FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO IX - N. 1/2003



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA per l'efficienza delle amministrazioni



FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO IX - N. 1/2003

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Foto di copertina: Palazzo Vidoni. Elaborazione grafica di Romualdo Chiesa

FUNZIONE PUBBLICA

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento della Funzione pubblica

Anno IX - N. 1/2003 - Nuova serie

Proprietà	 Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzion pubblica, in persona del ministro per la Funzione pubblica, LUIGI MAZZELLA 	

Direttore responsabile - MARIA CASTRIANNI - Capo dell'Ufficio stampa

Comitato scientifico - GIACOMO AIELLO - Avvocato dello Stato - Cor

GIACOMO AIELLO – Avvocato dello Stato – Consigliere giuridico
 ENRICO ARENA - Avvocato dello Stato - Capo dell'Ufficio legislativo
 FEDERICO BASILICA - Avvocato dello Stato – Capo della segreteria

- FRANCO CARINCI - Ordinario di diritto del lavoro - ANTONIO CATRICALA' - Consigliere di Stato

 CARLO D'ORTA - Consigliere della Camera dei deputati - Capo del Dipartimento

- RENATO GRIMALDI - Consigliere giuridico

- MASSIMO MASSELLA DUCCI TERI - Avvocato dello Stato - Capo di Gabinetto

 ROSARIO SCALIA - Consigliere della Corte dei conti – Consigliere giuridico

Comitato tecnico di redazione

- RUGGERO FERRARA - Direttore dell'Ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure

ADRIANA IANIRI – Responsabile per la Comunicazione istituzionale
 PIA MARCONI - Direttore dell'Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni

 - ANTONIO NADDEO - Direttore dell'Ufficio del ruolo unico della dirigenza

- FRANCESCA RUSSO - Direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni

 FERRUCCIO SEPE - Direttore dell'Ufficio per gli affari generali e per il personale

- RAFFAELE TORTORA - Direttore dell'Ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni

 FRANCESCO VERBARO – Direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Coordinatore - ANTONIO BIGI - Dirigente dell'Ufficio legislativo

Coordinatore della segreteria di redazione - ROMUALDO CHIESA - Funzionario dell'Ufficio stampa, documentazione e biblioteca

Ricerca giuridica ed elaborazione - informatica

 ROSSELLA BOCCI, ROMUALDO CHIESA - Funzionari dell'Ufficio stampa, documentazione e biblioteca

Direzione e redazione - Corso Vittorio Emanuele, 116 - 00186 Roma - Tel. 06.6899.7565, fax

06.6899.7196

Stampa e distribuzione - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

Registrazione presso il Tribunale civile di Roma n. 263/86 del 18 maggio 1995.

Si autorizzano riproduzioni complete o parziali degli elaborati con citazione della fonte, con esclusione del caso in cui l'articolo contenga la clausola "riproduzione riservata" richiesta dall'autore. La responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati è assunta dagli autori.



1^a CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA

EUR - Palazzo dei congressi

Roma 3, 4 e 5 febbraio 2003

SOMMARIO

	Pag.
Editoriale di Maria Castrianni	11
INTERVENTI	13
Prima giornata – <i>Apertura dei lavori</i>	15
Luigi Mazzella	17
Gianfranco Fini	24
Seconda giornata - L'amministrazione dello Stato: modernizzazione e gestione per obiettivi	33
Bruno Ermolli	35
Lucio Stanca	36
Antonio Catricalà	47
Carlo D'Orta	50
Vittorio Grilli	58
Mauro Zampini	62
Pasquale Acconcia	69
Riccardo Carpino	78
Paolo Casardi	82
Raffaele D'Ari	85
Francesco Tufarelli	92
Sabino Cassese	95
Odile Sallard	98
Giuseppe Pisanu	105
Paolo Togni	111
Francesco Saverio Leone	113

Antonio Zucaro	118
Raffaello Marchi	121
Piero Marini	126
Giampiero Massolo	131
Caro Lucrezio Monticelli	135
Elisa Moretti	137
Carlo Mosca	140
Giuseppe Perrone	143
Sebastiano Piana	148
Franco Maria Piantelli	153
Giuseppe Proietti	157
Ascanio Rozera	159
Andrea Simi	164
Vittorio Stelo	169
Luigi Tivelli	173
Livio Zoffoli	175
Learco Saporito	179
Terza giornata - I temi centrali del semestre di presidenza italiana della UE	187
Franco Frattini	189
Rocco Buttiglione	197
Giuseppe Baldocci	206
Umberto Vattani	211
Giovanni Capogna	214
Giuseppe Ambrosio	219
Fabrizio Barca	225
Vincenzo Camporini	228
Roberto Cecchi	233
Corrado Clini	236
Angelo Maria Petroni	239
Giovanni D'Addona	246
Ercole Incalza	252

Francesco Troisi	255
Andrea Manzitti	259
Pia Marconi	263
Emilia Mazzuca	267
Sebastiano Neri	270
Mario Pelosi	273
Angela Pria	278
Mario Serio	281
Vittorio Silano	283
Alfredo Siniscalchi	286
Claudio Tucciarelli	289
Discorso di chiusura del Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi	292
CONTRIBUTI	295
 La nuova cultura delle dirigenze pubbliche, per un loro diverso ruolo nel contesto della Pubblica Amministrazione, di Rosario Scalia La modernizzazione della dirigenza pubblica, di Raffaele Pellegrino Europa e potere aerospaziale, di Carlo Magrassi 	297 308 310
Legge 15 luglio 2002, n. 145: "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato"	313

EDITORIALE

di Maria Castrianni, direttore responsabile

Affrontare il tema del ruolo dell'alta dirigenza, nel contesto dei processi di riforma che si sono riavviati, costituisce un momento di assoluta rilevanza nella storia delle nostre istituzioni.

Significa, in primo luogo, assicurare uno spazio di riflessione e di proposte ai protagonisti di questa classe dirigente; e, in secondo luogo, significa far emergere orientamenti che intendono ridare tono al sistema amministrativo del nostro Paese, che sembra essere stato sottoposto, per un tempo eccessivamente lungo, ad una sorta di stress normativo da riformismo permanente.

Dall'incontro di febbraio, organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, a cui è dedicato questo numero della Rivista, sono emersi nuovi punti di vista, si sono riaffermati dei concetti, si sono individuati, in termini dialettici, percorsi alternativi a quelli sinora effettuati.

In tal modo si sono ricreate le condizioni per un dibattito sul tema in questione nella considerazione che "l'alta dirigenza" si trova a dover disimpegnare il suo ruolo di supporto professionale al vertice politico in quelle realtà amministrative che raggiungono un certo grado di complessità strutturale.

E si sono poste le premesse per avviare un dialogo serrato, sull'effettiva indipendenza che l'alta dirigenza dovrebbe poter avere, posto che nessuna norma costituzionale può garantire la inamovibilità del dirigente dallo svolgimento dei suoi compiti, che sono di coordinamento, di propulsione, di verifica della performance della "media dirigenza".

In sostanza, tra l'alta dirigenza contrattualizzata e quella che risulta disciplinata ancora dalla legge non sembra che sussistano differenti tipi di responsabilità; ciò deve naturalmente indurre a riflettere sulle stesse modifiche normative che si intenderebbe introdurre.

Ma ciò che più conta è l'accresciuta consapevolezza del significato che può avere il sistema della differenziata sfera di competenza tra vertice politico e alta dirigenza.

Si tratta, ormai, di una differenziazione che è presente a macchia di leopardo dopo le modifiche legislative approntate nel 2000 e nel 2001. Ed è un a differenziazione da riconnettere esclusivamente, ormai, alla complessità strutturale che caratterizza ogni istituzione pubblica.

L'alta dirigenza è chiamata quindi a costituire un elemento di assoluto valore strategico per il vertice politico, che avverte la necessità di avere il supporto di specifiche professionalità, se vuol vedere riconfermato il mandato politico avuto dagli elettori. Da qui l'esigenza di creare le condizioni perché la cultura posseduta dall'alta dirigenza possa essere partecipata a chi voglia percorrere questa carriera.

Spetterà quindi alla Scuola Superiore della P.A. promuovere le occasioni per cogliere nelle "testimonianze" il valore professionale che è proprio degli alti dirigenti, e nel quale consiste la differenza rispetto al resto della classe dirigente.

INTERVENTI

I GIORNATA

Apertura dei lavori

Relazione di apertura di Luigi Mazzella, Ministro per la funzione pubblica.

Signor Presidente della Repubblica,

desidero innanzitutto esprimerLe, anche a nome dell'amministrazione che rappresento, i sensi della più viva gratitudine per aver voluto onorare, con la Sua partecipazione, questa cerimonia d'apertura di una conferenza di grande rilievo per le istituzioni della nostra nazione.

Ringrazio sentitamente il Presidente del Consiglio, on. Silvio Berlusconi, che concluderà i lavori di questo convegno ed il Vicepresidente del Consiglio, On. Gianfranco Fini, che ha voluto parteciparvi fin dalla sua seduta inaugurale.

Un grazie particolare anche al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, dott. Gianni Letta, i cui suggerimenti sono sempre utili e preziosi.

Ringrazio ancora per la loro presenza il Presidente della Corte costituzionale, i Vicepresidenti del Senato e della Camera dei deputati, i signori Ministri e i giudici costituzionali, i Sottosegretari, gli onorevoli deputati e senatori, le autorità giudiziarie ed amministrative, tutti i partecipanti.

Comincerò la mia relazione introduttiva, ricordando che Girolamo Boccardo, uomo politico, giornalista, consigliere di Stato di fine ottocento diceva che "l'indole dell'amministrazione pubblica è di essere attiva, mentre la passività è il carattere dell'autorità giudiziaria", e riteneva che in questo peculiare carattere risiedesse ad un tempo "l'eccellenza ed il pericolo della Pubblica amministrazione".

Orbene, proprio per questa sua caratteristica, i reggitori della "res publica" hanno sempre tenuto in grande conto la Pubblica amministrazione.

In tempo di guerra si distingueva soprattutto l'esercito, diremmo oggi la forza armata, che difendeva i sacri confini del territorio patrio, proteggeva il commercio nazionale, le proprietà, i beni, le cose e gli interessi dei privati cittadini ed in tempo di pace il ben più cospicuo numero dei "civili servitori".

I pubblici impiegati sono stati sempre addetti ai servizi più utili alla collettività e da Colbert in poi, con rigorosa e lucida teorizzazione, hanno costituito il più valido sostegno dei vertici "politici", per l'esplicazione e per l'auspicato mantenimento del potere di governo nonché dell'ordine sociale.

In definitiva, non è azzardato sostenere che il "bureau" civile e militare, è stato sempre il nerbo essenziale ed insostituibile dei governanti.

Quando il potere politico si è avviato a reggersi, in modo sempre crescente, sul consenso popolare, la Pubblica amministrazione è divenuta, conseguentemente, elemento indefettibile della stessa vita democratica degli Stati.

Nel rigoroso rispetto dei ruoli i governanti, dal canto loro, hanno sempre ritenuto che dovessero essere rigorosamente rispettate le gerarchie dei pubblici dipendenti, le loro prerogative, i meccanismi necessari alla loro efficienza operativa e che, soprattutto, dovesse esserne adeguatamente esaltato lo spirito di corpo.

Il mondo economico, dell'industria e della finanza, in un'epoca, in cui la localizzazione sul territorio nazionale dei propri mercati, dei propri impianti e delle proprie fabbriche costituiva la regola, ha mostrato per lungo tempo di condividere, pur con qualche inevitabile considerazione critica, quella positiva valutazione.

Nell'era odierna della "globalizzazione" le cose, nel mondo dell'economia, della politica ed anche della Pubblica amministrazione sono repentinamente cambiate e più di un pubblico "servitore" si è sentito al centro di tempi che non ha ritenuto esagerato definire "duri".

Un'impressione, forse anche sbagliata, ha fatto in qualche modo avvertire all'amministrazione pubblica di essere considerata da imprenditori e cittadini non proprio in linea con i tempi nuovi oltre che con le loro rispettive esigenze: di qui un certo senso diffuso di disagio nel "bureau".

I "commis" dello Stato grandi o piccoli che fossero, per il loro puntiglio nell'applicare rigorosamente e scrupolosamente le leggi, per il culto in taluni di essi addirittura mistico dell'interesse pubblico, hanno avuto la sensazione di essere considerati, proprio in ragione delle loro virtù, un ostacolo al libero fluire delle operazioni economiche, ormai più virtuali che concretamente produttive o di scambio.

Operazioni, quindi, legate più che al territorio degli Stati ed alla proprietà di beni al gioco planetario dei satelliti ed all'immaterialità dei servizi.

La comunità degli affari, essendo divenuta mondiale, ha di fatto abolito per i propri investimenti i confini nazionali ed ha con la telematica annullate le distanze, rendendo possibile il compimento in tempo reale di operazioni finanziarie di portata globale, con una semplice digitazione sul "computer".

E l'impressione dei pubblici dipendenti è stata quella di essere addirittura mal tollerati.

Hanno ritenuto di constatare che alla propria libertà dei movimenti l'"homo oeconomicus", dall'azione rapida ed immediata, considerasse di ostacolo i ritardi conseguenti a regole troppo stringenti e lenti gli apparati amministrativi nel raffronto con la celerità delle "transaction" civili e commerciali.

E gli stessi apparati, per giunta, sembravano apparire agli occhi degli uomini d'affari legati più alle logiche politiche dei governanti che agli interessi reali del "business".

Peraltro, qualche eccesso di protervia e talvolta di inefficienza accumulato dalla parte certamente meno nobile, e senz'altro poco numerosa, dei dipendenti pubblici nel corso degli anni ha fatto sì che la tendenza del potere economico di ridurre il peso e l'importanza della Pubblica amministrazione incontrasse il favore degli stessi cittadini governati e quindi, di riflesso, anche se contro il proprio interesse, il consenso degli uomini politici. Sino ad indurre questi ultimi a non cogliere il pericolo derivante da ogni attentato alla solidità ed alla stabilità dell'albero della politica, attraverso i tentativi di resezione del ramo maestro dell'amministrazione pubblica.

Nell'immaginario collettivo, d'altronde, è stata proprio la temuta combinazione "politici/pubblici uffici" ad apparire, anche per effetto del martellamento dei *mass-media*, come un serio ostacolo al fluire degli affari che si voleva sempre di più libero, privo di regole e senza intralci.

In questo quadro, gli attacchi alla Pubblica amministrazione hanno risposto egregiamente al fine di indebolire, privandola della sua tradizionale ed essenziale base di appoggio, la classe politica.

Che resta, giova ribadirlo anche a dispetto dei suoi superficiali diffamatori, l'espressione unica ed insostituibile della sovranità popolare.

In tale contesto, la Pubblica amministrazione ha avvertito come ostile l'atteggiamento del mondo degli affari, dell'opinione pubblica e per quanto strano dovesse ritenersi, degli stessi uomini del governo e del Parlamento.

Si è sentita profondamente ferita da misure che interpretava come dirette a ridimensionarla se non umiliarla, a causa anche di un continuo e ripetuto raffronto con la classe impiegatizia e dirigenziale privata, portata ad esempio, non sempre a ragione ed a proposito, di efficienza, solerzia e rapidità.

Oggi che la tempesta denigratoria, soprattutto *mass-mediatica*, sembra significativamente placata, se non definitivamente passata (il crollo delle torri gemelle ha dimostrato quanto possa essere esiziale smantellare in un paese democratico gli apparati statuali), l'amministrazione pubblica avverte la necessità che si volti pagina.

Essa dal suo canto, pur nell'imperversare della bufera *mediatica* ed in buona misura anche legislativa, non ha perso tempo, ha fatto tesoro dei supporti che l'innovazione e la tecnologia le offrivano e si è adeguata ai tempi, caratterizzati dalla nascita della c.d. Società dell'informazione.

Ha utilizzato lo sviluppo virtuosamente pervasivo dell'informatica, l'ha considerato correttamente come un formidabile strumento per *"reinventare*" le modalità della sua stessa organizzazione e del

proprio funzionamento; si è predisposta ad offrire ai cittadini servizi più tempestivi, qualitativamente migliori e facilmente accessibili, attraverso l'uso della rete e delle nuove tecnologie.

Si è posta, in altre parole, sull'onda dell'impegno nell'innovazione dello Stato.

I lavori sono ancora in corso: il recente protocollo informatico che fa parte del progetto generale di governo elettronico, il c.d. *e-government*, rappresenta una delle sfide più importanti dei prossimi anni.

E, a giudicare dalle numerose realizzazioni in atto in tutta Italia, è una sfida che l'amministrazione pubblica ha tutta l'intenzione di volere vincere.

Sempre di più i rapporti tra imprese, cittadini e Pubblica amministrazione avvengono, ormai, per via telematica ed elettronica.

Si è ridotta drasticamente la quantità di carta in movimento, e soprattutto si è evitato di gravare gli utenti con ripetute e dispendiose riproduzioni di dati e documenti già in possesso dell'amministrazione.

Al loro interno, sempre tramite le connessioni telematiche tra i *computers* e il Protocollo elettronico, le varie amministrazioni gestiscono sempre di più le pratiche direttamente, senza passaggi di carte da una scrivania all'altra, e dialogano telematicamente tra di loro.

L'amministrazione, inoltre, ha cominciato a "comunicare" con il pubblico, ed anche in questo campo i risultati sono stati notevoli. C'è da pensare che ancora maggiori ve ne saranno in futuro.

Intorno a questi progetti di altissima qualità ed importanza, ci sono, è persino ovvio dirlo perché non potrebbe essere altrimenti, le persone, i nostri pubblici dipendenti.

Sono questi ultimi, infatti, che realizzano e che fanno funzionare il governo elettronico, sono essi che lo utilizzano come strumento di lavoro.

Correlativamente, i cittadini, le imprese ne traggono vantaggi, la vita collettiva progredisce.

Il nuovo volto della Pubblica amministrazione, presenta una classe dirigente che è pronta ad assumere un ruolo sempre più pregnante di guida nella realizzazione del cambiamento gestionale ed organizzativo.

Una classe dirigente in grado di comprendere le opportunità offerte dalla tecnologia, di rivisitare criticamente il "vecchio" apparato per innovarlo e renderlo adatto alle nuove esigenze.

Capace insomma di contribuire a costruire una nuova realtà amministrativa che, in linea con il resto dell'Europa, fornisca servizi in termini soddisfacenti di efficacia, efficienza ed economicità.

Ma se la svolta è stata compiuta ed è in via di completarsi, é necessario, ora, recuperare l'identità e la giusta considerazione della professionalità dell'alta dirigenza.

La mancanza di un senso forte di identità professionale potrebbe, infatti, costituire un punto di debolezza ai fini dei progressi ulteriori.

Il recupero dell'"affectio" all'interno dell'alta dirigenza risponde, pertanto, alla duplice esigenza di promuovere, attraverso una piena valorizzazione del ruolo e dello status dei dirigenti, il rafforzamento della loro identità professionale, quale nerbo dell'apparato statale, ed al tempo stesso di agire intensamente sulla cultura, sulla scelta e sulla formazione dei dirigenti.

Certamente con un occhio di riguardo ai settori delle nuove tecnologie e delle tecniche di *management*, ma anche a quelle connotazioni di stabilità e tranquillità operativa che fanno di un alto dirigente un servitore leale, costante, convinto e motivato dello Stato.

Non è un caso, quindi, che il prossimo Forum della P.A. sarà dedicato all'"innovazione e valorizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni".

Il riconoscimento del ruolo fondamentale della Pubblica amministrazione per realizzare la tutela dell'interesse generale, deve essere adeguatamente riconosciuto.

Per costituire un argine alle spinte egoistiche esistenti in ogni collettività, per sostenere la "politica" che, giova ripeterlo, è l'espressione della sovranità popolare e quindi l'essenza della democrazia, non v'è che la Pubblica amministrazione.

Il suo sacrosanto orgoglio di appartenenza, orgoglio che può capire e comprendere ancora meglio chi al servizio dello Stato e del pubblico interesse ha speso una vita intera, deve essere irrobustito, rinvigorito.

I pubblici dipendenti non vogliono più sentirsi senza reti protettive e senza riferimenti politici in giusta misura ed in circostanze date amichevoli e rassicuranti e chiedono che la proliferazione, che è sembrata negli anni passati inarrestabile, di "authorities" indipendenti, conosca una pausa di riflessione e di ripensamento.

E' perfettamente comprensibile che i pubblici dipendenti non vogliano più brancolare nel buio di un futuro incerto, si rifiutino di continuare ad annaspare nell'applicazione di leggi con articoli dai troppi commi spesso indecifrabili per carenza di concatenazione razionale e logica, chiedano al Governo ed al Parlamento semplificazione e chiarezza.

Viviane Forrester ci racconta che, nella già migliore situazione della pubblica amministrazione francese, un malevolo libello ha parlato dei pubblici funzionari di quel paese come di "accaparratori di privilegi scandalosi, vampiri della nazione, vergogna delle statistiche, beffatori del cittadino laborioso e sguazzanti, a spese dello Stato, nella sicurezza dei sussidi": espressioni del genere o

consimili dovrebbero essere rigorosamente bandite dai giudizi del nostro sistema mediatico e non solo di esso.

Per l'alta dirigenza ritengo che sia giunto anche un altro momento: quello di chi può e deve porre il suo "identikit" ideale legandolo non solo ai progressi tecnologici acquisiti ma anche e soprattutto alla sua antica e tradizionale funzione di neutralità ed imparzialità.

Lei, Signor Presidente della Repubblica, richiamandosi all'art. 98 della Costituzione, ha ricordato in un Suo recente intervento che la P.A. deve essere libera e professionale e soprattutto al servizio esclusivo della nazione.

Questo significa che l'alto dirigente, in particolare, non deve né essere asservito alla politica né sentirsi parte di un sistema "autoreferenziale" che tenda esclusivamente alla sopravvivenza corporativa.

Per chi sta al vertice burocratico di una P.A., per un alto funzionario dello Stato, si possono tirare in ballo due esigenze egualmente ineludibili, anche se, in apparenza, possono sembrare contrapposte.

Da un lato c'è la necessità di garantire ai capi degli uffici amministrativi di poter perseguire l'interesse generale che deve essere base ed ispirazione della loro professionalità senza subire interferenze estranee e contrarie, dall'altro c'è l'esigenza di evitare che il responsabile politico di una pubblica amministrazione, nel momento in cui si accinga a perseguire il pubblico interesse, trovi un ostacolo, oltre che nella pur sempre ipotizzabile incapacità professionale, negligenza o quanto altro, nella marcata ideologizzazione contraria (e, spesso, ostilmente omissiva) di un alto funzionario amministrativo.

Le Istituzioni non devono subire politicizzazioni. E bisogna porre molta attenzione nella pur necessaria, a volte, utilizzazione di modelli stranieri.

Vi sono meccanismi che provengono da altre culture burocratiche, che sono estranei allo spirito di neutralità ed imparzialità che hanno sempre costituito il vanto della grande tradizione europea della Pubblica amministrazione: vanno usati con parsimonia e con grande oculatezza.

Un loro uso eccessivo o indiscriminato potrebbe portare al risultato opposto di "politicizzare" ciò che "politicizzato" non deve essere mai a salvaguardia delle istituzioni, dell'interesse generale e del bene collettivo.

E' delle istituzioni, infatti, che i pubblici dipendenti sono al servizio. Essi sono tenuti a seguire l'indirizzo politico dei governanti che il popolo nella sua sovranità esprime ed il loro obbligo di lealtà non può essere messo a rischio da una visione politicizzata del loro ruolo, estranea, come ho già detto, alla nostra civiltà giuridico-amministrativa.

Se un vertice burocratico, anziché ispirarsi esclusivamente al supremo servizio della nazione, si lascia prendere la mano dalle sue convinzioni ideologiche e tradisce il suo ruolo di neutralità istituzionale è bene che chi ha responsabilità di governo assuma le iniziative consentite dalla legge per evitare che si sviluppi un'attività amministrativa sostanzialmente parziale e contraria all'interesse della nazione perseguito dai governanti liberamente eletti dal popolo.

Anche questo ritengo che sia nello spirito dell'art. 98 della Costituzione che Lei, Signor Presidente ci ha ricordato.

Nel rispetto dello spirito di neutralità ed imparzialità di cui la nostra Pubblica amministrazione, ripeto, ha sempre dato ottima prova, bisogna trovare le linee ispiratrici dell'azione futura dei pubblici poteri per ogni riforma che riguardi l'alta dirigenza dello Stato e tutta la Pubblica amministrazione.

Occorre proseguire sulla strada maestra di una regolamentazione dell'alta dirigenza sempre più moderna ed al tempo stesso sempre più sensibile alla tutela dell'interesse generale e del bene complessivo, sociale ed economico, della nazione.

In questo settore le nostre "radici" sono nobili ed altrettanto degne di considerazione quanto quelle di altre apprezzate esperienze estere.

Concludo, signor Presidente, augurandomi che questa conferenza, dal mio dipartimento fortemente voluta, dia contributi notevoli ed essenziali perché l'alta dirigenza della Pubblica amministrazione progredisca nella direzione necessaria a conservare all'Italia quella posizione e quel ruolo di grande importanza che ha sempre avuto nel novero dei paesi più civili ed evoluti della collettività mondiale.

Grazie.

IL RUOLO DELL'ALTA DIRIGENZA

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.

Ricorre, oggi, 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.

lo 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.

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 Pnon 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 alterazioni 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 esse non dovranno essere considerate irrevocabili: 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, che può apparire come una nobile aspirazione, piuttosto esprime un progetto che dimostra la sua validità sopratutto 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 suola, 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 certamente 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.

II GIORNATA

L'amministrazione dello Stato: modernizzazione e gestione per obiettivi

L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO: MODERNIZZAZIONE E GESTIONE PER OBIETTIVI

Il presidente di Sinergetica, intervenendo sul tema "L'amministrazione dello Stato: modernizzazione e gestione per obiettivi" in qualità di moderatore della seconda giornata della l^a Conferenza azionale dell'alta dirigenza dello Stato, ha fra l'altro evidenziato che numerose, diverse fra loro, ma necessariamente convergenti, sono le chiavi per la modernizzazione della Pubblica amministrazione: dal riordino dei ministeri al federalismo (decentramento amministrativo), dalla deregulation alla diffusione degli strumenti digitali nel Paese.

Queste chiavi, però, sottendono due condizioni essenziali: la valorizzazione del capitale umano ed il rinnovamento di principi e strumenti gestionali ed organizzativi delle P.A., alle quali si aggiunge quella strumentale, ma assolutamente necessaria, di un disegno complessivo che ispiri, informi, e regoli il processo innovativo.

La formazione non deve essere unicamente quella ricevuta nel corso-concorso per la dirigenza presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione: si deve immettere nuova linfa nell'aggiornamento professionale dei *managers* pubblici, puntando sulla competizione fra le strutture dell'offerta pubblica e privata, passando dal modello prevalentemente basato sul finanziamento dell'offerta di formazione a quello basato sul finanziamento della domanda, trasformando la Scuola superiore della P.A. in un'agenzia che, a parte il concorso, non dà direttamente formazione, bensì la indirizza, ne determina i contenuti e ne verifica l'erogazione da parte dei terzi offerenti.

Per quanto attiene la gestione per obiettivi, la normativa vigente sta creando i presupposti per un'azione amministrativa orientata ai risultati che necessita di metodologie per definire un chiaro nesso logico e consequenziale fra gli obiettivi strategici del singolo ministero e, in cascata, gli obiettivi operativi da assegnare alla dirigenza, di un sistema di controllo di gestione che traduca in termini quantitativi-qualitativi gli obiettivi operativi da conseguire, di un sistema di valutazione delle prestazioni che privilegi il risultato per l'utente finale e non il volume di lavoro, di organismi autorevoli e molto professionali, che agevolino la definizione/assegnazione degli obiettivi, per la realizzazione e la gestione tecnica di tali sistemi, e per la valutazione dei risultati: strutture, queste, che nei fatti, salvo isole di eccellenza, devono ancora realizzarsi.

Per questo diventa fondamentale che tutti i Servizi di controllo interno dei singoli ministeri previsti dalla legge n. 286/99 siano attuati e l'attività ne venga stimolata, monitorata, aggiornata professionalmente dal Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio.

Mi fa particolarmente piacere partecipare oggi, qui con voi, a questa prima Conferenza dell'alta dirigenza statale.

Mi congratulo con il collega Mazzella per avere creato questa occasione così utile per affrontare e discutere temi di grande rilevanza.

Sarà certamente di grosso valore il dibattito che si terrà su questioni che diverranno sempre più attuali e nevralgiche per la Pubblica amministrazione e, quindi, per il Paese.

Mi auguro, anzi mi impegnerò, affinché questo incontro diventi un appuntamento annuale per il futuro.

Nel rivolgermi a voi, *managers* del vertice dello Stato, non posso dimenticare la mia personale passata esperienza di *manager* nel settore privato.

Penso, perciò, di avere una certa conoscenza dei problemi di chi, come voi, ha la responsabilità di dirigere una organizzazione così complessa come l'Amministrazione pubblica.

Questa giornata è dedicata alla modernizzazione dell'amministrazione dello Stato.

Il Governo è fortemente impegnato a realizzare un programma di modernizzazione del Paese, in cui la Pubblica amministrazione ha un ruolo centrale.

Se vogliamo che lo Stato continui ad eseguire il suo compito al servizio di tutti i cittadini, dobbiamo riconoscere che l'evoluzione del contesto economico, tecnologico, culturale nel quale opera ci impedisce di continuare ad agire con i mezzi, gli strumenti, le procedure utilizzati fino ad oggi.

Una nazione moderna ha bisogno di una Pubblica amministrazione moderna, che sia il motore per lo sviluppo ed il progresso dell'intero Paese, un'amministrazione realmente al servizio dei cittadini e delle imprese, efficiente, di qualità, trasparente, un'amministrazione punto di forza della comunità nazionale, che sappia generare innovazione e competitività: insomma, una Pubblica amministrazione che sia volano per creare valore pubblico.

La modernizzazione nella Pubblica amministrazione

Modernizzare un'organizzazione significa governare un'evoluzione per migliorarne le sue funzionalità e per raggiungere i risultati attesi.

La responsabilità di qualsiasi alto dirigente, pubblico o privato che sia, consiste nell'adoperare le tre leve fondamentali oggi disponibili:

- il sistema organizzativo, cioè i processi operativi e di servizio, le strutture, le attività;
- le risorse umane, il fattore più critico in ogni cambiamento;
- l'innovazione tecnologica, che si è man mano affiancata agli altri due fattori, fino a diventarne il più potente per le sue attuali potenzialità di trasformazione.

L'organizzazione, le persone, la tecnologia, dunque formano una specie di nucleo alla base di ogni progetto di miglioramento (o di peggioramento).

Nella Pubblica amministrazione queste tre dimensioni interagiscono all'interno di una sorta di involucro che sappiamo tutti essere il quadro normativo: uno dei motivi che rende il lavoro del *manager* pubblico più complesso rispetto a quello del suo collega nel privato.

Appare, allora, chiaro che interventi per un effettivo miglioramento della Pubblica amministrazione non possono esaurirsi con la produzione di nuove norme, che da sole non sono in grado di generare il necessario cambiamento e che, di sovente, pur se di elevata qualità, risultano non pienamente applicabili.

La continua produzione di norme ha, anzi, paradossalmente, in alcuni casi, finito per rafforzare quella cultura dell'adempimento così sterile per la modernizzazione degli apparati statali.

Una politica di modernizzazione della Pubblica amministrazione italiana che sia efficace, ricca di risultati ed adeguata alle necessità del Paese deve necessariamente far leva allo stesso tempo e in modo coordinato su tutti i fattori in gioco: senz'altro le norme ma, anche, l'organizzazione, le procedure operative, le persone, le competenze, le risorse, le tecnologie.

e-Government - L'amministrazione elettronica

La diffusione mondiale delle tecnologie digitali è tale da costringere a valutare in modo diverso le opportunità e le responsabilità di governo della loro innovazione e del loro utilizzo nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche.

In molti Paesi europei già oltre il 50 % delle famiglie possiedono almeno un personal computer collegato ad Internet mentre nel nostro Paese sono poco meno di un terzo.

Oggi in Italia, come in tutti i paesi sviluppati e in molti paesi in via di sviluppo, c'è molta attenzione all'e-Government, cioè all'amministrazione elettronica, divenuta una priorità politica per l'Unione Europea, a seguito delle decisioni prese a Lisbona per rendere il sistema europeo più moderno, più dinamico, più competitivo.

Consentitemi un piccolo inciso: agli inizi di luglio, in occasione dell'avvio del semestre di presidenza italiana si terrà in Italia, a Cernobbio, la seconda conferenza europea sull'e-Government, un evento organizzato in collaborazione con la Commissione europea, con lo scopo di conoscere lo stadio di sviluppo, le esperienze più significative, le iniziative per il futuro.

C'è dunque grande interesse e molto impegno nel mondo per l'amministrazione elettronica.

Anche se, per decenni, l'informatica e le telecomunicazioni sono già state utilizzate negli uffici pubblici, tuttavia potevano solo rendere automatico l'esistente e quindi migliorarne l'efficienza: erano consentiti grossi risultati nel campo della produttività ma non si poteva innescare un profondo processo di cambiamento.

Oggi le tecnologie dell'informazione e di rete hanno la capacità di trasformare la Pubblica amministrazione portandola verso un nuovo modello.

E' stato detto che con l'e-Government, oggi, e con l'e-Democracy, domani, stiamo assistendo ad un processo storico, per certi versi simile al passaggio dallo stato feudale allo stato moderno.

Stiamo infatti passando allo Stato in rete.

Non si tratta semplicemente di uno Stato più efficiente ma di una trasformazione degli aspetti più rilevanti, primo fra tutti il rapporto fra Stato democratico e cittadini: un rapporto più semplice, più efficace, più veloce, caratterizzato da un'accessibilità alla Pubblica amministrazione indipendente dal luogo (non più code) e dal tempo ("aperta" 24 ore al giorno, 7 giorni alla settimana), con grande trasparenza, con più partecipazione democratica alla vita delle istituzioni.

Va, Inoltre, ricordato che l'e-Government ha anche un valore sociale, con l'aiuto che può dare alla alfabetizzazione informatica delle popolazioni ed alle politiche di inclusione digitale delle disabilità e, soprattutto, è capace non solo di dare tutte le informazioni ma anche di fornire in modo completo i servizi di cui gli utenti, cittadini e imprese, hanno bisogno.

Proprio la disponibilità in rete dei servizi più utili e maggiormente richiesti dagli gli utenti è uno degli obiettivi più ambiziosi che ci siamo proposti di raggiungere entro questa legislatura.

Dobbiamo, in definitiva, comprendere che l'amministrazione digitale non è un obiettivo astratto o lontano, ma una realtà sostenuta dal crescente interesse dei cittadini italiani.

Fra tutti i siti Internet italiani, quelli delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, hanno registrato nello scorso anno la più alta crescita di "navigatori", con un incremento del 25% rispetto al 2001.

Il federalismo efficiente

L'e-Government è, dunque, una politica di riforma dell'amministrazione che oggi si interseca con il processo di attuazione del federalismo.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono la risorsa strategica per porre in modo nuovo il rapporto fra l'autonomia delle amministrazioni locali con quelle centrali e la necessità di integrità, armonizzazione, coerenza in un'ottica di sistema pubblico nazionale.

Infatti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono essenzialmente tecnologie per la condivisione, la cooperazione e l'integrazione, che consentono di risolvere in modo profondamente nuovo il problema del coordinamento tra soggetti diversi e, a mio parere, sono condizione necessaria e, quindi, abilitante per realizzare la nuova architettura federale.

Senza una loro diffusione consistente e adeguata l'Italia non riuscirà a funzionare come Stato federale se non a prezzo di costi, diseconomie e inefficienze insopportabili per i cittadini e le imprese: invece di realizzare un "federalismo efficiente", si rischia di avere un "caos federale".

Per sostenere il programma di *e-Government* di regioni ed enti locali il governo centrale si è impegnato a condividerne lo sforzo finanziario e a promuovere l'aggregazione dei progetti, la loro riusabilità e interoperabilità su scala nazionale.

Sono stati attivati 138 grandi progetti sull'intero territorio ai quali partecipano tutte le regioni, le province, oltre 3500 comuni e 218 comunità montane.

Questi progetti intendono realizzare concretamente un "federalismo efficiente" con l'obiettivo di portare in rete a breve termine, a oltre 20 milioni di cittadini ed alle imprese, 80 servizi pubblici considerati "prioritari".

Per fare qualche esempio, sarà possibile per molti italiani scegliere in rete il proprio medico di famiglia e prenotare visite specialistiche, richiedere l'assistenza residenziale per gli anziani, calcolare e pagare l'ICI, verificare visure catastali, avviare e concludere rapporti di lavoro.

Governo centrale e autonomie locali stanno investendo per questi progetti 360 milioni di euro e prevedo che una seconda fase di simile dimensione finanziaria potrà essere avviata a breve.

Si tratta del più rilevante investimento mai realizzato per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione locale per ammontare, diffusione territoriale ed ampiezza di applicazioni.

Gli strumenti dell'e-Government

Trasformare la Pubblica amministrazione italiana per farla diventare un fattore di competitività e sviluppo del Paese, come ho già detto, è una priorità del programma di Governo e vede impegnata anche la mia nuova figura istituzionale.

Il lavoro svolto in questo ultimo anno e mezzo ci ha visti impegnati nel definire la strategia, individuare gli obiettivi e rendere disponibili gli strumenti.

La strategia che è stata definita è complessiva, riguarda iniziative che affrontano la modernizzazione del Paese, sia nel settore privato che nella Pubblica amministrazione.

E' una strategia fattibile: definita nei tempi, negli obiettivi e nella misurazione dei piani.

E' una strategia coerente con la necessità di coordinamento con le autonomie locali.

Questa strategia è illustrata nelle "Linee Guida per lo sviluppo della Società dell'Informazione", approvate il 31 maggio scorso dal Consiglio dei ministri.

Oltre alle aree di intervento per la diffusione della Società dell'informazione nel Paese, il documento fissa 10 obiettivi di legislatura per la modernizzazione della Pubblica amministrazione.

Obiettivi concreti e misurabili per i quali le leve dell'innovazione e della tecnologia si configurano quali fattori imprescindibili e distintivi.

Abbiamo previsto, con le direttive del dicembre 2001 per il 2002 e del dicembre 2002 per quest'anno, obiettivi intermedi che hanno avviato la trasformazione del modo di agire delle amministrazioni statali. Il Governo ha condiviso lo sviluppo di questi obiettivi per l'intera legislatura, correlati ad indicatori per poterne misurare il grado di attuazione.

Così, l'amministrazione pubblica cambia volto rispetto all'utente se:

- 1) i servizi pubblici prioritari sono forniti in rete a cittadini e imprese;
- 2) si diffonde l'uso tra i cittadini della carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi per accedere ai servizi pubblici in rete;
 - 3) prosegue la diffusione della firma digitale.

L'amministrazione pubblica diviene più trasparente se adotta il protocollo informatico, dando la possibilità al cittadino di seguire l'iter della propria pratica e di interloquire con facilità con i responsabili amministrativi.

L'amministrazione diviene "di qualità" se tutti gli uffici che erogano servizi sono dotati di un sistema di misurazione di qualità e di soddisfazione dell'utente.

L'amministrazione pubblica è più efficiente se:

- 1) gestisce gli acquisti di beni e servizi tramite l'e-procurement;
- 2) la posta interna delle amministrazioni è scambiata per e-mail;
- 3) gli impegni di spesa e i mandati di pagamento sono gestiti elettronicamente.

L'amministrazione, infine, valorizza le proprie risorse umane se:

- 1) ogni alto dirigente è in grado di conoscere competenze ed esperienze dei propri dipendenti per poter valorizzare la persona e migliorarne l'impiego;
- 2) se il personale pubblico che ne ha bisogno si dota di patente informatica europea e se si diffonde la formazione a distanza.

Sta innanzitutto all'alta dirigenza sapere organizzare al meglio la propria struttura e lo svolgimento del lavoro nel proprio ufficio, per assicurare la migliore attuazione degli obiettivi assegnati.

L'affermazione della nostra strategia di modernizzazione della Pubblica amministrazione passa attraverso diversi strumenti.

Il nuovo processo di pianificazione previsto dall'articolo 26 della legge finanziaria 2003 darà concreti indirizzi per l'allocazione delle risorse destinate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ponendo in stretta relazione il perseguimento degli obiettivi prioritari con le previsioni di spesa del bilancio degli anni successivi.

Dal punto di vista organizzativo, il sostegno all'attuazione degli obiettivi di digitalizzazione nelle amministrazioni sarà assicurato dall' Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica che accorperà l'Autorità per l'informatica della Pubblica amministrazione e il Centro tecnico per la rete unitaria della Pubblica amministrazione.

Sul piano legislativo, oltre alle norme contenute nelle leggi finanziarie per il 2002 e per il 2003, è stata recepita la direttiva comunitaria per la firma digitale, moderno strumento che potrà trovare larga diffusione in Italia, soprattutto nelle Amministrazioni pubbliche sarà importantissimo che ogni alto dirigente dello Stato ne sia dotato, e che conferisce pieno valore giuridico al documento digitale.

Un'altra importante direttiva è stata emanata per assicurare, oltre i requisiti minimi di qualità, anche la riconoscibilità e accessibilità da parte del cittadino-navigatore ai siti delle pubbliche amministrazioni.

Nella direttiva sulla sicurezza informatica nelle pubbliche amministrazioni abbiamo indicato il livello di sicurezza adeguato per i sistemi informativi e fornito un metodo semplice per effettuarne un'autovalutazione.

Con la direttiva sul protocollo informatico, strumento fondamentale per la trasparenza dell'azione amministrativa e la gestione elettronica dei flussi documentali, sono state fornite le prime indicazioni per adeguare la propria organizzazione alle esigenze di trasparenza, sia all'interno dell'Amministrazione sia nei confronti dei cittadini che desiderino seguire l'iter delle proprie pratiche e che, a tal fine, e in generale per utilizzare tutti i servizi pubblici offerti in rete sull'intero territorio nazionale, è necessario dispongano della carta d'identità elettronica che assicura loro un unico standard di accesso.

Per questo si sta accelerando la diffusione della carta d'identità elettronica ma, nel frattempo, per consentire ai cittadini che ne siano sprovvisti di utilizzare tempestivamente i servizi in rete delle pubbliche amministrazioni, abbiamo introdotto la carta nazionale dei servizi.

Si è cercato, tuttavia, di limitare il ricorso allo strumento legislativo ai soli casi indispensabili, per non appesantire ulteriormente il quadro normativo già troppo complesso.

Per questo, quando è stato possibile ottenere analoghi risultati, sono state adottate direttive, linee guida, circolari per orientare l'innovazione tecnologica nelle amministrazioni.

Necessitano, tuttavia, norme aventi forza di legge per modificare quelle vigenti in materia di erogazione di servizi pubblici, per consentirne la fruizione on line e, perciò, l'articolo 27 della legge 3 del 2003 prevede una delega: saranno utili e necessari, in ogni caso, i vostri suggerimenti, indicazioni e proposte normative per accelerare il miglioramento della Pubblica amministrazione attraverso le nuove tecnologie.

L'efficienza della Pubblica amministrazione interessa, però, anche i suoi processi operativi interni, che non coinvolgono direttamente i cittadini.

La diffusione delle tecnologie digitali è una realtà confermata dalla crescita quadruplicata, nell'ultimo anno, del numero di e-mail scambiate negli uffici pubblici.

I dipendenti che hanno una casella di posta elettronica sono, però, ancora troppo pochi: solo uno su quattro: quante volte ci è stato chiesto di inviare un fax invece che una *e-mail*? Quale è il costo di questo approccio?

Utilizzando la rete, il Ministero degli esteri ha ottenuto una riduzione di 17 tonnellate di carta solo per lo scambio di telegrammi con le sedi estere e con la diffusione di 4 mila caselle di posta elettronica ne ha praticamente annullato l'uso all'interno.

Ciò fa comprendere perché sia importante che ogni dipendente sia in possesso una casella di *e-mail*.

Di più: entro fine legislatura la posta interna della pubblica amministrazione dovrà essere esclusivamente inoltrata tramite tale sistema.

Gli strumenti per trasmettere ogni documento in rete esistono: i già ricordati protocollo informatico e firma digitale.

E' disponibile il servizio di caselle di posta certificata che permette di inviare e ricevere la posta fra amministrazioni ottenendo sia una ricevuta di consegna che una ricevuta da parte del destinatario (assimilabile alla "cartolina di ritorno" della posta tradizionale) e si sta, inoltre passando, alla fase di attuazione della normativa relativa all'archiviazione ottica dei documenti cartacei.

Gli inibitori o le aree più probematiche

Ho parlato finora di trasformazione della Pubblica amministrazione, dell'e-Government, del federalismo efficiente, degli obiettivi prefissati, di alcuni strumenti per realizzare quest'opera di modernizzazione, ma ...c'è sempre un ma!

Dobbiamo sapere anche individuare ed indicare quali sono le aree più problematiche, quegli ostacoli che ancora rallentano e limitano la portata innovativa delle moderne tecnologie negli uffici pubblici.

Quello che più spesso emerge è che occorre rimuovere l'ottica, direi la cultura "proprietaria" della singola amministrazione. Due modelli alternativi si scontrano ogni giorno nella vostra realtà operativa: un modello cooperativo, in cui le amministrazioni operano per obiettivi condivisi e per il raggiungimento di un risultato e un modello per competenze, in cui le amministrazioni operano nella difesa del perimetro di attribuzioni normative in una cultura dell'adempimento.

Quest'ultimo è, sicuramente, antistorico e non va nella direzione del "buon andamento" degli uffici previsto dalla Costituzione.

Dobbiamo essere capaci di far evolvere il modello organizzativo pubblico dal modello per "competenze" al modello "cooperativo" facendo sì che le singole amministrazioni attenuino la difesa esasperata dei propri confini.

Non abbiamo altre alternative: o lasciamo al cittadino il compito di essere il loro integratore facendole, egli stesso, comunicare con la consegna "a mano" dei vari documenti richiestigli o deputiamo questa funzione alla connessione digitale.

In una logica di amministrazioni in rete, infatti, è l'informazione che circola da un sistema all'altro.

Saper cooperare, condividere, collaborare: questa è la strada giusta per una Pubblica amministrazione che intenda adoperare in modo ottimale le tecnologie in rete, per uno Stato in rete.

Attualmente nell'Amministrazione statale vi sono in rete alcune centinaia di siti di singole amministrazioni, Enti e uffici che diventano più di 3000 se si considerano anche gli enti locali: vogliamo lasciarli così come sono, "isolati" gli uni dagli altri ?

Non sarebbe più funzionale, invece, creare un sistema, stabilire una logica fra loro, per dare ai cittadini una maggiore utilità, una fruibilità senza confini?

Un secondo aspetto che ho talvolta notato è quello che io chiamo l'innovazione "a latere", messa a fianco delle procedure tradizionali.

Mi riferisco alle così dette "sperimentazioni" che si aggiungono ma non sostituiscono o eliminano, i vecchi processi operativi tradizionali.

Mi verrebbe di dire: cambiare per non cambiare o, se si preferisce, innovare sì, purché non si cambi.

Altro elemento critico è quello della delega dell'innovazione: di fronte ad una scarsa comprensione delle potenzialità delle tecnologie talvolta si tende a delegare ai tecnici, agli specialisti, agli informatici che, però, non hanno e non possono assumere la responsabilità di trasformare, di cambiare, di costruire un nuovo modello di amministrazione che rimane nelle mani dei massimi dirigenti.

Delegare del tutto, estraniarsi dalla gestione dell'innovazione tecnologica nell'ambito della propria organizzazione porta ad un solo risultato: un lento cambiamento, comunque insufficiente.

In qualsiasi organizzazione ci sono delle responsabilità dei ruoli e l'alto dirigente non può e non deve sottrarsi a queste responsabilità.

Per questa ragione, e nella cornice di questa prima conferenza dell'alta dirigenza dello Stato richiamo la vostra attenzione sul programma che ho deciso di lanciare con il Ministro per la funzione pubblica: un programma di formazione per l'alta dirigenza dello Stato sull'innovazione tecnologica, che non ha tanto lo scopo di un'acculturazione informatica, quanto quello di comprendere le implicazioni dell'impiego delle nuove tecnologie nell'organizzazione di ogni struttura.

Ciascuno di voi alti dirigenti sta per ricevere una lettera, firmata da me e dal Ministro Mazzella, con i dettagli.

Il programma è organizzato dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione e calibrato rispetto alle esigenze di servizio, prevedendo un impegno contenuto di giornate nel corso dell'anno per ciascun partecipante e la possibilità di svolgere moduli formativi a distanza.

Esiste un altro aspetto da migliorare con l'impegno dell'alta dirigenza: il pieno sfruttamento dell'investimento fatto in tecnologia.

Un esempio, se pur piccolo, ma emblematico: quante lettere riceviamo in forma tradizionale, di contenuto assolutamente operativo, dai nostri uffici o da altre amministrazioni statali, scritte sì, con l'ausilio del computer, collegato in rete, però, poi, stampate e spedite in forma tradizionale anziché tramite posta elettronica?

Usiamo ancora troppo spesso la tecnologia degli anni 2000 come una tecnologia degli anni 70!

Infine, un'ultima riflessione!

Per modernizzare lo Stato e introdurre una efficace gestione per obiettivi occorre poter e saper "misurare", occorre disegnare un sistema attraverso il quale definire cosa misurare, con quali strumenti, quali siano gli obiettivi da raggiungere: misurare significa indirizzare, valutare, controllare.

L'attuale schema va certamente migliorato, va orientato verso le aspettative e le necessità dei cittadini, delle imprese, dei nostri utenti.

Nella cultura anglosassone c'è un detto che dice: "si migliora solo quello che si misura".

Conclusioni

La modernizzazione dello Stato, l'amministrazione elettronica, sono politiche di cambiamento e anche se molti dipendenti pubblici lo auspicano, sono ancora, a mio parere, troppi quelli che lo temono e, comprensibilmente, gli resistono, visto che si è in presenza di grandi mutazioni alle quali bisogna prepararsi e la cui portata è considerevole.

A voi, alti dirigenti dello Stato, spetta la guida di questo cambiamento, che deve avvenire consentendo a tutti quelli che ne sono coinvolti di capirlo, accettarlo e costruirlo ma, allo stesso tempo, valorizzarlo come generatore di progresso, rimuovendo le reazioni destinate a preservare i privilegi, cercando le cause degli ostacoli e rimuoverle.

I progressi ottenuti negli ultimi anni sono innegabili e devono incoraggiarci, sono evidenti e percepibili dalla pubblica opinione, sono le premesse per i futuri traguardi da raggiungere!

Nonostante i molti punti positivi di tale cambiamento, tuttavia occorre tener conto del fatto che il mondo in cui viviamo ci porta a un continuo e necessario confronto con altre realtà, più o meno vicine: le stesse Pubbliche amministrazioni saranno in competizione tra loro!

Nell'Unione europea ci sarà sempre più concorrenza tra amministrazioni statali, ancorché regionali, per esempio nell'attrarre investimenti nei loro territori e, nell'ambito dello Stato federale, le varie amministrazioni locali si troveranno sempre più a competere nel fornire servizi per una migliore qualità della vita dei propri cittadini.

Guardare la propria velocità nel progredire può non bastare in un mondo sempre più integrato e senza barriere.

La domanda che allora dobbiamo porci è: possiamo accelerare?

Possiamo raggiungere degli obiettivi più ambiziosi?

lo penso sinceramente di si!

Grazie!

Intervento di Antonio Catricalà, Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri

Signori ministri,

conosco benissimo la maggior parte delle persone che sono sedute qui in sala: so da dove vengono, dove lavorano e a cosa aspirano.

Signori ministri, su questa dirigenza si può fare affidamento. Io mi sono sempre fidato dei soldati che ho trovato nei posti dove mi hanno chiamato a combattere, ed è per questo, perché so che voi mi conoscete, che voglio condividere una soddisfazione gestionale.

Il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri è un dirigente atipico, non valutabile, in quanto non riceve direttive ma, unicamente, le dà. A me non è mai piaciuto non essere valutato: ho sempre affrontato concorsi e verifiche e la mia carriera è dovuta unicamente ai miei meriti. Ho chiesto, allora, alla dottoressa Perozzi, Capo del controllo interno della Presidenza del Consiglio, di applicare una contabilità analitica sulla mia gestione per verificare se diminuivano i costi o aumentava la produttività. Occorre dire che i primi, nonostante la mia fama di avaro, nell'immediato non sono diminuiti, anzi hanno subito un leggero aumento: in particolare, le spese per il personale sono cresciute dell'1,11% e quelle per il funzionamento del 7,4%.

E', però, vero che la produttività è aumentata, in media, del 50%, il che significa che il rapporto costo/prodotto è sceso, almeno, del 30%. E' chiaro che non riuscirò a mantenere "performances" di questo tipo per un lungo periodo, posso, però, aggredire gli altri due dati che preoccupano.

Il maggior costo del personale sarà abbattuto con il contratto integrativo sull'orario di servizio e di base, che la Presidenza del Consiglio ha concluso con i sindacati, che consentirà, a costo zero, il funzionamento della Presidenza ventiquattro ore su ventiquattro grazie a flessibilità, disponibilità, ad orari disagiati e turnazione, con conseguente abbattimento del lavoro straordinario. Così facendo si duplicherà, quasi, la forza lavoro.

Anche la spesa per i servizi è elevata: se il motore di una macchina gira veloce ovviamente il consumo è maggiore, ma perché non cercare il modo di farla girare più velocemente risparmiarmiando?

E' già pronto un progetto di "outsourcing" per tutti i servizi della Presidenza, che farà risparmiare oltre il 20% delle attuali spese di gestione. Il Procuratore generale della Corte dei conti, nel discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario, non si riferiva, caro dottor Ermolli, alle Tue consulenze, prestatemi, finora, gratuitamente e che non potevano, per questo, causare danno erariale e delle quali avevo bisogno perché non avevo mai amministrato prima: ero stato Capo di gabinetto,

consigliere giuridico, ma non avevo mai firmato un ordine di spesa. Non avevo, addirittura, mai firmato nemmeno lo straordinario del personale della mia segreteria.

Quando il dottor Letta mi chiese di assumere questo incarico svolgevo le mie funzioni in un posto eccezionale: ero Segretario generale di un'authority che avevo contribuito a costituire, in un settore che conoscevo molto bene. Mi si proponeva di lasciare un motoscafo di lusso in un mare calmo, per guidare un transatlantico che mi aspettava nell'oceano, un transatlantico che aveva la prima classe, ma anche la seconda, la terza, forse la quarta.

Ricordai, allora, una lettera, la settima, scritta nel 353 a.C. da un Platone ormai più che settantenne. In essa spiegava i motivi per cui non aveva accettato una carica pubblica offertagli ad Atene: gli altri, suoi concittadini, quelli che stavano al potere, non erano "filosofi", non avevano la conoscenza dei valori, la storia del sapere nel loro bagaglio culturale. Anch'io ho avuto qualche esitazione, ma poi, pensando al pentimento di Platone, non volli fare il "gran rifiuto" e accettai questa responsabilità.

Mi consultai a lungo con il dottor Ermolli e seguii la sua parola d'ordine: "razionalizzare". Razionalizzare le risorse, gli spazi, i tempi e, aggiunsi io, anche "risparmiare" dove è possibile. Non risparmio al buio, ad esempio non ho mai risparmiato sulla formazione del personale. Ho, tra l'altro, chiesto dei fondi al Ministero del tesoro per l'acquisto di un immobile, un palazzo tipicamente governativo, di fronte a Palazzo Chigi che consentirà di dismettere alcune sedi sparse, oggi in affitto: se lo prendessimo in locazione, tra dieci anni, quando avremo, invece, smesso di pagare il mutuo, un Ministro del tesoro farebbe bene a chiedermi perché non è stato acquistato.

Aggiunsi un'altra parola d'ordine: delegare.

Al mio insediamento alla Presidenza del Consiglio tutto era di competenza del Segretario generale, perfino il trasferimento di un usciere. Ora dispongo di tre vice, delegati alla firma, ai quali sono molto grato, oltre ai Capi dei dipartimenti, che lavorano a tempo pieno e, anch'essi, firmano e si assumono le proprie responsabilità.

Un ringraziamento particolare va a chi più da vicino mi aiuta, il dottor Massimo Pensato, che spesso, come me, dimentica perfino di andare a cena.

Un'altra parola d'ordine, aggiungo: "verificare". Noi dobbiamo verificare le nostre capacità e quelle di chi lavora con noi e per noi. Dobbiamo conoscere le loro e le nostre qualità relative all'organizzazione, ai rapporti con l'esterno e ai rapporti tra individui. Le qualità personali contano, non basta la preparazione. Conta il coraggio, l'auto-responsabilità, la disciplina, il rigore, l'impegno. Certo, ci vuole la competenza, ma questa è nulla se non c'è lo spirito d'iniziativa. In sintesi: carisma e umiltà. Dobbiamo saper ascoltare per poi saper decidere e ogni nostra decisione deve sempre essere improntata al rispetto delle altrui libertà.

So già che da questo palco qualcuno dirà che in questa fase, come in altre, al dirigente sono mancati supporto tecnico, risorse strumentali e umane e i mezzi giuridici per consentirne il reperimento. Sono lamentele alle quali siamo abituati, ma che dobbiamo bandire, per dimostrare che pur con i ridotti mezzi a disposizione si possono centrare gli obiettivi. Dobbiamo liberarci del "complesso di Cenerentola" che da troppo tempo assilla, se non addirittura assedia, la libertà mentale dei dirigenti.

Naturalmente l'efficienza non è il solo valore, occorrono anche valori etici e motivazionali. Dobbiamo condividere la stessa concezione di interesse pubblico, quello che Aristotele chiamava "ciò in ragione di cui": attenzione: non è la condivisione dell'ideologia politica, né la condivisione dello schieramento.

"Service first": questa, che sembra un'altra parola d'ordine, è in realtà il nome di un'unità operativa del "Cabinet office" del Regno Unito che si occupa di "customer satisfaction". Dovremmo istituirla in ogni Ministero, al posto dell'ufficio relazioni con il pubblico, per poter conoscere il gradimento dei cittadini sulle nostre iniziative. Le riforme costituzionali avvincono i nostri politici, quelle amministrative appassionano i giuristi. I cittadini, però, non sono interessati alle forme ma al miglioramento dei servizi: sanità, trasporti, giustizia, sicurezza, scuola. Desiderano l'aumento dell'occupazione e la diminuzione delle tasse.

Si può rispondere a questi bisogni, la nostra dirigenza è sana: occorre, però, eliminare alcune frange di servilismo e di incompetenza. La legge Frattini ha un grande merito: quello di aver abolito il ruolo unico della dirigenza con ritorno ai ruoli specialistici. Riappropriandoci dei ruoli cogliamo l'occasione per attuare modelli meritocratici. Non avremo altre opportunità se non questa.

Concludo con un invito: liberiamoci di quella fastidiosa sensazione di vivere la nostra vita professionale come se ne stessimo scrivendo la brutta copia.

LA GESTIONE PER OBIETTIVI NELLE AMMINISTRAZIONI STATALI: PROGRESSI, CRITICITÀ, PROSPETTIVE

L'argomento di questa giornata della conferenza è "L'Amministrazione dello Stato: modernizzazione e gestione per obiettivi". Ci è sembrato che esprimesse bene una delle idee chiave del decennio di riforme amministrative che abbiamo alle spalle.

Se ritorniamo, con la memoria, alla fine degli anni '70 e '80, troviamo l'immagine di una Pubblica amministrazione spesso in difficoltà. Un'amministrazione, per ricordare una efficace definizione dell'epoca, "troppo impegnata ad amministrare se stessa", spesso autoreferenziale, costosa, poco produttiva. Un'amministrazione dotata di capacità e risorse, innanzi tutto professionali, troppe volte poco e male utilizzate. Un'amministrazione attenta soprattutto alle questioni giuridiche e alla regolarità formale degli atti e delle procedure, poco sensibile al profilo economico, spesso senza strategie e obiettivi a medio-lungo termine.

Credo che a simbolo di questa impostazione possa essere ricordata la normativa sui termini massimi di durata dei procedimenti. Una normativa che ha trasformato un tipico obiettivo gestionale, il contenimento e progressiva riduzione dei tempi di svolgimento delle procedure, in dovere giuridico, con l'effetto di legittimare le Pubbliche amministrazioni ad attestarsi sul termine massimo stabilito dagli appositi regolamenti. Un vincolo giuridico che, in pratica, ha finito con l'assicurare copertura a comportamenti inefficienti.

Nel 1992-93, nel pieno della gravissima crisi finanziaria in cui il nostro Paese allora si trovava, fu avviato quel processo di complessiva riforma della Pubblica amministrazione che è giunto fino ad oggi. In quel momento, la direzione del cambiamento non poteva che essere la riduzione dei costi. Presto, però, a questo primario ma al contempo limitato fine di contenere la spesa pubblica si aggiunse l'altro, di migliorare la qualità dei servizi. L'obiettivo divenne allora, per citare lo slogan del *National Performance Review*, il grande e coevo programma di riforma amministrativa lanciato negli Usa da Bill Clinton e Al Gore, "una amministrazione che costi di meno e lavori meglio".

Dunque: rilancio della primarietà del servizio rispetto alle problematiche dell'amministrazione interna; passaggio dall'amministrazione giorno per giorno a logiche di programmazione delle priorità, degli obiettivi, dei livelli di servizio; attenzione ai risultati e alle *performances* e non solo alle procedure; forte orientamento dell'attività verso i bisogni e le attese degli utenti.

Naturalmente, questa nuova idea di Pubblica amministrazione implicava il ripensamento dei ruoli e dei metodi di governo e gestione. Di qui l'accento sul ruolo di indirizzo degli organi politici e il

potenziamento degli strumenti di supporto a tal fine necessari, quali gli uffici di diretta collaborazione dei ministri e i Servizi di controllo interno; la valorizzazione dei poteri e dell'autonomia gestionale dei dirigenti; il tentativo di definire un nuovo assetto dei controlli amministrativi, incentrato sui risultati delle politiche pubbliche e sull'andamento della gestione e non sui singoli atti; la nuova disciplina sul personale nota come "privatizzazione" del pubblico impiego. Insomma, un insieme di innovazioni ispirate a tecniche e modelli organizzativi e gestionali propri del settore privato.

Queste esigenze e questi problemi di modernizzazione della Pubblica amministrazione, è bene sottolinearlo, non si sono manifestati soltanto in Italia, bensì in tutta Europa e anche nei Paesi extraeuropei di democrazia occidentale. E anche le ricette per la riforma hanno avuto la medesima dimensione. Infatti, negli anni '90 le stesse logiche innovative hanno presieduto, con gli adattamenti richiesti dalle specificità dei singoli Paesi, ai programmi di riforma amministrativa varati dapprima nel Regno Unito, poi negli Usa e nei Paesi nord europei, quindi in Germania e infine, in questi ultimi anni, anche in Francia. Si è trattato di un processo di dimensione mondiale per il quale si è ormai imposto il nome di *New Public Management*, a significare la congiunzione tra carattere pubblico delle organizzazioni e ispirazione aziendalistica delle tecniche di gestione.

Inoltre, e anche questo va sottolineato, a nessuno dei riformatori e degli operatori più avvertiti è mancata la consapevolezza che, comunque, la Pubblica amministrazione restava una organizzazione pubblica e con fini pubblici. E che, quindi, come ha sottolineato ancora recentissimamente la Corte dei conti, l'ispirazione ai modelli e alle metodologie aziendalistici avrebbe sempre comunque richiesto adattamenti, imposti dalle peculiarità della gestione amministrativa e dal fatto <<che la "azienda Amministrazione" non è finalizzata al profitto ed è chiamata ad assicurare comunque i servizi alla collettività e a perseguire le missioni istituzionali previste per legge.>>¹ Ebbene, oggi, a dieci anni dall'avvio di questo ciclo riformatore, si impongono due domande: 1) Qual è il bilancio del tentativo di passare dalla logica delle procedure alla gestione per obiettivi?; 2) Quali sono le maggiori criticità su cui intervenire?

Un bilancio di dieci anni. Il bilancio appare molto articolato, fatto di luci ed ombre.

Le nuove metodologie si sono diffuse e sono state applicate abbastanza bene, sebbene in modo non uniforme, negli enti locali e negli enti pubblici, forse perché più vicini agli utenti e chiamati ad erogare servizi più agevolmente misurabili. Forte sensibilità ha anche manifestato la Conferenza dei presidenti delle regioni e province autonome, che ha demandato ad un apposito gruppo di lavoro, coordinato dalla Lombardia, la messa a punto di metodologie e modelli. Alcune regioni sono decisamente avanti su questa strada.²

_

¹ Corte dei Conti, Sezione controllo Stato, *Indagine intersettoriale sul funzionamento dei Servizi di controllo interno e sullo stato di attuazione del d.lgs. 286/1999 nelle amministrazioni dello Stato nel 2001*, dattiloscritto, par. 1.1, pag. 5.

² Si veda la "Rilevazione sullo stato di attuazione della legislazione sui controlli e sul bilancio nelle Regioni e Province autonome" effettuata, nel novembre 2001, dalla Conferenza permanente dei Servizi di controllo interno delle Regioni e Province autonome. Una nuova rilevazione, aggiornata alla fine del 2002, è sul punto di essere completata.

Meno bene, invece, sono andate le cose nei ministeri che, con alcune importanti eccezioni, hanno registrato maggiori ritardi e difficoltà. Qui, nello scorso decennio, l'attenzione è stata catturata prevalentemente dalle questioni concernenti lo status del personale, gli incarichi dirigenziali e il riparto di ruoli tra organi politici e dirigenza. Minore attenzione è stata dedicata invece, e lo ha lamentato più volte la Corte dei conti, con rapporti e indagini a cadenza pressoché annuale a partire dal 1997³, alla parte sicuramente più innovativa della riforma: adozione delle direttive annuali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione e attivazione dei sistemi valutazione e controllo strategico e degli altri controlli interni previsti dal d.lgs. n. 286/1999.

Un deciso cambiamento è però intervenuto in quest'ultimo biennio. Infatti il Presidente del Consiglio, attraverso due apposite direttive indirizzate ai ministri nel novembre 2001 e nel novembre 2002, ha richiamato con forza l'attenzione sulla pianificazione annuale di priorità e obiettivi strategici e sul monitoraggio e valutazione della gestione amministrativa.

Il Ministro per la funzione pubblica ha lanciato un apposito programma, denominato "Governance", per promuovere la diffusione, nelle amministrazioni statali, regionali e locali, delle tecniche e dei sistemi, programmazione e valutazione strategica, project management, bilancio economico, contabilità analitica, controlli di gestione, che sono supporto necessario per una gestione orientata agli obiettivi.

Il Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico della Presidenza del Consiglio, infine, ha monitorato, in raccordo con il Dipartimento della funzione pubblica, l'attuazione delle nuove metodologie presso le amministrazioni statali⁴, ha elaborato linee quida per la ottimale impostazione delle direttive annuali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2003 ed ha attivato una rete di raccordo con i Servizi di controllo interno operanti nelle singole amministrazioni.

E i progressi sono arrivati. Le direttive dei ministri per il 2002 sono state adottate tutte con una tempestività mai in precedenza sperimentata. La qualità dei relativi contenuti, definizione degli obiettivi e dei programmi esecutivi e previsione di parametri temporali e quantitativi idonei all'effettivo monitoraggio dei risultati, per quanto ancora molto perfettibile ha registrato, comunque, un notevole miglioramento. Diversi ministeri hanno progettato e attivato, almeno sperimentalmente,

"Osservazioni al Presidente del Consiglio e al Ministro per la funzione pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1999" (sez. riunite, deliberazione n. 22/1999); "Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999" (ivi, specificamente, parte II, cap. IV, par. 8); "Indagine intersettoriale sul funzionamento dei Servizi di controllo interno e sull'attuazione del d.lgs. 286/1999 nelle amministrazioni dello Stato nel 2001", cit.

³ Si vedano, principalmente: "Relazione sull'attuazione del d.lgs. 29/1993" (sez. controllo, II collegio, deliberazione n. 101/1997; "Osservazioni al Presidente del Consiglio e al Ministro per la funzione pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998" (sez. riunite, deliberazione n. 25/1998);

⁴ Il monitoraggio è consistito, in particolare, in una indagine conoscitiva (audit) sulle modalità concretamente seguite, nei diversi ministeri, per predisporre la direttiva generale del ministro sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2002. Sono stati intervistati, a tal fine, i componenti dei servizi di controllo interno, i segretari generali e capi dipartimento e i capi di gabinetto. Due specifici rapporti, riferiti a profili differenti, sono stati elaborati rispettivamente, a metà 2002, dal comitato tecnico-scientifico sulla valutazione e il controllo strategico e dal Gruppo di lavoro del progetto Governance del Dipartimento della funzione pubblica.

sistemi per verificare costantemente la realizzazione degli obiettivi, per controllare la gestione e per valutare i dirigenti. E' ragionevole attendersi, nel 2003, ulteriori miglioramenti.

Qualcosa, dunque, si muove nel mondo diversificato delle Pubbliche amministrazioni. A dieci anni dal d.lgs. 29/1993, la strategia di cambiamento sin da allora impostata comincia a sedimentare.

Eppure, sembra ancora troppo poco. Non si spiegherebbero, altrimenti, le valutazioni critiche, certo controvertibili, ma non ignorabili, di diversi istituti internazionali di ricerca, i quali continuano a sottolineare le scadenti prestazioni dell'Italia nella graduatoria dell'efficienza economica, dovute ad inefficienze delle aziende, a carente qualità della normazione e alla persistente rigidità e scarsa funzionalità del sistema amministrativo⁵.

Quali sono, oggi, a mio avviso, le maggiori criticità su cui agire? Ne indico rapidamente tre.

La prima criticità riguarda la ancora troppo debole identità di corpo, culturale e professionale dell'alta dirigenza italiana.

Studiosi quali Massimo Severo Giannini, Sabino Cassese e Marco D'Alberti hanno sottolineato come, a differenza che in Francia o nel Regno Unito, fin dall'Unità d'Italia sia spesso mancato, tra i nostri dirigenti, il senso di appartenenza ad un corpo comune, così come l'adesione a comuni valori professionali. Le eccezioni rappresentate da alcune specifiche carriere, *grands corps*, li chiamerebbero i francesi, non dissimulano il problema della dirigenza pubblica in generale.

Il Ministro per la funzione pubblica ha sottolineato, ieri, che questa situazione è stata certamente aggravata, durante l'ultimo decennio, non tanto dalle riforme amministrative in sé, ma dalla spesso superficiale rappresentazione che ne è stata fatta dai commentatori meno avvertiti.

Quando un complesso insieme di misure teso a spostare il *focus* dell'azione amministrativa sugli obiettivi, sui risultati e sul miglioramento del servizio agli utenti viene "sintetizzato e tradotto" in formule quali "finalmente i dirigenti pubblici potranno essere licenziati", oppure "finalmente le pagelle ai dirigenti", l'effetto negativo è duplice. Primo, si alimenta nei cittadini la convinzione che la Pubblica amministrazione sia qualcosa di negativo, che merita di essere penalizzato. Secondo, si delegittima e demotiva la dirigenza pubblica, inducendola a vedere nelle riforme una minaccia anziché un sostegno.

Una priorità è, allora, aiutare la dirigenza pubblica a consolidare la propria identità professionale, la propria percezione di essere un corpo unitario al vertice delle Pubbliche amministrazioni.

53

⁵ Cfr., ad esempio, il *World Competitiveness Yearbook* (WCY) curato dall'IMD di Losanna, che nel 2002 ha classificato l'Italia 29° su 50 Paesi sviluppati ed "emergenti" nell'efficienza aziendale e addirittura 39° nell'efficienza della PA. Si veda anche l'*Overall Competitiveness Ranking* elaborato annualmente dal *World Economic Forum*, che pure assegna, nel 2002, al 39° posto su 80 Paesi quanto a "capacità di ottenere una crescita economica sostenuta nel medio termine" e fonda tale classifica anche su un indice di funzionalità delle istituzioni pubbliche.

Occorre, cioè, investire nuovamente sulla dirigenza: attraverso l'aggiornamento sulle nuove tecnologie e sui metodi di *management*, attraverso il coinvolgimento costante dei dirigenti nei processi decisionali, attraverso un'opera continua di legittimazione dei dirigenti all'interno delle amministrazioni e davanti all'opinione pubblica.

Occorre investire sulla capacità dell'alta burocrazia di essere componente essenziale per il funzionamento delle Istituzioni, per l'armonioso sviluppo della comunità e per lo sviluppo economico del Paese.

La seconda criticità è quella che potremmo definire "del rapporto tra garanzia ed efficienza/efficacia".

E' utile, in proposito, ricordare che un anno dopo il dPR 748/1972, il quale riconobbe, per la prima volta, poteri di gestione propri alla dirigenza statale, un convegno a Catania di autorevolissimi giuristi, tra cui Vittorio Bachelet e Giovanni Nigro, richiamò l'attenzione sulla tensione che, in qualche modo, oppone due fondamentali principi dell'ordinamento relativi all'organizzazione e all'attività della Pubblica amministrazione: principio di garanzia e principio di efficienza/efficacia. Nel 1996, tre anni dopo la nuova riforma della dirigenza pubblica, a Roma, un altro grande convegno (relatori Giovanni Conso, Giuseppe Carbone, Domenico Fisichella, Franco Frattini e Luciano Violante) presso la Corte dei conti è stato intitolato "Gli amministratori pubblici fra legalità ed efficienza".

Dunque, che tra garanzia ed efficienza/efficacia possa esservi tensione è un dato autorevolmente riconosciuto.

