova Pausania, sulla quale entrarono in servizio apparecchi e personale provenienti dal Ministero della Guerra. Vennero adibiti al volo otto idrovolanti militari in grado di coprire i 220 km in due ore trasportando fino a un massimo di 180 kg di posta, che però dovevano essere ridotti a 75 per l'esigenza di caricare a bordo un radiotelegrafista. La prima traversata avvenne l'11 giugno 1917, sedici giorni dopo la linea veniva inaugurata ufficialmente con un aereo pilotato dal sottotenente Fusconi. L'esperimento durò tre mesi, fino al 30 settembre 1917; appare evidente l'intenzione di limitare il servizio all'estate, mentre divenne poi regolare a partire dal 1919. Il servizio registrò una media di otto traversate mensili e vennero trasportati in tutto 2.344 kg di posta; era considerato come complemento del trasporto postale, per questo non venne prevista alcuna sopratassa né venne emesso alcun francobollo speciale³³.

Il settore prometteva possibili profitti all'iniziativa privata, che venne incoraggiata a proporre e organizzare nuovi servizi. L'altro percorso studiato in quest'epoca, infatti, fu il Torino-Roma, sul quale un'impresa privata torinese, la Pomilio, predisponendo un volo postale, compiuto effettivamente nei due sensi il 22 e il 26 maggio 1917 dal tenente Mario de Bernardi. I 600 km del tragitto vennero coperti in quattro ore con a bordo 68 kg di posta. Dopo i primi tentativi, la Pomilio decise di interrompere il servizio.

Si intravedevano sviluppi interessanti sotto il profilo economico, tanto che nella stessa epoca anche la Società industrie aviatorie meridionali si cimentava in una comunicazione aerea fra Napoli e Palermo. Il primo volo venne compiuto da un idrovolante il 28 giugno 1917, il pilota alla guida si chiamava Franzoni.

Anche l'attraversamento dei due mari, Tirreno ed Adriatico, unendo punti non troppo distanti fra loro, poteva rappresentare un banco di prova convincente e alla portata delle conoscenze tecniche del tempo. Così la prima rotta internazionale ad essere stabilita fu quella fra Brindisi

³³ Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, *Evoluzione dei trasporti postali in Italia*, Roma, Tipografia delle Poste e Telegrafi, 1968, p. 10.

e Valona, sulla quale vennero effettuati per qualche tempo voli regolari, poi interrotti. Altri voli internazionali vennero organizzati sul versante adriatico, unendo da una parte Venezia con Pola, Fiume, Zara e Sebenico; e dall'altra collegando Padova con Vienna e Praga³⁴.

Nonostante le difficoltà, che non tardarono a manifestarsi pienamente, il settore esercitava un'attrazione notevole sui privati. Ancora di guadagni rilevanti non se ne parlava, ma in prospettiva impossessarsi di rotte e installare servizi poteva rappresentare mettere un'ipoteca su un'attività che prometteva profitti in futuro. Sulla base di calcoli di questa natura, sempre nello stesso periodo, dunque fra il 1917 e il 1918 quando la mole del traffico postale stava crescendo a dismisura, alcune ditte presentarono dei progetti per dei servizi, che in certi casi avevano la pretesa di coprire l'intero territorio nazionale.

Nessuno dei progetti sottoposti al vaglio ministeriale era accettabile, in conclusione, e infatti nessuno venne preso in seria considerazione e accolto. Una delle richieste comuni, che rendeva i progetti da rigettare, era il coinvolgimento proposto allo Stato di natura finanziaria, reputato eccessivo. Da parte della mano pubblica, in sostanza, si guardava con favore al fiorire di iniziative e di progetti, anche ampi e impegnativi, ma si rifiutava una partecipazione che andasse oltre la normale attività di coordinamento e controllo. Fu questa, in definitiva, la ragione del fallimento complessivo del servizio in questa prima fase. In pratica i partecipanti alle prime iniziative in questo settore, scontavano una inevitabile inesperienza in un campo in cui peraltro l'Italia non era il fanalino di coda.

Per qualche anno i vari progetti furono riposti nel cassetto. Fu solo con il 1926 che un servizio stabile di posta aerea prese corpo in maniera definitiva, per svilupparsi poi con convinzione. Le prime linee venivano inaugurate il 1° aprile 1926: da quel giorno la posta andava con regolarità da Torino a Trieste e da Genova a Palermo via Roma-Napoli. La Aero Espresso Italiana a partire dallo stesso anno attuava il collegamento di posta aerea fra Brindisi, Atene e Costantinopoli³⁵. Quattro anni più tardi, sei compagnie private, firmatarie di una speciale convenzione con lo stato, gestivano complessivamente sedici linee³⁶.

LA POSTA PNEUMATICA

Con un certo ritardo, rispetto agli stati europei più avanzati in campo postale, anche l'Italia si accinse a sviluppare il particolare settore della posta pneumatica. Per anni si continuò ad af-

³⁴ Per queste notizie, cfr. F. Filanci-E. Angellieri, *I servizi postali in Italia. Storia e tariffe 1861-1985*, Torino, Edizioni Il Foglio dell'UFS, 1985, p. 35.

³⁵ F. Filanci-E. Angellieri, *I servizi postali in Italia*, cit., p. 154.

³⁶ F. Ciarrocchi, *Posta aerea*, Roma, Editoriale Aeronautico, 1941.

fermare di voler investire nella realizzazione di impianti *ad hoc*, poi nei fatti invece non se ne fece quasi di nulla. Concepita in un tempo in cui ancora aveva un senso progettare un'installazione del genere, quando finalmente il Ministero ordinò i primi esperimenti seri, la posta pneumatica era oramai irrimediabilmente superata dal telefono e un decollo vero e proprio, in pratica, non avvenne mai.

Il principio sul quale la posta pneumatica si basava è abbastanza noto. Si trattava di un inoltro accelerato effettuato attraverso tubi sotterranei; la posta viaggiava all'interno di bossoli, in grado di contenere fin ad un massimo di 80 corrispondenze, che venivano spinti dall'aria compressa.

