

# 1<sup>a</sup> CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

## **INTERVENTO SUL TEMA "IL RUOLO DELL'ALTA DIRIGENZA"**

**Del Vice Presidente Del Consiglio Dei Ministri on. Gianfranco Fini**

Questa Conferenza, con la quale il Dipartimento della funzione pubblica invita amministratori e dirigenti, alti dirigenti, ad approfondire i temi centrali sullo stato dell'Amministrazione ai vari livelli di governo, è una straordinaria occasione per fare il punto su un decennio di riforme che hanno interessato, trasformandola profondamente, l'organizzazione delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, istituzionali e locali.

In questi tre giorni di dibattito studiosi ed operatori di tutte le amministrazioni verificheranno se quelle riforme, che hanno riguardato l'ordinamento dei ministeri e del personale, i procedimenti e la gestione dei bilanci, hanno prodotto gli effetti voluti ed i risultati attesi e se sia opportuno por mano a correzioni ed integrazioni, non escluse più ampie revisioni, per rendere sempre più efficace la nostra struttura amministrativa, indispensabile all'Italia per continuare a rappresentare un punto di riferimento essenziale dello sviluppo politico ed economico del vecchio continente e del mondo intero.

L'alta dirigenza dello Stato e degli enti pubblici ha piena consapevolezza dello stato dell'amministrazione e delle esigenze da soddisfare per rendere ai cittadini ed alle imprese i servizi necessari ad assicurare le migliori condizioni possibili di vita e di sviluppo economico. Essa, infatti, è chiamata a tradurre in atti di gestione le direttive dell'autorità politica dopo che la riforma del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 ha attuato una netta distinzione dei rispettivi ruoli.

Oggi è il decimo anniversario di questa fondamentale riforma. Essa, distinguendo le responsabilità di chi, investito del mandato politico, deve rispondere delle sue decisioni al corpo elettorale e di chi opera con funzioni dirigenziali, perché scelto per una specifica professionalità e per comprovate capacità di gestione, ha esaltato i rispettivi ruoli in funzione dell'interesse generale alla corretta utilizzazione delle risorse pubbliche.

Io credo che la dirigenza statale, l'alta dirigenza e quella che oggi si chiama dirigenza di seconda fascia, insieme a tutto il complesso apparato delle amministrazioni, costituiscano una preziosa ricchezza della Nazione. Sono esse, infatti, che trasformano le indicazioni programmatiche delle forze politiche al governo in realizzazioni concrete, in risultati percepibili dai cittadini, in servizi resi alla comunità, attraverso la scuola, la sanità, gli apparati di sicurezza, gli stessi servizi per gli operatori economici.

Pertanto non ho mai condiviso l'opinione di quanti, facendo di ogni erba un fascio, denigrano l'Amministrazione italiana che, invece, ai vari livelli di responsabilità ha avuto sempre funzionari professionalmente apprezzati, come del resto dimostra la storia del nostro Paese, unificato dalla pubblica amministrazione all'indomani dell'unità d'Italia e ricostruito nelle sue infrastrutture e nello stesso tessuto produttivo dopo la seconda guerra mondiale, proprio dalle sue burocrazie.

Certo, vi sono e vi sono sempre state sacche di inefficienza che le riforme dell'ultimo decennio hanno tentato di eliminare, spesso riuscendovi, attraverso incisivi interventi che hanno semplificato le procedure nei più diversi comparti e hanno dato dignità ad interessi qualificati in capo ai privati, fossero semplici cittadini od operatori economici, ai quali ora la legge assegna l'iniziativa di importanti procedimenti volti al perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale.

So bene che non tutte le riforme hanno inciso positivamente sull'apparato e sui rapporti con i cittadini e con le imprese. La stessa semplificazione legislativa degli ultimi anni ha spesso rivelato un effetto moltiplicatore delle disposizioni normative applicabili a singoli procedimenti e ciò perché si è assai spesso limitata a diversificarne il livello nella gerarchia delle fonti, non di rado facendo venir meno talune garanzie. Ed anche la disciplina del pubblico impiego esige un ripensamento, a partire dalla dirigenza, e dall'alta dirigenza in specie, perché non vada perduto quel grande valore tutelato dalla Costituzione, secondo la quale "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98, comma 1).