Il principio di garanzia subordina l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni a regole predeterminate, pone vincoli alla discrezionalità amministrativa, promuove la partecipazione degli interessati ai percorsi decisionali dell'amministrazione, comporta verifiche di correttezza formale e sostanziale sulle scelte amministrative sia d'ufficio (controlli) che su azione degli interessati (ricorsi amministrativi e giurisdizionali) e, in definitiva, limita il potere pubblico in nome di valori fondamentali di giustizia e di democrazia. Esso si traduce, inevitabilmente, in un fattore di minore rapidità, snellezza e flessibilità dell'amministrazione.

D'altra parte, l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni devono essere quanto più possibile economiche e produttive per contenere al minimo il peso fiscale e il conseguente assorbimento di risorse dai singoli cittadini e dal sistema economico; flessibili per rispondere al meglio ai bisogni e alle attese della collettività; congrue e ragionevoli sia nel rapporto tra mezzi e obiettivi, sia quanto al contenuto delle scelte fra gli interessi in campo.

L'essenza della tensione tra garanzia ed efficienza/efficacia sta, allora, in ciò: gli ordinamenti democratici consapevolmente sacrificano una quota di efficienza/efficacia in nome della salvaguardia di interessi e valori che non attengono alla sfera economica, ma ad altri ambiti.

Il punto è quale equilibrio stabilire tra questi interessi e valori. Un equilibrio che, naturalmente, non è mai definito immutabilmente una volta per tutte, ma risente continuamente di nuove spinte e deve tener conto della evoluzione dei fattori istituzionali, culturali ed economici.

Ebbene, credo che oggi le Pubbliche amministrazioni del nostro Paese stiano incontrando le difficoltà tipiche delle fasi di transizione, quando modelli ed equilibri da lungo tempo praticati sono messi in discussione ma, ancora, non si sono stabilizzati i nuovi modelli e i nuovi equilibri.

Si spiega probabilmente così la permanenza, in misura da molti ritenuta ancora troppo pervasiva, di controlli giuridico-amministrativi su atti anche di modesto rilievo nello stesso momento in cui vengono introdotti nuovi e penetranti controlli economico-gestionali sui risultati complessivi dell'attività. L'esito è un sovradimensionamento complessivo dei controlli che non fa certo bene alla snellezza, rapidità e flessibilità dell'azione amministrativa.

E questo è vero anche se una quota di controlli giuridico-amministrativi, riferiti agli atti di maggior rilievo, è e sarà sempre irrinunciabile, nelle Pubbliche amministrazioni, in nome del pubblico interesse. Forse, un tavolo di confronto tra organi di controllo e amministrazioni controllate potrebbe aiutare a trovare un giusto equilibrio.

Si spiega così, ancora, l'incompiutezza, secondo molti studiosi e operatori, della riforma dell'ordinamento contabile e di bilancio varata nel 1995-97. Riforma che, pur avendo ampliato le condizioni di flessibilità gestionale rispetto al passato, ha tuttavia mantenuto una struttura di bilancio forse ancora troppo articolata e, soprattutto, incentrata su centri di responsabilità laddove la logica della gestione per obiettivi sembrerebbe spingere verso un bilancio costruito intorno alle missioni e agli obiettivi di *policy*. Da questo punto di vista, per esempio, i Francesi, pur partiti dopo di noi, sembrano essersi mossi con convinzione maggiore.

E si spiega così, soprattutto, il modesto successo conseguito, nel passato decennio, dalle politiche di semplificazione normativa. L'idea che la tutela degli interessi della collettività passi sempre e necessariamente attraverso norme e, soprattutto, attraverso una minuta regolamentazione anche delle procedure, è ancora fortissimamente radicata. Ma ciò è sicuramente in contraddizione con quell'incremento della flessibilità e snellezza operativa e, più in generale, della discrezionalità amministrativa, che sarebbe richiesto dalle esigenze di efficienza e di efficacia. In altri termini, l'ambiente normativo appare ancora oggi tanto complesso e intricato, la "giungla" delle 50.000 leggi, cui Michele Ainis ha intitolato un paio di anni fa un agile e ironico saggio, da diventare più volte un ostacolo oggettivo per gestioni manageriali ed orientate ai risultati.

E vengo, infine, alla terza criticità. Mi riferisco all'approccio troppo tecnocratico che ha caratterizzato, a volte, parti importanti delle riforme amministrative e, in particolare, le tematiche di cui oggi discutiamo.

In taluni casi, innovazioni rilevanti sono state elaborate e messe in pista senza coinvolgere o senza sensibilizzare adeguatamente tutti gli attori che avrebbero dovuto gestirle: organi politici e dirigenza. Non si tratta di una novità assoluta: si è semplicemente riproposto un difetto altre volte lamentato del nostro approccio alle riforme della Pubblica amministrazione. E, come nel passato, l'effetto o il rischio è sempre lo stesso: la mancata o limitata attuazione!

La riprova è data proprio dal cambiamento di passo che, come ho poc'anzi ricordato, il modello della gestione per obiettivi ha registrato nel biennio 2001-2002. Cambiamento di passo favorito dalla sensibilizzazione degli organi di vertice dei ministeri su opportunità e vantaggi del nuovo approccio e dall'avvio di un piano di cooperazione e assistenza tecnica alle amministrazioni sui sistemi di programmazione, valutazione e controllo strategico. Non vi è dubbio, tuttavia, che oggi ci troviamo di fronte ad un passaggio cruciale per la credibilità del processo di cambiamento.

O, grazie all'azione, all'impegno e, vorrei dire, alla "visione" comune di tutti i soggetti coinvolti, i principi e le metodologie della gestione per obiettivi riusciranno ad imporsi effettivamente, nei prossimi 2-3 anni, nella azione delle amministrazioni statali, oppure questo tentativo di riformare e cambiare la macchina dello Stato entrerà in una fase di declino progressivo. Non è possibile, infatti, mantenere a lungo la tensione su una idea senza segnali visibili, continui e, soprattutto, solidi di cambiamento.

Beninteso, non può sfuggire che la trasposizione di modelli operativi di ispirazione aziendalistica in amministrazioni con funzioni principalmente di indirizzo e coordinamento - quali ormai stanno diventando molte amministrazioni centrali - è meno agevole che in amministrazioni di *line* o che gestiscono direttamente servizi. E, tuttavia, il rischio che ho detto esiste e credo che tutti noi dobbiamo essere avvertiti delle possibili conseguenze.

Come ho già accennato, il mondo degli enti locali e, più recentemente, anche quello delle regioni hanno mostrato, forse anche in quanto più vicini agli utenti, più dell'amministrazione statale sensibilità ed interesse per i nuovi modelli di gestione per obiettivi. Sia fra gli organi politici che fra i dirigenti sembra qui diffondersi effettivamente la consapevolezza che pianificazione e controllo strategico, direzione e gestione per obiettivi, bilancio economico ed analitico e altri strumenti di governance possono essere, se ben impiegati, non un adempimento, ma ausili importanti per orientare, sostenere, controllare e migliorare sia le politiche pubbliche che la gestione amministrativa.

Vi è dunque il rischio di una divaricazione.

Da un lato, già abbastanza consistente e via via crescente per dimensione, un gruppo composto da diverse amministrazioni regionali, enti locali ed enti pubblici nonché da alcune amministrazioni statali, più innovativi, efficaci, efficienti, capaci di elaborare strategie e politiche incentrate su obiettivi chiari e predefiniti e capaci di realizzarle con coerenza in sede di gestione. Un gruppo di

amministrazioni di livello europeo, meno costose, orientate al servizio dei cittadini, capaci di vivere il cambiamento come regola gestionale continua.

Dall'altro lato, la parte restante dell'amministrazione dello Stato e degli altri enti, statici e ancorati a modelli operativi segmentati e senza strategia. Non può sfuggire che questo secondo gruppo di amministrazioni è esposto, anche per effetto dei confronti, ad un pericolo di declino e di perdita di legittimazione agli occhi dell'opinione pubblica. Le ulteriori conseguenze sono agevolmente immaginabili.

Concludo con una considerazione sul rapporto tra riforma amministrativa e riforma istituzionale.

Le riforme volte ad introdurre logiche di efficienza, efficacia, economicità e orientamento ai risultati nell'azione delle Pubbliche amministrazioni sono destinate ad avere maggiore successo là dove questi non sono soltanto obiettivi del legislatore, ma divengono obiettivi quotidiani della politica.

E ciò avviene più facilmente se sussistono due condizioni: a) che i servizi erogati dall'amministrazione siano vicini agli interessi dei cittadini; b) che vi sia sintonia e coerenza tra riforme amministrative e modello istituzionale.

Forse, se la logica della gestione per obiettivi e l'attenzione per i valori di efficienza/efficacia si sono diffuse, in questi anni, maggiormente fra gli enti locali, le regioni e gli enti pubblici che nei ministeri, una spiegazione sta nel fatto che i ministeri sono più lontani dagli utenti e raramente erogano, in modo diretto, servizi alla collettività. Difatti, alcune eccezioni tra i ministeri riguardano quelli che svolgono funzioni e servizi con cui cittadini e imprese si confrontano quotidianamente.

Analogamente non è, forse, senza rilievo che il fatto che enti locali e regioni siano stati interessati, in questo decennio, da riforme istituzionali. Anche ad esse va, forse, il merito di aver portato, qui più che altrove, efficienza, efficacia e orientamento ai risultati al rango di obiettivo politico primario. Dunque, il messaggio che ci viene dall'osservazione dei fatti può essere questo: che le riforme istituzionali, cioè la testa, e le riforme amministrative, cioè il corpo, si tengono per mano e si condizionano reciprocamente. Credo che se ne debba tenere conto.

Autorità, colleghi e colleghe,

ringrazio per l'invito a fornire una mia testimonianza alla 1^a Conferenza nazionale dell'alta dirigenza, caratterizzata da un approccio innovativo all'analisi dei problemi dell'Amministrazione.

Dopo così autorevoli interventi colgo questa occasione non per proporre ulteriori interventi normativi per l'ammodernamento PA. ma piuttosto discutere con pragmatismo le cause che a volte riducono l'efficacia delle riforme già in atto e quindi ritardano lo sviluppo di un nuova cultura del modo di amministrare.

La mia esperienza professionale, diversamente da quella di alcuni relatori che mi hanno preceduto, non è forse tipica di un alto dirigente dello Stato. Ho avuto, infatti, anche lunghe esperienze di lavoro nel privato, in Italia e all'estero, oltre che nella Pubblica amministrazione, che mi hanno permesso di maturare una maggiore sensibilità, non tanto rispetto alle differenze tra i due mondi quanto alle possibili complementarietà ed ho potuto mettere a fuoco quanto sia importante per la PA la capacità di assorbire velocemente gli strumenti di organizzazione e gestione mutuati dal privato, ovviamente con gli opportuni adattamenti.

La mia analisi, anche se breve, cercherà di seguire questo percorso: dove siamo, quale *mission* ci dobbiamo, quali ostacoli rimuovere, portando l'esperienza che stiamo vivendo nella Ragioneria generale dello Stato.

Dove siamo

La P.A. in questi anni ormai ha acquisito nel proprio ordinamento tutti gli strumenti necessari al cambiamento dell'impianto contrattuale (non dissimile da quello privato), i sistemi di indirizzo e programmazione, di controllo strategico e di gestione, di valutazione, i sistemi contabili di supporto, l'informatizzazione né si è trascurata una maggiore attenzione alla formazione del personale: tutte formule importate dal mondo privato ed internazionale, adattate agli obiettivi di servizio e efficienza e alla rigorosa gestione delle risorse pubbliche ma il successo pieno non è stato ancora raggiunto.

Conosciamo le analisi degli esperti di settore, critiche dell'ancora insufficiente sviluppo dei sistemi di controllo strategico e di valutazione della dirigenza e delle *performances*, della frammentazione delle iniziative di informatizzazione: tutto ciò non può essere che uno spunto verso ulteriori correttivi in sede amministrativa.

Al di là delle singole imperfezioni, credo nella necessità di una valutazione complessiva delle criticità del sistema. Ritengo che quello attuale sia a volte autoreferente: propone cioè linee operative e realizza una serie di progetti, con cadenze proprie e consolidate che risultano a volte in

distonia con le esigenze della complessità del sistema pubblico, che si confronta e deve adeguarsi a dinamiche di un'economia di mercato, sempre più allargata ed integrata, anche a livello europeo.

Oramai i tempi non possono essere più dettati dall'amministrazione, ma dall'esterno, dai cittadini, dal mercato, dall'Europa.

Quale mission

Nonostante gli sforzi, gli strumenti messi in campo del legislatore a favore dell'ammodernamento della PA e dei suoi professionisti, processi e risultati ancora non rispettano appieno le aspettative: perché?

Non è un problema di qualità professionale nella dirigenza pubblica: posso ben dire che il livello di professionalità della dirigenza pubblica italiana non ha niente da invidiare, anzi spesso è superiore a quella che ho riscontrato in altri Paesi, sia nel pubblico che nel privato Non è, come ho già avuto modo di affermare, un problema di carenza di norme e di strumenti, ma di organizzazione del lavoro, del passaggio da una logica burocratica di adempimento ad una di processo produttivo. A questa implementazione si arriva con un nuovo metodo di lavoro, se volete, chiamatela cultura, che fa dei nuovi procedimenti non un valore in sé quanto uno stimolo all'interpretazione dinamica degli obiettivi di gestione. E questo è possibile solo con l'effettiva condivisione e circolazione dell'informazione che integri esperienze e informazioni all'interno del mondo pubblico, riuscendo ad agire come un corpo unico nell'interesse dello Stato.

Governare il cambiamento vuol dire, dunque, proporre una profonda trasformazione socioculturale, operando in primo luogo per una diffusione e condivisione ampia delle linee e della *ratio* delle riforme.

Di passi in avanti ne sono stati fatti molti ma, per raccogliere, non dobbiamo aggiungere norme scritte o regolamenti, piuttosto migliorare la qualità di quello che si fa attraverso un metodo di lavoro, una cultura dell'organizzazione improntata all'integrazione e alla circolazione delle informazioni, che abbia nell'efficienza, e non nella semplice automazione, del *network* informativo la base di nuovi e più alti obiettivi. Pubblico e privato in questo non differiscono, non dovrebbero differire.

Quali ostacoli rimuovere

Elementi cruciali per realizzare l'implementazione di cui parlavo, oltre alla condivisione di informazioni e obiettivi, sono il tempo e le risorse.

Una riflessione sull'elemento "tempo" va fatta con attenzione, si tratta di un elemento chiave della fattibilità e del successo del cambiamento che ci proponiamo di gestire. Abbiamo fatto nostri i

concetti e le norme ispirate a economicità, efficienza e buon andamento, abbiamo gran parte delle norme, ma il sistema vanifica parte della validità degli strumenti a disposizione a causa dei tempi.

Un esempio pratico: dal punto di vista organizzativo per apportare anche limitati interventi di revisione organizzativa ad una struttura ministeriale serve circa un anno e mezzo; se le aspettative di miglioramento sono in gran parte riposte in una più funzionale organizzazione degli uffici in relazione agli obiettivi assegnati, bisogna automaticamente scontare tale *handicap*, che si traduce nel "bruciare" gran del mandato operativo di un alto dirigente solo per impostare il lavoro.

La durata contrattuale spesso non coincide col tempo delle riforme e della loro applicazione. Spesso si aprono nuovi mandati senza che i predecessori abbiano potuto compiere le proprie riforme e si aprono nuove riforme non necessarie perché non si sono portate a regime quelle varate in precedenza.

Il cambiamento applicato all'esperienza RGS

La Ragioneria generale dello Stato recentemente si è vista assegnare nuovi e più impegnativi compiti da parte del Governo e del Parlamento. Coscienti che il cambiamento nella RGS non può avvenire in isolamento ma necessariamente coinvolge e impatta su tutte le amministrazioni con le quali ogni giorno interagisce, è stato avviato formalmente, nel contesto del riassetto complessivo del Ministero dell'economia e delle finanze, il processo di revisione organizzativa necessario per adeguare la struttura alle nuove esigenze derivanti dagli obblighi di appartenenza all'Unione Europea e dal percorso interno di decentramento e trasferimento di funzioni alle autonomie. Si tratta di modifiche al collaudato impianto di un organismo centenario, che richiederanno, tuttavia, del tempo.

Cosa fare quindi intanto? Stiamo agendo sugli uomini e le donne , sui processi, e sui sistemi, ci stiamo interrogando sulla nostra *mission*, stiamo ricostituendo la rete integrata degli uffici della Ragioneria, al centro ed in periferia, in una logica di condivisione degli obiettivi, delle metodologie e degli strumenti.

E' in corso un'attenta analisi di tutti i processi informatici, con l'obiettivo di riconduzione rapida a logiche di piena integrazione, non solo interna, ma soprattutto in relazione ai sistemi conoscitivi dei principali enti ed organismi di riferimento nelle aree della finanza pubblica.

Informatizzare non significa automatizzare, cioè fare in modo automatico quello che prima si faceva manualmente; vuol dire reingegnerizzare i processi, far cose in modo diverso, fare cose nuove, aprire nuove frontiere.

Analogamente si sta procedendo per quanto concerne le metodologie di rilevazione, i profili organizzativi interni, i rapporti tra gli uffici, la programmazione delle attività ordinarie e straordinarie.

Lo scopo ultimo è quello di consolidare e implementare ulteriormente il connotato e la qualità storica della Ragioneria generale: lo spirito di appartenenza e di servizio, cioè valorizzare le *corp d'Etat*. Oggi più che in passato va garantita l'unitarietà dell'azione amministrativa, per accentuare il profilo di trasparenza e imparzialità che deve contraddistinguere l'operato del principale organo di supporto delle determinazioni di finanza pubblica.

Sforzi sono già stati compiuti nel campo della comunicazione istituzionale, per fornire all'esterno rinnovati segnali di un'affidabilità tecnica mai messa in discussione, ma da mantenere al passo dei tempi e dell'innovazione tecnologica; e per indicare, all'interno, un messaggio di sintonia e integrazione della Ragioneria con tutte le sue articolazioni, egualmente considerate dal punto di vista della funzione, della rilevanza e dell'utilità.

E' importante l'azione che stiamo impostando sulle risorse umane, che devono sentirsi motivate e responsabilizzate in quanto tutte partecipi, a qualsiasi livello, alla completa realizzazione della *mission*, con un proprio ruolo ed una propria dignità nell'articolata rete della struttura ministeriale. I programmi in corso prevedono il potenziamento dei flussi conoscitivi allo scopo di assicurare un *feed-back* costante tra gli uffici che acquisiscono le informazioni e quelli deputati ad operare la sintesi e le valutazioni. In tale modo, oltre all'indubbio miglioramento qualitativo del prodotto si raggiunge il risultato dell'effettivo coinvolgimento di tutti gli addetti, in quanto ognuno è in grado di cogliere nel circuito attivato il rispettivo apporto, visibile e definito.

Ciò consente di dare significato e concretezza all'introduzione di obiettivi, consente l'uso di benchmark, rende comprensibile e riscontrabile la propria efficacia. Quello che riscontro oggi è che il flusso di informazione e di pianificazione degli obiettivi è monodirezionale. E' necessario creare un flusso di ritorno, che diventa importante anche per rifocalizzare l'azione amministrativa.

Tutto questo, e sono solo i primi passi, lo si sta facendo a legislazione vigente, con riferimento ad aspettative ed obiettivi certi e condivisi. Spesso, e vorrei lasciarvi con questa riflessione, il buon senso, la logica e lo spirito d'iniziativa devono completare nel dettaglio l'impianto normativo, che deve essere necessariamente generale.

Invocare le imperfezioni dell'ordinamento non deve costituire un comodo alibi, ma il punto di partenza per stimolare la capacità di darsi nuove *mission*, laddove i *values*, i valori, sono già ben presenti e radicati.

Siamo noi a dover riempire gli eventuali vuoti operativi della normativa, siamo noi a dovere aggiungere i dettagli, che sono l'essenza del cambiamento, i veri elementi operativi della trasformazione.

Buon lavoro a tutti!

Intervento di Mauro Zampini,

Presidente del Comitato tecnico-scientifico per la valutazione ed il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato

DAL D.L. 29 AL D.L. 286: DIECI ANNI DI INTERVENTI NORMATIVI

Questa iniziativa si tiene quando sono trascorsi esattamente dieci anni dall'approvazione di quello che resta il riferimento fondamentale per una nuova amministrazione pubblica: il decreto n. 29 del 1993. Un anniversario, anche se forse casuale, comunque un'occasione per provare a fare il punto, un bilancio dello stato della P.A. dopo dieci anni di terapie attraverso interventi normativi: tanti, soprattutto nella seconda metà degli anni 90, da generare anche critiche di vero e proprio "accanimento normativo".

Si tratta, a mio giudizio, di critiche sbagliate o quantomeno fuori misura: l'insieme degli interventi di riforma, analizzato oggi, appare come un disegno riformatore onesto, coerente ed organico. E' mancata, semmai, la preoccupazione di affiancare al processo normativo un binario parallelo dedicato alla comunicazione (interna, quella esterna c'è stata, anche se superficiale ed enfatica), all'informazione rispetto a ciò che doveva cambiare e ai nuovi obiettivi, e quindi alla formazione.

L'abitudine all'instabilità politica può generare anche processi non graduali, addirittura affannosi.

Ma è mancato prima ancora, il confronto, quello che avviene oggi, con i più diretti, anche se non gli unici, destinatari delle decisioni del legislatore: i responsabili amministrativi, i dirigenti.

Iniziative siffatte, utilissime oggi, lo sarebbero state altrettanto via via che si veniva sviluppando il processo di trasformazione legislativa del nostro apparato pubblico.

Già nel decreto 29 del 1993 si trovano lo spirito e gli elementi principali del progetto riformatore: separazione tra politica e amministrazione, principio di responsabilità, cultura del risultato, gestione per obiettivi, efficacia, efficienza, controlli, valutazioni e quant'altro. Via via perfezionato con emendamenti successivi, il d.l. n. 29 viene superato dal d.l. n. 286 del 99 per la parte che riguarda la sistemazione dell'insieme dei controlli: soprattutto per il processo di programmazione, la valutazione e il controllo strategico, organicamente costituiti come sistema integrato con il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti.

Il d.l. 286: programmazione e controllo strategico, e di coordinamento del Presidente del Consiglio.

Il controllo strategico si pone non come controllo amministrativo tradizionale, bensì come attività tesa alla verifica concreta della coerenza dell'azione amministrativa rispetto agli obiettivi politici. Per presidiare questa innovazione, sostenerla nella fase di prima attuazione, coordinarne l'applicazione

a regime, il decreto 286 introduce una specifica funzione di coordinamento in capo al Presidente del Consiglio, con un evidente significato rafforzativo rispetto al generale potere-dovere di coordinamento al medesimo attribuito riguardo alla politica dei singoli ministri e dell'intero Gabinetto. Un analogo significato può attribuirsi alla istituzione, nel medesimo decreto, di un apposito strumento destinato a supportare il Capo del Governo in questa sua funzione; il Comitato tecnico scientifico che io oggi sono chiamato qui a rappresentare. Specificazioni di questa funzione sono altresì la previsione dell'emanazione da parte del Presidente del Consiglio di direttive per il controllo di gestione e, più ancora, di indirizzi per le direttive annuali dei ministri, queste ultime considerate l'autentico pilastro del processo di programmazione strategica. Il d.l. 286 sottolinea quindi la necessità di un approccio globale e coerente alla riforma burocratica, di cui si fa garante il Presidente del Consiglio, nella consapevolezza di dover togliere dallo stato di solitudine e d'autosufficienza le singole amministrazioni ministeriali.

Il Comitato con il governo Amato

Il Comitato di cui all'art. 7 del d.l. 286 svolge nell'ambito della Presidenza del Consiglio il ruolo di presidio e di coordinamento dei processi di innovazione nel campo dei sistemi di programmazione. La funzione di coordinamento del Presidente del Consiglio nella materia prende il via concretamente nel settembre dell'anno 2000, quando l'allora Presidente Amato chiede al Comitato, appena costituito, di supportarlo nella sua intenzione di emanare una sua direttiva che sia di indirizzo ai ministri per la loro, nonché di predisporre un documento d'istruzione proprio del Comitato, ripetuto negli anni successivi e detto da allora "linee guida", e associato all'atto di indirizzo del Presidente, anche nella pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Le linee guida hanno il compito di indicare ed esplicitare alle amministrazioni, anche attraverso formati omogenei di riferimento, la trama su cui deve essere costruito il sistema di obiettivi e di indicatori. La prima fase di attività del Comitato si snoda lungo tutta la durata del governo Amato: oltre a quanto sopra descritto, viene effettuata una vasta e approfondita analisi conoscitiva a tutto campo avente lo scopo di fare il punto sullo stato dei controlli. La compongono le interviste con i servizi di controllo interno a quel momento costituiti (non tutti lo erano); l'audizione di complessivamente 185 tra dirigenti e funzionari; la raccolta delle risposte ad un questionario inviato a 167 titolari di centri di responsabilità amministrativa, diretto a conoscere la domanda di strumenti di direzione, programmazione e controllo. Una precisazione è opportuna: il fatto che l'opera del Comitato possa dividersi in 2 fasi distinte a supporto di governi differenti per guida e per maggioranza, non ha impedito una sostanziale, mai posta in discussione, continuità di intenti e di prodotti, confermando il ruolo del Comitato di oggettiva collaborazione ad una missione primaria propria di qualsiasi governo.

Il quadro di conoscenze che emerge dalla ricognizione testimonia di una pressoché totale impermeabilità, di incertezza, di un disagio diffuso rispetto alla domanda di una trasformazione culturale di cui non sono chiari i contenuti, i percorsi, i ruoli dei diversi soggetti.

Non si tratta di un ritardo, che in quanto tale necessita solamente di maggior tempo: quello che si nota è la mancanza di sintonia, la incapacità di collegamento. E il fenomeno riguarda non già i concetti nuovi o obiettivamente complessi, come quello di programmazione e controllo strategico: ma anche i controlli che lo stesso decreto n. 29, sette anni prima, aveva disciplinato: il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti.

La ragione è presto detta: qualsiasi possibilità di misurazione, di valutazione della prestazione e dei risultati è legata all'esistenza di un processo di programmazione correttamente impostato: quindi, di un quadro nitido di priorità politiche definite, e della conseguente declinazione a cascata degli obiettivi strategici, quindi di obiettivi operativi, di programmi di azione e di indicatori di misurazione ad essi collegati.

Il Comitato con il governo Berlusconi

Il Comitato, ricostituito all'inizio del 2002, inizia la sua collaborazione con il governo Berlusconi con questo panorama alle spalle. Coniugando la necessità di costruire delle fondamenta e le potenzialità di un esecutivo "stabile", di legislatura, emerge la possibilità di programmare una strategia complessiva di legislatura, con obiettivi e verifiche intermedi annuali, ed un traguardo finale di lì a quattro anni.

La prima esigenza è quella di capire e stabilire "chi fa che cosa": d'individuare quindi con precisione i ruoli, le responsabilità relative, le competenze e le professionalità necessarie. A partire dalla responsabilità di "accendere il motore" del procedimento di programmazione, che spetta esclusivamente al ministro, ai singoli ministri per i singoli dicasteri.

Funzione non delegabile, come invece è avvenuto troppo spesso in passato (si vedano al riguardo le direttive del 1999, le prime analizzate), secondo una concezione del rapporto tra sfera politica e amministrativa incompatibile con gli obiettivi di modernizzazione della P.A. L'atto in cui si traduce questa funzione è la direttiva annuale, da emanarsi da ogni ministro a ridosso delle leggi di bilancio, e nella cui formazione il ministro può e deve essere supportato, giammai surrogato.

Dall'indicazione chiara delle priorità politiche devono discendere, in un quadro di confronto-collaborazione con l'alta dirigenza, gli obiettivi strategici; quindi, a cascata, gli obiettivi operativi, i programmi di azione e, da ultimo, gli indicatori di misurazione ad essi collegati. Obiettivi e indicatori sono proposti dai responsabili amministrativi, ma definitivamente consolidati e convalidati nel documento di indirizzo del ministro, a garanzia della saldatura, nella distinzione, tra sfera politica e gestionale, nell'ottica del perseguimento di obiettivi coerenti e condivisi.

Il sistema delle direttive è la cinghia di trasmissione attraverso la quale il programma di governo, funzione, sulla quale l'attuale governo ha posto un'attenzione del tutto particolare, si traduce in atti concreti dell'Amministrazione. Le linee politiche intersettoriali (informatizzazione, semplificazione, razionalizzazione della spesa, qualità dei servizi), costituiscono il substrato prefissato sul quale si

innestano le politiche di settore indicate dal responsabile politico di ogni dicastero in coerenza con gli obiettivi programmatici del governo. Ricordo che la direttiva di indirizzo del Capo del governo è ormai è un dato consolidato, corredata dalle linee guida elaborate dal Comitato.

Il processo di programmazione e la costruzione del sistema di obiettivi ed indicatori vedono quindi come protagonisti, collaborazione nella distinzione dei ruoli, i vertici politici, che dialogano con i vertici amministrativi.

La direttiva si configura quindi come un documento complesso, un atto squisitamente politico però con un forte contenuto tecnico: per cui l'assunzione diretta da parte del ministro del ruolo di motore della programmazione deve essere accompagnata da condizioni che ne garantiscano il pieno rispetto di soggetto politico. Queste condizioni sono la disponibilità di un livello di supporto tecnico-amministrativo adeguato alla complessità del compito, che non è limitato alla costruzione e all'emanazione della direttiva, ma si estende all'intero percorso che comprende le valutazioni e i controlli.

Quale debba essere lo strumento del supporto è chiaramente detto dal d.l. 286: il servizio di controllo strategico, denominato, con qualche ambiguità, servizio di controllo interno. E' però importante mettere a fuoco le caratteristiche richieste per lo scopo per cui è istituito: sia per quanto riguarda le competenze e le professionalità che deve contenere, sia per la collocazione e i rapporti all'interno dell'organizzazione ministeriale. Quanto al primo aspetto, è necessaria una miscela ben dosata delle più idonee competenze interne con professionalità esterne di alto profilo e collaudata esperienza, anche nel privato, in materia di programmazione, organizzazione e controllo. Per il secondo profilo, il servizio di controllo deve porsi in relazione diretta con il ministro, operando in piena autonomia rispetto a tutti gli altri soggetti dell'Amministrazione.

Entrambi gli aspetti, ugualmente importanti, sono stati all'inizio gravemente trascurati. Oggi si vedono, rispetto all'una e all'altra esigenza, parziali novità positive, specie in alcuni ministeri, ma non ancora adeguate e soddisfacenti. Il servizio di controllo interno ha infatti il compito, è bene ribadirlo, di supportare il ministro e con lui i protagonisti dell'innovazione, sostenendo il processo di programmazione strategica e il decollo e il buon funzionamento dell'intero sistema dei controlli e delle valutazioni.

I servizi di controllo interno sono quindi gli interlocutori naturali del Comitato, che coordinerà la Conferenza degli stessi, in via di costituzione.

Responsabilità diretta del ministro e autonomia e professionalizzazione del servizio di controllo interno: su questi due profili, che il Comitato ritiene pregiudiziali, il Comitato nei mesi scorsi ha ritenuto di dover compiere una forte opera di sensibilizzazione direttamente "alla fonte", per così dire. Dapprima incontrando il Presidente del Consiglio, anche Ministro degli esteri *ad interim*, in presenza dei Ministri Frattini e Pisanu, nei loro incarichi precedenti, e del Sottosegretario Letta.

Quindi, con l'avallo del Presidente, avendo incontri sull'argomento con i Ministri dell'Interno, l'attuale, della Giustizia, della Difesa, delle Attività produttive, delle Infrastrutture, della Salute, dei Beni e delle attività culturali, dell'Innovazione tecnologica, dei rapporti con il Parlamento e affari regionali: oltre al precedente Ministro della funzione pubblica, interlocutore istituzionale.

Stato dell'arte: progressi e criticità

E' ultimato, e di imminente pubblicazione, il secondo rapporto del Comitato sullo stato del processo di programmazione e dei controlli: è il frutto delle iniziative e delle attività poste in essere dal Comitato nel corso del 2002. L'analisi è stata condotta con il duplice obiettivo di fornire una ricognizione sistematica della situazione dei processi di programmazione, nonché di individuare le principali criticità: così da disporre di una base di conoscenze specifiche utile per proporre interventi normativi ed organizzativi, nonché per impostare il programma del Comitato per l'anno in corso, sulla base di interventi concreti di sperimentazione di servizi di controllo in alcuni ministeri campione. Per passare, cioè, dalle analisi all'azione vera e propria sul campo.

Sono attese con interesse, ai fini di una valutazione più aggiornata della situazione, le direttive dei Ministri per il 2003, che si cominciano a conoscere in questi tempi, per verificare l'influenza esercitata sul processo di programmazione della direttiva del Presidente del Consiglio 2002, dalle linee guida e dalle azioni poste in essere nell'anno concluso dal Comitato. Dai menzionati incontri con il Capo del governo e i ministri, al confronto intenso con i servizi di controllo interno, attraverso incontri bilaterali e un seminario collettivo tenutosi il 12 novembre scorso avente per tema proprio il rapporto tra la direttiva Berlusconi testé emanata, e le linee guida del Comitato, e le direttive dei singoli Ministri; all'analisi approfondita delle direttive 2002, agli elementi di un rapporto riservato del Comitato per il Presidente del Consiglio e datato luglio 2002; infine, dai risultati delle interviste fatte ai responsabili dei centri di R.A., d'intesa con il Comitato, all'interno del progetto *Governance* dal Dipartimento della funzione pubblica.

Le risultanze di questa attività possono suscitare, e giustificare, opinioni improntate sia al pessimismo, sia ad un prudente ottimismo. Se la valutazione si concentra sul decennio trascorso dalla data di nascita del d.l. 29 del 93, sulla vastità dell'intervento normativo da allora ad oggi, sull'enfasi che lo ha accompagnato, quasi a configurare un automatismo di risultato e a creare illusioni anche nell'opinione pubblica, è difficile non provare sfiducia. Se invece si parte dal presupposto che per la prima volta viene improntato un programma di legislatura, con attenzione nuova e strumenti appositi di coordinamento, togliendo dall'isolamento e dalla mancanza di riferimenti le Amministrazioni, allora anche parziali movimenti nella direzione auspicata consentono di attendere con fiducia la fine della legislatura. Progressi vi sono: ad esempio, è doveroso sottolineare come in alcuni ministeri (cito, ad esempio; la Difesa, il Lavoro e le politiche sociali, la Giustizia, ma non è un elenco esaustivo) la composizione dei servizi di controllo strategico è stata rafforzata recentemente nel senso di aumentare la presenza di competenze organizzativogestionali e di sviluppare un rapporto diretto con il ministro.

Per questo, si attende con interesse qualche buon segnale nelle direttive 2003 rispetto alla costruzione di un corretto processo di programmazione; per questo si considera oggi possibile e fruttuoso cominciare ad attivare e consolidare in due o tre ministeri servizi di controllo interno e Comitato insieme, sistemi di controllo di gestione, nonché a sperimentare sistemi di valutazione dei dirigenti basate sui primi risultati e quindi non casuali o non omogeneizzanti.

Necessità di un raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria

Un problema reale è costituito, allo stato, dalla mancanza di raccordo tra programmazione finanziaria e programmazione strategica. Questa assenza determina che il processo di programmazione strategica abbia inizio, di norma, dopo l'approvazione del bilancio dello stato, con la conseguenza di essere condizionata dalla ripartizione delle risorse finanziarie disposta dal bilancio, senza tenere conto degli obiettivi e dei programmi delle Amministrazioni. Da qui, il ridotto impatto strategico delle direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione. E' quindi necessario che il processo di programmazione strategica, che si conclude con l'emanazione delle direttive, sia avviato a partire dai mesi di febbraio/marzo, prima della formazione del bilancio dello Stato.

Conclusioni

a) Non bastano i controlli.

Nessuno si illude, nemmeno chi, come me, come il Comitato, se ne occupa istituzionalmente, che una trasformazione delle dimensioni e delle ambizioni di quella perseguita, nonché necessaria, possa alimentarsi solo con l'attivazione di un corretto processo di programmazione e con un sistema di controlli che funzioni. I controlli sono uno strumento indiretto, di verifica a posteriori del buon funzionamento di un ufficio e della realizzazione di un progetto. Non sono, di per sé, uno strumento di sviluppo e cambiamento: è necessaria una forte integrazione con una vera politica di gestione e valorizzazione delle risorse umane e di interventi sull'organizzazione: due strumenti tradizionalmente ignorati nell'apparato pubblico, ma che rischiano di divenire una vera e propria palla al piede, se trascurati, nel processo di modernizzazione. Interventi di revisione organizzativa possono presentare problemi di costi, ma non abbisognano del ricorso allo strumento legislativo; e così la gestione delle risorse umane, a partire dalla formazione. Con un'avvertenza: le esigenze di un coordinamento centrale che si dimostrano fondamentali per la programmazione e i controlli, sono altrettanto necessarie anche in ordine agli interventi di tipo organizzativo e del personale.

b) Una proposta in tema di spoil system.

Infine, un progetto di trasformazione quale quello perseguito, che comporta un vero e proprio terremoto nella cultura di chi opera nella P.A., pone il problema dell'idoneità di chi è chiamato a ricoprire incarichi di responsabilità dirigenziale a far fronte alle nuove esigenze di tipo "manageriale". Si fronteggiano due esigenze sacrosante, anzi tre: quella della migliore dirigenza

possibile; quella di evitare meccanismi di fatto che facilitino avvicinamenti pericolosi tra funzionari ed esponenti politici; nonché quella di garantire le scelte, almeno quelle di vertice, alla politica. Al riguardo, si ricorre sovente, non solo per gli incarichi di diretta collaborazione, ma anche per quelli di direzione e di gestione, al concetto di "fiducia" tra ministro e prescelto. Tutto bene se si tratta, in questo secondo caso, di fiducia nella professionalità: ma il termine contiene un dato di ambiguità rispetto a rapporti fondati su altra base. Credo che una soluzione, tra le possibili, attenta a tutte e tre le esigenze possa essere, con le dovute messe a punto, quella di salvaguardare la scelta finale in capo alla politica, ponendo tra candidato (non uso la parola a caso: perché non pensare alla possibilità di candidature?) e decisione politica il filtro di una valutazione di idoneità, sulla base di requisiti da stabilirsi, ad opera di soggetti terzi operanti, con riconosciuta professionalità, sul mercato. Sul mercato internazionale, preferibilmente, per ovvie ragioni di minor sensibilità ad eventuali condizionamenti.

1. Porto il saluto del Commissario straordinario dell'Istituto, avvocato Vincenzo Mungari, con il quale stiamo avviando iniziative sperimentali di riordino degli assetti dirigenziali che tengono conto delle più recenti evoluzioni del sistema e delle leggi sulla dirigenza.

Da parte mia, ringrazio per l'invito a partecipare e cercherò di offrire un contributo alla riflessione su alcuni interrogativi anticipati nella presentazione della conferenza:

- gli organi politici hanno esercitato i propri poteri d'indirizzo, programmazione e verifica ?
- i dirigenti pubblici hanno interpretato al meglio il loro nuovo ruolo ed i controlli si sono spostati realmente dagli atti ai risultati ?
- procedure di contabilità e struttura del bilancio sono state riformate in coerenza ?

con sullo sfondo il motivo conduttore della conferenza: che cosa fare perché – anche utilizzando al meglio le opportunità dell'innovazione tecnologica, delle reti web, della comunicazione – il disegno strategico diventi realtà e produca gli effetti positivi auspicati.

Il mio è ovviamente un contributo limitato per cogliere alcuni punti sui quali dovremmo essere tutti d'accordo e che risente dell'esperienza specifica di un ente come l'INAIL che:

- è nazionale, ma distribuito capillarmente sul territorio;
- è dotato di una specifica autonomia, ma soggetto a controlli di vario genere;
- è orientato essenzialmente alla produzione di servizi assimilabili a quelli di mercato, ma espressione di una tipica ed essenziale funzione sociale;
- è previdenziale, ma con servizi caratterizzati da una forte presenza di responsabilità sanitarie e prevenzionali, due campi di competenza regionale pressoché esclusiva.
- 2. Con questa premessa, e rispetto all'interrogativo di fondo, certamente la nostra esperienza conferma che un sistema di programmazione e controllo è base imprescindibile perché possa funzionare il riparto di poteri della riforma oltre che, ovviamente, lo strumento indispensabile per una gestione effettivamente costruita per obiettivi.

Dovremmo convenire, cioè, sul fatto che l'uso di una metodologia e di strumenti di programmazione e controllo - il "luogo" dove si possono fare e verificare patti certi – è essenziale perché un qualsiasi meccanismo di rapporti fra poteri possa funzionare.

Politica e gestione, che per noi sono il C.I.V., da un lato, il Consiglio d'amministrazione, il Direttore generale ed i dirigenti, dall'altro, insomma, possono incontrarsi e confrontarsi, muovendo da piani separati nello spirito della riforma, solo sul terreno degli obiettivi pianificati, dei programmi, della loro gestione.

Lo stesso terreno, in effetti, sul quale ci si confronta nel misurare successi ed insuccessi del servizio pubblico e sul quale i vari oggetti devono trovare collocazione in processi strutturati, metodologie condivise, strumenti d'agevole e diffusa utilizzazione.

Per questo, dovremmo essere d'accordo anche sul fatto che, a medio termine, la riforma rischia di entrare in crisi, se non si coglie il "motivo conduttore" della conferenza, chiarendo l'avverbio "anche": l'innovazione tecnologica non è requisito sufficiente, come vedremo, ma è senz'altro requisito necessario.

In tal senso si è espresso, del resto, ieri il vice presidente Fini, sottolineando che l'informatica può costituire strumento per un cambiamento fondamentale ma da sola sicuramente non è sufficiente.

3. Queste ovvie constatazioni trovano riscontro nell'esperienza di un percorso che l'Istituto, come altri enti del parastato prima di noi, ha avviato dall'inizio degli anni ottanta con un obiettivo di riforma che, inizialmente proposto come "modernizzazione", si è poi consolidato come obiettivo di riassetto dell'intero sistema INAIL.

Ben presto è emerso, infatti, che la modernizzazione ed il miglioramento della qualità dei servizi – anzi, la stessa conoscenza dei livelli di qualità – potevano scaturire non dal semplice ammodernamento ma da un progetto complessivo che toccasse:

- tutte le componenti del sistema: le strutture e gli ambienti, i processi produttivi e gli strumenti di lavoro, le normative regolatrici e, soprattutto, le risorse professionali;
- quell'insieme di elementi che è difficile racchiudere in una definizione di sintesi, ma sono la nervatura del sistema organizzativo: la comunicazione interna e verso l'esterno, le regole delle relazioni fra i vari livelli di responsabilità, gli strumenti per consolidare, via via, l'esercizio dei poteri e delle responsabilità.

Abbiamo dovuto percorrere, quindi, tutte le tappe della ricostruzione dell'intera macchina operativa – dell'azienda INAIL – in una prospettiva culturale diversa rispetto a quella alla quale eravamo abituati.

4. Il tempo a disposizione mi consente solo qualche accenno ai risultati conseguiti mentre per un'analisi sono a disposizione con tutti gli uffici dell'Istituto di quanti fossero interessati a maggiori dettagli.

Oggi, cogliendo l'invito a condividere esperienze e riflessioni per una nuova solidarietà fra gestori, mi sembra più utile un richiamo del percorso di riconversione del sistema, continuo per tenere dietro all'evoluzione del Paese, della sicurezza sociale, dell'assicurazione infortuni, del lavoro che cambia, degli assetti del mercato globale.

Una riflessione, cioè, sul metodo di sviluppo del sistema informativo le cui tappe assumono un particolare significato, nel senso che:

- abbiamo iniziato con le Unità territoriali, i cui processi produttivi sono stati completamente informatizzati con una serie di arricchimenti progressivi, l'ultimo dei quali si è concluso proprio nei mesi scorsi:
- abbiamo approntato subito alcuni prodotti utili per mettere in piedi un primo sistema di monitoraggio, anch'essi basati sull'uso degli strumenti di innovazione tecnologica a mano a mano disponibili;
- da un certo momento abbiamo progettato e stiamo realizzando con modalità additive, prima, ma sempre più sostitutive, poi - servizi di accoglienza ed informazioni in rete con funzioni, da ultimo, informative e di diretta produzione;
- abbiamo integrato il tutto con un sistema documentale che "cattura" la posta in arrivo e la trasforma in immagini la cui utilizzazione avvia poi la gestione informatizzata dei dati e dei processi;
- stiamo chiudendo il cerchio della messa in esercizio di un sistema di programmazione e controllo, su cui tornerò alla fine, basato - a conclusione di un lungo iter, parallelo a quello di sviluppo del sistema di produzione - su applicazioni di mercato;
- abbiamo riversato mano a mano tutto questo sulle altre componenti organizzative, in un rapporto di continuo interscambio.
- 5. Proprio il parallelismo tra sistemi di programmazione e di produzione ci ha consentito, così, di cominciare a parlare dai primi anni novanta di obiettivi di produzione, di azzeramento dell'arretrato, di obiettivi di qualità ed offre alcuni spunti di riflessione e di riferimento che penso possano essere utili.

Ci ha consentito – a conferma dell'interdipendenza fra le varie componenti del sistema – di differenziare porzioni sempre più significative della retribuzione rispetto alla "posizione" in azienda, rispetto ai risultati, con un crescente rilievo della componente variabile del salario, impensabile in un sistema incapace di conoscere e di pesare le posizioni, di proporre e di verificare obiettivi. Il tutto dando alle OO.SS. la possibilità e gli strumenti per confrontarsi con l'amministrazione su questi temi.

Per diretta esperienza, possiamo confermare, quindi, che l'utilizzazione delle nuove tecnologie non è un oggetto distinto dal sistema in cui si vive ma è esso stesso obiettivo di un progetto, il cui successo è in funzione della capacità della macchina operativa di:

- realizzare obiettivi e soprattutto di gestire, poi, i prodotti;
- promuovere il concorso di tutte le componenti del sistema organizzativo, fra le quali le apparecchiature e le applicazioni informatiche risultano marginali rispetto alle professionalità ed alla rivisitazione dei processi produttivi ed amministrativi.

Per questo, tornando alla nostra esperienza, il Progetto di nuovo sistema informativo – così si chiamava – è stato un progetto integrato che ha continuato a coinvolgere sempre tutti i fattori dell'organizzazione, con un continuo adeguamento anche dei modelli di governo operativo dell'intera azienda INAIL.

Abbiamo dovuto adeguare, infatti, la stessa cabina di regia: all'inizio un Servizio organizzazione con competenze anche di progettazione informatica e programmazione operativa, poi un Servizio organizzazione distinto dalla struttura di governo e gestione informatica, poi due distinti Servizi (di programmazione, di verifica della programmazione) per approdare nel 1998 ad una Direzione programmazione, organizzazione e controllo.

A fine 2002, poi, a fronte dell'accelerazione e convergenza di vari processi di trasformazione nel Paese e nell'Istituto, il commissario straordinario ha colto tutta l'urgenza di un'ulteriore evoluzione interna, restituendo autonomia ed identità alla funzione di organizzazione e concentrando in un unico centro di responsabilità le funzioni di servizio rispetto all'utenza dei lavoratori assicurati.

Questa cabina di regia ha condotto tutte le operazioni di riconversione – almeno tre significative nel periodo considerato – passando, fra l'altro, da un'organizzazione per materia ad un'organizzazione per funzioni, ad un'organizzazione per processi e modellando in parallelo il sistema informativo ed informatico.

Il tutto, ovviamente, in una rete di risultati positivi e di necessità di ricicli, dell'attuazione e degli stessi obiettivi, di crescita – in ogni caso – delle risorse professionali proprio tramite il collaudo delle difficoltà incontrate e delle stesse inadeguatezze delle prospettive progettuali e di fattibilità dei percorsi intrapresi.

6. La rimodellazione continua delle varie componenti, infatti, ha attivato un processo di interscambio, di azioni e reazioni che supera di netto lo slogan di un'informatica che è solo uno strumento inerte ed indifferente rispetto al sistema organizzativo e normativo.

Uno slogan vecchio e da sempre sbagliato – lo dico dall' "alto" di una diretta esperienza di errori legati a questo slogan – e per questo dovremmo essere d'accordo sul fatto che la complessità dell'impegno, l'invasività della trasformazione non si superano affidando tutto a fornitori esterni:

- capaci certo di far girare macchine e applicazioni, progettare innovazione tecnologica ed organizzazione ecc;
- non certamente in condizione di sostituirsi alle professionalità interne per riempire di contenuti l'apporto tecnologico, per dare significato all'insieme di dati perché si trasformino in informazioni, per conoscere il complesso di regole e principi che disciplinano i rapporti con l'utenza.

Uno slogan vecchio e sbagliato ancora di più oggi, a fronte delle aperture dei sistemi in rete che partono facilmente dalle componenti tecnologiche e poi si trovano a dover affrontare, se funzionano, quella che è stata definita, da un responsabile di un'azienda pubblica oggi all'avanguardia, la "slavina organizzativa".

Slavina organizzativa perché si parte dalla modernizzazione, ci si accorge di dover formare i tecnici della modernizzazione, poi si colgono le incongruenze organizzative rispetto alla modernizzazione e si cerca di correre ai ripari, ma nel frattempo emerge che non sono più adequate le professionalità ed i processi responsabili dei contenuti del servizio ecc.

E, quindi, vero il contrario, nel senso che l'innovazione tecnologica è motore di cambiamento:

- fattore di sviluppo virtuosamente pervasivo, come ha sottolineato il Ministro Mazzella,
- con potenzialità altrettanto potente, però, di eversione degli assetti dei sistemi organizzativi e funzionali in cui s'inserisce
- con conseguente necessità di un saldo governo dei processi di innovazione, paralleli o, meglio, preceduti da quelli di innovazione organizzativa.
- 7. In questi termini il fattore di successo e quindi di rischio è la capacità di cogliere l'esatta dimensione dello "sviluppo sostenibile" da parte di ciascun organismo, che è variabile e, quindi, condizionato:
 - · dalla complessità delle funzioni;
 - dal grado di sviluppo e disponibilità delle componenti organizzative, in primo luogo del grado di disponibilità, quindi, di professionalità interne;
 - dalla capacità di integrare le varie linee di sviluppo nel fattore tempo, graduando l'integrazione nello sviluppo sostenibile.

Del resto, se di obiettivi si tratta, essi al pari di quelli di produzione devono potersi inserire in percorsi che sappiano cogliere la dimensione temporale della trasformazione del sistema produttivo.

Un esempio su come sia risolutivo e condizionante il ruolo di tutte le professionalità interne lo stiamo vivendo in INAIL per l'avvio in esercizio del Data Warehouse e delle applicazioni di controllo di gestione, ormai completate e collaudate ma che saranno completamente operative solo dopo il caricamento dei dati storici: un quinquennio per ciascun settore produttivo dell'Istituto.

Ebbene l'operazione è nei fatti complicata e laboriosa proprio perché richiede una serie di passaggi per "pulire" i dati che nascono per la produzione ma devono essere ricondotti alla diversa logica gestionale con l'essenziale partecipazione delle professionalità dell'Istituto, che certifichino compiutezza, coerenza e qualità dei dati.

- 8. E' ancora una volta, quindi, un problema di integrazione fra processi di produzione (compresi quelli di produzione dei progetti di cambiamento) e di gestione, poi, del cambiamento, poiché:
 - non si esce dalla gestione per emergenze senza un pur perfettibile sistema informativo sui processi operativi e sui loro prodotti che renda disponibili informazioni, strumenti, professionalità;
 - le nostre esperienze ormai consolidate confermano che l'innovazione tecnologica è un grimaldello per una rivoluzione del sistema, poiché contribuisce a valorizzare il ruolo crescente di un nuovo protagonista nella Pubblica amministrazione: il tempo.

Parlare di gestione per risultati, per obiettivi, di qualità misurata sulla soddisfazione degli utenti, infatti, significa introdurre nel meccanismo operativo il tempo, nel senso che i prodotti, gli atti, i servizi devono essere resi non solo in modo ineccepibile sotto vari aspetti, ma anche e soprattutto in un tempo definito, "subito" nell'ottica degli utenti del servizio.

La novità – rivoluzionaria per una cultura giustamente attenta alla qualità degli atti e dei processi, componente essenziale della qualità – comporta ripercussioni a catena, crescita esponenziale di segnali, leggi, regolamenti, sollecitazioni delle forze politiche e sociali, nella convinzione che senza il fattore tempo non esiste addirittura il servizio.

Pone e rende drammatico, per ciascun'amministrazione, il problema del recupero, della consapevolezza dell'arretrato, visto come primo sintomo di carente qualità del servizio.

La nostra esperienza è sintomatica: non appena consolidato un primo adeguamento del sistema informativo ed informatico di produzione, ci si è posti agli inizi degli anni novanta proprio l'obiettivo di azzeramento dell'arretrato:

- utilizzando primi embrionali strumenti di conoscenza degli andamenti della produzione;
- prendendo atto dell'esistenza di un arretrato "misurato" e conosciuto per le sue cause;
- dimensionandolo rispetto ad un flusso corrente di "ingressi" con l'obiettivo iniziale di smaltirlo integralmente. Presupposto perché si possa parlare, a monte, dell'esistenza di un "arretrato".

Successivamente, l'obiettivo "quantitativo" – determinato dai volumi di produzione e dal ritmo produttivo e, quindi, dal tempo - non è mai stato abbandonato, ma è' stato progressivamente arricchito di obiettivi di qualità dei prodotti e processi e, soprattutto, inserito in un sistema di programmazione e controllo che, grosso modo, possiamo differenziare nei processi previsionali ed in quelli di verifica e controllo.

- 9. Al momento processi previsionali sempre tenendo presente che l'INAIL è governato da un organo di direzione politica, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, un organo di direzione operativa, il Consiglio di amministrazione e dal direttore generale ed i "dirigenti generali" si realizzano mediante:
 - strumenti di medio periodo, che declinano le scelte strategiche e delineano per viste settoriali le relative politiche attuative e, cioè, il Piano pluriennale, declinato dagli uffici secondo le linee di indirizzo del CIV e da questi approvato, ed i Piani di settore, predisposti da ciascuna Direzione referente ed approvati dal CdA;
 - strumenti di breve periodo, più direttamente gestionale e cioè i programmi, il *budget*, il bilancio, con un processo integrato fra i tre strumenti, nel senso che: il bilancio è predisposto sulla base del budget nazionale; quest'ultimo è definitivamente approvato dal Consiglio di amministrazione dopo l'approvazione del bilancio e distribuito fra i vari "dirigenti generali" dal Direttore generale.

Per il Controllo di gestione, il modello che stiamo completando:

- si articola nelle classiche fasi del Controllo di gestione e del Controllo direzionale;
- alimenta i due sistemi di controllo attraverso i sistemi di produzione, le cui informazioni sono rielaborate e finalizzate dal daytawarehouse, da un lato, dalla Contabilità integrata nella sua tripartizione in Contabilità finanziaria, economico patrimoniale, analitica;
- articola il Controllo di gestione negli strumenti del budget, dell'analisi dei dati, del reporting prodotti dal sistema previsionale che abbiamo già visto e dall'O.F.A. (*Oracle Financial Analyzer*) che analizza, appunto, dati di produzione e dati economici;
- si propone come prossimo obiettivo, una volta completata la messa in esercizio dei sistemi ora richiamati, l'utilizzazione degli stessi strumenti per la gestione dei progetti e degli investimenti.

Per il terzo interrogativo richiamato all'inizio – riguardante la modifica degli strumenti di bilancio - la risposta, quindi, è per noi positiva, con una precisazione, nel senso che abbiamo introdotto formali procedure di programmazione e controllo con varie e compiute articolazioni, senza toccare l'impianto del bilancio per scelta logico funzionale e per carenza di disposizioni di legge in materia.

Anche in questo caso è evidente, però, che una rivoluzione del genere non si realizza di colpo, ma è sempre frutto di un processo graduale, le cui fasi possono essere concentrate ma non "saltate" e che deve riguardare, con identica gradualità, le componenti del sistema, ponendo in discussione i metodi di reclutamento, i profili professionali la qualità della formazione ed informazione interna ecc.

Per questo l'innovazione tecnologica, e oggi il web, sono fattori strategici di successo, purché la loro utilizzazione sia:

- governata dall'interno quale che sia il fornitore del servizio tecnologico con una salda capacità operativa;
- supportata, sempre dall'interno, da un rapido percorso di messa in rete delle professionalità al servizio diretto dell'utenza.
- 10. Per tentare una risposta conclusiva e personale, ovviamente ritengo che la nostra ventennale esperienza pone in evidenza come l'obiettivo che ci si propone sia ben più ambizioso di quanto possa apparire in prima approssimazione e di quanto traspaia dagli indirizzi legislativi e politici.

E' ambizioso perché deve riguardare tutte le componenti del sistema organizzativo, deve porre al centro del processo di cambiamento il modello di programmazione e controllo "sostenibile" da ciascun'amministrazione, e deve, poi, rigorosamente misurarsi con questo modello per obiettivi con esso posti ed anch'essi sostenibili.

Il passaggio obbligato della scelta della programmazione consente – se condiviso nei fatti ed a tutti i livelli di responsabilità - di rassicurare il Vicepresidente Fini che ieri ha sottolineato come sarebbe un grave errore ritenere che società altamente sofisticate e tecnologiche possano crescere senza guida, acefale,

A condizione, però, che l'intero apparato – quello legislativo, quello politico gestionale, quello amministrativo – sia consapevole di partecipare, appunto, ad un processo unitario e che, ad esempio, il legislatore sia consapevole che percorsi di riforma così complessi richiedono una stabilità normativa alle loro spalle, una capacità del legislatore di accompagnarli gradualmente, che fino a poco tempo fa non si sono avvertite negli strati inferiori amministrativi ed operativi, dell'apparato

Non è certo in discussione la qualità delle norme e dell'impianto complessivo, bensì a valle la capacità del sistema di tener dietro ad un incessante divenire che per sua natura, fra l'altro, non può tener conto delle esperienze attuative nel frattempo maturate nel quotidiano e della oggettiva capacità di reazione dell'apparato gestionale. Con questo contributo del legislatore e del Governo – che i ministri intervenuti mi sembra ci abbiano portato nelle loro relazione – e con percorsi certamente resi più veloci ed agevoli dall'innovazione tecnologica, dalla "rete", dalla crescente professionalità degli operatori, sono realizzabili gli obiettivi della riforma della dirigenza che:

- possono essere prospettati anche rispetto a diversi assetti dei rapporti fra responsabilità politiche e responsabilità gestionali;
- trovano, probabilmente, nell'attuale modello di relazioni e rapporti fra dette responsabilità un luogo naturale di realizzazione, il più adatto per il momento ad esaltare il ruolo della innovazione tecnologica al servizio dei processi di programmazione e controllo.

Concludo rinnovando la disponibilità degli uffici dell'Istituto ad illustrare le varie tappe dello sviluppo del nostro sistema ed i risultati raggiunti.

Questo passaggio potrebbe radicare, infatti, una logica di collaborazione – fra dirigenti prima che fra amministrazioni – che, a sistema, costituirebbe il fattore di successo della nostra presenza nelle amministrazioni: non più come singoli, bravi ma soli ed isolati, ma come espressione professionale e tecnica di una categoria i cui "pezzi" ovunque collocati esprimono esperienze, professionalità e capacità dell'intera categoria.

In questi termini ritengo che possa essere accolto – ed interpretato – l'invito del Ministro Mazzella per un'adeguata esaltazione dello spirito di corpo della dirigenza, da leggere, appunto, come esaltazione della professionalità del "corpo dirigenziale" unitariamente considerato.

Il recupero dell'*"affectio"* all'interno dell'alta dirigenza, sollecitato dal ministro, insomma passa per il recupero di una comune professionalità di un comune bagaglio di informazioni e di esperienza.

Intervento di Riccardo Carpino,

capo dell'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

L'obiettivo del mio breve intervento è quello di fornire una chiave di lettura dei rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali dalla posizione privilegiata, direi di *prima linea*, di Segretario della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata che rappresentano una *stanza di compensazione* tra il sistema delle autonomie complessivamente composto da regioni ed enti locali e lo Stato nella quale si confrontano le linee dei governi.

La Corte costituzionale individua nella Conferenza Stato-Regioni la "sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica"⁶, come un organo che non appartiene né allo Stato né alle regioni, e che costituisce lo strumento della cooperazione tra i soggetti istituzionali; si tratta di una definizione sicuramente replicabile per la Conferenza unificata dove il confronto, la negoziazione politica, avviene tra lo Stato, le regioni e gli enti locali e dove spesso i margini della mediazione politica non sono solo tra lo Stato e le autonomie quanto piuttosto tra le autonomie medesime, ossia tra le regioni e gli enti locali.

E' questo infatti uno dei primi frutti della riforma del Titolo V della Costituzione che ha visto modificare il rapporto tra lo Stato e gli enti locali, e che ha visto allontanarsi per comuni e province, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 128 Cost., la tranquilla ed uniforme legge statale, di principio, a favore di una più ampia competenza legislativa regionale, esclusiva o concorrente, che, quasi inesorabilmente, ricade sull'azione degli enti locali.

Nel sistema attuale vi sono tre Conferenze; la Conferenza Stato-Regioni, dove siedono il governo e i presidenti delle regioni; la Conferenza unificata, dove invece partecipano il governo, le regioni e gli enti locali, Anci, UPI, Uncem oltre che una delegazione di sindaci e di presidenti delle province: entrambe sono presiedute dal Ministro per gli affari regionali.

Vi è anche la Conferenza Stato - città alla quale partecipa il governo e gli enti locali ed è presieduta dal Ministro dell'interno.

Volendo fare un breve inventario di come il lavoro sia cambiato dopo la riforma del titolo V della Costituzione si possono individuare alcune nuove linee di tendenza:

 la riforma del Titolo V della Costituzione determina lo spostamento di molti argomenti dalla Conferenza Stato - Regioni alla Conferenza unificata tenuto conto che è cambiato il ruolo degli enti locali; è l'ente locale, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, il titolare di tutte le funzioni amministrative e quindi diventa necessario acquisire

⁶ Corte cost. 31 marzo 1994, n.116

il parere degli enti locali una volta che questi diventano i titolari dell'esercizio delle connesse funzioni amministrative;

- di conseguenza la Conferenza Stato-Regioni aumenta la propria attività sulle materie tipicamente regionali, quali ad esempio la sanità ed alcuni dati lo dimostrano: i lavori della Conferenza Stato Regioni (I semestre 2002) riguardano per il 40% la Sanità; il commercio, l'industria, e l'agricoltura occupa il 35%; ed ancora il 20% riguarda il settore dell'Ambiente e delle infrastrutture⁷.
- inizia un diverso modo di fare i regolamenti: oggi lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva e non hanno più cittadinanza quei regolamenti sui quali le regioni si limitavano ad esprimere un parere; subentra ora un nuovo modo di individuare principi e regole che è quello degli accordi in sede di Conferenza Stato - Regioni in cui il complesso delle regioni e lo Stato convengono un modus procedendi e che, non a caso, costituisce il 18% della attività della Conferenza;
- rimane comunque uno zoccolo duro che risente della precedente impostazione costituzionale; ben il 50% degli atti adottati dalla Conferenza Stato - Regioni (I semestre 2002), riguarda pareri su disegni di legge o su provvedimenti sui quali il Governo intende acquisire le valutazioni delle regioni.

Se quindi un dato vuol trarsi da queste statistiche può dirsi come l'attività della Conferenza risenta dell'impostazione del sistema precedente nel quale il Governo, forte della competenza legislativa ed amministrativa pressoché totale, quando adotta provvedimenti che impingono nella sfera regionale acquisisce le valutazioni delle regioni restando comunque libero di andare avanti, anche con un parere contrario.

La brevità del mio intervento mi costringe però ad alcune osservazioni che possono costituire solo uno spunto di riflessione; in tale ottica appare necessario evidenziare come, a normativa vigente, la Conferenza è l'unica sede di confronto tra Stato, regioni ed enti locali; un tavolo dove chi vi si sedeva sino a qualche mese fa, prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, era abituato ad indossare alcuni tipi di giacche: abbondante lo Stato, stretta le regioni ed ancora più striminzita gli enti locali.

Oggi sono cambiate le misure delle giacche per cui lo Stato si trova ad indossare una misura che non è più la stessa ma anche le regioni e gli enti locali si devono abituare al nuovo sistema.

Forse può apparire eccessivo ma la Conferenza Stato - Regioni e quelle Unificata rappresentano oggi quasi un archetipo della Camera delle autonomie, a livello governativo; una

⁷ I dati sono tratti da una pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio di segreteria della Conferenza Stato - Regioni - luglio 2002.

stanza di compensazione tra il sistema delle autonomie e lo Stato dove si confrontano le linee dei governi.

I rapporti sono cambiati; in primo luogo occorre prendere atto, e ciò sta avvenendo ormai con una certa costanza anche se non sempre con adeguata convinzione, che la Repubblica è composta non più solo dallo Stato ma dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali.

Quindi nasce un rapporto trilatero tra soggetti titolari di eguali dignità ma titolari di differenti funzioni; lo Stato e le regioni titolari di funzioni legislative ed amministrative (dove lo richiedono le esigenze di unitarietà, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) mentre gli enti locali svolgono tutte le funzioni amministrative.

La differenziazione di funzioni rappresenta pertanto uno dei primi snodi per una rivisitazione dei rapporti tra Stato – Regioni ed enti locali.

Dal nuovo assetto costituzionale non emerge una visione piramidale dei soggetti che compongono la Repubblica ma piuttosto la combinazione di diverse funzioni che la Costituzione affida alle regioni ed allo Stato, da un lato, ed agli enti locali, dall'altro.

Ma il federalismo che si va creando deve essere supportato da sedi di confronto, di collaborazione, così come avviene nei paesi a tradizione federale.

Il ruolo dello Stato non può essere rimesso alla sola impugnativa delle leggi ed all'esercizio del potere sostitutivo; viviamo in un sistema policentrico che va ridotto ad unità sotto il cappello dell'articolo 5 della Costituzione.

Anche il più acceso *statalista* non può arrivare a sostenere la sopravvivenza del potere di indirizzo e coordinamento in presenza di un mutato quadro costituzionale⁸; ossia appare difficile pensare ad un indirizzo etero - diretto ma appare necessario pensare ad una sede, non solo fisica, dove lo Stato e le regioni individuino un agire comune su alcuni punti essenziali che siano in qualche modo il riflesso dell'unità giuridica ed economica di cui all'articolo 120 Cost., previsti quale presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo, ovvero il riflesso dell'articolo 5 Cost. e quindi dell'unità della Repubblica.

Ed allora la Conferenza potrebbe essere la sede idonea, per la sua natura mista, ponendosi come organo imparziale di un coordinamento, anche interregionale, in cui le amministrazioni statali svolgono una attività di servizio e non di regolazione.

_

⁸ In tal senso cfr. art. 6 A.S. 1545, ormai noto come legge La Loggia, che esclude il potere di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva regionale.

Una sorta di sede di coordinamento interregionale nell'ambito del quale lo Stato svolga una funzione propulsiva ma non sovraordinata; in pratica uno Stato che *cambia pelle* che è tanto più forte quanto più in modo unitario si pone come interlocutore.

In questa nuova articolazione dei rapporti tra lo Stato e le regioni va posta sotto osservazione e potenziata anche la dimensione dell'accordo, previsto dall'articolo 4 d.lgs n. 281/1997, che meglio si attaglia a questa fase in cui è pressante l'esigenza di un incontro tra le istituzioni e che può diventare lo strumento per l'individuazione dei limiti della azione di ciascuna istituzione anche legislativa.

Intervento di Paolo Casardi,

Ministro plenipotenziario, Capo di gabinetto del Ministro per gli Italiani nel mondo.

GLI ITALIANI NEL MONDO ED IL PROCESSO DI RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

Modernizzazione e gestione per obiettivi sono concetti che fanno parte della politica rivolta agli Italiani nel mondo ed hanno fortemente ispirato le relative strutture amministrative. Le nostre collettività all'estero hanno infatti assunto una fisionomia del tutto nuova rispetto al passato; anche il nostro paese ha subito notevoli evoluzioni in ogni campo; si è reso perciò indispensabile un nuovo approccio tra l'Italia di oggi e le nostre collettività fuori dei confini che tenga conto dei cambiamenti intervenuti da una parte e dall'altra.

Secondo dati forniti dal Consiglio degli italiani all'estero che si è avvalso della collaborazione dell'ICE e dell'Ufficio italiano cambi, lo straordinario contributo degli Italiani nel mondo alla crescita economica italiana è stato stimato in 191 mila miliardi di lire per l'anno 2000. Tale contributo è composto da investimenti, acquisizione di beni e servizi, da esigenze create dall'emigrazione tecnologica, dal turismo di ritorno e da rimesse di ogni genere. Un apporto che non deriva soltanto dai circa 4 milioni di italiani residenti all'estero ma deve includere anche i 60 milioni di cittadini di origine italiana.

In definitiva gli Italiani all'estero rappresentano un'autentica ricchezza che abbiamo il dovere di rafforzare e conservare in quanto interesse nazionale e prioritario. Aggiungo che le nostre comunità esprimono oggi 350 parlamentari di origine italiana che intervengono nelle decisioni di 27 Parlamenti dei paesi maggiormente influenti in tutto il mondo.

Allo scopo di preservare e di incrementare il legame dell'Italia con gli italiani nel mondo è stato quindi assunto dal Capo dello stato e dal presente governo un atteggiamento innovativo: dopo l'istituzione del Ministro per gli italiani nel mondo è stato lanciato un "pacchetto" di misure incentivanti e di servizi, tra cui il voto per corrispondenza per i residenti all'estero, volto, nel quadro di una politica stabilita, a rinsaldare i legami con i nostri connazionali.

L'ampia delega di funzioni concessa dal Presidente del Consiglio al Ministro Tremaglia tiene conto anche di tutti gli indirizzi emersi in 10 anni di riforme dell'amministrazione pubblica. Il Ministro Tremaglia è infatti delegato ad esercitare le funzioni di coordinamento e di promozione di iniziative, anche normative nelle materie riguardanti le collettività italiane all'estero e, in particolare:

a) le politiche generali concernenti le collettività italiane all'estero (rapporti tra amministrazioni e cittadini). Sotto questa voce, in materia di diritti civili e politici si è provveduto, oltre al voto sul quale tornerò più tardi, alla promozione di un pacchetto di misure previdenziali e assistenziali, tra cui l'inserimento nella legge finanziaria dell'estensione ai connazionali all'estero dei minimi pensionistici

in vigore oggi in Italia. Non è stata infatti sempre rispettata in passato la parità di trattamento dei nostri connazionali all'estero in campo sociale e previdenziale. Fatto tanto più grave se si considera che la vita dei cittadini italiani all'estero si svolge anche in paesi dalla struttura economica spesso debole e priva delle garanzie sociali minime. In questo quadro la legge di riforma dei comitati degli italiani residenti all'estero (COMITES) promossa dal Ministro per gli italiani nel mondo intende rafforzare le sinergie tra i consoli e i *Comites* eletti nella circoscrizione consolare, i quali sono espressione delle multiformi esigenze ed iniziative della comunità italiana, al fine di promuovere una collaborazione ed uno scambio positivo con l'apparato amministrativo. Per le esigenze connesse al voto e alle altre nuove incombenze per i Consoli il Ministro Tremaglia di concerto con il Ministro degli affari esteri ha promosso il rafforzamento dell'intera rete consolare italiana.

- b) l'informazione, l'aggiornamento e la promozione culturale a favore delle collettività italiane all'estero al fine di mantenere il legame con il paese di origine (leva della comunicazione per avvicinare cittadini e pubblica amministrazione) Sotto questa voce verrà conclusa tra il Ministro Tremaglia e la Rai una convenzione con l'obiettivo di attivare la cosiddetta TV di ritorno per far conoscere in Italia le attività, i problemi e i successi dei nostri connazionali nel mondo e viceversa. E' inoltre in via di finalizzazione l'istituzione di un "Portale degli Italiani nel Mondo" sulla rete internet. Sempre con l'obiettivo di far conoscere lo straordinario contributo degli italiani all'estero ed al fine di stimolare sinergie tra gli italiani all'estero e la Madre Patria, è in corso l'organizzazione di una serie di significativi convegni internazionali di cui il primo in ordine di tempo sarà nei giorni 10-11- 12 marzo il convegno sugli scienziati e ricercatori italiani all'estero. Seguiranno poi il convegno sui diritti dei connazionali all'estero, quello sugli imprenditori italiani all'estero, sui missionari, sugli artisti italiani all'estero, sui giornalisti italiani all'estero, sulla donna, sui giovani ecc.
- c) l'intervento coordinato dello stato e delle regioni a favore delle comunità all'estero (si tiene conto dell'ampio trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali). Sotto questa voce segnalo la creazione di un'unità di coordinamento con le regioni per l'assistenza all'Argentina, presieduta dal Ministro per gli italiani nel mondo. Tra le varie iniziative concordate con le regioni, ricordo la costituzione di un fondo unico di solidarietà, l'istituzione di un'unità tecnica a Buenos Aires presieduta dall'ambasciatore d'Italia, nonché un pacchetto di provvedimenti finanziari e assistenziali.
- d) la valorizzazione del ruolo degli imprenditori italiani residenti all'estero, anche ai fini dello sviluppo del loro legame con la Madre Patria (internazionalizzazione dell'impresa e collaborazione flessibile tra pubblica amministrazione e imprese).

Ai fini dell'espletamento delle funzioni delegate il Ministro per gli italiani nel mondo opera avvalendosi della collaborazione delle strutture centrali del Ministero degli affari esteri, mentre tra le nuove funzioni dei consoli all'estero il decreto istitutivo del MAE cita quella di assicurare l'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero (riorganizzazione dei ministeri).

