

**IL
COMUNE DEMOCRATICO**

Rivista delle Autonomie Locali

MENSILE ANNO XXVII

MARZO

n° 3



IL PERSONALE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Rino Vaccaro

Per evitare i pericoli di una gestione burocratica dei compiti già di pertinenza ministeriale e per dare avvio ad interventi originali e nuovi nella vita economica e sociale della Regione è necessario costruire un nuovo rapporto tra funzionari, amministratori e articolazione democratica regionale.

Con l'attuazione delle Regioni, l'approvazione degli Statuti, il passaggio dei poteri dallo Stato alle Regioni con i decreti delegati recentemente approvati, il disegno autonomistico entra nella fase della sua realizzazione.

I nodi del regionalismo e della pro-

grammazione restano i punti di riferimento obbligati, pur in un momento politico complesso e difficile.

Vengono a maturazione due problemi congiunti: come affermare un ruolo innovatore dell'Ente Regionale iniziando una attività legislativa nelle materie indicate

dalla Costituzione e recepite nei decreti delegati (nelle forme note e inadeguate che hanno dato luogo anche a impugnazioni di incostituzionalità) superando la frammentarietà e i conflitti di competenza possibili, e, insieme come raccogliere una eredità ministeriale che è fatta anche di « pratiche » di ordinaria amministrazione evitando di riprodurre i vecchi meccanismi burocratici.

Di fronte alle funzioni amministrative difficilmente delegabili con l'attuale ordinamento delle autonomie comunali e provinciali (e ciò richiederebbe un discorso a parte) stanno i compiti nuovi che le Regioni decideranno di assumere nei campi più diversi della vita regionale ed è da questi ultimi che dipenderà meglio la fisionomia dell'Ente Regione.

Per evitare i pericoli di una gestione burocratica dei compiti già di pertinenza ministeriale e per dare avvio ad interventi originali e nuovi nella vita economica e sociale della Regione, assume una grande rilevanza il problema della struttura amministrativa e cioè il problema del personale e della organizzazione degli uffici della Regione.

Molto è stato scritto in convegni e studi specialistici (1) e cominciano ad attuarsi le prime delibere o leggi regionali sul personale, alcune precedute da studi interessanti (2) e con la partecipazione dei Sindacati e che hanno visto i primi interventi censori dei Comitati di Controllo.

I nodi della normativa contrattuale e retributiva sono stati i più dibattuti con importanti prese di posizione dei sindacati; in particolare della CGIL che è venuta sviluppando una ricca tematica dal Convegno di Ariccia, all'Assemblea di Firenze (dicembre 1971) dei dipendenti delle Regioni a Statuto ordinario.

Pur richiamandomi positivamente a queste elaborazioni, mi sembra tuttavia necessario un approfondimento su al-

cuni punti qualificanti; in particolare:

a) il rapporto tra funzionari e Amministratori elettivi; il ruolo del Funzionario in rapporto all'articolazione democratica regionale; il modo nuovo di lavorare dell'apparato amministrativo in relazione al carattere collegiale e non gerarchico della struttura amministrativa;

b) La questione delle collaborazioni esterne, delle consulenze professionali, dei rapporti con gli Istituti di ricerca pubblici e privati e con le Università.

Sul primo punto esiste un problema centrale: se vada cioè ipotizzata una dipendenza ed una inerzia oppure una corresponsabilità nei confronti del potere politico.

In passato la burocrazia è stata uno strumento docile del potere o, peggio, attraverso il potere si sono serviti gli interessi di chi lo deteneva. Bastava dimostrare di aver agito in maniera conforme non solo alle leggi e ai regolamenti, ma alle circolari, alle istruzioni, ecc. per ritenersi al di sopra di qualunque critica. In questo contesto di ossequio al potere, qualunque esso sia, ciò che veniva avversato con continuità era il potere democratico... il potere rivendicato, in una società in trasformazione, da nuovi soggetti politici (Assemblee di fabbrica, movimento studentesco, organismi territoriali di base e di massa).

Ma nei confronti di chi sono responsabili i burocrati? A chi rendono conto del loro operato? E' una domanda fondamentale e ritengo che il problema non possa essere quello di rivendicare rapporti astrattamente democratici con i cittadini (contatti corretti con il « cittadino-persona » di carattere funzionale e fiduciario; questa è una problematica che poteva essere valida forse all'indomani della rivoluzione francese...) Ma occorre andare ben oltre.

In genere sono piuttosto i cosiddetti corpi separati dello Stato: la Magistratura, la Polizia, l'Esercito più che la burocrazia in senso stretto che sono ancora espressione del potere repressivo di un certo tipo di Stato. Per la burocrazia

(1) Vedi in particolare la interessante attività dell'ISAP.

(2) Vedi la relazione della Giunta Regionale dell'Umbria.

assume piuttosto rilievo la funzione che essa svolge e cioè se essa è funzionale agli interessi dei cittadini in quanto collettività organizzata; in concreto quale potere essa serve, e il parametro di giudizio è certo il rispetto dei diritti del cittadino, ma soprattutto se l'azione amministrativa in quanto tale giova o no al movimento di lotta, alla lotta per le riforme. Si può cioè ipotizzare un modello di ottimi funzionari anche specializzati, rispettosi formalmente del rapporto con i cittadini, ma questo non basta: occorre rispondere alla domanda: in funzione di quale organizzazione del potere?