In Italia l'adozione di questo metodo risale al 1907; sei anni dopo alla posta pneumatica veniva richiesto di affiancare gli espressi. Buona parte dei grandi paesi del continente in questi anni si erano già spinti assai più in avanti nell'organizzazione del servizio³⁷.

Inizialmente vennero previsti tre impianti pilota situati in altrettante stazioni ferroviarie. Le città prescelte per la sperimentazione furono Milano, Roma e Napoli. Poi in realtà si fece ancora meno; solo Milano funzionò da laboratorio per lo sviluppo della posta pneumatica, mentre nelle altre due città i progressi furono irrilevanti. I lavori degli impianti milanesi ebbero inizio nel 1910 per concludersi tre anni dopo. L'utilizzo principale che se ne fece fu quello della distribuzione rapida dei telegrammi. L'ipotesi di sfruttarla durante la guerra non trovò, invece, adeguata applicazione³⁸.

All'inizio degli anni '20 si tornò a parlare di posta pneumatica e vennero progettati lavori di potenziamento e di ampliamento degli impianti cominciati, soprattutto quello di Milano. In seguito all'emanazione del Rd 31 marzo 1921 venne stipulato un accordo con la Società anonima poste pneumatiche Bertolini e Doglio di Milano, che fu incaricata di rendere operativi anche gli impianti di Roma e Napoli. Milano restò l'unica realtà alla quale si lavorò con convinzione, tanto che nel giro di qualche anno vennero stesi e messi in opera 42.000 m. di tubazioni pneumatiche distribuite su sette linee che si irradiavano dal Palazzo delle Poste. Si cercò una strada diverse volgendosi verso i privati: con il Rd 23 giugno 1927, n. 1182 infatti si disciplinava la possibilità di affidare ai privati la concessione relativa a impianti diretti pneumatici con gli uffici postali e telegrafici collegati alla rete di posta pneumatica statale.

³⁷ Uno degli esempi più luminosi era considerato quello di Berlino: *Posta pneumatica urbana*, in "Rassegna delle poste dei telegrafi e dei telefoni", 1934, n. 6, pp. 391-395.

³⁸ G. Poladas, *La posta pneumatica. Cenno storico. Idea generale e modo di funzionare di un impianto*, in "Poste-Telegrafi-Telefoni", 1915, n. 3-4, pp. 48-53; D.A. Milani, *La posta pneumatica in Italia*, in "Poste-Telegrafi-Telefoni", 1915, n. 5-6, pp. 74-82

Il nuovo regime, mosso da una forte aspirazione tecnocratica sposò subito alcuni dei punti fermi dei tentativi di riforma già impostisi nell'epoca precedente. Molti dei propositi di valorizzazione esclusivamente delle competenze tecniche in una chiave fortemente antiburocratica furono in realtà messi da parte presto dal regime. Resta il fatto che dallo sfoltimento del personale alla semplificazione delle procedure burocratiche, dall'abbattimento dei molti orpelli statalisti fino alla modernizzazione del servizio, dalla produttività e dall'efficienza nella pubblica amministrazione alla razionalizzazione dei metodi di lavoro, le intenzioni manifestate dal movimento mussoliniano andarono nella stessa direzione impressa al dibattito sulla riforma del servizio postale. Tutto questo però procedendo in modo per nulla chiaro e univoco, cadendo anzi frequentemente in comportamenti contrastanti fra loro e perfino contraddittori.

Il principale intervento riformatore del nuovo regime si concretizzava nel Rd 11 novembre 1923, n. 2395 riguardante l'Ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato e dunque destinato anche alla regolamentazione del settore postale. Le modifiche introdotte nel 1923 contraddicevano i due capisaldi della riforma precedente, la riduzione dei gradi e il sistema dei ruoli aperti. All'inizio dello stesso anno il ministro Colonna di Cesarò portava a compimento una serie di interventi semplificativi dell'ordinamento delle due direzioni generali dei servizi postali e di quelli elettrici. Nel luglio istituiva una Direzione generale per il personale nella prospettiva di fonderne i ruoli. E successivamente procedeva all'elaborazione di un progetto di riordinamento amministrativo in vista della nascita del nuovo Ministero delle Comunicazioni, che ruotava intorno alla costituzione di un'azienda postelegrafonica, separata dagli altri servizi e gestita da un Consiglio di amministrazione.

LA NASCITA DEL NUOVO MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI

Inaugurato nel maggio 1924, il nuova Ministero delle Comunicazioni venne chiamato ad abbracciare le Ferrovie dello Stato, la Marina Mercantile e le Poste e Telecomunicazioni; venivano riunite le tre amministrazioni dotate di carattere industriale che gestivano servizi simili. La costituzione del Ministero, che permise fra l'altro una decisa modifica anche dell'ordinamento contabile immutato da anni³⁹, rispondeva a un'esigenza di autonomia largamente sentita. Le aziende postale e telegrafica da una parte e telefonica dall'altra venivano poste alle dipendenze di un unico direttore generale, sul quale andava a pesare la responsabilità complessiva in un conte-

³⁹ V. De Rossi, *Il regolamento speciale di contabilità per l'azienda autonoma delle poste e dei telegrafi*, in "Rassegna delle poste dei telegrafi e dei telefoni", 1929, n. 2, pp. 73-76.

sto di unicità di indirizzo, differentemente dalle ⁴⁰altre amministrazioni dello Stato, in cui non esisteva questo criterio. Del resto anche nella gerarchia dello Stato al direttore generale delle Poste era assegnata una collocazione diversa dagli altri di pari funzioni. Stessa cosa avveniva per il Consiglio di amministrazione, presieduto dal ministro delle Comunicazioni, concepito diversamente rispetto a quelli delle altre amministrazioni statali.