Dati gli importanti compiti assegnati con la predetta delega al Ministro per gli italiani nel mondo si è resa anche necessaria l'istituzione di un dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Un accenno particolare merita quanto il Ministro per gli italiani nel mondo ha realizzato sul piano della semplificazione amministrativa e su quello dell'aggiornamento tecnologico: il pieno ingresso degli italiani all'estero nella Costituzione, con tutti i loro diritti è stato segnato come è noto dal riconoscimento al diritto di voto per corrispondenza ai cittadini italiani residenti all'estero con le modifiche agli artt. 48-56-57 della carta costituzionale e nella corrente legislatura con l'approvazione in Parlamento della Legge 27 dicembre 2001, n. 459.

La legge demanda al Governo la realizzazione dell'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero - finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali nell'ambito della circoscrizione estero - mediante l'unificazione dei dati delle due "anagrafi" esistenti: l'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), costituita presso i comuni, e gli schedari consolari. È noto che le due banche dati, gestite rispettivamente dal ministero dell'interno e dal ministero degli affari esteri, istituite per fini non elettorali, divergono tra loro in misura consistente. E' evidente che l'elenco aggiornato costituisce la chiave di volta dell'architettura voluta dal legislatore per la nuova procedura elettorale e che la sua realizzazione deve richiedere l'ausilio dell'alta tecnologia. La prospettiva, pertanto, è quella di un sistema in rete che consenta lo scambio *on line* di informazioni anagrafiche ed elettorali tra Uffici consolari, Ministero degli affari esteri, ministero dell'interno e comuni, cioè tra tutti i soggetti che intervengono nella procedura.

Mi preme sottolineare inoltre le sinergie attuate tra il Ministro per gli italiani nel mondo e altri dicasteri, in particolare con il Ministro degli affari esteri, per via della possibilità di avvalersi della collaborazione delle strutture centrali del Ministero degli affari esteri e della rete consolare. Ma altrettanto deve dirsi per quanto riguarda altre amministrazioni quali il ministero degli interni, della difesa, della salute, del lavoro, dell'istruzione e ricerca, ed altri.

Per quanto riguarda i rapporti tra Amministrazione e cittadini aggiungo che la stretta relazione del Ministro per gli italiani nel mondo con il Consiglio generale degli italiani all'estero, nella sua qualità di organo consultivo di governo su tutte le materie e le questioni concernenti i connazionali, costituisce la migliore garanzia per un monitoraggio permanente da parte del cittadino sull'attività politica e amministrativa nelle materie concernenti gli italiani nel mondo.

Appare chiaro in definitiva che gli italiani all'estero, lungi dal richiamare problematiche ormai residuo del passato, costituiscono invece una risorsa strategica supplementare per l'Italia di fronte alle nuove sfide imposte dalla globalizzazione. Da qui il nostro preciso intento di proseguire in materia di modernizzazione sul piano legislativo e amministrativo, sulla base di quanto sopra indicato, e di provvedere all'aggiornamento continuo degli obiettivi a seconda dei risultati raggiunti.

Intervento di Raffaele D'Ari

Capo del Dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione del Ministero della salute

Tenuto conto dell'ora e del tempo concesso, mi limiterò ad una breve riflessione sulla modernizzazione dell'amministrazione sanitaria e sulla valutazione della sua dirigenza.

Su questi due temi il Ministero della salute può offrire elementi di valutazione in quanto è fra le amministrazioni dello stato quella forse più coinvolta nel processo di revisione degli assetti delle competenze e di modernizzazione della propria organizzazione.

Infatti il ministero sta procedendo a tappe forzate alla riorganizzazione complessiva delle sue strutture dirigenziali, all'adozione di sistemi per la "pesatura" delle strutture stesse e per la valutazione dei dirigenti.

Il Ministero della salute è stato istituito dal governo Berlusconi con decreto legge del giugno 2001, poi convertito nelle legge 3 agosto 2001, n. 317, ed è subentrato al Ministero della sanità. Il mutamento di denominazione non è una mera operazione di immagine, ma il frutto di una convinta scelta del governo sul nuovo ruolo dell'amministrazione centrale alla quale non sono più ricondotte le tematiche relative alla "sanità" in contrapposizione alla "malattia", ma quelle relative al più ampio concetto di "salute" nella sua completezza, con riferimento agli stili di vita, alla qualità degli ambienti nonché ovviamente alle prestazioni sanitarie.

D'altra parte la revisione del Titolo V della Costituzione impone una profonda trasformazione dell'amministrazione centrale della sanità per adeguarla al mutato quadro istituzionale. In prospettiva il ministero perderà progressivamente competenze e poteri gestionali a vantaggio soprattutto di una diversa e più importante funzione che è quella di essere attraverso i LEA (i livelli essenziali di assistenza) il garante del sistema sanitario del paese e del diritto costituzionale alla salute dei cittadini (di tutti i cittadini prescindendo dalla regione di residenza); funzione essenziale per assicurare, in uno stato sempre di più federale, l'unitarietà dell'ordinamento sanitario e l'equità complessiva del sistema.

Coerentemente con il mutato quadro istituzionale e con la volontà manifestata dal governo, il Ministero della salute sta per essere riordinato: il relativo regolamento di organizzazione è all'esame delle competenti commissioni parlamentari e presumibilmente entro il prossimo mese di aprile sarà definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri.

Il nuovo ordinamento è del tutto originale e moderno; l'articolazione delle strutture ministeriali abbandona il tradizionale sistema di individuazione delle aree di intervento in base a specifiche attività di gestione per puntare invece su tematiche generali che in tutti i paesi più avanzati hanno

ormai acquisito un rilievo determinante nel settore della sanità pubblica ed in quello dei servizi e delle prestazioni sanitarie.

La denominazione dei tre dipartimenti e la declaratoria delle loro competenze rendono evidente il carattere diverso e più adeguato ai tempi delle nuove strutture. I tre dipartimenti sono denominati il primo della Qualità, il secondo dell'Innovazione, ed il terzo della Prevenzione e della Comunicazione.

La nuova impostazione è stata condivisa dal Consiglio di Stato

Il Dipartimento della qualità provvederà alle attività ed agli interventi per lo sviluppo ed il monitoraggio dei sistemi di garanzia della qualità del servizio sanitario nazionale e la valorizzazione del capitale fisico, umano e sociale.

Il Dipartimento dell'innovazione svolgerà attività e interventi di propulsione e vigilanza per lo sviluppo dell'attività scientifica e tecnologica in materia sanitaria a sostegno di azioni di studio e creazione di reti integrate di servizi sanitari e sociali per l'assistenza a malati acuti, cronici, terminali, ai disabili ed agli anziani.

Il Dipartimento della prevenzione e della comunicazione provvederà alle attività di coordinamento e vigilanza e di diretto intervento di spettanza statale in tema di tutela della salute, dell'ambiente e delle condizioni di vita e di benessere delle persone e degli animali, nonché all'informazione e comunicazione agli operatori ed ai cittadini ed alle relazioni interne ed internazionali.

L'amministrazione sanitaria centrale è stata quindi completamente ridisegnata in un'ottica del tutto diversa ed in modo più coerente con la mutata realtà socio-sanitaria del paese e con il mutato rapporto fra governo centrale e regionale.

Per poter realizzare in tempi brevi la riorganizzazione complessiva del ministero si è ritenuto, senza aspettare la definitiva approvazione del regolamento di organizzazione, di affrontare contestualmente la organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e di provvedere alla strutturazione del nuovo modello organizzativo di ciascuna direzione generale identificando i ruoli, le responsabilità e le competenze.

A tal fine è stato effettuato uno studio, molto approfondito ed analitico, in collaborazione con la società di consulenza *KPMG Consulting*.

L'analisi ha consentito di evidenziare molte criticità di carattere generale, comuni certamente a molte amministrazioni centrali, e altre di natura più specifica.

Tutte le criticità sono prevalentemente da attribuire alla stratificazione decennale di natura normativa ed organizzativa che ha visto il ministero, come anche altre amministrazioni, oggetto di successivi riordini parziali e disomogenei nell'assenza di una visione unitaria e coerente.

Quindi, non appena sarà emanato il regolamento di organizzazione, in tempi brevissimi sarà possibile attuare anche la nuova riorganizzazione degli uffici dirigenziali non generali; si realizzerà così compiutamente il nuovo ministero della salute.

Contestualmente alla nuova organizzazione degli uffici (generali e non generali), il ministero, per perseguire l'obiettivo di realizzare una maggiore managerialità nella gestione, ha predisposto un sistema di pesatura di tutte le posizioni dirigenziali di II fascia.

Il sistema, che può essere applicato anche alle attuali strutture ministeriali, è stato elaborato con la collaborazione della società di consulenza RSO (Ricerca, interventi, sistemi organizzativi) e di un gruppo di studio interno di dirigenti ministeriali.

Il sistema prevede la valutazione delle posizioni dirigenziali sulla base di criteri e fattori predeterminati. I criteri individuati per la pesatura delle posizioni sono relativi all'ampiezza della struttura, alla collocazione nell'organizzazione amministrativa, alla responsabilità della posizione ed ai requisiti richiesti per l'attività di competenza. Il processo di analisi e valutazione delle posizioni utilizza il meccanismo della ponderazione. Ai relativi fattori sono attribuiti pesi percentuali per la cui determinazione si è tenuto conto delle peculiarità delle posizioni dirigenziali dell'amministrazione.

Il sistema è stato disegnato in modo tale che, in fase di pesatura da parte dei singoli direttori generali, non è possibile individuare la fascia nella quale la posizione verrà a collocarsi. Tale adempimento è, infatti, espletato solo in un secondo momento dalla direzione generale del personale che redige una graduatoria decrescente, divisa in fasce di ampiezza prefissata, sulla cui base determina i valori economici delle posizioni dirigenziali.

Il sistema, che, come ho già detto, prescinde dall'approvazione del nuovo regolamento di organizzazione, sarà concretamente avviato nel corrente mese.

Ulteriore obiettivo di particolare valenza strategica che il ministero della salute ha inteso perseguire, in attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio, e che prescinde anche questo dall'approvazione dei provvedimenti di riordino, è la maggiore responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione.

A tal fine è stato elaborato un sistema di valutazione delle prestazioni rese dai dirigenti di II fascia e generali, che inizierà ad essere applicato entro questo mese.

Il sistema, secondo alcuni colleghi di altre amministrazioni che hanno avuto la possibilità di esaminarlo, è molto valido. E questo è un motivo di soddisfazione per tutti coloro che hanno

contribuito a realizzarlo, sia la società di consulenza la RSO (Ricerca, interventi, sistemi organizzativi) sia il gruppo di studio interno di dirigenti ministeriali.

E' appena il caso di premettere che il processo di riforma della dirigenza, iniziato dieci anni fa, ha portato al superamento del modello burocratico e all'adozione di un modello manageriale, con una accentuata autonomia gestionale.

Da ciò la esigenza non eludibile di valutare le prestazioni rese dal dirigente nell'espletamento della propria attività collegando la valutazione, come stimolo al miglioramento, anche ad una parte della retribuzione (la cd. retribuzione di risultato) in misura proporzionale al conseguimento dei risultati.

Ai fini della definizione del proprio sistema di valutazione, il ministero della salute si è avvalso, come ho già detto, della collaborazione della società di consulenza RSO e di un gruppo di studio interno di dirigenti.

Il sistema di valutazione si basa, nel rispetto della normativa in materia (in particolare il D.Lgs. 286/99), sui seguenti principi:

- annualità della valutazione;
- criteri di misurazione oggettivi e verificabili;
- trasparenza dei criteri di valutazione (condivisione, sottoscrizione, aggiornamento);
- attenzione al parere del valutato;
- connessione con il sistema dei controlli interni.

Il sistema è stato impostato sulle prestazioni rese dai dirigenti, intese sia come raggiungimento dei risultati che come presenza in servizio, nonché su comportamenti organizzativi agli stessi assegnati.

La valutazione delle prestazioni consegue all'individuazione di obiettivi, da definire sulla base delle competenze istituzionali e del contratto individuale, coerenti con la direttiva del ministro, numericamente limitati (3-5), realistici e strategici nonché significativi, misurabili e direttamente controllabili, così come indicato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri per il 2002.

Per ciascuno di detti obiettivi è stabilito un peso percentuale in relazione alle strategie del governo e del ministero, agli obiettivi specifici della direzione generale ed alle linee di sviluppo della funzione, e sono individuati uno o più indicatori di valutazione da utilizzarsi sulla base di meccanismi scelti in relazione alla tipologia di obiettivo assegnato.

Il sistema prevede, inoltre, la possibilità di incrementare, fino ad un massimo del 20%, il risultato ottenuto per un singolo obiettivo nei casi in cui particolari difficoltà oggettive e/o carenza di risorse abbiano reso estremamente difficoltoso il raggiungimento dello stesso.

La somma dei valori conseguiti nella valutazione dei singoli obiettivi assegnati al dirigente rappresenta il valore complessivo da attribuire al dirigente per la categoria prestazioni.

Contestualmente agli obiettivi di prestazione, il direttore generale assegna al dirigente, in coerenza con le competenze attribuite, alcuni comportamenti organizzativi individuati nelle seguenti macro-aree:

- leadership, ovvero capacità di "guidare l'organizzazione verso l'innovazione";
- management, ovvero "gestione ottimale delle risorse";
- relazioni e *networking*, ovvero "cooperazione dentro e fuori l'organizzazione";
- efficacia, ovvero "raggiungimento degli obiettivi e problem solving".

A ciascuno di detti comportamenti è attribuito un peso correlato agli obiettivi specifici di sviluppo organizzativo ed ai percorsi di sviluppo delle competenze del singolo dirigente.

Alle prestazioni ed ai comportamenti è attribuito un peso complessivo differenziato pari, rispettivamente, al 70% ed al 30%.

La procedura prevede, infine, che il direttore generale assegna ad inizio anno (quest'anno entro il prossimo 28 febbraio) a ciascun dirigente, a seguito di apposito colloquio, gli obiettivi da raggiungere ed i comportamenti attesi. Gli obiettivi, almeno a metà anno od anche su richiesta del dirigente, possono essere rivisti per:

- verificare l'andamento delle prestazioni;
- ipotizzare eventuali azioni di miglioramento in caso di inadeguatezza;
- procedere ad eventuali variazioni in relazione al mutato contesto organizzativo e/o in relazione ai contenuti della direttiva del ministro (qualora emanata successivamente all'assegnazione degli obiettivi).

Gli obiettivi ed i comportamenti assegnati vengono riportati in apposite schede che, sottoscritte dal direttore generale e dal dirigente, sono trasmesse alla direzione generale del personale, individuata quale "notaio" del suddetto processo di valutazione.

Analogo sistema di valutazione è stato predisposto per i dirigenti generali con la differenza che le prestazioni oggetto di valutazione sono quelle che afferiscono, per il 60%, al raggiungimento

degli obiettivi strategici di competenza della propria direzione generale fissati nella direttiva generale annuale del ministro e, per il 40%, al raggiungimento di obiettivi istituzionali proposti al capo del dipartimento cui compete la valutazione dei risultati raggiunti.

I capi dei dipartimenti saranno, invece, valutati dal ministro sulla base del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici affidati al proprio dipartimento.

Prima di concludere mi sia consentito, quale decano dei dirigenti generali dello stato o comunque uno di quelli con più anzianità nella qualifica: la mia nomina a dirigente generale risale al 1979, di ringraziare il Ministro Mazzella per le espressioni usate nei confronti di noi dirigenti ed in particolare:

- per il Suo auspicio al recupero della identità e della giusta considerazione della professione della dirigenza;
 - per il Suo riconoscimento della tradizionale funzione di neutralità e imparzialità ella dirigenza;
 - per il richiamo alle esigenze di stabilità e tranquillità operativa.

Il ministro ieri ha affermato che l'alto dirigente deve essere un servitore leale, costante, convinto e motivato dello stato. Ebbene signor Ministro Le posso garantire che la quasi totalità dei dirigenti generali hanno dimostrato di avere tali caratteristiche.

Vorrei, infine, accennare ad un problema che il Ministro Mazzella mi sembra abbia già dichiarato di voler riesaminare e sul quale ritengo opportuno richiamare l'attenzione.

Mi riferisco in particolare ad una criticità della legge 145/2002 nei confronti di noi dirigenti generali di prima fascia nominati in base al pregresso ordinamento.

Questa tipologia di dirigenti costituisce certamente una categoria, di fatto, ad esaurimento se si considera che ormai l'ordinamento non prevede più la nomina e l'attribuzione della qualifica di dirigente generale per tutta la durata dell'attività lavorativa, ma esclusivamente il conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale di livello generale per un periodo non superiore a tre anni.

Anche se categoria ad esaurimento, i dirigenti generali del pregresso ordinamento sono stati assoggettati, direi giustamente, alla nuova disciplina generale sugli incarichi. Tuttavia non è chiaro lo *status* degli stessi in caso di mancato conferimento della titolarità di un ufficio; la legge infatti si è limitata a prevedere una disciplina transitoria solo per i dirigenti generali, in carica al momento dell'entrata in vigore della legge e non confermati nell'incarico, ai quali è stato assicurato un incarico di studio della durata non superiore ad un anno con il mantenimento del precedente trattamento economico.

Quale trattamento giuridico ed economico sarà riservato ai predetti dirigenti al termine dell'attuale incarico di studio e quale trattamento avranno i dirigenti attualmente confermati se non saranno riconfermati nella titolarità di un ufficio al termine del triennio o del biennio di attività previsto dal nuovo contratto?.

Una risposta univoca ai predetti interrogativi non c'è; noi dirigenti generali avremmo preferito un minimo di garanzie stabilite per legge.

Infatti non sembra congruo il generico rinvio operato dalla legge 145 al regolamento per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento dei ruoli dei dirigenti delle singole amministrazioni; regolamento che dovrà disciplinare anche "le modalità di utilizzazione dei dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali".

La sensibilità manifestata dal Ministro Mazzella verso i problemi della dirigenza consente, comunque, di essere ottimisti.

Intervento di Francesco Tufarelli,

Capo di gabinetto del Ministro per le politiche comunitarie, Coordinatore dell'Osservatorio sulla Convenzione europea

Cercherò di utilizzare al meglio i minuti disponibili anche perché desidero, come Voi, ascoltare l'intervento del prof. Cassese. Occorre, peraltro, notare che sono facilitato in questo compito dalle mie frequentazioni comunitarie: a Bruxelles difficilmente vengono concessi più di tre minuti per esprimere le nostre posizioni.

Devo confessare il mio particolare piacere ad intervenire in questa iniziativa dedicata alla Pubblica amministrazione, in generale, e all'Alta dirigenza nello specifico. Non posso fare a meno di ricordare infatti che nel 1984 entrai nell'Amministrazione con la qualifica di coadiutore ed è quindi per me oggi motivo di grande soddisfazione guardare indietro le diverse tappe che hanno caratterizzato il mio cammino professionale.

Vorrei dedicare il mio intervento a due singole esperienze che hanno caratterizzato questo mio primo anno e mezzo di attività, la prima legata all'attività ordinaria del Dipartimento per le politiche comunitarie, la seconda è strettamente connessa ad un accadimento eccezionale: l'insediamento della Convenzione europea.

Con riferimento al primo punto, appena giunto, nel giugno 2001 al Dipartimento per le politiche comunitarie mi resi conto della grande difficoltà del Sistema- Italia nell'affrontare le discussioni, in sede comunitaria, con diretto riferimento alla fase cosiddetta "ascendente". Nonostante l'indubbia preparazione dei funzionari addetti al coordinamento e la competenza dei rappresentanti dei singoli ministeri, un serio problema riguardava la tempestività nella formazione di una posizione italiana sulle grandi problematiche. Al riguardo la difficoltà non si incentrava tanto sulla singola direttiva bensì sui problemi di ordine generale, in pratica sui Libri Bianchi e sui Libri Verdi della Commissione europea. Dal dicembre del 2001, dunque, iniziammo ad adottare una particolare procedura che prevede l'organizzazione di seminari ad hoc sui singoli Libri Bianchi o Libri Verdi varati dalla Commissione con la partecipazione delle amministrazioni, dell'Accademia, dell' industria e delle parti sociali. Nel corso di tali incontri è stato possibile, alla presenza di un funzionario della Commissione europea delegato a presentare il testo, acquisire i più importanti contributi in una fase che atecnicamente potremmo definire preascendente. Una simile attività ha prodotto notevoli frutti e ad oggi è addirittura in discussione l'opportunità di allargare tale riflessione al Parlamento italiano ed eventualmente alle Commissioni competenti per materia. Si tratta evidentemente di uno strumento ancora sperimentale, che sicuramente non ha carattere di genialità, ma che ha dato confortanti risultati: è consigliabile continuare ad usare uno strumento che, seppur perfettibile, ha costituito fino ad oggi un valido contributo alla formazione della posizione italiana condivisa.

E' evidente che la sola conoscenza di per sé delle diverse posizioni in ordine ad uno stesso problema non è sufficiente a creare i presupposti di una vittoria delle ragioni italiane in sede comunitaria, ma è pur sempre un considerevole passo avanti nel funzionamento del Sistema-Italia.

Con riferimento alla Convenzione europea, non sfugge a nessuno dei presenti che la peculiarità del nuovo strumento comunitario abbia creato problemi diversificati nei Paesi membri dell'Unione e nei paesi candidati. L'utilizzazione dello strumento Convenzione, seppur in ragione solo propedeutica rispetto alla celebrazione dell'ordinaria Conferenza Intergovernativa, ha richiesto alle amministrazione degli atati uno sforzo di fantasia per poter seguire i lavori rispondendo alla necessità di coinvolgere la società civile, così come evidenziato a Laeken.

Era necessario, in sostanza, al contrario di esperienze precedenti, istituire una sorta di cinghia di trasmissione fra la delegazione italiana alla Convenzione e la Società civile. Per svolgere completamente questo ruolo è stata istituita una commissione dal nome "Osservatorio sulla Convenzione europea".

Compito principale dell'Osservatorio è quello di monitorare le diverse iniziative locali, regionali e nazionali sul futuro dell'Unione e interagire con enti locali, regioni, l'Accademia e la Società civile in genere, allo scopo di animare nel Paese un reale dibattito in ordine alle problematiche oggetto della Convenzione europea.

L'Osservatorio, che pubblica una *Newsletter* informativa ed ha creato un apposito portale denominato <u>www.avvenireuropa.it</u>, è divenuto con il tempo la casa di tutti coloro che a diverso titolo intendono contribuire alla costituzione della nuova Unione.

Rinvio evidentemente al sito del Dipartimento per quanto riguarda la composizione di tale organo, il cui funzionamento si pone a cavallo fra una struttura universitaria ed una struttura amministrativa. Desidero segnalare come in tale commissione siano presenti rappresentanti delle amministrazioni, del Parlamento italiano, del Parlamento e della Commissione europea al fine evidente di favorire il necessario raccordo tra i rappresentanti della delegazione italiana alla Convenzione europea.

Nel corso dei suoi lavori, per poter procedere in maniera più ordinata all'assolvimento dei propri compiti, l'Osservatorio ha organizzato la sua attività svolgendo audizioni e predisponendo spesso strumenti formativi ad hoc per sensibilizzare la società civile italiana alle diverse problematiche. E' inutile segnalare che la particolare duttilità dello strumento ha consentito la realizzazione di un gran numero di iniziative fra le quali si segnala in ultimo la Convenzione italiana dei giovani sul futuro dell'Unione, che integra peraltro un apposito punto del programma di Governo.

In apertura del Suo intervento, il Segretario generale ed amico Antonio Catricalà evocava l'immagine di una grande nave che solcava l'oceano; il Dipartimento per le politiche comunitarie non è sicuramente una grande nave, come può esserlo ad esempio il Ministero per gli Affari esteri,

ma la storia insegna che se non si entra in rotta di collisione una veloce ed agile motovedetta può contribuire in maniera significativa al lavoro delle più grandi portaerei.

Sperando di non aver abusato del Vostro tempo, Vi ringrazio per la pazienza.

Intervento di Sabino Cassese,

ordinario di diritto amministrativo presso l'Università La Sapienza di Roma

DIECI ANNI DI RIFORME AMMINISTRATIVE: UN BILANCIO

Dieci anni di riforme amministrative: con quale bilancio?

Sul lato dell'attivo vi sono cinque poste:

1. ci siamo messi al passo con l'Europa: il numero dei ministeri, che sfiorava i 30, è ridotto a 14;

l'amministrazione è meno pesante e costosa, grazie al contenimento della crescita dei dipendenti;

funzionari di tutti i ministeri partecipano quotidianamente alle riunioni che si tengono a Bruxelles;

2. dal modello di un'amministrazione che fa, stiamo passando ad un'amministrazione che fa

fare: ricordo solo l'esternalizzazione di funzioni e servizi pubblici - da ultimo, quella avviata per il

patrimonio pubblico - che non vuol dire necessariamente privatizzazione;

3. da un'amministrazione a struttura compatta, e quindi uniforme, si è passati ad

un'amministrazione policentrica, e quindi differenziata: i ministeri sono circondati da agenzie ed enti

controllati e collegati, come in una "holding" industriale, e si sono sviluppate le autorità indipendenti

e semi-indipendenti;

4. negli uffici pubblici è stata introdotta più razionalità: gli obiettivi economici del patto di stabilità,

interno ed esterno; lo sfruttamento della posizione di grande acquirente dello Stato, con le

negoziazioni Consip; la riduzione della coralità dei procedimenti, con le conferenze dei servizi; la

riduzione delle rigidità nella gestione del personale, con l'abbandono dello statuto pubblicistico

dell'impiego;

5. è stato ridotto il divario tra paese e stato: la fiducia e lo scontento sono diminuiti, perché si è

compreso che le amministrazioni possono e sanno cambiare, adeguandosi ai tempi, alle nuove

tecnologie, alla domanda della società. A questo ha contribuito anche il radicale cambiamento della

giustizia amministrativa, che assicura oggi anche il risarcimento degli interessi legittimi.

Che cosa c'è sull'altro lato, quello del passivo?

1. Alle riforme amministrative siamo arrivati in ritardo (negli altri paesi europei si era cominciato

almeno dieci anni prima). Per accelerare i tempi, si è fatto in fretta, spesso più sul piano legislativo

che su quello amministrativo, e frequentemente male: ad esempio, molte semplificazioni sono

rimaste sulla carta, o hanno ulteriormente complicato il lavoro amministrativo; il cosiddetto sportello

unico ha unificato ben poche procedure; le strutture interne dei ministeri si sono moltiplicate, invece

95

di diminuire; i controlli di efficienza non decollano, anche perché la Corte dei conti non si dota delle professionalità adatte;

- 2. le riforme amministrative sono state spesso "à la carte". Ogni ministro della funzione pubblica ha voluto la sua versione del decreto legislativo 29 del 1993. E al Dipartimento della funzione pubblica in 10 anni i ministri sono cambiati 7 volte. Lo stesso può dirsi per la disciplina dei contratti per lavori pubblici (basti pensare che siamo alla Merloni *quater*). L'amministrazione, attonita dinanzi a tanto rapidi cambiamenti di rotta, ha preferito aspettare;
- 3. vecchio e nuovo coesistono: accanto alle aste "on line" rimangono le vecchie norme di contabilità, e non si sa se finirà per prevalere l'antico o il nuovo regime;
- 4. la separazione tra politica ed amministrazione è rimasta enigmatica, perché le direttive e gli indirizzi non esistono, i controlli interni si cominciano a fare solo ora, all'amministrazione sono scaricate solo responsabilità, senza mezzi e autentici poteri di decisione, questi ultimi sono spesso sottratti alla dirigenza con leggi e regolamenti;
- 5. nonostante le molte leggine sul personale spesso appoggiate dai sindacati che dovrebbero osteggiarle perché invadono il campo della contrattazione -, non è stato fatto un piano di selezione e formazione del personale amministrativo. Queste sono lasciate al caso: un bell'esempio è la recentissima legge sulla pubblica amministrazione dove si prevede persino l'assunzione di idonei di altri concorsi di altre amministrazioni;
- 6. gli annunci e le promesse, non seguiti da realizzazioni, hanno prodotto un circolo vizioso costituito da aspettative, disillusione, sfiducia. Faccio solo un esempio: è stata promessa una vasta opera di razionalizzazione legislativa, con la codificazione e semplificazione delle leggi esistenti. Ma questa salvo uno o due casi non è stata neppure avviata.

Tre grandi questioni sono ora aperte:

1. il nuovo titolo V della Costituzione e la proposta di ulteriore modifica costituzionale, erroneamente chiamata "devolution". Un'applicazione puntigliosa (come quella voluta dalle regioni, che spesso non sanno amministrare, ma sanno sempre difendere con le unghie e con i denti le proprie competenze) delle infelici riforme costituzionali lascerebbe immutati i soli cinque ministeri "de puissance" (esterni, interno, difesa, giustizia, economia e finanza), perché quattro sarebbero svuotati; tre fortemente "dimagriti" subito, gli altri due appena passa la proposta del senatore Bossi. Ecco, dunque, un primo problema da affrontare. La soluzione migliore sarebbe di riformare la riforma della Costituzione, che è stata fatta in fretta e male. Se no, rimane da reinterpretarla, facendo seguire presto al disegno di legge La Loggia la determinazione dei principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa concorrente e il riordino di strutture e procedure in base alla nuova delega data dal Parlamento al Governo;

- 2. l'attuazione della legge sul procedimento. A quasi tredici anni dalla sua approvazione questa legge, diretta all'amministrazione, è diventata, invece, l'arma degli avvocati contro l'amministrazione. Questo vuole dire che essa non è né attuata, né rispettata. Infatti, per i nuovi procedimenti amministrativi, quelli introdotti dal 1993 in poi, non sono stati determinati tempi e responsabili;
- 3. l'alta dirigenza statale. La sua privatizzazione è stata un errore: la dirigenza è lo Stato, il datore di lavoro, l'imprenditore (perché ai dirigenti si chiede di diventare "managers"?). E' stato un errore uniformare la disciplina a tutta la dirigenza pubblica perché, specialmente dopo la moltiplicazione dei poteri pubblici, lo stato ha un compito superiore di coordinamento, che gli altri non hanno. E' stato un errore renderla precaria perché la dirigenza deve essere regolata secondo i principi della stabilità, della specializzazione e della imparzialità. Occorre, dunque, ridare alla dirigenza uno statuto pubblico. Selezionarla in base al criterio del merito, delle capacità e dell'esperienza. Restituirle stabilità e continuità. Retribuirla adeguatamente.

In conclusione, precarietà sotto il profilo strutturale; assenza di direttive e indirizzi sotto quello funzionale. Così il vertice dello stato rischia di rimanere senza un obiettivo, una "missione". Quindi, di restare prigioniero della "routine" e di ritornare alla pedante interpretazione della legge.

Non spetta a me indicare quell'obiettivo. Posso solo dire dove va cercato. Ed è nelle tendenze centrifughe, che portano sempre più funzioni verso il basso (le regioni) e verso l'alto (l'Unione europea), frammentando i poteri pubblici e ricomponendoli in organi misti e procedure composite. In questo magma c'è bisogno di un ordine, che tenga insieme le varie parti, indirizzi e coordini, faccia fare e controlli. Qui - mi pare - va cercato il nuovo compito dell'alta dirigenza statale.

Signor Ministro,

è un piacere e un onore essere oggi tra voi e partecipare a questa prima conferenza nazionale dell'alta dirigenza pubblica. E' una occasione per presentarVi il risultato dei nostri lavori sulla valutazione delle riforme attualmente in corso nei paesi OCSE (Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico), ma è anche, e soprattutto, per me l'occasione di ascoltare come questo stesso processo di riforma si sviluppa e viene messo in opera in Italia. Questa prima conferenza è già di per sé un'eccellente testimonianza del forte impegno dell'Italia nella modernizzazione del settore pubblico.

Nel mio intervento vorrei illustrare in particolare due punti. Innanzitutto vorrei delineare i principali tratti delle riforme avviate da dieci, quindici anni a questa parte nei paesi OCSE. In secondo luogo, vorrei affrontare in particolare alcuni aspetti specifici della gestione per obiettivi, sia nell'ambito delle risorse umane che nell'ambito del *budget*.

Dieci anni di riforma della gestione pubblica nei paesi OCSE

A guardar bene, nei paesi OCSE stiamo assistendo ad una "rivoluzione silenziosa" sotto molti profili: rispetto alla globalizzazione dei mercati, allo sviluppo delle nuove tecnologie, alle pressioni cresciute che si esercitano sulle finanze pubbliche e alle attese crescenti dei cittadini in materia di servizi di qualità. Per rispondere a queste sfide, la riforma del settore pubblico non è più solamente considerata come un mezzo, ma è diventata una priorità dell'azione di governo. Sebbene i problemi che soggiacciono e gli approcci varino da un paese all'altro, le riforme che qui di seguito tratteggerò seguono alcune grandi linee comuni.

- Per ridurre il peso del settore pubblico e accrescerne l' efficacia, la maggior parte dei governi si sforzano di distinguere ciò che deve essere fatto dalla mano pubblica e ciò che deve essere lasciato agli altri settori. È chiaro che non c'è una risposta unica e definitiva in merito, perché è evidente che si tratta di un processo permanente, man mano che nuovi problemi emergono e che si sviluppano nuove capacità.
- La riforma riposa anche sull'introduzione, nella gestione del settore pubblico, di meccanismi prossimi a quelli di mercato, l'incorporazione di elementi di teorie moderne di gestione e uno sviluppo rapido delle tecnologie dell'informazione.
- Infine un'attenzione crescente è ugualmente data ai bisogni espressi dai cittadini e alla definizione di *standard* più trasparenti.

Se l'ampiezza e l'obiettivo delle riforme variano da un paese all'altro, esse si inscrivono in una logica comune e fanno tutte più o meno appello al principio dell'accountability: l'obbligo di render conto dell' efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione pubblica.

Più specificatamente, le riforme avviate hanno l'obiettivo da un lato: di passare da un sistema di gestione dei mezzi fondato su regole di funzionamento definite a livello centrale, a un sistema altro, mettendo l'accento sui risultati in termini di servizi forniti ai diversi livelli di governo e al cittadino. D'altro, esse mirano a lasciare una più ampia autonomia d'azione al responsabile del servizio fornito in relazione alle modalità di raggiungere gli obiettivi dati, favorendo una maggiore responsabilizzazione e con, in contropartita, l'obbligo di render conto delle proprie decisioni e delle loro consequenze.

Tuttavia, questo nuovo approccio non è senza problemi, nella misura in cui i governi mettono anche l'accento su:

- la necessità di mantenere una visione strategica e di evitare un decentramento e una frammentazione eccessiva;
- la necessità di mantenere l'integrità del settore pubblico allo stesso titolo che la sua efficacia, poiché l'obiettivo è di "dare i mezzi e i poteri di fare" più che ridurre il campo d'azione dello Stato in se stesso.

Nonostante questa convergenza a livello di principi e obiettivi, l'esperienza dei paesi OCSE varia considerevolmente in termini di ampiezza e di ritmo della riforma, di approccio nella messa in opera e di risultati. Questa diversità riflette le specificità dei paesi membri rispetto alle situazioni di partenza che da cui è scaturita la riforma, così come rispetto alle caratteristiche nazionali in materia di strutture costituzionali, culturali e politiche. Alcuni paesi hanno avviato il processo di riforma amministrativa 10 o 15 anni fa, generalmente per far fronte a una situazione di budget deficitaria, e oggi stanno riconsiderando certe misure adottate per far fronte a effetti negativi non preventivati. Altri, invece, solo recentemente hanno preso coscienza della necessità di un nuovo approccio alla gestione della cosa pubblica. Alcuni paesi hanno avviato la riforma di fronte a un peso eccessivo dello Stato, mentre altri al contrario cercano di restaurare la preminenza dell'interesse collettivo rispetto agli interessi privati.

Ciononostante queste riforme hanno tutte in comune la convinzione che una burocrazia altamente gerarchizzata e centralizzata non possa rispondere alle sfide del settore pubblico nel mondo contemporaneo. Ma hanno in comune la consapevolezza che la "modernizzazione" del settore pubblico non deve spingersi fino a rimettere in causa la capacità del settore pubblico di agire per il bene dell'insieme della collettività.

La gestione per obiettivi e risultati

Cosa si intende precisamente con il termine gestione per obiettivi, orientamento ai risultati? in termini generali, si tratta, come ho precedentemente indicato, di passare da una gestione del sistema pubblico basata su un insieme dettagliato di regole e di procedure, ad una gestione basata sui risultati.

Si tratta di un sistema nel quale gli agenti sono valutati per quello che hanno realizzato più che per il modo in cui si sono conformati alle regole. Questa nozione di performance si applica dunque sia alle organizzazioni che agli individui.

L'accento sulla performance è un tratto comune nei paesi OCSE ma, anche qui, le esperienze sono diverse. Alcuni paesi hanno significativamente ridotto le regole applicate al settore pubblico in cambio di una aumentata responsabilità a livello di risultati. Altri hanno un approccio molto più prudente, ancorando al sistema di regole esistenti alcuni elementi della gestione per obiettivi. La tendenza è comunque di dare maggiore autonomia agli agenti pubblici rispetto al modo di fornire il servizio pubblico, in cambio di aumentata responsabilità sui risultati delle decisioni prese.

La valutazione delle performances nella gestione delle risorse umane

Nell'ambito della gestione delle risorse umane, la ricerca della *performance* si è tradotta in un avvicinamento dei modi di gestione del personale tra settore pubblico e privato. La nozione di efficacia ha gradualmente rimpiazzato quelle di equità e di uniformità come principio di base della gestione del personale. In molti paesi OCSE, il principio di garanzia a vita dell'impiego è scomparso o è messo in discussione. Alcune specificità del settore pubblico, o piuttosto privilegi, in termini di condizioni di servizio sono state abolite in cambio, però, di remunerazioni più attrattive e maggiormente differenziate. Di fatto, lo Stato è sempre più direttamente in concorrenza con il privato per attirare e mantenere personale di qualità. In breve, lo Stato deve diventare un datore di lavoro competitivo, e questa tendenza è destinata ad accelerare con il fenomeno generale dell'invecchiamento della popolazione.

Questo nuovo approccio implica evidentemente dei cambiamenti profondi nell'assunzione e gestione del personale, in particolare a livello dell'alta dirigenza e degli inquadramenti più alti.

Esso richiede:

- una decentramento della gestione delle risorse umane al livello dei responsabili diretti, in stretto collegamento con la decentralizzazione dei budget;
- nuove modalità di selezione e gestione dei dirigenti, sulla base delle loro qualità manageriali;
- la determinazione degli indirizzi e la fissazione di obiettivi dettagliati;

• il dispiegamento di strumenti di controllo e di valutazione, interni e esterni con, in contropartita, uno statuto che garantisca l'indipendenza delle organizzazioni e dei loro manager, in particolare di fronte all'autorità politica.

Se gli approcci messi in opera nei paesi OCSE variano da un paese all'altro, essi si articolano attorno un certo numero di tratti comuni, tra i quali l'introduzione o il rafforzamento della concorrenza, la mobilità del personale e l'introduzione di incentivi diretti. Così, alcuni paesi hanno aperto una certa percentuale di posti dell'alta dirigenza pubblica ai candidati venuti dal settore privato (Corea). Altri hanno introdotto un quadro di alti funzionari per facilitare la mobilità tra i settori dell'amministrazione (UK, Australia, Canada, Paesi Bassi). Alcuni (Belgio) hanno "ri-reclutato" gli alti responsabili sulla base di nuovi criteri. Infine, numerosi paesi hanno introdotto un elemento variabile nella remunerazione collegato alle prestazioni, alla performance. (Corea, UK, Finlandia).

In questo processo una delle più grandi sfide è relativa alla valutazione delle *performance*. La questione è tanto più complessa in quanto bisogna articolare la performance a due livelli, la *performance* dell'individuo e la performance dell'organizzazione, rispetto tre criteri chiave: la prestazione (mezzi/obiettivi), l'efficacia (risultati/obiettivi) e l'efficienza (mezzi/risultati). Bisogna, tra l'altro, evitare che l'accento messo sulla *performance* e la ricerca di una maggiore efficacia non entri in contrasto con lo "spirito di servizio" ma, al contrario è necessario che si ponga con maggior forza la questione dei valori collettivi che costituiscono la base del servizio pubblico.

La gestione per obiettivi e il budget

La gestione per obiettivi e risultati ha un posto rilevante nella formulazione della politica di bilancio. Secondo una recente indagine, almeno i ¾ dei paesi OCSE anche se meno della metà ha introdotto questi strumenti da meno di quattro anni.

Ad ogni modo, occorre sottolineare che il collegamento del *budget* alle *performance* avviene in modo variabile da un paese all'altro, andando dal semplice inserimento nella costruzione del *budget* delle informazioni sulle performance passate, fino all'allocazione di risorse finanziarie in funzione degli obiettivi relativi alla erogazione dei servizi forniti (l'obiettivo è focalizzato sull'*outcome*, sui "prodotti"), ovvero in funzione dei risultati di questa stessa azione (l'obiettivo portante è allora sui "risultati").

Questa distinzione tra prodotti e risultati riflette due visioni profondamente differenti della performance nel settore pubblico. Una politica di performance basata sui "prodotti" mira ad assicurare di modo efficace ed efficiente l'erogazione di un servizio determinato, mentre l'approccio centrato sui risultati è molto più ambizioso poiché prende in considerazione l'impatto sociale dell'azione pubblica, per esempio in materia del livello di educazione (e non di servizi educativi), di stato di salute della popolazione (e non di fornitura di cure) o di tasso di povertà.

Quali insegnamenti si possono trarre dalle esperienze in corso? Di fatto non c'è ancora, una soluzione unica e nessun sistema è realmente maturo. I paesi che sono più all'avanguardia (Finlandia, Australia, Paesi-Bassi), ad esempio, si interrogano sui limiti delle disposizioni in vigore che sia su una migliore integrazione del Parlamento nelle scelte di *budget* come in Finlandia, o sui problemi posti da un approccio ai risultati nei paesi federali come in Australia. La maggior parte paesi sta ancora perfezionando l'approccio centrato sui risultati attraverso soluzioni gestionali e normative alla ricerca di una disciplina definitiva. Tre soluzioni, tuttavia, meritano di essere particolarmente menzionate:

- lo sviluppo di un programma di *budget* di medio termine. Questo permette non solo di accrescere la stabilità e la credibilità degli obiettivi della politica di *budget* ma permette anche di integrarsi meglio con gli obiettivi di *performance* di medio e lungo termine dei diversi dipartimenti e programmi pubblici;
- la combinazione di ipotesi economiche "ponderate" o "prudenti" (Canada, Paesi Bassi) cioè la definizione del *budget* sulla base di ipotesi sistematicamente pessimistiche rispetto alla previsione macro-economica più "probabile";
- uno sforzo crescente di trasparenza volta a rafforzare il controllo del Parlamento e dei cittadini.

Conclusioni

Quali insegnamenti possono essere tratti da questi dieci anni di riforma? Io, vorrei indicarvene quattro:

- la prima è che non c'è in realtà, uno schema unico. La riforma deve ancorarsi alle istituzioni politiche, economiche e sociali del paese. Essa deve appoggiarsi su una valutazione delle capacità amministrative e delle realtà politiche, e i decisori devono evitare di lasciarsi influenzare dalle mode che si sviluppano sul piano internazionale o su schemi prestabiliti di governance pubblica;
- il secondo punto è che, al di là dell'istituzione di una nuova strategia e di norme che vi si riferiscono, la riforma è un cambiamento culturale poiché la gestione per obiettivi e risultati presuppone di passare da un sistema formalizzato, gerarchico ed imposto dall'esterno, ad un sistema più decentralizzato e flessibile in cui le regole sono internalizzate. Si tratta dunque di cambiare gli obiettivi del settore pubblico. Come per tutti i cambiamenti culturali, si tratta di un processo lento che richiede tempo affinché i nuovi comportamenti prendano piede. È dunque essenziale che l'insieme dei poteri pubblici si impegnino pienamente, con determinazione, in questo processo, altrimenti la riforma resterà un esercizio di retorica senza che i cittadini ricevano realmente un miglior servizio.

L'accento, dunque, deve essere messo sulla formazione, sullo sviluppo delle competenze, la *leadership* e più in generale su un nuovo approccio nella gestione delle risorse umane. Queste devono trovare il giusto equilibrio tra ricompensa e sanzione, tra autonomia e controllo, mobilizzazione e valutazione della *performance* individuale.

A questo scopo, la scelta degli indicatori di valutazione della performance può rivelarsi cruciale. La questione è particolarmente delicata nel settore pubblico dove le funzioni sono complesse e informazioni precise difficili da stabilire. C'è sempre un margine di interpretazione variabile e scelta inappropriata degli indicatori di performance può rivelarsi di poca utilità come criterio su cui impostare le scelte o, peggio ancora, un fattore di distorsione.

Questa questione è particolarmente importante nel momento in cui la remunerazione e l'allocazione delle risorse sono legate alla valutazione delle *performance*.

Questo scoglio non è specifico del settore pubblico, ma concerne ugualmente il settore privato, nonostante le finalità diverse:

- la terza conclusione è che si tratta di un cambiamento sistemico. La gestione per obiettivi e risultati impone di superare la chiusura tradizionale tra politica/gestione dei mezzi e gestione delle risorse umane. Essa impone di combinare cambiamenti nella gestione delle risorse umane e cambiamenti organizzativi in modo che gli obiettivi definiti a livello centrale possano essere declinati a ciascun singolo livello, così che i dirigenti e gli individui possano sentirsi realmente importanti nella loro realizzazione. Essa porta a stabilire una gerarchia amministrativa di obiettivi ed a distribuire gli obiettivi politici fissati dal Governo e dal Parlamento lungo tutta la gerarchia amministrativa. Infine, la gestione per obiettivi e risultati permette di dare maggiore coerenza tra le diverse funzioni dello Stato, tra *budget*, regolamentazione, controllo interno, ascolto e gestione del personale;
- nel contempo, l'implementazione di una gestione moderna del settore pubblico deve accompagnarsi ad un rafforzamento del ruolo strategico del potere centrale. Di fatto, se il decentramento delle responsabilità permette di accrescere l'efficacia, essa conduce anche a frammentare l'azione pubblica ponendo nuove sfide per assicurare la coerenza e il coordinamento delle politiche pubbliche. Su questo punto, gli avvenimenti tragici dell'11 settembre hanno ricordato l'importanza di evitare chiusure tra le diverse agenzie. È per questo che numerosi paesi mettono in misura crescente l'accento sul ruolo del "centro di governo" in modo da assicurare la coerenza strategica e operativa necessaria alla realizzazione degli obiettivi.

I benefici attesi della riforma sono considerevoli in termini di rafforzamento dell'efficacia del settore pubblico e miglioramento dei servizi forniti ai cittadini.

Certo la strada sarà lunga in Italia come altrove. Ma l'immobilità non è una opzione praticabile poiché i nostri sistemi di governo e gestione della cosa pubblica devono adattarsi all'evoluzione dei

bisogni e alle attese della società, pena una erosione della base di legittimità dell'azione pubblica. Il ruolo dell'OCSE è di contribuire ad attenuare gli eventuali "scossoni" fornendo un forum in cui i paesi membri e non possono scambiare le rispettive esperienze, positive o meno, e progredire insieme. Da questo punto di vista certamente le riforme messe in opera in Italia saranno seguite con un interesse particolare.

Premessa

Desidero innanzitutto rinnovare la mia piena e convinta adesione a questa prima Conferenza dell'alta dirigenza statale.

Era infatti vivamente avvertita l'esigenza di una riflessione ampia ed approfondita sullo stato delle Amministrazioni pubbliche a dieci anni dall'avvio del ciclo riformatore che prese le mosse col decreto legislativo n. 29 del 1993.

Un'esigenza legata, in larga misura, alla percezione del grande lavoro che resta ancora da fare per calare effettivamente le riforme nella realtà della vita amministrativa di tutti i giorni.

L'innovazione fondamentale di questi anni è stata certamente la separazione della politica dall'amministrazione: un grande tema che pone oggi a tutti noi, politici e dirigenti amministrativi, domande pungenti. Siamo perciò chiamati a dare risposte persuasive e sono convinto che i lavori di questi tre giorni potranno darle.

Politica e amministrazione

Lo stesso documento di presentazione della Conferenza formula interrogativi che si impongono per la loro chiarezza e precisione. E poiché il primo quesito riguarda i "titolari degli organi politici posti al vertice delle amministrazioni" e dunque in primo luogo i ministri, vorrei partire proprio da qui per svolgere qualche breve riflessione.

La domanda è se abbiamo finora "esercitato appieno i nuovi e più pregnanti poteri di indirizzo, di scelta delle strategie, di definizione degli obbiettivi, di verifica dei risultati" che le riforme ci hanno attribuito.

Ci si chiede, in buona sostanza, se in questi anni abbiamo fatto fino in fondo il nostro mestiere di politici con responsabilità ministeriali. Ed è chiaro che fare il nostro mestiere significa, in primo luogo, definire, come recita la legge, "obbiettivi, priorità, piani e programmi", la cui realizzazione spetta poi ai dirigenti, che debbono individuare le migliori soluzioni possibili in relazione alle risorse assegnate.

La scelta delle priorità e degli obbiettivi è sempre un compito proprio della politica ma, vorrei dire, lo è ancor di più alla luce dell'evoluzione impressa al nostro sistema istituzionale da un'altra riforma che sta per compiere anche essa i dieci anni di vita: la riforma del sistema elettorale.

Non vi è alcun dubbio, infatti, che oggi i cittadini sono, in realtà, chiamati a scegliere tra *leaders* che propongono loro un programma elettorale sostenuto da una coalizione. In caso di successo,

quel programma si trasforma nel programma di governo che il premier presenta al Parlamento per chiederne la fiducia.

Se la legittimazione a governare discende dunque, in larga misura, dal programma e dalla credibilità di chi lo propone, l'attuazione del programma è allora la prima responsabilità politica di chi è chiamato a governare.

Questa convinzione ha ispirato fin dall'inizio l'azione del Presidente Berlusconi e del suo governo: e da questa convinzione derivano le mie scelte di ministro dell'Interno.

Va da sé che l'attuazione del programma richiede l'impegno e il coinvolgimento di *manager*, di dirigenti motivati a migliorare la qualità dei servizi e a realizzare obiettivi ambiziosi, superando il tradizionale modello di amministrazione per atti e puntando, invece, sul nuovo modello orientato ai risultati. L'amministrazione è, dunque, il primo, fondamentale strumento per l'attuazione del programma di governo. E pertanto, se vogliono essere efficaci, politica e amministrazione, pur nella distinzione di ruoli e responsabilità, debbono tendere insieme al medesimo fine: migliorare il sistema pubblico, avvicinarlo ai cittadini, rendere competitivo il Paese.

Riforma dell'amministrazione e programmazione strategica

Nelle dichiarazioni programmatiche esposte in Parlamento dal Presidente Berlusconi si legge che l'obiettivo del governo" è trasformare la Pubblica amministrazione da *handicap* a punto di forza per il nostro competere nell'economia mondiale...ridisegnando i processi amministrativi per renderli funzionali ai destinatari finali, decentrando responsabilità e attività, creando nuovi e più moderni servizi".

Dobbiamo dunque compiere un grande sforzo di riorganizzazione e per affrontarlo è necessaria, innanzi tutto, una mirata e rigorosa programmazione dell'attività amministrativa, sostenuta dalla diffusione delle moderne tecnologie informatiche.

A questa prospettiva guardano le due direttive emanate dal Presidente del Consiglio il 15 novembre 2001 e l'8 novembre 2002, contenenti gli indirizzi per la programmazione strategica e per la predisposizione delle direttive generali dei ministri.

Semplificazione amministrativa, digitalizzazione dei servizi, contenimento e razionalizzazione della spesa sono le priorità politiche che il Presidente del Consiglio ci ha indicato e che sta a noi ministri tradurre in obiettivi strategici, controllandone l'effettiva realizzazione.

La programmazione strategica è fondamentale per l'efficace organizzazione delle attività amministrative, specie in un contesto complesso come quello del Ministero dell'interno.

Le priorità politiche del Ministro dell'interno per il 2003

A questo proposito, vorrei ora accennare alle decisioni che ho assunto, lo scorso mese di dicembre, in conformità alla seconda direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con un apposito documento ho indicato ai capi dei Dipartimenti del ministero dell'interno le "priorità politiche" per la predisposizione della direttiva annuale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno in corso. Queste priorità sono tre:

- rafforzare il sistema nazionale di sicurezza e incrementare l'azione di contrasto alle diverse forme di criminalità, con particolare riferimento al terrorismo;
- potenziare gli uffici di rappresentanza generale di governo sul territorio, in raccordo e collaborazione con le autonomie locali;
 - attuare con tempestività ed efficacia la legge Bossi-Fini, in materia di immigrazione e asilo.

Nel campo della sicurezza, l'obiettivo è dare il massimo impulso al controllo del territorio, sostenendo i modelli operativi della "polizia di prossimità" e della "polizia di comunità", la cui sperimentazione è gia stata avviata in numerosi centri con evidente soddisfazione dei cittadini.

In particolare, si dovrà operare per valorizzare al massimo il contributo degli altri livelli di governo e proseguire nell'impegno specifico dedicato al Mezzogiorno, utilizzando appieno i fondi comunitari.

A questo fine si dovranno rendere sempre più complementari la sicurezza primaria, prodotta dalle forze dell'ordine, e quella secondaria, offerta dagli istituti di vigilanza privata, così come si dovrà assicurare la capillare presenza delle forze dell'ordine sul territorio, anche mediante la razionale ridistribuzione delle risorse umane e si dovrà, infine, liberarle il più possibile da incombenze amministrative.

Tra gli obiettivi del comparto sicurezza assumono, inoltre, particolare importanza:

- lo sviluppo ulteriore della cooperazione per il contrasto di ogni forma di crimine transnazionale;
- l'incremento del sistema di difesa civile:
- il raggiungimento della piena sicurezza degli aeroporti anche attraverso il potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Per quanto riguarda la rappresentanza generale del governo sul territorio ho indicato tre azioni fondamentali:

- la prima: completare il riassetto organizzativo delle strutture centrali e territoriali, curando, in particolare, l'attivazione a regime dello Sportello unico per l'immigrazione;

- la seconda: proseguire la realizzazione dei progetti innovatori per le anagrafi, la carta di identità e il voto elettronico, in modo da garantire ai cittadini il pieno esercizio dei loro diritti civili, politici e sociali, anche mediante l'accesso telematico alle pubbliche amministrazioni;
- la terza: sviluppare l'attività delle Conferenze permanenti presso le prefetture Uffici territoriali del governo, anche per promuovere l'innovazione e migliorare così la qualità dei servizi al cittadino.

La nuova denominazione di Ufficio territoriale del governo, che ora si aggiunge a quella di Prefettura, esprime assai bene l'obbiettivo di riqualificare la presenza dello Stato sul territorio, avvicinando i diversi livelli di governo e rendendoli più accessibili ai destinatari dei servizi.

Alle prefetture-UTG è affidata una missione non nuova nei suoi valori di base e tuttavia profondamente rinnovata nei contenuti: e cioè, la realizzazione di un'amministrazione generale di "prossimità", come ha accennato ieri il Vicepresidente Fini, un'amministrazione di capace di coagulare e orientare le diverse energie del territorio per mettere a frutto, in collaborazione con le autonomie territoriali, le potenzialità di sviluppo delle realtà locali.

In questa prospettiva riprendono slancio gli organi collegiali istituiti a supporto dei prefetti. Mi riferisco, in particolare, alle Conferenze permanenti che, come ha recentemente affermato il Presidente Ciampi, sono "le sedi naturali di concertazione e raccordo in cui si realizza l'incontro fra le autorità pubbliche dislocate sul territorio". Alle Conferenze parteciperanno non solamente i rappresentanti delle strutture periferiche dello Stato, ma anche i rappresentanti degli enti territoriali e delle organizzazioni professionali e di categoria.

Non a caso, dunque, alle prefetture-UTG è affidato anche l'essenziale ruolo di promozione e verifica della collaborazione tra le amministrazioni periferiche statali e il sistema delle autonomie, secondo le linee generali definite nelle conferenze "Stato-Città" e nella Conferenza unificata "Autonomie locali, Stato-Regioni". In questa posizione le prefetture-UTG possono diventare anche un importante strumento di monitoraggio dell'attuazione del programma di governo.

La terza "priorità politica" è costituita dall'immigrazione. In questo campo occorrerà innanzitutto,

- promuovere e attuare accordi di collaborazione internazionale per il contrasto all'immigrazione clandestina (ad oggi ne abbiamo già sottoscritti 28 che riguardano, oltre al traffico di esseri umani e l'immigrazione clandestina, anche il terrorismo e la criminalità organizzata);
- assicurare il buon governo dei flussi regolari, migliorando il sistema dei centri per immigrati e richiedenti asilo.

L'idea di fondo è dunque quella di non ridurre il tema dell'immigrazione al solo profilo della sicurezza pubblica: in questa logica si colloca l'istituzione presso ogni prefettura-UTG di uno "sportello unico per l'immigrazione", cui è affidato l'intero procedimento per l'assunzione dei

lavoratori stranieri e l'emersione del lavoro irregolare. In pratica, i datori di lavoro che si recheranno presso lo "sportello unico" troveranno il rappresentante del Ministero dell'interno, quello del lavoro e delle politiche sociali e il rappresentante dell'INPS, cosicché sarà possibile regolarizzare l'immigrato e dargli un contratto di lavoro con un solo atto.

Si tratta di una rilevante scelta organizzativa, tesa a promuovere una reale sinergia tra amministrazioni diverse. Sulla sua puntuale e tempestiva attuazione da parte dei prefetti ho già avviato attività di monitoraggio e controllo, che intensificherò nelle prossime settimane. Debbo peraltro ricordare che le due precedenti regolarizzazioni (leggi Dini del '96 e Turco-Napolitano del '98), pur non prevedendo la contrattualizzazione e interessando rispettivamente 240.000 e 250.000 immigrati, richiesero ciascuna circa due anni di tempo.

Questa volta gli immigrati da regolarizzare saranno quasi il triplo, ma i tempi si ridurranno sicuramente a meno della metà. e senza file interminabili e umilianti agli sportelli.

Sulla base delle priorità politiche che ho appena richiamato, è stata predisposta la direttiva annuale per il 2003: essa risponde all'idea essenziale di un Ministero dell'interno presidio delle libertà civili e strumento di affermazione della legalità democratica. Ci proponiamo così di rafforzare i presupposti sociali alla ripresa dello sviluppo economico, col pensiero rivolto soprattutto al Mezzogiorno: sicurezza e sviluppo, infatti, procedono insieme.

Non crescerà la libertà dal bisogno, non cresceranno le libertà civili se contemporaneamente non crescerà la libertà dalla paura.

Il programma di questo governo è, prima di ogni altra cosa, un programma di libertà.

Conclusione

L'approssimarsi del semestre italiano conferisce un risalto ancora maggiore all'influenza positiva che l'integrazione europea può esercitare sull'attuazione del processo riformatore.

L'affermazione di regole comuni, le regole della concorrenza e del mercato, si riflette sull'intero "sistema Paese" e, quindi, anche sulla Pubblica amministrazione, che del sistema dei mercati è parte integrante. L'impegno europeo impone ogni giorno alla burocrazia italiana un salutare confronto con le burocrazie di altri Paesi. La costruzione di norme, prassi, consuetudini e linguaggi comuni ci avvicinerà sempre di più al traguardo prestabilito: una qualità omogenea dei servizi, standards europei e, possibilmente, organismi di verifica che diano parametri certi di riferimento.

La convergenza europea, la competizione globale e le pressanti aspettative della società civile impongono tempi rapidi per la definitiva attuazione del processo riformatore.

A noi politici la responsabilità di orientarlo con chiarezza e guidarlo con determinazione; ai dirigenti quella di realizzarlo, rinnovando la cultura, le capacità e le conoscenze professionali di tutti coloro che operano nella Pubblica amministrazione.

Il giudizio che il cittadino si fa della burocrazia, con la quale entra quotidianamente in contatto, influenza largamente il suo giudizio complessivo sul valore dello Stato. Una burocrazia autorevole, preparata, efficiente ed attenta ai risultati perché vicina ai bisogni della gente, può dare un contributo decisivo ad accrescere il senso di fiducia nelle Istituzioni.

Ci hanno insegnato che lo Stato, in tutte le sue espressioni, trova la sua ragion d'essere nel dialogo permanente con la società e nella capacità di interpretarne e risolverne i problemi. E' un insegnamento che tutti noi, politici e dirigenti statali, non dovremmo mai dimenticare.

Vi ringrazio.

Intervento di Paolo Togni,

Capo di gabinetto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio.

La riorganizzazione del ministero dell'ambiente, per la quale si sta lavorando in questo momento e che rappresenta una delle maggiori priorità delle politiche del Ministro Matteoli, scaturisce dal fatto che la precedente strutturazione del suddetto dicastero non era rispondente alle esigenze operative attuali dedicate alla "salvaguardia ambientale". Oggi, divenuta una materia di portata talmente generale che trasversalmente fa capo a tutti gli organismi pubblici, sembrerebbe che non sia più attuale l'esistenza di un ministero "dell'Ambiente" ma che le competenze relative alle problematiche ambientali siano da essere assunte da parte del più alto livello di governo, quale la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito della quale si potrebbe istituire un novello dipartimento. A fronte di ciò opererebbe sul territorio con molta più efficacia l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, effettuando i controlli di propria competenza.

Tornando alla realtà, comunque, come ho appena detto, l'organizzazione del ministero finora in vigore, non consentiva una operatività snella e funzionale soprattutto per la farraginosità delle procedure e per la complessità delle strutture di cui era composto.

Il numero elevato delle posizioni di vertice che raggiungevano il numero di 15 (di cui 11 a capo di direzioni generali e 4 a capo di dipartimenti), rispetto ad un organico teorico di 900 persone che in pratica è rappresentato da 500 unità, è sembrato eccessivo e da ciò è partita la riorganizzazione dell'intero complesso amministrativo.

Le difficoltà ad attuare una semplice riorganizzazione dipendono anche dal modo avventuroso con il quale è nato questo ministero, che fu creato raccogliendo personale di altre amministrazioni di diversa origine e formazione professionale, che una volta immesso in questa nuova realtà non ha potuto fornire un servizio omogeneo all'amministrazione; anche la scelta di non avere sedi periferiche ha comportato una maggiore complessità nelle procedure; tutto ciò rafforzato dall'aggravante di una gestione molto forte da parte delle direzioni generali a scapito dell'organo politico che finora non è apparso in grado di dare un impronta decisiva al ministero.

E' comunque in dirittura d'arrivo la nuova organizzazione che prevedendo strutture semplici dal punto di vista gestionale (sono stati infatti eliminati i dipartimenti, che in una amministrazione piccola rappresentano solo una ridondanza di figure dirigenziali atta a rendere più complicato ogni procedimento), renderanno di più facile gestione l'attività ministeriale.

Altrettanto si sta facendo nel campo normativo, dove anche qui ci siamo trovati davanti a un groviglio di leggi e norme che rendono impossibile la gestione di materie come quelle, per esempio, dei rifiuti. L'adozione di testi unici comporterà sicuramente la semplificazione dell'applicazione di tali regole.

Altro argomento è quello relativo al concetto di alta dirigenza che, secondo il mio parere, rappresenta il mezzo atto ad assolvere le indicazioni programmatiche del Governo.

L'alta dirigenza non è lo Stato ma ne configura il pertinente strumento operativo a servizio dei cittadini che, invero, sono lo Stato.

I principi su cui si fonda tutta la grande riforma amministrativa di quest'ultimo decennio devono, pertanto, essere interpretati in modo tale che l'attività della dirigenza non deve dimostrare quella coerenza tanto evocata con "le parti politiche al governo" ma bensì con "il programma di governo"; ed è per questo motivo che l'alternanza nell'alta dirigenza rispecchia l'alternanza di governo che in questo nuovo panorama politico nel quale ci troviamo si è ormai consolidata.

Questa alternanza comporta così la funzionalità del così detto "spoyl sistem" nell'alta dirigenza, che a sua volta, comporta, però, una attenta e approfondita revisione dei rapporti contrattuali nei quali bisognerà dare sempre maggiore peso al rapporto prestazione- qualità, anche in termini economici.

Intervento di Francesco Saverio Leone,

Direttore generale per i servizi interni del Ministero delle attività produttive.

RUOLO DELLA DIRIGENZA PUBBLICA NEL PROCESSO DI RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE

Nell'ambito di questa Conferenza che nella giornata odierna si pone l'obiettivo di valutare la strada compiuta e l'identificazione delle nuove sfide da affrontare per migliorare ancora il funzionamento della nostra Amministrazione pubblica, a ciascuno di noi viene chiesto di portare un contributo scaturente dalle esperienze che facciamo nei relativi ambiti di lavoro.

Per quanto mi riguarda, nella mia posizione di Direttore generale dei servizi interni del M.A.P., cioè del dirigente cui viene affidata, tra l'altro, la gestione del personale e dei beni del ministero, credo competa di portare una testimonianza circa l'evoluzione che questi specifici aspetti hanno subito negli ultimi anni, sottolineandone le criticità e possibilmente indicando cosa occorra fare per ottenere un positivo ulteriore cambiamento della P.A.

Preso atto della ristrettezza del tempo a mia disposizione incentrerò questo mio intervento principalmente sul problema della dirigenza che è trasversale nei confronti di altri settori quale quello dei controlli interni, della riforma della contabilità e della struttura del bilancio ed anche dei problemi relativi alla comunicazione e che pertanto mi consentirà sugli stessi di formulate brevi accenni.

Da un'attenta lettura delle norme che in questi anni hanno interessato la Pubblica amministrazione appare evidente che il dirigente è il soggetto cardine dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi pubblici.

Tutti i provvedimenti emanati nel corso dell'ultimo decennio, nell'intento di una profonda trasformazione della vita dell'amministrazione dello Stato, hanno di fatto enfatizzato il ruolo della dirigenza, attribuendole i poteri propri del privato datore di lavoro.

La stessa norma centrale per la definizione del ruolo dirigenziale, mi riferisco all'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nella sua versione definitiva, non pone alcun dubbio sulla natura giuridica privata del potere e degli atti di organizzazione fatti dal dirigente.

Ai dirigenti, non più visti come espressione di una cultura giuridica attenta quasi esclusivamente ai profili procedurali e formali, si chiede oggi un comportamento di tipo manageriale, l'attivazione di tecniche e di procedure per la rilevazione degli effetti economici e finanziari della spesa, l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, il controllo sulla gestione, una capacità di programmazione e di indirizzo alle quali si connette una maggiore flessibilità e diversa disponibilità.

Il legislatore ha ritenuto difatti che gli strumenti privatistici, connotati da maggiore flessibilità, risultino più idonei a gestire con efficienza le risorse sia umane che finanziarie.

Notiamo infatti come sia stato determinante l'apporto dell'economia aziendale nel campo pubblico, con l'introduzione di concetti e metodologie – la contabilità analitica, la pianificazione strategica, la gestione per centri di costo – fino a pochi anni fa riservati solo alle imprese private.

All'interno di questo quadro normativo, tutto rivolto a evidenziare l'autonomia gestionale e la responsabilità dei dirigenti, un ruolo fondamentale, e certamente vincolante hanno avuto i contratti il cui ruolo è stato quello di dare attuazione alla riforma della dirigenza attraverso la produzione di un quadro di regole per la gestione del rapporto di lavoro.

Negli ultimi 10 anni in Italia, a differenza di altri paesi europei, come per esempio la Gran Bretagna, la scelta fatta dal nostro legislatore di dotare la dirigenza di maggiore autonomia e responsabilità, si è accompagnata infatti ad una contemporanea estensione della contrattazione e del potere contrattuale del sindacato a livello decentrato.

Il cambiamento contemporaneo del ruolo della dirigenza e di quello delle OO.SS ha comportato che gran parte della riforma relativa alla gestione delle risorse umane e dei costi dell'attività amministrativa, abbia di fatto riguardato i contenuti e le procedure della contrattazione integrativa.

Se ciò, pur nel complessivo avanzamento del ruolo di dirigente verso la figura del *manager* ha portato la sostituzione di alcuni vincoli ad altri vincoli è presto per dirlo. Certo è che in questi anni si sono privilegiate decisamente le norme sullo *status* del personale rispetto a quelle sul funzionamento e sull'organizzazione ed infatti non si è omogeneamente sviluppato un sistema di ruoli organizzativi e di competenze adeguate a garantire in modo diffuso l'impiego delle numerose opportunità offerte dal nuovo sistema contrattuale.

Da ciò deriva la necessità di incidere ancora più profondamente sulla cultura dell'organizzazione e sul corretto rapporto tra funzione di indirizzo politico e gestione amministrativa, da intendersi non come contrapposizione rigida tra ruoli separati, ma come continua ricerca di un equilibrio e di un criterio regolatore delle relazioni tra organi di governo delle amministrazioni e burocrazia in senso stretto.

L'esperienza diretta di questi anni di amministrazione, ma soprattutto le analisi e le ricerche condotte sulla materia, stentano ad individuare nell'attuale dirigenza il ruolo e le funzioni che le norme astrattamente le hanno assegnato.

L'autentica capacità decisionale e gestionale che le norme sembrano riservare al dirigente pubblico, non appare ancora oggi allo stato dei fatti realizzata e non credo si possa semplicisticamente, ancora una volta, fare riferimento alla consueta resistenza della dirigenza pubblica al cambiamento o alla presunta salvaguardia di posizioni di potere.

In una struttura privata il *manager* può procedere, in conseguenza dei mutamenti dei processi di riorganizzazione produttiva, a ristrutturazioni, riduzioni di personale o diverso utilizzo delle risorse umane, secondo le prospettive che appaiono di volta in volta più convenienti.

Nel sistema pubblico l'autonomia negoziale dei singoli dirigenti e la programmazione delle spese, in relazione agli obiettivi da conseguire, è limitata fortemente dai vincoli di bilancio e dalle procedure contabili, a volte, come accaduto di recente, bloccata dai provvedimenti taglia spese, che, se devono tenere giustamente conto delle compatibilità generali del bilancio dello Stato, non consentono però alla dirigenza una seria programmazione delle politiche pubbliche e il raggiungimento dei risultati attesi oltre ad infliggere un terribile colpo all'immagine stessa del dirigente.

La stessa attività negoziale delle singole amministrazioni in materia di gestione delle risorse umane e finanziarie, per i vincoli che trova nelle procedure contabili, nei sistemi di controllo congiunto del Ministero dell'economia e del Dipartimento della funzione pubblica, per le materie stesse a cui è limitata, rischia di risolversi spesso in un procedimento lungo e complesso in cui le tecniche di negoziazione, che richiederebbero flessibilità e spazi di autonomia, sono spesso sopraffatte dalle procedure burocratiche.

La legge di riforma della dirigenza (L. n 145/2002) comunemente indicata sotto il nome di *spoil system* ha forse giustamente giudicato troppo vincolante l'aspetto della contrattazione per il raggiungimento degli obiettivi che la politica di volta in volta individua e sembra aver ricondotto sotto un regime pubblicistico la delicata materia del conferimento degli incarichi dirigenziali.

E' certamente prematuro esprimere giudizi su questa evidente inversione di rotta. Certo appare assai difficile raggiungere il giusto punto di equilibrio fra una maggiore possibilità di managerialità, che questa legge sembra offrire allorché svincola in parte il dirigente pubblico dai pressanti vincoli scaturiti dalla contrattualizzazione, ed il pericolo gravissimo di minare l'autonomia decisionale del dirigente pubblico rendendo quest'ultimo eccessivamente dipendente dall'autorità politica.

Pur se appare legittimo che il legislatore continui la sua opera di riforma, il fatto che la materia della dirigenza sia oggetto di continui e reiterati interventi normativi (che certamente impediscono una maturazione del ruolo dei dirigenti), non contribuisce a dare certezza e identità allo *status* del dirigente stesso.

A tal proposito va rilevato che un ulteriore elemento si è aggiunto in questi ultimi anni ad arricchire le incertezze, che in particolare in alcuni ministeri, hanno accompagnato il lavoro di molti di noi.

Mi riferisco alle condivise esigenze che hanno indotto il legislatore da una parte e rivedere l'assetto organizzativo e di competenze del governo tramite il decreto legislativo n. 300 e sempre agli stessi fini recentemente a prevedere una nuova delega con la legge n. 137 del 6 luglio 2002; e

dall'altra, sulla spinta di una forte esigenza di decentramento, a modificare, in maniera ancora non definitiva, le competenze fra lo Stato e gli enti territoriali.

Questi ancora incerti assetti normativi non recano incertezze sullo status del dirigente ma certamente sulla sua stessa attività.

In particolare presso il Ministero delle attività produttive nato dall'accorpamento di più ministeri, e che deve forse più di altri fare i conti con il decentramento, queste incertezze sono particolarmente sentite.

Lodevole al fine di dissiparle è stata l'iniziativa del Ministro Marzano, che, proprio per l'urgente necessità di rivedere l'assetto organizzativo e di competenza ha deciso di consentirci, un tempo, pur se limitato, di riflessione e di studio per pervenire a un organico e il più possibile definitivo progetto di riforma. A tale scopo è stata infatti costituita una commissione di studio, presieduta dal prof. Sabino Cassese, composta da esperti delle varie discipline, oltre che da una rappresentanza dell'alta dirigenza dell'Amministrazione, con il compito di fornire al ministro una ragionata proposta di riorganizzazione, che tenendo conto di tutti gli aspetti, giuridici, economici, organizzativi, si ponga l'obiettivo di ricostruire un'identità di Amministrazione e non solo rimettere insieme i pezzi delle varie strutture confluite nel Ministero delle attività produttive con un programma formativo di vaste proporzioni che cominci proprio dalla dirigenza, così come avviene, per l'appunto, in ambito privatistico di fronte a processi di riorganizzazione aziendale. Per fare ciò la scelta strategica dell'Amministrazione non può che essere quella di puntare al coinvolgimento dei quadri dirigenti per attuare la riforma, nella consapevolezza che altrimenti il cambiamento non avviene, anzi fallisce.

