



CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

“Orientamenti culturali e professionali per la nuova dirigenza regionale”

ALESSANDRO SINATRA, *Università Carlo Cattaneo, Castellanza*. Vorrei soltanto dire due o tre cose rapidissime. E' molto difficile intervenire correttamente senza ripetere, contraddire per una fetta piccola in un discorso che è in processo, che sta avvenendo. Per questa ragione vorrei chiedere a ciascuno di intervenire in ogni momento per cercare di aiutarmi a non prendere dei binari divergenti o se ripeto delle cose già dette o dico cose non condivise pregherei ciascuno di intervenire, perché questo rende meno faticoso il lavoro e anche più efficiente.

L'ipotesi di linea che vi propongo è di cominciare a metterci d'accordo sulle condizioni nelle quali oggi si opera. Capisco, da quello che ho sentito due minuti fa, che alcuni di questi argomenti sono stati approfonditi, dibattuti. Forse vale la pena di vedere se la sintesi che io vi propongo è condivisibile; vedere quali sono le indicazioni e gli strumenti a disposizione che coloro i quali presidiano la macchina organizzativa hanno e devono comunque gestire. Noi stiamo parlando oggi della dinamica dei contenuti professionali, dei ruoli delle persone, dei funzionari e dei dirigenti. E poi vedere più in dettaglio quale sia l'impatto sulla dirigenza.

Non so che cosa sia stato detto nei giorni precedenti nello specifico. Le cose importanti da ricordare sono le seguenti. Cambia da una parte il ruolo istituzionale delle Regioni e loro mi insegnano perché: cambiano perché cambia completamente l'assetto dello Stato, cambiano le modalità con le quali si identificano i responsabili — presidenti di queste organizzazioni — e soprattutto ci si deve rapportare a una situazione generale condotta da tendenze generali non in controllo da parte di alcuno. Perché tutti parlano di globalizzazione? Perché è un fenomeno che c'è, nessuno può opporsi alla globalizzazione. Ma non è solo la globalizzazione. La cosa sulla quale in genere insisto è la seguente. Per la prima volta queste strutture si trovano di fronte a fenomeni che non possono essere controllati e che sono del tutto eterodiretti, cioè deregolamentazione. Cosa significa? Significa rimettere completamente in gioco ruoli e compiti. Poliarchia, il sistema che si articola e si identifica per una serie di gruppi di interesse che hanno potere e che continuano a negoziare il proprio potere. Cosa succede? Che alcune istituzioni, oggi possono immaginarsi sostituibili, cosa che invece fino a poco fa non era possibile. In una logica di sistema articolato da questo punto di vista, la sfida è di questo genere. Per non parlare poi di fenomeni ormai da giornali che sono la rapidità della diffusione delle informazioni, il costo della diffusione di informazioni con delle cifre straordinariamente interessanti. Il costo di memoria è praticamente tre ordini di grandezze inferiore, siamo all'ordine del millesimo di quello che costava cinque anni fa. Questo, evidentemente, concorre a determinare pesantemente la situazione attuale.

Qual è l'impatto più importante dal punto di vista del funzionamento? I sistemi regionali, nei confronti delle Regioni italiane ed europee si trovano a collaborare e a competere nello stesso momento. Collaborare necessariamente perché in un mondo di questo genere non è possibile ottenere risultati se non negoziando e coinvolgendo altri sistemi e competere per tutta una serie di problemi che sono competere sull'attrazione dell'attività economica, competere sulla attrazione di risorse di vario genere, non solo economiche, competere per risorse nazionali ed europee nello stesso momento, competere perché il ruolo di queste entità si determina e si profila in relazione a tutti gli altri. Anche in situazioni più consolidate come funzionamento, come gli Stati federali, le relazioni, la dialettica tra i diversi Stati sono una relazione e una dialettica fortemente connotate dalla contemporaneità della necessità di collaborare e di competere.