Ciò significa che l'autorità politica ha il diritto-dovere, in relazione ai programmi che le hanno assicurato il consenso elettorale, di indicare gli obiettivi dell'azione amministrativa, ferma però restando l'esigenza di un ragionevole grado di autonomia di gestione dei dirigenti chiamati ad eseguire le direttive, senza continue interferenze dei vertici politici. Un'autonomia alla quale si associa una specifica responsabilità in ordine ai risultati raggiunti od a quelli mancati, che è espressione della neutralità del pubblico funzionario, al quale non andrebbe mai chiesta una tessera di partito per essere preposto ad una specifica collocazione istituzionale. Per cui è evidente che anche lo *spoil system* ha una sua legittimazione funzionale al buon andamento delle istituzioni solo se esercitato nei confronti di quanti occupano posti di

responsabilità amministrativa con spiccata valenza politica, ed in funzione di coordinamento generale delle attività individuate nelle direttive ministeriali o dell'autorità politica di vertice.

Così facendo avremo dei dirigenti realmente "al servizio esclusivo della Nazione", in attuazione dello spirito del decreto legislativo 29 del 1993, che si è proposto di assicurare all'Italia quel corpo di funzionari di elevata specializzazione nelle varie discipline, con significativa capacità manageriale, corrispondente alla nostra tradizione, e richiesta dall'esigenza di confrontarci con le altre burocrazie europee che vantano analoghe storie illustri, dove le amministrazioni hanno accompagnato costantemente lo sviluppo economico e sociale prima di grandi imperi e oggi di robuste democrazie.

A questo rinnovamento oggi provvede anche il massiccio utilizzo delle moderne tecnologie ICT (*Information ad Communication Technology*) che sta alla base del rapido cambiamento organizzativo, ma anche culturale, e per certi versi "ideologico", della pubblica amministrazione.

È quel processo che va sotto il nome di *e-government* e il cui obiettivo finale è il passaggio da un'amministrazione dirigistica ad una nuova amministrazione orientata alla produzione di servizi, caratterizzata da una diffusa collaborazione e dal continuo scambio di informazioni tra i suoi componenti e con il cittadino ed il mondo delle imprese. È anche una via per rinnovare l'immagine dell'amministrazione, una via "che può consentire allo Stato, in tutte le sue articolazioni – come hanno scritto di recente Tivelli e Masini nel bel libro "Un nuovo modo di governare" – di aiutarci, anziché apparirci come un avversario o, nella migliore delle ipotesi, come un fastidioso seccatore. E con lo stesso strumento possiamo stabilire un dialogo con lo Stato, ed esercitare meglio i nostri diritti (e anche i nostri doveri) di cittadini".

Lo strumento informatico, tuttavia, da solo non basta. Esso costituisce un cambiamento che può contribuire in maniera fondamentale a ricostruire quella fiducia nelle istituzioni che è alla base di ogni buon governo, nel quale i cittadini diventano più consapevoli del loro ruolo e più responsabili delle proprie azioni. C'è comunque altro da fare: vanno ancora dimesse funzioni che alla pubblica amministrazione non competono più, vanno adeguate le procedure alle regole dell'autocertificazione ed alla disponibilità di informazioni assicurate dalle banche dati pubbliche, vanno acquisite nuove professionalità.

Il Governo è impegnato in una profonda trasformazione dell'amministrazione con strumenti informatici, come dimostra anche il dicastero affidato a Lucio Stanca. Ma in questa *Società dell'informazione* è necessario anche garantire sicurezza informatica e delle telecomunicazioni che costituiscono una risorsa di valore strategico per il governo del Paese. Un patrimonio che deve essere efficacemente protetto e tutelato al fine di prevenire possibili al-

terazioni sul significato autentico delle informazioni stesse, contro ogni tentativo di intrusione nonché contro interruzioni e distruzioni del servizio. Ma è anche necessario tutelare le informazioni da possibili divulgazioni non autorizzate a garanzia dell'Amministrazione, del cittadino e degli operatori economici.

Anche questa è una responsabilità dell'alta dirigenza pubblica preposta alla gestione di apparati informatici costosi e preziosi, per i dati che conservano, per l'intera Nazione.

Anche questo è uno dei temi in relazione ai quali oggi l'Europa rappresenta una realtà con la quale ci dobbiamo quotidianamente confrontare.

