

1^a CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

Intervento

del Sottosegretario di Stato per la Funzione Pubblica, sen. Learco Saporito

“Il contributo dell’“alta dirigenza statale” alla diffusione di una nuova cultura amministrativa”

L'idea di aprire un confronto a più voci sul tema che interessa i cittadini, il sistema delle imprese, **quello della riforma delle istituzioni pubbliche** nel contesto della nuova definizione delle responsabilità politiche tra i diversi livelli di governo in attuazione della legge costituzionale n. 3/2001, della “devolution” che questo Governo ha inteso realizzare in ordine ad alcune politiche pubbliche di sostanziale rilevanza per la vita della comunità nazionale, **si dimostra, oggi, una idea vincente.**

Una idea vincente perché costituisce motivo per **una riflessione corale** – e di ciò non possiamo che essere soddisfatti – **sul ruolo che l’alta dirigenza dello Stato è chiamata a svolgere.**

Non solo questo confronto a più voci è stato utile per verificare i contenuti del ruolo che l’ “alta dirigenza” dello Stato è chiamata a svolgere, ma è stata un’occasione di riflessione sullo stato dei programmi nazionali di ammodernamento e di adeguamento delle istituzioni pubbliche “periferiche” rispetto alle linee-guida che questo

Governo ha elaborato e voluto con determinazione realizzare.

I punti di vista espressi, quindi, da chi ha assunto l’impegno di fronte al Paese di voler assicurare al sistema amministrativo un nuovo volto, una nuova configurazione organizzativa, nuovi traguardi, sono da considerare, sotto il profilo dei progetti messi in cantiere, una verifica meditata dei successi operativi ottenuti, ma anche una esposizione meditata delle difficoltà incontrate e delle soluzioni prospettate.

I punti di vista esposti, in sostanza, diventano stimolo ad operare sempre più, e sempre meglio, senza che sia dimenticato il principio che deve informare i comportamenti delle diverse burocrazie: quello della leale collaborazione.

Un principio costituzionale che, ormai, va coniugato con quello al quale si deve ispirare la gestione delle diverse politiche pubbliche, quando esse rientrano nella competenza dei diversi apparati amministrativi: sana gestione delle risorse significa buon andamento della Pubblica Amministrazione.

E questa cultura è ben stata evidenziata negli interventi che si sono svolti nel corso di questa giornata. Interventi che abbiamo potuto apprezzare per il loro spessore contenutistico, per la chiarezza di intenti che esprimono, per la determinazione con cui i progetti nazionali si stanno realizzando.

Questo Governo pone massima attenzione ai cambiamenti culturali, e soprattutto al cambiamento culturale che deve contraddistinguere l’operato **di chi rappresenta, di chi è lo Stato.**

Questo Governo si è impegnato a lanciare un messaggio chiaro alla classe dirigente delle pubbliche amministrazioni dello Stato: quello che era arrivato il tempo per riscrivere regole capaci effettivamente di porre al primo posto, nel contesto dei valori propri di tale classe, il “senso dello Stato”.

Il cambiamento avrebbe dovuto riguardare, in primo luogo, la qualità delle risorse umane applicate alla funzione pubblica; e, in particolar modo, il modo di essere dei vertici delle istituzioni pubbliche (a tutti i livelli di governo).

Siamo consapevoli, però, anche di un altro evento che si pone come “esterno” al sistema amministrativo quando lo si intende riformare: che è necessario del tempo per costruire una classe dirigente che si dimostri all’altezza dei compiti cui si deve applicare.

Senza una strategia vivificata dalla condivisione di valori forti – e quello di possedere il “senso dello Stato” si presenta, appunto, agli occhi della nostra gente, come prioritario – ; senza un programma di innovazioni istituzionali che sappia dare il giusto peso alla cultura giuridica dovendo, pur sempre, essere coniugata con la cultura del perseguimento degli obiettivi al minor costo per gli utenti; senza un progetto culturale che si dimostra attento nel chiedere allo Stato di formare i professionisti pubblici del buon andamento, **non c’è futuro**.