Il debutto per il primo ministro delle Comunicazioni, Costanzo Ciano, non fu facile. Regolare una materia vasta e bollente com'era quella postale, non rappresentava certo un compito da poco. Guidato dai principi, che avevano dominato il dibattito negli anni critici fra il 1918 e il 1924, il nuovo responsabile delle Poste mise subito mano ad un'opera di progressivo sfoltimento e riduzione di uffici e di dipendenti, con l'obiettivo, altrettanto sentito, di semplificare e razionalizzare l'organizzazione del servizio.

LA SISTEMAZIONE DEGLI ORGANICI

Uno dei *leit motiv* costanti, a partire dal 1924, fu un progressivo sfoltimento dei lavoratori del settore postale, che avvenne gradualmente, con un'erosione continua piuttosto che con un abbattimento brutale del numero degli addetti come invece avvenne nel settore ferroviario.

L'avvio del nuovo Ministero permise finalmente di mettere a punto la disciplina relativa alle promozioni e agli avanzamenti di carriera, con il Rd n. 883 del 14 giugno 1925, poi Legge 31 gennaio 1926 n. 230, provvedimento importante che andava incontro ad una delle esigenze più sentite dai lavoratori e che dunque ne mitigava l'insofferenza. Il nuovo inquadramento, che intendeva introdurre criteri meritocratici, fece ripartire il meccanismo degli avanzamenti in carriera, a beneficio soprattutto dei molti dirigenti frustrati e mortificati. Al tempo stesso si tornava a investire sulla formazione e qualificazione del personale, rilanciando l'insegnamento professionale del settore. L'insieme dei provvedimenti rappresentò davvero una vera riforma organica, che ebbe finalmente l'indubbio merito di sistemare molte delle questioni ancora pendenti.

Addetti al servizio postale

1922	53.484*
1925	40.677*
1926	34.167
1927	33.764
1928	32.314
1929	31.052

⁴⁰ Fra il 1923 e il 1932 la percentuale dei dipendenti postali, all'interno del Ministero, scese da 16.47 a 15.73% (S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milano, Giuffrè editore, 1977, p. 41).

1930	31.016
1931	30.200
1932	29.605
1933	29.241
1934	29.564
1935	30.019
1936	31.154
1937	31.077
1938	30.923
1939	31.562

* Compresi i telefonici.

Negli anni successivi alla creazione del Ministero delle Comunicazioni avviene anche un progressivo e consistente inserimento di personale di sesso femminile, in particolar modo fra le ricevitrici. Il Rd 13 gennaio 1930, n. 34, andando incontro alle tendenze più avanzate in termini di concezione del lavoro femminile, abrogava, per quanto concerneva l'ordinamento del personale delle Poste e Telegrafi, le disposizioni che determinavano differenze di trattamento fra donne sposate e nubili rispetto al conferimento e alla conservazione dell'impiego⁴¹. Ciò non toglie, evidentemente, che il lavoro femminile, per quanto numericamente consistente, resterà confinato alle funzioni di tipo prevalentemente esecutivo.

LA RIPRESA

Accolto nel seno del Ministero delle Comunicazioni, il servizio postale, fino all'entrata in guerra del paese, si stabilizza, cogliendo significativi successi anche in chiave di bilanci. Da questo momento l'andamento complessivo migliorerà sensibilmente e, sull'altro versante critico, il regime autoritario metterà a tacere definitivamente la voce del personale riottoso ed insoddisfatto, allargando le aree di lavoro precario con l'assunzione a tempo determinato di avventizi.

Negli anni successivi al 1924 molti sono gli interventi che si succedono ai fini di una migliore organizzazione del servizio specialmente nelle grandi città, sia sotto il profilo della raccolta sia della distribuzione. Ma da parte della nuova amministrazione provennero segnali di interesse anche nei riguardi del servizio periferico, in particolare venne ristrutturato il sistema delle ricevitorie, assegnate in via definitiva e molte collocate in alberghi e in altri edifici in stazioni turistiche e termali. In questi anni registriamo una tendenza a chiudere gli uffici principali e

⁴¹ Comunque all'inizio degli anni '40 il 70% delle impiegate era nubile (P.E. Nicolichia, *Su una indagine della composizione per età, sesso, stato civile e numero dei figli degli impiegati di ruolo della Direzione generale delle poste e telegrafi*, Spoleto, Arti grafiche Panetto & Petrelli, 1942, p. 14).

ad aprirne di periferici per far arrivare la posta dovunque; ricevitorie e agenzie aumentano, andando queste ultime ad installare soprattutto nei grandi hotel. Nel 1928 delle 186 agenzie, ben 67 erano affidate a strutture alberghiere.

I dati relativi al traffico testimoniano una crescita del tutto rilevante. Al momento dell'insediamento del nuovo Dicastero il servizio recapitava intorno ai 1.829.275.000 di corrispondenze all'anno e trasportava 14.071.088 di pacchi. Nel 1929-30 il monte corrispondenze era salito a 2.363.060.000 e nel 1930-31 diventava di 2.406.355.000.

La rete funzionante, al 1924, era costituita da 10.850 uffici postali, 32 uffici di stazione, 190 ambulanti, 664 linee ferroviarie servite da messaggeri e portapacchi, 924 linee automobilistiche, 2.579 servite da vetture a cavallo, 4.310 linee servite da pedoni e 13 da barche. Anche la modalità del trasporto stava evolvendosi rapidamente: nel 1914-15 per il traffico sulle vie ordinarie si utilizzavano 2.645 cavalli e 282 automobili, nel 1926 i cavalli si erano ridotti a 1.913 e le auto salite a 1.033. I trasporti postali automobilistici interurbani passavano da 4.942 km percorsi nel 1914 con 244 mezzi a 14.826 km e 728 mezzi nel 1921 fino ai 27.420 km con 1.254 mezzi nel 1930.