Bisogna pensare cioè ad un tipo di funzionario attento e interessato alle vicende politiche nazionali e periferiche, strettamente collegato alle masse popolari e ai loro problemi. Un funzionario politico, corresponsabile delle scelte compiute dall'organismo politico cui appartiene. E' evidente che ciò postula una profonda trasformazione del ruolo del funzionario che deve esprimere certamente una competenza ed una specializzazione, ma deve anche sciogliere positivamente il suo rapporto con i rappresentanti politici elettivi, facendo da tramite e non da ostacolo agli interessi democratici delle masse popolari.

Per quanto attiene al rapporto funzionari-amministratori, occorre guardare al ruolo dei singoli come anche della assemblea regionale nel suo complesso che deve configurarsi sempre di più come un organismo di lavoro. In questo contesto esiste uno spazio preciso per il funzionario che si pone come un collaboratore sia nei rapporti con la realtà regionale istituzionale (Enti locali) ed economico sociale (sindacati, associazionismo culturale ecc.).

Condizione indispensabile è che il lavoro del funzionario non sia ordinato gerarchicamente e che il funzionario non venga isolato individualmente ma si formino relazioni tra gli uffici all'interno della Regione, si costituiscano gruppi di lavoro in cui sia possibile anche una presenza diretta dell'Amministratore

elettivo non solo in quanto esponente dell'esecutivo ma in quanto componente del Consiglio e quindi in grado di avere un rapporto diretto con gli uffici e con i funzionari che non si riduca alla mera acquisizione di informazioni o documenti, ma che può estendersi anche ad una funzione di indirizzo e di collaborazione attiva. E' il modo giusto per contribuire a distruggere l'inerzia e la deresponsabilizzazione.

Come opportunamente è scritto in una relazione della Giunta Regionale dell'Umbria: « il fatto di concentrare la responsabilità in una sola persona (per esempio il Segretario Generale) o anche in una serie di "numeri uno", presuppone che vi sia in queste persone la capacità di dominare tutti gli aspetti delle attività dell'Ente... attività riconducibile a schemi fissi; e che le decisioni possano essere imposte disciplinarmente. Al contrario occorre l'apporto paritetico di persone che abbiano sì conoscenze specifiche ma siano politicamente preparate e che non siano governabili sulla base di un rapporto disciplinare perché ognuno sarà responsabile in proprio del contributo apportato al gruppo. Sparisce così il funzionario delegato all'esercizio del potere, come sono i Prefetti, i provveditori ecc. ».

Viene cioè in discussione il processo democratico di formazione della volontà politica dell'Ente Regione; processo che ha nei Consiglieri Regionali e nei Partiti che li esprimono un punto di riferimento fondamentale, e nella assemblea il punto di convergenza di scontro e di sintesi di una più generale spinta degli interessi di classe; ma in questo processo ha uno spazio non secondario il ruolo del funzionario che deve essere interessato ai modi e ai tempi della iniziativa regionale. Non mero strumento quindi della volontà dell'Ente, ma, ancora una volta, collaboratore non passivo e soprattutto non neutrale e inerte di fronte alle scelte politiche. E' bene cioè svincolare progressivamente il rapporto di pubblico impiego da quel carattere di

assolutezza e di assoluta dipendenza che lo ha caratterizzato fino ad oggi. Per contro la Regione dovrebbe attenuare il carattere di inamovibilità del funzionario (nella ovvia garanzia della stabilità dell'impiego e dei livelli retributivi acquisiti) ma considerando la dirigenza come una funzione revocabile per impedire il cristallizzarsi ed il burocratizzarsi delle posizioni. Un dipendente pubblico quindi che non rappresenti di fatto un corpo separato dal resto della classe, ma che si senta parte integrante della classe, ne condivida le aspirazioni, gli obiettivi, le lotte e in una certa misura anche la condizione economica. Funzionari insomma (come si è detto al Convegno di Firenze dei dipendenti regionali) (3) che ritrovino il gusto di lavorare in un modo nuovo, in un Ente di tipo nuovo che offra loro le massime soddisfazioni professionali, a livelli retributivi dignitosi, scoraggiando l'ingresso nelle Regioni di chi vuole riprodurre meccanismi burocratici, gerarchizzati e privilegiati.

Sul secondo punto occorre dire che il ricorso frequente ed un uso inflazionato delle consulenze esterne, è destinato a provocare una emarginazione dei funzionari verso compiti sempre più privi di contenuto. Ciò comporterà a più o meno breve scadenza una sfiducia crescente nei confronti dell'apparato amministrativo da parte degli stessi amministratori elettivi che si troveranno ad operare con uno strumento inadeguato e quindi lo considereranno tendenzialmente pleonastico rispetto ai compiti politici ed alle iniziative legislative e programmatiche della Regione. Andrà avanti cioè la tendenza a ricondurre l'apparato regionale ad una struttura pseudo tecnica che si limita a garantire la sopravvivenza burocratica dell'Ente ed assolve a compiti di verbalizzazione e di segreteria o tutt'al più a compiti modesti di carattere istruttorio o documentativo.