A ripercorrere i dieci anni trascorsi, non credo che si sia fatto abbastanza.

Ed è bene, allora, cercare di capire – e lo sforzo deve essere corale – quale cultura possedga, oggi, l’ “alta dirigenza”, secondo quali percorsi essa risulti acquisita; e, infine, quali siano i luoghi scelti perché la cultura posseduta sia trasmessa ad altri.

Siamo convinti, infatti, che chi voglia comprendere i fenomeni culturali a livello d’un qualsiasi gruppo umano, non deve curarsi soltanto di conoscere le istituzioni, ma anche di sforzarsi di cogliere le “proposte” che nascono nel contesto stesso, perché esse contengono, con ogni probabilità, le forme del futuro.

1. Riconoscere i valori di cui è portatrice l’ “alta dirigenza”.

Noi condividiamo la tesi di chi ha sostenuto, come il Presidente della Repubblica Ciampi, in diverse occasioni, che, se si lasciano da parte i valori, una cultura si riduce ad un arido complesso di tratti, di eventi senza legame.

Nell’analisi che si è fatta, dal 1993 ad oggi (cioè in poco meno di un decennio), della struttura, dell’evoluzione, delle aspirazioni dell’ “alta dirigenza”, mi sembra che ben poche ricerche sono riuscite a porre in evidenza ciò che i suoi componenti avrebbero voluto essere. E questa negligenza, dimostrata nell’effettuare indagini di tale tipo, sembra da ascrivere ad una visione “accademica” che della dirigenza pubblica avevano – e continuano ad avere – alcune correnti di pensiero.

Alla base dell’atteggiamento negativo che il mondo accademico ha nutrito ci sarebbe stata la scoperta di una quasi totale assenza di valori positivi: dal rispetto del principio di imparzialità dell’agire amministrativo, al senso del dovere, che diventa “etica della responsabilità”, alla opportuna ponderazione degli interessi da porre alla base delle scelte politiche.

Essi sono valori, invece, che sono sempre validi, e che sono capaci di reggere nel tempo, tanto da essere ripresi nelle sedi internazionali, dove si discute del ruolo che le burocrazie sono tenute ad assolvere nei Paesi che si qualificano a democrazia avanzata.

La storia delle istituzioni pubbliche, operanti anche in Paesi diversi dal nostro, ci ha anche fatto meditare sul fatto che le burocrazie hanno inteso privilegiare per se stesse il ricorso ai controlli formali (o di verifica di conformità alla legge).

Ma, oggi, si è consapevoli del fatto che nel nuovo contesto istituzionale essi continuano a mantenere la loro validità alla condizione che risultino integrati da controlli sostanziali, cioè da quei controlli che sono in grado di assistere le burocrazie ad autocorreggersi.

Autocorreggersi significa migliorare la propria attività; ed assumersi, quindi, la responsabilità che un ripensamento della scelta effettuata comporta.

Anche questo è un valore, che sembra essere rimasto sullo sfondo, essendo subentrata la convinzione nei cittadini che solo un "estraneo" alla Pubblica Amministrazione, il sistema giudiziario, possa esercitare legittimamente un potere correttivo.

Invece, proprio la proficua discussione che si è avuta sul testo legislativo (A.S. 1545, ora A.C. 3590) che assicura l'attuazione della legge costituzionale n. 3/2001, consente al livello di governo statale di esercitare il potere sostitutivo (art. 7) là dove anche la sola inerzia della pubblica amministrazione possa incrinare il rapporto di fiducia del cittadino in rapporto all'art. 3 della Costituzione: assicurare effettiva eguaglianza di trattamento è un obbligo che richiede allo Stato di vigilare sull'intero sistema amministrativo.

Naturalmente, **costituisce anche un valore da promuovere l'etica della responsabilità**, alla quale le burocrazie, e in particolare i loro vertici, dovrebbero fare riferimento.