L'epoca che si apre con il 1925 è dunque caratterizzata da conti finalmente in nero, benché il servizio telegrafico andasse ogni anno stabilmente in perdita. Già il bilancio del 1925-26 riportava un attivo di 47 milioni, che l'anno dopo salivano a 65, per toccare poi nel 1927-28 i 171 e 145 nel 1928-29. Nonostante il *crack* di Wall Street, anche il 1929-30 faceva registrare un utile di 141 milioni. L'esercizio 1930-31 si chiudeva con 167 milioni di avanzo, che tendeva a scendere negli anni successivi fino ai 126 milioni di avanzo dell'esercizio 1935-36, mentre il 1936-37 si chiudeva con un utile di 143 milioni. Nel 1937-38 i profitti raggiungevano i 152 milioni, l'anno successivo toccavano 172 milioni, l'esercizio precedente all'entrata in guerra riportava egualmente utili per 87 milioni.

I buoni risultati stimolarono la riduzione delle tariffe postali, ritoccate verso il basso con i due Rdl, 12 maggio, n. 837 e 5 agosto 1927, n. 142. In tal modo il livello delle tariffe venne riportato a quello del 1923 per non subire più ulteriori variazioni, in pratica, fino al 1944. Stessa misura venne applicata alle tariffe telegrafiche.

Al culmine del ciclo favorevole, il Rd del 27 febbraio 1936, n. 645 istituiva il Codice postale e delle telecomunicazioni, sistematizzando definitivamente la materia postale e telegrafica.

TAYLORISMO E INTRODUZIONE DELLE MACCHINE

Dal momento della traduzione in italiano della principale opera di Frederick Taylor nel 1915, i principi dell'organizzazione scientifica del lavoro cominciarono a penetrare progressiva-

mente anche nell'amministrazione italiana. Si trattava ancora di esperimenti, rispetto alla diffusione assai più solida e ampia che le teorie tayloriste si stavano conquistando nell'industria. Resta il fatto che l'applicazione dei metodi dell'organizzazione scientifica del lavoro rappresenta per il settore postale, più che per altri settori analoghi, un capitolo di grande interesse, che si dipana fra gli anni '20 e gli anni '30.

L'introduzione dei nuovi metodi veniva vista, a ragione, come fonte di decisiva modernizzazione per un settore dell'amministrazione pubblica, il cui rinnovamento trovava nella vischiosità della burocrazia ministeriale un ostacolo pressoché insormontabile. Il dibattito che si sviluppò fu estremamente sentito e contribuì indiscutibilmente ad un avanzamento considerevole dei temi concernenti la razionalizzazione del lavoro all'interno dell'azienda postale.

Erano chiare a tutti i partecipanti al confronto le difficoltà che una trasformazione del genere comportava. Il taylorismo era stato studiato per l'industria e la sua applicazione al lavoro d'ufficio non poteva rappresentare un passaggio indolore. Il bisogno di una maggiore produttività ed efficienza del lavoro amministrativo spingeva i teorici del taylorismo ad ipotizzare modifiche sostanziali sul versante organizzativo in una prospettiva di controllo di qualità del lavoro allora sconosciuta. La principale rivista, grazie alla quale le teorie tayloriste vennero diffuse anche in Italia, "L'organizzazione scientifica del lavoro", trattava a più riprese i temi legati al lavoro amministrativo e in particolare quello postale⁴². L'obiettivo ultimo veniva individuato nella creazione di un'alta burocrazia in possesso di qualità professionali speciali, il cui reclutamento e preparazione costituivano dunque momenti di grande importanza⁴³: si parla per la prima volta di ingegneri postali, il cui compito era la standardizzazione del servizio⁴⁴.

Così balzava in primo piano il problema del calcolo dei tempi di lavoro, intesi anche in termini di turni e di orari di servizio. Veniva messa in luce l'importanza della ripartizione delle attribuzioni, in un'ottica di flessibilità delle funzioni, sia rispetto alla preparazione sia al sesso degli impiegati. Un sistema di incentivi era considerato assolutamente necessario: offrire premi di operosità e anche retribuzioni a cottimo era visto come veicolo privilegiato per aumentare i ritmi del lavoro e la qualità stessa.

La classificazione delle carte e dei documenti, secondo i corifei del taylorismo amministrativo, insieme con l'utilizzo del telefono e della macchine da scrivere e l'adozione di schedari e

⁴² Il primo articolo concernente l'organizzazione del lavoro postale era quello di M. Fossati, *L'organizzazione dei servizi in un Ufficio Postale a forte traffico*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1926, n. 3, pp. 192-196.

⁴³ G. Melis, *Introduzione. La formazione e il reclutamento dei funzionari tra Otto e Novecento*, in *Burocrazia a scuola. Per una storia della formazione del personale pubblico nell'Otto-Novecento*, a cura di A. Varni e G. Melis, Torino, Rosenberg & Sellier, 2000, pp. 14-18.

⁴⁴ D.C. Roper, *L'ingegneria postale*, in "Rivista delle comunicazioni", 1920, n. 4, pp. 49-52.

moduli prestampati, rappresentavano aspetti organizzativi irrinunciabili. La questione degli spazi non era considerata da meno. L'ambiente di lavoro condizionava profondamente i lavoratori, influenzando in definitiva sul loro rendimento. La strutturazione degli uffici diventava fondamentale: luoghi ariosi e luminosi, scrivanie ergonomiche, spazi aperti favorivano un'alta produttività e dunque occorreva farli diventare patrimonio di ogni ufficio⁴⁵.

Le affrancatrici meccaniche fecero il loro ingresso negli uffici postali centrali intorno al 1927, più o meno contemporaneamente al distributore automatico dei moduli per i vaglia, alla macchina per l'accettazione delle raccomandate, alle cassette automatiche di impostazione e ai distributori automatici di francobolli. Si trattò del primo significativo lotto di acquisizioni nel campo dell'automazione.

Furono altrettanto curati trasporti e spostamenti interni da un ufficio a un altro o da un settore a un altro dei grandi stabilimenti postali: montacarichi, elevatori, piani scorrevoli e teleferiche rendevano assai più scorrevole il traffico interno delle corrispondenze.