L'Europa è sempre più parametro di riferimento e terreno di confronto a tutto campo, per la variegata esperienza che ci propone la realtà dei quindici paesi che già la compongono e degli altri dieci che presto ad essi si uniranno. Un confronto che deve servire per migliorare, rafforzando e perfezionando le nostre amministrazioni e le nostre burocrazie, ma anche per cambiare quando sia evidente che esperienze straniere raggiungono risultati che è nostro interesse perseguire. Per questo mi sembra pertinente richiamare alla vostra attenzione come recentemente l'Unione europea abbia ritenuto utile lanciare un appello che ricorda: "cittadini italiani, francesi, tedeschi si nasce, cittadini europei si cresce".

In tal modo l'Unione Europea intendeva esprimere incisivamente la necessità e l'urgenza di rafforzare la coscienza della cittadinanza europea; sottolineava l'impegno che deve animare ogni pubblica amministrazione nazionale nell'accreditare la comune identità e appartenenza europea.

Un'idea di cittadinanza che non nasce oggi e che anche le burocrazie nazionali hanno contribuito, da cinquant'anni a questa parte, a sviluppare, rappresentandola come parte integrante di un percorso storico che ha portato ad un'Europa sempre più unita, anche perché finalmente riunificata, nelle sue varie componenti culturali, dalle radici greco-romane e cristiane.

La storia politica e culturale dell'Europa è anche la storia delle burocrazie nazionali ed è ragionevole individuare nel principio di sussidiarietà e negli Stati nazionali gli "strumenti" giuridico-istituzionali su cui basare la costruzione della futura "Casa comune" europea. In questa prospettiva la generalità delle competenze amministrative è attribuita dal nostro ordinamento ai Comuni, alle Province, alle Regioni ed infine allo Stato. Quest'ultimo, a sua volta, cede all'Unione europea, in ambito di legislazione comunitaria, le funzioni che possono essere svolte su scala continentale, e non già quelle alle quali si può tranquillamente provvedere in ambito nazionale (Legge n. 59/97, art. 4, comma 3).

Il principio di sussidiarietà costituisce pertanto la chiave attraverso cui leggere un capitolo fondamentale della futura “Costituzione europea” che la Convenzione sta elaborando in questi mesi a Bruxelles: il capitolo delle competenze dell’Unione che nella bozza di Trattato attualmente in discussione fa immediatamente seguito agli articoli relativi alla Cittadinanza dell’Unione e alla Carta dei Diritti fondamentali (artt. 5 e 6 della bozza di Trattato). Negli articoli 7 e successivi del titolo II, il Trattato formulerà le competenze dell’Unione in una forma che non esito a definire innovativa, proprio per il suo riferimento ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La Convenzione si sta orientando infatti verso una ripartizione delle competenze “flessibile”, e non più unidirezionale: ciò significa che le competenze non dovranno essere considerate irrevocabili: esse potranno passare dagli Stati nazionali all’Unione, ma potranno tornare dall’Unione agli Stati qualora ciò si rendesse necessario.

Un altro passaggio importante, teso ad assicurare un più efficace e trasparente rapporto tra l’Unione e gli stati riguarda la semplificazione e la razionalizzazione degli strumenti legislativi dell’Unione e quella – ad essa strettamente connessa – dell’introduzione di una chiara gerarchia delle norme. È un disegno che può senza dubbio contribuire al miglioramento qualitativo ed alla riduzione quantitativa della legislazione.

Il Trattato costituzionale distinguerà, dunque, tra atti normativi di carattere astratto e generale ed atti esecutivi di carattere concreto e specifico, con il grande vantaggio: a) di ridurre la mole e la pervasività della legislazione dell’Unione; b) di incrementare la chiarezza, l’efficienza e la legittimità del sistema; c) di lasciare molto più spazio all’azione degli Stati membri, in applicazione del principio di sussidiarietà.

Il contributo che l’“alta dirigenza” statale italiana ha già dato alla costruzione di una nuova Europa è ancora una storia da scrivere, purtroppo ai più ignota.

Possiamo però già affermare che l’“alta dirigenza” statale, nelle diverse occasioni di incontro costituite dai colloqui multilaterali, è sempre stata attenta interprete dello spirito dei Trattati europei, ed *in primis* del dovere di rispettare e declinare il principio di sussidiarietà: tra Europa e Stato, tra Stato ed autonomie.

Su questi passaggi l’Amministrazione è chiamata a giocare un ruolo di prima grandezza anche perché essa deve consentire al decisore politico di interpretare gli umori, le aspirazioni, le prospettive dei livelli politici “periferici”.