Ma se il fine del cambiamento è quello di proporre un ministero attento agli obiettivi ed ai risultati, al valore ed alla qualità dei servizi erogati, alla soddisfazione dei cittadini e delle imprese utenti, alla migliore comunicazione e relazione istituzionale, è necessario accompagnare la riforma con un programma formativo di vaste proporzioni che cominci dalla dirigenza ma non riguardi solo essa, così come avviene peraltro in ambito privatistico di fronte a processi di riorganizzazione aziendale.

E' indispensabile infatti che il dirigente pubblico sappia utilizzare al meglio le leve dell'innovazione tecnologica per arrivare a quello che il Ministro Stanca ha recentemente definito un "federalismo efficiente" ossia un modello di pubblica amministrazione decentrato ma integrato attraverso le tecnologie di rete; che sappia utilizzare al meglio le possibilità che le recenti normative offrono in materia di comunicazione sia esterna, nella consapevolezza che gli obiettivi che ciascuna amministrazione si pone possano essere centrati solo con il concorso del destinatario dell'azione amministrativa, che interna senza la quale la prima non può ottenere né un livello accettabile né un sufficiente grado di specificità.

Ed un ruolo fondamentale nel nostro come in tutti gli altri enti pubblici può essere svolto, sotto questo profilo, dalle Direzioni del personale, se ad esse si assegna, come da sempre avviene nel mondo aziendale privato, una funzione non solo di gestione, ma di promozione e sviluppo del personale.

La ricerca recentemente promossa dal Dipartimento della funzione pubblica ed affidata all'Istituto Tagliacarne sulle Direzioni del personale nelle amministrazioni centrali dello Stato ha, tra l'altro, evidenziato che i dirigenti ministeriali avvertono l'esigenza di una direzione del personale "forte" autorevole, guidata da una figura che risponda direttamente ai vertici dell'amministrazione, con un ruolo ed una competenza molto specialistica.

In un quadro generale in cui le Amministrazioni statali centrali si pongono come momento di coordinamento delle politiche generali di governo e non come erogatrici dirette di servizi, diventa fondamentale che la Direzione del personale partecipi alla definizione delle politiche generali dell'Amministrazione nel suo complesso, stabilisca un'effettiva pianificazione del personale, si integri con i vari livelli dell'amministrazione per la promozione delle politiche di valorizzazione e incentivazione del personale, a partire proprio dalla dirigenza.

Questa Conferenza nazionale dell'alta dirigenza dello Stato, che costituisce una iniziativa assai opportuna, di bilancio ed anche di revisione critica del processo di riforma della P.A., a 10 anni esatti dall'entrata in vigore della legge 29/1993, si colloca in un momento in cui è sempre più evidente come gli apparati dello Stato siano investiti non solo dall'esigenza ineludibile di dare soluzioni efficaci ai numerosi problemi posti all'amministrazione dal mondo politico, dalla società civile, dall'apparato produttivo del nostro Paese, ma anche, e soprattutto, dall'esigenza di stare dentro i profondi e rapidi cambiamenti che l'unificazione europea da un lato e il federalismo avviato con la riforma del titolo V della Costituzione hanno imposto alle strutture istituzionali ed amministrative, nonché all'idea stessa di Stato, come architrave dell'ordinamento giuridico nazionale.

Dunque, non solo riforma dei servizi che vengono resi alla collettività, e/o del modo di operare delle PP.AA. innescato dalla rivoluzione informatica, ma anche degli assetti istituzionali di un sistema che sta diventando policentrico, fondato più su negoziati che su rapporti gerarchici. Mi ritrovo appieno, su questo punto e anche sul resto, con l'intervento del prof. Cassese.

Questi cambiamenti valgono per le PP.AA. in generale, ed anche in particolare, per il sistema dell'Istruzione.

A livello europeo, dal trattato di Maastricht, passando per "Agenda 2000" fino al programma specifico approvato al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, l'istruzione e la formazione sono state poste sempre più al centro delle direttive dell'Unione, fino a definire lo sviluppo della "società della conoscenza e dell'informazione" come fattore strategico per promuovere economia ed occupazione, oltre che la crescita civile dei popoli d'Europa.

In linea con tali direttive, il Ministero dell'istruzione ha avviato e prosegue processi di forte rinnovamento della scuola italiana, autonomia delle scuole, parità scolastica e soprattutto, ora, riforma degli ordinamenti scolastici, centrata su un nuovo rapporto, paritario, tra istruzione e formazione.

Questi processi hanno comportato cambiamenti radicali nell'organizzazione del sistema.

L'autonomia degli Istituti, comportando la trasformazione di questi in enti pubblici autonomi, significa di per sé il rovesciamento della tradizionale piramide gerarchica e la sua sostituzione con un modello policentrico, fondato su tre dirigenze: amministrativa, tecnica (gli ispettori) e la dirigenza scolastica.

Se a questa trasformazione già in atto si somma l'applicazione del federalismo, che assegna alle regioni e agli enti locali la formazione professionale, l'organizzazione e la gestione del sistema scolastico, è evidente che siamo di fronte ad una trasformazione epocale.

Trasformazione già avviata, a partire dai protocolli di intesa tra ministero e regioni, che sperimentano il nuovo rapporto istruzione-formazione postulato della riforma in via di approvazione, anche al fine dell'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Per quanto riguarda l'organizzazione, dopo il DPR n 347/2000, che ha operato la ristrutturazione del Ministero della pubblica istruzione ai sensi del d.lgs. n. 300, ora sta per essere varato un nuovo DPR, che unifica le strutture dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Si tratta della seconda ristrutturazione in due anni, alla quale dovrà seguire una terza, conseguente all'applicazione della legge costituzionale n. 3/2002.

Il punto più delicato è la gestione del personale. Nelle relazioni d'apertura, i ministri Mazzella e Stanca hanno messo a fuoco il ruolo centrale della valorizzazione delle risorse umane che sono sicuramente figure centrali nel sistema istruzione, dove il servizio è reso, sostanzialmente, da persona a persona. Anche l'e-learning, che usiamo massicciamente nella formazione del nostro personale, richiede persone che assistano, come "tutor" i partecipanti.

Dunque, le persone: il MIUR è l'azienda col più alto numero di dipendenti d'Europa circa 1.200.000, contando i supplenti.

Ma sulla gestione per la valorizzazione delle risorse umane c'è un punto da approfondire, per scendere dalle enunciazioni di principio all'agenda del "da farsi": il nodo delle relazioni sindacali nel pubblico impiego. Per carenza di tempo, mettiamo a fuoco un solo problema: nella scuola abbiamo cinque livelli di contrattazione, invece dei due che ci sono nel privato (che pure si sta cercando di riformare), CCNL, CCNI, regionale, provinciale, istituto.

Il MIUR e l'ARAN stanno cercando di ottenere, al tavolo del CCNL in corso di negoziazione, una riduzione di questi livelli, ma le difficoltà sono facilmente immaginabili.

La gestione del personale verrà poi investita dal decentramento alle regioni di una parte delle competenze, ponendo il problema dell'intreccio tra sistema di contrattazione e poteri regionali e locali.

La complessità e i rischi di questi processi di trasformazione sono evidenti.

Per evitare questi rischi, ovvero per evitare che, rovesciandola, la piramide vada in pezzi, compromettendo l'esercizio di una funzione cruciale per la stessa sopravvivenza del Paese, oltre che la realizzazione degli obiettivi di miglioramenti imposti dell'Unione europea, è necessario

assicurare non solo un governo politico dei diversi processi di trasformazione, coordinati tra loro, ma anche una tenuta sul piano della gestione amministrativa, da parte dell'alta burocrazia. Come?

Qui torniamo al tema di questa mattina: l'identità, il ruolo, il protagonismo dell'alta burocrazia, il ruolo della politica, il rapporto tra i due ruoli.

Nel *depliant* di presentazione di questa Conferenza sono esposti una serie di interrogativi che indicano qual'è il nodo ineludibile, ovvero il rapporto tra direttive politiche, indirizzi generali di governo, obiettivi assegnati ai singoli burocrati, verifica dei risultati, valutazione della dirigenza.

Molto si è fatto, anno dopo anno, per meglio definire gli indirizzi e le direttive, dalla direttiva madre della Presidenza del Consiglio del 2002, alla direttiva sul sistema di valutazione della dirigenza, sempre della PCM, del 2002, alla direttiva generale del ministero, agli indirizzi operativi del Capo dipartimento.

Per il 2003, il nostro sforzo prioritario è quello di applicare il sistema di valutazione della dirigenza, a partire della definizione degli indicatori del grado di realizzazione degli obiettivi.

Compito non facile, soprattutto in un sistema complesso come quello dell'istruzione ma, avendolo ricevuto come obiettivo operativo per il 2002, abbiamo attivato un'azione di formazione dei dirigenti coinvolti in vari livelli nella definizione di obiettivi e indicatori, che si concludono con una conferenza *ad hoc* il 17 febbraio, e che verrà riportata "a cascata" sul territorio.

Siamo convinti che attivare una effettiva responsabilità per risultati sia la strada per uscire dall'alternativa tra una discrezionalità assoluta del ceto politico di governo sull'attribuzione, spostamento e revoca degli incarichi all'alta burocrazia, che finisce col violare nella sostanza l'art. 98 della Costituzione, e l'inamovibilità di una burocrazia autorefenziale, che non risponde né alla politica né al Paese dell'andamento delle amministrazioni.

Oltre a questa strada, che non richiede innovazioni legislative, tranne che per la riforma della Contabilità di Stato, si pone, la necessità di una terza legge sullo *status* della dirigenza statale, a pochi mesi di distanza dall'applicazione della legge n. 145/2002.

Dagli interventi, anche dalle relazioni, traspare la consapevolezza di questa necessità, ovvero di un mutamento di rotta.

Sì, di un mutamento di rotta c'è bisogno. In che direzione? Alcune delle cose sono state dette, o stanno per essere dette, qui. In ogni caso, va raccolto il richiamo alla Costituzione del Presidente della Repubblica, che in questo periodo convulso e difficile costituisce il più alto e sicuro punto di riferimento per tutti noi, sia come funzionari dello Stato, sia come cittadini della Repubblica.

LA MODERNIZZAZIONE E LA GESTIONE PER OBIETTIVI IN INPS

Nella modernizzazione dell'Istituto l'innovazione tecnologica, organizzativa e la gestione per obiettivi si sono fortemente intrecciate.

Nella nostra esperienza abbiamo compreso che questi fattori di gestione e cambiamento, al tempo stesso, vadano sempre resi coerenti con i contesti in cui si opera e con le risorse disponibili tenuti allineati tra loro e in tendenziale equilibrio per evitare scompensi e disarmonie che, spesso, creano difficoltà e resistenze.

Pertanto, la coerenza di sistema tra le diverse variabili (uomini, tecnologie, strutture, meccanismi operativi) è uno degli aspetti decisivi nella gestione di un'organizzazione sia essa pubblica o privata.

In questo mio intervento illustrerò come l'Istituto, in sostanziale allineamento con i modelli europei di ricerca della qualità, operi sui diversi fattori che hanno maggiore impatto sul raggiungimento della sua missione istituzionale.

Primo fattore è quello dell'"Organizzazione semplificata, incentrata sui bisogni dei cittadini e delle imprese".

1. Fattore "Organizzazione semplificata, incentrata sui bisogni dei cittadini e delle imprese"

In INPS si è passati da un'organizzazione del lavoro basata sulla specializzazione funzionale e sulla stratificazione di livelli gerarchici dotati di potere decisionale variabile e crescente man mano che si saliva verso le posizioni di vertice, ad una nuova configurazione organizzativa caratterizzata dalla metodologia del lavoro per processi e dalla valorizzazione e sviluppo delle risorse umane; un obiettivo che è stato raggiunto coniugando lo sviluppo organizzativo e delle competenze del personale.

La chiave di volta è rappresentata dall'aver individuato, con esattezza, i bisogni dei clienti di riferimento e aver realizzato strutture agili, leggere, di facile lettura e di immediato impatto dove il cliente trova l'intera gamma dei servizi che, per tipologia, lo riguardano: le Unità di processo, moduli organizzativi di base nel cui interno operano persone con responsabilità condivisa dei risultati e che, collettivamente, detengono tutte le competenze necessarie.

Questo modello è un modello vincente perché sa coniugare la soluzione di bisogni dei cittadini (bisogni correttamente identificati) con la crescita dei livelli di autonomia auspicati dalle persone e

possibili in relazioni alla crescita dei livelli culturali e di studio e alle opportunità offerte dalle tecnologie.

2. Fattore "Sistema delle competenze".

L'introduzione del nuovo modello organizzativo ha richiesto un completo ripensamento del sistema di competenze di tutto il personale dell'Istituto.

Assumere il sistema delle competenze quale elemento portante ha significato, attraverso gli strumenti formativi, lavorare alla crescita di una cultura aziendale in grado di coniugare le esigenze oggettive dell'organizzazione e della produzione con quelle soggettive dei singoli, risolvendosi il concorso degli interessi in gioco in una sostanziale convergenza di obiettivi.

Si è definito un sistema di conoscenze e capacità richieste e attese in relazione alla mappatura dei ruoli presenti nella organizzazione e di quelli identificabili in relazione allo sviluppo delle tecnologie e dei sistemi gestionali evoluti (sistemi di controllo di qualità e di gestione, comunicazione, ecc.).

Agire sul sistema delle competenze significa anche agire su conoscenze, capacità e comportamenti, sul cosa fare e come fare, per soddisfare i bisogni dei cittadini e delle imprese.

In questa logica ottimizzare la nostra organizzazione significa rimodellare il processo produttivo agendo sul fattore chiave relativo a qualità e standardizzazione dei processi.

3. Fattore "Qualità e standardizzazione dei processi".

La rimodellazione dei processi produttivi è attuata con la finalità di rivisitarli partendo dal punto di vista del cliente finale e dalle esigenze di efficienza e di economicità gestionale; ciò si realizza definendo, oltre al flusso delle attività, modelli standard comportamentali, organizzativi ed operativi.

Il processo non è più pensato sul prodotto ma interiorizza l'utenza, definendo il processo in base al valore che ogni singolo segmento del flusso di attività produttive crea verso il cliente (la cosiddetta "catena del valore").

In definitiva si tratta della modellazione dei processi non tanto e non solo in base al prodotto/servizio da erogare ma, in base al bisogno globale e alle conseguenti aspettative del cittadino; questi aspetti sono poi contemperati con le esigenze di efficienza dell'Istituto e di miglioramento del clima operativo.

Il lavoro comporta, pertanto, anche la definizione di obiettivi di prodotto e quindi di processo nonché i relativi strumenti di misura (indicatori). Gli obiettivi sono stabiliti sia in base all'analisi delle aspettative della clientela (efficacia), che in base alle esigenze produttive dell'Istituto (efficienza).

Inoltre l'analisi critica del processo comprende anche l'individuazione di aree di rischi aziendali, potenzialità di insorgenza del contenzioso, criticità, possibili miglioramenti, consulenza.

Sulla base di tutto ciò, in logica di miglioramento continuo, è modellato il processo ideale già immediatamente attuabile.

Gli obiettivi del lavoro di rimodellazione pertanto sono:

- promuovere il miglioramento delle risposte qualitative dei prodotti/servizi dell'Istituto verso le attese del cliente;
 - promuovere innovazione e miglioramento all'interno del processo;
- identificare standard comportamentali e prassi operative per generalizzarle e ottenere l'uniformità sul territorio nazionale in vista anche della possibilità di addivenire alla certificazione di qualità in ottica Vision 2000.

Ampio spazio ha assunto la metodologia del *benchmarking* che ha permesso un confronto sistematico e strutturato tra le diverse strutture operative, identificando e rilevando le migliori prassi, classificandole e mettendole a disposizione attraverso le reti di comunicazione interna disponibili.

4. Fattore "Innovazione nei canali di accesso e fruizione".

Uno dei fattori fondamentali, per la modernizzazione dell'Istituto per renderlo più concentrato sui bisogni dei cittadini e delle imprese, più amichevole, più flessibile nelle offerte di modalità di fruizione, più veloce nelle risposte, è quello della innovazione dei canali di accesso.

Si è realizzata una forte compresenza e integrazione delle componenti telematiche e fisiche del servizio, per soddisfare le esigenze di diversi target anche tenendo conto della "user ability".

L'INPS ha interpretato e anticipato i bisogni di "contatto" delle molteplici categorie di utenza per progettare risposte tempestive, efficaci predisponendo canali e modalità di accesso diversificate a seconda delle caratteristiche e dei bisogni dell'utenza, colmando la "digital divide", offrendo un servizio omogeneo indipendente dalle tecnologie usate per accedervi.

Accanto ai canali tradizionali di fruizione dei servizi (20 direzioni regionali, 151 direzioni provinciali e subprovinciali e 344 agenzie), rappresentati dalle strutture fisiche presenti sul territorio dove la produzione si interfaccia con il cliente/cittadino/azienda attraverso le Unità di processo e le Agenzie, sono stati predisposti canali telematici di fruizione degli stessi che rappresentano il processo di "virtualizzazione" del *front-office* aziendale (sito Internet, *call center*, il punto cliente, gli sportelli *self-service*) e, in qualche modo, anche del *back-office* (collegamenti telematici con gli intermediari per l'invio delle domande di pensione, delle denunce aziendali, dei modelli reddituali e dei modelli 730,).

Così l'Istituto, attraverso le nuove tecnologie, favorisce la crescita di una nuova figura di cliente, sia esso cittadino, azienda, associazione, che *f*ruisce di servizi e, al tempo stesso, interagisce con i processi aziendali svolgendo attività tradizionalmente riservate a operatori interni all'Istituto.

Inoltre, i canali di accesso telematici e telefonici permettono di creare sistemi di ascolto in grado di favorire una conoscenza più approfondita e segmentata, anche per aree geografiche, dei bisogni espressi dalle comunità e dai cittadini sul territorio.

Questo sistema di *customer knowledge* permetterà di progettare servizi sempre più personalizzati con un rapporto costi/benefici più favorevole.

5. Fattore "Gestione per obiettivi".

L'Istituto negli ultimi venti anni ha utilizzato il sistema di pianificazione e controllo di gestione come grande fattore di modernizzazione. Ciò ha permesso il raggiungimento di importanti risultati in termini di qualità dei servizi e di affrontare picchi di lavoro indotti da frequenti modifiche legislative.

Con la introduzione del "Piano-Budget annuale", reso coerente con il modello organizzativo centrato sui processi, l'Istituto intende ulteriormente potenziare il proprio sistema di pianificazione e controllo coniugando in modo puntuale le strategie politiche con l'operatività quotidiana.

La finalità del «Piano-Budget annuale» è di rendere coerenti le strategie politiche relative alle missioni istituzionali con le risorse assegnate in bilancio, ottimizzando l'allocazione delle risorse sulle missioni operative.

Il «Piano-Budget annuale» è la rappresentazione degli impegni richiesti all'insieme dell'Istituto:

- esplicita l'insieme dei risultati strategici attesi, nel vincolo delle risorse assegnate;
- declina le responsabilità assegnate ai diversi livelli indicando la priorità di allocazione delle risorse;
 - rende espliciti i miglioramenti da raggiungere nei processi lavorativi.

Il «Piano-Budget annuale», in definitiva, è lo strumento di gestione che partendo dall'analisi della domanda, per ogni livello territoriale, definisce l'offerta di servizi minimizzando le minime risorse (umane, tecnologiche, infrastrutturali e finanziarie) necessarie per produrli e massimizzando il valore per il cliente.

6. Modello del "Manager integrativo".

Un ruolo particolarmente critico nella gestione di un passaggio ad una moderna azienda di servizi è ricoperto dal livello dirigenziale; infatti, oltre a gestire un'organizzazione complessa il nuovo *management* deve agire anche in termini di riorientamento dei valori e della cultura

tradizionalmente presenti in un ente pubblico. Non appare, ormai, più adeguato un *management* di tipo funzionale, specializzato in specifici ambiti di competenza, depositario di una *leadership* autoritaria e direttiva. Viceversa la modernizzazione della Pubblica amministrazione necessita di una guida manageriale in grado di sviluppare una forte collaborazione tra i ruoli decisionali e figure professionali, pronta a diffondere una cultura del coinvolgimento dell'intera struttura del personale, atta a delegare le funzioni decisionali, in grado di valorizzare e catalizzare le diverse competenze e conoscenze presenti. Si va, così, delineando un modello dirigenziale emergente che potremmo definire "*management* integrativo" capace di integrare persone, competenze, opportunità, obiettivi, programmi, progetti, risorse economico-finanziarie.

Il tutto in un mondo di nuove tecnologie in rapidissima evoluzione.

Intervento di Piero Marini, Direttore generale del Consiglio nazionale delle ricerche.

L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO: MODERNIZZAZIONE E GESTIONE PER OBIETTIVI

Nell'ultimo decennio, di cui questa conferenza intende, in parte, costituire un primo ed opportuno consuntivo, è stata avviata in Italia una profonda trasformazione del quadro normativo che regola le modalità di funzionamento della Pubblica amministrazione. Il nuovo quadro normativo, avviato con il decreto legislativo n. 29/1993, poggia sui principi del decentramento delle funzioni, della semplificazione, dell'assimilazione del lavoro pubblico a quello privato, della distinzione tra "sfera delle decisioni politiche" e "sfera dell'amministrazione".

Si vuole in sostanza assicurare il passaggio dalla tradizionale visione weberiana dell'amministrazione "burocratica", finalizzata sostanzialmente a garantire meccanicamente il rispetto delle regole, ad una visione che comporta una maggiore attenzione ai risultati conseguiti in ordine all'erogazione di "servizi" effettivamente utili alla collettività ed all'uso efficiente delle risorse. Fatti salvi, naturalmente, i valori di imparzialità e trasparenza che devono comunque caratterizzare qualunque intervento ed atto pubblico, l'azione amministrativa non può più fare del controllo di legittimità né strumento di potere né scudo dietro cui nascondere inefficienze e trascuratezze. Si tratta di un salto di qualità anche nella concezione dei meccanismi di valutazione, che, almeno in linea di principio, dovrebbero tendere ad essere sempre più di tipo "premiante" rispetto a comportamenti proattivi ed ai risultati ottenuti, piuttosto che di tipo sanzionatorio rispetto a deviazioni da procedure rigidamente prestabilite.

E' opportuno rilevare che la trasformazione sopra menzionata corrisponde anche alla volontà di recuperare, per le pubbliche amministrazioni, un ruolo centrale nei processi di creazione del valore, sia nei confronti delle imprese che nei confronti dei cittadini. Per raggiungere questo obiettivo, naturalmente, non basta produrre norme e regolamenti. Occorre soprattutto uno sforzo condiviso di tutte le componenti rivolto a migliorare efficienza e rapidità di risposta, incentivando il lavoro di squadra e valorizzando capacità, spirito di iniziativa e creatività. Occorre soprattutto una dirigenza in grado di assumere un nuovo ruolo, capace di conseguire gli obiettivi definiti dal decisore "politico", abile nel motivare i dipendenti di cui deve anche essere in grado di misurare ed incentivare le prestazioni, preparata a guidare e far funzionare i diversi comparti non sulla base della tradizionale catena di comando fondata sull'autorità, ma sulla base dei meccanismi di leadership. In altri termini, deve affermarsi un nuovo stile di direzione, in cui l'enfasi non è sulla assegnazione dei compiti, ma sulla delega vista come meccanismo per realizzare la valorizzazione delle capacità individuali, attraverso un processo di formazione e di condivisione di obiettivi oltre che di graduale coinvolgimento e responsabilizzazione. In effetti, una delle maggiori carenze della pubblica amministrazione nel nostro Paese riguarda i cosiddetti "skills soffici" (creatività, leadership,

capacità di comunicazione, ecc.). Manca una vera cultura manageriale e l'organizzazione interna di molti enti ed apparati sembra generata più tramite stratificazioni successive che da una intelligente progettazione. Ciò corrisponde peraltro ad una scarsa consapevolezza della rilevanza dei principi organizzativi fondamentali, alla mancanza di una visione condivisa, all'assenza di sistemi premianti.

Da queste carenze derivano altri fattori che incidono negativamente sulle capacità operative degli enti pubblici: scarsa attitudine al lavoro di squadra (peraltro neanche sostenuto dalle condizioni organizzative generali), modesto spirito di iniziativa (anche questo non incoraggiato da un adeguato sistema premiante), atteggiamento generale più di "controllo" che di supporto. Deve anche essere menzionato il fatto che, tranne lodevoli eccezioni, non sembra esistere nelle nostre amministrazioni una visione generalmente condivisa a tutti i livelli sui grandi obiettivi strategici da perseguire e sul ruolo delle amministrazioni stesse nel quadro dell'apparato pubblico e del sistema socio-economico complessivo.

Dal punto di vista operativo, l'ammodernamento dell'apparato pubblico si traduce in alcune indicazioni concrete:

- massimo possibile snellimento delle strutture centrali e decentramento verso le strutture periferiche;
- distinzione tra compiti riservati agli organi di governo e compiti riservati alla dirigenza;
- · flessibilità operativa;
- larga autonomia dei dirigenti e loro responsabilizzazione sui risultati;
- tendenza all'appiattimento della catena gerarchica, con spostamento di poteri decisionali verso il basso;
- comunicazione aziendale esterna ed interna;
- realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, curando la formazione e lo sviluppo professionale nonché le pari opportunità;
- valutazione delle prestazioni e controllo di gestione.

L'ultimo punto è molto importante. Infatti, il buon funzionamento di una qualunque organizzazione deve essere sostenuto da un sistema di incentivi che non solo premi i risultati, ma serva anche a segnalare concretamente i valori dell'organizzazione, i comportamenti e le attitudini da incoraggiare o scoraggiare.

Serve inoltre ad aiutare gli individui a decidere come suddividere al meglio il proprio impegno ed il proprio tempo tra obiettivi e attività concorrenti. In sostanza, il sistema degli incentivi deve

contribuire ad allineare obiettivi e comportamenti degli individui, in primo luogo dei dirigenti, con gli interessi dell'organizzazione. E' importante che il sistema sia equilibrato: non deve essere collegato, come spesso succede, solo al desiderio di evitare errori, che porta all'inazione, ma soprattutto a conseguire successi ed a favorire l'iniziativa individuale anche nei confronti di situazioni in cui è necessaria l'assunzione di responsabilità. Per questa stessa ragione il sistema deve essere chiaramente delineato come legato alle prestazioni, e non al valore delle persone: si premia un risultato, anche se questo può in alcuni casi essere influenzato da circostanze al di fuori del controllo, e si deve incoraggiare l'assunzione di una certa dose di rischio, nella consapevolezza che nel lungo periodo, anche se non ogni volta, ciò comporta vantaggi per l'individuo più creativo, capace e responsabile. Gli incentivi richiedono un sistema di misura e valutazione delle prestazioni; l'introduzione dell'organizzazione per processi, e quindi di una logica interna basata sul principio del rapporto "cliente-fornitore" nonché del controllo di gestione, forniscono gli elementi di base su cui costruire tale sistema. Il controllo di gestione, in particolare, è stato ormai introdotto in tutti i Paesi sviluppati, non solo nelle imprese private, ma anche, sia pure con ritardi e gradualità, nelle P.A., come uno strumento fondamentale per agevolare il passaggio dalla logica burocratica ad una logica imprenditoriale. Esso viene inteso come uno dei modi importanti per introdurre alcuni dei principi di funzionamento di "mercato" e di competitività all'interno di organizzazioni pubbliche.

Tutto ciò che ho appena detto corrisponde, per sommi capi, agli obiettivi del legislatore in materia di modernizzazione della Pubblica amministrazione. Tuttavia, pur riconoscendo una certa lentezza da parte dell'apparato dirigenziale a metabolizzare il nuovo, non si può tacere la circostanza che lo stesso legislatore non ha usato, o non ha affondato allo stesso modo, il bisturi nei confronti di tutte le componenti del sistema in cui opera il dirigente pubblico. Da un lato, vengono proposti o sollecitati comportamenti proattivi, lavoro di squadra ed assunzioni di responsabilità collegate al raggiungimento di risultati; dall'altro, il sistema complessivo dei controlli è ancora sostanzialmente orientato alla responsabilità individuale nonché all'analisi e alla valutazione dei singoli atti. In taluni casi, anche nuove strutture deputate al controllo ed alla valutazione strategica non sembrano avere, come punto di riferimento della propria azione, la gestione complessiva e l'utilità dei risultati ottenuti. Conseguentemente, il dirigente che, sulla base dei nuovi principi, intraprende il proprio cammino aspettandosi di essere giudicato al termine della strada, sulla base dei tempi e delle modalità di percorrenza, rischia invece il controllo dei documenti di viaggio ad ogni incrocio e finisce, così, di doversi preoccupare soprattutto di avere le carte in regola, indipendentemente dai reali scopi del viaggio e dalla effettiva utilità di quelle carte nel contesto complessivo dell'azione. Se l'intero sistema, pertanto, non è coerente al suo interno, i principi restano tali ed in luogo del dirigente manager si può confidare, se tutto va bene, su un dirigente "eroe". Per di più, le norme sullo spoil system non sembrano fatte per stimolare la nascita e la crescita di dirigenti "eroi".

Venendo, ora, al caso CNR, che qui rappresento, va rilevato che l'ente, subito dopo l'approvazione del decreto legislativo 30 gennaio 1999, n.19, si è mosso decisamente su questa

strada ed ha avviato la riprogettazione di una organizzazione amministrativa perfettamente coerente con gli orientamenti espliciti ed impliciti della riforma del settore pubblico. Nel far questo ha avuto cura di tener presenti, conservare e valorizzare quando possibile i propri punti di forza, nonostante un quadro non favorevole della finanza pubblica. Nonostante le critiche, spesso non documentate e quasi sempre ingiustificate, non si può non riconoscere oggettivamente all'ente una forte disponibilità di capacità professionali (tecnico-scientifiche e giuridico-amministrative) e relazionali: il CNR ha una forte tradizione di apertura, non solo alla comunità scientifica, ma anche alle esigenze espresse dalle amministrazioni, dal sistema produttivo e dal territorio, che, se può forse apparire ancora insufficiente, è senz'altro superiore a quella di altri enti. Essa deriva dalla sua storia specifica, ed ha dato all'ente una flessibilità ed una capacità di adattamento sorprendente e per molti versi esemplare, tanto da essere riuscito a mantenere una immagine esterna, a livello nazionale ed internazionale, non del tutto deteriorata nonostante normative non favorevoli e un periodo ormai lungo di stanziamenti insufficienti. Il CNR ha così risposto ad un insieme di circostanze oggettivamente non favorevoli impostando una serie di azioni, in grado di far leva sui propri punti di forza, rivolte a realizzare una amministrazione snella, dinamica ed agguerrita, che possa soprattutto essere di supporto, con efficienza, efficacia, flessibilità e tempestività, all'enorme sforzo richiesto al personale, ai ricercatori ed alla rete scientifica per adattarsi alle nuove circostanze, reperire nuove fonti finanziarie e mantenere comunque lo standard di eccellenza scientifica.

Gli aspetti principali del nuovo modello organizzativo del CNR possono riassumersi in cinque punti. Il primo consiste in una nuova attenzione sui processi essenziali allo svolgimento della missione assegnata all'ente ed al raggiungimento dei suoi obiettivi. Il secondo riguarda l'introduzione della cultura della responsabilità e del controllo di gestione e lo sviluppo della capacità di assumere impegni rispetto al risultato atteso, di orientare le azioni, coordinare e valutare i processi. Il terzo si riferisce ad una forte integrazione tra direzione strategica (Presidente e Consiglio direttivo) e direzione esecutiva e gestionale (Direttore Generale e strutture operative), mentre il quarto si basa sul graduale sviluppo di un sistema di direzione basato sulla delega, sul coinvolgimento creativo e sulla valorizzazione delle risorse umane. L'ultimo punto si riferisce alla gestione del cambiamento, che richiede un forte coordinamento centrale, il coinvolgimento delle persone, il potenziamento della dirigenza sulla base di responsabilità e verifiche precise; per questo è stato migliorato il sistema di comunicazione interna, facendo anche uso di tecnologie intranet, in modo da rendere chiaro a tutti che per tutti si è aperta una fase di grandi opportunità e di potenzialità di crescita, ma anche di attenta valutazione delle prestazioni e dei risultati.

Nell'implementazione della nuova organizzazione il CNR ha drasticamente ridotto il numero di direzioni e dirigenti; ha concentrato gli organi di ricerca in poche grande strutture dotate di forte autonomia scientifica, amministrativa, gestionale ed operativa, con notevole massa critica ed in grado di competere a livello internazionale; ha aumentato il numero di ricercatori; ha introdotto nuovi e migliori meccanismi di selezione della dirigenza scientifica che si avvalgono anche del

contributo della comunità scientifica internazionale. E' stato uno sforzo gigantesco, ancora non perfettamente compiuto, che ha coinvolto il personale a tutti i livelli. Il CNR è ora una macchina migliore, allineata sugli *standard* internazionali; ma è una macchina ormai senza carburante; le macchine ferme per troppo tempo, o che si fanno funzionare per molto tempo a basso regime, finiscono con il deteriorarsi.

Ora, a distanza di appena quattro anni, il governo ha deciso di procedere ad una ulteriore riforma del CNR. Il nostro Paese ha certamente bisogno di riforme, ma anche di metabolizzare quelle che ha appena avviato, come ha invocato lo stesso Capo dello Stato. Sommare gli *stress* non è una buona medicina, né per gli individui né per le istituzioni. Ed è anche illusorio ritenere che tutto possa risolversi modificando i modelli organizzativi, se non si ha una chiara strategia in materia scientifica e tecnologica alla quale commisurare i modelli organizzativi medesimi.

Sicuramente tra qualche anno, con la serenità che dà il trascorrere del tempo, emergeranno le responsabilità di ciascuno.

IL MINISTERO DEGLI ESTERI: L'INNOVAZIONE POSSIBILE

Il Ministero degli esteri sconta purtroppo da troppo tempo un'errata percezione nel panorama della Pubblica amministrazione italiana: quella legata ad un'immagine di gelosa difesa della tradizione, di tutela degli impalpabili e felpati meccanismi della diplomazia, insomma di quanto più lontano possa esserci da una visione innovativa del governo degli interessi pubblici e dalla "modernizzazione e gestione per obiettivi", per restare al tema del nostro incontro odierno.

In realtà, la Farnesina è, per sua stessa natura, molto più esposta di quanto non si creda alla sfida dell'innovazione e della qualità dei servizi e proprio sul terreno più difficile: il confronto internazionale con diplomazie di altri Stati e più in generale con sistemi pubblici di elevata efficienza, con cui dobbiamo continuamente competere per tutelare gli interessi del Paese. Siamo inoltre direttamente giudicati dai connazionali e dalle nostre imprese all'estero, che paragonano i nostri uffici diplomatici e consolari con quelli degli altri Paesi, e con gli stessi servizi pubblici del luogo in cui vivono e operano: pensate insomma a dover competere, almeno come immagine, con la Pubblica amministrazione francese o svedese e, per di più, sul loro stesso terreno. Non è proprio compito scontato... Siamo, dunque, magari per forza di cose, in un certo senso *naturalmente* aperti agli stimoli di cultura manageriale, alle esperienze organizzative, alla valorizzazione delle "migliori prassi" che identifichiamo ogni giorno con la nostra presenza diretta all'estero.

In questi ultimi anni, il Ministero degli esteri ha prodotto un notevole cammino di modernizzazione. Abbiamo acquisito una nuova struttura organizzativa, attraverso un'articolazione funzionale mista, geografica e tematica, che ha consentito una più chiara definizione dei compiti e dei responsabili nella gestione dei temi di politica estera. Abbiamo investito nelle risorse umane, dedicando alla formazione e riqualificazione professionale importanti risorse finanziarie ed introducendo nuovi moduli formativi: dalle "comunicazioni interpersonali e lavoro di gruppo" alla "qualità e formulazione di proposte di miglioramento", alle "relazioni con il pubblico", alla "gestione dei progetti", alla "innovazione nella gestione". Abbiamo realizzato un ampio programma di informatizzazione, con un'eccezionale disponibilità di personal computers, un generalizzato accesso ad Internet ed una quasi totale gestione telematica delle comunicazioni (uno dei risultati è stato il crollo del consumo di carta, diminuito dell'80% in tre anni, da 17 tonnellate annue a meno di 3). Abbiamo puntato sulla razionalizzazione delle risorse, umane e finanziarie, e sulla semplificazione delle procedure: la semplificazione è una delle "parole chiave" in questi giorni alla Farnesina, e non solo fra i dirigenti, ma anche fra funzionari ed impiegati di ogni livello. Una apposita casella di posta elettronica, semplice@esteri.it, dalla scorsa primavera consente a tutti i dipendenti, a Roma e nella nostra rete di ambasciate e consolati, di presentare concrete proposte al nucleo di semplificazione del ministero. Abbiamo fatto della deregolamentazione una priorità, inviando all'esame del parlamento un apposito disegno di legge che innova e delegifica molti aspetti dell'attività ministeriale.

Queste modifiche, questa modernizzazione organizzativa, questa informatizzazione "a tappe forzate", questo aggiornamento del personale ci hanno in definitiva preparato ad affrontare la più profonda modifica che ha avuto luogo agli Esteri negli ultimi anni. Quella delle mentalità e dei metodi di lavoro, secondo i noti principi che hanno guidato nello scorso decennio la riforma di tutta la Pubblica amministrazione italiana: responsabilità dei dirigenti per il raggiungimento degli obiettivi e controllo dei risultati.

Può sembrare concettualmente difficile, almeno per la diplomazia, immaginare obiettivi di politica estera concretamente verificabili. Ed in effetti, anche un autorevole esperto di Pubblica amministrazione, come il prof. Carlo D'Orta, ha avuto modo di riconoscere che il Ministero degli esteri svolge "funzioni ed attività assolutamente non comparabili con quelle di un'impresa" e che dunque i relativi "prodotti" non sono "misurabili, salvo eccezioni, in termini economici o quantitativi". Si tratta certamente di una riflessione tutto sommato comune a molti colleghi della Farnesina e, per la verità, a molti Ministeri degli esteri dei nostri principali partners, con la quale abbiamo dovuto coesistere, e che non ha reso facile l'avvio del processo di "gestione per obiettivi" al Ministero degli esteri. Eppure, in qualche modo, siamo riusciti a conciliare la funzione diplomatica, intesa come promozione globale all'estero del sistema Italia e dei suoi variegati interessi, politici, economicocommerciali, culturali, di tutela dei connazionali, con la ricerca di una maggiore "managerialità" dello stesso diplomatico, e più in generale, della dirigenza e dei guadri della Farnesina. Ad esempio, già da tempo, ogni ambasciatore o console o direttore di istituto di cultura è tenuto a presentare all'inizio del suo mandato un programma di lavoro, con chiari obiettivi per la sua azione, sui quali sarà periodicamente chiamato a dar conto dei risultati. Così come abbiamo ovviamente introdotto, nell'ultimo biennio, i noti strumenti di pianificazione strategica e di valutazione di risultati connaturati allo sviluppo del new public management che si sta affermando anche in Italia. Il cambiamento cui si è dato inizio, su impulso dell'apposita direttiva del Presidente del Consiglio, è del resto l'unica strada per guidare le pubbliche amministrazioni verso modalità operative sempre più ispirate agli obiettivi e ai risultati e verso una crescente cultura di valutazione dell'attività svolta e dei servizi resi. Credo che al Ministero degli esteri si sia ormai raggiunto il "livello critico" di consapevolezza che ci consentirà di procedere lungo questa strada con sempre crescente convinzione e partecipazione.

Si è trattato, e ancora si tratta, di un enorme sforzo di aggiornamento, di una vera e propria rivoluzione "filosofica", dei cui limiti attuali dobbiamo però essere consapevoli, alla Farnesina e probabilmente anche in altre amministrazioni. E questo non tanto e non solo perché, come osservavo prima, il governo della cosa pubblica, ed in particolare quello delle relazioni internazionali, sfugge ad un sistematico tentativo di "concretezza" e "quantificazione" nella

⁹ "Le risorse finanziarie ed organizzative per l'esercizio delle nuove funzioni della Regione" prof. Carlo D'Orta, 1 giugno 2001.

misurazione degli obiettivi, quanto, piuttosto perché, volendo parafrasare il titolo di un eccellente saggio di Pierluigi Celli¹⁰ dobbiamo stare attenti a non nutrire la dirigenza pubblica di una sorta di *"illusione manageriale"*.

Per essere del tutto chiari, non possiamo mutuare sino in fondo i modelli organizzativi e di gestione per obiettivi tipici di schemi aziendali e privatistici, senza dotare nel contempo il dirigente pubblico delle stesse potenzialità e della stessa flessibilità nell'uso delle risorse umane e finanziarie.

Conosciamo ad esempio tutti, per esperienza diretta, la vischiosità che oggi è tornata a caratterizzare la gestione del rapporto di pubblico impiego. Ad una stagione che molto aveva promesso, con la cosiddetta "privatizzazione" del rapporto di lavoro, si è succeduta nella seconda parte degli anni '90 una fase di progressivo ritorno ad una capillare contrattazione sindacale, che disciplina in misura invasiva anche materie sulle quali la decisione dell'amministrazione deve potersi ispirare unicamente ai classici criteri di economicità, efficacia ed efficienza. Per il Ministero degli esteri, l'esempio tipico, purtroppo in senso deteriore, è costituito dai trasferimenti all'estero: oggi, credetemi, è talvolta una vera e propria impresa riuscire ad inviare il funzionario giusto nella giusta sede all'estero.

Né dobbiamo dimenticare un ulteriore fortissimo vincolo per il dirigente pubblico: l'impossibilità di valutare periodicamente e sistematicamente il proprio personale, collegandone i percorsi di carriera ai meriti effettivi ed incentivandone la professionalità. Senza troppa enfasi, credo che reintrodurre adeguati meccanismi di valutazione delle prestazioni del personale appaia oggi come una delle priorità più rilevanti per modernizzare realmente la Pubblica amministrazione italiana.

Vi sono ovviamente altre gravi cause di squilibrio che rendono, per il dirigente pubblico, quantomeno precario il rapporto fra risorse disponibili ed obiettivi da perseguire. Basti pensare all'istituto del *part-time* nel pubblico impiego, che spesso finisce per rendere una risorsa umana assai difficilmente utilizzabile e certamente aumenta le rigidità gestionali. In un contesto di blocco virtualmente totale delle assunzioni, che non consente margini di flessibilità nel ricorso al mercato del lavoro, gli spazi di razionalizzazione delle risorse umane si riducono così ancor più drasticamente.

Su di un altro versante, immagino di "sfondare un ... portone", più che una porta, se ricordo che conserviamo un sistema di contabilità di Stato di impostazione ottocentesca, fatto di montagne di documentazione in originale, di timbri su timbri, di ridotti margini di manovra fra diversi capitoli di bilancio, di una rigida compartimentazione delle spese. Una cultura del cambiamento nella Pubblica amministrazione italiana deve necessariamente passare da una profonda riforma della contabilità, dotando il dirigente, compreso il diplomatico, e soprattutto il diplomatico all'estero, di una ben più ampia discrezionalità di spesa, ovviamente nell'ambito delle risorse che gli sono date.

.

¹⁰ "L'illusione manageriale", Pierluigi Celli – Laterza, 1997.

In definitiva, dobbiamo essere pronti ad investire nel cambiamento: le riforme si fanno solo dotandosi di procedure e mezzi realmente adeguati. Solo allora potremo essere realmente sicuri del successo di una "gestione per obiettivi" che sia concretamente, per dirla con Osborne e Gaebler¹¹, anche una vera e propria "gestione per risultati", così come già delineata nel programma americano di "*Reinventing Government*"¹². Anche la "gestione per obiettivi" ha infatti dei limiti: individua un traguardo, una mèta finale, che però può essere formulata artificialmente a livello basso per essere certi del successo. E che non sempre incide realmente sulla qualità dei servizi che dobbiamo fornire, ma che risponde a regole prevalentemente "quantitative".

La "gestione per risultati" implica invece un più complesso e raffinato livello di analisi, una chiara percezione delle priorità dell'Amministrazione e del contesto in cui si colloca, ed una valutazione dei risultati stessi che si collega direttamente al livello di soddisfazione del cittadino. Una gestione che enfatizza, come ha avuto modo di ricordare lunedì scorso in un suo articolo Luigi Tivelli, il processo di comunicazione e di dialogo fra utente e amministrazione, per creare (anche grazie all'informatica) un rapporto più continuo, trasparente e fecondo fra lo Stato e il cittadino. In altri termini, non una gestione "autoreferenziale", pronta e confezionata per anestetizzare i rischi e l'impatto, ma una valorizzazione anche qualitativa del ruolo del dirigente e in ultima analisi della stessa Pubblica amministrazione in cui opera. Credo sia questa la vera sfida che ci aspetta e dobbiamo esserne fin d'ora coscienti.

_

¹¹ David Osborne e Ted Gaebler: *"Reinventing Government Programme"* USA, 1992.

¹² Iniziativa coordinata negli anni '90 dal Vicepresidente Al Gore e dal prof. Stone, assistito da duecento esperti economisti analisti di bilancio ripartiti per le varie competenze settoriali.

Data la ristrettezza di tempo che ho a disposizione ho deciso di fare cenno ad un argomento molto specifico, in modo da poter dare un contributo concreto all'approfondimento delle tematiche che possono interessare la disciplina della dirigenza.

Intendo, infatti, parlare della problematica relativa al conferimento di un ufficio dirigenziale ad interim, vale a dire dell'ipotesi in cui a un titolare di un ufficio dirigenziale viene conferito temporaneamente anche un altro ufficio dirigenziale.

E' una problematica che ha interessato molto il Ministero del lavoro, perché lo stesso è dovuto ricorrere a questo istituto per problemi organizzativi attinenti alla sua nuova struttura.

Il Ministero del lavoro in questa legislatura è, invero, il risultato della fusione di due Amministrazioni, tra di loro abbastanza eterogenee: Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Dipartimento degli affari sociali. La nuova struttura si articola in due Dipartimenti, le cui attribuzioni corrispondono sostanzialmente a quelle delle due Amministrazioni di provenienza.

Sennonché è parso subito evidente che questa non fosse la struttura più idonea a garantire una gestione unitaria di interessi fra loro connessi, che non possono essere trattati se non congiuntamente.

Si è quindi pensato di passare ad una organizzazione fondata sul Segretario generale, anziché sui Dipartimenti, ma questa modifica richiede tempi abbastanza lunghi e solo recentemente è stata avviata, con la riapertura dei termini per la riforma dei ministeri.

Si è nel frattempo deciso di conferire ad un unico soggetto i due dipartimenti, uno a titolo di titolarità e l'altro ad interim.

A questo punto sono sorti dei problemi non indifferenti, soprattutto in sede di controllo della Corte dei Conti, perché l'istituto dell'interim non è preso in considerazione dalla legge, perlomeno per quanto riguarda la dirigenza, né mi sembra che sia stato sufficientemente approfondito in dottrina.

Va al riguardo evidenziato che la legge, benché non preveda niente al riguardo, allo stesso tempo non pone alcun divieto espresso.

Non si può dunque affermare che l'interim di conferimento temporaneo di un ufficio a chi già ne ha un altro sia un istituto eccezionale e come tale proibito.

D'altra parte leggendo attentamente l'art. 19 del decreto legislativo n.165 del 2001 non si ravvisa alcuna incompatibilità tra l'interim e le disposizioni ivi contenute in materia di conferimento di incarichi dirigenziali.

Infatti nell'art.19 si pongono determinati presupposti per il conferimento degli incarichi, si prevede il loro contenuto e la durata, si disciplina il relativo procedimento, è individuato il tipo di provvedimento da adottare, si stablisce che un contratto debba accedere al provvedimento.

Sono comunque tutti requisiti che possono essere rispettati anche nell'ipotesi dell'interim, sicché deve concludersi per l'ammissibilità dell'istituto, il quale peraltro si rileva di grande utilità, non solo nell' ipotesi di una imminente riorganizzazione, ma anche in altre fattispecie come quella della mancanza improvvisa del titolare di un ufficio o quella dell'impossibilità temporanea, per una serie di circostanze, di nominare un soggetto idoneo per un determinato ufficio.

Ciò posto, fermo restando l'obbligo in ogni caso di un'adeguata motivazione, si pone il problema del conseguente trattamento economico, perché, nonostante qualche perplessità espressa al riguardo dalla Corte dei Conti, non è certo agevole sostenere che chi svolge un incarico ulteriore non abbia titolo ad alcun emolumento aggiuntivo.

La soluzione del problema può probabilmente rinvenirsi mediante un'adeguata determinazione del trattamento accessorio, prevedendo specialmente per la parte relativa al risultato una congrua considerazione del doppio incarico svolto.

Dato il quadro di incertezza in cui versa l'istituto, sarebbe comunque auspicabile che il legislatore intervenisse al più presto in materia, al fine di determinare chiaramente i presupposti per ricorrere all'istituto dell'interim e di dare precise indicazioni sul trattamento economico aggiuntivo spettante.

GESTIONE PER OBIETTIVI: LINEA DI TENDENZA O SFIDA CULTURALE?

Ringrazio per le parole di presentazione alle quali aggiungo, per chiarezza, che nell'ambito del Segretariato generale della difesa le mie responsabilità vicarie afferiscono alle attività di natura tecnico-amministrativa nei settori del personale militare e civile e del coordinamento amministrativo.

Entro nel tema con lo stato d'animo, devo confessarlo, di chi, dopo le compiute relazioni d'apertura di ieri e i numerosi interventi di oggi, si accorge che le poche cose che pensava di dire sono state già dette e che si augura quindi di esprimerle almeno in forma diversa senza abusare dell'attenzione dei presenti.

Nel corso di un breve colloquio telefonico che ha preceduto di poco l'avvio di questa conferenza, il prof. D'Orta ha riconosciuto la complessità e la specificità della struttura organizzativa della Difesa, che a volte rende difficile anche solo riferirsi ai giusti interlocutori. Quel rapido e cordiale scambio di battute fatto di ".....relazionandomi al Segretariato generale, pensavamo di interessare tutta la Difesa.... " e di rimando "......la nostra amministrazione comprende due aree ben distinte anche se complementari, ognuna con il suo vertice, la sua organizzazione centrale e periferica, le sue competenze specifiche....." dà ragione del fatto che in queste tre giornate di riflessione la Difesa parlerà, sia pure in sessioni diverse, a due voci: la mia e quella del Sottocapo di Stato maggiore della difesa, gen. Vincenzo Camporini.

Il quadro di riferimento è necessariamente unitario perché una è la funzione Difesa e uno è l'intento di esercitarla in modo il più possibile aderente alle esigenze del Paese, ma l'approccio al tema sarà quello tipico delle due aree, operativa e tecnico–amministrativa, che concorrono al raggiungimento dei fini istituzionali dell'Amministrazione che rappresento. L'approccio, ripeto, non le conclusioni, dal momento che la centralità dell'uomo in tutti i processi di cambiamento o di sostegno al cambiamento finisce per imporsi sull'articolazione delle strutture e quindi per esaltate, anche nella Difesa, le trasversalità e le sinergie che si esprimono poi in azioni combinate e condivise.

Il tema specifico di questa sessione mi spinge a considerare quanto sia appropriato, anche con riferimento alla Pubblica amministrazione, il rapporto che intercorre fra modernizzazione e gestione per obiettivi.

La modernizzazione è infatti un concetto relativo nello spazio e nel tempo, dinamico nelle forme e nei contenuti, multiplo nelle componenti che lo identificano.

Proprio come gli obiettivi che, nel raccogliere le istanze del presente, si proiettano nel futuro, che si spostano e si riconfigurano in ragione degli eventi, che confidano negli strumenti senza perdere di vista l'insostituibile capacità dell'uomo di sceglierli e di dominarli.

Sulla interdipendenza dei due termini della relazione si è giocato nell'ultimo decennio la scommessa del rinnovamento della macchina dello Stato in un contesto di progressivo allineamento agli *standards* di efficienza e di produttività di altri Paesi con i quali oggi dobbiamo sistematicamente confrontarci.

Scommessa impegnativa per tutta la Pubblica amministrazione, vitale per la Difesa dove ragionare per obiettivi ha sempre condizionato l'essere stesso oltre che il divenire dello strumento militare.

Ma una cosa è ragionare, cioè porsi in atteggiamento critico rispetto al cambiamento, e un altro è governarlo, una cosa è aderire intuitivamente e a volte confusamente alla logica dell'innovazione e un'altra è gestirla scientificamente.

Ho fatto questa che può sembrare una lunga premessa solo per aprirmi la strada ad una riflessione che in questo momento mi sembra possa valere più di uno stringato rapporto sulle cose fatte e su quelle che restano ancora da fare per cambiare i modi di operare del nostro sistema amministrativo.

Cose del resto che, a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993, il legislatore, non la fantasia dei pubblici operatori, ha obbligato a ripensare, tracciando un percorso di rinnovamento obbligato, che ha investito tutti gli aspetti principali della Pubblica amministrazione, dal ruolo della politica a quello della dirigenza, dall'organizzazione degli uffici alla gestione delle risorse umane e tecnologiche, dalla struttura del bilancio al sistema dei controlli di legalità e di risultato, e che tutti noi, ai diversi livelli di responsabilità, nelle più diverse condizioni di partenza e con tempi diversi, abbiamo accettato come formalmente e sostanzialmente ineludibile.

Ma non per questo facile né rapido.

Lo provano le difficoltà che anche in ambienti naturalmente predisposti come la Difesa a razionalizzare l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie e a tenerle costantemente sott'occhio per garantire l'efficienza, ed oggi anche l'interoperabilità, dello strumento militare si incontrano ancora nel far passare sul piano amministrativo e procedurale non tanto l'idea quanto i metodi della gestione per obiettivi ed il correlato sistema dei controlli.

Dal decreto legislativo n. 279/1997, che ha riformato la struttura del bilancio ed introdotto la contabilità analitico-economica pubblica al successivo provvedimento n 286/1999 che ha decretato l'adozione di un articolato sistema di verifica della corrispondenza fra obiettivi fissati e risultati raggiunti e che ha chiamato in causa tutta la dirigenza pubblica nella doppia veste di fornitrice e

utilizzatrice di dati, di controllore e di controllata, secondo un progetto a cascata che parte dalle scelte strategiche del ministro, ebbene da quel decreto legislativo sono passati cinque anni e solo da poco più di un anno si è messo concretamente in moto il meccanismo che collega gli obiettivi ai risultati e questi alla responsabilità ed alla valutazione dei singoli dirigenti.

Per la verità una spinta in questa direzione è venuta con la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego incentrata su contratti individuali di lavoro nella cui economia gli obiettivi da raggiungere figurano già come elemento essenziale del negozio tra P.A. e dirigente ma dal dire al fare, dall'enunciare al controllare la strada è stata ed è ancora lunga e faticosa.

La vera spallata al vecchio sistema di gestione sostanzialmente autoreferenziale si è avuta nella Difesa solo con l'istituzione nel 2001 del Servizio di controllo interno che ha formalmente introdotto un complesso organico ed integrato di verifiche a diversi livelli istituzionali finalizzato, come era del resto intento del legislatore, ad ancorare l'attività dirigenziale ai risultati piuttosto che ai meri adempimenti mediante l'intestazione a ciascun dirigente di precise missioni ed il costante monitoraggio del loro andamento sia all'interno della struttura organizzativa di riferimento (controllo di gestione) sia in relazione agli indirizzi generali forniti dal vertice politico (controllo strategico).

Se appena si considera l'ordinamento della Difesa dove la specificità delle competenze convive con la complementarità delle funzioni, la centralità delle decisioni con la periferizzazione delle azioni esecutive, la dirigenza militare e la sua etica della responsabilità personale e diretta con quella civile cresciuta alla scuola delle responsabilità del sistema, ben si comprende quanto sia stato problematico per la mia amministrazione porre mano nei modi e con le cadenze di legge ad un progetto come il controllo di gestione che per sua natura è pervasivo di tutta la realtà, comunque articolata, che si propone di misurare.

Un progetto moderno che ha incontrato resistenze antiche ed antiche quanto a volte inconsapevoli diffidenze e di cui solo un radicale cambiamento della cultura manageriale nella direzione della chiarezza e della evidenza può garantire il vero successo.

Occorre quindi spingere sull'acceleratore della formazione, creare consapevolezza, stimolare curiosità, suscitare interessi, promuovere insomma la ricerca di quell'accordo tra finalità e metodo, tra intelligenza e volontà sul quale si regge il progresso e si costruisce il futuro.

E' quanto la Difesa sta cercando di fare, sia in proprio che aderendo a progetti di più largo respiro pilotati dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione, sulla base dei fabbisogni formativi che in questo momento scaturiscono in particolare dalle innovazioni normative che sono sul tappeto, la cui assimilazione nel tessuto amministrativo richiede, è vero, competenza ma presuppone soprattutto conoscenza.

relazioni parlamentari del Ministero dell'Interno

Sono tanti gli spunti e numerose le sollecitazioni che questa prima Conferenza Nazionale dell'alta dirigenza statale sta offrendo alla riflessione di noi tutti.

Il tempo a disposizione mi costringe a fornire una serie di risposte sintetiche ad alcune domande che gli organizzatori dell'incontro hanno posto ai relatori nel presentare il tema dell'odierno dibattito.

Prima di procedere ad alcune risposte, desidero sottolineare l'importanza del coinvolgimento di tutta l'alta dirigenza statale. Essa ci fa ritrovare l'orgoglio e il senso forte dell'appartenenza alla burocrazia statale che ha svolto e deve svolgere – come ci ha ricordato ieri il Ministro della funzione pubblica – un ruolo fondamentale per realizzare la tutela dell'interesse generale.

1. Sul ruolo e sull'azione degli organi politici e della dirigenza pubblica, nonché sul sistema dei controlli, posso affermare che a cominciare dal 2002, la direttiva generale del Ministro dell'interno ha avuto un ruolo molto più incisivo nella concreta determinazione degli indirizzi e delle priorità dell'amministrazione, e ciò grazie all'instaurazione del processo di pianificazione strategica che ha consentito ai Capi dei dipartimenti e ai Prefetti titolari degli Uffici territoriali di Governo di trasporre la direttiva in precisi obiettivi di pianificazione strategica, il cui grado di raggiungimento fosse verificabile dal Servizio di controllo interno attraverso appositi indicatori di risultato.

Per quanto riguarda l'anno in corso, il Ministro ha comunicato ancor prima dell'inizio dell'anno, ai Capi dei dipartimenti e degli Uffici di diretta collaborazione le proprie priorità politiche, richiedendo contestualmente la proposta di obiettivi strategici e operativi già compiutamente delineati da inserire nella direttiva annuale.

Sempre nel 2003, inoltre, a seguito della formalizzazione dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale della carriera prefettizia, conformemente al nuovo modello organizzativo introdotto dal D.Lgs. n.139/2000, si darà compiutamente avvio al processo di programmazione gestionale operativa, che comporta l'assegnazione ai dirigenti non generali degli obiettivi gestionali e delle risorse umane e strumentali necessarie al loro conseguimento, nonché contestualmente, al controllo di gestione.

Quello della messa a regime del sistema di programmazione gestionale operativa e di controllo di gestione rappresenta il passaggio fondamentale in direzione della effettiva responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati della loro attività. Il quadro sarà completato dall'introduzione di un sistema di valutazione dei dirigenti che tenga conto in modo bilanciato delle prestazioni - risultanze del controllo di gestione e comportamenti organizzativi - , delle posizioni organizzative e del potenziale in termini di conoscenze e competenze professionali.

Per quel che riguarda la preparazione dei dirigenti a svolgere il ruolo di *managers* per essi delineato dalla riforma, l'Amministrazione dell'interno sta intervenendo sin dal 2001 attraverso la Scuola Superiore con appositi corsi di formazione sul cambiamento organizzativo, sulla gestione dell'innovazione, sulle tecniche di *project management*, su pianificazione e controllo, ecc. Inoltre, allo scopo di fornire strumenti mirati ad agevolare la preparazione tecnica e l'orientamento culturale della dirigenza in senso manageriale, nel 2003 si è dato avvio alla pubblicazione dei primi quattro manuali di una collana di management della *S.S.A.I.*, dedicati rispettivamente alla strategia del servizio nella P.A., alla sociologia dell'organizzazione, alla gestione delle risorse umane ed ai sistemi di pianificazione e controllo.

2. Sulle riforme delle norme di contabilità e della struttura del bilancio sono convinto che, nell'intenzione del legislatore, il nuovo bilancio deve dar vita un sistema di valori finanziari scaturente da un processo di identificazione di obiettivi da perseguire in relazione a risorse concretamente utilizzabili.

Due fattori, però, ascrivibili a persistenti elementi di rigidità nella struttura dei bilanci, rallentano ancora la creazione di veri legami tra missioni, bilanci e risultati attesi dalla dirigenza.

La piena attuazione di tale visione è ostacolata, in primo luogo, da una individuazione dei centri di responsabilità amministrativa eccessivamente in alto. Nel Ministero dell'interno – come in altri dicasteri – corrispondono soltanto ai massimi livelli organizzativi; in particolare essi sono cinque, di cui quattro corrispondono ciascuno a un dipartimento e un altro fa riferimento agli uffici di diretta collaborazione unitariamente intesi.

Per l'organizzazione periferica, i prefetti titolari degli Uffici territoriali di Governo, non sono individuati quali centri di responsabilità amministrativa e quindi sono privi di un adeguato, autonomo budget, funzionale alla loro fondamentale missione di presidio delle condizioni di governabilità sul territorio. Ciò avviene nonostante il rilievo di ufficio dirigenziale generale, anche in ambiti regionali, degli uffici prefettizi.

Da rilevare, in secondo luogo, che alla autonomia di gestione da parte dei dirigenti, delle risorse finanziarie necessarie a conseguire gli obiettivi attesi si oppone ancora, di fatto, il diaframma rappresentato degli uffici centrali di bilancio, strutture "esterne" al settore operativo e che ancora esercitano un controllo ingessante, troppo spesso sconfinante dal riscontro della legittimità contabile al sindacato sull'opportunità delle scelte dirigenziali.

Sull'ultima questione sollevata relativa alla leva della comunicazione, *l'esperienza* recente del Ministero dell'interno in materia di comunicazione istituzionale ruota principalmente attorno a tre poli: il sito internet; le riviste cartacee; le manifestazioni di pubblica rilevanza.

Il sito, nato originariamente dalla fusione di diversi siti parziali (personale, autonomie locali, Polizia di Stato, Vigili del fuoco), ha subito due successive revisioni che lo hanno portato, oggi, a un

buon livello di efficienza comunicativa e di servizio (concorsi, modulistica, informazioni, ecc.), anche se forse vi è ancora una prevalenza della componente "dimostrativa" rispetto a quella "di servizio".

Le riviste sono differenziate e coprono un ampio ambito di interessi. A parte quelle settoriali, come le riviste di Polizia, dei Vigili del Fuoco e del SISDE, vi sono una rivista "generalista" orientata verso il mondo delle autonomie locali "Amministrazione civile"; una rivista giuridico-legislativa – "Itinerari Interni" – che è curata in particolare dall'Ufficio legislativo del Ministero; una rivista scientifica – "Instrumenta" – edita dalla Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno (S.S.A.I.). Un cenno merita anche la rivista dell'Associazione nazionale dei funzionari civili dell'Interno – "Amministrazione pubblica" – che vive in rapporto di contiguità con le altre citate e le completa sotto l'aspetto della cultura dell'essere funzionari pubblici.

Naturalmente le riviste, pur rappresentando un punto d'orgoglio e di qualità per la diffusione della cultura dell'Amministrazione, hanno un pubblico limitato e forniscono un tipo di servizio comunicativo- informativo incentrato esclusivamente sugli aspetti scientifici e, appunto, informativi. La sede privilegiata per la fornitura di servizi è comunque il sito.

Diverse sono, infine, le manifestazioni pubbliche organizzate dall'Amministrazione, sia come Ministero sia da parte delle Prefetture- UTG, per avvicinare la stessa ai cittadini.

La tendenza più recente dell'Amministrazione è comunque stata quella di riempire sia le ricorrenze tradizionali che le manifestazioni tematiche di contenuti comunicativi forti ed effettivi, evitando di ridurre i momenti celebrativi a mere esibizioni formali. In ciò si è aderito ad una politica della comunicazione istituzionale che, a partire dalla Presidenza della Repubblica, sembra oggi ispirare tutta la comunicazione dello Stato.

Un ambito da sviluppare resta quello relativo alla verifica del *feed-back* comunicativo fra i destinatari della comunicazione stessa. È un problema di *know-how*, che va perseguito nonostante l'inadeguata disponibilità di risorse finanziarie.

Vi ringrazio.

IL CASO ISTAT

L'intervento si articola in due parti: la prima contiene alcune riflessioni generali sul tema della modernizzazione e gestione per obiettivi nella amministrazione pubblica, la seconda fa riferimento alle specifiche esperienze organizzative e gestionali delle attività dell'Istituto nazionale di statistica.

Partiamo dalla valutazione di alcuni dati riportati nell' "Annuario di statistiche delle amministrazioni pubbliche" presentato nel mese di settembre dello scorso anno, in occasione della conferenza stampa tenuta presso l'Istituto.

Un primo esame dei dati di base relativi al complesso delle amministrazioni pubbliche italiane, secondo le definizioni del sistema europeo dei conti, evidenzia alcune caratteristiche dimensionali delle 9.573 unità istituzionali che, al 31 dicembre 1999, risultavano strutturate in circa 35.000 unità organizzative interne di primo livello che occupavano circa 3.380.000 dipendenti.

Le amministrazioni centrali, organizzate in 196 unità istituzionali occupavano circa 1.813.000 dipendenti, di cui oltre 1 milione nella scuola. Le Amministrazioni locali erano presenti in 9.352 unità istituzionali, e occupavano circa 1.500.000 dipendenti. Gli enti di previdenza e assistenza sociale,in numero di 25, erano organizzati in 347 unità organizzative di primo livello che occupavano circa 57.000 dipendenti.

Il personale in servizio, però pur costituendo un indicatore rilevante per analizzare in quali tipologie di istituzioni si concentri formalmente l'attività delle strutture pubbliche non è un buon indicatore né del funzionamento né delle caratteristiche strutturali delle organizzazioni in cui esso opera.

A titolo di esempio si riportano alcuni valori indicativi dell' "ampiezza del controllo organizzativo" suddivisi in due tipologie di amministrazioni: l'amministrazione centrale e gli enti di ricerca.

Nelle amministrazioni centrali, nel complesso e sempre a dicembre 1999, erano in servizio circa 1.100 dirigenti generali o appartenenti a qualifiche assimilabili e circa 30 mila dirigenti di seconda fascia. Poteva essere calcolata la esistenza di 1 dirigente generale di prima fascia ogni 27 dirigenti di seconda e, nel complesso, risultava in servizio 1 dirigente, di prima e/o di seconda fascia, ogni 58 impiegati.

Nel caso degli enti di ricerca, i rapporti anzidetti erano rispettivamente, di "1 a 65" e di "1 a 21".

Questi dati mostrano l'esistenza di differenze strutturali tra amministrazioni, che nella organizzazione di tipo ministeriale, in genere, fanno pesare di più i ruoli e le attività associate a livelli meno elevati dell'amministrazione, mentre in quelle di "tipo scientifico" fanno pesare maggiormente le attività e i ruoli dei livelli più elevati.

Questa diversità in parte è scontata, essendo riconducibile alla diversa composizione tecnicoprofessionale del personale operante nei due contesti. Essa evidenzia chiaramente come,
trasformando l'azione amministrativa, formando adeguatamente le componenti lavorative,
innovando i processi tecnici di produzione, ed aggiornando periodicamente gli obiettivi da
perseguire, le culture direzionali potrebbero cambiare profondamente e con esse anche la struttura
professionale del personale, con una consequente ristrutturazione dei rapporti tra livelli.

Cito, inoltre, alcune stime recentemente elaborate sempre dall'ISTAT, relative alla mobilità del personale dei ministeri. Nel complesso, tra il 1992 e il 2002, il 48% dei dipendenti dichiara di essere stato interessato da almeno un evento di mobilità. La mobilità verticale ha interessato il 27,7% del personale; la mobilità fra (tutte le) amministrazioni interessa il 6,1% dei dipendenti; la mobilità tra strutture all'interno della stessa amministrazione l'11,8% e, infine, il 22,0% è stato interessato a una mobilità territoriale.

Sulla base di queste informazioni si può osservare che i casi di mobilità, rilevati nel decennio, sono piuttosto frequenti, tuttavia, la mobilità verticale interessa una quota contenuta di dipendenti e ancor più contenuta è la quota di coloro che sperimentano la mobilità che li porta a spostarsi tra unità organizzative all'interno della stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse.

Quanto alla modernizzazione, oggetto del convegno, si osserva che sulla base delle precedenti considerazioni il processo di sostituzione di alcuni tradizionali modelli di azione amministrativa dovrebbe incidere:

- sulla composizione professionale dei ranghi amministrativi, prevedendo un aumento del personale di elevato livello professionale, riducendo la catena di comando di tipo gerarchico-funzionale, integrandola opportunamente con dispositivi di coordinamento orizzontale o di progetto.
- sulla strutturazione dei processi di servizio e delle attività, prevedendo professionalità sempre meno costruite soltanto sulla base dell'esperienza personale acquisita all'interno della singola amministrazione e sempre più capaci di operare per modelli generali. Le soluzioni dovranno essere individuate sempre meno per analogia e sempre più per sperimentazione e ricerca innovativa, operando per sistemi condivisi;
- sulle culture organizzative e, in particolare, su quelle direzionali, regolando la condotta del personale sia sulla base di incentivi e sanzioni formali, sia sulla valorizzazione delle

professionalità e sulla qualità del lavoro che ciascuna istituzione saprà garantire ai propri dipendenti.

Prima di passare ad alcune considerazioni generali sull'Istituto nazionale di statistica, ritengo opportuno rappresentare che nell'agosto 2000 è entrato in vigore il nuovo regolamento di organizzazione che ha visto una suddivisione delle strutture per dipartimenti operativi ed una autonomia di responsabilità di gestione delle spese. Il regolamento di cui trattasi si è ispirato a particolari principi generali dei quali ne cito alcuni:

- indipendenza, imparzialità, affidabilità, pertinenza dell'informazione statistica, riduzione dell'onere sui rispondenti, tutela del segreto statistico e della riservatezza;
- distinzione, nel rispetto delle peculiarità delle funzioni e dei servizi affidati all'Istituto, tra compiti riservati agli organi di governo e compiti dei dirigenti;
- definizione delle competenze delle strutture organizzative tale da evitare duplicazioni e interferenze;
- garanzia di autonomia operativa e gestionale dei dirigenti;
- responsabilità dei dirigenti per la gestione delle risorse;
- flessibilità anche mediante la mobilità interna, nella gestione del personale, volta al conseguimento degli obiettivi ed alla valorizzazione delle risorse umane.

L'ISTAT, nel corso degli anni più recenti, ha vissuto "e vive" un processo di trasformazione riconducibile ad una transizione da una fase caratterizzata da principi "burocratico- amministrativi" ad una più spiccatamente formata alle caratteristiche "scientificoprofessionali" dell'Ente decisamente orientato alla ricerca.

All'origine di questa trasformazione possono essere individuati vari fattori: primo fra tutti è stata la crescente domanda di informazioni statistiche tempestive, affidabili ed armonizzate, proveniente sia dall'utenza nazionale che da quella internazionale. Tale fenomeno si è notevolmente accentuato sia nel campo delle statistiche sociali che in quello delle statistiche economiche. In quest'ultimo, in particolare, la richiesta proveniente dai regolamenti comunitari è salita a circa l'80% del totale dell'informazione prodotta. Tale trasformazione ha comportato, peraltro, una serie di conseguenze rilevanti:

- composizione professionale del personale dell'ISTAT è variata notevolmente. Nel 1991 il personale dipendente ammontava a 2.686 unità, rispetto agli attuali 2.680. Tuttavia, nel 1991 il personale dei primi tre livelli (ricercatori e tecnologi) ammontava a 324 unità, mentre nel 2002 a 459 unità (con un incremento di circa + 42%). Di contro, nello stesso periodo il numero del personale di ruolo degli altri livelli è diminuito di circa il 25%. E' aumentato il numero dei non di

ruolo soprattutto per effetto delle esigenze contingenti legate alle operazioni censuarie ed ai progetti di particolare rilevanza. Tali dati ci consentono di osservare come la trasformazione dell'Istituto abbia comportato, a parità di numerosità complessiva, una ricomposizione professionale del personale con una notevole crescita dei primi tre livelli professionali ed un crescente ricorso al reclutamento flessibile.