La bollatrice elettrica rivoluzionò completamente questa particolare operazione: rispetto al lavoro umano, la macchina introdotta migliorava enormemente il rendimento, facendo passare il numero delle corrispondenze bollate a mano in un'ora da 2.000 a 40.000. Stessi risultati furono forniti dagli apparati telescrittori per lo smistamento dei telegrammi, dalle macchine addizionali e da quelle calcolatrici, utilizzate soprattutto per la gestione dei conti correnti postali⁴⁶.

In generale gli esperimenti tentati dettero risultati apprezzabili e permisero un notevole sveltimento del lavoro, facilitando anche il processo di sfoltimento del personale perseguito dal Fascismo. Il laboratorio privilegiato per l'automazione del lavoro postale fu Milano, nella cui nuova stazione si concentrarono alcuni dei ritrovati più innovativi, fra cui gli impianti di elettroposta e i macchinari per il trasporto e lo scarico automatico della posta⁴⁷.

⁴⁵ III congresso internazionale di organizzazione scientifica del lavoro Roma settembre 1927, *Relazione del delegato dell'amministrazione italiana delle Poste e dei Telegrafi gr. uff. Luigi Picarelli*, Roma, Artea, 1928.

⁴⁶ A. Picconi, *L'organizzazione meccanica delle contabilità e il servizio dei conti correnti*, in "Rassegna delle poste dei telegrafi e dei telefoni", 1929, n. 6, pp. 502-505.

⁴⁷ G. Pession, *I locali per i servizi postali nella nuova stazione ferroviaria di Milano*, in "Rassegna delle poste dei telegrafi e dei telefoni", 1929, n. 3, pp. 128-132; V. Saracista, *Impianti meccanici per i servizi postali nella stazione di Milano*, in "Rassegna delle poste dei telegrafi e dei telefoni", 1929, n. 7, pp. 633-648; F. Bagnoli, *Gli impianti di elettroposta*, in "Rassegna delle poste dei telegrafi e dei telefoni", 1931, n. 6, pp. 330-333; e G. Pession, *Comunicazioni*, in "Nuova antologia", 1932, fasc. 1450, pp. 548-554. Giuseppe Pession era direttore generale delle Poste e dei Telegrafi.

I servizi finanziari esercitati dall'amministrazione postale rappresentano un capitolo di grande rilievo della sua storia. All'interno dell'amministrazione funzionavano, oltre alle casse di risparmio, anche conti correnti, vaglia, buoni postali fruttiferi ed era possibile compiere operazioni di riscossione di crediti⁴⁸.

L'istituzione più antica nel campo della finanza postale erano le casse postali di risparmio, introdotte nella realtà italiana nel 1875⁴⁹. Nate e concepite per stimolare e raccogliere il piccolo risparmio, si erano sviluppate con successo e non avevano smesso di crescere neppure negli anni più duri della Grande guerra⁵⁰.

Favorite dalla capillarità della diffusione degli uffici postali, furono a lungo in grado di competere con il sistema bancario. Se ancora nel 1914 l'ammontare di depositi nelle casse di risparmio postali era inferiore a quello del circuito delle casse di risparmio ordinarie, 2.004.085.000 contro 2.546.446.000, già tre anni dopo la gerarchia era ribaltata, 3.430.429.000 a fronte di 2.707.790, confermata nel 1920, quando le prime raggiungevano quota 7.077.387.00 e le seconde si fermavano a 6.544.446.000⁵¹.

Dal punto di vista formale, le casse postali non costituivano un ente autonomo, bensì una gestione dello stato, alla quale concorrevano gli uffici postali e la Cassa depositi e prestiti, i due soggetti incaricati della raccolta e, il secondo, anche del collocamento del risparmio. Ai primi dunque spettava il rapporto diretto con i risparmiatori, il denaro veniva poi trasmesso alla Cassa depositi e prestiti, che se ne serviva, in gran parte, per il finanziamento di una serie di infrastrutture e iniziative di grande impegno.

Il collettore del risparmio postale era la Cassa depositi e prestiti, che basò le proprie fortune prevalentemente su questo tipo di risparmio fino a caratterizzarsi proprio in termini di terminale del denaro proveniente dagli Uffici postali. La Cassa drenava risparmio che poi indirizzava verso il Tesoro; fra il 1922 e il 1940, pur in mezzo a forti oscillazioni, il risparmio postale crebbe

⁴⁸ Per un'ampia disamina dei servizi esercitati dall'amministrazione postale in quest'epoca, cfr. L. Mosillo, *Servizi postali. Cenni sull'organizzazione e sul funzionamento*, Roma, Società anonima poligrafica italiana, 1938.

⁴⁹ Per uno sguardo di sintesi sull'argomento, cfr. A. Mauriello, *Origini e storia delle Casse postali di risparmio*, Napoli, Laurenziana, 1980.

⁵⁰ Per un sintetico bilancio di questo settore negli anni di guerra, cfr. *Dei cosiddetti servizi a denaro della Posta (vaglia e titoli postali di credito)*, in "Rivista delle comunicazioni", 1918, n. 1, pp. 1-6.

⁵¹ T.C. Giannini, *Il problema delle economie burocratiche nella gestione delle Poste e dei Telegrafi*, in "Rivista delle comunicazioni", 1921, n. 8-9, p. 91.

del 243%, cifra che testimonia il ruolo decisivo che questo tipo di risparmio svolse in anni difficili come quelli successivi alla grande crisi del 1929⁵².

Gli uffici per mezzo dei quali l'amministrazione postale raccoglieva il risparmio erano gli Uffici di cassa, gli Uffici speciali dei vaglia e risparmi presso le Direzioni provinciali delle Poste, gli Uffici postali principali e infine le ricevitorie delle tre classi. Il servizio dei libretti al portatore, istituiti nel 1915 non nominativi, invece poteva essere gestito solo dagli Uffici principali e dalle Ricevitorie autorizzate.