Come diceva il prof. Rolando prima io sono solo da poco un frequentatore abbastanza intenso della pubblica amministrazione e questa situazione le imprese hanno dovuto affrontarla già da tempo. Se si guarda una grande impresa che opera in un mercato globale, in un sistema molto articolato, si vede immediatamente come questa, con gli stessi interlocutori collabori e compete, cioè concorrente di una certa altra impresa e insieme joint-venture su certi tipi di discorsi che non possono essere affrontati se non insieme.

Dal punto di vista dell'architettura, della gestione questa è cosa di grande importanza che sicuramente si ribalta sul meccanismo, sul funzionamento e sulle persone. (*Interruzione*). Ciascuno di questi lucidi è scritto nel modo più sintetico possibile; in ogni caso cambia l'assetto generale, il tipo di rapporto. La cosa che mi premeva mettere in evidenza è questa natura di forte interdipendenza, cioè non è più una situazione gerarchicamente definita su tutta la linea: "io sono dipendente da qualcuno che mi dà le risorse per poter funzionare, le regole sulle quali lavorare"; sono interdipendente se per una parte posso dire la mia, ho una mia autonomia sia dal punto di vista delle regole che delle risorse, che mi pare sia la situazione attuale, cioè tutta la dialettica sul governo regionale, sugli statuti ecc.



CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

"Dall'assistenza legislativa alle funzioni di garanzia e controllo"

FRANCESCO MARCELLI, *Reggente servizio studi del Senato*. Ringrazio il dott. Rolando anzitutto delle informazioni che ho appreso anch'io con piacere, perché questa tematica della Commissione parlamentare per le questioni regionali la seguo molto da vicino essendo, secondo il principio dell'alternanza, in questa legislatura una Commissione a presidenza Senato, quindi come servizio studi che ha un ufficio per le questioni regionali delle autonomie locali, ufficio di cui sono il titolare e come consigliere anziano, in questo momento, anche responsabile dell'intero servizio. E' un fronte che ci vede molto attenti. Infatti, sia con la ex presidente Casellati che con il presidente Vizzini che stiamo conoscendo in questi giorni, stiamo seguendo con attenzione tutti questi temi, perché si tratta di temi che hanno una possibilità di sviluppo dalle conseguenze di grande interesse, anche se tempi e modi sono non perfettamente prevedibili. Lo ringrazio anche perché quello che ha detto è da eccellente comunicatore, non solo da teorico ma anche da pratico della comunicazione e nonostante l'afonia è perfettamente in linea con quanto mi accingo a dire.

In effetti, considerando la sottosezione all'interno della quale questo intervento è posto e considerando che questa è una sede tutto sommato di colleghi e non di politici che devono pensare a quale statuto fare o quale legge elettorale redigere ma un tavolo circolare di colleghi che hanno il problema di adattare sempre procedure organizzative al contesto costituzionale e normativo che hanno intorno, è chiaro che questo contesto costituzionale e normativo è profondamente cambiato non solo per il Parlamento, non solo per i Consigli regionali ma per tutti coloro che fanno politica sul territorio. Il quadro di riferimento è enormemente cambiato per noi tutti, quindi non c'è nulla di più normale che riflettere su come questo cambiamento incide, senza voler legittimare l'esistenza in natura della mosca cocchiera, sugli assetti organizzativo-amministrativi dei Consigli e del Parlamento, e su come l'organizzazione amministrativa dei Consigli e del Parlamento è in grado di rispondere alle nuove sfide che questi contesti costituzionali e normativi cambiati pongono.

Ovviamente il mio contributo cercherà di escludere alcune cose e di concentrarsi su altre. Certamente cercherà di escludere i riferimenti costituzionali e normativi alti. Questa non è una riflessione su come devono essere fatti gli statuti, non è una riflessione sull'attuazione delle leggi costituzionali che hanno riformato il titolo V. Naturalmente non se ne prescinde, ma non si parla di questo perché sarei assolutamente non titolato a farlo. Escludo anche gli aspetti finanziari, non perché non ritengo che siano importanti, anzi ritengo che i temi del federalismo fiscale saranno quelli su cui si gioca la realtà di queste cose, però avendo qui, a un'ora e mezza di distanza una delle persone più qualificate a farlo, è fuor d'opera che lo faccia io. Escludo anche il tema della Commissione parlamentare integrata, non perché non sia di grande importanza, anzi è forse uno degli snodi, ma perché essendo una parte importante del mio lavoro, quindi essendo coinvolto da vicino preferirei farne a meno e riflettere su altro in questa sede, ma su questo sono disponibilissimo a tornare perché è un terreno sul quale anch'io sono desideroso di informazioni e di scambio di opinioni.