All' "alta dirigenza" compete, in ogni caso, l'elaborazione di una serie di valori, specifici a ciascun servizio pubblico; e ad essi dovrebbero ispirare il loro comportamento tutti i dipendenti pubblici che sono chiamati a collaborare con essa.

L'"alta dirigenza", in questo caso, viene a costituire un modello di riferimento in termini di etica e di modo di agire nei rapporti con i leaders politici, con i dipendenti, con i cittadini.

L'"alta dirigenza", attraverso il suo agire, dimostrando attenzione continua ai problemi della gente comune, è un presidio forte della democrazia vivente.

2. Essere intelligenti attuatori della legislazione nazionale sul territorio nell'interesse dei cittadini (l'adeguatezza delle regole, la semplificazione amministrativa.

Sappiamo che negli Stati contemporanei il numero delle leggi è in costante aumento.

Si tratta di uno dei più dirimpenti fenomeni della vita sociale del nostro tempo che non risparmia alcun paese e sulle cui complesse cause non è facile indagare.

L'eccessiva complessità della legislazione si configura, pertanto, come una grande questione politico-istituzionale che caratterizza, in questa fase storica, l'evoluzione dei sistemi democratici, ponendosi come punto critico nel rapporto tra Stato e cittadini, tra sfera pubblica e sfera privata.

L'inflazione legislativa e la conseguente disorganicità delle legislazioni sebbene rappresentino, nel contesto delle economie più avanzate, un indubbio fenomeno da contrastare, riflettono, però, in qualche misura, l'esigenza concreta del legislatore di corrispondere alle maggiori prospettive normative delineate dalla connaturale trasformazione delle diverse realtà sociali.

La tendenza degli ordinamenti giuridici, e con essa dei pubblici poteri, ad allargarsi ai più vasti settori della società, o a regolarli in modo più penetrante, è il risultato, tuttavia, di componenti storiche su cui il peso di istanze antitetico a quelle di ispirazione liberale ha finito per svolgere un ruolo assai determinante.

La cultura che si richiede, oggi, all' "alta dirigenza" statale si deve esercitare sotto due profili: quello di autocontenere il potere di regolazione; quello di migliorare la qualità della regolazione.

Il problema della crisi della "qualità" della legge non va, dunque, considerato soltanto alla luce dell'eccessivo ricorso allo strumento della legge o della normativa primaria ogniquale si intenda disciplinare anche specifiche questioni giuridiche, quanto piuttosto alla luce di deprecabili decisioni legislative sorrette, il più delle volte, da particolari interessi politici di natura compromissoria che si manifestano volutamente attraverso l'ambiguità semantica o sintattica del testo.

La certezza del diritto risulta compromessa, in definitiva, più che dalle inarrestabili prospettive della produzione legislativa secondo criteri di graduale individuazione, da quelle formulazioni tecnico-giuridiche ambigue, generiche, pleonastiche, che non rispondono a criteri di funzionalità per l'intero sistema normativo.

E', dunque, sul valore della idea della chiarezza e della organicità della legislazione che dobbiamo richiamare la nostra attenzione.

La teoria universale del diritto codificato, che trovò la sua massima espressione nel Codice napoleonico, rispondeva, dunque, all'esigenza di avere un ordinamento giuridico certo, coerente e completo, sottratto alla discrezionalità interpretativa dei giudici.

Oggi, dunque, come allora (come, cioè, 250 anni fa), l'idea di disinquinare il sistema normativo e di riorganizzare in codici quanto più materiale normativo è possibile, con l'apporto determinante dell' "alta dirigenza", appare estremamente attuale, così da coordinare armonicamente le diverse normative che si sono stratificate nel tempo, riconducendole ad una coerenza concettuale e di principio, degna di un grande Stato di diritto quale noi siamo.

Questo ce lo chiede, peraltro, l'Europa!