Le collettorie postali erano uffici di recapito autorizzate a fare da intermediarie tra il pubblico dei risparmiatori e gli uffici postali per operazioni di risparmio di piccolo ammontare. A fronte del versamento, che non poteva essere inferiore alle cinque lire, le Casse postali emettevano libretti, nominativi o al portatore. Il servizio dei libretti di risparmio al portatore cominciò a funzionare durante la guerra; nella legge istitutiva il libretto non era soggetto a nessun vincolo, al momento della sua introduzione prese corpo sulle riviste specializzate un dibattito sull'opportunità di stabilirne⁵³.

Una delle opportunità offerte dal risparmio postale era l'investimento nella rendita del debito pubblico. L'amministrazione postale metteva a disposizione dei propri correntisti questa possibilità, al pari di quello che facevano le banche nelle città maggiori, con il vantaggio però di presentare una simile offerta anche nei centri minori, in virtù della massiccia presenza degli uffici postali sul territorio e permettendo dunque a tutti di accedere all'acquisto di titoli pubblici, che in caso contrario non sarebbero stati nella condizione di poter acquistare⁵⁴.

Andamento del servizio del risparmio postale

	(in milioni)	
	Versamenti	Rimborsi
1934	4.013	4.135
1935	3.590	4.444
1936	6.011	5.239
1937	7.036	5.429
1938	7.332	5.741
1939	6.692	5.985
1940	7.970	4.947

⁵² P.F. Asso, *Gli anni fra le due guerre*, in *Storia della Cassa Depositi e Prestiti*, a cura di M. De Cecco e G. Toniolo, Roma-Bari, Editori Laterza, 2000, p. 179.

⁵³ A. Jacobacci, *Il libretto di risparmio al portatore*, in "Poste-Telegrafi-Telefoni", 1916, n. 10, pp. 212-213; e A. Rizzo, *Della convenienza di ammettere sui libretti delle Casse di Risparmio Postali qualsiasi vincolo*, in "Poste-Telegrafi-Telefoni", 1916, n. 11-12, pp. 237-239.

⁵⁴ Per una descrizione minuziosa del funzionamento del risparmio postale, cfr. il manuale di M. Della Seta, *Gli istituti di credito*, Milano, Ulrico Hoepli, 1925, relativamente al capitolo Le Casse di risparmio postali, pp. 177-197.

Fonte: Ministero delle comunicazioni, *Relazione per l'anno finanziario 1938-39*, Roma, Istituto poligrafico dello stato, 1941; Ministero delle Comunicazioni. Direzione generale delle Poste e telecomunicazioni, *Relazione per l'anno finanziario 1941-42*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato Libreria, 1949

Nel corso della guerra furono introdotti conti correnti e assegni postali⁵⁵. Il servizio dei conti correnti venne istituito con il DL 1451 del 6 settembre 1917 e cominciò a funzionare nel 1919; sviluppatosi originariamente in Austria a partire dal 1883 in Austria, si era poi diffuso anche negli altri paesi⁵⁶. Il servizio fino a metà degli anni '20, languì, per poi decollare definitivamente. All'introduzione degli assegni postali, voluta dal ministro Fera, contribuì in maniera decisiva la consulenza di Torquato Carlo Giannini, nell'ottica di contrastare l'inflazione.

I BUONI POSTALI FRUTTIFERI

Uno dei successi più vistosi nel campo della finanza postale furono i Buoni postali fruttiferi, istituiti con il Rd 26 dicembre 1924, n. 2106. Messi sul mercato nel marzo del 1925, furono accolti con grande favore da parte dei risparmiatori, al punto che nei primi otto mesi di funzionamento i depositi raggiunsero la cifra di 800 milioni di lire. A loro favore giocavano tre fattori: una buona redditività di base, la possibilità di risparmiare somme modeste e infine l'economicità del servizio⁵⁷.

Si trattava di un risparmio popolare e mantenuto all'interno dei confini nazionali. L'unica emissione di Buoni in valuta estera riscosse, non a caso, un successo più limitato rispetto agli altri. Nel costruirli si pose la massima attenzione ad evitare qualsiasi tipo di sovrapposizione con l'attività delle Casse di risparmio. I Buoni erano stati concepiti per le esigenze a breve termine del Tesoro; la gestione venne affidata alla Cassa depositi e prestiti, per la quale i nuovi strumenti finanziari rappresentarono “una vera ancora di salvezza per la tesoreria, ma a prezzo di un inte-

⁵⁵ Per un commento sul servizio, all'epoca della sua istituzione, cfr. alcuni scritti di natura tecnico-divulgativa di T.C. Giannini, *Ancora del servizio di assegni e chèques postali*, in “Rivista delle comunicazioni”, 1917, n. 7, pp. 185-188; *A proposito dell'istituendo servizi di conti correnti e assegni (chèques) postali*, ivi, n. 11, pp. 285-293; *Una nuova funzione dello Stato. Il conto corrente e lo “chèque” postale*, in “Nuova antologia”, 1918, fasc. 1120, pp. 175-183; e *La struttura e la funzione degli assegni o chèques postali*, Roma, Athenaeum, 1918. Sui conti correnti, cfr. anche F. Patroni, *I conti correnti postali in Italia (breve storia del servizio, norme che lo disciplinano, dati statistici)*, Catania, Intelisani, 1941.

⁵⁶ E. Melillo, *Conti correnti ed assegni postali*, in “Poste-Telegrafi-Telefoni”, 1917 n. 3-4, pp. 35-39.

