

ATTI DEL FORUM

La formazione della classe dirigente per l'Europa

Spunti di riflessione
sull'alta burocrazia pubblica

*Palazzo Montecitorio - Sala della Lupa
Roma - 14 gennaio 1999*



ACP

ASSOCIAZIONE DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

“Il funzionario parlamentare tra tradizione e innovazione”

UGO ZAMPETTI

Il funzionario parlamentare fra tradizione e innovazione

Entro immediatamente nel merito delle questioni oggetto del mio intervento, formulando alcune domande.

Che vuol dire oggi essere funzionari parlamentari? L'apparato di oggi è lo stesso di ieri o vi sono differenze di sostanza? Che futuro vi è per la burocrazia parlamentare così come noi la intendiamo? Quali sono gli approdi verso cui ci si muove?

Non vi è dubbio che anche gli apparati delle Camere siano stati fortemente interessati dalla transizione che in questi anni ha investito l'intero orizzonte istituzionale; e certamente sullo sfondo vi sono gli interrogativi legati all'eventualità di profondi cambiamenti nel sistema politico-istituzionale, alle ipotesi di riforma, ai possibili tempi di realizzazione.

Ma soprattutto la transizione ha significato trovarsi improvvisamente di fronte ad un radicale mutamento nella cultura politica del Paese, con un sistema elettorale di tipo maggioritario, un ricambio quasi generale della rappresentanza parlamentare, una dialettica divenuta estrema tra maggioranza ed opposizione, un diverso atteggiarsi del Parlamento nell'ambito del sistema politico e nei rapporti con il Governo.

Di qui i profondi mutamenti che hanno scosso l'apparato nelle ultime legislature. Sottolineo a questo riguardo la modificazione del quadro complessivo dei compiti richiesti alla burocrazia parlamentare, che ha inciso sostanzialmente sulla natura stessa delle funzioni tradizionalmente svolte; si pensi, ad esempio, al maggior peso attribuito alle attività di valutazione, di verifica, di consulenza nel merito. Tutto ciò è avvenuto in parallelo con l'intensificarsi del-

l'intervento del Parlamento e con il recupero da parte di quest'ultimo – ricordo in particolare le nuove norme regolamentari della Camera – del governo sui tempi e sui modi della decisione legislativa.

Sul punto rinvio ovviamente agli interventi successivi. Mi limito, per le ricadute dirette sull'apparato, ad alcune esemplificazioni che tengono soprattutto conto dell'esperienza di quest'ultima legislatura.

Penso in particolare all'impegno richiesto nel dare attuazione alle nuove norme regolamentari, che hanno profondamente innovato il procedimento legislativo e l'organizzazione dei lavori della Camera; al sostegno per l'attività di normazione volta alla razionalizzazione dell'amministrazione pubblica e, in generale, all'ammmodernamento dello Stato; penso al processo di integrazione europea e alla necessità di adeguare il Parlamento alla nuova realtà dell'Unione; al perseguimento, sempre più sostenuto politicamente e precisato negli snodi operativi, degli obiettivi della qualità della legislazione e della semplificazione normativa.

Aggiungo l'impegno volto a supportare le nuove frontiere della « diplomazia parlamentare ».

Penso al complesso di interventi relativi al sistema della comunicazione volti ad avvicinare i cittadini ai luoghi ed alle logiche dell'attività parlamentare, dando luogo innanzitutto ad un complesso di iniziative dirette ai giovani, per promuoverne la partecipazione alla vita delle istituzioni rappresentative; ad iniziative, inoltre, sia di tipo artistico e culturale (mostre, concerti, convegni), sia di potenziamento della trasparenza e conoscibilità dell'attività della Camera (numero verde, televideo, Internet, libreria, pubblicazioni).

Guardando poi ad altri settori di attività dell'apparato, ricordo l'opera per la riqualificazione delle sedi della Camera e per la loro ricollocazione nel tessuto urbano, anche in funzione del recupero d'uso da parte della cittadinanza di importanti zone della Capitale. Penso all'impegno operativo sottostante all'esercizio dell'autonomia amministrativa e contabile della Camera, laddove tale autonomia non si configura come un'assenza di regole, ma come il complesso delle norme e dei principi che caratterizzano la posizione costituzionale della Camera e che deve essere tradotto in decisioni quotidiane e strategiche.