- processi di produzione, ampiamente ridisegnati, per adeguarli alle esigenze poste dal decentramento informatico e dalla informatizzazione spinta delle indagini statistiche sia quelle dirette che quelle di fonte amministrativa. Inoltre, le esigenze poste dall'Ufficio di statistica della Comunità europea, hanno portato a rivedere le tradizionali modalità di produzione dell'informazione statistica con modificazione e adattamento delle tecniche di indagine, alle crescenti richieste di qualità, trasparenza affidabilità e tempestività delle informazioni statistiche. In questo processo un ruolo particolare è stato dedicato alla analisi scientifica dei dati rilevati.
- sistemi di pianificazione e controllo interni attraverso i quali la dirigenza dell'Istituto ha implementato un sistema di monitoraggio delle attività svolte al fine di garantire una più coerente programmazione delle attività e un periodico monitoraggio su base trimestrale del raggiungimento degli obiettivi.
- sviluppo delle tecnologie attuato mediante una continua revisione e aggiornamento dei sistemi di elaborazione e comunicazione. Tale processo, sviluppato nell'arco di un quadriennio, ha portato al completo rinnovamento dei sistemi. Nel dicembre del '99 è stato operato l'adeguamento di tutto il parco applicativo e alla "Data 2000" e "all'Euro", sulle nuove piattaforme hardware e su nuovi ambienti software. Dalla stessa data è stata effettuata la chiusura definitiva degli elaboratori centrali (*mainframes*) e della rete proprietaria. Negli anni più recenti l'Istituto ha condotto, utilizzando le nuove piattaforme aperte e i nuovi prodotti *software*, iniziative innovative in vari settori di punta come il "Sito ISTAT" (aperto nel febbraio 1996) tra i primi delle Pubbliche amministrazioni centrali, le "Tecnologie di sicurezza informatica", anch'esse in continua evoluzione. E' infine da evidenziare la stretta collaborazione nell'ambito del Piano di "Digitalizzazione della Pubblica amministrazione", tra l'Istituto e il Dipartimento del Ministero per l'innovazione e le tecnologie (DIT), nonché con il Centro tecnico di gestione della Rete unitaria della Pubblica amministrazione (RUPA).

Per concludere ritengo opportuno sottolineare che la statistica ufficiale non è un "problema" solo dell'ISTAt. Come è noto, infatti, il D.L.vo 322/89 ha disciplinato la creazione del Sistema statistico nazionale (SISTAN) basato, oltre che sull'ISTAT, sugli Uffici di statistica da creare in tutte le pubbliche amministrazioni.

Se ad oggi tali uffici sono stati costituiti presso tutti i ministeri ed in molti enti della amministrazione pubblica, spesso sono posti in condizione di operare con qualche difficoltà, legate

essenzialmente alla limitata disponibilità di risorse e, in alcuni casi, alla difficoltà di definire con precisione il ruolo nell'ambito delle amministrazioni di appartenenza.

Ciò nonostante, attraverso questi uffici viene predisposta la metà del programma statistico nazionale, che con le sue 1000 indagini statistiche, costituisce la statistica ufficiale.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI AMMINISTRATIVI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Desidero richiamare la Vostra attenzione su uno dei principi cardine del sistema amministrativo il principio della competenza attraverso il quale si ripartiscono le funzioni da svolgere tra le pubbliche amministrazioni. Sulla base di tale principio ciascuna amministrazione ha l'obbligo di provvedere nell'ambito della sfera di competenza con le risorse economiche (beni durevoli: immobili, mobili e macchine) ad essa assegnate e con le risorse finanziarie poste a disposizione con il bilancio.

Ciò consente di ritenere che tali risorse messe a disposizione di ciascuna amministrazione siano sufficienti per soddisfare la richiesta di servizi relativi ai compiti attribuiti. Di fatto abbiamo potuto osservare una carenza congenita delle risorse al punto tale che la posta di entrata del bilancio di previsione dello Stato "ricorso al mercato" che evidenzia il prestito per finanziare le spese, ha superato in questi ultimi anni il 30% del bilancio ed ha portato ad un accumulo del debito pubblico che si avvicina ai 1300 miliardi di Euro.

Soltanto negli anni settanta si è presa coscienza del fatto che anche la pubblica amministrazione dispone di risorse limitate mentre nel passato si è operato come se non vi fossero limiti alle risorse. La strada percorsa per porre rimedio al fenomeno è stata quella della programmazione. Si è quindi posto mano allo strumento principe della programmazione: il bilancio.

La legge di bilancio secondo la nostra Costituzione è una legge formale e non sostanziale e non consente la introduzione di nuovi tributi e nuove spese (art.81, c.3 della Costituzione).

Per superare tale limitazione con la legge n. 468 del 1978 è stato introdotto nell'ordinamento l'istituto della legge finanziaria con la quale in unica sede vengono previste modifiche tributarie e di spesa.

La legge finanziaria avrebbe dovuto essere uno strumento agile di programmazione ma purtroppo fin dall'inizio è stata infarcita con tutte le norme che in verità avevano trovato difficoltà nell'ordinario iter parlamentare. In breve tempo ci si rese conto che era stato costituita una specie di legge calderone che racchiudeva normative delle materie più diverse tanto che si meritò l'appellativo di legge "omnibus".

Attualmente malgrado le modifiche intervenute la legge finanziaria risulta accessibile e comprensibile soltanto agli addetti ai lavori e spesso con molte difficoltà di leggibilità.

Si tratta in sostanza di una tecnica di programmazione certamente non trasparente che deve essere modificata non soltanto per le ragioni indicate ma per una ragione anche più importante: la legge finanziaria continua a raccogliere norme delle materie più diverse con valore di norma ordinaria che mantengono la loro validità nel tempo ben oltre l'esercizio finanziario minando alle fondamenta il principio della certezza del diritto perché con gli anni si sono accumulate decine di leggi finanziarie oltre alle c.d. leggi di accompagnamento per cui diventa sempre più difficile andare a ricercare le singole norme.

In questo quadro di incertezza sono intervenute le modifiche introdotte al titolo quinto della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 che incidono notevolmente nell'assetto istituzionale indicando come soggetti che compongono la repubblica i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo stato. La riforma costituzionale introduce radicali cambiamenti nei rapporti tra gli enti territoriali eliminando il rapporto gerarchico e ponendoli quindi tutti sullo stesso piano indipendentemente dalla grandezza degli enti e dal fatto che i territori sono coincidenti. Di conseguenza oltre ai controlli sulle leggi regionali sono stati soppressi i controlli amministrativi previsti nella vecchia formulazione degli artt.125 e 130 della Costituzione basati su principio gerarchico. Pur essendo venuto a cadere il vecchio sistema dei controlli non si può pensare che l'attività amministrativa degli enti citati costituenti la repubblica resti priva di controlli. I controlli amministrativi sono necessari per assicurare la correttezza dell'operato, la trasparenza, l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa. Ciò stante alla luce delle più recenti innovazioni in tema di controlli amministrativi si devono ricercare nuovi sistemi da applicare presso le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane.

A tal uopo soccorrono alcune norme del disegno di legge La Loggia per l'attuazione della normativa costituzionale approvato il 14 giugno 2002 in Consiglio dei Ministri. Tale disegno di legge approvato dal Senato in data 23 gennaio 2003 prevede, tra l'altro l'attribuzione alla Corte dei conti della verifica degli equilibri di bilancio anche in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli con l'unione europea. Alle sezioni regionali, viene attribuito il controllo successivo di gestione sugli obiettivi e i programmi prefissati, sulla gestione finanziaria, sul funzionamento dei controlli interni.

Questo sistema di controlli esterni successivi è coerente con quelli attualmente vigenti per l'amministrazione dello stato disciplinati dalla legge n.20 del 1994. Per quanto riguarda i controlli interni soccorre la normativa dettata con il decreto legislativo 286 del 1999 che introduce il controllo di gestione, il controllo strategico con la valutazione dei risultati e la valutazione dei dirigenti. Tali controlli già adottati in molti enti territoriali possono costituire l'ordinario sistema di controlli da adottarsi in via definitiva.

Al momento la situazione appare alquanto incerta in relazione alle diverse tendenze che si registrano. A tal proposito va segnalata la tendenza mostrata da alcune regioni a statuto speciale che in ragione della possibilità, offerta con l'art.10 della legge costituzionale n.3/2001, di applicare la riforma costituzionale solo per le parti ritenute attributive di forme di autonomia più ampia rispetto

a quelle possedute, stanno impostando normative che prevedono controlli di tipo gerarchico simili a quelli dei comitati regionali di controllo nei confronti delle province e degli enti locali. Tale impostazione contrasta con i principi generali di parità posti a base della riforma costituzionale.

Lasciando da parte tali iniziative in controtendenza è opportuno approfondire l'analisi del sistema dei controlli partendo dalla consapevolezza della inutilità dei controlli di merito, dei limiti mostrati dal controllo di legittimità e quindi della necessità di limitare questi ultimi controlli agli atti generali e più importanti dell'azione amministrativa.

Con l'art. 3 del decreto legislativo n. 29/1993 si è fatta chiarezza sugli organi abilitati ad adottare gli atti amministrativi lasciando agli organi di governo l'adozione dei soli atti di indirizzo politico amministrativo e riservando ai dirigenti l'adozione degli atti di gestione tecnico amministrativa e finanziaria. Si individua così un modulo di decisione politico amministrativa riguardante gli obiettivi da perseguire e un modulo di decisione amministrativa riguardante le modalità e gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi indicati dal politico. Si intravede in questo modo una strada da seguire per i controlli degli atti amministrativi. Suddividendo la categoria degli atti amministrativi tra atti espressione del potere autoritario demandato alla singola amministrazione per il perseguimento diretto dei fini istituzionali dagli atti strumentali necessari per procurarsi i beni e i servizi necessari si individua una prima categoria di atti da sottoporre al controllo di legittimità ed una seconda di atti che possono essere sottoposti a controlli con parametri diversi da quello della legittimità. Tali parametri vanno ricercati nell'abito di discipline diverse da quella giuridica, segnatamente il riferimento è alle discipline aziendalistiche ed economico contabili. Tra queste è possibile individuare parametri adatti ad assicurare un controllo di risultato quale conseguimento di obiettivi predeterminati. Si tratta dei controlli di economicità di efficienza e di efficacia: come è noto con i controlli di economicità si misura il livello di minimizzazione dei costi, con quello di efficienza il livello di consequimento degli obiettivi e con quello di efficacia il livello di soddisfazione del fruitore del servizio.

Le linee del controllo di risultato sono state tracciate con l'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 (ora art. 20 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165). Tale norma affida alla responsabilità dei dirigenti generali il risultato dell'attività svolta dagli uffici; introduce i servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione indicando nuovi criteri per lo svolgimento del controllo sull'attività amministrativa. I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione, secondo tale norma, hanno "il compito di verificare mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa". Si tratta di una attività parallela all'azione amministrativa che viene posta in essere mediante l'applicazione delle tecniche del controllo di gestione. Controllo che deve essere inteso nel senso di strumento di guida della gestione e non già nel senso in cui vengono generalmente intesi i controlli amministrativi i cui effetti, nel caso di non rispondenza alla fattispecie normativa si rivelano di tipo sanzionatorio. Questa innovazione nel

campo dei controlli tendente a ridurre quelli di tipo sanzionatorio ed a introdurne di nuovi tendenti tendenti alla verifica dei risultati comporta una nuova impostazione dell'attività amministrativa.

Tale nuova impostazione emerge in modo naturale perché l'attività amministrativa tende ad adeguarsi ai controlli da superare. In passato al fine di superare i controlli di legittimità abbiamo visto una particolare cura alle regole procedimentali e nella formulazione degli atti. Per il futuro si può correttamente prevedere una tendenza al raggiungimento dei parametri di riferimento del risultato.

Con il decreto legislativo n. 286/1999 vengono riordinati i controlli interni, ne viene fornita una definizione, vengono delimitate le competenze tra gli organi cui sono attribuite le funzioni di controllo. In particolare viene stabilito l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di strumenti idonei allo svolgimento delle seguenti attività di controllo: controllo di regolarità amministrativo contabile, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, valutazione e controllo strategico.

Tra questi strumenti merita una particolare attenzione il controllo di gestione che basato sulla contabilità economica consente di conoscere i costi dell'attività amministrativa. Al momento l'analisi dei costi si ferma generalmente alla individuazione degli oneri dei centri di costo. Tale criterio non soddisfa perché limitandosi a far conoscere i costi dei singoli organi amministrativi fornisce un dato difficilmente confrontabile proprio perché ad essi sono attribuite competenze diverse. Con una analisi riferita all'attività anziché all'organizzazione è possibile giungere alla individuazione dell'unità elementare costituita dalla linea di attività che dà luogo ad un singolo prodotto. La linea di attività può considerarsi unità elementare perché essendo individuata nell'ambito delle competenze di ciascun organo amministrativo non risente delle variazioni organizzative interne. Tale sistema di contabilità analitica economica è stato attuato sin dal 1998 dall'ufficio di controllo interno della Presidenza del Consiglio che ha ripartito tutta l'attività del segretariato generale in trecento linee di attività consentendo la stima dei costi di altrettanti prodotti. Il confronto dei costi dei singoli prodotti nel tempo ed eventualmente con quelli di altre amministrazioni fornisce al dirigente pubblico elementi decisionali di grande rilevanza prima d'ora mai posseduti.

Atro istituto su quale è opportuno soffermarsi è la direttiva generale amministrativa prevista dall'art. 8 del citato decreto legislativo 286/1999 costituisce il documento base della programmazione per la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. Si tratta di un istituto di particolare importanza che si pone come un grimaldello idoneo a scardinare il sistema di diritto amministrativo basato sulle procedure e sui principi della legittimità dell'azione amministrativa Gli obiettivi della direttiva sono concordati tra il dirigente di vertice e l'autorità politica tenendo conto sia delle priorità politiche che gestionali. La direttiva è costituita da clausole contrattuali con le quali il dirigente preposto alla struttura di vertice si impegna al perseguimento degli obiettivi nei tempi e con le modalità previste e l'autorità politica si impegna a fornire le risorse. Tra essi con la mediazione del servizio di controllo interno, che accerta la indicazione di obiettivi

misurabili, si definisce un accordo un vero e proprio contratto di diritto privato che si consolida nella direttiva generale amministrativa annuale.

La riforma della pubblica amministrazione si concreta proprio in un nuovo modo di porsi del dirigente pubblico nei confronti dell'attività da svolgere ora verificata sulla base di risultati misurabili da concordarsi a priori con l'autorità politica. Per fare ciò il dirigente dovrà disporre delle risorse ed avere il potere di utilizzarle nella combinazione che riterrà migliore sviluppando così la sua capacità di stima dei risultati in rapporto all'impiego delle risorse. Il dirigente pubblico viene così a trovarsi nelle medesime condizioni del dirigente e dell'imprenditore privato che dovendosi impegnare in una produzione deve stimare i costi delle risorse da impiegare nella produzione per prevedere se in base ai prezzi di mercato può remunerare i fattori impiegati nella produzione e spuntare l'utile sperato. Il dirigente pubblico viene così proiettato in una nuova dimensione che lo vede impegnato nell'esame del budget e delle risorse che lo compongono: personale, immobili, mobili macchine e disponibilità finanziarie con la finalità di individuarne la migliore composizione quantitativa e qualitativa di impiego per ridurne i costi nello standard di qualità prestabilito.

Concludo evidenziando come con questa carrellata attraverso la pubblica amministrazione ho voluto richiamare la Vostra attenzione su tre dei problemi che a mio avviso richiedono una sollecita soluzione:

- la ricerca di una nuova e diversa valenza delle leggi finanziarie per limitarne la validità all'anno di riferimento trasferendone le norme negli auspicati testi unici, peraltro anch'essi da approntare. Ciò ai fini della certezza del diritto, per un facile reperimento delle norme ed una rapida utilizzazione delle stesse;
- l'approfondimento dei controlli di gestione con particolare riferimento al costo di prodotto quale unità elementare;
- l'adozione dei controlli interni (controllo di gestione, controllo strategico e valutazione dei dirigenti) quali strumenti di controllo amministrativo nelle regioni e negli enti locali. Tali controlli applicabili per l'attività strumentale consentono la trasparenza amministrativa nei confronti dei cittadini e garantiscono un sistema di autocontrollo che si addice ad enti che hanno conseguito la pari dignità per effetto della riforma costituzionale che ha abrogato i controlli gerarchici.

EFFETTI DELLA GESTIONE PER OBIETTIVI AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Signore e signori,

ho apprezzato moltissimo gli interventi degli illustri relatori che mi hanno preceduto. Non credo di dover aggiungere di più sul piano teorico, sui concetti che sottendono la logica del servizio all'utenza verso cui si sta orientando la P.A..

Mi preme in questa sede sottolineare quanto, nel mondo dei servizi cui la P.A. appartiene per elezione, siano importanti le risorse umane al punto che si può affermare che le organizzazioni valgono le persone che le compongono. E' dalla loro competenza e dalla loro capacità di farsi carico dei bisogni della propria utenza, dal senso di appartenenza ad una organizzazione ad alto contenuto sociale, dalla capacità di mobilitare e finalizzare le loro energie che scaturisce la compiutezza della missione cui sono votati.

Nella Pubblica amministrazione lavorare per obiettivi significa soprattutto interpretare e risolvere i problemi e le necessità della collettività. Sono i cittadini a rappresentare la fonte primaria di legittimazione di qualsiasi espressione istituzionale ed organizzativa dello Stato; essi non vanno intesi come un'entità astratta, bensì, e qui cito il Ministro Castelli, come "quell'insieme di persone che quotidianamente incontriamo nella nostra vita affettiva e di relazione". Essi sono al centro di tutti i processi che noi dirigenti ed operatori pubblici attiviamo col nostro lavoro.

La Pubblica amministrazione può innovarsi solo nel riscoprire la sua vocazione originaria, servire il cittadino.

Detto questo, ritengo maggiormente utile all'economia del convegno che Vi racconti le esperienze maturate in due diverse realtà dove nella prima si sono già manifestati degli apprezzabili risultati, frutto di queste nuove acquisizioni concettuali, e nell'altra dove la recentissima adozione di queste nuove modalità operative induce ad un ragionevole ottimismo.

L'orientamento all'utente, la responsabilità degli operatori, la valorizzazione delle risorse, la valutazione dei risultati, caratterizzano oggi molti enti locali quali comuni, province, regioni. E lo testimonio per aver operato come *city manager* in quelle realtà dal '94 e fino al 2001 e di aver contribuito, sia come divulgatore che come realizzatore, a tracciare questo sentiero e a consolidare un nuovo modo di gestirle.

All'inizio di quel percorso i cittadini, gli utenti, nella migliore delle ipotesi venivano considerati una variabile di sfondo, un elemento indefinito dello scenario, un accessorio di secondaria importanza.

Proprio per questo, lungo l'arco degli anni '90, il ruolo del legislatore è risultato determinante quando ha varato una serie di norme e provvedimenti in materia.

In gran parte del territorio nazionale, grazie a questa ridefinizione del modo di essere del settore dei servizi pubblici locali, l'atteggiamento dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione è sensibilmente migliorato.

Si è innescato un circolo virtuoso fra utenti dei servizi e il personale degli enti locali che si sostanzia nel riconoscimento del reciproco valore, un dato rilevato anche dalle numerose ricerche sulla *customer satisfaction* svolte presso comuni medio grandi presso i quali era stata avviata la gestione per obiettivi.

Questi valori però stentano ad affermarsi presso di noi, presso le articolazioni organizzative dello Stato.

Troppo spesso riteniamo che "ammodernare" le nostre strutture significhi semplicemente dotarle di tecnologie informatiche: è certamente anche questo, ma è molto di più. La vera modernità consiste nel finalizzare le nostre attività perché producano servizi agli utenti che siano il frutto di un impegno consapevole e diretto di ciascun operatore che partecipa della vita dell'organizzazione pubblica. Credo sia importante per la P.A. ricordare che la sua redditività è misurata dalla quantità di consenso ottenuta presso i propri utenti e non già dal profitto. L'asse costi/ricavi non può essere considerato un elemento determinante nella sua formula gestionale, ma solo una variabile critica. Quel che conta veramente è il livello di qualità dei servizi resi dalle nostre organizzazioni e quello è sempre funzione della qualità delle prestazioni delle persone.

Devo confessare che quando ho iniziato a collaborare col Ministero della giustizia come direttore del SECIN, il Servizio di controllo interno, legittimato da un ministro convinto assertore della "gestione per obiettivi", nutrivo un pregiudizio nei confronti della struttura: la immaginavo estremamente rigida, chiusa alle novità, ripiegata su se stessa, ove imperava il culto della norma e dell'adempimento.

Tanto più in quanto sapevo che il *management* del Ministero della giustizia proveniva prevalentemente dai ranghi della magistratura, fatta eccezione per un esiguo numero di alti dirigenti "laici".

Il pregiudizio era alimentato dalla convinzione che il magistrato è, per educazione e formazione, orientato alla tutela e alla garanzia dell'ordinamento, in definitiva alla conservazione.

Ne' potrebbe essere diversamente dal momento che egli rappresenta l'elemento necessario alla stabilità delle regole che disciplinano la civile convivenza. L'innovazione non poteva che essere da lui vissuta, così pensavo, con grande cautela e prudenza.

Proporre stili e filosofie manageriali diverse da quelle consolidate poteva essere interpretato e percepito dal magistrato quale atto di presunzione intellettuale da parte mia, tanto più che quelle filosofie e quegli stili avrebbero dovuto influenzare e incidere sul suo stile di vita e sul suo *modus* operandi.

Dai primi contatti che ebbi con quel mondo attraverso la lettura dei piani esecutivi di azione per realizzare gli obiettivi strategici della direttiva del ministro per l'anno 2002, mi resi conto che non vi era alcuna identificazione dell'utenza, un interesse marginale per la dimensione economico finanziaria dell'organizzazione, una blanda preoccupazione per la valorizzazione delle risorse umane. C'era molto lavoro da fare per me e per i miei nuovi collaboratori, anch'essi da convertire alla logica della gestione per obiettivi.

Nonostante queste condizioni di partenza, i miei timori e i miei pregiudizi si rivelarono in gran parte infondati. Dapprima curiosità, poi sincero interesse, quindi apprezzamento, era ciò che percepivo come sentimenti prevalenti che nutriva la classe dirigente del Ministero della giustizia nei confronti del ruolo del SECIN. Quel ruolo gode oggi della stima e della considerazione di tutti i più importanti esponenti di quel dicastero, dal ministro al capo di gabinetto, dai capi dei dipartimenti, ai direttori generali ai dirigenti, ai funzionari e a tutti coloro che sono in rapporto operativo con esso. Viene vissuto come un catalizzatore di energie, uno strumento di supporto allo sviluppo organizzativo, un aiuto per individuare, definire, realizzare obiettivi. Anche grazie al SECIN oggi presso il nostro ministero si percepisce maggiormente l'altissimo contenuto sociale del lavoro che ciascuno, nell'ambito delle proprie responsabilità, svolge quotidianamente.

I piani esecutivi di azione per l'anno in corso sono il frutto di un impegno fervido, che ha visto coinvolti in prima persona tutti gli attori interessati, dai capi dipartimento ai direttori generali, dai dirigenti ai funzionari al punto che quest'anno sono stati individuati obiettivi interdirezionali e interdipartimentali.

Vuol dire che sono in atto tendenze per una interazione e una comunicazione fra sottosistemi che prima di questi momenti agivano come mondi a sé.

Vuol dire anche che ha avuto avvio un percorso di "condivisione", di empatia, di sinergie.

Vuol dire che è stata percepita l'unicità della missione del ministero che si consegue grazie al perseguimento di missioni specifiche di ciascun dipartimento e che convergono e concorrono al risultato finale.

Questo, per me, è già un risultato evidente del lavoro per obiettivi.

A fronte di dieci obiettivi strategici messi a punto dal ministro, i dipartimenti hanno saputo proporre quasi cento piani d'azione per concretizzarli. Dall'edilizia penitenziaria a quella degli uffici giudiziari, dalle iniziative volte al recupero dei detenuti a quelle della razionalizzazione dei processi,

dagli investimenti tecnologici alla contabilità economica e al *project financing*, dalla riduzione del debito giudiziario all'ottimizzazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, dalla rivisitazione dell'assetto organizzativo al perfezionamento dei sistemi di controllo gestionale, dal *budgeting* alla valutazione dei risultati e dei comportamenti organizzativi dei responsabili di funzione, dalla ricognizione delle spese di giustizia agli interventi su scala internazionale.

Grazie al lavoro per obiettivi dunque, il Ministero della giustizia sta sensibilmente cambiando. I suoi uomini di punta, i magistrati e i dirigenti laici, stanno cambiando; diventano giorno dopo giorno sempre più consapevoli della positività di quella filosofia del servizio all'utenza che rappresenta la matrice intorno alla quale si costruisce una nuova e più efficiente organizzazione da cui tutti trarranno grandi benefici, si tratti degli operatori del Sistema giustizia, si tratti dei cittadini che ne sono i destinatari ultimi.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Intervento di Giuseppe Proietti,

Direttore generale per i beni archeologici del Ministero per i beni e le attività culturali

Signor Presidente, colleghe e colleghi, sono preposto ad una Direzione generale, la vecchia Direzione generale delle antichità, che esercita, attraverso le soprintendenze, competenze in materia di manutenzione e restauro del patrimonio monumentale archeologico italiano e in materia di gestione degli oltre 200 musei archeologici statali in Italia.

Parto da un esempio concreto per toccare il tema più generale del rapporto che dovrebbe esistere tra responsabilità dirigenziale, gestione per obiettivi e budget.

Nell'ultimo triennio, nella direttiva del ministro sull'azione amministrativa e sulla gestione compare l'obiettivo strategico di potenziare l'offerta dei servizi resi al pubblico con particolare riferimento all'allungamento dell'orario di apertura dei musei e delle aree archeologiche. Molti di voi avranno avuto modo di verificare che negli ultimi due anni e mezzo c'è stato un rilevante ampliamento dell'orario di apertura dei nostri musei. Oggi i musei statali sono aperti anche di domenica pomeriggio, dal Colosseo a tutti gli altri musei. In questo periodo l'orario di apertura dei musei è stato allungato, così come da direttiva del Ministro, del 19%. Vale a dire che se prima i musei aprivano per cento ore all'anno, oggi aprono per 119 ore all'anno. I visitatori sono aumentati del 6,5%; dato che sconta già l'effetto del "dopo 11 settembre", passando da poco più di 10 milioni e 300 mila ad oltre 11 milioni nel 2002. Gli introiti dei biglietti venduti sono aumentati del 75%, passando da 23 milioni di euro ad oltre 43 milioni di euro. Quindi la direttiva del ministro di allungamento dell'orario di apertura dei musei ha rappresentato un grande risultato, così come il conseguimento di questo obiettivo.

Torniamo ora al rapporto tra la responsabilità del dirigente, la gestione per obiettivi e il *budget*: le risorse finanziarie stanziate nel bilancio del ministero per coprire le spese di apertura ordinaria dei musei (elettricità, riscaldamento, climatizzazione, impianti di sicurezza, pulizie, imposte sui rifiuti solidi urbani e imposte sullo smaltimento delle acque reflue) si sono ridotte nello stesso periodo secondo le leggi di bilancio di oltre il 41%. Questo vuol dire che se tre anni e mezzo fa erano disponibili per coprire le spese di apertura dei musei 100 euro, oggi ne sono disponibili 59. Naturalmente la lettura del dato incrociato con l'allungamento dell'orario di apertura rende nella sostanza le risorse disponibili ancora inferiori, perché l'allungamento del 19% dell'orario di apertura ha comportato un aumento del 19% delle spese di esercizio. Questo vuol dire, in definitiva, che se due anni e mezzo fa erano disponibili per garantire le aperture ordinarie dei musei dello stato 100 euro, oggi ne sono disponibili 40.

Ecco, io mi chiedo: che cosa può pensare un non addetto ai lavori di fronte a queste cifre? Si sono ridotte le spese di funzionamento del 60% e nonostante ciò l'orario dei musei è addirittura stato ampliato. Io non so se qualche organo di controllo si porrà mai il problema di come è possibile che, riducendo del 60% le spese di funzionamento vivo, si mantenga in piedi la continuità di un

servizio che noi abbiamo l'obbligo di rendere al pubblico. Naturalmente la riduzione delle risorse disponibili non è stata contrattata fra il direttore generale e il ministro, che ha indicato l'obiettivo strategico e l'obiettivo operativo. Anche il ministro ha dovuto prendere atto di una decisione parlamentare, perché il bilancio dello Stato è stato approvato negli ultimi anni dal Parlamento. Mi chiedo però ha senso parlare di responsabilità del dirigente e di gestione degli obiettivi se poi il dirigente non è responsabile del budget richiesto dal conseguimento degli obiettivi. In che senso noi possiamo essere considerati responsabili del conseguimento degli obiettivi.

Esiste una questione di fondo, che è quella dell'assegnazione al dirigente, insieme agli obiettivi, della responsabilità sul budget, che non deve essere soggetto a decisioni esterne al responsabile del loro conseguimento, altrimenti la filiera della responsabilità dirigenziale della gestione per gli obiettivi e del budget salta. Io vorrei rivolgere un appello alla responsabilità politica, ai colleghi responsabili in questo momento della Presidenza. Ritengo che il rapporto tra responsabilità del dirigente, gestione per obiettivi e responsabilità del budget sia un rapporto nodale. Devo invece verificare con grande preoccupazione che sempre più si divarica la forbice tra assegnazione al dirigente degli obiettivi e la sua responsabilità in materia di gestione del budget; nel senso che il bilancio dei ministeri è sempre più un bilancio analitico, è sempre di più un bilancio per specialità. Risale a poco più di un anno fa la dichiarazione, letta da me con grande preoccupazione ed incredulità, di uno dei massimi responsabili dirigenziali della politica di bilancio dello stato, per la quale lo stato, attraverso il bilancio, doveva essere messo in condizione di arrivare a sapere la spesa pubblica complessiva in carta igienica. Ora io capisco che c'è un'esigenza di conoscenza dei meccanismi del rapporto di interdipendenza tra risorse, destinazione spese. Quando però l'esigenza di conoscenza di questo rapporto diventa strumento di gestione ne consegue che la macchina non è più in grado di funzionare. Non è possibile che io, responsabile del conseguimento di un obiettivo fissatomi dal livello politico, non sia in grado a metà anno di stabilire che una parte delle risorse disponibili, pur minima che essa sia, può essere destinata ad altro canale di erogazione della spesa per il perseguimento degli obiettivi. Una responsabilità dirigenziale di tal fatta è una responsabilità dirigenziale limitata.

Questo mi pareva importante sottolineare e questo, prego i colleghi responsabili, di tener presente in sede di stesura di eventuali documenti finali dei lavori di questi giorni.

Grazie.

Ringrazio gli organizzatori per aver previsto in questo convegno la testimonianza dell'Automobile club d'Italia, che mi auguro sia particolarmente utile, data la specificità istituzionale ed organizzativa dell'ente.

E proprio con riferimento a tale specificità credo di poter dire che i due attuali sistemi "ordinamentali", di diversa estrazione, legislativo l'uno contrattuale l'altro, hanno posto premesse importanti, ancorché ancora non del tutto esaustive, per nuove logiche di gestione. Mi riferisco alla normazione del decreto legislativo 29 del 1993 come integrata dal decreto legislativo 165 del 2001 e dai contratti del comparto pubblico che si sono susseguiti dal 1994/1995 in poi.

Infatti la legislazione di riforma ha fissato precisi principi di modernizzazione dei modelli organizzativi pubblici, ha introdotto la cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro, ha dato alla dirigenza una più incisiva configurazione specie con riferimento all'utilizzo delle leve per un governo del personale ispirato a più significative logiche imprenditive. Ha infine consentito una più ampia autoorganizzazione alle amministrazioni non statali, iniziativa questa di grande significato per la tutela delle specificità del ruolo delle singole amministrazioni o enti e per la valenza operativa della loro mission.

Ciò può consentire il superamento della visione meccanicistica ed accentratrice delle burocrazie pubbliche e la realizzazione di un assetto organico e flessibile secondo schemi progettuali e reticolari che coinvolgano centro e periferie.

L'ACI ha profondamente rivisitato il proprio ordinamento strutturale focalizzando al centro il polo di guida, di coordinamento e di propulsione per la realizzazione delle strategie definite dagli organi e caratterizzando sempre più le periferie come punti terminali di servizio, a contatto con un cliente sempre più attento alla qualità e alla convenienza dei servizi e delle prestazioni offerti.

Sul versante contrattuale è stato impostato un sistema ordinamentale del personale caratterizzato ora da un'articolazione per classi di professionalità.

L'obiettivo è l'impiego degli operatori in ambiti produttivi meno rigidi all'interno di un modello organizzativo in grado di introdurre una configurazione del lavoro per processi, che utilizza al massimo le potenzialità offerte dall'informatica e dalla telematica.

Il modello su cui anche l'ACI si sta attestando vede quindi l'operatore non più legato alla mansione ma responsabilizzato rispetto ad un ruolo di presidio del processo a tutto tondo.

Il progetto dello sportello telematico dell'automobilista, partito com'è noto in questi giorni, in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (e con il supporto degli Studi di consulenza automobilistica) utilizza integralmente proprio queste nuove logiche organizzative e di utilizzo delle risorse.

Si sta quindi procedendo nella direzione di flessibilizzare l'organizzazione attenuandone le residue rigidità sia in senso orizzontale che verticale, accentuando le iniziative progettuali e proseguendo nel contempo l'opera integrata di reingegnerizzazione delle unità organizzative, delle tecnologie, dei processi operativi e dei ruoli professionali che li presidiano.

In senso verticale l'ACI sta completando il decentramento alla dirigenza sul territorio delle funzioni di gestione e sviluppo delle risorse umane, finanziarie e strumentali in modo da porre i dirigenti stessi nelle condizioni migliori per poter esercitare effettivamente i poteri del privato datore di lavoro sia nell'organizzazione degli uffici che nella gestione del rapporto di lavoro del personale.

La dirigenza resta in ogni caso lo snodo primario del cambiamento.

E' vero infatti che lo scenario ordinamentale e organizzativo costituisce il presupposto per l'introduzione nelle pubbliche amministrazioni di sistemi operativi improntati a logiche di risultati da conseguire e di servizi da rendere in termini qualitativi e quantitativi competitivi; ma resta in capo alla dirigenza la metabolizzazione di quella cultura "aziendale" in base alla quale anche le istituzioni pubbliche hanno un ruolo in ottica di costi-benefici, ruolo che influenza l'intero sistema Paese, ma direi in termini globali l'intero sistema Europa.

Al riguardo, per quanto concerne l'ACI, le funzioni di programmazione e controllo da tempo attuate consentono di saldare i programmi definiti dagli organi di indirizzo politico con la gestione dei processi operativi affidata ai dirigenti attraverso la logica della direzione per obiettivi (management by objectives). I programmi approvati dagli organi si traducono nei progetti/obiettivo assegnati ai dirigenti, sicché gli obiettivi guidano i dirigenti nella gestione dei processi operativi; i medesimi processi devono poi produrre risultati rispondenti agli obiettivi assegnati. Perché il sistema possa funzionare è necessario che la funzione dirigenziale si focalizzi non solo sul rispetto delle regole e sull'efficienza dell'azione amministrativa, il che costituisce ovviamente una premessa essenziale ed inderogabile, ma anche e sempre di più sul conseguimento di risultati conformi agli obiettivi predefiniti. La responsabilità manageriale della dirigenza si misura quindi sui risultati, così come l'azione delle pubbliche amministrazioni si valuta dai risultati positivi raggiunti nel rispondere ai bisogni ed alle attese dei cittadini.

Le Pubbliche amministrazioni devono, dunque, dimostrarsi capaci di ottenere risultati che valgano nella percezione dei cittadini almeno quanto le risorse che impiegano e l'esercizio di autorità che esplicano nel loro operare. A tal fine, i dirigenti sono chiamati innanzitutto ad

impegnarsi sul versante della produzione del valore pubblico e sociale (*management by value*). In particolare, i risultati attesi dall'azione dirigenziale devono orientarsi:

- all'efficienza, (nel senso di aumentare la quantità delle prestazioni a parità di risorse utilizzate o ridurre i costi mantenendo i livelli di servizio);
- all'efficacia, (intesa come sintesi di qualità e di equità nell'intento di migliorare le capacità di identificazione e risposta alle attese dei cittadini);
- allo sviluppo complessivo delle risorse, (nel senso di contribuire alla costruzione di un'organizzazione adattabile, flessibile e capace di innovarsi costantemente);
- all'impatto esterno, (in modo tale da rendere valutabile e riconoscibile dai cittadini il risultato complessivo dell'operato dell'organizzazione).

Il rinnovamento della dirigenza sulla base di queste linee richiede l'adeguamento, in logica economico – aziendale, dei principali sottosistemi che governano la funzione dirigenziale.

La cosiddetta privatizzazione del rapporto di tutti i dipendenti pubblici, compresi i dirigenti, ha introdotto in proposito istituti di grande novità di tipo aziendalistico.

La dirigenza risulta ora destinataria di regole molto chiare:

- deve rispondere in termini di risultati conseguiti;
- deve gestire le proprie risorse, prima fra tutte quelle umane;
- deve saper valutare i propri collaboratori e valorizzarne le competenze;
- deve assumere la regia della crescita professionale del personale.

Nell'ACI, come dicevo, queste importanti sfide sono state già o realizzate o avviate o, in parte residua, pianificate.

Il sistema ordinamentale dell'ente è ora coerente con questi principi; il lavoro è impostato per progetti/obiettivi; il decentramento di progetti e responsabilità è una realtà; il complessivo sistema di controllo di gestione e di controllo interno è attivo da alcuni anni.

Si tratta di riforme che nell'ACI sono state avviate molto per tempo, operando esso in una logica economica di tipo aziendalistico, in un regime di autofinanziamento, senza alcun contributo o intervento a carico del bilancio dello Stato.

Si sta ora affinando il sistema delle valutazioni connotandolo più marcatamente in chiave di sviluppo produttivo/organizzativo e di valorizzazione della conoscenza. A tale riguardo oggetto della

valutazione saranno non solo i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati, ma anche i comportamenti organizzativi posti in essere dai dirigenti nello svolgimento della loro attività, tenendo ovviamente conto del budget complessivo posto a disposizione dei singoli e dei contesti ambientali in cui operano.

Tra gli strumenti che ACI sta introducendo interessante appare il sistema di valutazione per obiettivi del tipo *balanced scorecard* proprio per bilanciare la definizione dei risultati da conseguire con riferimento ad aree di intervento che si ritengono asset fondamentali di qualsiasi organizzazione come:

- l'andamento economico finanziario;
- il miglioramento dei processi interni;
- la crescita e lo sviluppo delle risorse;
- la soddisfazione del cittadino.

In questo contesto un importante valore assume la formazione dei dirigenti, che deve sempre più caratterizzarsi come vera - e non a parole!- formazione manageriale.

Il conseguimento di obiettivi di efficienza, di efficacia, di sviluppo delle risorse e di impatto esterno richiede da un lato il possesso di conoscenze di tipo prevalentemente economico-aziendale e dall'altro la capacità di leadership e di comunicazione: possono bene soccorrere al riguardo le più evolute tecniche di apprendimento organizzativo quali i laboratori e i *project work*.

Ciò implica anche la valorizzazione e la salvaguardia del patrimonio di competenze e di creatività delle risorse umane impegnate nei contesti organizzativi.

L'importanza del fattore umano viene solitamente racchiusa nell'espressione "centralità dell'uomo nelle organizzazioni". Su questa centralità, su questa riscoperta del patrimonio intellettuale degli operatori, si gioca il successo delle istituzioni.

L'attenzione al capitale intellettuale e una gestione per obiettivi nelle pubbliche amministrazioni, insieme ad una effettiva capacità di realizzare la più ampia comunicazione integrata, interna ed esterna, richiedono poi coerenti strumenti contrattuali all'interno dei quali possano ritrovare legittimazione processi valutativi a tutto campo, e politiche retributive che evitino fenomeni di appiattimento e generalizzazioni e riescano invece a fare emergere logiche di meritocrazia e di motivazione.

Su questo, si aspettano importanti segnali sia dal governo che dai sindacati che, nell'ambito delle rispettive logiche, sembrano ora positivamente impegnati in tale direzione.

E' da auspicare da ultimo il consolidarsi anche, e direi soprattutto, di una sensibilità verso l'aspetto "sociale" dell'azione svolta che faccia prendere in considerazione i valori fondanti della qualità della vita in modo che l'esercizio della *mission* aziendale sia accompagnato da iniziative intese a contribuire alla realizzazione del benessere sociale ed ambientale, documentate in un apposito bilancio nel rispetto di regole di trasparenza e di equità.

Su queste linee le P.A. devono ormai procedere rapidamente e decisamente: l'ACI, pur con tutte le obiettive difficoltà di contesto, è impegnato a fondo e positivi, importanti risultati sono ormai chiaramente acquisiti.

L'ESPERIENZA INPDAP DAL 1999 AL 2003

Il mio intervento sui temi della modernizzazione e della gestione per obiettivi, breve per esigenze dell'organizzazione, ripercorre a grandi linee l'esperienza dell'INPDAP nella gestione del cambiamento ed evidenzia alcune delle criticità di contesto su cui si innestano le nostre strategie gestionali.

Il progetto di riforma, avviato dal legislatore del '90 mediante l'adozione di provvedimenti normativi tesi ad innescare un organico processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, si è tradotto per l'INPDAP nell'individuazione e nel perseguimento dei seguenti obiettivi: completo decentramento dei processi produttivi per ottimizzare l'efficienza, l'efficacia, e l'economicità della gestione; ridefinizione della struttura aziendale sia dal punto di vista organizzativo che operativo affinché, nell'ottica della *client satisfaction* e della flessibilità, si realizzi un adattamento costante ai bisogni dell'utenza; riqualificazione manageriale per la realizzazione di una gestione più attenta agli obiettivi ed alla responsabilità dei risultati, e per la valorizzazione delle professionalità.

Le leve di sviluppo organizzativo, alla cui azione sinergica è stata affidata la realizzazione di tali obiettivi, sono: 1) *information technology*; 2) uomini; 3) formazione.

La valenza strategica dell' *Information & Comunication Technology* è stata avvertita anzitutto in ambito europeo. L'Unione europea ha, infatti, evidenziato l'importanza dell'informazione come risorsa da gestire nell'interesse della collettività ed ha, a tal fine, formulato appositi piani d'azione *e-Europe* con l'intento di diffonderne la cultura. In particolare il piano *e-Europe 2005* propone le azioni necessarie per conseguire, entro il 2005, la completa informatizzazione amministrativa e consentire l'accesso on-line ai servizi e alle informazioni della pubblica amministrazione.

In sintonia con il piano dell'Unione europea, il progetto nazionale di sviluppo della società dell'informazione, presentato dal Ministro Stanca in occasione del DPEF 2003/2005, individua con chiarezza gli obiettivi per avviare un graduale e coordinato processo di innovazione tecnologica all'interno dell'amministrazione pubblica, ponendo in particolar modo l'accento sull'offerta di servizi on-line a cittadini e imprese.

In linea con questi piani di *e-Government*, l'Inpdap ha reso già in parte operativo dall'anno scorso un nuovo sistema informativo, con l'intento di migliorare la circolazione delle informazioni, razionalizzare l'immagazzinamento dei dati lavorati, predisporre gli strumenti operativi necessari per la gestione integrata dei servizi con le altre amministrazioni.

Grazie a questo nuovo strumento tecnologico stiamo passando velocemente dalla gestione burocratica della pratica alla gestione informatica del fascicolo, in cui confluiscono tutte le prestazioni richieste dall'iscritto, con un evidente riscontro anche sull'efficienza produttiva dell'intera struttura.

Per un'ottimale circolazione interna delle informazioni ancora molti passi vanno compiuti dall'Istituto: innanzi tutto, il protocollo informatico, per l'interconnessione del sistema di protocollazione con il sistema informativo, e la firma elettronica, il cui utilizzo, oggi, è limitato alla trasmissione telematica dei modelli 730 da parte dei CAF.

Le nuove modalità operative dettate dal nuovo sistema informativo consentono la piena attuazione del principio di centralità dell'utente. E' in fase di realizzazione, infatti, un progetto di accesso multi- canale alle informazioni e ai servizi dell'istituto che consentirà agli utenti, attraverso l'utilizzo di strumenti interattivi (come i chioschi telematici *self-service*) e di Internet, l'inoltro on-line delle domande, la stampa del cedolino personale e del CUD annuale, l'accesso allo stato di avanzamento delle singole pratiche. La tecnologia WAP e la messaggistica SMS, in questo contesto, potranno essere utilizzati come canali di accesso privilegiati per informazioni generali quali indirizzi e orari di apertura degli URP.

I dati in possesso dell'Istituto confluiscono nella nuova banca dati unificata. Si tratta di un archivio delle posizioni assicurative degli iscritti, suscettibile di aggiornamento in tempo reale e integrabile con tutte le prestazioni istituzionali, il cui input è costituito dalle informazioni ricevute dalle amministrazioni di appartenenza dei dipendenti pubblici iscritti al sistema previdenziale INPDAP. La banca dati non è ancora completa, soprattutto a causa dell'insufficiente risposta delle amministrazioni datrici di lavoro ai nostri tentativi di acquisizione degli elementi di conoscenza necessari per l'attività dell'INPDAP. Lasciatemi, quindi, sfruttare questa occasione per invitare le amministrazioni a collaborare di più, nell'interesse loro e dei lavoratori.

Del resto, sembra anacronistico un atteggiamento negativo verso la collaborazione inter-enti quando a livello nazionale si sta già pensando ad un sistema pubblico di connettività per la realizzazione di una piattaforma aperta di diffusione dei servizi a larga banda il cui presupposto è proprio un contesto amministrativo compatto ed integrato. Da parte sua l'INPDAP dimostra molta sensibilità allo scambio di esperienze e alle sinergie con gli altri enti. Tra le iniziative attualmente intraprese su questo versante vanno sicuramente ricordate la condivisione della modulistica ondine con l'INPS, la partecipazione ai progetti "norme in rete" e " portale Italia", la recente istituzione del CO-WEBS, un portale comunitario per i lavoratori migrati, in collaborazione con l'INPS, l'INPDAI e l'INAIL e, infine, la partecipazione dell'Istituto al progetto di struttura integrata di back-up per gli enti previdenziali.

Allo sforzo di aggiornamento tecnologico, sin qui illustrato, è stato affiancato un consistente impegno organizzativo che ha investito sia la struttura fisica che il fattore umano.

Rielaborando il principio del decentramento secondo i parametri di flessibilità ed organicità, indispensabili per realizzare l'ottimale dimensionamento dell'Istituto, è stato messo a punto un nuovo modello di sede provinciale strutturato in modo da diventare il centro di produzione e di rappresentanza dell'Istituto sul territorio e ispirato al concetto di polifunzionalità di ruolo degli operatori, polifunzionalità riferita sia alla gestione dei processi che coinvolgono i rapporti con gli altri enti sia alla risposta alle richieste degli iscritti.

Alle nuove sedi provinciali è stata, poi, affiancata l'istituzione di 12 compartimenti con il compito di gestire e coordinare l'attività sul territorio di competenza, il cui naturale sviluppo consiste nella regionalizzazione, in via di approvazione da parte dei ministeri competenti.

Alle direzioni centrali spetta, infine, il coordinamento generale e la proposizione degli obiettivi a breve e medio termine.

Tra gli interventi strutturali assunti riveste una grande rilevanza anche l'ufficio di Bruxelles, centro di raccordo con gli organismi comunitari per promuovere e sviluppare iniziative in campo previdenziale, assistenziale e sociale. Tale ufficio oltre a funzionare da sede periferica e sportello per il pubblico di competenza, si pone come osservatorio legislativo delle evoluzioni normative europee e delle riforme previdenziali rappresentando un punto privilegiato di osservazione anche per i giuristi e gli economisti che partecipano alla redazione della nostra rivista giuridico-economica.

Sul fronte umano l'attenzione si è focalizzata soprattutto sulla dirigenza, come forza motrice del cambiamento.

Devo dire che alla realizzazione di un gruppo dirigenziale unito e dotato di comune spirito di appartenenza non contribuisce la vigente disciplina dello *spoil system*. Condivido, certo, l'idea di ancorare le sorti delle alte cariche dirigenziali alla volontà del potere politico quando ne sono la diretta espressione fiduciaria, ma ritengo controproducente un meccanismo di *spoil system* generalizzato, nella convinzione che è necessario garantire continuità nella gestione della cosa pubblica e coerenza di ruolo se si vogliono raggiungere dei risultati.

Comunque, abbiamo proseguito nel nostro investimento sugli uomini dando vita, con un'azione di rinnovamento e di progressivo ringiovanimento, ad un team manageriale dotato di alta professionalità ed esperienza specifica.

Soprattutto, abbiamo sfruttato in pieno la possibilità offerta agli enti pubblici dall'art. 19 comma 6 del d.lgs 165/2001 per reclutare nuovi dirigenti dal settore privato (la cui selezione è stata affidata a prestigiose società di *Head Hunting*) e per assumere manager con profili altamente specialistici provenienti dall'università e della ricerca. Il *know-how* prelevato dall'esterno ha avuto il merito sia di rafforzare le strutture strategiche sia di arricchire la cultura dell'ente proponendo nuovi approcci mentali e metodologici e realizzando positive sinergie con le professionalità interne. Nella creazione

del nuovo management ha svolto un ruolo primario anche la Scuola superiore della pubblica amministrazione. L'anno scorso sono stati inseriti nella struttura 16 giovani, vincitori del corsoconcorso promosso dalla Scuola, e formati alla luce della nuova cultura manageriale.

Superato il periodo di necessario orientamento, detti dirigenti hanno dimostrato sul campo apprezzabili capacità innovative, infatti, pur nella ristrettezza delle procedure formali, superando le intuibili difficoltà pratiche e di prima ambientazione, sono riusciti a conseguire importanti obiettivi. Purtroppo gli strumenti a disposizione per il reclutamento dei dirigenti non possono essere utilizzati per gli altri profili professionali. In particolare, per l'assunzione degli informatici l'ordinario strumento del concorso non ha dato gli esiti sperati, dimostrandosi un inutile dispendio di denaro ed energie per l'Istituto.

Il mercato tecnologico è caratterizzato da una considerevole eccedenza dell'offerta sulla domanda di lavoro che si traduce, tra l'altro, in un alto turn- over del personale specializzato e in una forte tendenza verso l'alto delle retribuzioni.

In più gli informatici, generalmente, subiscono assai poco il fascino del posto fisso; sono invece molto sensibili agli incentivi economici ed alla prospettiva di una carriera veloce.

In questa situazione l'INPDAP, come tutte le altre amministrazioni pubbliche, non è competitiva e rimane imbrigliata nelle trame di una legislazione e di una contrattazione non adeguata al contesto economico – sociale di riferimento.

E' auspicabile, quindi, un forte impegno del legislatore e delle parti per la celere risoluzione di questo problema.

Nuove politiche del personale sono state sviluppate, inoltre, per la piena valorizzazione delle potenzialità delle risorse a disposizione.

Abbiamo abbandonato i vecchi strumenti di verifica dell'attività, basati prevalentemente su comportamenti non collegati alle funzioni, e studiato un sistema che coniuga la valutazione per obiettivi con elementi di tipo qualitativo, come la valutazione dei miglioramenti di competenza. In particolare, una delle soluzioni adottate dall'Istituto è un sistema di graduazione delle posizioni dirigenziali basato su una metodologia rigorosa che, attraverso un articolato sistema parametrico, assegna quattro livelli di retribuzione considerando gli obiettivi assegnati, la valenza dei risultati raggiunti (rispetto ad oggettivi parametri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione posta in essere), il differenziale annuo di crescita del personale dipendente, il budget gestito, il bacino d'utenza servito.

In ogni caso la *performance* del dirigente dipende in larga misura dalla motivazione e dalla competitività della sua squadra operativa. In proposito bisogna ammettere che gli strumenti di incentivazione in uso non riescono sempre a motivare adeguatamente il personale. In primo luogo,

la retribuzione variabile, viene ancora distribuita quasi a pioggia e perciò è considerata parte integrante della busta paga, anziché essere percepita come una componente eventuale, un premio per il merito: prevale ancora la logica del "salvo demerito". Poi il tentativo di una gestione severa delle schede personali di valutazione si scontra con forti resistenze sindacali. Infine, il pagamento di progetti locali e speciali a zero ore straordinario è l'implicita ammissione che il lavoro va retribuito di più.

E' chiaro che, in queste condizioni, c'è ancora una lunga strada da percorrere sul piano del riconoscimento del merito individuale.

Infine, una funzione di stimolo e di crescita del personale è stata assegnata alla formazione, intesa sia come trasferimento delle competenze e delle capacità necessarie ad affrontare scenari evolutivi futuri, sia come diffusione e partecipazione della nuova cultura di ente.

Su questa convinzione è basata la scelta metodologica dell'Istituto di avviare un piano di formazione diffuso e capillare che coinvolge tutto il territorio nazionale con un'offerta di circa 700 corsi diversi e l'utilizzo dell'e-learning per l'aggiornamento e le lingue. In questo modo si intendono realizzare due importanti esigenze di professionalizzazione: specializzazione e polivalenza. Tali esigenze, solo apparentemente in contrasto tra loro, rappresentano, invece, una chiave di durevolezza e costanza del cambiamento: l'acquisizione di competenze approfondite e, al tempo stesso, diversificate e arricchite da solide conoscenze di tutti i processi di erogazione dei servizi permetteranno al nostro personale di condividere gli obiettivi con il management, sperimentare nuovi modi di operare e nuovi comportamenti, acquisire maggiore attitudine all'innovazione, con una positiva ricaduta sulla qualità del lavoro e, quindi, del servizio reso.

LE COMUNICAZIONI SETTORE STRATEGICO E RUOLO DELLA DIRIGENZA

La società è sempre più "globale" ed è ormai la società della comunicazione e dell'immagine: è la società dell'informazione, obiettivo primario dell'Unione europea.

Il vocabolario si è arricchito di tante parole significative e sintomatiche: multimedialità, interattività, interconnessione, UMTS, banda larga, *Intranet*, TV digitale, WI-FI, SMS e MMS, I'e– (*e-government*, *e-learning*, *e-commerce*, *ecc.*) e il tele – (telemedicina, telelavoro, ecc.), e così via; si pensi poi ai sistemi di trasmissione digitale terrestre, e alla pervasività della TV digitale con gli oltre 100 canali.

L'apparato pubblico non potrà non seguire, nel costante adeguamento ai continui progressi tecnici, l'affermarsi e il realizzarsi della società dell'Informazione, garantendo l'interoperabilità e l'accesso diffuso di tutti i cittadini - utenti ai nuovi servizi e alle nuove applicazioni, anche in termini di cultura (si parla di alfabetizzazione, di p.c. nelle scuole) e di ricerca.

E' compito dello stato individuare e stabilire i settori "strategici", e cioè gli interessi fondamentali e essenziali del c.d. sistema paese, da tutelare e vigilare contro ogni forma di pregiudizievole intrusione invasiva.

Senza dubbio le comunicazioni sono un veicolo essenziale per la modernizzazione dello stato, tant'è che il ministero delle comunicazioni che, secondo la nota riforma Bassanini, andava a costituire un dipartimento delle attività produttive, è stato prontamente reistituito nel giugno 2001.

Le comunicazioni, d'altra parte, sono *in re ipsa* un settore "strategico", servizio essenziale "trasversale", supporto di altri servizi essenziali, come ad esempio la sicurezza pubblica, la protezione civile (è stato siglato un accordo per la concessione di frequenze mirate), la RAI-TV e il settore radiotelevisivo nazionale e locale (in corso di ridisciplina organica in Parlamento; il 23 gennaio è stato firmato il contratto di servizio con la RAI per il triennio 2003-2005), l'emissione dei francobolli (testimonianza di continuità della storia, delle tradizioni e della cultura del paese, oggi unica dopo l'EURO); i rapporti con l'*Authority* per le comunicazioni (che ha portato a un rinnovato accordo-quadro di collaborazione).

Come è noto la P.A. è stata sempre fondata sul "cartaceo", e la rivoluzione informatica ha inciso e inciderà sempre più.

L'informatica senza dubbio sovviene all'esigenza di memorizzazione delle informazioni e, al contempo, dell'autenticazione e protezione dei dati; non deve essere però tralasciata l'ampiezza del

ciclo della vita utile di un documento e quindi dell'informazione di cui questo è portatore, per cui quanto maggiori sono l'importanza di un documento e la persistenza dei suoi effetti nel tempo, tanto maggiore deve essere l'indipendenza della fruibilità e verificabilità del documento stesso da fattori tecnologici, specie nel nostro paese ove continuano a essere vigenti norme di oltre un secolo fa, e nella considerazione del continuo evolversi della innovazione tecnologica, che di ciò deve farsi carico per non perdere la "memoria".

Ancora, la rivoluzione informatica tende a rendere le apparecchiature sempre più moderne, i servizi più efficienti, efficaci e tempestivi, e il lavoro più semplice, razionale e "leggero", ma al contempo intende conseguire una qualità sempre migliore della vita con più tempo libero, contrastando il senso della solitudine e dell'insicurezza collegato all'esclusivo contatto con il computer, il telefonino e la TV.

In tale contesto ritengo di evidenziare un argomento molto delicato e sempre più di attualità: la sicurezza delle reti e delle comunicazioni, che, nel rispetto delle libertà fondamentali, della *privacy* (la tutela della *privacy* è anche sicurezza), della manifestazione del pensiero e della iniziativa economica, è senza dubbio presupposto insopprimibile per assicurare, grazie all'integrità, certezza e affidabilità del sistema di circolazione di dati e notizie, l'ordinato e sereno svolgersi proprio della vita politica, civile, economica e sociale di tutti i giorni; ciò a garanzia quindi di tutti coloro che intendono operare e operano nel rispetto delle regole, contro ogni forma e "interferenza" di criminalità, comune e organizzata, che, come è noto, ha da tempo "scoperto" e utilizzato l'informatica, sia come strumento di comunicazione sia come mezzo di commissione di reati, nonché la forza mediatica della comunicazione.

In tal senso il governo, con apposita direttiva e con decreto interministeriale dei Ministri delle comunicazioni e dell'innovazione tecnologica, ha posto l'attenzione sulla sicurezza informatica della P.A, costituendo un comitato nazionale, presieduto dal Segretario generale del Ministero delle comunicazioni, con quattro componenti di varia rappresentatività, per fare il punto della situazione ai fini dell'adozione di un piano nazionale e moduli organizzativi e funzionali omogenei. Sono stati fin qui auditi quasi tutti gli esperti della P.A.

Rammento anche che, su un piano più tecnico e specifico, opera da tempo presso il ministero delle comunicazioni un gruppo di lavoro, con esperti dei Mnisteri dell'interno e di giustizia, in corso di trasformazione nel neo istituito osservatorio esteso ad altri esperti ministeriali, a supporto anche del predetto comitato nazionale.

Nel settore è emersa l'esigenza pregiudiziale della formazione, che deve essere a 360°, senza remore normative e finanziarie, per affermare, a tutti i livelli, una cultura generale e specifica della sicurezza informatica nella P.A., e quindi un'attenzione mirata al settore; così come la necessità di un sistema garantito di verifica, correzione e certificazione dei software per il collegamento in rete per taluni servizi essenziali; di massicci investimenti in antivirus, *open source* e *back up*; di

organizzazione di sistemi di *alert h 24*, in modo da prevenire e contrastare tempestivamente gli attacchi di qualsivoglia genere e provenienza. Al riguardo basta accennare al recente attacco che ha infettato molte reti in tutto il mondo.

Tutte le apparecchiature informatiche e forme di comunicazione elettronica debbono quindi essere definite a regime come "infrastrutture", moderne "autostrade", ai fini della semplificazione delle procedure, degli incentivi e delle agevolazioni, degli investimenti e dell'occupazione; così come è stato sostanzialmente già nel 2001 nella c.d. legge obiettivo per le grandi opere.

Ripeto, le comunicazioni sono "strategiche", uniscono le comunità e omologano in positivo la cultura, il linguaggio, i diritti e i doveri, superando le discriminazioni e le diversità esistenti sul territorio; quindi possono essere diffusive di tradizioni locali, e al contempo di cultura, identità e valori condivisi di valenza nazionale.

Il settore non può che rimanere quindi alla responsabilità primaria dello stato centrale, demandando alle regioni e agli enti locali il potere attuativo di adeguamento e adattamento alle diverse realtà locali, soprattutto per la gestione dei servizi; in una programmazione-pianificazione strategica che parta dal basso e arrivi al livello nazionale, in modo che, pur nel rispetto delle autonomie e competenze dei diversi ordinamenti, il disegno complessivo sia quanto più armonico e coordinato, per ottimizzare i risultati in termini di efficienza, efficacia e economicità.

Non va dimenticato che anche nella recente modifica costituzionale del Titolo V si parla di stato quale parte della repubblica, di certo individuando nello stato la reductio ad unum e l'ultimo cerchio concentrico onnicomprensivo, nell'insopprimibile unità e indivisibilità della repubblica; peraltro sono in corso iniziative legislative correttive e armonizzatrici.

Il processo di ammodernamento non può non fondarsi su una classe dirigente efficiente e responsabile, in grado di accompagnare e sviluppare in progress la gestione del processo stesso, e al riguardo non si possono non condividere le dichiarazioni del Ministro Mazzella sullo *spoil system* e sulla esigenza di imparzialità e neutralità, così come previsto dalla stessa Carta costituzionale. D'altra parte la recente legge sulla dirigenza, tecnicamente non perfetta, ha dato luogo anche a conflittualità, remore e condizionamenti.

La dirigenza deve poter contare su uno status giuridico e economico chiaro, stabile e completo, con un rigoroso garantito sistema di selezione che attui il sistema dello *spoil system* nel contesto del nostro ordinamento, molto diverso da quello degli stati di riferimento, che potenzi e valorizzi la responsabilità, che eviti il precariato, l'immobilismo e il *todos caballeros*, e premi, sulla base di oggettivi criteri predeterminati, la professionalità in prospettiva, evitando "parzialità", "lottizzazione" o, peggio, pettegolezzi.

Riguardo agli strumenti, ogni dirigente deve poter disporre di personale preparato e aggiornato, nel contingente adeguato, superando così perduranti blocchi di concorsi e di assunzioni (specie per taluni settori, come l'informatica), potenziando così la formazione e integrando i contratti collettivi.

Così come le dotazioni informatiche e le risorse materiali devono essere sempre aggiornate e già predisposte alle innovazioni tecnologiche per non trovarsi a rincorrere sempre.

Mezzi finanziari: ancor più necessario è il tempestivo approvvigionamento dei fondi indispensabili, senza improvvisi blocchi, che incidono anche sulle preminenti attività istituzionali, anche con conseguenti effetti disincentivanti. Soprattutto vanno modificate le norme di contabilità e le relative procedure, specie in tema di mobilità di fondi da un capitolo all'altro, e di vigilanza e di controlli, demandando ai singoli ministri e vertici dirigenziali la responsabilità rispettivamente politica e tecnica della gestione, rispetto agli obiettivi prefissati e ai risultati da conseguire.

Obiettivi e risultati, che devono essere concreti e possibili, non auspici o petizioni di principio, con rituali esercizi di bella scrittura e di statistica attuariale,e senza che le carenze quantitative e qualitative di risorse umane, materiali e finanziarie, alla fine costituiscano l'alibi per il non potuto fare. Soprattutto devono essere chiare le competenze, eliminando duplicazioni e interferenze.

Evitando riforme continue, per lo più astratte e anche traumatiche, e quindi inattuabili, perché, nell'intendimento di rivoluzionare, non consentono alcuna continuità né l'affermazione della cultura della stabilità, in quanto esigono continui adattamenti, e inducono così alla cultura del precario e dello *stand by*, dello *yesman* e dell'aurea *mediocritas*.

Tutto ciò vale soprattutto nella prospettiva del decentramento e del semestre europeo a presidenza italiana, e nel presupposto che ogni ammodernamento si basa, nel rispetto delle regole, su volontà politiche chiare e equilibrate, nonché su dirigenti, professionisti imparziali e responsabili, ambedue protagonisti dello sviluppo civile, economico e sociale del paese.

Il ciclo riformatore avviato con il decreto legislativo n. 29 del 1993 è giunto, nell'arco di un decennio, all'importante punto di svolta in cui si trovano oggi le pubbliche amministrazioni, come in larga parte è emerso dalle relazioni e dagli interventi sin qui svolti. In questo quadro la figura del dirigente pubblico ha subito una vera e propria mutazione genetica, che lo chiama a svolgere oggi funzioni di tipo manageriale, sempre più analoghe a quelle che svolgono i manager privati. Per tentare, nel limitato tempo di questo intervento, di offrire una rappresentazione plastica dei mutamenti del quadro in cui la nuova dirigenza è chiamata ad operare e della modificazione della stessa figura del dirigente, mi avvarrò di due figure geometriche: la prima è un quadrilatero virtuoso che tenta di racchiudere 4 angoli cruciali per la pubblica amministrazione alla svolta del terzo millennio, di per sé tali da configurare un nuovo rapporto tra cittadini, operatori e pubblica amministrazione. Il primo lato del quadrilatero prende il nome di deregolamentazione. Si tratta di un processo ancora in fieri, che è stato avviato non appena ci si è resi conto che la delegificazione, che spesso si configurava con il mero passaggio da leggi a decreti o regolamenti, non bastava ad aggredire il fenomeno dell'inflazione legislativa e dell'inquinamento normativo, che pesa significativamente sui rapporti civili, economici e sociali del paese. Per rispondere ai diffusi fenomeni di incertezza del diritto (e dei diritti) è pertanto necessario che il governo acceleri le iniziative già avviate di deregolamentazione, anche attraverso nuove formule di codificazione e di testi unici.

Il secondo lato è quello della semplificazione amministrativa, essenziale per ridurre la pressione burocratica, che si estrinseca in sottrazione di tempo e aumento di costi per i cittadini e per le imprese. E' vero che c'é un disegno di legge del governo in questa materia, vicino all'approdo della Gazzetta Ufficiale, ma. sono necessari ulteriori, progressivi, massicci, tempestivi interventi.

Sul terzo lato del quadrilatero risanatore troviamo la liberalizzazione dei troppi settori protetti, essenziale per valorizzare le energie della società civile e per eliminare barriere e bardature che pesano sulla concreta vita civile, economica e sociale. Si tratta di un processo, in parte avviato, ma che sconta forti ritardi e condiziona la competitività del "sistema paese", per la quale non a caso ci collochiamo intorno al 30° posto nelle classifiche internazionali, soprattutto per fattori che attengano al funzionamento del settore pubblico.

Il quarto lato coincide col principio di sussidiarietà, che dovrebbe essere l'altra faccia del federalismo, ma che spesso è più declamato che attuato e praticato. E' giusto infatti valorizzare il ruolo degli enti territoriali più vicini ai cittadini, ma ancora più giusto è mantenere nelle competenze dei pubblici poteri solo le funzioni che i soggetti privati o associativi non possono svolgere con maggiore efficacia ed efficienza rispetto agli stessi pubblici poteri.

Questo quadrilatero risanatore rappresenta indubbiamente linee di tendenza in atto, ma per la sua attuazione esige l'attraversamento difficile e complesso di un guado in cui spesso si sono incagliate le politiche pubbliche.

Se questo, senza alcuna pretesa di esaustività, è il disegno tendenziale necessario per completare il processo di riforma della pubblica amministrazione, in esso va inserita la nuova figura del dirigente pubblico. Ancora una volta mi affido alla geometria, e tenterò di tracciare in modo succinto quello che definisco il triangolo virtuoso per la nuova dirigenza pubblica. Al vertice del triangolo sta la responsabilizzazione, come si è venuta a determinare nel corso del decennio riformatore, sia ad opera delle nuove normative che hanno riguardato direttamente la figura del dirigente, sia ad opera della recente riforma del bilancio e della contabilità dello stato, che attribuisce ai dirigenti una nuova forma di responsabilità anche in materia contabile e di bilancio.

Il secondo angolo, che fa da interfaccia alla responsabilizzazione, prende il nome di controllo, con le funzioni di controllo di efficacia e di efficienza affidate a servizi di controllo interno, indispensabili per garantire forme compiute di gestione per obiettivi. L'angolo che chiude il triangolo assume il nome di comunicazione, intesa sia come comunicazione verso l'interno, che come comunicazione verso l'esterno. Si tratta di un elemento essenziale per rilegittimare le amministrazioni pubbliche rispetto ai cittadini, sul quale si scontano significativi ritardi. Comunicazione significa anche e soprattutto trasparenza: quella trasparenza cui già puntava la legge n. 241 del 1990, non a caso definita comunemente "sulla trasparenza amministrativa" e che oggi può essere favorita dalle nuove procedure del governo elettronico. Questo governo per fortuna dispone per la prima volta di un ministro per l'innovazione e le tecnologie, e inoltre dispone di un programma di progressiva implementazione dell'e-government nelle pubbliche amministrazioni. La trasparenza, combinata con l'e-government, significa che i cittadini possono passare "dalle code al click": in tal modo si favorisce un vero dialogo fra cittadini e amministrazioni, idoneo a radicare anche un nuovo senso civico tra la stessa cittadinanza. I dirigenti pubblici devono avere ben presente che nei decenni passati, man mano che lo stato manifestava uno scarso "senso del cittadino", i cittadini manifestavano uno scarso "senso dello stato". Spetta ad essi, avvalendosi anche degli strumenti e delle procedure del "governo elettronico", contribuire a ricreare un nuovo spirito civico, un nuovo senso dello stato.

La figura complessa che risulta dall'inserimento del triangolo virtuoso del dirigente nel quadrilatero del risanamento amministrativo mi sembra tale da poter trasformare progressivamente lo stato e le amministrazioni pubbliche in una vera "casa di vetro". La prima caratteristica delle case di vetro è non solo che quanti ne stanno fuori, i cittadini e gli operatori, possano finalmente vedere cosa avviene al loro interno, ma anche che coloro che stanno dentro, e questa è una sfida cruciale per noi dirigenti pubblici, guardino con attenzione e lungimiranza a quanto avviene fuori, ponendosi in sintonia con le tendenze in atto nella società e sapendo predisporre un'offerta di servizi adeguata alla domanda che proviene dai cittadini.

Intervento di Livio Zoffoli,

Direttore del Centro tecnico della rete unitaria della Pubblica amministrazione.

AFFRONTARE, PROGETTARE E GESTIRE IL CAMBIAMENTO

Il compito che abbiamo davanti, come è stato più volte ricordato, è quello di realizzare il cambiamento della nostra pubblica amministrazione centrale e locale affinché sia più efficiente e realmente al servizio dei cittadini e delle imprese.

E' convinzione ormai diffusa e condivisa, sottolineata anche dall'intervento di questa mattina del Ministro Stanca, che l'utilizzo appropriato delle nuove tecnologie sia strumento indispensabile per progettare e realizzare una nuova e diversa Pubblica amministrazione.

Per questa ragione, con questo governo, è stata istituita la nuova figura del ministro per l'innovazione e le tecnologie. Per dare attuazione alle politiche del governo in materia di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel paese, il ministro ha ritenuto necessaria la costituzione dell'agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica. A tal fine la nuova agenzia subentra anche nelle funzioni già svolte dall'autorità per l'informatica e dal centro tecnico.

Il cambiamento di cui parliamo si inserisce in un contesto evolutivo determinato dalla realizzazione del federalismo; come noto, questo comporterà il progressivo deferimento alle regioni ed agli enti locali di competenze esclusive e di competenze concorrenti con lo stato centrale.

L'utilizzo corretto delle tecnologie ICT è altresì determinante nella realizzazione di un federalismo efficiente per le ragioni seguenti:

- il luogo nel quale si originano le informazioni può essere diverso dal luogo nel quale si elaborano e dal luogo (fisico o virtuale) nel quale l'utente ne fruisce; la tecnologia ICT rende possibili questi disaccoppiamenti.
- la condivisione delle informazioni localizzate in ambienti diversi determina un valore aggiunto di grande rilievo; la tecnologia ICT consente di gestire una molteplicità di banche dati interconnesse.
- le reti informatiche consentono di lavorare in modo asincrono, e quindi indipendente, ma assolutamente cooperativo in funzione dei risultati da raggiungere; la tecnologia ICT rende possibile il trasporto dei dati, la interoperabilità e la cooperazione delle applicazioni.

Questi principi, uniti ad altri, quali quelli concernenti la qualità, la sicurezza, l'affidabilità e la coerenza delle informazioni, devono formare il patrimonio di base di coloro che si accingono a progettare e realizzare il cambiamento dei processi.

Il tempo che è a mia disposizione per questo intervento non consente, ovviamente, di trattare in modo esauriente questi argomenti complessi ma è importante avere la consapevolezza che non è possibile affrontare il problema della progettazione e della gestione del cambiamento senza conoscerli in modo almeno sufficiente.

Per favorirne la conoscenza ed il necessario approfondimento si sta mettendo a punto un organico processo formativo finalizzato a consentire a voi di sfruttare al meglio le enormi potenzialità dell' ICT senza, per questo, dover diventare dei tecnici informatici. Noi siamo convinti che voi siate i veri attori/protagonisti del cambiamento e che dobbiate diventare gli agenti dell' innovazione.

Pertanto è stato previsto un corso per tutti i 450 dirigenti generali sull'innovazione tecnologica nella P.A., oltre a seminari particolari per dirigenti generali, corsi specifici per dirigenti della formazione ed un master in gestione dell'innovazione tecnologica.

Utilizzando la leva tecnologica è infatti possibile cogliere agevolmente la nuova sfida del cambiamento che consiste nel rivolgersi a cittadini e imprese secondo le loro aspettative; gli utenti rifiutano le complesse articolazioni burocratiche, le infinite ridondanze informative, gli spostamenti e le attese; vogliono sicurezza e certezza degli esiti.

E' quindi necessario che:

- l'erogazione dei servizi sia indipendente da vincoli di competenza territoriale o di residenza dei cittadini;
- l'accesso ai servizi avvenga con l'uso esclusivo degli strumenti di identificazione personale:
- l'accesso ai servizi non sia legato a una qualsivoglia forma di conoscenza da parte del cittadino delle strutture organizzative o dei flussi procedimentali attinenti al servizio stesso;
- il cittadino possa comunicare solo una volta le variazioni che corrispondono ad eventi che lo riguardano.