La cultura dell’“alta dirigenza” statale deve perciò diventare la cultura della “*reductio ad unitatem*” delle culture che animano le burocrazie degli altri livelli di governo.

Questa affermazione può apparire come una nobile aspirazione; piuttosto, essa esprime un progetto, che dimostra la sua validità soprattutto in un ordinamento a tendenza federalista.

Il ricorso al federalismo – quello stesso che si sta assumendo, sia pure nello sfondo, a modello di una nuova configurazione dei rapporti tra Stati – presuppone, infatti, una forte volontà di coesione e di solidale interventismo.

In questo senso non è azzardato dire che l’“alta dirigenza” statale ha certamente la rappresentanza del Governo e dello Stato, ma ha anche la rappresentanza della Commissione e dell’Unione europea.

Nel colloquio permanente che la società civile nazionale ed europea richiede alla dirigenza politica di un Paese, assume un ruolo sempre più strategico la classe dirigente amministrativa. E ciò in ragione della complessità che caratterizza il sistema di relazioni che governa ormai le democrazie evolute.

È un grave errore, infatti, ritenere che società altamente tecnologiche e sofisticate possano crescere e svilupparsi come sistemi acefali, senza guida, sospinti unicamente dalle forze dell’economia e della finanza.

Oggi per fortuna c’è profonda consapevolezza in ordine al fatto che la missione fondamentale di una classe dirigente è quella di far sì che la complessità non si trasformi in frammentazione, in dispersione delle risorse, in un sistema senza regole.

Nel quadro dei valori fondamentali che derivano dalla Costituzione e dall’adesione dell’Italia all’Unione Europea, alla classe dirigente politica – sia di maggioranza che di opposizione – è ascrivibile l’impegno di elaborare le strategie di lungo periodo, di definire le priorità interne e internazionali da rispettare.

In questa sua fondamentale missione la classe dirigente politica deve essere affiancata da una classe dirigente amministrativa di elevata professionalità e che deve trovare la propria ragione d’essere nella capacità di lavorare per obiettivi.

Non dimenticando mai che le procedure, stabilite per garantire, nei fatti, il principio di imparzialità e di buon andamento, sono indispensabili per assicurare al cittadino il diritto di essere egualmente trattato sull’intero territorio nazionale; e, da qualche tempo, sotto l’impulso della giustizia europea, sull’intero territorio europeo.

L’impegno della classe dirigente amministrativa è quindi quello di offrire servizi di qualità ai cittadini; e di assicurare le migliori condizioni di competitività sul mercato interno e su quello internazionale al sistema delle imprese.

L'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione pubblica non costituiscono, pertanto, obiettivi in sé. Essi sono strumenti necessari per realizzare, secondo una visione moderna, il principio di legalità. Principio che va rappresentato, nella coscienza dell'"alta dirigenza" statale, come la norma-base posta a presidio del principio costituzionale secondo cui i funzionari pubblici sono al servizio esclusivo della Nazione.

Alla luce di questo principio va letto, quindi, il sistema di regole che disciplina la responsabilità della dirigenza pubblica. Per fare in modo che il principio di legalità, che è rispetto delle regole poste dal popolo attraverso l'azione degli organi rappresentativi della sua volontà, sia sempre vissuto dai cittadini come condizione per uno sviluppo libero ed equilibrato della società, limitando al massimo i conflitti giuridici e politici.

Inoltre nella prospettiva dell'Europa unita all'"alta dirigenza" statale compete il ruolo di "cerniera" tra il sistema dell'euroburocrazia e il sistema delle burocrazie periferiche.

Non c'è alcun dubbio che al riguardo occorrerà procedere a una riorganizzazione degli apparati centrali per intercettare l'esigenza di coordinamento e di impulso che proviene dalla rete delle "autonomie territoriali", alle quali già compete la responsabilità della gestione di un rilevante numero di politiche pubbliche.

Si tratta, per l'"alta dirigenza" statale, di essere consapevole del fatto che, attraverso la sua attività, nel rispetto di procedure concordate con gli altri livelli di governo, si realizza il progetto di una Repubblica federale, unita, moderna, nella quale le ragioni di unità stanno soprattutto nell'esercizio consapevole del governo regionale e locale e di precise e qualificate funzioni.