Quello invece di cui parlo è proprio come queste novità importanti di riforma costituzionale calano sull'organizzazione amministrativa dei Parlamenti e dei Consigli. Io sono convinto che qualcosa è cambiato, sono convinto che l'approvazione delle leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001 sia un dato molto importante. Sono certo che può sembrare un'osservazione banale, ma a volte ho sentito circolare la considerazione che "alla fine cambia nulla". Essendo stato consacrato da una riforma costituzionale non penso che sarà così, penso che qualche cosa d'importante è cambiato e ritengo che tutti dobbiamo pensare, con il nostro lavoro, come cambiamo.

Dico questo perché a volte ho la sensazione che il mio lavoro stranamente, incredibilmente è uguale a quello degli altri 19 anni in Parlamento, invece no. I nuovi testi costituzionali del titolo V stanno lì a dimostrarlo. Il problema è riflettere come è cambiato. L'assunto consacrato in questo testo e che io prendo esattamente come ha indicato il dott. Rolando, cioè come spunto e provocazione, dall'assistenza legislativa alle funzioni di indirizzo e controllo, indica un possibile percorso. In effetti è qualcosa di cui si è avuto riscontro anche nel dibattito dottrinale nutrito che c'è stato dopo l'approvazione di queste due leggi costituzionali: dall'assistenza alla funzione legislativa alle funzioni di indirizzo e controllo. Naturalmente, stiamo parlando del nostro lavoro, non dalle funzioni legislative alle funzioni di indirizzo e controllo ma dall'assistenza alle una all'assistenza alle altre.

Questo tema in realtà è fortemente o comunque marcatamente suffragato da tante importanti opinioni autorevoli. Ne ho selezionate alcune. Il rapporto 2001 sulla legislazione, quello della Camera, ma fatto a più mani anche con la vostra collaborazione, sottolinea come conseguenza necessaria l'orientamento dei Consigli sullo sviluppo delle pure importantissime funzioni di controllo a seguito della redistribuzione di poteri realizzata dalla legge 1/1999. Questo a pag. 175 del rapporto. Roberto Bin nella relazione "La



CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

"Le problematiche di bilancio, di indirizzo e di verifica"

PAOLO DE JOANNA, *Consigliere di Stato*. Ringrazio molto il dott. Rolando. In fondo, nella vita c'è sempre una sorta di punto di sintesi tra caso e necessità. Per ragioni dovute al caso, di cui ho fatto necessità virtù, negli ultimi 25-30 anni mi sono occupato di finanza pubblica e dunque se ho qualche conoscenza pratico-teorica mi viene dalla collocazione professionale di questi anni, quasi tutto in Parlamento presso la Commissione bilancio, poi questa esperienza sul versante governativo.

Credo che ognuno di noi nelle esperienze, nella propria attenzione professionale finisce sempre per mediare tra interessi, passioni e caso, perché poi il caso decide molte volte della nostra vita. Io ho avuto un caso fortunato: il ministro del tesoro che non conoscevo, se non in qualche incontro — l'attuale capo dello Stato — mi spiegò che per lui il problema dell'Europa era una specie di questione di vita o di morte, di conclusione di un percorso di progetto di vita: l'entrata dell'Italia in Europa, il risanamento dei nostri conti. Mi chiese se e in che misura ero disposto incondizionatamente a far parte di questo progetto, con una postilla che è quella per la quale ho speso parte delle mie energie: che questo progetto si poteva e si doveva realizzare fundamentalmente dentro l'attuale cornice costituzionale. In fondo la sfida che l'allora ministro del tesoro poneva al Governo di cui era parte e a me che ero un granello di sabbia, una rotellina di quel governo, era che questa sfida si doveva vincere con questa Costituzione, con questi rapporti tra Governo e Parlamento migliorandoli, razionalizzandoli, facendo delle buone scelte di politica finanziaria, ma uscendo da quella sorta di dilemma che purtroppo vedo ritornare, che la nostra finanza pubblica non si risana se non si spostano decisamente a favore del Governo i poteri di bilancio.