La modifica dei compiti dell'apparato ha indotto altri processi significativi. Mi soffermo su due in particolare.

Innanzitutto sulla fortissima spinta verso la specializzazione del lavoro, in tutti i settori dell'Amministrazione, che ha aperto una contraddizione rispetto alla tradizionale configurazione « generalista » dei funzionari parlamentari. E pone quindi problemi di difficile conciliazione tra vecchio e nuovo, incidendo anche sulle possibilità di una reale mobilità all'interno dell'apparato.

In secondo luogo sulla tendenza all'affermazione di modelli operativi diversificati nei vari settori dell'Amministrazione, nei quali si possono anche attivare contrastanti dinamiche di identificazione professionale. Ad un orientamento verso i modelli pubblicitistici propri delle amministrazioni di consulenza può, ad esempio, contrapporsi una spinta verso modelli aziendalistici che guardano verso il privato. Dunque modelli operativi diversificati, ma anche modelli culturali e comportamentali, con possibilità di una frattura profonda nella tradizionale unicità dell'apparato, che rischia di essere messa in qualche modo in discussione.

Riassumendo, assistiamo oggi ad una modifica in più direzioni e con più valenze dei compiti svolti dalla burocrazia parlamentare e delle corrispondenti attese del corpo politico; ad un progressivo e per certi versi inarrestabile processo di specializzazione; ad una possibile rottura delle logiche unitarie nella costruzione dell'Amministrazione.

Come si vede, la crescita che si è verificata in questi ultimi anni potrebbe recare in sé tutti gli elementi per una vera e propria crisi di identità dell'apparato, essendo venuti meno molti dei punti tradizionali di riferimento ed essendo l'impegno operativo divenuto così intenso da mettere quotidianamente alla prova la tenuta dell'intera struttura. Tale situazione, di cui vi è certamente consapevolezza tra i funzionari parlamentari, può comportare il rischio di una destabilizzazione dell'intero quadro motivazionale dell'apparato, nell'incertezza degli approdi professionali.

Ciononostante va detto – e non senza un certo orgoglio – che la burocrazia parlamentare ha « tenuto » di fronte alle sfide ed ai problemi – per la verità non facili – cui si è trovata dinanzi. In particolare ha saputo far proprie nel lavoro quotidiano le esigenze istituzionali di fondo espresse nelle nuove norme regolamentari. Ha rilanciato, a livello di strutture, ponendo mano ad una riforma organizzativa improntata ai principi di responsabilità e di integrazione funzionale, di cui è in corso ora il completamento.

Eppure non può nascondersi che si avverte oggi con forza – per le cose dette – la necessità di una ricomposizione unitaria della « missione » dell'apparato; la necessità di affermare, per i funzionari parlamentari, una logica professionale comune, che assorba in sé le dinamiche che sono state attivate in questi anni e trasformi in positivo tutte le sollecitazioni originate dalla sperimentazione dei nuovi compiti. Questo ad evitare che venga meno la visione unitaria della burocrazia parlamentare, che si abbia una Amministrazione a due, se non a più velocità, con diversità di impegno, di ritmi di lavoro, di capacità di progettazione strategica.

E allora va detto che dove è possibile costruire un tessuto realmente unificante è sul terreno della comune motivazione professionale; della riscoperta delle ragioni di fondo di esistenza e legittimazione dell'apparato, annodando efficacemente le fila che legano la fase presente alle più alte tradizioni della burocrazia parlamentare.

A differenza di quanto avviene in altre amministrazioni, per la nostra può dirsi che non sia tanto importante ciò che si fa, i compiti che in concreto si svolgono (questi, infatti, derivano in buona sostanza dalla domanda politica che, a sua volta, discende dal ruolo svolto dal Parlamento nelle varie fasi storiche della vita della Repubblica e dalle evoluzioni che al riguardo si registrano); è importante, invece, e caratterizzante, il come si opera, sia nel livello dei servizi resi, sia, soprattutto, nel tipo di cultura istituzionale che attraverso gli stessi si esprime.