È questa una delle più rilevanti condizioni per garantire la qualità dei servizi da rendere ai cittadini, per conquistarne la fiducia, per consolidare il loro senso di appartenenza alla comunità nazionale ed europea.

All'"alta dirigenza" statale, che deve entrare in contatto diretto con gli Uffici territoriali di governo, la cui precipua caratteristica è l'interministerialità (cioè il collegamento stretto del Prefetto con tutti i dicasteri), si richiede perciò un ripensamento del proprio ruolo, un impegno culturale che si ispira ai valori profondi che abbiamo qui inteso richiamare: il rispetto del principio di imparzialità dell'agire amministrativo, il senso del dovere, che diventa "etica della responsabilità"; l'opportuna ponderazione degli interessi che sono alla base delle scelte politiche che devono trasformarsi in realizzazioni concrete, in efficienti servizi resi ai cittadini secondo le loro aspettative, dalla sanità alla scuola, alla sicurezza, alla giustizia. Sono i servizi nei quali tradizionalmente si esprime la presenza pubblica nel sociale e nell'economia.

In un contesto amministrativo europeo che vuole progettare le diverse politiche pubbliche attraverso il metodo della co-partecipazione alle decisioni dei partners istituzionali e che intende privilegiare l'elaborazione degli interventi secondo il principio della verifica, passo dopo passo, della loro realizzazione, non può che affermarsi una forte convinzione tra chi è chiamato, per ragioni istituzionali, a rappresentare il nostro Paese ai tavoli aperti dall'eurocrazia.

È la convinzione che le decisioni che interessano la vita dei cittadini e la vita delle imprese vanno assunte con la massima trasparenza possibile e che solo una forte preparazione culturale consente al Paese di esprimersi con competenza e con autorevolezza.

Alla distanza vengono quindi sempre più in rilievo i valori che la Costituzione ha saputo fissare con lungimiranza e estrema chiarezza; valori che ritroviamo ripetuti, tra l'altro, nelle Costituzioni degli altri Paesi d'Europa. E che l'Unione europea ha chiesto che fossero rinvenibili nella legislazione di quei Paesi che ultimamente hanno ad essa aderito.

L'"alta dirigenza" statale, che ha la piena consapevolezza di esprimersi in una società complessa, con al suo interno una pluralità di idee, di proposte, di convinzioni, sa bene di dover trovare la sua unità nell'adesione ai valori fondamentali della Repubblica: spirito di servizio, onestà, coerenza tra doveri e comportamenti.

Sappiamo che senza responsabilità non c'è libertà; e questa libertà, nel campo dell'amministrazione della "*res publica*", si è venuta consolidando attraverso l'attivazione di sistemi interni di controllo che hanno allineato la cultura delle nostre burocrazie alla cultura delle burocrazie degli altri Paesi.

C'è, ovviamente, ancora molto da fare perché cambiano continuamente le esigenze dei cittadini e delle imprese ed il buon governo impone che i problemi non si lascino aggravare ma che ad essi si ponga rimedio nel più breve tempo possibile.

Per questa buona amministrazione e sana gestione delle risorse pubbliche occorre una sinergia sempre più efficace tra l'"alta dirigenza" pubblica e la classe politica.

Noi e voi, nel rispetto dei rispettivi ruoli, dobbiamo lavorare d'intesa perché le istanze dei cittadini e delle imprese, che il mondo politico è deputato a cogliere, trovino realizzazioni in leggi e programmi capaci di risultati, prima con il concorso dell'esperienza e della cultura professionale degli apparati e poi in atti concreti capaci di soddisfare le esigenze della comunità.

Il Governo si augura che questa svolta, abbandonati sospetti e incomprensioni che spesso in passato hanno frenato l'azione delle amministrazioni, dia all'Italia, che ne ha cer-

tamente bisogno per competere alla pari con gli altri Paesi europei, la capacità di essere all'altezza dei tempi in termini di efficienza ed economicità dei servizi pubblici, sia che si tratti di procedimenti finalizzati all'esercizio di attività imprenditoriali ovvero di servizi erogati a carico dei bilanci pubblici.

Questa responsabilità è rimessa in primo luogo a voi alti dirigenti ed agli apparati che siete chiamati ad amministrare e dirigere.

E sono certo che non mancherà da parte vostra una risposta adeguata alla vostra tradizione ed alla vostra professionalità.

Di questo fin d'ora, a nome del Governo, vi ringrazio.