Insieme a ciò occorre valutare come il ricorso costante delle Regioni al cosiddetto

mercato del lavoro intellettuale e professionale per acquisire talune collaborazioni ritenute indispensabili ripropone il discorso delle competenze tecniche, di come esse oggi si formano, di quanto vadano retribuite, del come si possa modificare la realtà esistente (ad esempio assumendosi l'onere di preparare e qualificare un personale proprio). Nel movimento sindacale, politico, nell'Università, in taluni centri di ricerca esistono già oggi giovani intellettuali preparati che, superando le remore della attuale legislazione che impedisce ogni autonomia decisionale alle Regioni (4), potrebbero validamente collaborare con il nuovo Ente Regione.

A livello delle collaborazioni professionali è poi sempre il giudizio politico e non astrattamente tecnicistico che viene coinvolto proprio per la natura dei compiti delle Regioni.

E' il tipo di ricerca necessario alla attività delle Regioni che sempre più evidenzia l'impossibilità di far ricorso a collaborazioni individuali e a giudizi, pur illuminati, di singoli e come sia al contrario una necessità ricorrere a studi di carattere collegiale quali sono possibili in istituti di ricerca pubblici.

Abbiamo alle spalle l'esperienza dei Comitati regionali per la Programmazione, non tutta negativa e la nascita di molti istituti di ricerca collegati agli Enti locali che hanno svolto una proficua attività ma che oggi, con la nascita delle Regioni, vanno profondamente trasformati, assicurando una pianificazione degli studi e delle ricerche coerente e funzio-

(4) Gli uffici periferici dello Stato e il relativo personale che passeranno alle regioni non potranno certamente svolgere le stesse funzioni che svolgono attualmente (si pensi ad es. all'attuale regime delle concessioni a privati nel settore dei trasporti e alla prospettiva di una unificazione e gestione pubblica dei trasporti regionali). Non deve cambiare solo la nomenclatura delle qualifiche e i gradi gerarchici di provenienza ma le stesse funzioni svolte non potranno essere le stesse. Suscita qualche perplessità ad es. la conversione ai contenuti nuovi del regionalismo di funzionari ministeriali e prefettizi trasferiti o comandati alle regioni.

(3) Vedi la relazione introduttiva di Piombini.

nale alla attività delle Regioni senza peraltro doverli ridurre a centri studi alle dipendenze della Regione che sarebbe soluzione negativa anche sotto il profilo della partecipazione degli altri Enti locali.

Più complesso è il rapporto con le Università. Non è il caso di insistere sul vero e proprio diaframma che la cultura accademica può rappresentare rispetto ad una piena esplicazione di un ruolo positivo della ricerca universitaria nel contesto della realtà regionale, quanto ancora sulla necessità di capovolgere l'attuale rapporto unidirezionale, spesso con i cattedratici, rendendo possibile una

partecipazione degli studenti nelle discipline più diverse per approfondire i temi di interesse regionale (5).

Naturalmente, concludendo, i problemi della ricerca e della documentazione sono solo una parte della concreta attività legislativa e programmatica delle Regioni ma è sembrato utile richiamare l'attenzione su alcuni problemi oggi dibattuti nella fase di avvio della attività delle Regioni.

(5) Quante tesi ed esercitazioni pressoché inutili, quante energie potrebbero essere mobilitate per un avanzamento generale della ricerca e quindi dell'iniziativa amministrativa e politica!

QUADERNI STORICI n. 19

1/1972 (Gennaio-Aprile)

FEUDALITA' E RAPPORTI DI CLASSE NELLA SOCIETA' MODERNA

- P. Villani, **Signoria rurale, feudalità, capitalismo nelle campagne**
A. Soboul, **Contadini, feudalità e rivoluzione francese**

RICERCHE

- G. Chittolini, **Infeudazioni e politica feudale nel ducato visconteo-sforzesco**
G. Pansini, **Per una storia del feudalesimo nella Toscana medicea**
A. Massafra, **Giurisdizione feudale e rendita fondiaria nel Settecento napoletano**
L. Martucci, **Riforma del Tavoliere e provvedimenti eversivi in Capitanata, 1806-1815**

FONTI E NOTE

- L. Masella, **Decime e demani: l'eversione della feudalità in terra d'Otranto**
E. Galli della Loggia, **Il capitalismo italiano: interpretazioni schematiche e analisi storica**
G. Ranzato, **Le collettivizzazioni anarchiche in Catalogna, 1936-1939**
A. Trento, **Su alcune strutture economiche in America Latina e sulle tesi « dualiste »**
R. Faucci, **Lotta di classe in Sardegna all'avvento del fascismo**
C. A. Corsini, **Tecniche e metodi in demografia storica: un colloquio internazionale**

Redazione e Amministrazione: « Quaderni Storici », Istituto di Storia e Sociologia dell'Università, Facoltà di Economia e Commercio; 60100 Ancona.