Il dato specifico dell'apparato sta infatti nel modo con cui lo stesso agisce: nella qualità delle prestazioni, nella loro finalizzazione alle esigenze, indistintamente, di tutte le forze politiche, nella consapevolezza che ogni attività è da porre sempre in sintonia con la vita complessiva delle istituzioni, nella capacità di ragionare sulle regole che governano il Parlamento, anche sotto gli aspetti amministrativi, contribuendo alla loro elaborazione ed al loro adeguamento nel tempo; nell'assunzione della formazione permanente come dato strategico del proprio modo d'essere.

Qualunque cosa l'apparato faccia, deve farlo puntando a realizzare il massimo livello di affidabilità e di efficacia, senza cadute di tensione, di stile, di qualità, mantenendo sempre una visione strategica del proprio ruolo rispetto alla realizzazione degli interessi istituzionali del Parlamento. Si tratta, infatti, di collaborare al mi-

gliore funzionamento dell'organo della rappresentanza nazionale attraverso cui si esprime la sovranità. In questo sta la responsabilità, che è tutta « pubblica », dei funzionari parlamentari e di quanti lavorano alla Camera. Non si tratta infatti di operare – come talvolta sembra, all'interno ed all'esterno – entro logiche di tipo soggettivo riferite esclusivamente a questo o a quel singolo organo della Camera; si tratta, invece, di servire (nel senso proprio del termine) il Parlamento nel suo complesso e, attraverso questo, il Paese.

In questa responsabilità verso lo Stato, nella cultura istituzionale che la sottende, nella forte connotazione etica che ne discende, nella tensione continua a fornire, in ogni settore dell'Amministrazione, un servizio che, nelle condizioni date, sia il migliore possibile indipendentemente dall'interlocutore politico, in tutto ciò, più che in ogni altro elemento, sta il vero significato della funzione di garanzia richiesta all'apparato; garanzia che si traduce in un dovere di « autorevolezza » professionale, che non è usurpazione di funzioni né presunzione di casta o corporazione, ma poggia sulla consapevolezza che il Parlamento deve poter contare, in ogni momento, su di un apparato che, non solo nei suoi singoli membri, ma nel suo insieme, esprima una forte e convinta cultura istituzionale: che è adesione profonda alle ragioni del sistema democratico; è conoscenza reale, non nozionistica, del Parlamento e delle complesse dinamiche che lo caratterizzano; è coscienza che il ruolo che si svolge è nell'interesse della collettività.

In questo contesto anche l'imparzialità – che tradizionalmente ha sempre caratterizzato la burocrazia parlamentare – non è più un mero dato psicologico, non è solo un atteggiamento professionale del singolo, ma risiede innanzitutto in un metodo di lavoro – che è e deve rimanere patrimonio dell'intero apparato – e che esprime, assieme, metodologie operative e raccordo costante agli interessi istituzionali del Parlamento; risiede in una organizzazione che, al di là delle differenze tra i compiti svolti dai vari comparti, deve saper operare secondo criteri di qualità e di garanzia, pena il venir meno della sua legittimazione; risiede infine nel carattere integrato delle attività svolte dall'apparato, che risultano così sottratte alle tentazioni personalistiche per acquisire, invece, obiettività e stabilità.

In questa identità metodologica sta forse lo specifico contributo che la burocrazia parlamentare può assicurare al processo di am-

modernamento delle istituzioni pubbliche italiane. Può consistere, in altre parole, la sua più autentica « vocazione ».

Non appare del resto casuale che la dimensione metodologica che caratterizza gli apparati parlamentari sia sempre più spesso considerata punto di riferimento per le altre amministrazioni pubbliche, che dal confronto con la burocrazia parlamentare traggono spunti organizzativi e ragioni di arricchimento professionale; e questo vale anche a livello di rapporti con altri Parlamenti, soprattutto nell'area dei Paesi di più recente democrazia.

Va sottolineato come vi sia una tendenza a valorizzare in modo particolare questi aspetti del nostro lavoro nell'attuale momento, caratterizzato da un'accentuata dialettica politica e da uno sforzo di adeguamento delle istituzioni rispetto alle esigenze della società civile. L'uno e l'altro di questi fattori determinano una forte spinta a che nell'azione degli apparati pubblici sia assicurato, assieme, il massimo di efficacia, di trasparenza e di aderenza agli interessi istituzionali del Paese.

Ecco, io ritengo che su ognuno di questi versanti la burocrazia parlamentare possa e anzi debba dare ancora il suo significativo contributo.