

1^a CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

Intervento del vicecapo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia Sebastiano Neri

La sfida progettuale e dialettica proposta da questa 1^a conferenza nazionale cade, e non a caso, non solo nel momento in cui i cambiamenti che nell'ultimo decennio hanno interessato la pubblica amministrazione volgono ad un punto di non ritorno, ma anche nel momento in cui i lavori della Convenzione europea si avviano alla loro conclusione offrendo agli Stati, ai Governi ed ai cittadini i punti di riferimento fondamentali che caratterizzeranno la casa comune degli Europei. Inoltre, siamo alla vigilia del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea e c'è ragione di ritenere che l'evento non sarà riconducibile ai canoni di una presidenza di routine.

E' un dato inoppugnabile, emerso con chiarezza nel corso dei lavori di questa conferenza, che il cambiamento genetico della nostra burocrazia è ormai in fase avanzata nella mentalità, nella progettualità e, sempre più spesso, anche nei comportamenti impegnati a perseguire concetti di efficienza e produttività che dovrebbero determinare la soddisfazione degli utenti, siano essi singoli cittadini, comunità, imprese o altre manifestazioni significative della società e del mondo economico. Si intravede cioè concretamente oggi la possibilità che la pubblica amministrazione non sia più la zavorra che troppo spesso è stata invocata per giustificare ritardi e mancanza di competitività del "sistema Paese" e possa invece diventare una opportunità di accelerazione di quel processo di modernizzazione non più rinviabile in un contesto di sempre più evidente globalizzazione.

Queste sintetiche riflessioni introduttive consentono di meglio comprendere perché alcuni temi abbiano, con riferimento al semestre di presidenza, una oggettiva centralità e nel particolare mi sento di dire che i temi che rientrano nelle competenze del Ministero della Giustizia hanno una valenza che va oltre i confini della loro specificità e si propagano su un piano orizzontale che riguarda anche l'assetto dei diritti fondamentali dei cittadini che dovrà essere delineato dalla Convenzione europea e la regolamentazione dei rapporti interpersonali, economici e commerciali.

Fin dalla giornata di apertura di questa conferenza sono emersi i temi attinenti ai differenti modelli di pubblici funzionari che dovranno essere la struttura portante della nuova Europa ed ancora una volta il cosiddetto "modello francese" è stato di fatto dialetticamente contrapposto allo "spoil system" di ispirazione statunitense. E' in particolare emerso, con un tratteggiamento preciso fatto dal Vice-Presidente del Consiglio dei Ministri on. Fini nel corpo della sua relazione, un

atteggiamento di favore nei confronti di una figura di alto dirigente della pubblica amministrazione caratterizzato da spiccata professionalità e scarso vincolo di appartenenza rispetto alla maggioranza politica che di volta in volta viene chiamata dai cittadini elettori a governare il Paese.

In questa indicazione è rinvenibile la presa d'atto della esistenza di sistemi nazionali ancora poco integrati e della coesistenza di governi espressi da maggioranze diverse nei singoli Stati membri, per cui non è oggi ipotizzabile una soluzione diversa da quella di una dirigenza della pubblica amministrazione europea che sia sostanzialmente "neutra" per svolgere nel migliore dei modi il proprio servizio a favore della "istituzione" ed a prescindere da chi è chiamato a governarla pro-tempore.

E' nel contesto di questo quadro generale che va quindi preso in considerazione il ruolo dell'alta dirigenza della pubblica amministrazione e, per quanto concerne il Ministero della Giustizia, il ruolo dell'alta dirigenza di tale amministrazione per il contributo che essa può dare e dà nella trattazione dei temi che formano oggetto del cosiddetto "terzo pilastro" e del gruppo X della Convenzione europea (costruzione di uno spazio comune di libertà, giustizia e sicurezza), ma anche, non meno importanti, dei temi del diritto civile, del diritto di famiglia e delle persone e del diritto commerciale.

Con riferimento a questi temi l'alta dirigenza del Ministero della Giustizia è stata chiamata a dare il suo contributo nei gruppi di lavoro, nel comitato dell'articolo 36, nel CIVCOM ed in tutte quelle sedi nelle quali sono stati discussi e predisposti le decisioni quadro e gli altri documenti offerti poi alla valutazione politica ed all'approvazione in sede di Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Interni e l'importanza di questo contributo diventa evidente se solo si pensa a quali delicati temi sono stati trattati in tali sedi: dal mandato di arresto europeo alla confisca e sequestro dei beni; dalla pedopornografia ai rapporti parentali; dalle misure di lotta al terrorismo al tentativo di un diritto penale comune.