Tutti i maggiori Paesi dell'Europa occidentale sono impegnati per cercare di affermare il problema del riordino della legislazione, la cui urgenza è tale da richiedere iniziative straordinarie, al fine di contribuire allo sviluppo delle politiche istituzionali sulla normazione, indispensabili per l'efficiente funzionamento delle moderne democrazie costituzionali-pluralistiche.

Questo anelito generalizzato di semplificazione dell'attività normativa trae origine dall'esigenza di conferire chiarezza agli enunciati normativi, essendo crescente, all'interno delle società industrializzate, la domanda di una maggiore razionalizzazione dei sistemi normativi chiamati a regolare fenomeni sempre più complessi di vita associata.

E' dal 1995, peraltro, che la Commissione presenta ogni anno al Consiglio europeo la relazione "*Legiferare meglio* " con cui aggiorna i suoi lavori in favore della codificazione (nonostante le difficoltà derivanti dal multilinguismo e dalle norme in costante evoluzione), ritenuta il vero strumento giuridico per garantire il riassetto normativo a livello comunitario.

Non è un caso, quindi, che il Governo italiano, con l'ultimo disegno di legge "*in materia di qualità della regolamentazione, riassetto normativo e codificazione* " (legge di semplificazione 2001), già approvato in prima lettura dal Senato, abbia deciso di invertire la linea di tendenza assunta dai precedenti governi di centro-sinistra che non hanno mai annoverato tra gli strumenti utilizzabili per la "razionalizzazione" delle fonti del diritto proprio quello riconducibile alla codificazione delle varie materie da ricondurre ad unitatem. Ciò non può che essere ascritto a merito dell' "alta dirigenza" che ha compreso come dietro la codificazione si aprano coerentemente gli orizzonti per una effettiva semplificazione.

3. Individuare i luoghi del confronto e dell'interscambio della cultura manageriale.

Questo incontro non può limitarsi ad indicare i valori (positivi) di cui è portatrice l'"alta dirigenza".

Esso dovrebbe consentire al decisore politico di rivedere la propria posizione sulla utilità che hanno gli incontri istituzionalizzati sul buon andamento del sistema amministrativo.

In fondo, i luoghi del confronto tra i decisori politici e il management non risultano ancora identificati. E questo disegno istituzionale va realizzato al di là di quell'orientamento dottrinale che si ostina a immaginare che una qualsiasi decisione politica venga assunta senza avere prima "ascoltato" il pensiero dell' "alta burocrazia".

E questo va detto per rafforzare, comunque, la scelta fatta dal Governo sul ruolo che il "rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie" sarà chiamato a svolgere.

Oggi, e molto più in futuro, occorre creare una sede di confronto, che diventi momento di scambio di esperienze gestionali tra l'"alta dirigenza" delle Amministrazioni statali e le dirigenze degli altri livelli di governo. Il modello potrebbe essere quello del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, così come in Francia e in altri Paesi d'Europa.

E l'istituzione che dovrebbe essere deputata a gestirlo ben potrebbe essere la Presidenza del Consiglio dei Ministri; e, come lo è stato per tanto tempo, il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Si tratta di rivitalizzare modelli istituzionali che hanno saputo assicurare, per il tempo in cui hanno funzionato, il proficuo scambio delle esperienze amministrative attuate sul campo, gestite su territorio. Dato che solo il confronto tra i successi conseguiti attraverso i comportamenti, tenuti dalle diverse burocrazie, costituisce occasione e stimolo per migliorare il sistema.

Siamo convinti del fatto che il sistema delle relazioni che, in sede di discussione dell'A.S. 1545 (ora A.C. 3590, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), si è messo a punto – e sul quale hanno concordato quasi tutte le forze politiche – potrebbe già costituire un approccio affidabile all'esigenza avvertita di garantire a tutti i cittadini un identico trattamento (che deriva dalla determinazione di standard qualitativi omogenei dei diversi servizi pubblici da parte dello Stato).