Occorre dunque:

- sostenere l'autonomia e promuovere la cooperazione delle diverse amministrazioni locali;
- costruire la strategia nazionale in modo cooperativo, valorizzando le esperienze delle amministrazioni locali;
- realizzare infrastrutture condivise a livello nazionale: rete, carta nazionale dei servizi, portali, sicurezza, interoperabilità dei servizi sul territorio nazionale;

- promuovere il riuso delle soluzioni per sostenere le piccole mministrazioni e generare economie di scala:

Con questi principi e con questa visione abbiamo avviato il più grande processo di sviluppo nazionale selezionando 138 progetti fra i 377 progetti presentati da tutte le regioni, 95 province, 3500 comuni e 218 comunità montane per un ammontare complessivo di 360 milioni di euro, a fronte di un finanziamento di 120 milioni di euro da parte dello stato. Questi progetti riceveranno i finanziamenti previsti sulla base dell'effettivo stato di avanzamento dei lavori.

La seconda fase di sostegno allo sviluppo progettuale delle autonomie locali potrà godere di un ulteriore finanziamento per altri 360 milioni di euro dei quali 120 a carico dello stato.

Questo sforzo complessivo, che serve a realizzare i servizi prioritari da erogare, su tutto il territorio nazionale, a cittadini ed imprese, non può non vedere coinvolte le amministrazioni centrali dello stato, con un analogo sforzo, per la revisione degli attuali processi amministrativi. Per questa ragione devono essere ripensati, riprogettati e gestiti in una ottica nuova, e condivisa con gli enti locali, gli attuali sistemi informativi del lavoro, della sanità e dell'istruzione. Abbiamo costituito appositi centri di competenza incaricati di supportare ed assistere le amministrazioni in questo straordinario e complesso lavoro.

Nell'affrontare il problema della riprogettazione dei processi, le amministrazioni centrali, le regioni e gli enti locali, oltre ad acquisire la capacità di utilizzo strategico della tecnologia per governare consapevolmente le proprie iniziative, devono conoscere le infrastrutture comuni abilitanti da utilizzare e cioè:

- le infrastrutture per l'accesso ai servizi (costituite da CIE e CNS),
- le infrastrutture di trasporto ed interoperabilità (realizzate dal sistema pubblico di connettività),
- le infrastrutture di servizio (firma digitale),
- le infrastrutture di cooperazione applicativa da scegliere in relazione alle caratteristiche delle applicazioni che devono interagire tra loro.

Anche per ciascuna di queste infrastrutture sono stati costituiti appositi centri di competenza di supporto alle amministrazioni.

L'agenzia verrà strutturata per fornire i servizi di supporto che sono stati indicati.

In conclusione si può affermare che il processo di cambiamento avviato richiede tempi certamente non brevi; nel tempo restante della legislatura, però, è possibile conseguire importanti e significativi risultati.

Il cammino da percorrere è stato disegnato con una sua coerenza intrinseca e possiamo affermare che la progettazione del sistema, nel suo complesso, è stata completata. Bisogna ora progettare e realizzare le singole componenti applicative nel rispetto di questa coerenza generale.

La conoscenza degli elementi infrastrutturali che sono alla base del disegno sono indispensabili e per questo siamo a disposizione di tutti per la formazione e per gli approfondimenti necessari.

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 possegga, 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 dirompenti 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 antitetiche 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 ogniqualvolta 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 guale 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 costituzional-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^ e 2^ 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.

III GIORNATA

I temi centrali del semestre di presidenza italiana della UE

Buongiorno a tutti e grazie per quest'occasione particolarmente interessante, perché parlo ad un pubblico di addetti ai lavori che saprà comprendere quanto sia importante e strategico per il nostro paese il momento che ci stiamo preparando a gestire, nell'interesse non solo dell'Italia, ma anche di un equilibrato sviluppo della dimensione europea.

Mi limiterò a delineare le linee essenziali che caratterizzeranno l'impegno della presidenza italiana.

Materia su cui stiamo ancora doverosamente raccogliendo elementi, contributi e integrazioni che ci porteranno a definire compiutamente il programma della presidenza dell'Unione.

La presidenza greca, che ha la guida dal gennaio del 2003, condivide con l'Italia molti punti importanti e qualificanti.

La prima caratteristica è che, dopo molti e molti anni, due semestri consecutivi di presidenza avranno, in parte, i medesimi obiettivi e le medesime priorità; molte sono infatti le linee portanti che abbiamo concordato con la presidenza greca.

Quali sono i pilastri dell'azione del periodo di preparazione e poi di svolgimento del semestre?

Stiamo attraversando una fase di rilievo storico per l'Europa, perché la fine dei negoziati sull'allargamento, che a Copenhagen ha segnato la definitiva fase di avvio con l'ingresso di dieci nuovi membri, dal 1° maggio 2004 a tutti gli effetti membri dell'Unione Europea, ha rappresentato un momento cruciale di quella che molti chiamano fase o processo di allargamento dell'Unione europea e che io preferisco, invece, chiamare di "unificazione" del continente europeo. Questo processo si fonda infatti sulla condivisione di valori, di principi e quindi sulla esigenza di una ricostituzione e unificazione, perché in realtà il continente non è mai stato unito veramente nella storia.

Questa fase di unificazione dell'Europa, ormai pronta a diventare Europa a 25, vive un momento che deve essere accompagnato da un parallelo percorso di riforma delle istituzioni europee.

Il primo pilastro dell'azione italiana sarà quindi accompagnare le fasi conclusive del percorso che porterà all'ingresso a tutti gli effetti dei nuovi dieci membri, con un percorso di riforma che oggi è esplicitato nell'importante lavoro della Convenzione e che, secondo i programmi, dovrà portare ad un primo rapporto a marzo e a giugno, nel Consiglio di Salonicco, sotto presidenza greca, all'auspicabile e auspicata definizione di un documento conclusivo del futuro Trattato costituzionale europeo.

Questo percorso implica poi una fase ineludibile, rispetto a cui la presidenza italiana sarà direttamente chiamata: la fase della Conferenza intergovernativa. Fase che dovrà approvare e quindi definire, sotto il profilo istituzionale, sulla base del documento elaborato dalla Convenzione e, alla luce delle ulteriori integrazioni o modifiche, quei punti che la Convenzione non sarà riuscita a sciogliere. Noi auspichiamo che si arrivi il più vicino possibile ad un testo largamente condiviso.

Ci rendiamo conto che alcuni snodi istituzionali che sono già ora emersi potranno non essere risolti a giugno ed allora vi sarà, con la Conferenza intergovernativa, il dovere di scioglierli, ad avviso dell'Italia, nel più breve tempo possibile.

Ecco perché la responsabilità del Governo italiano ci chiama a dire che la Conferenza intergovernativa si deve aprire, ma anche chiudere, in tempi brevi. Lo dico con grande chiarezza: non è questione di una comprensibile ambizione italiana rispetto alla firma di un nuovo Trattato di Roma che sigli la costituzione europea; anche perché quella firma, io credo, dovrà comunque essere successiva al 1° maggio 2004, per consentire ai nuovi dieci paesi membri, che oggi già partecipano ai lavori, di firmare anch'essi la nuova Costituzione.

La preoccupazione di una conclusione in tempi rapidi della Conferenza intergovernativa è dovuta ad una ragione di tipo funzionale: se noi non concludessimo i lavori prima delle scadenze istituzionali del 2004, condanneremmo i cittadini dei paesi d'Europa, ai quali dobbiamo dare ampia e piena conoscenza preventiva di cosa sarà la nuova Europa, ad agire e a votare senza conoscere come sarà, come funzionerà ogni istituzione della nuova Europa. E' quindi un'esigenza di partecipazione democratica che ci chiama a dire: "siamo responsabilizzati affinché la Conferenza ed il Trattato che ne deriverà siano definiti con un ragionevole anticipo rispetto a quelle scadenze del 2004".

Come possiamo immaginare un Trattato costituzionale che, appena adottato, chiama i cittadini a votare per delle istituzioni di cui non conoscono ancora l'avvenuto cambiamento?

Ed allora la nostra è un'esigenza di larga partecipazione. Io sono personalmente favorevole anche ad inserire nel procedimento un referendum popolare sul Trattato, perché credo che, quanto più ampia sarà la conoscenza popolare dei cittadini rispetto al Trattato, alle modifiche, al sistema della nuova Europa a 25, tanto più forte sarà la condivisione di questo percorso.

Noi non possiamo immaginare che questo percorso venga visto come un esercizio di dirigismo dei Governi e neppure dei Parlamenti. Perché è vero che i Parlamenti nazionali sono e avranno un ruolo ancora maggiore, la base di legittimazione politica; ma in una materia così delicata, che tocca l'impianto della nuova Europa, come possiamo "bypassare" la voce diretta dei cittadini su questo percorso?

Ecco quindi il primo impegno dell'Italia: convincere, spiegare e soprattutto comunicare questo principio: esiste un nesso logico molto forte tra il processo di unificazione dell'Europa da 15 a 25 e le riforme delle istituzioni europee.

Noi non vogliamo neanche rischiare che un'Europa a 25, non riformata nelle sue istituzioni, possa ampliare ed aggravare quelle lentezze, quelle inefficienze, quei rischi di paralisi che già ora a 15 qualche volta riscontriamo. E che certamente a 25, ove non riformate, risulterebbero ancora più gravose.

Ecco l'inscindibile connessione che noi vogliamo diventi la prima delle priorità della nostra azione durante il semestre di presidenza, perché è una responsabilità di chiudere la fase storica del processo costituente e accompagnare, preparandola, la fase operativa dell'immissione che arriverà nel maggio del 2004. Ove non preparata adeguatamente con un congruo periodo intertemporale di spiegazione, comunicazione, condivisione da parte dei cittadini d'Europa, sarebbe quello che noi non vogliamo che sia: un'operazione in cui le istituzioni della politica, qualcuno ha detto un'élite distaccata dai popoli deciderebbero.

E' per questa ragione di forte legittimazione che noi vogliamo davvero un percorso di riforma che accompagni il percorso di unificazione.

Il secondo pilastro è la necessità della competitività dell'Europa.

Abbiamo vissuto fasi in cui lo sviluppo è rallentato, in cui il mercato del lavoro e l'occupazione hanno segnato il passo in tutta Europa, in cui le dinamiche dello sviluppo e della competitività sembrano rallentate.

Esiste quello che in gergo tecnico si chiama il "Processo di Lisbona", ossia un'agenda di obiettivi molto ambiziosi definiti appunto al Consiglio di Lisbona. Il "Processo di Lisbona" ha segnato una "road map" delle tappe di avvicinamento per raggiungere obiettivi di incremento dell'occupazione, di riforma profonda del sistema sociale e del mercato del lavoro, di aumento della competitività per il sistema delle imprese.

Tutto questo sarà oggetto del Consiglio europeo di primavera, sotto presidenza greca e l'Italia è impegnata a proseguire, durante il suo semestre, quelle azioni operative che in quel settore sono indispensabili. Competitività è questione sistemica, ma vuol dire anche mercato del lavoro, riforma profonda, per favorire anche, ad esempio, la capacità di investimento delle imprese - soprattutto il mondo immenso delle piccole e medie imprese, che sono un *know-how* formidabile dell'Italia in tutto il mondo.

In questo pilastro della competitività, alcune azioni sono certamente priorità italiane.

Prima tra tutte, le grandi reti transeuropee.

Uno dei pilastri dei trattati, quello del mercato interno - e in esso della libera circolazione delle persone, delle cose, dei servizi - deve essere assai più fortemente realizzato di quanto non sia finora accaduto. E per realizzare quel pilastro, interesse non solo dell'Italia, ma dell'Europa nel suo complesso, noi dobbiamo abbattere non solo le barriere giuridiche, ma anche quelle fisiche.

Le reti sono le vie transeuropee di trasporto. Noi punteremo ai grandi corridoi trasversali (il corridoio nord-sud lungo la linea Adriatico-Balcanica, il corridoio est-ovest che da Lisbona arriva fino a Kiev passando per l'Italia), non perché si passi per l'Italia, ma perché solamente delle reti infrastrutturali di questa portata potranno aiutare un recupero di quella competitività che si realizza anche, e direi soprattutto, abolendo le barriere e facilitando la comunicazione. Quindi le reti materiali, ma anche quelle immateriali: le reti di comunicazione, le reti telematiche, l'Europa dell'egovernment, l'Europa, come dice un documento della Commissione, "del sapere e della conoscenza". Questo si realizza favorendo le grandi reti immateriali, le grandi reti di trasporto della conoscenza, del pensiero, della voce, della comunicazione. Anche su questo, l'Italia è chiamata a dare un forte impulso.

Quando parliamo di questo tema della competitività e delle infrastrutture, non possiamo non inserire in questo capitolo quello grandissimo delle politiche di coesione, che a noi interessano particolarmente, perché riguardano aree importanti del nostro paese.

Sapendo che ci dovremo difendere dai nuovi paesi membri che hanno anch'essi titolo e forse, secondo la logica dei numeri e delle percentuali, maggior titolo a chiedere come e più di noi, fondi strutturali e politiche di coesione, come faremo valere le buone ragioni dell'interesse nazionale in questa materia? Diremo che le politiche di coesione saranno finalizzate a favorire proprio quella realizzazione delle reti, che è indispensabile per le regioni oggi destinatarie dei fondi di coesione, per essere davvero direttamente collegate col resto d'Europa. Sarà allora una ragione istituzionale e funzionale a difendere il buon diritto dell'Italia a compartecipare ai fondi di coesione, non più per una logica di assistenza. Bensì per l'esigenza di realizzare quelle reti che, collegando la parte mediterranea con il resto dell'Europa, sono non soltanto non un peso, ma anzi un contributo ad ampliare il principio di libera circolazione.

Ecco quindi che il capitolo della competitività si alimenta di politiche di riforma strutturale, di politiche di infrastrutturazione, di politiche che hanno anche un impatto di tipo culturale, perché trasformare la logica delle politiche di coesione da assistenza ad aree meno sviluppate a motore per collegarsi all'Europa implica un cambio anche di impostazione di tipo culturale, in cui l'Italia fortemente crede.

In questi temi, che toccano lo sviluppo economico e la competitività, l'Italia ha il dovere di contemperare il principio del rispetto del metodo di integrazione europea, e quindi di rafforzamento dell'Istituzione europea, con il doveroso rispetto dell'identità e dell'interesse nazionale: far valere, nel negoziato con gli altri paesi anche con forza e a buon diritto, il principio dell'identità, della

specificità, della cultura e della storia di questo paese. Aspetti che non sono contro l'Europa, ma ne sono un valore aggiunto.

L'Europa, come qualcuno giustamente ha detto, si arricchisce attraverso le diversità delle identità nazionali, non si impoverisce. Guai a rinunciare all'identità nazionale. Guai a rinunciare al valore aggiunto straordinario che ha l'Italia sui prodotti tipici, che sono quelli su cui l'Italia può essere in testa agli altri paesi d'Europa. L'Italia è famosa nel mondo per prodotti agricoli di alta qualità: mai dovrà rinunciare a far valere questo principio. Era solo un piccolo esempio, per far capire come, in tutto il dossier competitività, noi cercheremo di bilanciare l'interesse e i valori nazionali con il metodo comunitario.

Ci sono poi tre aspetti che riguardano la proiezione internazionale dell'Europa. L'Europa che noi vogliamo costruire come soggetto sempre più unitario nello spazio internazionale - quindi sempre più autorevole - deve darsi delle dimensioni in cui, su certi grandi temi, parla con una voce sola.

Dobbiamo fare di tutto perché ciò accada.

Il primo di questi tre aspetti è quello della politica di difesa e sicurezza. Noi abbiamo già raggiunto dei traguardi molto importanti, ad esempio nel rapporto tra UE e NATO. Abbiamo realizzato, con l'apporto dell'Italia, un accordo importante a Bruxelles, lo scorso dicembre, per cui la forza militare europea, per la prima volta, sarà, solo tra qualche settimana, in grado concretamente di sostituirsi al contingente militare NATO per gestire processi di mantenimento della democrazia, di stabilizzazione, di ricostituzione, in aree sensibili dei Balcani occidentali. Cominceremo con la Macedonia tra qualche settimana, si proseguirà con la Bosnia. Sono degli accordi che prevedono un'integrazione tra NATO e UE, ma sono soprattutto il segno che, per la prima volta, quella difesa europea, di cui da tanto tempo si parla, oggi è concreta: difesa europea per la pace, difesa europea per la stabilizzazione delle democrazie.

Per quanto riguarda la sicurezza, abbiamo un dossier dal quale cominciare, altrettanto importante: quello del confine esterno della nuova Europa, della protezione dai flussi della criminalità organizzata e della immigrazione illegale. Rivendichiamo, a merito dell'Italia, di avere posto, pochi mesi fa, dopo l'insediamento del Governo del Presidente Berlusconi, il punto, non più solamente sostanziale ma formale, alla commissione, che l'immigrazione clandestina è un problema dell'Europa, non solo di ciascuno dei paesi che ha migliaia di chilometri di coste.

Con soddisfazione, a dicembre, il Consiglio Affari Generali ha esaminato il primo rapporto della Commissione Europea dedicato, come problema comune, all'immigrazione clandestina. L'Italia ha chiesto, in quella sede, un arricchimento, un miglioramento di alcuni aspetti e la Commissione europea ha raccolto il principio della protezione dei confini e della lotta al flusso di immigrazione illegale di criminalità organizzata come problema, finalmente, comune. Abbiamo ora procedure, sistemi di contrasto e prevenzione bilaterale e multilaterale europea che stanno partendo e altri

sono già partiti. Ci sono operazioni di prevenzione e di pattugliamento in mare, che le nostre unità compiono insieme a quelle di altri paesi europei.

La Presidenza italiana sarà, in questo, fattore di impulso e di forte accelerazione.

Il rapporto con USA, Federazione russa e l'area del Medio Oriente sono oggetto del secondo campo e pilastro di attenzione nei rapporti internazionali che il semestre italiano curerà.

Gli USA sono e restano pilastro fondamentale di alleanza, non solo per l'Italia, ma anche per l'Europa che stiamo costruendo. Sarà allora importante rafforzare il legame transatlantico tra l'UE e gli USA, per dimostrare ai nostri amici americani che esiste un'Unione in grado di essere partner leale e affidabile anche nella gestione delle crisi, ma che vuole e chiede un'intensificazione forte di questi rapporti, la considerazione dei rapporti transatlantici dell'UE sulle questioni più importanti come soggetto unitario.

Noi ci battiamo per questo, al di là di alcune polemiche strumentali anche del recente passato, per realizzare dentro l'Europa un contesto di unità di vedute per poter meglio dialogare con i nostri amici di oltre Atlantico.

Così come con la Russia. Grazie alle attività e alle azioni promosse dal Presidente Berlusconi, voi sapete quali siano oggi i rapporti con la Federazione Russa.

Soltanto pochi anni fa, era lontana se non lontanissima e oggi è, invece, membro del Consiglio a venti della NATO. Ed è chiaro che questo ha portato un salto di qualità nelle relazioni politiche e nelle relazioni economiche. Questo rapporto va proseguito e intensificato.

Noi proporremo per la Russia la realizzazione di un Comitato di cooperazione che renda costante, non più episodica in uno o due appuntamenti ogni anno, il dialogo tra l'Europa e la Russia.

Ne ho parlato con il Ministro Ivanov e ne ha parlato il Presidente Berlusconi con il Presidente Putin.

Se questo Consiglio Permanente di Cooperazione UE-Russia si formerà, come noi auspichiamo, avremo segnato un'altra tappa di quel percorso di avvicinamento, quantomeno culturale e politico, nonché militare, della Russia all'Europa.

Il terzo punto di questa scacchiera è il Medio Oriente.

L'Italia ha svolto e sta svolgendo un ruolo, che ci viene riconosciuto da entrambe le parti, di equilibrio, di moderazione nella ricerca caparbia del processo di pace.

La presidenza italiana sarà un momento essenziale: lo sarà perché io sono fiducioso del fatto che in questi mesi, subito dopo la formazione del Governo Sharon, ci sia un'accelerazione della "road map", cioè delle tappe per arrivare all'obiettivo che noi vogliamo: due Stati liberi, indipendenti, che vivano l'uno accanto all'altro in sicurezza e pace.

Questo è l'obiettivo finale. Per arrivarci abbiamo dei tempi intermedi: dobbiamo far sì che cessi la violenza e il terrorismo; l'Italia potrà giocare un ruolo importante e lo farà. Il nostro paese è infatti disponibile, ove ce ne saranno le condizioni, ad ospitare la Conferenza per il processo di pace in Medio Oriente e siamo uno dei paesi candidati che ha più *chances* di mettere seduti intorno allo stesso tavolo i rappresentanti delle due parti. La conferenza potrebbe essere un passo avanti di straordinaria importanza. E' un auspicio e lavoreremo in questa direzione.

L'ultimo pilastro di priorità territoriali che l'Italia porterà avanti riguarda un sistema: quello dei Balcani occidentali e del Mediterraneo.

E' evidente che sono priorità naturali, per posizione geografica e per storia dell'Italia.

Anche la presidenza greca ha introdotto queste priorità territoriali tra le sue. Stiamo lavorando già ora per i Balcani occidentali, per incrementare il processo di stabilizzazione delle democrazie, la lotta alla corruzione, la riforma delle istituzioni, la lotta alla grande criminalità organizzata. Questo perché l'Italia è candidato naturale, attraverso iniziative regionali che già esistono, ad essere il promotore e l'acceleratore di questa ripresa e sviluppo dei Balcani occidentali, al cui interno nuovi paesi stanno chiedendo di iniziare i negoziati per diventare un domani membri dell'UE.

Quindi un interesse politico e anche strategico per la stabilità e sicurezza, non solo dell'Italia ma di tutta l'Europa, collegato ovviamente, alla questione Mediterraneo. Mediterraneo vuol dire un aiuto al riequilibrio della dislocazione geografica dell'Europa, che alcuni hanno visto proiettata verso l'area e la dimensione baltica, verso la dimensione nord-orientale, con l'ingresso dei nuovi dieci membri, che sono in quell'area dell'Europa. Noi riteniamo di dare un impulso ad un equilibrio mediterraneo, proprio perché l'Europa si deve sviluppare in una dimensione equilibrata nord-sud, est-ovest.

Questo vorrà dire riprendere quello che gli addetti ai lavori definiscono il "Processo di Barcellona": promuovere la cooperazione euro-mediterranea, rafforzare il dialogo con i paesi della sponda sud del Mediterraneo. Non vi sfuggirà come la posizione storica dell'Italia e gli eccezionali rapporti che abbiamo con quei paesi possano essere di grande contributo per quel processo di pace in Medio Oriente a cui ho accennato poco fa.

Proiezione mediterranea vuol dire far crescere un'area regionale nella pace e nella stabilità, con ciò aiutando, in modo straordinario, la ricostruzione sociale, economica, culturale, dell'area mediorientale, con quello che il nostro Presidente del Consiglio ha chiamato "il piano Marshall per la

regione palestinese", che non riguarda ovviamente solo la Palestina, ma anche da Israele è visto con particolare favore.

Queste sono le linee portanti su cui sono impegnato in Parlamento, con un confronto costante e su cui abbiamo chiesto alle parti sociali di far avere al Governo dei contributi.

La Presidenza italiana, per concludere, dovrà segnare il momento in cui la nostra identità e la nostra cultura potranno essere davvero portatrici di quel valore aggiunto senza il quale l'Europa rimarrebbe solamente una grande area di libero mercato.

Noi vogliamo davvero una coesione e siamo convinti che il nostro contributo potrà essere utile in questa direzione.

Volevo ringraziare l'Ambasciatore Cangelosi, non solo per avermi dato la parola, ma per l'opera intelligente e fattiva che ha svolto e svolge tuttora a difesa degli interessi dell'Italia in Europa, e per il grande contributo dato alla realizzazione di questa giornata.

Grazie poi al Ministro Mazzella, perché questa conferenza è stata soprattutto il risultato della sua ferma volontà politica e del lavoro dei suoi collaboratori.

Grazie al Ministro Frattini, perché qui siamo anche in qualche modo a casa del Ministro Frattini, che oggi è trasferito agli Esteri, ma ha lasciato nella Funzione pubblica un segno che sarà difficile dimenticare: grazie anche per la relazione di alto livello politico con la quale ha introdotto questi lavori.

Cosa resta a me da dire? In un'ideale divisione del lavoro, io mi concentrerò sui nostri problemi interni. Frattini ha iniziato svolgendo il tema della grande politica europea che deriva dalle fondamentali decisioni della nuova costituzione e dell'allargamento. Io partirò, invece, dal problema di cosa possiamo, e dobbiamo, fare noi per creare uno strumento adeguato a dare forza alla politica italiana in questo contesto, e come possiamo poi utilizzare il semestre italiano di presidenza per portare all'attenzione dell'Unione alcune questioni verso cui esiste un particolare interesse italiano.

Prima di tutto, dirò che mi sembra ci sia una fondamentale esigenza di migliorare il livello sistemico di partecipazione dell'Italia al processo di formazione della normativa europea e ai processi di formazione delle scelte politiche a livello europeo. Abbiamo bisogno di una collaborazione più intensa fra le amministrazioni centrali dello Stato. Se facciamo un paragone con altri paesi di dimensione e peso economico più o meno simili ai nostri, vediamo che siamo un passo indietro nell'organizzazione della nostra presenza, perché l'Unione europea è in larga misura un complesso sistema negoziale, articolato su di una pluralità di tavoli, in cui è molto importante avere una visione complessiva di ciò che accade per poter guidare il processo stesso. Può capitare di dover cedere su di un tavolo, perché messi alle stette, o per l'impossibilità di aver costruito alleanze, o magari semplicemente perché si ha torto, ma può anche capitare di poter bilanciare il cedimento su di un tavolo con il rafforzamento della propria domanda su di un altro, o ancora poter rilanciare i tempi delle diverse posizioni negoziali.

Poter far valere talvolta un preminente interesse nazionale anche attraverso dei sacrifici, è elemento fondamentale di successo di una politica europea. Tutto ciò richiede un fortissimo coordinamento.

Come procedono altri paesi? Io ho in mente la Spagna, la Gran Bretagna, la Francia, la Germania: facendo una media dei loro procedimenti, vedo che dappertutto esiste un comitato di

ministri, che sono poi quelli interessati alla vicenda europea, i quali periodicamente si incontrano per fissare le linee politiche fondamentali; ed esistono tavoli tecnici sui quali questi ministeri con continuità scambiano informazioni, e quindi riescono a dare una visione complessiva a ciascuno, anche per ciò che riguarda la situazione degli altri. Questo permette un miglior coordinamento dei gruppi di lavoro europei, perché tutti i processi decisionali cominciano dai gruppi di lavoro. Poter avere da parte di ciascuno una migliore visione d'insieme è condizione fondamentale di successo.

La chiave del successo delle politiche europee è il coordinamento.

lo credo che sia importante per noi studiare e riflettere, ma anche arrivare rapidamente a definire le condizioni di un più efficace coordinamento, sia per gestire il semestre che l'ordinaria amministrazione della politica europea. Questa è una necessità che sentiamo fortemente per affrontare il semestre, ma che sussisterebbe anche indipendentemente. Inoltre se sussiste per quello che riguarda il passato, ancora di più sussiste per quello che verrà dopo il nostro semestre.

Nella Convenzione europea la discussione si avvia progressivamente verso l'idea di un Consiglio affari legislativi che bilancia il Parlamento europeo, costituendo qualcosa di simile ad una Camera degli Stati come il *Bundestat* in Germania. Questo ci impone per la natura stessa della struttura europea un livello di coordinamento molto più forte.

Credo che questo sia il primo problema che noi dobbiamo affrontare dall'interno se vogliamo dare efficacia alla nostra politica.

Un secondo problema che dobbiamo affrontare è, invece, quello della struttura federale dello Stato italiano. Abbiamo iniziato una riforma che è stata approvata dal Parlamento, confermata con un *referendum* e che è legge vigente. Se noi rivolgiamo la nostra attenzione al raccordo tra il Titolo quinto e le nostre politiche europee, vediamo che un'analoga esigenza di coordinamento la troviamo rispetto al sistema delle regioni, perché buona parte delle materie di competenza concorrente, e domani forse esclusiva, delle regioni sono materie sulle quali si esercita anche la legislazione europea. Il recepimento delle direttive europee non è più una questione che riguarda semplicemente il governo o il Parlamento, ma è diventata una questione che riguarda, o dovrebbe riguardare, le regioni. Noi fino ad ora abbiamo affrontato il problema, credo brillantemente, introducendo una clausola di flessibilità e cedevolezza, in virtù della quale il governo propone al Parlamento leggi, o comunque emette regolamenti, cedevoli o flessibili, nel senso che non entrano in vigore se le regioni tempestivamente esercitano i loro poteri, o vengono sostituite dalle disposizioni che le stesse a tempo debito avranno approvato.

Questa è una situazione che io giudico soddisfacente, ma che è evidentemente provvisoria. Noi, infatti, dobbiamo mettere in grado le regioni di esercitare in prima battuta e il più spesso possibile le loro competenze, e questo richiede un dialogo forte con questi enti che dovrebbero provvedersi (e stanno cercando di farlo) di una loro legge comunitaria annuale, e dovrebbero imparare a far uso

dei loro poteri regolamentari, perché molte direttive vanno eseguite non per disposizione legislativa, ma attraverso regolamenti.

Se questo riguarda la cosiddetta fase discendente del problema europeo, un elemento altrettanto importante riguarda la fase ascendente. Noi non possiamo non coinvolgere le regioni nella definizione delle linee e delle priorità della nostra politica europea, quantomeno per quello che riguarda le materie di loro competenza particolare.

Nella riforma della legge La Pergola, che abbiamo recentemente presentato, iniziamo alcune linee di azione; coinvolgiamo le regioni nelle delegazioni del governo quando siano in discussione materie di loro competenza; prevediamo la possibilità che i loro rappresentati inclusi nella delegazione nazionale possano prendere la parola nei Consigli dei ministri per esprimere il punto di vista non della regione, ma del governo italiano; ed è anche passata al Senato l'idea che il capo delegazione possa, o debba, essere concordato con la Conferenza Stato-Regioni.

Quest'ultimo è un punto che credo che meriti di essere approfondito, perché mentre siamo uno Stato federale, non intendiamo diventare una confederazione di Stati. Quindi ci deve essere un ruolo di raccordo e di tutela unitaria che deve essere del governo nazionale.

Questo è un primo livello nel quale noi stiamo dando forza alla natura federale, o in via di trasformazione di senso federale dello Stato italiano: e tuttavia non basta.

lo credo sia necessario avere un sistema di lavoro con le regioni in qualche modo simile al coordinamento delle amministrazioni centrali. La sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, da questo punto di vista, non basta più e dobbiamo pensare a qualcosa di più. Dobbiamo costruire con le regioni un tavolo di consultazione più o meno analogo a quello che dobbiamo formare fra le amministrazioni centrali; anche qui con riunioni con i presidenti che potrebbero essere due l'anno, ma soprattutto con tavoli tecnici permanenti o semipermanenti sui quali ogni settimana, o ogni quindici giorni, si possano andare ad incrociare i punti di vista e in questo modo seguire in maniera più efficace la normativa ascendente dal punto di vista di una comunità nazionale italiana che non è più solo lo Stato.

Il Titolo quinto ci dice che la Repubblica è fatta di Stato, regioni, province e comuni, il che vuol dire che essa non si identifica solamente con lo Stato. Questa Repubblica deve avere una voce, e l'unico modo in cui potremmo dargliela è attraverso un lavoro di coordinamento. Tutto ciò si riflette anche sulla quotidianità del nostro gruppo di lavoro a Bruxelles perché abbiamo un fiorire di rappresentanze regionali, che possono essere molto utili se coordinate, ossia se ricompresse all'interno di una presenza globale della Repubblica, ma se al contrario non fossero coordinate diventerebbero un fattore drammatico di disordine ed un ostacolo ad una presenza dell'Italia. Il coordinamento è vitale, altrimenti si rischia di commettere azioni veramente penalizzanti. Non è possibile che ogni qualvolta che si presenti la possibilità per un'autority, per fare un esempio, di

venire in Italia, dieci sindaci si precipitino a Bruxelles a perorare la propria causa: questo è il modo sicuro per non averne mai la presenza di nessuna. Una presenza, invece, coordinata, organizzata e raccordata dentro una visione politica generale, questa sì aiuta la presenza italiana.

Il primo obiettivo che vedo io in questo momento è quello di darci lo strumento per combattere efficacemente la nostra battaglia, altrimenti c'è il rischio che la nostra strategia sia buona, ma che la struttura che regge la strategia non sia adeguata e che quindi non riesca ad arrivare alla vittoria.

Un terzo punto, dopo il coordinamento nazionale e il coordinamento regionale (o della Repubblica), riguarda la necessità di una complessiva e profonda europeizzazione della nostra amministrazione statale, soprattutto nei livelli alti. Il diritto europeo è diritto vigente in Italia. Qualcuno è preoccupato di una statualità europea che dovrebbe o potrebbe emergere dalla Convenzione, ma io sommessamente ricorderò che un ordinamento europeo esiste già, e che questo ordinamento è prevalente rispetto all'ordinamento nazionale, che, perlomeno nel campo del mercato interno, si rapporta a quello europeo più o meno come quello delle regioni a quello nazionale Italiano, e anzi forse in modo più stringente, non di come si debba rapportare l'ordinamento regionale a quello nazionale, ma del modo in cui alcuni presidenti di regione ritengano che esso si debba rapportare.

Questa è una realtà che già esiste. Il diritto comunitario è direttamente applicabile, e allora i nostri operatori del diritto, cominciando dalle nostre magistrature, e continuando con la Pubblica amministrazione, devono avere un'intensa familiarità con il diritto europeo e con le procedure europee: e questo vale per le amministrazioni centrali, ma anche per le amministrazioni regionali.

Il deficit nell'utilizzo dei fondi strutturali è stato, in larga misura, deficit di preparazione del personale che avrebbe dovuto conoscere non solo la normativa, ma anche le procedure, e le convenzioni non scritte, come ad esempio il sapere che certi tipi di progetti piuttosto che altri vengono approvati più facilmente perché si inseriscono dentro un percorso già sperimentato: il che non vuol dire non presentare i secondi, ma vuol dire semplicemente prepararli meglio perché saranno considerati progetti pilota, e una volta ottenuto l'approvazione del primo ne seguiranno molti altri.

Devo dire pubblicamente che questo governo non ha fatto male nell'ambito particolare dei fondi strutturali. Quando sono diventato ministro ho lanciato un grido di allarme preoccupato della possibilità di perdere il 18% degli stanziamenti sul programma 1994/1999: devo dare atto al Viceministro Miccichè che vi si è impegnato con grande forza, al Sottosegretario Galati alle attività produttive, e a tutti indistintamente i presidenti di regione, che con uno sforzo corale, sono riusciti, se non a tenere tutto, a perdere molto meno di quello che sembrava inevitabile. I dati relativi alla prima verifica del 2000/2006 sono incoraggianti. Dobbiamo consolidare questi risultati e creare una struttura che consenta di ottenerli attraverso non la mobilitazione straordinaria, ma attraverso

l'ordinarietà di un'azione adeguata, pensata e programmata. Questo richiede uno sforzo da parte di tutti.

Quest'estate è venuto a trovarmi il Viceprefetto di Strasburgo, e mi ha raccontato che da loro il personale dirigente normalmente passa attraverso un anno di permanenza e servizio presso un'istituzione europea. Io credo che questo vada segnalato alle nostre strutture formative, perché è un'esperienza di straordinario valore, sia per chi la fa che per il paese, perché questo fa in modo che, quando si va a inserire personale all'interno dell'amministrazione della Commissione, si ha la scelta fra un ampio spettro di potenziali candidati. Noi abbiamo tanti funzionari bravi, ma quando andiamo a cercare un candidato da portare, spesso ci capita di non trovare nessuno, perché quello che potrebbe farlo manca di quel più che è dato da una maggiore familiarità e anche dal fatto di non essere conosciuto. Dentro il progetto che stiamo cercando di sviluppare per una migliore presenza all'interno degli uffici della Commissione, è un elemento strategicamente fondamentale un'osmosi più forte tra gli uffici della nostra dirigenza e quella della Commissione, favorita da un largo numero di dirigenti italiani che hanno acquisito nel loro *curriculum* un momento di presenza nella Commissione stessa.

Altro problema è, invece, un atteggiamento a volte di insopportabile ostruzionismo rivolto contro nostri candidati da parte della Commissione. Questo è un problema che va affrontato con grande serietà perché noi siamo drammaticamente sottorappresentati e nostre più che legittime domande accompagnate da candidati di grande qualità vengono boicottate. Questo è un tema che ha un rilievo politico che non va sottovalutato.

E' ovvio che la Commissione è la tutrice dei trattati, e che ogni commissario e ogni direttore generale della Commissione non è lì per tutelare interessi nazionali, ma in funzione di un bene comune europeo. Tuttavia, avere lì delle persone che conoscono la nostra lingua e i nostri problemi e possono leggere dell'interno situazioni che sono più oscure e difficili per altri, è un fattore di sostegno della nostra politica di straordinaria importanza.

Ho messo questo al centro della mia azione da quando sono diventato ministro per le Politiche europee, e devo umilmente confessare che fino ad ora noi non abbiamo ottenuto risultati. Credo che dobbiamo ritornare alla carica con più energia, con più decisione e forse anche ad un livello più alto. lo credo, quindi, che forse anche il presidente Berlusconi debba affrontare questo problema con Romano Prodi, direttamente e senza infingimenti.

Vorrei poi, visto che Frattini ha magistralmente trattato i temi della grande politica europea, attirare la vostra attenzione su alcuni temi forse di minor rilievo, ma che hanno per noi un interesse più diretto: alcune priorità particolarmente italiane. Una, per la verità, non è particolarmente italiana se non nel senso in cui esprime una linea di politica estera ed europea del governo italiano e che può essere ricondotta al tema del: "più Italia in Europa". Quando iniziò la presidenza spagnola, Aznar lanciò il motto: "più Europa". Bene, noi abbiamo risposto "più Italia in Europa", perché

affinché l'Europa sia "più", è necessario che anche l'Italia sia di più in Europa. Non c'è Europa senza l'Italia.

Una maggiore presenza dell'Italia in Europa, aiuta l'Europa stessa ad essere più Europa. Noi abbiamo rifiutato una posizione di subordinazione rispetto ad altri paesi tradizionalmente più forti e più presenti. Non sempre ci siamo riusciti, abbiamo pagato qualche prezzo, ma abbiamo perseguito con continuità questa linea, all'interno della quale credo che vada anche ricondotta la recente polemica sul documento dei due e il documento degli otto.

Francia e Germania sono elementi fondamentali dell'Europa che vogliamo. La conciliazione franco-tedesca è il pilastro che ha reso possibile la costruzione europea. Quando queste due nazioni non sono in sintonia si risente della mancanza di impulso che deriva da un motore che non funziona. Tutti noi auspichiamo che fra di loro vi sia sempre amicizia, anche perché ci ricordiamo i drammi che derivano dalla loro inimicizia, ma esse non sono l'Europa. Questo è bene che venga ricordato. Forse era così trent'anni fa, ma certo non oggi, anche perché esiste una linea del governo italiano che noi dobbiamo portare, proponendola, dentro l'Unione europea. Noi vogliamo un'Europa unita, e crediamo che essa sia possibile solo dentro una più ampia alleanza atlantica. Non dimentichiamo quello che gli Stati Uniti hanno fatto per l'Europa, e vogliamo che l'Europa sia il pilastro di una più ampia comunità atlantica. Non sempre questa posizione è condivisa con altrettanta chiarezza da parte di tutti i nostri alleati, e credo che il semestre di presidenza italiano sia l'occasione per tentare di costruire anche in questo modo le linee della politica europea.

Prendiamo la crisi dell'Iraq. Io, naturalmente, mi auguro che finisca con il disarmo pacifico di *Saddam Hussein*; e tuttavia se riuscissimo a tenere su una stessa linea l'Europa, gli Stati Uniti e le Nazioni Unite, noi avremmo ottenuto un successo di politica estera, anche se fossimo dolorosamente costretti all'uso delle armi. La nostra linea è quella di tenere insieme Nazioni Unite, Unione Europea, e Stati Uniti, mentre ogni divaricazione tra Stati Uniti e Unione Europea ci preoccupa.

Noi siamo in Europa, ma tra gli europei siamo i più convinti, insieme con gli Inglesi, della necessità di inserire la politica europea all'interno di una più ampia comunità atlantica. Credo che questa sia una linea di politica generale, ma che corrisponde ad una forte convinzione e ad una priorità del governo italiano.

In questo ambito si inserisce anche il tema della Russia. Il Presidente Berlusconi personalmente ha svolto e svolge un'utile mediazione tra gli Stati Uniti e la Russia con la quale abbiamo instaurato un rapporto che somiglia molto ad una condizione privilegiata. È nostro interesse rafforzare questo rapporto, sul terreno della cooperazione economica, tecnologica e politica.

L'ingresso della Russia nell'Unione a noi piacerebbe, anche se in questo momento non possiamo permettercelo. Se vediamo qual è il livello di tensione del bilancio comunitario, scontato i

costi dell'allargamento a venticinque, è difficile immaginare nel breve periodo altre grandi operazioni.

Tuttavia, questa è una linea di lungo periodo da perseguire, cominciando con quelle strategie di avvicinamento economico, politico e tecnologico, che sono possibili.

La pace nel mondo dipende in larga parte dalla capacità dell'Unione europea di tenere vivo il dialogo con gli Stati Uniti e anche il dialogo con la Russia, divenendo così mediatori di un dialogo che abbracci tutti e tre questi soggetti. Credo che questa sia una politica utile per l'Europa, ma anche una specifica priorità italiana.

Un'altra priorità italiana è evidentemente quella dell'immigrazione. Il Ministero degli esteri ha svolto un grande lavoro. Perché l'immigrazione clandestina si combatte con buone leggi, severe ma giuste, e non si combatte sparando sugli immigrati. Noi non permetteremmo mai che navi di disperati vengano affondate sulle nostre coste, li accoglieremmo normalmente come una nazione civile. Le navi, invece, non devono partire, e ciò avviene se esistono accordi con i paesi rivieraschi che consentono di controllare questo traffico. Un grande lavoro è stato fatto, e va completato, ma è un lavoro che si può completare solo a livello europeo, solo con l'autorevolezza e la forza dell'Unione europea.

C'è poi il problema delle politiche di coesione. È probabile che nel nostro semestre di presidenza venga presentata la versione terza e definitiva del rapporto *Barnier*. Qui dobbiamo far valere una posizione forte, ma dobbiamo anche diffondere tranquillità. Io credo di poter dire già adesso che nessuna regione italiana verrà esclusa dalle aree di Obiettivo Uno. Usciranno alcune regioni che superano comunque la soglia del 75% del PIL - non dell'Europa a venticinque, ma della vecchia Europa a quindici - cioè quelle che sarebbero uscite comunque. Usciranno la Basilicata, la Sardegna e il Molise. L'Abruzzo è già uscito, e anche in questi casi avremo programmi di accompagnamento che evitino di ricadere, per mancanza di sostegno, al di sotto di quel valore di soglia. Noi abbiamo sostenuto, e sosteniamo, che l'allargamento sarà un beneficio per tutti, anche per il Mezzogiorno d'Italia, però questo beneficio sarà concentrato in misura più grande e si farà sentire prima nei paesi che sono lungo la fascia di confine con i paesi dell'allargamento. Non vediamo, quindi, perché il prezzo maggiore dell'allargamento lo debbano pagare le aree che ne avranno il beneficio minore e che questo beneficio sentiranno con maggiore ritardo.

Mi sembra che questo sia un argomento forte: mi sembra che Barnier lo comprenda. Ritengo, altresì, che vadano cercati nuovi criteri, oltre quello del PIL, per decidere dell'esistenza di condizioni che richiedono assistenza. Un criterio da valutare, ad esempio, è quello del tasso di disoccupazione, ma anche quello del livello di infrastrutturazione.

L'Unione europea, oggi, a differenza degli Stati Uniti, ha un unico centro propulsore che va da Londra a Parigi a Milano, a Monaco e poi di nuovo a Londra. Più si è lontani da questo centro più si è arretrati. Avere una struttura logistica che consenta un accesso rapido ai mercati ricchi del centro è una condizione fondamentale di sviluppo, e questo va considerato all'interno delle politiche di coesione.

Noi dobbiamo rimanere nelle aree di Obiettivo Uno, però se, paradossalmente, queste aree fossero abolite, o quanto meno ridisegnate, per noi forse sarebbe un vantaggio. E andrebbero ridisegnate tenendo conto delle grandi reti di trasporto delle persone, delle merci, ma anche delle idee e dei saperi. La creazione di reti di eccellenza della ricerca scientifica e dell'educazione universitaria è per le nostre politiche di sviluppo altrettanto importante delle aree di obiettivo per come vengono adesso disegnate.

Per questo è essenziale una revisione del Libro Bianco dei trasporti, che è soddisfacente nei concetti, mentre non lo è nell'elenco di opere che vi è annesso: sembra che l'Italia finisca all'altezza di Napoli. È nostro compito ribadire che non è così e che bisogna provvedere ad un sistema logistico che tenga in considerazione anche quelle regioni più a sud di questa città.

Quindi: politiche di coesione, mantenimento di politiche di coesione nel Mezzogiorno e profonda revisione delle strutture concettuali che reggono queste politiche.

Infine, c'è il tema del sistema logistico europeo in generale che è il tema dei valichi alpini.

L'esportazione e le importazioni del nostro paese per circa la metà passano attraverso dodici valichi alpini. Ogni volta che uno di questi è chiuso, noi entriamo in grande difficoltà. Oggi noi ci scontriamo con un ostacolo naturale e con un ostacolo artificiale rappresentato dalle politiche dei paesi confinanti. L'Austria ha gli "ecopunti", che di fatto sono diventati un sistema per escludere il traffico italiano, o per contingentarlo. La Svizzera, che non fa parte dell'Unione ma ha un accordo di adesione allo spazio comune giuridico europeo, ha un sistema che è stato chiamato "contagocce".

Non sono questioni bilaterali, ma europee.

Noi chiediamo che le questioni del trasporto non vengano considerate in quanto tali, ma come problemi di mercato interno, perché è in gioco la competitività del Sistema Paese Italia, non solo il destino degli autotrasportatori. Come qualsiasi produttore sa, le merci italiane prima di arrivare ai mercati ricchi dell'Europa centrale, o prima di arrivare alle aree produttive centrali, devono scontare una penalizzandone competitiva che le rende perdenti di fronte ad altre che sono forse di minor qualità, ma che hanno il vantaggio di trovarsi al di là delle Alpi. Questo non è accettabile e interferisce con le quattro libertà fondamentali su cui si fonda il mercato interno. Noi abbiamo aperto una vertenza con la Commissione, dobbiamo proseguirla con grande energia, e dobbiamo utilizzare il semestre di presidenza per porla come questione europea che non tocca solo l'Italia, ma anche la Spagna, ad esempio, e tutti quei paesi che hanno un ostacolo fisico, ma anche giuridico per poter pienamente partecipare delle quattro libertà, senza di cui c'è una forte penalizzazione competitiva

che riduce qualitativamente e quantitativamente la nostra partecipazione al mercato interno europeo.

Credo che questo debba essere una forte priorità della nostra azione a cui non possiamo rinunciare. Possiamo presentarla come una questione generale europea, perché lo è, ma sarebbe sciocco non riconoscere che per noi è una questione vitale più che per qualunque altro paese.

Vorrei dire infine una parola sul tema generale della Costituzione.

Dice Aristotele che in ogni genere di discorso non bisogna chiedere più precisione di quella che è propria a quel tipo di discorso. Al discorso politico della Convenzione non bisogna chiedere un di più in precisione giuridica. Stiamo costruendo una confederazione di Stati o uno Stato federale?

Sarebbe sbagliassimo cercare di rispondere ad una simile domanda. Gli Svizzeri sono vissuti dal 1291 al 1848 senza sapere se fossero una confederazioni di Stati o uno Stato federale, e sono vissuti benissimo. Scopriremo dopo quello che avemmo fatto. Per il momento il nostro compito è quello di rispondere alle attese dei cittadini, costruendo uno strumento che sia adeguato a dare soddisfazione ai loro bisogni, e uno strumento flessibile.

lo ammiro molto la Costituzione americana del 1787. Se qualcuno a quel tempo avesse posto la domanda che noi oggi ci poniamo, ovvero se la loro fosse una confederazione di Stati o uno Stato federale, la risposta sarebbe stata senza dubbio la prima, ma nessuno la pose, anche perché il concetto non esisteva. Quando nel 1854 per la prima volta venne fatta questa domanda gli Stati Uniti erano già diventati uno Stato federale. Noi dobbiamo avere un sistema flessibile in cui ci sia una rappresentanza del popolo europeo o del *demos*, una rappresentanza degli Stati, e un equilibrio flessibile tra rappresentanza degli Stati e rappresentanza del popolo, capace di inclinare a seconda dei tempi e delle circostanze storiche più da una parte o più da un'altra. Per questo c'è bisogno di una grande operazione di mediazione.

Il governo italiano, che fino ad ora, prudentemente, è stato cauto nel prendere posizione sui grandi temi, è forse nella condizione migliore per svolgere questa grande operazione di mediazione.

Mediazione sui sistemi istituzionali, e sul modello sociale che è un modello in cui l'esperienza italiana e tedesca non deve andare perduta. È la grande esperienza dell'economia sociale di mercato, dell'economia ramificata e del dialogo sociale, anche se va mediata con l'esperienza diversa dei paesi anglosassoni. Una grande mediazione per permetterci di arrivare ad una soluzione soddisfacente. Il fatto che proprio l'Italia possa essere chiamata a svolgere questo compito mostra come sia giusto dire che è necessario avere "più Italia in Europa per avere più Europa".

PREPARAZIONE DEL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DELL'UE

Cari colleghi,

vorrei iniziare questo mio intervento esprimendovi il mio profondo convincimento che il tema della preparazione del semestre di presidenza italiana del Consiglio della Unione europea (come noto, il secondo semestre del corrente anno) rivesta un interesse che va al di là delle preoccupazioni e dell'impegno del solo Ministero degli esteri. La Presidenza dell'Unione, infatti, costituisce il momento più importante della proiezione esterna del nostro Paese, ma nello stesso tempo comporta un coinvolgimento – sia sotto il profilo delle tematiche che dei soggetti interessati – che va ben al di là di una nozione "classica" di politica estera.

La preparazione e la successiva gestione del semestre di presidenza è pertanto un impegno della Amministrazione dello Stato nel suo complesso, chiamata a mobilitarsi al meglio delle sue capacità per far fronte ad una esigenza di efficienza ed operatività al fine di tutelare adeguatamente gli interessi del Paese e nello stesso tempo di proiettarne una immagine esterna che sia di alto profilo ed autorevolezza. Essenziale, a questo fine, è l'impegno per rafforzare e perfezionare i meccanismi di coordinamento fra i vari dicasteri coinvolti. Mai come nel semestre, e nella sua preparazione, si rende evidente l'imperativo di un forte "gioco di squadra".

Su indicazione dello stesso Presidente del Consiglio, la gestione del semestre farà perno sul Ministero degli affari esteri, e in particolare sulla attività della Direzione generale per l'integrazione europea. Voglio qui ricordare come questa attività abbia avuto inizio fin dal gennaio del 2002, e si sia articolata nel corso dell'anno su numerose riunioni interministeriali di coordinamento che hanno permesso di impiantare un canale regolare, e una prassi ormai ben collaudata, capaci di garantire il costante e pieno coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate.

Vorrei aggiungere che il coordinamento, direi una concertazione sistematica su tutti gli aspetti dell'attività dell'Unione, troverà un preminente punto focale a Bruxelles, dove alla nostra rappresentanza (e dico "nostra" nel senso di rappresentanza della Pubblica amministrazione e del Paese tutto, e non solo del Ministero degli esteri) spetterà, nel semestre di Presidenza, un ruolo di particolarissimo impegno e responsabilità. Ma su questo ascolterete direttamente le informazioni e le valutazioni del nostro Rappresentante permanente, l'ambasciatore Vattani.

Se passiamo a considerare le caratteristiche dell'attuale fase preparatoria, vediamo come essa comporti tre adempimenti fondamentali: la predisposizione del programma dei lavori del Consiglio, del calendario, nonché della impostazione organizzativa del semestre.

Sul programma, il Ministro degli affari esteri e il Ministro per le politiche comunitarie hanno già puntualmente esposto quelle che saranno le priorità e i principali temi della nostra Presidenza. Va qui ricordato che l'elaborazione del programma è il frutto di un impegnativo lavoro di coordinamento promosso dalla Direzione generale per l'integrazione europea del Ministero degli affari esteri (cui è affidata la stesura del documento) e svolto con le singole amministrazioni interessate e la cui finalità è quella di individuare, nei settori di rispettiva competenza, priorità e contenuti dell'agenda della nostra Presidenza.

Frutto di questa elaborazione coordinata è un programma articolato su un documento sulle priorità strategiche cui si aggiunge una seconda parte, più dettagliata e via via aggiornata per tener conto dei progressi compiuti dalla presidenza greca. In essa verranno dettagliati tutte le iniziative e i provvedimenti legislativi che verranno sottoposti alle varie formazioni consiliari nel corso del semestre.

Nella sua versione consolidata, il programma verrà quindi sottoposto (orientativamente ad aprile/maggio) ad una formale approvazione del Consiglio dei ministri e successivamente presentato al Parlamento.

Si aprirà quindi una intensa azione esterna: nelle settimane precedenti l'inizio del nostro semestre di presidenza, il Presidente del consiglio e il Ministro degli esteri saranno chiamati ad effettuare una serie di visite nelle capitali europee per illustrare ai Paesi membri i contenuti del programma. Si tratta di un momento – il momento della diplomazia - di grande importanza politica, nella misura in cui è proprio sulla costruzione di consensi ed adesioni alla linea che proporremo che si giocherà la nostra capacità di ottenere risultati significativi in quello che, misurato nei tempi della politica internazionale, è un breve arco di tempo.

Il formale avvio della presidenza avverrà con il tradizionale incontro collegiale del governo della presidenza in esercizio con la commissione a inizio luglio nonché, nel giorni immediatamente successivi, con la presentazione ufficiale al Parlamento europeo, riunito in sessione plenaria, della agenda del semestre italiano.

Esiste poi un aspetto su cui vale la pena di soffermarsi data la sua natura significativamente innovativa: il fatto che, nell'ambito delle misure adottate dal Consiglio europeo di Siviglia (volte a rafforzare la struttura ed il funzionamento del Consiglio) alla fine dello scorso anno abbiamo presentato, assieme alla presidenza greca, un programma operativo annuale delle attività del Consiglio nel 2003. L'obiettivo di questo esercizio, che rappresenta una novità rispetto alla precedente prassi comunitaria, è quello di assicurare una maggiore continuità e coerenza all'azione del Consiglio, riducendo in qualche misura la frammentarietà che deriva dal susseguirsi di programmi semestrali. Alla stessa finalità corrisponde d'altronde l'idea di un programma pluriennale del Consiglio europeo che saremo chiamati ad approvare alla fine del prossimo anno, a conclusione della nostra presidenza. Quali che siano le decisioni che sulle cadenze delle presidenze

scaturiranno dalla convenzione e dalla successiva conferenza intergovernativa, va rilevato che si sta comunque imponendo l' esigenza di trovare quanto meno misure pragmatiche per attenuare quello che è visto criticamente come il troppo corto respiro delle iniziative realizzabili in un semestre. Siamo ben consapevoli di questa esigenza, e ci impegneremo per dare un nostro contributo al buon funzionamento di questi meccanismi di coerenza e continuità.

Va peraltro osservato che la collaborazione fra Presidenze e la continuità dei lavori del Consiglio non potranno naturalmente svuotare di contenuti i programmi di lavoro delle singole presidenze. Continuità ed coerenza, in altri termini, non possono significare perdita di un particolare "profilo" di ciascuna Presidenza, di una autonoma capacità di iniziativa e orientamento politico. Ecco perché ci siamo riservati di sviluppare nell'ambito del programma della presidenza italiana, ed in coerenza con questo programma congiunto, temi ai quali l'Italia attribuisce particolare priorità.

Per quanto concerne il calendario delle riunioni del Consiglio nel corso del nostro semestre di presidenza, va detto che esso è praticamente finalizzato e verrà ufficializzato tra breve. Un aspetto che va ricordato è che le riunioni formali (nelle nuove formazioni decise dal Consiglio europeo di Siviglia) si svolgeranno tutte a Bruxelles. Nella capitale belga si terranno anche entrambe le riunioni del Consiglio europeo, rispettivamente il 16 e il 17 ottobre ed il 12 e 13 dicembre. Potremmo inoltre essere chiamati ad organizzare, questa volta in Italia, una sessione straordinaria del Consiglio europeo qualora, come da noi auspicato, venga avviata e conclusa nel corso del nostro semestre la conferenza intergovernativa sul futuro assetto istituzionale dell'Unione.

Si svolgeranno in Italia, invece, alcune sessioni informali del Consiglio ed alcune riunioni interministeriali informali per esaminare specifici punti del nostro programma. Sarà necessario che dette riunioni vengano preparate bene e che le loro agende siano finalizzate alla realizzazione degli obiettivi che ci siamo posti per il semestre di presidenza.

Credo sia importante soffermarsi sul periodo in cui il compito della presidenza spetterà all'Italia – un periodo che non è eccessivo definire cruciale, direi decisivo per il futuro della Unione. Infatti la presidenza italiana avrà inizio all'indomani della firma del trattato di adesione di 10 nuovi membri. Mentre non può certo sfuggire il significato politico di tale fase, va ricordato anche che da un punto di vista pratico ed organizzativo questo fatto comporterà il definitivo abbandono, nel corso del nostro semestre, del formato delle riunioni a 15 che, a partire da quel momento, si svolgeranno a 25. I paesi in via di adesione, in quanto non ancora membri a pieno titolo, non avranno tuttavia il diritto di voto (previsto solo a conclusione del processo di ratifica dei trattati, fissato al 1 maggio 2004), ma parteciperanno a tutte le attività consiliari, sia a livello ministeriale che di gruppo di lavoro. Oltre all'importanza politica e simbolica di tale avvenimento, va sottolineato anche il fatto che esso rappresenterà per noi una sfida organizzativo-logistica, nonché una prima verifica del funzionamento delle istituzioni comunitarie dopo l'allargamento.

Sempre in Italia, ed a margine del calendario "ufficiale" della presidenza, sono già in programma numerose iniziative collaterali (molte delle quali prevedono anche la partecipazione di rappresentanti di paesi terzi), che costituiranno importanti appuntamenti per approfondire, anche di fronte all'opinione pubblica europea, argomenti di grande interesse ed attualità. Cito in particolare: la "Conferenza europea sull' e-Government", che avrà luogo a Cernobbio all'inizio della nostra Presidenza (3-4 luglio), la "Conferenza ministeriale su capitale umano e sviluppo nella società della conoscenza" (Milano, 27-28 ottobre); la "Conferenza europea sulla occupazione" (Catania, 6-7 novembre), il "Il Forum sul turismo europeo" (a Roma a fine novembre) ed infine, in ambito multilaterale, la "Conferenza delle parti della convenzione-quadro sui cambiamenti climatici", che si svolgerà a Milano dal 28 novembre al 12 dicembre. Nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione Europea segnalo poi la riunione dei Ministri degli esteri del partnerariato Euro-Med a Napoli (2 e 3 dicembre) ed altri importanti eventi nel quadro della ricca agenda di appuntamenti - nel corso del nostro semestre – con i paesi del Mediterraneo e dei Balcani.

Il semestre di presidenza comporta, come è evidente, un grande impegno organizzativo e finanziario. Basti pensare, per quanto concerne l'impegno organizzativo, che l'Italia, oltre ai Consigli ed alle altre riunioni di carattere politico, avrà la responsabilità di presiedere, nel corso del semestre, 191 gruppi di lavoro del Consiglio e oltre trenta comitati.

E' d'altra parte altrettanto evidente che le risorse, soprattutto finanziarie, a disposizione della delegazione incaricata dell'organizzazione del semestre di presidenza (istituita presso il MAE con apposito decreto della PdC) sono limitate. Come ha più volte indicato lo stesso Presidente del Consiglio, occorrerà pertanto un'attenta gestione dei fondi ed un forte contenimento delle spese. Per gli avvenimenti che si svolgeranno in Italia, i dicasteri competenti dovranno farsi carico delle responsabilità sia finanziarie che organizzative, prefigurando anche un eventuale coinvolgimento delle amministrazioni locali e di sponsor privati.

Oggi nessun evento può ormai prescindere da una adeguata dimensione informatica. Si tratta di un dato non solo tecnico, ma anche sostanzialmente politico, nella misura in cui giustamente si impongono non solo l'opportunità di svolgere una vasta azione di informazione, ma anche il dovere della Pubblica amministrazione di rendere conto costantemente, in un quadro di grande trasparenza. Al riguardo, segnalo che la Presidenza del Consiglio, in coordinamento con il Ministero degli affari esteri e con il Ministero delle innovazioni e tecnologie, ha previsto l'allestimento di un Portale dedicato al semestre di Presidenza che, ispirandosi alle esperienze delle presidenze che ci hanno preceduto, includerà informazioni specifiche in almeno tre lingue (italiano, inglese e francese) sui programmi e gli eventi del semestre – informazioni mirate ad un'azione di "diplomazia pubblica" e servizi informativi *on-line* per i media e i cittadini.

La direttiva del Presidente del Consiglio del 29 novembre u.s. attribuisce al Ministero della innovazione e delle tecnologie la responsabilità per gli aspetti tecnico-informatici, mentre

competono al MAE l'organizzazione ed il coordinamento dei contenuti, da realizzare attraverso un comitato di redazione che è già operativo.

Il successo di questa iniziativa, che si prefigura come "biglietto da visita" della nostra presidenza dipende, anche in questo caso, dal contributo di tutte le amministrazioni coinvolte. Ne consegue l'importanza di realizzare una rete di collegamenti tra il comitato di redazione ed un referente unico per ciascuna amministrazione, in modo da assicurare un flusso continuo e sempre aggiornato di informazioni e contenuti relativi alle attività di rispettiva competenza.

Il portale verrà allestito nei prossimi mesi, in modo da essere operativo (una volta effettuate le opportune verifiche sia tecniche che dei contenuti) alla vigilia dell'inizio della presidenza.

Esercitare la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea significa, prima di tutto, saper dirigere e condurre in porto, già a partire dai gruppi di lavoro, l'agenda proposta per ogni formazione consiliare. L'auspicio di ogni presidenza è ovviamente quello di riuscire a realizzare le priorità più ambiziose. E' altrettanto giusto sottolineare, tuttavia, che il successo di una presidenza si misura innanzitutto dalla somma dei progressi, magari meno ambiziosi, ma ugualmente importanti, fatti registrare nei diversi settori dell'attività comunitaria.

Per concludere, vorrei infine insistere ancora una volta sul concetto di lavoro di squadra. Il successo della nostra presidenza sarà infatti in buona misura frutto della capacità delle varie amministrazioni dello Stato di saper lavorare insieme. La presente conferenza ed i suoi seguiti mi sembrano costituire un'eccellente occasione per esaminare insieme i compiti che ci attendono.

Posso assicurarVi che da parte sua il Ministero degli affari esteri intende impegnarsi in questo lavoro comune al massimo delle sue capacità e con il più alto spirito di collaborazione nell'interesse del Paese.

- 1. L'impatto dell'Europa sulla Pubblica amministrazione
- a. L'UE è un ambiente molto regolamentato, dove si dà per scontato il funzionamento pieno del mercato comune. Non è così: l'ottenimento di vantaggi nazionali fa spesso premio sull'interesse comunitario. La lettura delle norme comunitarie è a volte oggetto di forzature a tutto vantaggio di un Paese, con grave pregiudizio per la realizzazione dei principi fondamentali dei trattati. Esempi:
 - paghiamo più di quanto riceviamo: con riferimento ai tassi di contribuzione al bilancio comunitario (il 14,4%), abbiamo bassi ritorni settore per settore: nella ricerca appena il 9%, nell'agricoltura il 12%;
 - ecopunti: il sistema di contingentamento dei transiti attraverso le Alpi verso tutti i Paesi confinanti (Francia, Svizzera, Austria) mina le stesse radici del mercato unico e limitano la competitività del nostro Paese;
 - telepedaggio: si registra il tentativo di imporre uno standard (francese) a danno del Telepass italiano, usurpando al nostro Paese il primato tecnologico derivante dall'avere, per primi, concepito questo sistema;
 - agricoltura: le proposte di riforma presentate in materia di grano duro e quote latte ci penalizzano pesantemente;
 - pubblicazioni nelle lingue comunitarie: l'italiano è spesso penalizzato e nonostante sia la quarta lingua più diffusa in Europa, spesso viene data priorità a pubblicazioni in lingue minoritarie secondo un ordine che non corrisponde a quello reale;
- b. la competizione sfavorisce chi è meno efficiente: chi perde, rimane indietro. Con l'allargamento, la competizione è destinata a crescere:
 - spostamento del baricentro globale dell'UE a nord (rafforzamento dell'asse Parigi Berlino -Varsavia)
 - focus dell'azione comunitaria rischia di incentrarsi definitivamente al centro dell'Europa, con forte penalizzazione degli interessi italiani. Esempi:
 - corridoi TEN: prevalenza delle priorità est ovest rispetto alle grandi reti nord sud, peraltro già decise da tempo (Consiglio europeo di Essen del 1996);
 - · future assegnazioni dei fondi strutturali;

- riequilibrio della politica agricola verso i Paesi dell'est;
- c. La Commissione europea, che è la "guardiana dei trattati" dovrebbe fare di più: il traforo del Monte Bianco è rimasto chiuso per tre anni ed ha comportato notevoli danni al nostro sistema produttivo: aggravi di costi, congestione degli altri valichi (come il Frejus), ecc..
- d. In sintesi: l'UE non è il "paese dei balocchi", ma un contesto estremamente competitivo dove i "sistemi Paese" sgomitano per ottenere tutti i vantaggi possibili, offerti dalle dinamiche comunitarie (politiche comuni, processi di armonizzazione, raggiungimento di obiettivi comuni, collaborazione nelle politiche nazionali).

2. L'impatto della Pubblica amministrazione sulla nostra azione in Europa

Per essere competitivi in Europa, c'è la necessità di un efficiente "sistema Italia". In questo quadro, ruolo fondamentale della Pubblica amministrazione: se inefficace, rappresenta un motivo di ritardo aggiuntivo e strutturale, vista la competizione con Paesi più veloci e più efficaci. Ne risultano gravi penalizzazioni per:

- i cittadini: il cittadino italiano si troverà svantaggiato se è costretto ad attendere settimane per avere documenti o certificati che gli altri cittadini europei possono ottenere in un giorno;
- le imprese: una P.A. inefficiente pesa in maniera decisiva sugli imprenditori. Gli eccessivi adempimenti burocratici per avviare un'impresa possono scoraggiare gli investimenti. Le diseconomie causate da una burocrazia lenta incidono in maniera diretta sulla volontà di intraprendere e, quindi, sullo sviluppo: gli imprenditori impianteranno le loro aziende dove potranno godere di condizioni migliori per i loro investimenti ("esternalità favorevoli").

3. Come l'UE incide sul nostro "sistema Paese"

Il ruolo dell'UE sul nostro "sistema Paese" e sulla Pubblica amministrazione è molteplice.

E' un:

1. fattore di sviluppo:

- ha consentito la crescita economica, sociale e politica dell'Italia;
- continua ad offrire un'ampia gamma di strumenti e di opportunità (fondi strutturali, ricerca, agricoltura, ecc....);

2. elemento di confronto:

• i suoi standard amministrativi e gestionali applicati alle varie politiche hanno fatto crescere tutte le amministrazioni nazionali, imponendo maggiore qualità;

- la "strategia di Lisbona" in materia di crescita dell'occupazione ha introdotto una serie di indicatori che consentono di monitorare il successo delle politiche nazionali. Ha imposto un metodo basato sul confronto, che consente di valutare in maniera comparata gli sforzi promossi a livello nazionale;
- 3. stimolo ad essere più competitivi:
- la partecipazione all'euro ha rappresentato una spinta formidabile al risanamento della finanza pubblica
- 4. Il semestre di presidenza Italiano: una grande opportunità
 - la gestione della presidenza UE (dai gruppi di lavoro del Consiglio, al COREPER fino alle formazioni ministeriali) metterà in evidenza la nostra Aubblica amministrazione nelle sue diverse articolazioni;
 - favorirà la presa di coscienza che la gestione di sistemi integrati (nazionali e comunitari) è molto complessa e necessita un adeguato know-how;
 - stimolerà gli sforzi per la maggiore qualità del sistema amministrativo nella sua globalità (condizione indispensabile per l'affermazione del "sistema Paese" in Europa).

Mi soffermerò brevemente su alcuni temi del semestre di presidenza italiana.

L'"allargamento" o "riunificazione" dell'Europa, come è stato definito, costituisce evento che inciderà fortemente sull'attuale assetto dell'Unione e sulle economie degli stati membri.

Sarà decisivo, perciò, il lavoro che l'Italia saprà e dovrà svolgere durante il semestre per giungere alla codificazione delle nuove regole della programmazione delle politiche regionali di coesione comunitaria per il periodo 2007/2013.

Occorre indurre la Commissione non più solo a discutere e a programmare, ma a stendere, ove possibile, le bozze delle nuove regole, in articolati che contengano la modifica o l'integrazione degli attuali criteri di ammissibilità al sostegno comunitario per le regioni svantaggiate, nel senso auspicato dal governo italiano con due *memorandum*; quello del 22 giugno 2001 e del dicembre 2002, che, secondo il metodo europeo del partenariato, sono emersi a seguito del confronto che è stato svolto fra stato, regioni, enti locali e parti economiche e sociali.

Se si prende in considerazione l'impatto economico globale della riunificazione europea, la prima conseguenza evidente è costituita dall'espansione del mercato unico che da 370 milioni passerà a quasi 500 milioni di consumatori, con indubbio accrescimento della posizione dell'Unione su mercati mondiali.

Si deve rilevare però che il PIL medio dei nuovi stati è molto lontano da quello degli attuali stati: la superficie e la popolazione dell'Unione aumenteranno di un terzo, mentre il PIL solamente del 5%.

I nuovi paesi presentano enormi esigenze in tutti i settori socioeconomici: industria, servizi, trasporti, ambiente, agricoltura, riqualificazione delle risorse umane.

L'aumento dei divari regionali impone la necessità, dunque, come è stato già qui ricordato, di una profonda riforma della politica regionale di coesione per il 2007/2013.

E' noto che per l'eleggibilità delle aree all'obiettivo 1 il regolamento attualmente in vigore prevede il criterio del PIL pro capite, che deve essere inferiore al 75% della media comunitaria.

Occorre garantire quelle regioni che si troveranno a superare tale soglia (Basilicata, Sardegna, Molise), come ha già detto il Ministro Buttiglione.

Su tale questione la posizione del governo italiano, contenuta nel secondo *memorandum* sulla coesione, può riassumersi nei sequenti punti.

- 1) Dovrebbe essere elevata di almeno cinque punti percentuali la quota sul totale delle risorse per azioni strutturali da assegnare all'obiettivo 1 e al sostegno transitorio. Nella programmazione 2000-2006 tali risorse, riferite all'intero complesso delle regioni in ritardo di sviluppo dell'UE a 15, ammonta a circa il 64% del totale.
- 2) Dovrebbe essere mantenuta l'attuale soglia di eleggibilità del 75% del PIL *pro capite*; ciò al fine di evitare soluzioni arbitrarie, o accordi legati a calcoli particolari, che alla fine ci danneggerebbero.
- 3) Al criterio del PIL pro capite dovrà aggiungersi, invece, quello del tasso di occupazione. A prescindere dal fatto che il tasso di occupazione è indicatore più significativo del PIL pro capite, tale criterio di eleggibilità dovrebbe avvantaggiare le nostre regioni. Infatti, se è vero che i dieci futuri stati membri presentano bassi tassi di occupazione, è altrettanto vero, purtroppo, che quello delle nostre regioni del mezzogiorno è tra i più bassi dell'UE.
- 4) Dovrebbe prevedersi un phasing out rafforzato per quelle regioni che usciranno dall'ob. 1 o che, comunque, presentano handicap naturali, in particolare l'insularità. Rafforzare il phasing out significa prevedere quote di finanziamento maggiori rispetto a quelle che spetterebbero in caso di sostegno transitorio ordinario, in modo che i contributi che verranno assegnati nella prossima programmazione 2007-2013 non siano troppo distanti da quelli già ottenuti nella fase attuale.

Durante il semestre di presidenza occorre, dunque, indurre la Commissione ad una accelerazione nella stesura delle nuove regole che tengano conto delle esigenze illustrate.

Ritengo opportuno accennare ad alcuni altri temi di particolare rilevanza che vanno segnalati perché siano seguiti con la dovuta efficacia nei gruppi di lavoro ad hoc presso il Consiglio.

Si tratta di due proposte di direttive del Consiglio e di una proposta di regolamento del Consiglio comprese nel calendario dei lavori del semestre.

Una proposta di direttiva si riferisce al riconoscimento delle qualifiche professionali e dei periodi di studi. In merito ad essa si svolgerà con le istituzioni e le parti sociali interessate un incontro di lavoro al CNEL il 10 febbraio, promosso dal Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio.

Un'altra proposta di direttiva si riferisce alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi per motivi di studio, formazione professionale o volontariato. La proposta di direttiva del Consiglio si inserisce in una strategia globale definita dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ed è volta a garantire l'autentica integrazione dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano stabilmente in territorio di uno stato membro.