⁵⁷ E. Veschi, *I buoni postali fruttiferi*, in *Memorie dell'Accademia italiana di studi filatelici e numismatici*, 1995, fasc. I, pp. 23-51. La prima emissione dei Buoni, avvenuta il 1° marzo 1925, riguardava tagli da 100, 550 e 1000 lire, il 30 aprile successivo venne aggiunto un taglio da 5000. Nel 1930 aumentarono decisamente i tagli, anche da 50.000 e 100.000.

resse particolarmente elevato⁵⁸. Garantivano rendimenti molto alti, non erano trasferibili e presentavano un alto tasso di liquidità; potevano infatti essere convertiti in contanti senza nessuna perdita. I Buoni vennero resi esenti da ogni tassazione e fissata la nominatività. Per questo si pose un tetto massimo di 50.000 lire per ogni intestatario, oltre veniva trasferito sul libretto postale.

In pratica i Buoni si conquistarono subito uno spazio proprio in termini di forma assicurativa di capitalizzazione integrale a lunga scadenza piuttosto che di investimento di risparmio a breve termine. In definitiva i risparmiatori, in gran parte investitori nazionali non sofisticati, mostravano di prediligerlo come investimento di portafoglio. Nel complesso è possibile affermare che il ruolo svolto dai Buoni postali fruttiferi ai fini dell'andamento generale delle vicende del risparmio fu del tutto centrale⁵⁹.

Le ultime emissioni dei Buoni avvennero nel corso della guerra. Il 1° ottobre 1942 portavano un interesse del 4%, mentre quelli emessi il 1° giugno 1943 arrivavano fino al 5%. La serie ristampata nel 1944 garantiva egualmente un interesse del 5%, mentre l'ultima serie, prima della Liberazione, veniva posta sul mercato dei risparmiatori nello stesso anno da parte della Repubblica sociale italiana sempre allo stesso tasso del 5%.

Movimento dei Buoni postali fruttiferi
(in milioni di lire)

	emessi		estinti	
	capitale	interessi	capitale	interessi
1925	558	4	94	1
1926	734	21	390	6
1927	751	38	500	17
1928	1.237	68	430	23
1929	1.444	121	539	33
1930	1.963	187	732	52
1931	2.513	272	995	76
1932	3.380	388	1.238	104
1933	2.851	493	909	82
1934	1.805	593	1.317	92
1935	1.004	632	1.629	175
1936	4.353	670	2.521	289
1937	4.245	802	1.716	263
1938	4.975	988	1.914	288
1939	4.831	1.148	2.507	371

⁵⁸ P.F. Asso, *Gli anni fra le due guerre*, cit., p. 248.

⁵⁹ Per uno sguardo complessivo al contesto di finanza pubblica, in cui operarono i Buoni postali, si rimanda a *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, vol. II, *Problemi di finanza pubblica tra le due guerre 1919-1936*, a cura di F. Cotula, Roma-Bari, Laterza, 1993.

1940	6.131	1.337	2.384	383
1941	9.235	1.662	2.497	377
1942	11.994	2.163	2.929	416
1943	5.529	2.447	5.408	845
1944	3.838	2.498	3.869	731
1945	22.713	3.097	3.960	688

Fonte: E. Veschi, *I buoni postali fruttiferi*, in *Memorie dell'Accademia italiana di studi filatelici e numismatici*, 1995, fasc. I, pp. 23-51

I VAGLIA

Un'altra importante funzione svolta dalle Poste fu quella relativa ai vaglia, che l'amministrazione tenne sempre in grande considerazione nell'ambito della propri attività finanziaria.

La materia dei vaglia fu quella che più di altre formò oggetto di studi di riforma. Al momento della costituzione del Ministero si moltiplicarono i progetti con lo scopo di rendere il servizio più semplice e meno gravato di appesantimenti burocratici in maniera tale da facilitarne il funzionamento. In effetti si ottenne un o snellimento del servizio già dal 1923, quando venne introdotto un nuovo ordinamento riguardante questo istituto⁶⁰.

MOVIMENTO DEI VAGLIA

	Emessi	Importo	Pagati	Importo
1911-12	26.116.186	2.870.484.751	28.069.373	3.079.468.239
1912-13	27.079.732	3.004.311.840	29.236.357	3.243.056.887
1913-14	27.639.414	3.084.120.499	29.760.160	3.311.684.893
1914-15	30.710.488	3.672.347.871	31.337.862	3.771.331.952
1915-16	36.536.052	4.801.437.963	36.941.091	4.815.418.176
1916-17	47.013.663	8.565.699.342	47.220.629	8.609.588.320
1917-18	50.325.702	11.546.665.750	50.184.012	11.494.194.473
1918-19	42.915.751	15.160.927.907	43.115.706	14.965.340.098
1919-20	30.589.110	19.597.956.928	31.042.329	10.381.642.501
1920-21	28.207.642	22.112.019.120	28.526.658	21.263.864.653

Fonte: Ministero delle Poste e dei telegrafi, *Relazione sui servizi postali e telegrafici e delle Casse di risparmio postali. Notizie statistiche*, Roma, Tipografia ditta Ludovico Cecchini, 1923

1928-29	21.026.000	2.773.660.000
1929-30	21.602.000	2.270.177.000

⁶⁰ A. Sileci, *Per la riforma di alcuni servizi postali*, Acireale, Premiata Tipografia Editrice XX Secolo, 1928.

1930-31	20.860.000	2.103.091.000
1931-32	20.216.000	1.888.027.000
1932-33	20.690.000	1.769.890.000
1933-34	20.079.000	1.706.869.000
1934-35	20.501.000	1.680.799.000
1935-36	23.199.000	2.359.823.000
1936-37	21.642.000	2.796.126.000
1937-38	21.191.000	2.752.078.000

Fonte: *Sui bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 1939-40, della direzione generale delle poste e dei telegrafi e dell'azienda di stato pei servizi telefonici*, in "Rassegna delle poste dei telegrafi e dei telefoni", 1939, n. 7

DI NUOVO IN GUERRA

La dinamica della seconda guerra mondiale rende difficilmente comparabili le due vicende relative alla Posta militare. Per certi versi l'organizzazione non cambiò più di tanto: dal costante aggiornamento dei ruoli, effettuato ogni due anni, all'organizzazione preventiva del servizio del telegrafo da campo, il funzionamento dei due servizi venne, in pratica, predisposto in tempo per essere pronto al momento della mobilitazione. Ma i termini soprattutto del dislocamento delle truppe, alla cui base sta il bisogno di raggiungerle con il servizio postale, differenzia nettamente le due guerre.

