

1^a CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

Intervento del Direttore dell'Ufficio per l'Innovazione delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, Pia Marconi

Nel dare il contributo del DFP alla discussione di oggi sui temi centrali del Semestre di Presidenza UE farò riferimento alla cosiddetta cooperazione informale tra le Funzioni Pubbliche dei paesi dell'UE, i cui ambiti sono divenuti ormai piuttosto articolati anche grazie al contributo dato dalla Italia sia a livello tecnico, sia a livello politico.

Quindi accennerò a:

- Che cosa è e perché si parla di cooperazione informale ?
- Perché è sorta ?
- Come si è evoluta ?
- Quali risultati ha prodotto ?

1. Che cosa è la cooperazione informale

La cooperazione informale è l'insieme delle attività svolte nei loro incontri periodici da Ministri, Direttori Generali e funzionari delle Funzioni Pubbliche europee al fine di ridurre le distanze in termini di performance dei diversi sistemi amministrativi Europei.

Perché si parla di cooperazione informale?

Si parla di cooperazione informale perché le questioni relative al funzionamento dei sistemi amministrativi non sono disciplinate dai trattati dell'Unione con l'unica eccezione dell'articolo 39 del trattato istitutivo che disciplina la libertà di circolazione dei lavoratori che si applica anche ai funzionari.

2. Perché questa collaborazione spontanea?

E vero che gli Stati Membri hanno difeso, e continuano a difendere, la loro sovranità (esclusiva) in materia di amministrazioni pubbliche e la salvaguardia delle loro tradizioni amministrative. Ma essi hanno anche riconosciuto la necessità di creare uno "spazio amministrativo europeo", caratterizzato da una accettabile "varianza" nelle prestazioni delle amministrazioni nazionali, come terreno nel quale radicare l'effettiva libera circolazione dei cittadini; delle merci e dei capitali; in definitiva l'effettivo riconoscimento dei diritti di cittadinanza e l'effettiva realizzazione del mercato unico.

In altre parole, man mano che all'interno dei singoli paesi andava crescendo la consapevolezza del ruolo che la performance amministrativa gioca nel determinare la *performance* economica e sociale di un paese, è maturata anche la convinzione che l'integrazione europea non potesse fare a meno di una progressiva armonizzazione nelle *performance* degli apparati amministrativi.

3. L'evoluzione della cooperazione tra le Funzioni Pubbliche europee

La cooperazione tra le funzioni pubbliche europee ha ormai una lunga storia. I Direttori Generali si incontrano regolarmente da oltre venti anni (le prime riunioni risalgono al 1974!), con riunioni in ogni semestre. I Ministri hanno iniziato ad incontrarsi con una cadenza un po' meno regolare dal 1988.

Nel tempo vi è stata una intensificazione della cooperazione ed un'espansione progressiva dei suoi ambiti con una forte accelerazione negli ultimi quattro anni (come rileva un rapporto di valutazione predisposto dalla Presidenza Danese). Ciò è avvenuto a ridosso delle principali tappe dell'integrazione monetaria europea, tra la fine degli anni '90 ed i primi anni 2000. Un'accelerazione alla quale ha contribuito indubbiamente il ruolo di leader giocato dall'Italia a livello politico, da ultimo con la riunione dei Ministri tenutasi nel Semestre di Presidenza Spagnola nel 2002.

Indicatori dell'espansione e dell'intensificazione della cooperazione tra le Funzioni Pubbliche europee sono il diversificarsi sia degli ambiti, sia delle modalità assunte dalla cooperazione.

Quanto agli ambiti basti pensare che inizialmente la cooperazione si è sviluppata per affrontare temi legati alla mobilità dei funzionari, quali:

- il riconoscimento dei titoli di studio
- l'accesso alla funzione pubblica degli stati membri
- la mobilità dei funzionari
- la formazione dei dipendenti pubblici
- la gestione del personale

Oggi i temi al centro della cooperazione riguardano:

- la gestione delle risorse umane (nella quale rientrano molti dei temi indicati in precedenza ma anche temi di grande attualità come i sistemi di retribuzione dei dirigenti basati sui risultati)
- l'innovazione delle amministrazioni finalizzata al miglioramento delle performance e della qualità dei servizi
- la qualità della regolazione
- l'E-Government

Temi che trovano riscontro nelle agende delle funzioni pubbliche nazionali di tutti i paesi, non solo europei ma della più vasta area Ocse, come testimoniano le attività del Comitato Puma.