La predetta proposta intende integrare le iniziative già presentate in tema di immigrazione ai fini di lavoro autonomo e subordinato e di ricongiungimento familiare e realizzare una ulteriore tappa verso l'attuazione dell'art. 63, paragrafo 4, del trattato.

La proposta di regolamento del Consiglio che sarà seguita con particolare efficacia si riferisce al controllo delle concentrazioni fra imprese. Si tratta della modifica del regolamento in vigore n. 4064/'89, oggetto anch'esso di studio nell'incontro di lavoro che si svolgerà al CNEL il 10 febbraio prossimo.

L'obiettivo del commissario Monti è quello di migliorare la qualità del processo decisionale della C.E. attraverso modalità procedurali più favorevoli alle imprese.

La proposta di revisione giunge in un momento in cui lo scenario europeo in materia di politiche della concorrenza vive una fase di decisivo fermento. Ci si riferisce da un lato alla recente conferenza dell' "international competition network", che ha rilanciato il tema della collaborazione fra le diverse autorità antitrust nazionali e, dall'altro, alla recente pubblicazione del regolamento n. 1/2003 che ha modificato in modo sostanziale la disciplina in materia di controllo ed attività da parte della Direzione generale della concorrenza in tema di intese e posizioni dominanti fra imprese, già regolata dal regolamento n. 17/62.

E' interesse delle imprese italiane, manifestato in incontri di lavoro, a che sia dato maggiore valore al principio di sussidiarietà, con riduzione del potere della Commissione e conseguente maggiore competenza delle autorità nazionali.

Due segnalazioni rapide, finali, mi sembra opportuno effettuare: una, per ricordare alle autorità competenti di vigilare in sede comunitaria, affinché, con l'allargamento, per quanto possibile, non siano previste nei trattati di adesione particolari deroghe alle regole comuni, neanche temporanee, in favore degli stati che aderiranno all'Unione, a danno dei 15 o di alcuni di essi (penso agli "ecopunti" a suo tempo previsti per l'Austria in tema di autotrasporto e penso ad alcuni regolamenti agevolativi in favore della Grecia per l'esportazione di alcuni prodotti agricoli); l'altra segnalazione, per dire che durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio si terrà a Roma la conferenza di chiusura dell'anno europeo delle persone con disabilità.

Il Consiglio dell'Unione europea, con decisione del 3 dicembre 2001, ha invitato gli stati membri a promuovere l'applicazione dei principi di non discriminazione, di pari opportunità e l'integrazione dei cittadini disabili ed ha proclamato l'anno 2003 "anno europeo dei disabili". Il Consiglio, in particolare, intende stimolare i paesi a sensibilizzare i cittadini sulle tematiche della disabilità e ad imprimere un impulso significativo ad azioni concrete finalizzate a promuovere condizioni di pari opportunità e di inclusione sociale.

Nell'Unione europea vivono 38 milioni di persone in situazione di disabilità, con i paesi dell'allargamento saranno 50 milioni, pari ad una persona su dieci, appartenenti a tutte le categorie

sociali (minori, anziani, immigrati, disoccupati, etc.). Tale situazione richiede un'attenzione trasversale in tutte le politiche sociali (diritti di cittadinanza, istruzione e formazione, lavoro, vita indipendente, accessibilità e mobilità, salute, tempo libero, libera circolazione etc.).

Per questa ragione l'Unione europea ha sempre prestato una attenzione particolare alle persone con disabilità, contribuendo in maniera significativa allo sviluppo ed al consolidamento di più ampie ed adeguate politiche di integrazione sociale e ponendo la disabilità come questione di interesse comunitario.

L'attuazione dell'anno europeo a livello nazionale. In applicazione dell'art. 5, comma 1, della citata decisione, in data 24 giugno 2002, con decreto interministeriale del Ministro Buttiglione e del Ministro Maroni, si è provveduto ad istituire un apposito organismo operante a livello nazionale denominato "Organismo di coordinamento".

L'Organismo di coordinamento è presieduto da un dirigente generale del Dipartimento delle politiche comunitarie della Presidenza del consiglio dei ministri e da un dirigente generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Oltre ai rappresentanti delle suddette amministrazioni, l'Organismo di coordinamento è composto da rappresentanti delle istituzioni aventi specifiche competenze in materia di disabilità e da rappresentanti delle regioni, province, comuni ed associazioni delle persone con disabilità.

In sintesi, le principali iniziative da realizzare riguardano tre macro aree di interventi, riferite ai temi della:

- "sensibilizzazione e diffusione delle innovazioni tecnologiche" mirate a rappresentare meglio la situazione delle persone disabili e a favorire la loro comunicazione e integrazione;
- della "mobilità";
- degli "interventi a favore delle persone disabili gravi e delle loro famiglie", con particolare riguardo agli interventi mirati al miglioramento della qualità della vita nel contesto familiare.

Azioni già svolte: è stato istituito l'Organismo di coordinamento nazionale (decreto interministeriale del 24.6.2002); è stato approvato il regolamento interno dell'Organismo; è stato istituito un comitato per la comunicazione; è stato redatto il programma di lavoro che è stato inviato alla Commissione europea, DG impiego e affari sociali; è stato predisposto il bando di gara per l'ammissione dei progetti al finanziamento di 800.000 euro da parte della Commissione, 640.000 del Governo e 160.000 euro da parte dei proponenti. L'avviso del bando è stato pubblicato sulla G.U. del 18.01.2003, con scadenza al 4/3/03.

La Conferenza di apertura dell'anno europeo delle persone con disabilità si terrà a Bari il 14 febbraio P.V.

Da Atene è già partito il bus della solidarietà, con lo scopo di dare la massima visibilità e sensibilizzazione alle comunità locali in occasione dell'anno europeo delle persone con disabilità. Il bus attraverserà tutta l'Europa per arrivare in Italia il 29 ottobre dove rimarrà fino al 4 dicembre. Le municipalità dove il bus sosterà saranno chiamate a predisporre manifestazioni di accoglienza.

Le città previste sono i capoluoghi di alcune province in via di definizione. In occasione dell'anno per le persone con disabilità è stato aperto un sito web apposito WWW.ANNOEUROPEODISABILI.IT

Durante il semestre di presidenza, l'Italia ha il compito, in collaborazione con la Commissione europea, di organizzare la conferenza di chiusura dell'anno europeo delle persone con disabilità. A tale scopo la Commissione ha erogato all'Italia la somma di 400.000 euro.

La Conferenza di chiusura si terrà a Roma nei giorni 3-4 dicembre 2003. Tale manifestazione assume particolare rilievo per i temi da trattare che dovranno non solo riguardare la sintesi delle iniziative e delle proposte dei diversi paesi europei, ma anche il lancio di un piano di attività ben definito per gli anni successivi al 2003 che riguardi anche i paesi in via di adesione.

L'obiettivo della Conferenza è un momento di analisi e di confronto delle buone prassi messe in atto nei diversi stati membri durante l'anno europeo dei disabili, dovrà contenere una sintesi dei punti più importanti emersi nei vari stati membri e formulare i nuovi obiettivi per i prossimi anni.

Le proposte serviranno di base per dare un nuovo impulso e promuovere politiche e nuovi modelli europei in favore dei disabili e delle loro famiglie in particolare con uno sguardo rivolto ai più gravi.

In questo contesto, partendo dalla dichiarazione di Madrid, dal documento Belga su "impiego e handicap", sarà redatto un documento di carattere politico con proposte legislative e di azioni, per dare continuità all'anno europeo, anche in prospettiva della Convenzione.

Saranno presenti rappresentanti della Commissione europea, le associazioni delle persone disabili, ministri, parlamentari, rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, rappresentanti del mondo giuridico, datori di lavoro, rappresentanti del sindacato, dell'industria e delle imprese, dei media, del volontariato nazionali, europei e dei paesi dell'allargamento.

Intervento di Giuseppe Ambrosio,

Capo del Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi del Ministero delle politiche agricole forestali

Nel 2002 i lavori del Consiglio agricoltura dell'Unione europea hanno principalmente riguardato tre tematiche di carattere politico di fondamentale importanza per il futuro della politica agricola comune.

Il negoziato per l'ampliamento ad est dell'Unione europea, l'avvio del processo di revisione delle decisioni di Agenda 2000 e la predisposizione della posizione comunitaria nel negoziato multilaterale del WTO hanno impegnato le Presidenze spagnola e danese, rispettivamente nel primo e secondo semestre del 2002.

Le importanti scadenze elettorali in Francia, in Olanda ed in Germania hanno indubbiamente rallentato i lavori della Presidenza spagnola, consentendo a quella danese la finalizzazione del negoziato di ampliamento solo nel tardo autunno, quando finalmente con l'insediamento del nuovo governo tedesco è stato possibile ottenere lo scioglimento delle riserve politiche poste sul tema scottante della estensione degli aiuti diretti ai Paesi candidati.

Sul tema dell'ampliamento avevamo condizionato la nostra posizione alla previsione di un periodo transitorio fino al 2013 prima della definitiva estensione degli aiuti diretti ai nuovi paesi candidati. Ci eravamo anche opposti a tutte le ipotesi di finanziamento dell'operazione di ampliamento attraverso lo strumento della degressività degli aiuti diretti corrisposti a livello comunitario.

La posizione italiana, condivisa tra l'altro da Francia e da Spagna, ma osteggiata per motivi di bilancio da Germania, Regno Unito, Svezia ed Olanda, ha infine prevalso a seguito degli accordi intervenuti nel vertice europeo di Bruxelles del 24-25 ottobre e quindi consacrati dalle decisioni prese dai Capi di Stato e di Governo a Copenaghen il 13 dicembre 2003.

Per effetto di queste decisioni il finanziamento degli aiuti diretti, che attualmente pesano per circa il 62% sul bilancio agricolo dell'Unione, è stato garantito fino al 2013 attraverso la fissazione di un tetto di spesa, relativo anche alle misure di mercato, pari a 48,574 miliardi di euro.

Abbiamo anche posto le condizioni per la riapertura del dossier Tocai attraverso l'impegno della commissione a presentare entro il 2006 un rapporto dettagliato sulla questione dell'utilizzo del termine "Tocai" in vista della presentazione di misure appropriate che ne consentano l'impiego anche dopo il 31 marzo 2007.

Nel Consiglio agricoltura dell'Unione europea del 15 luglio 2002 la Commissione europea ha presentato il proprio documento di orientamento sulla revisione di medio termine delle decisioni di Agenda 2000.

Anticipandone la presentazione, nella sessione ministeriale di febbraio il governo italiano ha presentato la propria posizione in merito basata da un lato sul ruolo essenziale della politica agricola comunitaria e dall'altro sull'esigenza di renderla più coerente con il processo di globalizzazione dei mercati e con le richieste dei consumatori in materia di qualità, sicurezza degli alimenti e tutela dell'ambiente.

Gli aspetti innovativi da noi suggeriti sono recepiti nel documento che la Commissione europea presenta a luglio. La Comunicazione del Commissario Fischler reca concrete proposte di misure, da finanziare a carico del bilancio comunitario, per la valorizzazione dell'agroalimentare in termini di qualità e sicurezza degli alimenti.

Il documento della Commissione europea presenta ulteriori elementi innovativi quali il trasferimento di risorse dal primo al secondo pilastro della PAC e la proposta di disaccoppiamento totale degli aiuti diretti finalizzata a spostare definitivamente il sostegno dal prodotto al produttore eliminando ogni legame con i fattori quantitativi e produttivi.

Tuttavia, nell'ambito delle misure di mercato, appare particolarmente penalizzante la proposta di riduzione dell'aiuto specifico in favore del grano duro da 344,5 euro/ettaro a 250 euro/ettaro. Solo per l'Italia la penalizzazione in termini finanziari ammonterebbe a circa 170 milioni di euro.

Gli orientamenti della Commissione europea in materia di revisione della PAC, quali presentati a luglio, appaiono carenti di intenti propositivi per quanto riguarda il regime delle quote latte.

Circa il nuovo negoziato multilaterale del WTO, chiamato a dare attuazione alle conclusioni di Doha del novembre del 2001, i lavori si sono tenuti a Ginevra in più riunioni speciali del Comitato Agricoltura dedicate ai capitoli dell'accesso al mercato, del sostegno interno e dei sussidi all'export.

In tale contesto, la delegazione italiana ha chiesto che nel capitolo dell'accesso al mercato siano negoziati anche gli scambi internazionali di quei prodotti agricoli le cui denominazioni ed indicazioni di origine sono strettamente legate al territorio.

La posizione della Commissione europea appare per il momento pienamente rispondente alle preoccupazioni del governo italiano in tema di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche contro le attuali usurpazioni e contraffazioni che si verificano sul mercato mondiale.

Circa il processo di ulteriore riduzione delle tariffe doganali e dei sostegni considerati distorsivi del commercio, le proposte della Commissione europea, pur rappresentando una buona base di discussione, devono ancora formare oggetto di esame tecnico in occasione delle sessioni del Comitato agricoltura di Ginevra già programmate per i primi mesi del 2003.

L'agricoltura biologica, e la questione della coesistenza tra agricoltura tradizionale, biologica e biotecnologia.

In estrema sintesi, per la frutta in guscio il Consiglio ha istituito un aiuto specifico per le nocciole dell'importo di 150 euro/ton per uno stanziamento complessivo di circa 3,8 milioni di euro destinato principalmente ai produttori italiani. Per il tabacco, l'Italia ha ottenuto la conferma per il triennio 2002-2004 del sistema di sostegno in favore dei produttori di tabacco, equivalente a circa 330 milioni di euro destinati ai produttori italiani. Sempre per il tabacco l'Italia ha ottenuto l'avvio di un piano di riconversione della produzione da realizzarsi attraverso un programma di riacquisto delle quote di produzione destinato ai produttori dei tabacchi orientali e dotato di un 3 budget finanziario di circa 73 milioni di euro. In materia di assicurazione dei produttori contro i rischi in agricoltura, con particolare riferimento al settore ortofrutticolo, l'Italia ha ottenuto l'approvazione di un testo di conclusioni che invita la Commissione a promuovere l'adozione di misure che possano favorire e migliorare la gestione dei rischi in agricoltura. Circa l'olio di oliva, il Consiglio ha adottato un regolamento recante il finanziamento comunitario di programmi di attività mirati, fra l'altro, al miglioramento dell'impatto ambientale, della qualità, della tracciabilità e della certificazione dell'olio di oliva e delle olive da tavola. Le risorse comunitarie previste per la realizzazione di gueste azioni in Italia ammontano a circa 21 milioni di euro. Relativamente all'agricoltura biologica, il Consiglio ha discusso un documento di lavoro sullo stato di avanzamento del piano d'azione europeo per l'agricoltura ed i cibi biologici. In particolare, la Commissione europea ha comunicato che una consultazione pubblica sul piano d'azione comunitario per l'agricoltura biologica avrà luogo a Bruxelles entro il mese di marzo del 2003. Infine, nella sessione di dicembre l'Italia ha evidenziato il problema della coesistenza tra l'agricoltura tradizionale, quella biologica e quella ottenuta mediante la coltivazione di semi modificati geneticamente. Sul problema del rischio di contaminazione, l'Italia ha ottenuto l'impegno della Commissione di esaminare tutti gli aspetti coinvolti, ivi compresa la necessità di fissare delle soglie per le sementi modificate attraverso una modifica delle vigenti regole.

A prescindere dalla positiva finalizzazione del negoziato di ampliamento il cui trattato di adesione sarà firmato ad Atene il prossimo 16 aprile 2003 in vista del successivo processo di ratifica da parte dei nuovi Stati membri e di quelli attuali, la Presidenza greca avrà il compito nel primo semestre di tentare la finalizzazione della proposta della Commissione europea sulla revisione di medio termine di Agenda 2000.

La proposta è stata recentemente presentata formalmente dal Commissario Fischler nella sessione del Consiglio agricoltura del 27 gennaio 2003.

Si tratta di un impegno complesso e delicato che vedrà coinvolti aspetti sensibili dell'agricoltura italiana dal grano duro al riso, dalle quote latte ai premi zootecnici, in un quadro mirato al riorientamento della PAC verso la qualità, l'ambiente e l'occupazione e non più verso la quantità.

Occorre essere pienamente consapevoli della difficoltà di questo esercizio che potrebbe non essere concluso entro il primo semestre, così comportando il coinvolgimento a titolo di presidenza dell'Italia.

La presidenza greca dovrà anche affrontare il nodo del negoziato multilaterale del WTO costituito, in particolare, dalla proposta delle modalità relative alla riduzione del sostegno interno. Anche in questo caso esiste a livello Consiglio agricoltura una grande divergenza di opinione circa la necessità o meno di procedere al disaccoppiamento totale degli aiuti diretti per trasferire il relativo sostegno nella scatola verde esente da riduzioni.

La complessità di tale adempimento toccherà in ogni caso anche la presidenza italiana che, tra l'altro, si troverà direttamente coinvolta in occasione della V Ministeriale del WTO programmata in Messico nel settembre del 2003.

Nell'ambito della revisione della politica agricola comune importanza rilevante avrà la riforma delle organizzazioni comuni di taluni mercati agricoli. Le proposte relative all'olio di oliva ed al tabacco, in particolare, toccano interessi prioritari dell'agricoltura italiana e sarà fondamentale cercare di realizzare i maggiori progressi, se non la finalizzazione, entro il 31 dicembre 2003 per evitare che i dossier possano insabbiarsi nel prosieguo del 2004 anche a causa del più complesso esame in Consiglio necessario a seguito dell'ampliamento.

Verso la fine dell'anno saranno sottoposte al Consiglio le relazioni sul funzionamento dei programmi esistenti per la promozione dei prodotti agricoli e, se del caso, le opportune proposte legislative. Nello stesso spirito, nel terzo trimestre del 2003 il Consiglio dovrebbe adottare una proposta per l'organizzazione di campagne di informazione dirette a sensibilizzare maggiormente il pubblico sulle ragioni ed i meriti della PAC.

Circa gli aspetti agricoli della sicurezza alimentare il persistere della preoccupazione del pubblico per la sicurezza alimentare e la qualità dei prodotti agroalimentari richiede di assicurare i massimi livelli possibili di protezione in tutte le fasi della catena alimentare. Tali attività si concentreranno, da un lato, sugli stessi prodotti alimentari e, dall'altro, sulla protezione degli animali o delle colture da cui vengono ottenuti tali prodotti.

Per quanto riguarda i prodotti alimentari, si lavorerà prioritariamente sul pacchetto di 5 proposte volte a consolidare, aggiornare e semplificare l'attuale normativa comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari. Un'altra questione prioritaria per il Consiglio è la proposta relativa all'autorizzazione e all'etichettatura degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati sulla quale il Consiglio si concentrerà nel 2003 per ultimare la procedura di codecisione con il Parlamento europeo ai fini dell'adozione definitiva.

Importanza prioritaria avrà per noi il tema della coesistenza dell'agricoltura convenzionale e biologica con l'agricoltura che impiega sementi geneticamente modificate. Anche in questo caso il nostro lavoro sarà finalizzato ad assicurare al consumatore ed al produttore agricolo la più ampia libertà di scelta.

Per quanto riguarda la salute delle piante e degli animali la nostra attività sarà indirizzata a consentire la riformulazione della normativa vigente sui pesticidi al fine di migliorare le procedure per l'autorizzazione dell'utilizzo di tali prodotti, assegnando un ruolo determinante all'Agenzia alimentare. Per quanto riguarda la salute e il benessere degli animali sono previste diverse misure, quali le disposizioni sulla registrazione e l'identificazione degli ovini e dei caprini al fine di consentire di risalire efficacemente all'azienda d'origine (*tracing-back*), alle quali verrà data alta priorità. Ancor maggiore priorità avranno le attese proposte volte ad aggiornare la normativa relativa all'afta epizootica nonché la proposta diretta a riformulare completamente le norme riguardanti l'igiene degli alimenti per animali.

Particolare attenzione riserveremo alle proposte riguardanti la sicurezza dei prodotti alimentari, presentate quale follow up del piano d'azione sulla sicurezza alimentare. Queste comprendono modifiche dell'attuale normativa comunitaria sull'etichettatura degli ingredienti presenti negli alimenti e sugli edulcoranti ammessi, nonché sugli aromatizzanti di affumicatura. Fra le proposte non ancora presentate figureranno probabilmente direttive quadro sugli additivi alimentari e sugli aromatizzanti, direttive sugli alimenti arricchiti e sui diritti relativi alle qualità nutrizionali e un regolamento sui materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti. Riguardo alla presenza di OGM negli alimenti occorre pervenire alla definitiva adozione del regolamento che modifica le disposizioni attuali sulla disseminazione deliberata di OGM nell'ambiente anche al fine di facilitare l'introduzione nell'UE di un sistema armonizzato di tracciabilità.

In materia di pesca saremo impegnati a portare a termine il processo di adozione di tre proposte legislative miranti a riformare la politica comune della pesca se ciò non sarà stato possibile entro fine del 2002. Successivamente il Consiglio dovrà esaminare una serie di comunicazioni e piani d'azione riguardanti un secondo pacchetto di misure di riforma, alcune delle quali sono già state presentate nel secondo semestre 2002, compreso lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea.

I due pacchetti saranno seguiti da varie proposte legislative concernenti tra l'altro il varo di piani pluriennali di ricostituzione degli stock ittici al di là dei limiti biologici di sicurezza, la fissazione di criteri per la ripartizione di possibilità di pesca tra gli Stati membri, la creazione di una struttura comune di ispezione e di consigli regionali di consulenza nonché la fissazione di misure tecniche di conservazione per la pesca nel Mediterraneo.

Durante il primo semestre, in stretto coordinamento con la Commissione europea e la presidenza greca, organizzeremo a Roma il 29 marzo una conferenza dedicata ai giovani agricoltori.

Organizzeremo poi nella prima settimana di settembre una sessione del Consiglio dedicata alla politica agricola comune nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, mentre una Conferenza dedicata ai problemi dell'agricoltura e della pesca euromediterranea avrà luogo nel mese di dicembre a Venezia.

Una delle questioni centrali dell'attuale fase europea e del semestre italiano di presidenza riguarda la competitività di tutti i diversi territori d'Europa. Accanto al forte interesse europeo ve ne è

uno tutto italiano.

Il nostro paese poggia su un sistema produttivo di piccole e medie imprese. Vicende ripetute,

anche recenti, ci ricordano che, si tratti del settore manifatturiero, si tratti di turismo o di

agroindustria, questa è l'Italia. Ed è l'Italia tanto del Sud tumultuoso e in crescita, che storico nel

Nord est nel Centro, posti di fronte alla possibilità di cavalcare l'allargamento, o di esserne

soverchiati.

L'Italia è il principale partner, dopo la Germania, del blocco degli otto paesi dell'est fra i dieci

dell'allargamento: abbiamo un volume di esportazioni verso questi paesi raddoppiato - dal 2 al 5.2-

5.8% - tra il 1992 e il 2000. Che questi paesi crescano, per noi è essenziale, ma essi sono anche

fonte di una possibile minaccia, perché la loro struttura produttiva è simile alla nostra; si tratta,

spesso, di piccole e medie imprese nei settori tessile, meccanico, dell'abbigliamento, del mobile.

Tra il 1992 e il 2000, nel settore dell'abbigliamento, l'Italia ha perso 4 punti percentuali di

esportazione sui mercati dell'Europa a quindici: in quello stesso periodo quegli otto paesi ne

guadagnavano 4.

E' evidente che esiste un fenomeno di parziale sostituzione delle nostre esportazioni sui mercati

dell'Europa. Fenomeno che è incoraggiato dall'uscita dall'Italia di piccole e medie imprese che si

insediano nei paesi dell'est, con un processo di delocalizzazione.

Non per questo bisogna mettersi le mani nei capelli. Queste sono le normali tensioni competitive

di un Europa che è al tempo stesso coesa e competitiva. Ma è interesse nazionale che quelle aree

crescano, che l'Europa cresca, e che le nostre imprese siano messe nella condizione di sfruttare

quella crescita.

Di fronte a tale, centrale questione, quale ruolo possiamo o dobbiamo avere noi amministratori

pubblici nazionali? Credo che dobbiamo avere quel ruolo di "cerniera" fra eurocrazia e burocrazie

periferiche, che è stato richiamato nella relazione introduttiva di questa Conferenza. Si tratta di

un'azione da svolgere in modo continuativo, non certo per un solo semestre. Ma il semestre di

presidenza è un'occasione da non mancare.

Noi dirigenti dello Stato nazionale, noi dirigenti di "cerniera", possiamo e dobbiamo svolgere una

funzione al difficile tavolo della competizione negoziale e amministrativa, di cui vividamente ci è

stata portata testimonianza in questa sala; la competizione che non è solo fra i sistemi di impresa

225

ma fra sistemi amministrativi. Possiamo farlo valorizzando una nostra peculiare identità nazionale, che è anche identità federale: l'esperienza, i problemi e le lezioni, di un paese che prima di altri ha intrapreso la strada di un fortissimo decentramento amministrativo, che attraverso travagli e anche resistenza (fra noi stessi in questa sala) ha spostato parte dei propri poteri alle regioni, e quindi vive il problema di un rapporto continuo di partnerariato e di confronto con le regioni.

Questa esperienza è interessante e utile per l'Europa, perché molti sono più indietro di noi. Si pensi alla Francia che ci sta guardando per capire cosa fare e cosa non fare. E si pensi ai paesi dell'est che guardano la nostra esperienza di decentramento come uno degli esempi istituzionali più interessanti - in questo momento - in Europa per chi viene da una pianificazione centralizzata (un po' come quella della Cassa per il Mezzogiorno e delle partecipazioni statali!).

C'è un campo dove stiamo attuando questa linea, dove stiamo valorizzando in Europa l'identità nazionale, nell'interesse nostro e dell'Europa. E' il campo delle politiche di coesione.

Si tratta di uno degli strumenti più concreti, a disposizione dell'Europa perché dispongono di circa un terzo del budget comunitario. Quello che abbiamo tentato di fare è disegnare, prima degli altri, una forte posizione Italiana e su questo costruire un sistema di alleanze ... come spesso fanno gli altri grandi paesi d'Europa, assai di rado noi.

E' già stato richiamato qui il Memorandum italiano sulle politiche di coesione con cui la linea italiana è stata diffusa in tutta Europa. Il metodo con cui si è arrivati a costruirlo è motivo di orgoglio per il Dipartimento delle politiche di sviluppo, che dirigo, e la Direzione generale per l'integrazione europea del Ministero degli esteri, che lo hanno promosso e per le regioni Italiane tutte e le parti economiche e sociali che con noi questo documento hanno scritto. E' un metodo di partnerariato, concreto e tecnico, che ha visto per un anno e tre mesi, a partire da un primo testo, delegazioni delle amministrazioni centrali dello Stato e delle regioni, ogni mese, sedersi e discutere assieme alle parti economiche e sociali prima una pagina, poi quattro, poi alla fine un intero documento che raccoglie la concreta proposta italiana per la politica regionali europea post-allargamento, per gli anni 2007-2013.

Ricordo anche con piacere che dell'itinerario compiuto hanno fatto parte anche tre incontri a Bruxelles con tutta la dirigenza italiana presso Commissione europea, con discussioni nella sede di Bruxelles, per misurare le parole e renderle secche e inequivocabili anche "dialetto europeo".

Vorrei brevemente ricordare solo i quattro obiettivi forti che il documento pone al centro della futura politica regionale europea; quattro importanti obiettivi, che sono condivisi dal governo centrale e dalle regioni:

1. Massimizzare la crescita dei paesi dell'allargamento: si tratta di un caposaldo della politica estera nazionale, ma va attuato in quei paesi usando i fondi europei per interventi di

infrastrutturazione materiale e immateriale, non per incentivi, che producono competizione impropria tra paesi, e possono arrecare danno alle piccole e medie imprese del nostro paese.

- 2. Proseguire con il massimo di risorse possibile l'azione di riqualificazione, di infrastrutturazione e servizio del Mezzogiorno: si tratta di rafforzare ancora il metodo degli ultimi anni, che ha portato a quei risultati di utilizzo dei fondi comunitari che con piacere ho sentito ricordare in questa sala. Il decentramento alle regioni di una grande parte della responsabilità di spesa era una scommessa e se quei risultati oggi li abbiamo è perché abbiamo corso il rischio di un forte decentramento. Le regioni non si modernizzano se non hanno soldi da spendere.
- 3. Affidare alle regioni, anche nelle aree non arretrate, la responsabilità di selezionare e gestire gli interventi entro indirizzi stabiliti di concerto fra Bruxelles e Roma, cioè tra autorità nazionale e autorità europea.
- 4. Infine rafforzare nettamente i finanziamenti per interventi di cooperazione interregionale e transnazionale su tre fronti: i progetti di area vasta a cavallo di confini nazionali (la Torino-Lione, la Lubiana-Trieste, ecc.); le reti materiali fra amministrazioni, (tra università, tra parchi ambientali); e terzo, se ci saranno sufficienti fondi, i corridoi transnazionali.

Sviluppare indirizzi come questi, proporre strategie, di concerto con gli altri livelli di governo, questo è il ruolo degli amministratori nazionali "cerniera". Vedo, a tale riguardo, nel lavoro di tutti noi, due cose particolarmente importanti da fare durante il semestre. La prima è quella di condividere, anche con un pizzico di orgoglio, i nostri successi, così come le cose non andate bene: la "carta" di noi Italiani è spesso la capacità di condividere anche alcuni insuccessi amministrativi e questa è la forza con cui dialoghiamo con l'est oggi, sul piano del decentramento alle regioni. La seconda è quella di lavorare alla costruzione di nuove, forti alleanze con i dieci paesi dell'allargamento che avranno voto e che, quando si voterà, dovremo trovare il più possibile dalla nostra parte.

Intervento di Vincenzo Camporini

Sottocapo di Stato Maggiore della difesa, Generale di squadra aerea.

Gentili signore e signori,

consentitemi un solo istante per ringraziare per l'invito a partecipare ad un consesso così qualificato ed autorevole.

Il momento è particolarmente adatto sia per gli accadimenti di cui siamo testimoni, sia per gli sviluppi istituzionali che si stanno prospettando e che vanno in direzioni apparentemente opposte: da un lato verso un più pregnante ruolo delle autonomie locali, dall'altro verso una più spinta integrazione in senso transnazionale. Ho detto apparentemente opposte perché in realtà le due direttrici possono entrambe realizzarsi in modo complementare, non solo, ma anche perché entrambe rispondono a un crescente bisogno di sicurezza, che si realizza nel rafforzamento della coscienza di appartenenza alla piccola cerchia così come nella consapevolezza che solo la massa critica di una Europa più integrata può assicurare un sereno futuro.

La sicurezza collettiva è stato un tema che in Europa non aveva fino al 1999 trovato spazio: dopo il fallimento della Ced nel 1953, infatti, questa dimensione aveva trovato la sua naturale collocazione nella Nato e solo nel trattato di Amsterdam – 1996 – si comincia a parlare di uno strumento militare europeo, pur se con tutte le ambiguità del riferimento esclusivo alle cosiddette missioni di Petersberg e con lo "opt-out" della Danimarca.

Nel 1999, dopo lo storico vertice bilaterale Francia – Regno Unito di Saint Malo, il vertice Nato di Washington e il Consiglio europeo di Colonia, si arriva finalmente ad Helsinki e alla formalizzazione del cosiddetto *Helsinki headline goal* che, con tutti i suoi limiti, costituisce in ogni caso una solida base concettuale.

In estrema sintesi, in quella sede l'UE si e' data come obiettivo la creazione di uno strumento militare che consiste nella costituzione entro il 2003 di una forza capace di affrontare tutte le missioni di tipo Petersberg, forte di 15 brigate o 50.000-60.000 uomini, militarmente *self sustaining*, proiettabile in 60 giorni, capace di permanere in teatro per almeno un anno.

Gli scenari delle missioni di Petersberg ricoprono tutta la gamma delle operazioni militari a supporto della pace, a partire da quelle a bassa intensità (assistenza umanitaria, evacuazione di personale non militare) sino al *peace enforcement* (sostanzialmente uso controllato della violenza).

Presupposto di tutto l'esercizio era ed è la complementarità con l'alleanza atlantica, in quanto le due organizzazioni non devono operare in modo concorrenziale, bensì convergente. la realizzazione pratica di tale concetto presuppone l'assenza di duplicazioni, (che non ci possiamo permettere e che sarebbero politicamente esiziali) e quindi è necessario un formale accordo tra le due organizzazioni al fine di rendere disponibili per l'unione europea, quando necessario, le risorse

e le strutture della nato. È il cosiddetto pacchetto del Berlin plus la cui approvazione, particolarmente laboriosa a causa soprattutto, ma non solo, del contenzioso greco-turco è stata solo recentemente preannunziata e di fatto ha finora limitato le attivita' militari alla sola sfera delle predisposizioni e dello sviluppo di concetti che, sicuramente, hanno determinato una poca visibilita' della pesd. Comunque il lavoro fatto nell'ambito di nuovi enti europei, sia civili che militari istituiti per la gestione delle crisi, (political and security committee, military committee e stato maggiore europeo) è stato notevole ed ha portato a dare il via ad un primo impiego delle forze europee che fra qualche mese sostituiranno la Nato in Macedonia (fyrom), andando ad affiancare l'operazione civile-militare di gestione delle crisi, sempre a guida UE, European Union Police Mission (eupm), che è già una realtà dal 1 gennaio 2003.

Dopo questi cenni, che sono serviti ad inquadrare dove si colloca l'impegno del prossimo futuro, vorrei brevemente toccare i temi che la difesa conta di sviluppare durante il semestre di presidenza di turno.

In particolare si è predisposta un'agenda che si articola in otto punti

- definizione di una visione aggiornata che potremo chiamare post-Helsinki dello strumento militare necessario e possibile;
- consolidamento dei rapporti Nato-Ue;
- lotta al terrorismo;
- impegno mediterraneo;
- ingresso dei paesi candidati;
- valorizzazione del ruolo delle forze multinazionali;
- la cooperazione a livello europeo nel settore degli armamenti;
- la formazione europea dei dirigenti militari.

Esaminerò ora questi otto punti in modo speditivo.

Il futuro dell'headline goal e i rapporti con la NATO. Anche se la presidenza greca potrà con qualche ragione dichiarare il conseguimento dell'obiettivo dello headline goal, almeno per le operazioni di tipo meno impegnativo, l'Italia dovrà avviare la verifica dell'idoneità di tale strumento al mutato scenario internazionale, proponendo gli adattamenti necessari.

Ma per far questo occorrerà preliminarmente procedere ad un riesame critico delle cosiddette missioni di Petersberg, al fine di pervenire ad una loro definizione meno ideologica e generica, sia

per quanto attiene ai contenuti, sia per l'ambito geografico in cui si può immaginare un intervento dell'unione in quanto tale.

Questo obiettivo potrà essere conseguito solo se verranno dati concreti contenuti al rapporto sinergico tra Nato e UE e quindi se si darà corpo, mediante la definizione e la sottoscrizione di tutti gli accordi tecnici necessari, al cosiddetto *Berlin plus*.

Lotta al terrorismo. Penso che l'11 settembre e la crisi israelo-palestinese siano chiari segnali che dimostrano come guerra si sia spostata dai confini della società al suo centro.

In questo momento, un po' in tutti i contesti, si sta cercando di definire il più efficace impiego delle forze militari in questo ambito. è quindi necessario condurre questo esercizio anche nel contesto europeo che per sua stessa natura, potendo contare su un ventaglio di linee d'azione per gestire le crisi molto più ampio e completo della Nato, risulta particolarmente adatto ad operare efficacemente nel settore.

Dimensione euro – mediterranea. L'Italia, quale paese centrale dell'area euro-mediterranea, con interessi nazionali specifici, è visto come un naturale attore primario per lo sviluppo della dimensione mediterranea della pesc. quindi, in campo militare, si prevede di stabilire e promuovere un calendario di esercitazioni allargate ai partner ed ai paesi della sponda sud.

Ingresso dei paesi candidati. Altrettanta importanza riveste la questione dell'ampliamento dell'Unione Europea, con l'ingresso dei nuovi membri. l'attenzione nei confronti di questi paesi si dovrebbe concretizzare con una serie di attività *ad hoc*, tese ad evidenziare l'interesse italiano, e quello dell'unione, a facilitarne l'ingresso senza traumi di sorta.

Ruolo delle forze multinazionali. Sotto la presidenza italiana si ritiene opportuno valorizzare le varie unità multinazionali europee già esistenti, al fine del loro pratico impiego in missioni tipo Petersberg.

Cooperazione europea nel settore degli armamenti. Le dichiarazioni dei consigli europei di colonia Helsinki, Laeken e Siviglia e il trattato di Nizza fanno riferimento alle prospettive di un "approfondimento della cooperazione europea nel settore degli armamenti (eac) nella misura e nei modi in cui gli stati membri lo considerino appropriato".

In tale quadro la presidenza italiana si ripromette di dare un impulso sostanziale a diverse iniziative che favoriscano un'evoluzione in questo settore che costituisce un requisito essenziale per il miglioramento delle capacità militari europee.

Se in Europa vogliamo spendere meglio le scarse risorse disponibili è essenziale passare attraverso la creazione di un'agenzia degli armamenti europea e attuare una più marcata ed efficace ristrutturazione dei gruppi industriali.

Formazione europea dei dirigenti militari. L'ultimo argomento in agenda è, in realtà, quello forse più rilevante. infatti i grandi cambiamenti sono frutto di una evoluzione culturale che passa, ovviamente, attraverso la formazione del personale. in questa direzione si colloca la proposta italiana per un iter educativo comune, nel campo della pesc/pesd, teso alla creazione di una formazione culturale a 360°, la cui realizzazione sarà curata dagli istituti di formazione quali: accademie, scuole di guerra, scuole superiori della pubblica amministrazione.

Quest'ultimo tema che l'Italia porrà con il dovuto vigore sul tavolo dei lavori dell'unione, ultimo in ordine di elencazione, ma certo ai primi posti in ordine di importanza, mi consente di riallacciarmi al tema di fondo enunciato nel titolo stesso di questa conferenza nazionale.

La nostra partecipazione all'elaborazione delle linee di sviluppo delle grandi organizzazioni internazionali, l'appartenenza alle quali costituisce il pilastro fondamentale della nostra politica estera e di sicurezza, è pesantemente condizionata dalla disponibilità di una classe di dirigenti alti e medi, anche militari, in possesso di un'accurata e approfondita preparazione in settori che solo fino a pochi anni fa esulavano totalmente dagli interessi della difesa.

Dirò di più, le nostre forze armate, anche nella più recente definizione a 190.000 unità, soffrono di una struttura ancorata ad una concezione per così dire classica, talché il rapporto tra i vari gradi e tra le diverse categorie è coerente con i criteri consolidati di uno strumento idoneo alla situazione della guerra fredda, ma è del tutto inadatto ad un quadro complesso come quello che si sta rapidamente delineando, in cui il ruolo delle organizzazioni internazionali diventa sempre più determinante, rendendo pertanto indispensabile una presenza istituzionale, direi quasi un attento presidio, al fine di far valere in ogni foro il giusto interesse nazionale.

Da qui la necessità di rivedere dimensioni e distribuzione dello strumento militare: mentre nelle nostre forze armate il 12,5% del personale è costituito da ufficiali, in quelle olandesi tale rapporto sale a circa il 30%, con il risultato che dovunque si prenda una decisione, nella nato, nell'unione europea, all'ONU, nell'OSCE, troveremo sempre in posizione chiave un ufficiale olandese, mentre per noi si verifica sovente il fatto di ottenere a prezzo di pesanti sforzi la titolarità di determinate caselle per scoprire a posteriori che non abbiamo elementi per riempirle.

L'ideale sarebbe quindi di poter sfondare quel tetto di 190.000, al fine di poter disporre di un adeguato serbatoio di personale altamente qualificato, nei gradi di tenente colonnello e colonnello, cui poter attingere per questo tipo di esigenze. ove questo non si rivelasse possibile, sarebbe comunque necessario incrementare fino al 15% il rapporto prima citato, a scapito del numero di sottufficiali e truppa, nella consapevolezza però che questo porterà ad una riduzione dello strumento militare operativo così come lo stiamo realizzando.

Contemporaneamente sarà indispensabile ripensare anche al ruolo che può essere giocato dal personale civile della difesa, la cui riqualificazione, al fine di un impiego nel più ampio spettro, esteso ad ogni livello anche in ambito internazionale, diventa una priorità non più rinviabile.

Vorrei concludere qui, ma lasciando una nota di ottimismo: l'esigenza che ho appena descritto di una classe di ufficiali ben preparati per poter operare in ambienti internazionali è stata da tempo avvertita dagli stati maggiori, al punto da far rivoluzionare, è la parola esatta, i programmi di studio delle accademie: fino a pochi anni fa ci si concentrava quasi esclusivamente su materie scientifiche e a carattere professionale; oggi i nostri cadetti giungono ai reparti di impiego con una laurea in scienze politiche ad indirizzo internazionale, che dà loro la base su cui poter costruire il loro futuro di dirigenti responsabili e capaci nelle diverse istituzioni di cui il nostro paese fa parte.

Si tratta di un investimento assai oneroso, ma che è stato pensato e voluto nella consapevolezza che si tratta dell'unica strada per giocare il ruolo attivo e di primo piano che compete al nostro paese.

Grazie per l'attenzione.

Intervento di Roberto Cecchi,

Direttore generale per i beni architettonici ed il paesaggi del Ministero per i beni e le attività culturali.

Il Consiglio dell'Unione europea in una risoluzione del 2002 del 23 maggio a Bruxelles concernente la cooperazione europea nell'ambito della cultura ha concordato una "Risoluzione su di un nuovo piano di lavoro per la cooperazione europea nel campo della cultura", che tra le altre cose ha posto" la cultura al centro dell'integrazione europea".

A partire dall'aprile 2003 parteciperanno ai lavori dell'UE dieci nuovi stati membri; dunque, da un lato si sta andando verso la riunificazione europea e l'apertura delle frontiere; dall'altro l'attenzione ai temi dell'identità nazionale e dell'immigrazione darà peso alla diversità culturale e alla sua promozione, intesa come "possibilità accresciuta di conoscenza" e di confronto con altre culture.

In questo contesto il Ministero per i beni e le attività culturali, ed in particolare la Direzione generale per i beni architettonici ed il paesaggio, si sta impegnando per svolgere un ruolo di riferimento sul piano delle conoscenze e del metodo per la conservazione del patrimonio culturale.

La Direzione generale considera come priorità programmatica per il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea la collaborazione tra stati membri nella gestione dei beni culturali e lo scambio di informazioni tra stati membri sulle "best practices" nella prospettiva di un loro miglioramento e per far conoscere l'esperienza italiana, che comprende in un tutto unico il paesaggio, le città, i paesi, gli edifici, i quadri, i musei, gli archivi e che presenta una delle strutture di tutela più ramificate, efficienti e diffuse sul territorio.

Per questo, sono in programma seminari per esperti dell'UE che si incentrano sul "territorio" in particolare sui "Sistemi informativi territoriali per la tutela, conservazione e gestione del patrimonio culturale", seminario organizzato assieme alle direzioni generali per i beni archeologici e del patrimonio storico, artistico e demoentoantropologico, e sulle "politiche del paesaggio e attuazione della Convenzione europea del paesaggio".

Il seminario sui sistemi infirmativi territoriali vuole imprimere un'accelerazione all'uso e allo sviluppo delle tecnologie disponibili, con il duplice risultato di rendere l'amministrazione pubblica promotrice di una nuova sperimentazione nel campo tecnologico (invece di adottare passivamente, come avviene di solito, prodotti formati da altri per altre esigenze) e di migliorare la qualità dei servizi e la capacità di conservazione e di comunicazione dei dati posseduti.

In particolare, gli argomenti trattati saranno: l'analisi del S.I.T. come strumento di tutela preventiva per la gestione di uno sviluppo sostenibile del territorio europeo, l'individuazione delle fonti, le componenti tecnologiche per la rilevazione, l'immagazzinamento e la gestione dei dati, gli

aspetti istituzionali dell'informazione territoriale e l'esposizione di alcune esperienze innovative e "best practices".

Il seminario sul paesaggio, si svolgerà illustrando il quadro conoscitivo degli elementi che qualificano gli interventi sul paesaggio in fase di pianificazione in atto in Italia e passerà poi ad illustrare gli studi e le ricerche promosse dalla Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20.10.2000), le esperienze di pianificazione paesistica e di gestione in corso di realizzazione in Italia da parte di regioni e/o enti locali sulla base delle indicazioni formulate dalla stessa Convenzione e esempi europei riferiti ad interventi di programmazione, pianificazione, salvaguardia e gestione di paesaggi.

La scelta di questo tema è legata all'attività svolta da questa direzione per la formulazione della Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa: l'obiettivo per il quale si continuerà a lavorare è quello di una risoluzione sul tema del paesaggio e della politica del paesaggio, a partire dal riconoscimento dell'accezione formulata nell'art. 1 della suddetta Convenzione, per poi giungere, ai sensi degli artt. 13 e 14, alla ratifica della Convenzione stessa. Il fine è quello di rendere uniformemente operativi i singoli paesi nell'adozione di misure per la salvaguardia, gestione e pianificazione.

Si ritiene dunque importante far conoscere tale tematica e illustrare gli esempi positivi attualmente in atto per giungere per gradi all'obiettivo finale.

La normativa comunitaria coinvolge alcune materie di particolare interesse per questa Direzione, che si attiva dunque per la sua interpretazione e integrazione con la normativa nazionale. Ad esempio, un tema fondamentale è l'individuazione delle professionalità che possono operare sui beni culturali e i processi formativi necessari, questione legata a quella dei titoli di studio esaminata dalla comunità europea nella direttiva 85/384/CEE. Questa Direzione ha curato i rapporti con la Corte di Giustizia delle Comunità europee, investita della questione pregiudiziale della normativa in materia di competenze di ingegneri e architetti. Infatti, l'art. 52 del R.D. 23 ottobre 1925, n. 2537, recante il regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto, riserva le opere di edilizia civile che presentino rilevante carattere artistico e il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089 (ora T.U. 490/1999), alla competenza speciale degli architetti (consentendo che la sola parte tecnica sia eventualmente compiuta da un ingegnere).

Si sostiene però da più parti che l'art. 52 dovrebbe essere riletto alla luce della direttiva 85/384/CEE, la quale, in attuazione del principio di libera prestazione di servizi all'interno dell'Unione europea, sancito dall'articolo 60 del Trattato, equipara ai fini del libero accesso alle attività del settore dell'architettura, i diplomi di laurea in ingegneria civile.

Si ritiene invece opportuno salvaguardare le specificità del nostro settore, e si proporrà di far intervenire il nostro Governo al fine di veder ribadito il principio per cui la normativa comunitaria

stabilisce le condizioni in presenza delle quali i titoli rilasciati dagli altri stati membri devono essere equiparati a quelli dello stato italiano per l'accesso all'attività nel settore dell'architettura con il titolo professionale di architetto, mentre la normativa interna (peraltro fatta salva espressamente dal decreto 129/1992 di recepimento della suddetta direttiva) può comunque individuare specifiche attività (ad esempio, il restauro) all'interno di un ambito più ampio e complesso (qual è quello del "settore dell'architettura") per lo svolgimento delle quali il legislatore ritenga necessario il possesso di una specifica professionalità (nel caso in discorso, quella dell'architetto), fermo restando che tale riserva speciale di competenza opera indistintamente sia per i cittadini italiani, sia per i cittadini di altri stati membri.

Intervento di Corrado Clini,

Direttore generale del Servizio protezione internazionale dell'ambiente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

L'AMBIENTE COME OPPORTUNITÀ: 'TEMA GUIDA' DELLA PRESIDENZA ITALIANA DELL'UNIONE EUROPEA

Il Vertice di Johannesburg ha indicato gli obiettivi e i programmi per l'integrazione della dimensione ambientale nelle strategie dello sviluppo, ha riconosciuto il ruolo positivo e necessario delle imprese e della comunità degli affari, per coniugare crescita economica e protezione dell'ambiente, ha definitivamente messo la parola fine alla teoria e alla pratica del conflitto tra ambiente e sviluppo.

Gli stati membri dell'Unione europea e la Commissione hanno la responsabilità di trarre le conseguenze del Vertice di Johannesburg e di aprire una nuova stagione delle politiche ambientali europee, che dovranno essere basate su "azioni positive" e su accordi volontari tra amministrazioni pubbliche e imprese, piuttosto che sull'ideologia dei divieti e del controllo delle burocrazie ambientali.

La strada europea è già stata tracciata prima di Johannesburg, a Lisbona nel 2000 e poi a Barcellona nel 2002, con l'indicazione di una strategia finalizzata al "raggiungimento, in Europa, di standard elevati di crescita economica eco-efficiente". Strumento principale di questa strategia sono gli "indicatori di sostenibilità", che devono assumere sia la funzione di criteri di riferimento per la promozione di nuovi modelli di produzione e consumo, sia quella di "misuratori" della qualità della crescita economica. Gli "indicatori di sostenibilità" sono i rilevatori dell'integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche di settore, dell'efficienza dell'uso delle risorse naturali ed energetiche a parità di prodotto, del rapporto tra innovazione tecnologica e crescita economica. E, pertanto, gli indicatori dovranno orientare gli obiettivi e le misure delle politiche fiscali per incentivare l'efficienza e l'innovazione, e disincentivare, nello stesso tempo, sia lo spreco delle risorse che gli effetti ambientali negativi di politiche e tecnologie che generano danni e costi che si prolungano nel tempo e sottraggono ricchezza alla comunità.

La presidenza italiana dell'Unione europea ha orientato il suo programma nella direzione dell'integrazione della dimensione ambientale nelle strategie dello sviluppo e della crescita economica, ed alla fine del 2003 il Consiglio europeo approverà, su proposta italiana, la lista degli "indicatori di sostenibilità".

Il semestre di presidenza sarà inaugurato a metà luglio con una riunione congiunta dei Ministri dell'ambiente e dell'energia dei quindici stati membri e degli altri dieci paesi candidati.

La riunione sarà dedicata all'esame delle possibili strategie e politiche integrate per rispondere alla domanda di energia e di sicurezza energetica della "Grande Europa", assicurando nello stesso tempo la conservazione delle risorse naturali e la riduzione delle emissioni, a cominciare da quelle di anidride carbonica. La riunione sarà preparata in collaborazione con le imprese e con le istituzioni scientifiche europee, sulla base del Libro Bianco della Commissione europea sull'energia e del programma europeo sui cambiamenti climatici, con l'obiettivo di definire indicatori integrati di sostenibilità delle politiche e energetiche ed ambientali dell'Unione europea.

Alla riunione ministeriale farà seguito, alla fine di settembre, un workshop tecnico al quale parteciperanno i direttori generali dei ministeri dell'ambiente e dell'energia degli stati membri e dei paesi candidati. Il workshop dovrà elaborare la lista degli indicatori di sostenibilità, che sarà sottoposta alla approvazione del Consiglio dei Ministri dell'ambiente di ottobre. E, successivamente, il Consiglio europeo dei capi di stato e di governo di fine anno approverà la lista degli indicatori come riferimento "trasversale" a tutte le politiche europee.

Ma la riunione ministeriale congiunta di metà luglio, e il successivo workshop tecnico, saranno anche l'occasione per mettere a punto la strategia europea sul Protocollo di Kyoto, che sarà presentata a Milano all'inizio di dicembre in occasione della nona conferenza mondiale sui cambiamenti climatici, che il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sta organizzando su incarico delle Nazioni Unite. La presidenza italiana vuole portare alla conferenza di Milano un messaggio positivo, per affermare che la strategia internazionale sui cambiamenti climatici deve essere un'occasione per la promozione dell'innovazione tecnologica e della cooperazione tecnologica internazionale, finalizzate alla crescita economica sostenibile dell'intero pianeta. E, in preparazione della conferenza di Milano, il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio organizzerà un forum internazionale di discussione, in collaborazione con il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), con l'Agenzia internazionale dell'energia di Parigi, e con le maggiori imprese mondiali del settore energetico.

La linea guida dell'integrazione della dimensione ambientale nelle strategie dello sviluppo e della crescita economica orienterà anche l'esame dei dossier da parte dei Consigli dei Ministri dell'ambiente di ottobre e dicembre 2003. La presidenza italiana cercherà di concludere, o comunque di portare ad un punto avanzato di elaborazione, le decisioni europee in materia di "politica integrata dei prodotti" nella direzione della sostenibilità, di " gestione sostenibile delle risorse", di "gestione sostenibile dell'ambiente urbano", di "strategia sui prodotti chimici", di sostegno alla cooperazione internazionale nell'ambito dei "meccanismi del protocollo di Kyoto di Joint Implementation e Clean Development Mechanism".

Gli obiettivi e il programma della presidenza italiana richiedono al ministero, e prima di tutto ai suoi dirigenti un impegno culturale significativo, perché vogliamo che la presidenza italiana segni il punto di svolta dalla cultura negativa del "comando e controllo" a quella positiva "dell'ambiente come motore di sviluppo". A questo impegno faremo fronte con una mobilitazione straordinaria di

risorse umane e finanziarie a partire dalla organizzazione a Bruxelles di una task force permanent
di funzionari ed esperti che è operativa dal 20 gennaio.

L'EUROPA COME POLITICA INTERNA

L'Europa non è più una questione di politica estera, ma è una questione di politica interna. E la costruzione delle istituzioni dell'Europa unita ha già svolto un ruolo cruciale nel processo di riforma costituzionale del nostro paese, in un modo che non trova eguali negli altri stati europei.

Lo si può vedere in modo eminente dalla riforma del Titolo V della Costituzione approvata dal referendum costituzionale del 7 ottobre 2001. All'art. 3, comma 1, si stabilisce che "La potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Sul piano giuridico questa formulazione, come è stato autorevolmente scritto da Luciani, "lascia ben pochi spazi a dubbi interpretativi: i 'vincoli' derivanti 'dagli obblighi internazionali' non riguardano più solo le leggi delle regioni, ma anche le leggi dello stato, che sono tenuti a rispettarli, senza condizioni. In questo modo nel nostro ordinamento esplode una vera bomba. Sino ad oggi, infatti, la Corte costituzionale ha sempre detto che, mentre la legge regionale deve rispettare gli obblighi internazionali, questo limite non vale per la legge dello stato, per la semplice ragione che le prescrizioni connesse agli impegni negoziati nel nostro paese sono immesse nel nostro ordinamento da leggi ordinarie, che non hanno un rango superiore a quello delle leggi 'normali' e non possono determinare l'illegittimità di queste ultime, in caso di contrasto. Si tratta di una giurisprudenza consolidata".

Sul piano pratico gli effetti sono di enorme portata. Lo sono innanzitutto riguardo alla sovranità dell'ordinamento italiano. Per questo "basta pensare che, se una legge imponesse rigorose misure di igiene alimentare e vi fosse un trattato che le vieta per gli alimenti provenienti, che so, dagli USA, quella legge sarebbe incostituzionale". Lo sono poi riguardo all'ordinamento interno dello stato italiano, e specificamente per ciò che concerne i rapporti tra Parlamento e Governo, perché "gli impegni internazionali sono negoziati dall'esecutivo, e quando il Parlamento autorizza la ratifica dei trattati internazionali - o dà l'ordine di esecuzione delle loro norme - non ha grandi margini per modificare quanto pattuito. Il limite 'internazionale', di conseguenza, finisce per subordinare tutte le leggi del Parlamento a leggi che hanno contenuti largamente stabiliti dal Governo". Lo sono infine perché i vincoli che i trattati impongono sulla legislazione statale e regionale restringono drasticamente gli ambiti ed i contenuti della politica estera, che troverebbe ambiti di espressione più stretti di quelli attuali.

L'adozione del nuovo testo costituzionale corrisponde chiaramente ad una tendenza profonda della politica italiana del secondo dopoguerra. Questa tendenza è di considerare come comunque positiva l'autoimposizione di vincoli esterni, anche aldilà di quanto necessario per l'adesione alle

organizzazioni internazionali e sovranazionali. La stessa idea di un "interesse nazionale" sfuma nella continuità tra ordine costituzionale interno ed ordine istituzionale esterno.

Ciò pone il problema, in sede di prima attuazione del nuovo art.117 della Costituzione, di individuare un significato da ascrivere al limite degli "obblighi internazionali" che sia compatibile con la preservazione della quota di sovranità che rimane all'ordinamento italiano, e che sia insieme coerente con le esigenze di rispetto delle norme internazionali.

A tal fine è indispensabile differenziare il senso del vincolo degli obblighi internazionali a seconda che lo si riferisca alla potestà legislativa statale ovvero a quella delle regioni. Con riferimento alla prima, il vincolo non può che ricondursi all'art. 10 della Costituzione, che impone all'ordinamento giuridico italiano di conformarsi alle norme del diritto internazionale di formazione consuetudinaria (Art.10: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"). Con riferimento alla seconda, tenuto anche conto del potere conferito alle regioni dall'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione di concludere accordi con stati e intese con enti territoriali interni ad altro stato "nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello stato", il vincolo degli obblighi internazionali impone alla legislazione regionale di non disattendere accordi ratificati e resi esecutivi in Italia, per non esporre lo stato a responsabilità sul piano internazionale.

La riforma della PA in Italia e l'Unione europea

La federalizzazione dello stato e la costruzione di una Unione europea di carattere sempre più sovranazionale avranno consequenze importanti sulla nostra pubblica amministrazione.

La riforma in senso federale significa che molte delle funzioni attualmente svolte dall'amministrazione centrale saranno svolte dalle regioni e dagli altri enti territoriali. Non si tratterà soltanto di una "devoluzione". Si tratterà anche di una ridefinizione delle funzioni che l'amministrazione centrale dovrà svolgere. In un sistema di stampo federale, infatti, il livello centrale ha fondamentalmente funzioni di indirizzo e di controllo, mentre le funzioni di gestione sono svolte dal livello "federato". Ciò è vero tanto nei sistemi di federalismo cosiddetto "legislativo" quanto nei sistemi di federalismo cosiddetto "amministrativo". Dal punto di vista del capitale umano, funzionari e dei dirigenti dell'amministrazione centrale dovranno avere competenze diverse e molto più specifiche di quelle attuali.

A sua volta la costruzione istituzionale dell'Unione europea, man mano che si completerà e si perfezionerà sul piano costituzionale, comporterà necessariamente una forte interazione tra le diverse PA. Questo significherà in primo luogo che la nostra PA dovrà dotarsi di una struttura che attenui l'attuale grado di autoreferenzialità. Ciò potrà avvenire sia con una selezione ed una formazione dei funzionari e dei dirigenti a carattere fortemente internazionale, sia favorendo una

effettiva mobilità all'interno dell'Unione dei funzionari e dei dirigenti, in modo da creare un quasi mercato europeo della burocrazia.

Una delle domande cruciali che si pongono è se la federalizzazione dello stato, il passaggio di poteri dallo stato nazionale all'Unione europea, ed insieme il progressivo ritrarsi dello stato medesimo dalle funzioni direttamente economiche, avranno come inevitabile conseguenza l'indebolimento delle sue funzioni regali, e quindi un indebolimento del ruolo della PA centrale.

Per quanto riguarda i primi due fattori, è argomentabile che essi non soltanto non fanno venir meno le ragioni delle funzioni regali dello stato, ma anzi le accentuano. Lo spostamento della fornitura di tutta una serie di servizi dal centro alla "periferia", e la fine della proprietà e della gestione di imprese ed aziende, rende allo stato le condizioni per la sua "neutralità" ed indipendenza dal gioco degli interessi costituiti, e gli restituisce le sue ragioni fondamentali di esistenza: fornire tutti quei beni e servizi (tanto materiali quanto simbolici) che il mercato, per sua natura, non è in grado di provvedere.

Per quanto riguarda il terzo fattore invece molto dipenderà dal modello costituzionale che verrà adottato per l'Unione. Diversamente dalla Francia e dalla Germania, l'Italia non ha modelli forti da proporre come riferimento per le istituzioni dell'Unione europea. Non ha un modello amministrativo come quello francese, e non ha un modello costituzionale come quello tedesco. Coniugato con il riconoscimento della tradizionale scarsa capacità dei nostri governi di influire sulle politiche dell'Unione, questo fatto ha indotto molti studiosi e molti politici a concludere che l'Italia ha uno specifico interesse nazionale a vedere espansi i poteri della Commissione rispetto a quelli del Consiglio all'interno dell'Unione. Come organo eminentemente sovranazionale, la Commissione costituirebbe una garanzia per tutti quegli Stati membri che non riescono ad influenzare adeguatamente né lo sviluppo istituzionale dell'Unione, né i risultati delle negoziazioni che avvengono nell'ambito della logica intergovernativa.

Questa considerazione contiene senz'altro una parte di verità. Tuttavia la sua accettazione come strategia di azione del nostro paese in Europa equivarrebbe all'accettazione di un ruolo culturalmente e politicamente subalterno. Vi è da chiedersi se sia davvero nell'interesse dell'Italia, ed anche in quello dell'Europa, che uno dei paesi più importanti dell'Unione adotti la stessa strategia dei Paesi minori, i quali appunto vedono nella logica dell'attribuzione alla Commissione della gran parte dei poteri di regolamentazione una protezione contro il prevalere degli interessi degli stati membri più forti.

Lo spostamento del baricentro sulla Commissione equivarrebbe a costruire l'Unione sul modello degli Stati nazionali europei, mentre l'accentuazione della logica intergovernativa corrisponderebbe maggiormente ad una visione di "federalismo competitivo". Quest'ultima è volta a costruire un sistema di regole istituzionali (essenzialmente di tipo costituzionale) che siano in grado di attualizzare i principi fondamentali della divisione del potere propri del federalismo classico. Essa si

oppone quindi alla visione del federalismo centralizzatore, che riproduce su scala continentale lo stato-nazione, ed insieme ai meccanismi della democrazia rappresentativa non sottoposta ad adeguati vincoli costituzionali, che generano una centralizzazione non voluta esplicitamente dagli elettori, dannosa per l'efficienza dell'economia e della pubblica amministrazione.

Tre principi possono essere posti alla base del federalismo competitivo.

Il primo è quello del "mutuo riconoscimento". Esso stabilisce che le merci e i servizi che corrispondono agli standard ed alle regolamentazioni di un paese membro dell'Unione devono poter essere legalmente vendibili in qualsiasi altro paese membro, senza che le autorità di quest'ultimo possano imporre restrizioni basate su loro specifiche normative. Questo principio ha avuto un ruolo fondamentale nella costruzione dello spazio economico europeo.

Il secondo principio è quello di esclusività. Esso richiede che le competenze relative all'azione collettiva siano distribuite, verticalmente ed orizzontalmente, in modo da impedire che istituzioni diverse insistano sulla medesima area di azione collettiva. Ogni istituzione deve quindi essere responsabile di scopi precisi, evitando ogni forma di duplicazione e di sovrapposizione tra poteri federali e poteri delle entità federate. L'attribuzione va fatta in base al principio di quale sia l'area ottimale di azione collettiva che permette di riflettere le preferenze dei cittadini.

Il terzo principio è quello di equivalenza fiscale. Esso stabilisce che ad ogni area di azione collettiva deve corrispondere un potere impositivo proprio, così che sia chiaro e visibile ai cittadini il legame tra prelievo e spesa. In questo modo si eliminano i comportamenti di *free riding* ed i conflitti che possono nascere sia tra la federazione e le entità federate, sia tra le entità federate medesime.

Si può sottolineare come il rispetto di questi tre principi consenta di dare al concetto di sussidiarietà un contenuto di cui altrimenti esso sarebbe privo. Per ogni situazione possibile, dalla conoscenza delle preferenze dei cittadini si può determinare a quale livello di governo deve venire svolta l'azione collettiva, e quali limiti la separino dalle altre. La separazione delle sfere di azione collettiva, insieme alla creazione di uno spazio di interazione che riguarda cittadini, imprese ed istituzioni, permette due risultati fondamentali. In primo luogo, il potere politico viene responsabilizzato di fronte ai cittadini, che possono giudicare in che misura esso è efficiente e riflette le loro preferenze, invece delle preferenze dei gruppi di pressione organizzati. In secondo luogo, le istituzioni vengono sottoposte ad un meccanismo di concorrenza che è analogo a quello che vale per gli individui e le imprese. Poiché la prosperità di un territorio dipende dalla sua capacità di attrarre capitale fisico ed umano di alta qualità, le istituzioni federate (ai vari livelli) avranno un incentivo a fornire un quadro di regolamentazioni e di beni pubblici in grado di farlo.

Quale modello prevarrà per la Costituzione dell'Unione?

E' difficile affermare se le tendenze prevalenti nel processo di riforma istituzionale dell'Unione europea vadano nella direzione di un federalismo competitivo, oppure nella direzione di replicare a

livello continentale la logica degli stati nazionali unitari. Il dato di fatto più significativo è che la maggior parte delle posizioni espresse alla Convenzione ha dato scarsa rilevanza alla questione dell'equilibrio verticale dei poteri tra l'Unione e gli Stati membri, ed in particolare alle considerazioni, oramai note da decenni, per cui sia le federazioni, sia gli Stati unitari, hanno una tendenza intrinseca alla centralizzazione. Una centralizzazione che non è necessariamente il risultato della esplicita volontà degli elettori, ma rischia di essere il risultato della logica delle istituzioni rappresentative senza vincoli costituzionali adeguati.

Giudicato dal punto di vista dello studioso, si ha la netta impressione che la questione dell'equilibrio tra Unione e Stati membri sia stata posta nella sua logica statica, e non in quella dinamica. Qui si misura quanto la de-ideologicizzazione della questione dell'Europa non sia stata non un arricchimento ma anzi un impoverimento. Perché le visioni ideologiche inglobano, quasi per definizione, un orizzonte temporale di lunga portata, mentre i compromessi fatti sulla logica sincronica del soddisfacimento degli interessi contingenti, che siano essi espressi dagli stati o dalle istituzioni dell'Unione, difficilmente possono generare assetti costituzionali che possano chiamarsi tali. Il fenomeno di de-ideologicizzazione della questione dell'Europa è stato invero rapidissimo. Le questioni dei valori, del ruolo delle religioni, e molto altro ancora, che prima della Convenzione, ed anche subito dopo il suo insediamento, sembravano essere quelle dirimenti, sono praticamente scomparse. Visto con lo sguardo dello scienziato sociale, il fenomeno è un caso straordinario di trionfo della logica della razionalizzazione burocratica weberiana. La Zweckrationalitaet sembra aver esaurito l'intero spazio di possibilità dell'azione: come se la fine degli Stati nazionali e la loro riduzione ad entità regionali fosse diventata una necessità sistemica altrettanto forte di quella che li aveva a suo tempo generati.

Tuttavia non ci troviamo qui di fronte ad un fenomeno lineare. Perché mentre in Europa si sta sempre più affermando, sul piano della regolazione e dell'attività amministrativa, un modello di sostanziale superamento dei poteri e degli ambiti degli stati nazionali, sul piano politicodiplomatico si assiste ad un insieme di fenomeni molto diversi, che sembrerebbero puntare in una direzione del tutto diversa.

Il primo di essi è che la Gran Bretagna ha iniziato a svolgere un ruolo fortemente propositivo all'interno dell'Unione. Sinora il ruolo della Gran Bretagna è stato soprattutto quello di porre limiti agli sviluppi di politiche europee che implicassero restrizioni sempre più forti alla sovranità nazionale. Ma da qualche tempo la Gran Bretagna sta cercando di influenzare in positivo le politiche dell'Unione, spingendo per una forte accelerazione dei processi di liberalizzazione, sia sul versante delle politiche industriali, sia sul versante delle politiche del lavoro.

La seconda novità è che nell'Unione si sta delineando un *clivage* anch'esso nuovo rispetto al passato. Il Generale De Gaulle sosteneva che l'Europa fosse la Francia e la Germania, mentre gli altri paesi erano "*les legumes*". Per quarant'anni lo sprezzante giudizio di De Gaulle è stato sostanzialmente vero. Tutte le grandi decisioni (come pure le mancate decisioni) sono dipese

dall'intesa (o dal disaccordo) tra Francia e Germania. Questo non è più vero. L'inserimento a pieno titolo nel gioco europeo della Gran Bretagna, la presenza di una Spagna che intende svolgere un ruolo politico adeguato alla sua antica tradizione, un'Italia che intende finalmente avere un peso politico adeguato alla sua tradizione ed al suo peso economico, hanno creato una situazione completamente diversa. Non sembra che i recenti tentativi di accordo bilaterale tra Francia e Germania, che hanno dato luogo persino all'ipotesi della nascita di una "Framania", possano cambiare la realtà di una Unione composta da 25 Stati.

Quindi, mentre le istituzioni dell'Unione vanno sempre di più verso una dimensione sovranazionale, con limitazioni sempre più significative della sovranità dei singoli Stati membri, la politica europea sembra riacquistare una dimensione antica, che è quella del "concerto delle Nazioni". In realtà, la preponderanza della Francia e della Germania ha sempre consentito alla Commissione di esercitare il ruolo di motore politico dell'Unione, sostanzialmente resistendo alle pressioni provenienti dagli altri Stati membri. Ma nel momento in cui si afferma la logica del concerto delle nazioni la Commissione viene ricondotta al ruolo che le è più proprio nella logica delle istituzioni europee.

E' un aspetto, contingente ma molto significativo, di questo concerto il fatto che Gran Bretagna, Spagna ed Italia abbiano formato un'alleanza che spinge verso la liberalizzazione dei mercati industriali e del mercato del lavoro, in un modo che è oggettivamente molto poco compatibile con il "modello renano" declinato nelle due versioni delle opposte sponde del fiume sacro alle genti germaniche. Non è compatibile con il modello corporativistico tedesco, e non è compatibile con il controllo pubblico sull'economia tipico della Francia. Non è compatibile nemmeno con la pesante regolamentazione del mercato del lavoro che vige in entrambi i paesi. Vi è pertanto un interesse comune a Gran Bretagna, Spagna ed Italia, per una politica europea di liberalizzazione. La Gran Bretagna ha una economia molto finanziarizzata, ed aperta ai mercati internazionali, con un grado di regolamentazione piuttosto ridotto. La Spagna vede anch'essa un'economia con un grado di rigidità piuttosto basso, e che ha tutto da guadagnare dall'apertura dei mercati degli altri stati membri dell'Unione. Quanto all'Italia, la nostra struttura industriale, basata sulle piccole e medie imprese, non si presta a politiche nazionalistiche come quelle della Francia o della Germania.

In conclusione, si può dire che da qualche tempo la politica estera del nostro paese conosce un rinnovato attivismo. Essa è stata condotta lungo due linee principali. La prima è la volontà di far crescere una dimensione comune dell'Europa nella politica estera e nella difesa. La seconda è di mantenere saldo il legame tra le due opposte sponde dell'Atlantico, adeguando i rapporti con gli Stati Uniti e con gli altri membri non europei della NATO alla mutata realtà del mondo post-comunista. Queste linee non sono nuove in sé, perché furono le medesime che ispirarono i governi dell'era di De Gasperi e di Einaudi, e che vennero progressivamente ad indebolirsi con i governi successivi. Ciò che vi è di nuovo è il ruolo più attivo che l'Italia è riuscita ad acquisire, legato ad una più forte capacità di azione e di coesione.

Il semestre italiano di presidenza dell'Unione europea sarà una occasione fondamentale per dimostrare la maturità dell'europeismo del nostro paese. Un europeismo fatto non di facili entusiasmi e facili imitazioni, ma di un apporto concreto alla crescita dell'Unione europea come fattore di progresso e di stabilità mondiale.

Intervento di Giovanni D'Addona,

Capo del Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici dell'università e della ricerca del ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.

I TEMI CENTRALI DEL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA DELLA UE

Come è noto, il primo luglio prossimo l'Italia assumerà la presidenza di turno dell'Unione europea. Non è esagerato affermare che la nostra presidenza si troverà ad affrontare e a dover gestire un momento particolarmente delicato e cruciale nella storia dell'Unione. Infatti, gran parte dell'attenzione dei paesi membri è incentrata, quest'anno – e la presidenza greca che ci precede ne è una testimonianza – sulla ricerca del modo migliore per attuare una reale integrazione dei 10 paesi che dal 2004 entreranno a far parte della "nostra" Europa.

Inoltre, e proprio in conseguenza di tale allargamento, l'Unione europea si è dotata di un organismo, la Convenzione europea, atto a studiare e definire quelle riforme che diano luogo ad un profondo riassetto istituzionale di tutti gli organismi comunitari, e la presidenza italiana si troverà a dover gestire proprio la fase finale di tali lavori, con la firma di un nuovo trattato costituzionale da parte di tutti i paesi membri.

In questo scenario, la definizione dei temi prioritari assume un'importanza particolare, e la scelta operata dalla presidenza italiana nel campo dell'istruzione e della ricerca ha senz'altro tenuto conto dell'importanza del momento storico cui tutti noi partecipiamo.

Istruzione e universita'

La cooperazione politica in materia di istruzione e formazione costituisce il presupposto per conseguire l'obiettivo ambizioso che l'Unione europea si è posta a Lisbona: costruire un'economia competitiva fondata sulla conoscenza.

Corrispondere a tale sfida richiede impegno coerente e costante, poiché significa porre l'istruzione al centro dei processi di crescita e modernizzazione delle nostre società utilizzando appieno tutte le potenzialità del capitale umano inteso come insieme delle conoscenze, capacità e competenze di tutti i singoli componenti di una società.

Se la valorizzazione del capitale umano produce risultati tangibili quali l'incremento dell'occupazione e del reddito e il miglioramento del benessere e della qualità della vita diviene ancor più rilevante dare seguito, nel pieno rispetto delle responsabilità nazionali, ai tre obiettivi prioritari già condivisi e approvati dal Consiglio Istruzione del 14/2/2002:

- a) migliorare la qualità e "l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione"
- b) agevolarne l'accesso a tutti

c) facilitare l'apertura dei sistemi di istruzione e formazione al resto del mondo.