Naturalmente molti punti di contatto si stabilirono con la precedente esperienza rispetto alle inevitabili restrizioni, più pesanti dopo l'armistizio⁶¹, che subì il servizio durante le ostilità. Fra il 1941 e il 1942 venne sospesa l'accettazione dei telegrammi privati ordinari per l'interno del paese, tranne che per quelli urgenti sui quali veniva pagata una tassa tripla, decongestionando in questo modo le linee telegrafiche che furono così in grado di rispondere alle molte sollecitazioni che la guerra imponeva loro.

La guerra provocò anche la sospensione della posta aerea. Restarono in funzione soltanto alcune rotte verso le Americhe, che l'Italia gestiva direttamente senza utilizzare scali inglesi o francesi. Stessa cosa può dirsi per quanto concerne la censura. Per quanto con modalità diverse, venne egualmente imposto un servizio di censura militare affidato a speciali commissioni di militari con il compito di controllare tutta la corrispondenza fra il paese e l'esercito.

L'Ufficio Posta militare venne costituito il 2 settembre 1939, in coincidenza dell'attacco tedesco alla Polonia e assegnato al Comando della Quarta Armata, sciolta pochi giorni dopo l'armistizio. Il servizio venne preparato per seguire i combattenti nei loro spostamenti; eviden-

⁶¹ F. Massimilla, *La posta militare nella seconda guerra mondiale*, Roma, 1970.

temente la mobilità rappresentava l'elemento distintivo più influente sull'organizzazione complessiva rispetto alla Grande guerra.

La Direzione superiore postale, che dipendeva dal Comando supremo, iniziò a funzionare il 5 giugno 1940. La Direzione era articolata in un Ufficio postale del Comando supremo, un Ufficio postale di concentramento, un Ufficio telegrafico di concentramento. Completavano lo schema organizzativo una Direzione postale d'Armata e un Ufficio postale di Reggimento.

Il 5 luglio veniva creata a Cremona la Direzione postale intendenza speciale est, trasferitasi poi presso l'Intendenza del corpo di spedizione quale organo direttivo dei servizi postali delle unità militari presenti sul fronte russo. Il concentramento della corrispondenza avveniva a Bologna e poi inoltrata verso l'Ungheria e la Romania in treno, da dove poi passava in Russia con aerei e autocarri⁶².

Traffico delle corrispondenze			
Esercizi	Corrispondenze a pagamento	Corrispondenze in esenzione di tassa (comprese raccomandate e assicurate)	Totale
1938-39	2.679.477	176.989	2.856.466
1939-40	2.797.859	204.667	3.002.526
1940-41	3.141.309	247.786	3.389.095
1941-42	3.397.333	259.367	3.656.700

Fonte: *Annali IPSOA*, anni indicati

L'attività organizzativa del servizio civile non venne del tutto interrotta neppure durante i momenti più difficili. Ad esempio, il Rd 17 ottobre 1941 n. 1215 modificava la classificazione degli uffici postali, rispetto al funzionamento e all'orario di lavoro. Ma gli interventi più significativi furono attuati in seguito alla creazione della Repubblica di Salò, che in effetti provvide ad una riorganizzazione complessiva del servizio⁶³. Oltre a ristrutturare le tariffe, che da tempo non venivano più toccate, il governo della Repubblica sociale, per via della divisione del territorio nazionale, con il Rdl 10 gennaio 1944, n. 10 attribuiva al ministro delle Comunicazioni tutti i poteri che la legge attribuiva al Consiglio di amministrazione e al direttore generale, concentrando tutto nelle sue mani. Fino a giungere al Dlgt 12 dicembre 1944, n. 413 il quale sopprimeva il Ministero stesso, suddividendone le competenze fra il Ministero dei Trasporti e quello delle Poste e Telecomunicazioni, entrambi di nuova formazione.

⁶² A. Cecchi, *L'organizzazione della posta militare italiana in Russia (1941-1943)*, Prato, Istituto di studi storici postali, 1982.

⁶³ L. Sirotti, *La Repubblica Sociale Italiana. I servizi di posta civile nel territorio metropolitano*, Milano, Sirotti editore, 1991

Traffico postale

Esercizi	Carte valori postali esitate		Vaglia esteri pagati in Italia
	Importo totale	Importo per abitante	
1938-39	695.900.000	15,9	84.000.000
1939-40	775.900.000	17,5	74.300.000
1940-41	901.100.000	20,2	97.300.000
1941-42	1.000.700.000	22,2	65.200.000
1942-43	1.147.400.000	25,4	70.600.000

Fonte: *Annali IPSOA*, anni indicati

I DANNI

I danneggiamenti interessarono soprattutto gli edifici postali, 33 milioni calcolati al momento della Ricostruzione⁶⁴, e le linee telegrafiche, che subirono atti di sabotaggio sia da parte dei tedeschi sia da parte dei partigiani, operazioni che si intensificarono dopo l'8 settembre. Il 35% delle palificazioni delle linee telegrafiche di terra venne distrutto, ma in certe aree il tasso di danneggiamento arrivò fino all'80%. Molti materiali furono danneggiati e altrettanti oggetto di furti; complessivamente i danni ammontarono a 227 milioni, mentre quelli agli apparati interni furono stimati sui 6 milioni⁶⁵. Infine anche molti mezzi di trasporto appartenenti all'amministrazione postale furono rubati, requisiti oppure andarono distrutti.

⁶⁴ Sulla base del valore della lira al 1939, che corrispondevano a 1.841.700.000 di lire del 1951 (Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, *Piano quinquennale di ricostruzione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1945, p. 32).

⁶⁵ Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, *Piano quinquennale di ricostruzione*, cit., pp. 33-35.