

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

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

## **Intervento del Capo del Dipartimento per le Riforme Istituzionali e la Devoluzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri Claudio Tucciarelli**

### **“Riforma dell'ordinamento comunitario e riforme istituzionali”**

La fase costituente di fatto rappresentata dalla Convenzione Europea ha un primo merito: quello di avere rinnovato l'attenzione dell'opinione pubblica e riaperto un (sia pur limitato) dibattito sulle ragioni fondanti dell'ordinamento comunitario.

La contestuale fase di allargamento, con la conclusione dei negoziati di adesione a Copenaghen, attribuisce alla Convenzione Europea una specificità ed un rilievo assoluti.

Il semestre di Presidenza italiana costituisce un passaggio cruciale nella definizione politica e giuridica dei lavori della Convenzione.

L'analisi svolta in seno alla Convenzione – prima con una fase di dibattito e poi con una di ascolto - ha portato finora alla elaborazione di un progetto preliminare di Trattato costituzionale da parte del Presidente, quale punto di partenza per gli ulteriori e decisivi lavori.

Il processo in corso al livello comunitario si interseca, rispetto al nostro ordinamento nazionale, con una serie di rilevanti riforme istituzionali, in particolare quella del 1999, con la modifica concernente la forma di governo regionale, e quella del 2001, con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Quelle riforme trovano adesso un più ampio sviluppo in ulteriori progetti che interessano il ruolo e le funzioni delle autonomie – in particolare di quelle regionali - nel nostro ordinamento nonché nell'intenso confronto in atto sulle possibili modificazioni in materia di forma di governo e sistema bicamerale.

Non è peraltro possibile pensare alle riforme del nostro ordinamento senza considerare il contesto comunitario in cui esse si collocano. Al tempo stesso, e per converso, gli stessi lavori della Convenzione testimoniano della costante considerazione in ambito comunitario per le esigenze degli ordinamenti nazionali e per le specificità che emergono dalle varie aree dell'Europa.

Il Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione segue pertanto con particolare attenzione i lavori della Convenzione.

In particolare è impegnato nell'approfondimento del possibile impatto del nuovo Trattato costituzionale rispetto al riparto delle competenze normative tra Stato, Regioni ed enti locali. Le competenze legislative delle Regioni rilevano, infatti, anche rispetto al recepimento del diritto comunitario, alla cui attuazione sono tenute a provvedere, pur nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato.

Inoltre, nel nostro ordinamento le Regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e, dunque, sono titolari di funzioni specifiche nella cosiddetta fase ascendente del procedimento di formazione del diritto comunitario.

In breve, credo che il semestre di Presidenza italiana si troverà ad affrontare alcuni snodi centrali tra cui ritengo di dovere segnalare, con particolare riferimento alle riforme istituzionali:

- 1) il rapporto tra principio di controllo democratico e funzionamento delle istituzioni comunitarie, specialmente nel momento in cui viene definito un nuovo patto fondativo di un'Europa significativamente ampliata; si tratta, in altri termini, di considerare l'esigenza di un sostanziale coinvolgimento informativo e decisionale del potere sovrano nazionale nel procedimento di formazione del trattato costituzionale. In questo senso, la Convenzione sta valutando attentamente le implicazioni derivanti dall'applicazione efficace del principio di sussidiarietà, dal coinvolgimento dei Parlamenti nazionali rispetto alle decisioni assunte in ambito comunitario, dalla valorizzazione del ruolo del Parlamento Europeo;
- 2) in secondo luogo, si tratterà di valutare le conseguenze sul piano funzionale ed organizzativo per le articolazioni degli organi statali, poste al crocevia tra le riforme dell'ordinamento comunitario e le riforme interne, in atto o in corso di discussione;
- 3) in terzo luogo, occorrerà considerare in via generale l'esigenza di un rinnovato metodo della normazione che agevoli la più immediata conoscibilità degli atti normativi comunitari. Anche su questo punto, la Convenzione ha svolto una riflessione importante e produttiva, specialmente in tema di semplificazione del sistema delle fonti normative;
- 4) infine, occorrerà valutare se vi siano ulteriori modificazioni ordinamentali connesse o consequenziali nel nostro ordinamento.

Considero altresì essenziale sottolineare il ruolo della pubblica amministrazione, a partire dalla sua dirigenza, all'interno di un processo così complesso.

La sempre maggiore interazione funzionale tra i diversi livelli di governo all'interno dell'ordinamento comunitario e del nostro ordinamento nazionale porta ad una intensificazione dei rapporti tra le corrispondenti amministrazioni. Per evitare che l'interazione si trasformi in sovraccarico e duplicazione – in altri termini, per evitare che la pubblica amministrazione sia solo burocrazia, nel senso negativo del termine – occorre perseguire un cambiamento complessivo di cultura.

Si tratta innanzitutto di proseguire nella direzione indicata dalle riforme amministrative della prima metà degli anni '90 (pubblico impiego, procedimento amministrativo), che si muovevano, in buona parte, nel senso di aprire l'amministrazione ai cittadini.

Ma ciò non basta. Occorre che la pubblica amministrazione, a partire dai suoi dirigenti, metabolizzi una cultura che non è fatta solamente di concetti giuridici o di procedure ma si traduca in un processo per obiettivi e per funzioni, senza logiche di struttura e di appartenenza. La moltiplicazione dei diversi livelli di governo richiede interazione tra di essi. E l'interazione costituisce un elemento positivo solamente se le diverse amministrazioni sono in grado di dialogare costruttivamente tra di loro.

Inoltre, alla maggiore flessibilità delle competenze della Comunità e degli Stati membri si dovrà unire la maggiore flessibilità delle strutture operative nazionali.

Il modello cui è opportuno ispirarsi non è quello della catena, che non è mai più forte del più debole dei suoi anelli, bensì quello della tessitura, in cui le relazioni e le connessioni tra le amministrazioni rafforzano reciprocamente il funzionamento complessivo della macchina pubblica.

In particolare, la pubblica amministrazione statale dovrà ulteriormente sviluppare la capacità di connessione, spesso nell'ambito di un unico procedimento, con il livello comunitario e con quello delle autonomie in ambito nazionale. In questo modo, la pubblica amministrazione statale sarà punto di snodo operativo, capace di operare secondo logiche cooperative e non necessariamente conflittuali.

A loro volta, le amministrazioni locali – il cui ruolo risulta assai più marcato a seguito dell'ultima riforma costituzionale – dovranno cogliere l'occasione per mettere a frutto l'esperienza che in tanti anni hanno maturato le amministrazioni statali.

E' necessario dunque operare secondo moduli di integrazione funzionale tra le diverse amministrazioni. L'esperienza delle intese tra Stato ed autonomie regionali e locali, che ha contraddistinto finora la prima fase di attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, porta ad auspicare che possa essere ripercorso lo stesso modello cooperativo anche nei rapporti tra le amministrazioni.

In questa maniera sarà inoltre possibile completare la riforma di un'amministrazione pubblica che agisca essenzialmente per risultati. Un'amministrazione che, nella attuale fase di transizione e di redistribuzione di funzioni e risorse che contraddistingue il nostro ordinamento, non determini un aggravio (anche di costi) per i cittadini, bensì realizzi nel suo complesso quel principio di sussidiarietà – sia orizzontale che verticale – che ispira non solo l'ordinamento comunitario bensì costituisce un principio espresso della nostra Costituzione.