Naturalmente è ovvio che tutto quello che dico riflette solo e soltanto la mia responsabilità personale, né quella della Casa nella quale ho ora l'onore di essere ospitato, che è il Consiglio di Stato, né quella a cui debbo la mia formazione professionale, il Senato e un pochino anche la Banca d'Italia. Dunque prendetele come riflessioni personali e poi criticatele nel modo più radicale, come è giusto che sia, in un confronto, in una discussione.

Perché faccio questa premessa? Perché in fondo credo che il problema del bilancio come scelta delle priorità, del bilancio come strumento a partire dal quale si autorizza una gestione e si dà un indirizzo ai dirigenti, del bilancio come strumento che contiene in sé elementi di verifica per controllare il raggiungimento dei risultati, è il luogo intorno al quale si gioca, in un punto specifico dei rapporti costituzionali che delimitano i poteri tra Governo e Parlamento, la qualità di un sistema di democrazia rappresentativa. Naturalmente possiamo avere in materia i gusti più diversi, tutti molto legittimi, tuttavia — questa è la mia condizione di valore, da cui parto — non c'è democrazia rappresentativa, non si dà quello che un grande filosofo europeo, Hans Gadamer morto a 102 anni l'anno scorso, la costruzione di una ragione sociale vera in cui i linguaggi si integrano, si crea un vero sentire comune, pure in una diversità di posizioni e di scelte, di idee che noi abbiamo sul funzionamento dell'economia, se tuttavia non c'è un luogo vero di integrazione, di confronto, di discussione. E non c'è confronto e discussione se non c'è conoscenza. Sono cose ovvie, cose banali.

Provo a sistematizzare il mio discorso intorno a tre aree tematiche, che poi sono quelle della scaletta: scegliere le priorità, dunque il processo di bilancio, le procedure di formazione tra Governo e Parlamento e le problematiche che si pongono; la struttura del bilancio, cioè il bilancio come documento, in che misura esso è un documento che autorizza e indirizza la gestione; il controllo sui risultati che è il tema più attuale, che investe i dirigenti, la responsabilità e quant'altro. Naturalmente, su tutte e tre le questioni porrò dei nessi, dei punti problematici, poi speriamo che nella discussione ci sia modo di ulteriori approfondimenti.

Ascoltando la fase finale dell'amico Marcelli, ho sentito dire "se ci sono dei buoni servizi studi le Assemblee si fanno delle buone leggi". Consentitemi di dirvi che se fosse così il mondo non andrebbe come va. In realtà ci sono fior di Parlamenti con magnifici servizi studi che fanno pessime leggi. Mi sembra molto interessante e molto realistica, anche se non condivido del tutto, la posizione del segretario generale del Friuli, che diceva "in fondo le leggi le fanno i gruppi di interesse e le Assemblee le approvano". A parte l'elegante risposta di Marcelli che l'ordinamento ha una sua sistematicità, una sua coerenza, ha dei problemi interni, non è del tutto così, perché proprio l'esperienza delle democrazie europee — penso a tutta una scuola di pensiero tedesca — ci ha insegnato che in fondo la funzione della legge, al di là della certezza del diritto, della manutenzione, dell'aggiornamento dell'inserimento delle nuove norme nel vecchio telaio di norme, degli effetti, della conoscenza comparativa, in fondo questa scuola di pensiero che in Germania è accolta da tutti — centro, destra e sinistra — attribuisce al procedimento legislativo, fundamentalmente, la funzione di legittimazione sociale, cioè di modifica del consenso.