4. Investire nella formazione permanente, rinnovando il sistema formativo.

A mio avviso questa si può considerare un'occasione, poi, che ci ha consentito di acquisire suggerimenti sulla qualità della formazione di cui l' "alta dirigenza" avverte l'esigenza.

Ed è anche una occasione per valutare quale attenzione il Governo centrale, rispetto agli altri livelli di governo, pone allo sviluppo delle "culture" dell' "alta dirigenza". In considerazione del fatto che non vi è più una cultura "generalista", come si continua a dire da parte di chi non conosce la ricchezza cognitiva degli apparati pubblici, dei loro operatori.

Il Governo, d'altra parte, ha dato prova di avvertire l'esigenza di contribuire allo sviluppo tra l'alta dirigenza della "cultura strategica", dato che il "centro" amministrativo del Paese dovrà sostanzialmente dedicarsi a svolgere un'azione di pianificazione, di impulso, di coordinamento, e di dover esercitare poteri sostitutivi solo quando gli altri livelli di governo non si siano dimostrati all'altezza.

Formazione manageriale, certamente; ma fondata sul rispetto del principio di legalità, con lo sguardo rivolto all'evoluzione che le burocrazie degli altri Paesi d'Europa hanno inteso conseguire.

Cultura strategica significa, in sostanza, cultura dei risultati.

E quella che si indica come "cultura manageriale" deve poter essere trasmessa a coloro i quali dovranno utilizzarla come strumento a supporto dei processi decisionali di cui sono chiamati ad essere responsabili.

In questa prospettiva, confidiamo nell'apporto che l' "alta dirigenza" statale non mancherà di assicurare al ridisegno, soprattutto nei contenuti, dei programmi formativi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione deve poter riacquistare il ruolo che le compete nel complesso sistema delle agenzie pubbliche di formazione che sono state istituite da un decennio a questa parte.

Per fare assumere a tale istituzione un ruolo strategico, cioè di primo piano, occorrerà procedere su una linea di riorganizzazione che ne esalti le specificità culturali. E che la riposizioni nel contesto della nuova rete dei rapporti interistituzionali che la richiamata legislazione di attuazione della legge costituzionale n. 3/2001 ha sapientemente definito.

A un nuovo riposizionamento istituzionale dello Stato non può che corrispondere una nuova cultura, una cultura che deve essere sempre più condivisa dagli altri livelli di governo.

Siamo convinti che ad una nuova cultura corrisponderà una presa di posizione di tutti gli attori del cambiamento, cambiamento che abbiamo inteso avviare rispettando, nei fatti, i vostri valori, che sono anche i nostri.

Prima di chiudere questo intervento, per non dare la sensazione che non si tengano in conto le molte richieste che l'alta dirigenza ha inteso formulare **sul sistema delle verifiche**, definito prima dalla Bassanini e poi dalla legge n. 145/2002, confermo in merito una posizione che è chiara e precisa.

La dirigenza pubblica è a un bivio: si può scegliere di andare avanti per completarne il processo di privatizzazione, con tutte le conseguenze che ciò significa, o si può scegliere per un regime totalmente pubblico che garantisca a tutti i dirigenti – senza distinzione tra 1^a e 2^a fascia – uno *status* regolato da norme pubblicistiche, senza alcuna intromissione, quindi, di momenti di natura privatistica.

La dirigenza deve decidere cosa vuole fare assumendosi la responsabilità della scelta.

Nessuno ignora che, negli anni passati, da Senatore della Repubblica espressi parere negativo sul progetto di Amato che ha dato l'avvio al processo di privatizzazione.

Lo ricordo a quanti non ebbero lo stesso coraggio di opporsi e che, oggi, gridano allo scandalo di una normativa che ha subito un'evoluzione, negli anni trascorsi, tale da essere interpretata in maniera sovente punitiva.

Anche questo, quindi, è un tema sul quale continuare a riflettere, costituendo parte integrante del progetto politico-istituzionale da realizzare.