Non meno rilevante si preannuncia l'apporto tecnico-giuridico di questa dirigenza in materia di diritto civile e commerciale nel contesto di una precisa volontà delle Istituzioni europee di pervenire a rapporti che possano svilupparsi su una base giuridica certa e condivisa, esigenza che diviene esponenzialmente più pregnante in vista del compiuto ingresso nell'Unione Europea dei nuovi Paesi di recente ammessi che provengono da condizioni socio-economiche a volte profondamente diverse rispetto a quelle dei quindici e da tradizioni giuridiche altrettanto diversificate, con tutte le problematiche che seguiranno l'apertura di nuovi immensi mercati potenziali e del contemporaneo sforzo che l'Europa tutta sarà chiamata a fare per armonizzare le condizioni di vita ed il contesto delle regole di quello spazio comune che sarà, ed è già per molti aspetti, di tutti i cittadini europei.

E' quindi evidente, a fronte di questo enorme ed esaltante impegno, che il semestre di presidenza italiana richiederà un impegno straordinario all'alta dirigenza della pubblica amministrazione perché, in relazione alle competenze di ciascuno, dovrà essere assicurato

quell'apporto qualificato che consenta all'Italia di consegnare a fine anno alla presidenza subentrante un'Europa forse diversa, ma certamente pronta ad affrontare le sfide che l'attendono.

L'importanza dei temi più sopra tratteggiati impone uno sforzo di costante mantenimento di elevatissimi standards professionali e di conoscenza profonda delle strutture e dei meccanismi della burocrazia nazionale ed europea. Impone cioè di procedere sulla strada di un costante aggiornamento e dell'acquisizione di quel background che rappresentano il presupposto della capacità operativa dello Stato e della pubblica amministrazione nell'assolvimento delle funzioni ad essi assegnate.

Bisogna inoltre avere la consapevolezza che alcuni Paesi dell'Unione Europea vantano un'alta dirigenza della pubblica amministrazione da decenni assestata su livelli di eccellenza e che tali livelli sono e devono essere i parametri di riferimento della nostra alta dirigenza se non si vorrà portare il peso della responsabilità di una marginalizzazione di fatto dell'Italia nel processo di integrazione europea.

Tanto più bisognerà avere questa consapevolezza quanto più avrà concreta applicazione quel principio di sussidiarietà, anch'esso con chiarezza richiamato nella relazione del Vice-Presidente del Consiglio dei Ministri, che prevede contestualmente la cessione di competenze in passato appartenenti allo Stato da un lato agli enti territoriali e dall'altro all'Europa.

Per l'alta dirigenza si apre quindi una nuova sfida e cioè la possibilità forse di far fronte a competenze numericamente ridotte rispetto al passato con la certezza, però, di un maggior peso specifico di tali competenze e della necessità di affrontarle con la massima professionalità possibile.

Sulla scorta di tali considerazioni, ritengo di poter condividere, allo stato, l'orientamento che tende a considerare l'alta dirigenza della pubblica amministrazione un patrimonio del Paese e tuttavia non possiamo nasconderci che i criteri di efficienza, produttività e soddisfazione dei cittadini riguardano anche ed in primo luogo la rappresentanza politica investita del potere di governo, alla quale non può essere negato di avvalersi di quelle che ritiene possano essere le risorse migliori.

L'opportunità, oserei dire la necessità, di non disperdere ed anzi di valorizzare il patrimonio di esperienze e professionalità rappresentato dall'alta dirigenza e la parallela necessità dei titolari politici del potere di governo di assolvere al loro mandato anche modellando le strutture di cui possono avvalersi rappresenta probabilmente il tema nuovo con cui i moderni Stati democratici dovranno confrontarsi e che rischia di non trovare soluzione ove non si riesca a determinare un maggiore interscambio tra quella che, spesso impropriamente, viene definita la "società civile" e la pubblica amministrazione.

Credo di poter concludere affermando che le trasformazioni intervenute dal 1993 in poi sono per certi versi il punto di arrivo di un processo di radicale cambiamento, ma rappresentano anche, mi piacerebbe poter dire soprattutto, il punto di partenza di un ulteriore fase di

modernizzazione nella quale i cittadini saranno sempre meno separati dallo Stato e dalle sue articolazioni e nella quale la possibilità di una positiva “interferenza” tra Stato e società può rappresentare la frontiera avanzata di un moderno concetto di partecipazione.