Per quel che riguarda le modalità assunte dalla cooperazione, oltre a quelle volte a favorire la condivisione e lo scambio di esperienze tra i paesi, oggi una parte rilevante della cooperazione consiste nell'avvio e nella gestione di iniziative comuni.

Ed è in quest'ambito che negli ultimi anni si sono prodotti i dei risultati significativi (che si aggiungono a quelli intangibili altrettanto importanti, derivanti dall'attività di *networking*).

4. Quali risultati ha prodotto la cooperazione informale?

A quest'ultimo riguardo vorrei citare tre iniziative tra quelle realizzate che servono a dare l'idea della concretezza nella quale si traduce una parte rilevante dell'attività svolta nell'ambito della cooperazione.

Il CAF (*Common Assessment Framework*)

È stato definito uno strumento denominato CAF (*Common Assessment Framework*) che serve all'auto-valutazione dello stato di salute, e quindi delle *performance*, delle organizzazioni pubbliche, che ha preso il meglio da altri strumenti analoghi tra i quali l'EFQM.

L'utilizzo del CAF da parte delle pubbliche amministrazioni europee oltre a costituire un utile strumento di auto-diagnosi consente anche di raccogliere dati necessari per un *benchmarking* europeo delle organizzazioni pubbliche, uno strumento attraverso il quale si può pervenire ad una crescente omogeneizzazione verso l'alto delle *performance*.

Il CAF è in corso di applicazione sperimentale nelle amministrazioni dell'Unione. Il 2003 è l'anno della sua diffusione più ampia. L'Italia è il secondo paese tra quelli più impegnati nella sperimentazione che coinvolge amministrazioni appartenenti ai diversi livelli di governo, anche grazie all'azione di promozione svolta insieme dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Formez.

La Rete dei Punti di Contatto Nazionale

La seconda iniziativa concreta consiste nell'aver creato una rete di PCN (Punti di Contatto Nazionale) per facilitare la mobilità internazionale dei funzionari. La Rete costituisce una sorta di intranet tra le amministrazioni dei diversi paesi, responsabili delle politiche di mobilità, nella quale circolano le informazioni relative alle procedure esistenti nei vari paesi nonché alle opportunità di impiego presenti in ciascun paese per funzionari provenienti da altri paesi dell'Unione.

Il Rapporto Mandelkern

Il terzo risultato concreto riguarda l'area della qualità della regolazione. L'attività svolta dal Gruppo Mandelkern (dal nome del francese che lo ha presieduto) ha portato, tra l'altro, all'adozione di un proprio piano d'azione, presentato al Consiglio Europeo di Siviglia nel giugno del 2002, che impegna la Commissione ad utilizzare principi e strumenti di buona regolazione volti a ridurre l'invasività della legislazione comunitaria, considerata un fattore di ostacolo alla competitività dell'economia europea.

5. Il Programma Italiano di Presidenza

I contenuti e le iniziative che definiranno il programma italiano di Presidenza riguardano gli ambiti che oggi caratterizzano la cooperazione tra le Funzioni Pubbliche europee, e quindi: la gestione delle risorse umane, l'innovazione volta a migliorare la performance, la qualità della regolazione e l'E-Government.

Ma considerato che la Presidenza Italiana, sarà la prima Presidenza dopo la firma dei trattati di adesione da parte del primo gruppo di paesi candidati (aprile 2003), il programma dovrà riservare un'adeguata attenzione alla partecipazione dei paesi candidati.

Infatti, le ragioni sottostanti la collaborazione informale dei Ministri e dei Direttori Generali della Funzione Pubblica non solo rimangono valide ma accrescono la loro importanza nell'Unione allargata. Infatti, i paesi candidati pur avendo compiuto enormi progressi nella modernizzazione dei loro apparati per poter rispettare l'*acquis communautaire*, devono ancora intervenire in molti ambiti. La cooperazione tra le funzioni pubbliche deve contribuire ad accelerare il processo di riduzione delle distanze tra i sistemi amministrativi di questi paesi e quelli dei quindici.

L'allargamento costituisce certamente l'occasione per un rilancio e rafforzamento della cooperazione europea dei Ministri e dei Direttori Generali della Funzione Pubblica in Europa.