In tale ottica l'Italia intende promuovere una specifica iniziativa sul capitale umano come fattore di crescita economica, innovazione, occupabilità e coesione sociale sviluppando in tal senso, d'intesa con la Commissione, le potenzialità dell'attività transnazionale.

Il progetto sul capitale umano intende valorizzare i bisogni, gli interessi, le aspirazioni degli utenti primari dell'istruzione e della formazione, ovvero degli studenti che vanno ricollocati al centro delle riforme orientate al miglioramento della qualità dei processi di insegnamento/apprendimento. In tale contesto la presidenza italiana intende porre all'attenzione dei ministri la problematica della dispersione scolastica e del disagio giovanile. Al riguardo è necessario rafforzare la collaborazione tra autorità, istituzioni e associazioni di volontariato che, a vario titolo sono impegnate nel contrastare e limitare gli effetti del disagio e della disgregazione sociale nel processo formativo.

Le attività da promuovere dovrebbero perseguire i seguenti obiettivi:

- rendere efficace e funzionale nella lotta contro la dispersione scolastica la rete di soggetti e istituzioni presenti nel contesto locale e interessate all'istruzione e alla formazione orientata all'occupabilità;
- valorizzare le esperienze educative e formative di successo comprese anche quelle non curricolari, mirate al reinserimento nel sistema scolastico dei giovani che hanno abbandonato gli studi o al loro orientamento professionale, favorendone la diffusione e la disseminazione;
- sostenere la progettualità delle scuole situate in aree svantaggiate;
- · creare ambienti di apprendimento attrattivi e motivanti;
- sensibilizzare le famiglie e promuovere la loro partecipazione;
- implementare una rete atta a favorire sul territorio la formazione dei ragazzi a supporto dell'opera delle famiglie e delle agenzie educative, tenendo conto delle esperienze svolte in altri paesi comunitari;
- realizzare una rete di infrastrutture sociali a cui gli studenti possono fare riferimento per attività culturali, educative, ludiche, sportive e per migliorare la conoscenza delle lingue comunitarie.

La centralità dell'istruzione e della formazione nei processi di sviluppo economico e sociale della nuova Europa comporterà dei momenti di rendicontazione sui risultati raggiunti rispetto agli investimenti realizzati e agli obiettivi prefissati, sia in termini di sviluppo che di capitale umano, che con riferimento ai livelli di apprendimento.

Quest'azione non potrà non tenere conto degli obiettivi e delle priorità nazionali, ma accentuerà parallelamente l'analisi dei problemi comuni e delle possibili soluzioni più idonee a risolverli, accelerando i processi di convergenza delle politiche educative.

Per tali ragioni sarà utile confrontare gli assetti e le modalità di funzionamento dei rispettivi sistemi nazionali di valutazione in rapporto al livello nazionale ed europeo.

Un ulteriore obiettivo è finalizzato al rafforzamento dell'offerta formativa europea nell'ambito dell'istruzione superiore per promuoverne il valore e l'attrattività nei confronti di altre regioni del mondo. Le attività programmate costituiranno momenti di stimolo e di confronto sul ruolo cruciale esercitato da una cooperazione diffusa tra le istituzioni di istruzione superiore, finalizzata a conferire maggior profilo, visibilità nonché maggiore accessibilità all'istruzione superiore.

Nello spirito della dichiarazione di Barcellona del 1995, ad un anno dall'adozione della comunicazione relativa al rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi nel campo dell'istruzione superiore ed alla luce della recente proposta di decisone del Parlamento EU e del Consiglio che istituisce il programma "Erasmus World", la Presidenza italiana intende promuovere una specifica iniziativa, a livello dei ministri, volta ad allargare ai paesi dell'area del Mediterraneo lo spazio europeo dell'istruzione superiore.

Attraverso la cooperazione interuniversitaria va incoraggiata la vocazione originaria delle Università come luoghi di incontro tra culture e come istituzioni aperte al dialogo e al confronto tra diverse identità etniche, religiose e sociali.

La cooperazione interuniversitaria in un'area allargata ai Paesi del Mediterraneo potrebbe sostanziarsi:

- nella progettazione e realizzazione congiunte, su base di reciprocità, di corsi di studio, aggiornati e corrispondenti alle nuove esigenze e ai nuovi profili professionali del mondo del lavoro, che prevedano la partecipazione di studenti e docenti dei diversi paesi;
- nello studio delle problematiche connesse alla trasferibilità dei crediti e al riconoscimenti dei titoli e delle qualifiche;
- nell'incentivazione alla creazione di network di università per la creazione, anche in partnership con il privato, di una piattaforma tecnologica per l'apprendimento a distanza multi -lingue basata su metodologie e soluzioni tecnologiche praticabili nell'area.

Ricerca

L'investimento nella conoscenza per incrementare la competitività e l'occupazione costituisce uno degli impegni più ambiziosi e decisivi dell'Unione europea, anche nel settore della ricerca. L'Europa, pur vantando una posizione di primo piano in molti settori scientifici, non dispone tuttavia di un sistema ricerca in grado di attrarre un numero sufficiente di investimenti produttivi e di risorse umane qualificate, sia dal suo interno che dal resto del mondo. La costituzione di uno spazio europeo per la ricerca è uno strumento determinante per favorire tale processo di sviluppo, già individuato nelle linee strategiche dell'Unione. L'imminente allargamento dell'Unione europea offre l'opportunità di valorizzare l'estensione geografica e il pluralismo culturale delle sue componenti, per costruire una configurazione del sistema ricerca "multicentrico", idoneo a generare un più rilevante valore proveniente dalle specifiche culture delle aree : continentale e atlantica, baltica e mediterranea, inclusa l'interfaccia con i Balcani. Quanto alle modalità operative per costruire questo spazio europeo della Ricerca, assumono rilevanza le indicazioni politiche derivanti dagli ultimi Consigli europei, che sottolineano, in particolare, la necessità di creare reti e centri di eccellenza, di aumentare gli investimenti nelle risorse umane, di promuoverne la mobilità, di fornire una più diretta connessione tra scienza e mercato. Tenendo conto di ciò, è stato tracciato il quadro delle tematiche prioritarie sulle quali focalizzare il programma della presidenza italiana

Tematiche prioritarie

Le attività del semestre si focalizzeranno su due obiettivi fondamentali e tre direttrici di intervento.

Obiettivi fondamentali:

a) articolazione multicentrica dello Spazio europeo della ricerca, sia sul fronte dell'accelerazione del processo di integrazione dei paesi di prossimo ingresso, sia ponendo le premesse attraverso opportuni programmi sperimentali congiunti di cooperazione scientifica e di trasferimento tecnologico, per futuri più avanzati rapporti con i paesi dell'area mediterranea extra Unione europea.

b) iniziative di carattere istituzionale, tese a proporre una revisione del Trattato nello specifico settore della ricerca. Lo scopo di tale revisione è quello di attribuire, sulla linea delle decisioni assunte al Consiglio di Lisbona, alla conoscenza il valore di patrimonio comune dell'Unione e di promuovere una politica organica di settore, analogamente a quanto ad esempio prevede il Trattato in materia monetaria e agricola.

Le direttrici di intervento:

- aumentare il volume di investimenti in ricerca ed innovazione, con estesa e privilegiata partecipazione delle PMI;

- sviluppare e diversificare i centri di eccellenza e le loro reti ed incentivare la realizzazione di distretti tecnologici, nella logica di una impostazione multicentrica dello spazio europeo della ricerca;
- assicurare un'efficace formazione dei ricercatori e una loro effettiva mobilità, con specifica attenzione allo sviluppo delle loro carriere e alla partecipazione delle donne nella scienza.

La prima direttrice di intervento riguarda gli investimenti in ricerca ed innovazione. E' comunemente noto che in Europa gli investimenti sono sottodimensionati, se paragonati in particolare con gli USA. Nel 2000, il gap esistente tra Unione Europea e USA era pari a 120 miliardi di euro. Da qui, l'invito rivolto agli stati membri nel Consiglio di Barcellona di investire maggiormente in ricerca, con l'obiettivo del 3% del PIL. Un obiettivo così ambizioso, riguardante investimenti con redditività nel medio- lungo periodo, deve trovare una codificazione a livello di impegno e visibilità, comparabili con quello riservato in occasione di Maastricht alle politiche di coesione e risanamento dei bilanci pubblici. Occorre studiare formule innovative che consentano i necessari investimenti per uno sforzo straordinario nella ricerca dei paesi dell'Unione europea, senza rimettere in discussione il Patto di stabilità. Occorre in parallelo creare le condizioni migliori per favorire investimenti soprattutto nel settore privato; oggi questi investimenti sono in media pari al 56%. Tali condizioni richiedono meccanismi agevolativi più incisivi per le imprese, per i cluster di impresa, per le collaborazioni pubblico- private, per gli operatori finanziari che affrontano il rischio dell'investimento nella ricerca. Di questi interventi sul piano normativo, e dei nuovi meccanismi di reperimento delle risorse, la presidenza italiana intende farsi carico.

La seconda direttrice di intervento attiene allo sviluppo e alla diversificazione dei centri di eccellenza, delle loro reti nonché alla realizzazione dei distretti tecnologici. L'Europa dispone di centri di eccellenza di livello mondiale pressoché in tutti i settori e in tutte le discipline. Spesso, però, le imprese, che potrebbero avviare fruttuose collaborazioni e costituiscono, più in generale, i potenziali utenti, non conoscono le competenze, le esperienze e le opportunità disponibili. La mappatura dei centri di eccellenza europei favorirebbe una maggiore e positiva visibilità. Occorre, inoltre, incentivare l'eccellenza mantenendo un equilibrio fra collaborazione e competizione nei rapporti fra operatori della ricerca, sia pubblici sia privati. Una modalità di incentivazione praticata in alcuni stati membri, fra cui l'Italia, è il finanziamento di programmi da svolgere nei centri di eccellenza, sulla base di principi di concorrenza legati alla qualità delle proposte progettuali e dei risultati ottenuti. E' una formula questa che può essere applicata in Europa, in virtù di una collaborazione fra Commissione e stati membri. In definitiva, lo sforzo da perseguire è quello di costruire la transizione da un sistema di eccellenza in sede nazionale a un sistema su scala Unione, senza penalizzare i risultati già raggiunti, ma evitando, al contempo, duplicazioni ed erogazioni di risorse a pioggia. Nello spirito multicentrico sopra delineato, l'U.E. potrà studiare incentivazioni in grado di coniugare la necessaria autonomia della proposta con il quadro programmatico dell'Unione attraverso azioni di programmazione negoziata.

La terza direttrice di intervento riguarda la formazione dei ricercatori e la promozione della loro mobilità con specifica attenzione allo sviluppo delle loro carriere ed alla partecipazione delle donne nella scienza. Il capitale umano costituisce fattore strategico per lo sviluppo socio-economico basato sulla conoscenza. In effetti, sono stati registrati evidenti progressi, che hanno condotto oggi ad un livello di mobilità pari a 8 mila ricercatori in Europa. Tale mobilità ha riguardato però quasi esclusivamente gli aspetti formativi, nei quali andrebbero comunque enfatizzati gli aspetti multidisciplinari. Inoltre, è necessario rafforzare lo schema di cooperazione fra università e industria, sostenendo e sviluppando tutte le forme possibili di mobilità bidirezionale tra mondo accademico ed imprenditoriale, anche al fine di contribuire allo sviluppo della rete dei centri di eccellenza e dei distretti tecnologici. Un'importante azione potrà essere anche il miglioramento e il coordinamento delle relative disposizioni regolamentari ed amministrative. Al fine di rimuovere le attuali anomalie del sistema ricerca europeo sembra opportuno: introdurre una dimensione europea nelle carriere scientifiche; accrescere la presenza e il ruolo delle donne nella ricerca; sviluppare la propensione e la passione dei giovani per la ricerca e per le carriere scientifiche, mirando in linea più generale alla diffusione della cultura scientifica per superare la prevenzione e la preoccupazione della società verso la scienza e la tecnologia.

Una serie di elementi rendono singolare ed incisivo il semestre di presidenza italiano della Unione europea. Ritengo utile ricordarne alcuni che, in modo particolare, testimoniano la ricchezza di occasioni strategiche, soprattutto per il comparto delle infrastrutture e dei trasporti.

Dopo l'attuale semestre di presidenza della Grecia e dopo quello dell'Italia dovremo attendere circa dieci anni prima di riavere, alla presidenza del semestre, un paese della Unione europea all'interno del bacino del mediterraneo. E' fondamentale quindi fissare, proprio nel nostro semestre, alcune linee strategiche capaci di dare significato e ruolo a questo determinante teatro geoeconomico.

È la prima volta che partecipano, anche se ancora come osservatori, i nuovi dodici paesi della Unione europea e quindi è la prima volta che l'Europa acquista non solo una nuova dimensione geografica ma, soprattutto per quanto concerne l'assetto delle reti di trasporto, una nuova ed imprevedibile organizzazione delle filiere merceologiche e di quelle logistiche.

La Commissione europea sottoporrà all'esame del Consiglio dei Ministri dei trasporti della Unione europea un nuovo quadro dei progetti prioritari relativi al *Trans European Transport Network* ed indicherà anche quali sono le proposte progettuali dei nuovi paesi, proposte capaci di consentire una integrazione sia con i corridoi paneuropei, sia con i progetti prioritari approvati dalla Comunità nel 1994 e nel 2001.

Saranno esaminati, sempre all'interno del nuovo processo pianificatorio, due corridoi chiave per il nostro Paese e per la nuova Europa.

Il corridoio n. 5. Tale corridoio costituisce un vero ponte tra il sistema economico dell'area occidentale dell'Europa e quello dell'area orientale, un ponte al cui interno sono presenti varie potenzialità sia di natura logistica, sia di natura commerciale, sia, infine, di grande rilevanza produttiva.

La sua impostazione iniziale, quella cioè che prevedeva come terminale comunitario il nodo di Trieste, denunciava chiaramente una limitata funzionalità del corridoio stesso, in quanto non chiariva la forte penetrazione che tale corridoio riusciva ad avere all'interno dell'area occidentale dell'Europa; in realtà, infatti, il corridoio 5 si estende fino al Portogallo e riesce ad aggregare oltre il 36% del traffico delle merci del nuovo sistema europeo.

Si pone oggi quindi un chiaro confronto su cosa i singoli paesi dell'Unione europea intendano fare non solo per infrastrutturare il corridoio ma per definire chiare forme di gestione dello stesso, chiare forme di aggregazione, sull'intero asse, della domanda di trasporto generata dai grandi *hub*

portuali, interportuali ed aeroportuali direttamente ed indirettamente interrelati con il corridoio stesso.

L'hub portuale di Barcellona, l'hub merci di Lione, l'hub portuale di Fos, l'hub portuale di Genova, l'hub aeroportuale ed interportuale di Torino, il macro hub milanese, gli hub interportuali di Padova e di Verona, l'hub portuale ed interportuale di Trieste sono tutti nodi intermodali che non solo rendono forte il corridoio in termini geoeconomici ma consentono al mercato orientale d'Europa di interfacciarsi con un ambito produttivo ed un ambito dei consumi che supera il 40% dell'Unione europea.

Il corridoio n. 8. Tale corridoio paneuropeo rappresenta il ponte tra il Mar Nero ed il Mare Adriatico ed è caratterizzato sia da reti infrastrutturali che da punti nodali di grande rilevanza strategica. In merito alle reti questo corridoio oltre a quelle stradali e ferroviarie contiene un interessante sistema di condotte di gas e di petrolio; mentre, per quanto concerne i punti nodali, il porto di Varna, il porto di Durazzo, gli interporti di Sofia e di Tirana, danno al corridoio le caratteristiche di un sistema integrato capace di interagire ad Est con Baku e quindi con uno dei paesi con elevata ricchezza di giacimenti petroliferi e, ad Ovest, con il Mediterraneo e con l'Italia che offre a tale corridoio una vera continuità funzionale e strategica attraverso il Corridoio Adriatico.

Si affronteranno e si cercheranno adeguate soluzioni a due tematiche che pesano in modo sempre più preoccupante sia sulla economia del nostro paese, sia sulla crescita e sullo sviluppo dell'intera Unione europea : i valichi e la libera circolazione delle merci.

Il governo italiano ha deciso di affrontare in modo organico la tematica dei transiti lungo l'arco alpino, ricordando che i livelli di criticità presenti sull'intero arco frontaliero con gli altri paesi (Francia, Svizzera, Austria e Slovenia) sono prossimi ad uno stato di vera irreversibilità.

Solo ultimamente si è avviata concretamente la costruzione di nuovi valichi, soprattutto ferroviari.

In proposito, a differenza del passato, questo governo ha definito appositi stanziamenti sia per il valico ferroviario del Sempione, sia per il valico ferroviario del Brennero; il volano finanziario globale ammonta a 6.365 milioni di €.

Questo preciso e mirato impegno non può però non tener conto del breve e medio periodo, e quindi non si può non prospettare, in occasione del semestre di presidenza della Unione europea, quanto incidano, in modo negativo, sulla crescita economica del paese e della intera Comunità, i continui e sistematici vincoli fisici e burocratici che, in realtà, penalizzano la libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione europea. Una penalizzazione che coinvolge parzialmente altri paesi ed invece interessa nella sua globalità il nostro sistema trasportistico.

In proposito è bene ricordare che la scelta di itinerari alternativi agli attuali assi preferenziali nei collegamenti con la Francia, con la Svizzera, con l'Austria e con la Slovenia impone allungamenti rilevanti degli itinerari di oltre, in alcuni casi 300 Km. Tutto ciò comporta un aumento sostanziale dei tempi e dei costi.

Inoltre, ogni cadenzamento dei flussi di traffico pesante, oltre a ritardare i processi di scambio, causa problemi di organizzazione dell'attesa all'accesso ai valichi, tali da imporre la costruzione di aree di sosta attrezzate.

Occorre ricordare che il volume di circa 135 milioni di tonnellate di merci nell'anno 2001 rappresenta oltre il 35% del volume globale di import-export dell'Italia. Da una serie di dati oggettivi si evince, inoltre, che il quinquennio 2015/2020 rappresenta, senza alcun dubbio, un quinquennio di saturazione dell'offerta, soprattutto ferroviaria. Tuttavia, quello che ci preoccupa non è la saturazione dell'offerta quanto il verificarsi di blocchi o di penalizzazioni anche lungo un solo transito; come già detto in precedenza, è sufficiente simulare un blocco lungo un asse o una penalizzazione di natura amministrativa su un valico per misurare immediatamente quale sia il danno per il nostro paese.

Senza dubbio questo danno colpisce direttamente gli interessi dell'Unione europea in quanto incrina i processi di crescita e di sviluppo di tutti i *partners* comunitari.

Affrontare queste tematiche in modo organico questi punti, significa porre le basi, nel semestre di presidenza italiana, per la redazione di un master plan delle infrastrutture e dei trasporti a scala comunitaria.

Il Ministero delle comunicazioni è l'interlocutore istituzionale degli operatori dei servizi di telecomunicazioni ormai liberalizzati, di quelli che svolgono servizi postali, delle imprese radiotelevisiva private, nonché della RAI, che svolge il servizio pubblico radiotelevisivo.

In tale ambito il ministero partecipa alla fase ascendente e discendente dell'elaborazione della normativa giuridica e tecnica nei settori delle telecomunicazioni, della radiodiffusione e postale, nelle sedi comunitarie ed internazionali. Inoltre si occupa della gestione e dell'uso efficiente dello spettro radioelettrico, attraverso la partecipazione agli organismi CEPT (Conferenza europea postale e delle telecomunicazioni) ed UIT (Unione internazionale delle telecomunicazioni), le cui decisioni e raccomandazioni vengano recepite, se del caso, attraverso il Piano nazionale di ripartizione delle frequenze, che rappresenta il piano regolatore delle telecomunicazioni ed è aggiornato con cadenza triennale, e ogni qualvolta l'evoluzione tecnologica lo richieda. Espleta i compiti di coordinamento delle assegnazioni di frequenza in ambito internazionale, tramite il coordinamento con i paesi confinanti per mezzo di incontri bi-multi laterali. Rappresentando l'interfaccia con gli operatori e i cittadini, ne raccoglie le istanze e le problematiche emergenti traducendole in regolamentazioni al fine di rendere più aderente il quadro normativo alle esigenze di mercati in continua evoluzione e per conseguire lo sviluppo concorrenziale e pluralistico dei settori di competenza, anche promuovendo l'elaborazione di codici di autoregolamentazione deontologica.

Rilascia i provvedimenti autorizzatori – licenze, autorizzazioni, concessioni – allo svolgimento dei servizi di telecomunicazioni pubblici e privati e all'assegnazione delle relative frequenze. Nel settore radiotelevisivo provvede alla stipula delle convenzioni e dei contratti di servizio con la RAI, nei quali è fissata la missione di servizio pubblico, e rilascia le concessioni alle emittenti radiotelevisive private, erogando loro i contributi previsti dalla normativa vigente.

Nel settore postale svolge compiti di autorità di regolamentazione e stipula il contratto di programma con la società Poste italiana SpA. Inoltre provvede alle emissioni filateliche sulla base del parere della Consulta nazionale della filatelia , comprese quelle straordinarie legate ad eventi celebrativi e di particolare rilevanza.

Promuove lo sviluppo delle nuove tecnologie di comunicazioni a larga banda ed in tecnica digitale e delle relative infrastrutture di rete.

Svolge compiti di ricerca e studi nel settore, anche attraverso convenzioni con università ed enti di ricerca; gestisce la Scuola di specializzazione nelle TLC cui accedono anche laureati in discipline

tecniche esterni al ministero. Espleta l'attività di organismo notificato ai fini dell'immissione sul mercato degli apparati di TLC.

In tutti i settori di competenza esercita compiti di vigilanza e controllo in particolare perseguendo la sicurezza delle reti di TLC ed informatiche.

- Partecipazione all'elaborazione della nuova direttiva sui servizi postali, che prevede la prosecuzione del processo di graduale e controllata apertura alla concorrenza, fermo restando il caposaldo della garanzia del servizio postale universale. Detta direttiva è in corso di recepimento.
- Partecipazione all'elaborazione del nuovo pacchetto regolamentare attinente le comunicazioni elettroniche, con ha l'obiettivo di rendere la disciplina del settore più snella e flessibile e di creare un quadro normativo valido per tutti i tipi di reti e di servizi. Il pacchetto è in corso di recepimento.

Organizzazione per semestre europeo

Il Ministero delle comunicazioni ha costituito una *task force* che dovrà occuparsi, durante il 2003, della preparazione del semestre di presidenza europea e della gestione delle attività da svolgere, in ambito nazionale e europeo, durante il secondo semestre.

La *task force*, composta dai funzionari che già seguono attivamente i gruppi di lavoro operanti presso l'Unione europea, sono prevalentemente impegnati in:

- contatti con la delegazione greca al fine di dare continuità alle principali tematiche comuni ai due semestri di presidenza;
- preparazione dei dossier sulle tematiche che si ritiene possano essere oggetto di discussione durante il semestre italiano
- tenere i contatti con altri ministeri e le autorità interessate a temi comuni (DIT per tematiche INTERNET, cultura per la parte relativa all'audiovisivo, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).
- partecipazione ai gruppi di lavoro in cui sono discusse tematiche attinenti alle comunicazioni.

Principali temi del semestre di presidenza italiana

Innanzitutto va posto un accento particolare sulle situazione attuale delle TLC in Europa, soprattutto alla luce del documento presentato da Chirac, con proposte di sostegno alla telefonia mobile di terza generazione. La proposta Chirac non ha ottenuto molti consensi, ma comunque ha comportato un avvio dei discussione che potrà avere un prosieguo durante la presidenza italiana.

D'altronde il tema è di massima importanza dato i grandi investimenti fatti in Europa sulla telefonia mobile di terza generazione e le ripercussioni dello sviluppo delle telecomunicazioni sull'economia europea.

Altro tema centrale per la politica italiana è quello della larga banda, sui cui sviluppi si è tenuto di recente un *work shop* a Bruxelless sotto il patrocinio della Unione europea, e che raccoglie diversi argomenti, che vanno dall'UMTS, alle reti radio LAN, alla multimedialità, allo sviluppo della TV digitale. In merito è prevista una conferenza organizzata in Italia sul tema, mentre d'altro canto è prevedibile che la discussione in corso possa sfociare in una qualche iniziativa della commissione europea sia nel corso del semestre di presidenza greca che di quello italiano.

Una tematica emergente in ambito europeo, con sicuro impatto sulla presidenza italiana, è quella della gestione dello spettro radioelettrico. Fino ad ora la gestione dello spettro radioelettrico non era mai stata oggetto di interventi dell'UE se non per aspetti marginale, mentre con l'approvazione della decisione sullo spettro sono stati istituiti due organismi, il comitato per lo spettro radio e gruppo per la politica dello spettro che intendono agire in maniera più incisiva, in ausilio alla CEPT, nella definizione della politica della gestione delle risorse radio tra i paesi della comunità. I temi specifici che potranno avere ripercussioni sulla presidenza italiana sono:

- l'analisi dei risultati della conferenza mondiale delle comunicazioni, che riterrà a giugno per quattro settimane, e che è in agenda in entrambi i consigli previsti nella presidenza greca, nei quali è ipotizzabile la definizione di obiettivi comuni per i paesi della comunità, rimandando l'analisi dei risultati conseguiti alla presidenza italiana
- preparazione di una decisione /raccomandazione sul secondary spectrum trading, al fine di definire regole comuni per la rivendita dei diritti d'uso delle frequenze dopo che tale possibilità sta per essere introdotta con il recepimento del cosiddetto pacchetto telecomunicazioni
- preparazione di una decisione/raccomandazione sul *digital switchover* per la TV digitale; lo scopo potrebbe essere quello di definire data e modalità comuni per il passaggio alla televisione digitale.

Di rilevante interesse potrebbe essere anche un'indagine sullo stato di recepimento delle direttive del pacchetto TLC, la cui data limite è il 24 luglio 2003. In Italia il Ministero delle comunicazioni sta provvedendo al recepimento, attraverso l'applicazione di una legge delega; l'impegno è di presentarsi al semestre di presidenza con l'approvazione delle norme di recepimento.

Un altro argomento importante riguarda la sicurezza delle infrastrutture di reti e di INTERNET in particolare. Tale tema ha acquistato un rilievo notevole dopo l'11 settembre; al momento vi è una proposta di risoluzione del Consiglio che si occupa della sicurezza delle reti e delle informazioni; in particolare si propone la costituzione di una *security task force* e di un CERT a livello europeo, che

dovrebbe costituire un nucleo di supporto alla sicurezza delle reti in grado di individuare contromisure idonee a respingere attacchi in atto alle stesse, mentre la security task force dovrebbe definire le politiche di sicurezza delle reti a livello preventivo. La discussione in atto fa prevedere che l'argomento difficilmente sarà concluso durante la presidenza greca e quindi potrà interessare quella italiana.

Nel settore postale è da prevedere il prosieguo dell'iniziativa greca di tentare di avviare in sede comunitaria un'iniziativa mirante ad armonizzare la posizione dei paesi dell'unione in vista del congresso mondiale dell'UPU (Unione postale universale) che si terrà nel 2004. Tale argomento, che trova l'Italia concorde con la Grecia, potrà avere ripercussioni durante la presidenza italiana.

Vi sono pi argomenti non specificamente di competenza del Ministero delle comunicazioni, ma per i quali è in atto una stretta collaborazione con altri ministeri, ed in particolare:

- tematiche connesse ai contenuti INTERNET per i quali vi è un astretta collaborazione con il DIT;
- tematiche relative all'audiovisivo e alla TV senza frontiere per la quale i funzionari del Ministero delle comunicazioni collaborano con il Ministero della cultura e, per il secondo tema, anche con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Ovviamente gli argomenti indicati potranno nel corso del primo semestre rivelarsi di maggiore o minore impatto per la presidenza italiana, come pure possono emergere nel frattempo altri temi al momento non ipotizzabili.

Nel prendere la parola, devo innanzitutto esprimere il mio vivo compiacimento per l'iniziativa assunta dal Dipartimento per la funzione pubblica che mi consente, in questa occasione, di potere effettuare un ampio dibattito ed un approfondimento di temi importanti per l'amministrazione, soprattutto in vista di un appuntamento fondamentale rappresentato dal semestre di presidenza italiana dell'Unione europea.

Devo convenire che questa prima conferenza dell'alta dirigenza dello stato rappresenta davvero un valore simbolico per la Pubblica amministrazione del nostro paese soprattutto se il nostro sguardo viene rivolto all'Europa, sia per i nuovi assetti istituzionali che per i processi di allargamento dell'Unione verso l'est europeo.

Certo, l'approvazione della Convenzione europea rappresenta, sotto il profilo politico, l'assoluta priorità della presidenza italiana. Anche i *dossier* fiscali, però, possono assumere una valenza politica nella misura in cui essi contribuiscono a significativi progressi nella costruzione dell'impianto economico e normativo del mercato unico. Pertanto, è con spirito di aggregazione, in un'operazione di contemperamento degli interessi nazionali con quelli comunitari, che l'amministrazione finanziaria si accinge a gestire i *dossier* fiscali che anche in questo campo, per la prima volta, vedranno la partecipazione ai lavori dei nuovi paesi aderenti, intanto quali osservatori attivi.

Non posso nascondere che la novità di trattazioni così allargate potrà avere riflessi sulla conduzione dei lavori: tuttavia, gli aspetti innovativi non devono costituire, a mio avviso, una preoccupazione, ma viceversa possono rappresentare un periodo di utile "palestra", da cui trarre insegnamento per la creazione di nuove regole. Ciò che ci dobbiamo prefiggere non è solo il raggiungimento di risultati sul piano quantitativo e qualitativo, ma riuscire anche a trasmettere ai nuovi paesi entranti la consapevolezza dell'appartenenza ad una "casa comune europea".

Vorrei a questo punto accennare al contenuto di tali *dossier* nonché alle aspettative collegate ad una loro finalizzazione.

I recenti risultati, raggiunti dopo una faticosa trattativa conclusasi con l'approvazione del Consiglio ECOFIN del 21 gennaio 2003 del cosiddetto "pacchetto fiscale" rivolto a contrastare la concorrenza fiscale dannosa nell'Unione europea, costituiscono un punto fermo sulla volontà degli stati di affrontare e risolvere taluni aspetti fondamentali della fiscalità europea.

L'adozione formale del "pacchetto" deve avvenire entro il Consiglio europeo di marzo: occorrerà valutare la reazione e la disponibilità a concludere positivamente anche di alcuni importanti *partners* extra europei.

L'accordo politico raggiunto, probabilmente, richiederà un completamento e l'adozione di misure tecniche alle quali la nostra presidenza dovrà dedicare uno sforzo particolare in considerazione della rilevanza che il nostro paese annette alla materia, e per raccogliere i frutti di incisivi contributi forniti dall'amministrazione finanziaria italiana per l'avanzamento e la finalizzazione del *dossier*.

Vorrei ricordare che il "pacchetto fiscale" è composto in primo luogo da una proposta di direttiva in materia di tassazione del risparmio, finalizzata a garantire all'interno dell'Unione europea un'imposizione effettiva dei redditi da risparmio, sotto forma di interessi, conseguiti unicamente dai soggetti, persone fisiche, non residenti.

Il secondo pilastro costituente il "pacchetto" è dato dalla proposta di direttiva concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti transfrontalieri di interessi e canoni tra società consociate di stati membri diversi, che consentirà una più efficace risoluzione degli effetti di doppia imposizione eliminando i problemi di flussi di liquidità per le imprese interessate.

L'ulteriore aspetto del "pacchetto fiscale" è costituito dal codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, mediante il quale gli stati membri si sono impegnati a smantellare le misure di concorrenza fiscale dannosa ed a non introdurne di nuove.

C'è un'altra importante direttiva, ed è quella che ristruttura il quadro impositivo dei prodotti energetici e per la quale la presidenza greca, in un'ottica di continuità con quella danese, sta tentando di raggiungere l'accordo politico anche se, allo stato, permangono alcune isolate resistenze che, se non superate entro giugno, investiranno la presidenza italiana. Sono fiducioso però che, in uno sforzo di reale volontà di compromesso, da tutte le parti, si possa giungere presto ad una soluzione positiva.

Un altro obiettivo della presidenza italiana è costituito da concreti avanzamenti in materia di fiscalità delle imprese, allo scopo di creare un mercato interno senza ostacoli. A tale riguardo, aderendo peraltro all'intento della Commissione, probabilmente la presidenza italiana concentrerà la propria attività sull'ampliamento delle vigenti direttive in materia societaria, l'una riguardante le operazioni di concentrazione transfrontaliera (c.d. "fusioni e scissioni") e l'altra concernente il trattamento fiscale dei dividendi tra società collegate di stati membri diversi (c.d. "madri e figlie"). Da più parti si è infatti ravvisata la necessità di consentire l'applicazione di tali direttive anche a tipologie di operazioni oggi non contemplate, nonché di includere nel campo di applicazione anche soggetti attualmente non presi in considerazione.

La trattazione di questo argomento risente dell'impulso che la Commissione imprimerà alla presentazione delle proposte di ampliamento, tenuto conto che una decisione finale in merito ai tempi di presentazione potrà avvenire solo dopo una prima valutazione, prevista per il prossimo mese di marzo, di un altro importante tema collegato alle direttive in parola e che riguarda il trattamento fiscale della società europea.

In materia di imposizione indiretta, la presidenza italiana vorrebbe privilegiare quelle misure, mediante l'adozione di apposite direttive, che nascono dalla esigenza di semplificare, razionalizzare e modernizzare il sistema dell'IVA. La recente direttiva approvata sul commercio elettronico ed i criteri di tassazione ivi adottati sono testimonianza della necessità di tenere conto dell'accresciuta importanza dell'utilizzo di nuove tecnologie, ed in modo specifico di Internet. In tal senso, una esigenza di ammodernamento potrebbe investire anche la sesta direttiva IVA, ed in particolare la revisione delle regole relative alle cessioni dei beni e, tra questi, il regime delle vendite a distanza. Anche la revisione delle regole relative al luogo delle prestazioni dei servizi potrebbe essere trattata nel semestre di presidenza italiana. Ovviamente la decisione finale risentirà della tempistica con cui la Commissione europea presenterà le proposte di direttiva nelle materie sopra indicate.

Allo stato, una scelta non è ancora maturata circa la priorità da assegnare alla trattazione di due altri *dossier* già in esame: l'uno, relativo alla proposta di direttiva concernente la limitazione del diritto a deduzione che istituisce, altresì, un sistema di deduzione transfrontaliera a favore dei soggetti passivi comunitari che effettuano acquisti in altri stati membri e, l'altro, concernente la rifusione della sesta direttiva IVA. Per quest'ultimo dossier l'impatto a livello europeo sarebbe notevole trattandosi di una sorta di testo unico dell'IVA comunitaria.

Una posizione definitiva potrà essere assunta tenendo conto anche dell'andamento dei lavori e dei risultati della presidenza greca, che sembrerebbe riuscire a fare approvare entro giugno sia la proposta di direttiva che disciplina il regime speciale di tassazione delle agenzie di viaggi, sia la proposta di direttiva riguardante la tassazione dell'energia elettrica e del gas.

Debbo infine accennare al settore della cooperazione tra le amministrazioni fiscali degli stati membri ove, indubbiamente, negli ultimi anni sono stati compiuti innegabili progressi.

Un ulteriore passo in avanti al riguardo potrebbe essere costituito dall'approvazione a breve, in sede "ECOFIN", del nuovo regolamento in materia di cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione indiretta (IVA), che sostituirà l'attuale regolamento n. 218/92, e che attribuisce più efficienti strumenti alle amministrazioni.

Tale nuovo regolamento potrebbe concludere il suo "iter" procedurale proprio nel corso del semestre di presidenza italiana, in cui verrà altresì presentata, come preannunciato dalla Commissione, la proposta di modifica alla direttiva n. 77/799 concernente la mutua assistenza nel campo dell'imposizione diretta ed indiretta, che doterà gli stati di nuovi ed incisivi poteri di cooperazione.

Nell'avviarmi alla conclusione, devo ribadire la volontà dell'amministrazione finanziaria di un sicuro impegno volto ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati per il semestre di presidenza, confortato in questo anche dalla constatazione dell'entusiasmo di tutti i miei

collaboratori, fortemente motivati e pienamente consapevoli dell'importanza dell'appuntamento europeo.

Intervento di Pia Marconi,

Direttore dell'ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni

del Dipartimento della funzione pubblica.

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

dall'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.

2. 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.

3. 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.

263

4. 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*).

5. 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.

II 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.

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.

Intervento di Emilia Mazzuca

dirigente del Settore relazioni internazionali del Gabinetto del Ministro dell'interno

Ringrazio dell'opportunità che ci viene data oggi per parlare di Europa.

La platea di autorevolissimi addetti ai lavori mi dà modo di entrare subito sui temi di più diretto interesse del ministero dell'Interno, ricollegandomi al quadro che è stato tracciato in modo così completo ed efficace questa mattina dal Ministro Frattini, dal Ministro Buttiglione e dai relatori che mi hanno preceduto.

Voglio innanzitutto ricordare che gli ambiti d'azione del ministero dell'Interno a livello comunitario, l'asilo, l'immigrazione, la collaborazione di polizia, la protezione civile, convogliano tutti verso un unico obiettivo: realizzare uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

E' un cammino intrapreso dai paesi europei da oltre due decenni ma solo dall'ottobre del '99, con il consiglio straordinario di Tampere, questo obiettivo è stato messo al primo posto nell'agenda politica e sono state individuate precise linee di azione per raggiungerlo.

Dopo Tampere, inoltre, nuove emergenze hanno arricchito la tabella di marcia. Mi riferisco in particolare alle vicende dell'11 settembre che hanno sollecitato una nuova risposta europea al terrorismo, alla crisi afgana con la conseguente emergenza umanitaria che ha investito l'Europa, alla continua emergenza migratoria con le tragedie di Dover, sulle coste andaluse, in Sicilia e in Puglia.

Al programma d'azione che ne è risultato, molto articolato e insieme molto ambizioso, si sta ancora lavorando e all'Italia toccherà, nel semestre di presidenza, un tratto di strada non facile da percorrere, anche perché siamo vicini alla scadenza dei cinque anni, fissati dal trattato di Amsterdam - maggio del 2004 - per realizzare gran parte delle misure previste.

Non è ancora tempo di consuntivi ma, se si guarda a quanto si è fatto a tre anni e mezzo da Tampere e, lo voglio ricordare, sotto la direzione anche di presidenze forti - penso alla Francia e alla Spagna - è certo che, comunque, resta ancora molto da fare.

E sarà necessario tenere conto dell'impatto che proprio sui temi della sicurezza, dell'asilo e dell'immigrazione produrrà l'imminente ingresso dei nuovi stati membri.

In materia di asilo nei prossimi mesi, per rispettare il calendario di Amsterdam e di Siviglia, sarà necessario completare alcune importanti direttive, tra cui quella sulla qualifica di rifugiato e quella sulle procedure d'asilo. Si tratta, come è evidente, di strumenti indispensabili per dare corpo ad un sistema di asilo europeo.

Vi sono però alcuni nodi.

Uno di questi è sicuramente rappresentato dall'esigenza di distinguere le persone che hanno realmente titolo ad ottenere l'asilo da coloro che presentano domande strumentali, se è vero, come lamentano molti paesi europei, che la percentuale di accoglimento delle richieste d'asilo non supera il 10-20%.

Questa esigenza è stata evocata nei giorni scorsi con toni accesi da Blair, ma è certamente avvertita anche dall'Italia e da altri *partners*.

Occorrerà quindi trovare risposte adeguate a livello politico e normativo.

Anche sull'immigrazione ci attende un lavoro importante, come ha ricordato questa mattina il Ministro Frattini

L'obiettivo è quello, indicato a Tampere, di dare vita a una politica comune dell'immigrazione che riduca le divergenze tra le normative nazionali e imponga l'Europa come interlocutore unitario nei confronti dei paesi di origine e di transito dei flussi migratori. Si tratta di un obiettivo difficile se è vero che qualche giorno fa il Ministro dell'interno francese Sarkozy scriveva su *Le Monde*: "è opportuno, il tempo stringe, definire a livello europeo una politica dell'immigrazione, meglio se comune, ma almeno non contraddittoria".

Per dare concretezza a questo obiettivo ci si muoverà su tre linee direttrici: l'armonizzazione delle condizioni di ingresso e soggiorno legali in Europa; la lotta all'immigrazione clandestina e la gestione comune delle frontiere esterne, una più mirata politica europea nei confronti dei paesi da cui provengono gli immigrati clandestini.

Voglio soffermarmi sulla gestione comune delle frontiere perché durante la presidenza italiana dovremo dare concretezza ad un principio fortemente voluto dall'Italia ma per niente scontato solo fino ad un anno fa e cioè che l'onere per la vigilanza dei confini dell'Europa non può ricadere solo sui paesi che, come il nostro, sono situati sulla frontiera esterna.

Occorreranno per questo adeguate risorse comunitarie, anche nella prospettiva dell'ingresso dei nuovi stati membri.

Un'attenzione particolare sarà riservata al problema dei controlli delle vie marittime che l'Italia ha posto nell'agenda europea e le cui linee di azione dovranno scaturire da uno studio di fattibilità che la Commissione presenterà nei prossimi mesi.

Consideriamo questa una priorità assoluta perché il trasporto via mare degli immigrati, che ha assunto i connotati di emergenza che ho già ricordato e ha procurato tante vittime, per le sue caratteristiche richiede una mobilitazione internazionale cui l'Unione europea non può sottrarsi.

Quanto ai rapporti con i paesi di origine e di transito dei maggiori flussi, si tratta di promuovere una politica di sviluppo per rimuovere le cause dell'immigrazione clandestina, mobilitando adequate

risorse europee e, al tempo stesso, richiedere ai paesi terzi una collaborazione aperta ed efficace per impedire le partenze illegali e lottare contro le organizzazioni criminali che lucrano sulla tratta dei migranti.

Anche sul fronte della lotta al terrorismo la situazione internazionale e i rischi legati alla presenza in Europa di cellule di matrice integralista rendono necessaria una mobilitazione comune sia sul fronte investigativo che per l'individuazione e il blocco delle fonti di finanziamento.

Solo un accenno ad Europol.

S'intende lavorare nel semestre per rendere più concreto il suo contributo alla lotta alla criminalità in Europa.

Sarà necessario per questo migliorare l'afflusso delle informazioni da parte degli stati membri e incoraggiare la partecipazione di Europol alle squadre investigative comuni su indagini di particolare complessità.

Per restare nei tempi assegnati non posso aggiungere altro e sicuramente ho tralasciato aspetti importanti, ma permettetemi di esprimere in conclusione un augurio e una certezza.

L'augurio è che il Ministero dell'interno, come le altre amministrazioni impegnate nei lavori europei, possa realizzare nel semestre tutti gli obiettivi che ho innanzi ricordato.

La certezza è che i risultati conseguiti in questo settore, come negli altri settori strategici a livello comunitario, sono destinati senza dubbio a contribuire allo sviluppo dell'ideale europeo e al prestigio dell'Italia in Europa.

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 Vicepresidente 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 Vicepresidente 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.

Mi fa particolarmente piacere essere qui con voi oggi a questa prima conferenza dell'alta dirigenza statale.

Importante occasione di confronto, dibattito e di crescita per chi come noi ha la responsabilità di dirigere un'organizzazione complessa come l'amministrazione pubblica.

E soprattutto, per chi, come noi oggi, deve farlo in un momento caratterizzato da una profonda e sentita domanda di servizi moderni ed efficienti che la diffusione delle tecnologie digitali ha determinato praticamente in tutte le classi di utenti.

La richiesta di cambiamento delle Pubbliche amministrazioni attraverso l'innovazione e le nuove tecnologie è una sfida raccolta da tutti i paesi europei.

Inoltre, la crescente importanza che il settore delle ICT va assumendo nello sviluppo economico europeo rende sempre più evidente la necessità che l'Unione europea sviluppi un approccio comune nell'area delle nuove tecnologie.

La dimensione europea e il programma per il nostro prossimo semestre di presidenza saranno quindi oggetto del mio intervento.

La dimensione europea

Con il Consiglio di Lisbona del 2000, l'Europa si è posta l'ambizioso obiettivo di passare ad un'economia digitale, basata sulla conoscenza, per favorire la crescita, la competitività e l'occupazione nell'intero sistema.

Si deve colmare il gap che ci separa dagli Stati Uniti, ma anche migliorare, nel contempo, la qualità della vita dei cittadini e l'ambiente.

Nell'ambito di questo processo di innovazione iniziato a Lisbona, abbiamo partecipato attivamente alla stesura del piano di azione europea definendone le priorità insieme con gli altri partner europei.

Dobbiamo, adesso, impegnarci affinché gli obiettivi previsti per il 2005 vengano raggiunti.

Per quanto l'Italia sia la sesta potenza economica a livello mondiale, questa posizione di vertice non ha riscontro nel settore delle ICT.

- A livello europeo, vari studi e *benchmark* di settore posizionano l'Italia quasi sempre tra il dodicesimo ed il quindicesimo posto, accanto alla Spagna, alla Grecia ed al Portogallo.
- A livello OCSE, in modo simile, l'Italia viene collocata quasi sempre oltre il 20° posto

La sfida è dunque, per noi, di portare il nostro paese verso una posizione di vertice nel settore dell'innovazione e delle ICT.

La creazione della nuova figura del Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha il preciso scopo di diffondere l'innovazione per l'ammodernamento del Paese.

L'innovazione è infatti tra le principali leve per stimolare concretamente la crescita di un'economia avanzata ed equilibrata.

- Gli investimenti in ICT sono quelli che hanno il maggior ritorno di produttività per le imprese. Un recente studio su Francia, Germania, Irlanda, Italia, Spagna e Regno Unito indica un aumento della produttività dello 0,5 % a fronte di un aumento della spesa ICT dell'1%. Un ritorno tra i più alti tra i fattori di produttività.
- I servizi contribuiscono per i due terzi all'attività economica UE, ma quello che è più rilevante è che hanno contribuito per il 75 % alla crescita degli Stati Uniti e l'80 % a quella europea negli anni '90

Affinché vi sia innovazione è fondamentale una visione, una strategia nazionale complessiva e coerente che sappia tradursi in un piano di azione e politiche coordinate.

In tale piano, le grandi aree di intervento con cui stiamo operando per la diffusione dell'innovazione in Italia riguardano i cittadini, i grandi sistemi nazionali (la scuola, la sanità), le imprese, la pubblica amministrazione. Ed in particolare, queste grandi iniziative che caratterizzano l'azione di eEurope:

- e-citizen
- e-learning
- e-health
- e-business
- e-work
- e-government

E-citizen. Facilitare la diffusione della cultura digitale nei cittadini per fare in modo che i notevoli investimenti che si stanno già effettuando a livello locale e centrale diano effettivamente il ritorno previsto. Si tratta quindi di portare i cittadini ad utilizzare di più le tecnologie digitali (non solo il telefonino!), con programmi che assicurino la più ampia diffusione possibile, dai giovani agli anziani, dal mondo del lavoro alle donne, per finire con i disabili, perché sono proprio le tecnologie

informatiche a produrre sostanziali cambiamenti di vita per questa categoria di cittadini. Ricordiamo che il 2003 è stato dichiarato come l'anno europeo per i disabili.

E-learning. Parlando di *e-learning*, non ci si riferisce solo alla formazione a distanza, ma ad un ben più ampio pacchetto di interventi che interessa l'intero settore dell'istruzione. Dalla alfabetizzazione informatica degli insegnanti, per la quale si prevedono meccanismi di tipo misto, dalla ECDL all'attivazione di una casella di e-mail per ogni insegnante, alla distribuzione di personal computer nelle scuole e nelle aule, riposizionandoci nella media europea.

E-health. Riferendoci *all'e-health* non ci riferiamo solo alla telemedicina ma pensiamo ad un impiego più intenso delle nuove tecnologie in tutto il settore. Si tratta in particolare di utilizzare le nuove tecnologie non solo per la parte medica ma anche per il "servizio": per le prenotazioni, la diffusione dei referti, la firma digitale per i medici, la digitalizzazione delle cartelle cliniche, etc.

E-work. Si tratta di impiegare le nuove tecnologie:

- per il telelavoro (soprattutto da centri specializzati, più che da casa)
- per realizzare un marketplace nel mercato del lavoro, in grado di favorire un reale incontro tra la domanda e l'offerta su ampia scala e in tempi rapidi,
- per consentire una riqualificazione professionale continua in modo efficiente ed efficace

E-business. Significa *e-procurement e e-commerce*, ma significa anche intervenire affinché si sviluppino filiere digitali. Il tessuto industriale costituito prevalentemente da PMI è la specificità del successo del modello produttivo italiano. Oggi occorre aiutare queste imprese con un concetto di filiera che favorisca lo scambio di merci e di conoscenza. Da una ricerca Università Bocconi si indica che 70 % delle aziende italiane non ha adottato applicazioni in rete perché le ritiene "inutili. Un'altra ricerca di Federcomin evidenzia che i comparti dell'industria e della distribuzione sono quelli " con la minore conoscenza della Larga Banda".

E-government. Significa impiegare le nuove tecnologie per offrire nuovi e migliori servizi al cittadino e alle imprese, ma anche e soprattutto infrastrutture comuni, razionalizzazione, integrazione con le autonomie locali per un federalismo efficiente.

Si tratta anche di sviluppare politiche di "adoption" (basate sulla formazione, informazione e comunicazione) che consentano un reale utilizzo dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e quindi un migliore impatto sulla vita dei cittadini.

Il semestre europeo

In questo quadro si spiega la politica italiana di aprire il semestre europeo con una conferenza sull'e-government proprio perché si vuole sottolineare il ruolo trainante dell'Italia verso un'Europa senza confini, più competitiva, più aperta ai cittadini, rilanciando anche il piano e- Europe

L'evento di apertura del nostro Semestre di Presidenza sarà infatti la Conferenza europea sull'e-Government, organizzata per gli inizi di luglio, a Como, in collaborazione con la Commissione europea.

Vogliamo focalizzare l'attenzione sul governo elettronico, quale volano della società dell'informazione e strumento di integrazione europea, con l'identificazione e il varo dei primi servizi pan-europei, di inclusione e di valorizzazione delle realtà locali. La conferenza, anche rispetto al passato, oltre a costituire un momento di presentazione e diffusione delle migliori pratiche europee, punterà non sulle tecnologie bensì sui contenuti.

I temi fondamentali sono infatti:

- il ruolo dell'eGovernment per la competitività dell'Europa
- i servizi per il cittadino europeo
- il ruolo delle amministrazioni locali

Si tratta di comprendere come le nuove tecnologie possono sostenere l'integrazione europea, e quindi in quest'ottica la conferenza diviene una tappa di un percorso che mira alla creazione di "iniziative" veramente pan-europee.

A tutt'oggi il cittadino europeo ha pochi segni tangibili dell'Europa: l'euro, la mobilità (passaporto europeo), il GSM!

La conferenza fornirà l'occasione per incominciare a discutere dei primi veri servizi pan-europei, per i cittadini, per le imprese, per la scuola e la ricerca.

Ad esempio:

- · un mercato del lavoro europeo
- meccanismi di autenticazione elettronica (eventualmente su CIE, come auspicato anche da alcuni partner europei)
- · formazione transnazionale

Inoltre, durante il nostro semestre di presidenza:

• Sarà necessario dare una risposta unitaria ed efficace ai problemi di sicurezza delle reti informatiche.

Per questo supporteremo le attività di costituzione della *Network Security Unit* della Commissione europea.

 Occorrerà probabilmente portare avanti la direttiva sullo sfruttamento commerciale delle informazioni del settore pubblico, per rilanciare e favorire il mercato dei contenuti digitali a valore aggiunto. Nell'ambito della cooperazione internazionale, si svolgerà a Ginevra in dicembre il Summit
mondiale delle Nazioni Unite sull'Information Society, nel quale l'Italia come presidenza di
turno avrà il compito di coordinare la posizione europea.

Ciò rappresenterà l'occasione per riaffermare il ruolo di leader che l'Italia sta svolgendo in questo settore a livello mondiale.

Con il progetto eGovernment per lo sviluppo, riconosciuto e supportato anche in ambito G8, l'Italia sta infatti operando per fare dell'eGovernment uno strumento di crescita economica, sociale e democratica dei paesi emergenti. Progetti di collaborazione sono già stati attivati con ben 5 paesi (Giordania, Tunisia, Mozambico, Nigeria, e Albania).

Si opererà quindi affinché questo modello di cooperazione venga supportato anche in ambito europeo. Attenzione in particolare si dovrebbe dedicare ai Balcani e all'area del mediterraneo.

Conclusioni

L'Italia nel contesto europeo deve recuperare il ruolo che le compete.

Lo sforzo deve essere di tutti. Nessuno può rimanere nel proprio "ambito", ma è fondamentale pensare e agire sempre più come sistema in una dimensione europea.

L'innovazione del paese deve riguardare tutte le aree chiave, dai cittadini, ai grandi sistemi nazionali (la scuola, la sanità, la ricerca, etc.), alla pubblica amministrazione.

L'innovazione è possibile solo se vi è cooperazione. Grandi sinergie si possono realizzare all'interno di ciascuna area di intervento e tra aree diverse. E' fondamentale che vi sia una visione unitaria ed una strategia nazionale complessiva e coerente. Facilitare la nascita di questa visione, garantirne la coerenza, e sostenerne la realizzazione è il ruolo principale del nuovo ministero per l'innovazione e le tecnologie e quindi del mio dipartimento.

Intervento di Angela Pria,

Capo di gabinetto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Il semestre di presidenza è un appuntamento importante per il Ministero del *welfare*, che ha raggruppato le competenze del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con quelle del Dipartimento affari sociali, assumendo il ruolo di attore protagonista delle politiche del lavoro e delle politiche sociali. In questo modo, esso si è strutturato come molti dei ministeri omologhi nel resto di Europa, ponendosi l'obiettivo di seguire i cittadini dal loro ingresso nella vita al loro ingresso nel mondo del lavoro al loro graduale ritiro dalla vita attiva. Un complesso di interventi che deve essere reso omogeneo, coeso e coerente in una unica strategia volta a innalzare il tasso di occupazione e a promuovere l'inclusione sociale.

Il Ministero del *welfare* durante il semestre di presidenza svilupperà attività tese a valorizzare il binomio: politiche del lavoro-politiche per la promozione dell'inclusione sociale, ponendo al centro dell'attenzione dei differenti appuntamenti europei (dai Consigli europei alle conferenze, dai seminari alle riunioni dei direttori generali) le politiche attive del lavoro, la riforma delle regole del mercato del lavoro, la lotta all'economia sommersa e al lavoro irregolare, le politiche dell'immigrazione, il ruolo sociale delle imprese, le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. E' nostra intenzione sviluppare pienamente le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona che ha promosso il pilastro socio-economico dell'Unione europea come necessario complemento all'unione economica e monetaria.

Il Ministero del *welfare*, in particolare, intende porre al centro della discussione in Europa la famiglia e il suo ruolo quale elemento importante per promuovere l'inclusione sociale, pur riconoscendo le differenze tra le diverse società. Ciò in quanto occorre garantire una nuova stagione a questa struttura della società che ha sofferto crisi e lacerazioni e che, al contrario, è al centro di qualsiasi società moderna e dinamica.

Vorrei qui ricordare che il Ministero del *welfare* ha prodotto due importanti documenti programmatici: il Libro bianco sul mercato del lavoro e, proprio in queste ore, il Libro bianco sulle politiche sociali, che traggono la loro ispirazione da una tradizione prettamente europea. Sono, infatti, documenti prodotti dall'esecutivo per la discussione e da cui successivamente si traggono le iniziative legislative. Entrambi questi documenti si muovono avendo la dimensione europea come elemento forte di riferimento.

Anche se mancano cinque mesi all'inizio del nostro semestre e numerosi sono ancora gli appuntamenti che ci separano dal 1° luglio, posso qui indicare i principali argomenti, anche se non gli unici, che saranno trattati durante la presidenza italiana:

1. Lotta all'esclusione sociale e conciliazione tra vita professionale e familiare, con particolare riferimento al ruolo della famiglia. Il ruolo delle famiglie, infatti, nelle politiche per la lotta

all'esclusione sociale sarà delineato compiutamente nel contesto dei Piani nazionali di azione sull'inclusione sociale del 2003. In vista della proclamazione del 2004 come "l'Anno internazionale della famiglia" tale tema sarà altresì al centro della Tavola rotonda annuale sull'inclusione sociale.

2. Occupazione, mercato del lavoro e crescita economica. Una delle principali sfide per le economie europee negli anni a venire è quella di dare lavoro a un maggior numero di persone e garantire un calo durevole della disoccupazione. Ciò contribuirà ad accrescere la prosperità e rendere sostenibili i sistemi di *welfare* dei Paesi europei. Un requisito per garantire il benessere futuro è che un numero sempre maggiore di persone abbandonino il sistema di sostegno passivo per entrare nel mercato del lavoro. E' per questo che coloro che sono attivi sul mercato del lavoro devono essere motivati a lavorare di più e prolungare il periodo di vita attiva.

Ciò è essenziale se si vuole evitare che l'Europa perda terreno nella competizione globale nei confronti degli Stati Uniti. Lo strumento chiave della cooperazione continuerà ad essere l'attuazione della strategia di Lussemburgo e degli indirizzi di massima delle politiche economiche, mediante la quale i Paesi cooperano nella preparazione di raccomandazioni relative agli strumenti necessari per raggiungere determinati obiettivi. La presidenza italiana intende a tale scopo operare per semplificare la strategia per l'occupazione dell'UE, concentrandosi sull'obiettivo di aumentare il tasso di occupazione.

- 3. Economia sommersa lavoro nero (con riferimento alla sicurezza sul lavoro, alle nuove tipologie contrattuali, alla fiscalità). Attualmente l'economia sommersa è solo marginalmente trattata nella Strategia europea dell'occupazione. Il nostro obiettivo deve essere quello di attirare con forza l'attenzione dell'Europa su un problema comune, anche se con diversità di intensità e caratteristiche, a molti Paesi europei e, in particolare, a quelli dell'allargamento. L'Italia organizzerà nell'ambito della Conferenza sull'occupazione una sessione dedicata al sommerso, incentrata sulla misurazione del fenomeno e l'identificazione delle buone pratiche e predisporrà una risoluzione da sottoporre al Consiglio basata sulle conclusioni di tale evento.
- 4. Le conseguenze dell'allargamento dell'UE sulle relazioni industriali, sul diritto del lavoro e sulla mobilità dei lavoratori. L'allargamento dell'UE sarà inevitabilmente il tema dominante della presidenza italiana, che ha luogo nell'immediata vigilia dell'allargamento e che sarà anche l'ultima presidenza con formato che potremmo definire "classico". Proprio per questo motivo uno degli eventi che caratterizzeranno il nostro semestre sarà il convegno di Modena sulle relazioni industriali, dedicato a Marco Biagi, un europeista per formazione e per convinzione.
- 5. Responsabilità sociale delle imprese (RSI). Anche in Italia il tema della responsabilità sociale delle imprese sta assumendo un'importanza crescente e costituirà un tema di innovazione del semestre. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha preparato con la collaborazione dell'Università Bocconi un progetto, denominato provvisoriamente "Corporate Social Responsibility: Social Committeent", la cui idea di fondo è di incentivare le imprese non solo a

rispettare le norme sociali ed ambientali, ma anche a finanziare azioni specifiche di politica sociale, in base alle priorità date dal governo, in modo che le imprese siano coinvolte nel finanziamento delle politiche sociali del Paese. Per arrivare a questo obiettivo finale, cioè attestare il comportamento socialmente responsabile delle imprese, il progetto prevede la formulazione di un set di indicatori di valutazione delle performance sociali, una ricerca sulle migliori pratiche a livello mondiale, una fase pilota in Italia per verificare la fattibilità del progetto e l'eventuale diffusione di standard a livello europeo. Un primo esempio, allo studio in questo momento, è la previsione di una premiazione delle imprese europee che hanno effettuato le migliori azioni in favore dei disabili, che potrebbe coincidere con la conferenza di chiusura dell'Anno europeo per i disabili nel dicembre 2003.

Il programma del Ministro per le pari opportunità per il semestre di presidenza italiana dell'Unione europea risulta articolato in tre filoni fondamentali: maggiore rappresentatività delle donne nei processi decisionali e politici, anche in vista delle prossime elezioni al Parlamento europeo, azioni contro la violenza alle donne con particolare riguardo alla lotta contro il fenomeno della tratta degli esseri umani e contrasto ad ogni forma di discriminazione.

L'insufficiente rappresentanza femminile nelle cariche elettive e la scarsa partecipazione delle donne alla vita sociale e politica è un dato incontrovertibile non solo in Italia ma in tutti i paesi dell'Unione europea: basti pensare che nell'ultima consultazione elettorale si è assistito ad un'ulteriore diminuzione della già bassa percentuale di donne elette nel Parlamento italiano.

Per questo motivo il governo ha presentato un disegno di legge costituzionale con la proposta di aggiungere, alla fine del I comma dell'art. 51 della Costituzione, il periodo "La Repubblica promuove a tal fine le pari opportunità tra donne e uomini" la proposta di modifica, già approvata in sede di prima deliberazione dalla Camera e dal Senato, da tutte le forze politiche congiuntamente, induce a confidare che il cammino della revisione costituzionale possa essere concluso in tempi compatibili con la richiesta che proviene dalla parte femminile della società. D'altro canto la scelta della formula di modifica dell'art. 51 non è casuale: in essa il principio di eguaglianza viene esplicitato sia con riferimento alle cariche elettive sia con riferimento agli uffici pubblici: le donne costituiscono la maggioranza del corpo elettorale; il livello culturale e professionale raggiunto dalle donne, basti pensare al numero di donne magistrato, è enormemente mutato. E' per questi motivi che occorre dare maggiore forza alle disposizioni costituzionali in modo che siano in linea con i mutamenti che la società italiana ha subito negli ultimi 50 anni; che siano in linea con le direttive europee, che favoriscano un cambiamento che deve avvenire a più livelli; che implichino una mutata coscienza del ruolo della donna nella società e che soprattutto diano una valida base a tutte le azioni positive che le donne italiane meritano per il contributo che hanno dato e danno alla Nazione.

Ma il miglioramento della condizione delle donne nella società è strettamente collegato alle azioni proposte contro la violenza ad esse perpetrata e che trova la sua massima espressione nel fenomeno del traffico di persone ed in particolare della tratta delle donne. Questo rappresenta l'altro momento principale del programma del semestre di presidenza.

Le cronache riportano, ormai quotidianamente, episodi di sfruttamento di donne e minori che, indotti con lusinghe e con minacce a lasciare i propri paesi di origine, sono poi introdotti nel territorio dello Stato dove vengono ridotti in condizioni di schiavitù o di servitù il più delle volte finalizzato allo sfruttamento sessuale.

Fenomeno grave che interessa non solo l'Italia ma tutti gli stati membri tanto da rappresentate un momento fondamentale anche per il semestre di presidenza Greca, attualmente in corso.

Il Ministro Prestigiacomo, per combattere tale fenomeno, ha presentato un disegno di legge, già approvato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato, che si propone sia di risolvete i problemi interpretativi e di tipicità derivanti dall'applicazione della normativa attuale, sia, nella sostanza di configurare la condotta diretta all'organizzazione e all'attuazione del traffico di esseri umani come una specifica ed autonoma ipotesi di reato descrivendo compiutamente le forme di manifestazione del fenomeno alla luce dell'esperienza che, negli ultimi anni è venuta manifestandosi in tutti i paesi membri.

Coerentemente alle definizioni utilizzate negli accordi internazionali e nelle misure comunitarie per la lotta al traffico degli esseri umani, il disegno di legge, introducendo nel codice penale il reato di traffico di persone, come fattispecie autonoma, anticiperebbe gli obblighi di legiferare nel medesimo senso discendente da impegni comunitari.

Di non minore rilevanza, in virtù dell'ampliamento di delega attribuita al Ministro per le pari opportunità, è il seminario che si terrà, nel corso del semestre di presidenza, sulla sensibilizzazione e lo scambio di esperienze per la lotta alla pedofilia: esso rappresenterà l'occasione per diffondere in ambito comunitario la nuova strategia di contrasto ai fenomeni della pedofilia.

L'auspicio è di riuscire a definire una piattaforma di azione europea volta alla tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale oltre che alla loro assistenza ed al recupero sociale.

Per concludere, gli impegni della presidenza italiana sono molti e di ampio respiro ed è intenzione del ministro, nell'ambito della lotta contro ogni forma di discriminazione (comprese quelle legate all'origine etnica, per combattere le quali è in corso di istituzione presso questo dipartimento l'ufficio antidiscriminazione previsto da una direttiva comunitaria) anche in attuazione della direttiva comunitaria che prevede il controllo e la garanzia della parità di trattamento, presentare una proposta di dichiarazione del Consiglio europeo sulla necessità che i diritti fondamentali umani siano garantiti in modo eguale e senza discriminazione ad uomini e donne anche in ambito internazionale.

Intervento di Vittorio Silano,

Capo del Dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali del Ministero della salute.

TEMI CENTRALI DEL SEMESTRE DELLA PRESIDENZA ITALIANA DELLA UE NEL SETTORE DELLA SALUTE

Il programma della presidenza Italiana nel settore della sanità, nella seconda metà del 2003, è caratterizzato da temi di ampio respiro politico, espressione dell'impegno dell'Italia a favore della promozione della salute dei cittadini europei e dell'attuale rapida evoluzione istituzionale dell'Unione europea.

Il problema principale per quanto concerne la "competenza comunitaria in materia sanitaria" è la scarsa priorità della sanità e il suo ruolo marginale nel Trattato. Per chiarire meglio questo concetto vale rilevare che l'articolo 152 del Trattato, relativo alla sanità, consente di adottare una legislazione vincolante soltanto in materia di sangue, cellule e tessuti, e organi. Per qualsiasi altra materia, si deve fare ricorso alle procedure del mercato interno (cioè libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi o dei capitali) o all'articolo 308 (che consente l'adozione, ma solo con l'unanimità degli Stati membri, di normative per raggiungere particolari obiettivi della Comunità qualora non esista una specifica base giuridica nel Trattato).

In altri termini, a parte il citato caso del sangue, delle cellule e tessuti e degli organi, norme di carattere sanitario possono essere adottate solo all'interno di normative che hanno il fine di facilitare la libera circolazione. Manca del tutto sotto il profilo sanitario il potere di interdizione (cioè di vietare, ad esempio, attività o prodotti pericolosi o potenzialmente pericolosi per la salute umana) e quello di orientamento (cioè di imporre particolari doveri per il fine di tutelare la salute mediante misure di prevenzione o promozione). Questa situazione implica che, a livello europeo, le normative in materia sanitaria nascano attualmente essenzialmente come strumenti di mitigazione degli effetti di altre politiche piuttosto che come autonoma determinazione intesa a promuovere e tutelare la salute. Questa situazione è oltremodo insoddisfacente alla luce delle sfide che ci vengono poste dalla necessità di adottare, a livello europeo misure rapide ed efficaci indispensabili per contrastare le epidemie, il bio-terrorismo, la crescente diffusione di prodotti nocivi per la salute, come la droga, nonché di pratiche, come la clonazione, inaccettabili sotto il profilo etico.

Per quanto riguarda l'allargamento della U.E. ad Est, si tratta di un processo di fondamentale importanza politica che, per quanto riguarda la sanità, richiede particolare attenzione a possibili impatti sul Servizio sanitario nazionale derivanti da un'accresciuta domanda di assistenza sanitaria, anche derivante da recenti sentenze della Corte di giustizia europea in materia di mobilità dei pazienti nella U.E.

Elemento essenziale del programma della presidenza italiana nel settore della salute è la riunione informale dei Ministri della sanità, prevista a Milano in data 5 e 6 settembre 2003 nella prestigiosa sede di Palazzo Marino. Si tratta di una riunione finalizzata all'esame dei temi fondamentali della politica sanitaria comunitaria e dalla quale è atteso un consenso indispensabile per cogliere l'auspicato successo nelle sedi dei Consigli formali. I temi centrali del semestre italiano riguardano: (I) le nuove politiche sanitarie in Europa; (II) gli stili di vita salutari; e (III) i medicinali di uso umano.

Nuove politiche sanitarie in Europa: si tratta di diversi aspetti di grande importanza politica che saranno trattati anche in una Comunicazione della Commissione europea sulla "Revised Health Strategy" attesa entro la prima metà del 2003. Fra questi vi è la proposta della Commissione europea di un Centro comunitario per il controllo delle malattie infettive.

Stili di vita salutari: si è ben consapevoli del fatto che, riuscendo a motivare i cittadini europei verso stili di vita (fumo, alcool, dieta, attività fisica, etc.) più salutari si potrebbero evitare molte sofferenze associate a malattie prevenibili ed allo stesso tempo conseguire importanti risparmi per i sistemi sanitari in termini di mancate prestazioni sanitarie. Il principale problema è come riuscire a promuovere gli stili di vita salutari attraverso efficaci programmi comunitari e nazionali di informazione, educazione e comunicazione.

Si tratta di un tema cruciale per la messa a punto di politiche sanitarie efficaci nel fondamentale settore della prevenzione primaria e secondaria, relativo non solo, quindi, al contenuto dei messaggi, ma soprattutto agli strumenti e alle metodologie della comunicazione. Al fine di offrire ai ministri un contributo tecnico di alto livello per una fruttuosa discussione politica su questo tema, è prevista l'organizzazione, congiuntamente alla Commissione europea, nei giorni precedenti la riunione informale dei ministri, di una Conferenza di alti funzionari e esperti su questo tema, anche con la partecipazione dei rappresentanti degli Stati in via di adesione. Le conclusioni che saranno deliberate nel corso del Consiglio formale dei Ministri della sanità, che seguirà a distanza di pochi mesi, consentiranno, fra l'altro, alla Commissione europea l'ottimale uso delle risorse già stanziate nel programma quadro di sanità pubblica 2003-2008 e agli Stati membri di collaborare al meglio nelle attività da essi stessi finanziate.

Medicinali di uso umano: si tratta di promuovere ulteriormente le iniziative della Commissione europea per favorire la collaborazione degli Stati membri su una serie di temi molto importanti che rientrano nel quadro della sussidiarietà. Si tratta, in particolare, degli aspetti connessi alla promozione dell'innovazione nel settore farmaceutico e dell'accessibilità dei pazienti ai medicinali innovativi, alla valutazione del costo-efficacia e alla promozione dell'uso razionale dei medicinali, alla promozione dell'uso dei generici, al potenziamento della rete di farmacovigilanza attiva e di emovigilanza e alla promozione del completamento del mercato unico farmaceutico. Come è noto, è stato già avviato un processo di riflessione informale a livello europeo, noto come "Gruppo G-10 Medicine", che ha prodotto recentemente un primo rapporto nel quale sono state individuate

numerose proposte che ora attendono di essere tradotte in modo organico da parte della Commissione europea in iniziative da sottoporre successivamente all'esame degli Stati membri. E' prevista un'apposita comunicazione della Commissione europea su questi temi entro la primavera del 2003.

Il rapporto del Gruppo G-10 e la prevista Comunicazione della Commissione sugli aspetti summenzionati sono i principali documenti che saranno sottoposti ad una apposita Conferenza del Gruppo "G 10 *Medicine*", dalla Commissione europea, da tenersi nel mese di luglio 2003 al fine di preparare una serie di conclusioni da sottoporre all'esame dei ministri nel corso della riunione informale del settembre 2003. Da questi lavori si attende anche la possibilità di affrontare una serie di punti ancora problematici che si frappongono all'approvazione di quattro proposte normative (un regolamento e tre direttive) della Commissione Europea in materia di medicinali di uso umano e veterinario.

Dati i tempi ristretti assegnati ad ognuno di noi, mi limiterò ad accennare ai tre progetti messi a punto dai rapporti con il parlamento per il semestre di presidenza italiana.

Essi riguarderanno la conferenza dei Ministri per i rapporti con il parlamento dei paesi dell'Unione europea, il tavolo tecnico interistituzionale governo-parlamento e i dati governo-parlamento da inserire in rete.

Sono anni che, accanto alla tradizionale politica estera dei governi, si è andata manifestando una parallela attività di relazioni estere di tipo nuovo e diverso, prevalentemente di carattere informale, da cui scaturiscono a volte strutture ed iniziative con caratteristiche di una certa stabilità, altre volte eventi del tutto transitori ed episodici.

Tra questi ultimi è certamente da annoverare l'incontro avuto all'inizio dell'anno 2000 dal ministro per i rapporti con il parlamento italiano con il suo omologo francese per un esame dell'attività svolta dagli stessi in parlamento (la realtà francese dell'epoca era molto diversa dalla nostra, stante lo speciale vincolo che legava il Presidente Jospin al Ministro Vaillant, essendo, quest'ultimo, il vero e proprio "alter ego" del presidente).

Tale evento discendeva dall'esercizio della nuova funzione delegata per la prima volta dal Presidente del Consiglio dei Ministri al ministro per i rapporti con il parlamento, con decreto del 20 gennaio 2000, e cioè quella di curare le relazioni con i ministri per i rapporti con il parlamento degli stati membri dell'Unione europea.

La crisi di governo prima e le elezioni politiche poi interruppero tale attività. Nell'attuale fase di emersione di una sorta di diritto parlamentare comune, legato alla diffusione a livello europeo dei medesimi istituti di diritto parlamentare ed alla generale tendenza ad un ruolo evolutivo delle assemblee nei sistemi costituzionali dei singoli stati, riteniamo che la predetta attività debba riprendere.

Proporremo, quindi, una conferenza informale dei ministri per i rapporti con il parlamento, composta dai ministri de quibus dei paesi membri dell'Unione europea, sul modello di coordinamento da anni avviato a livello dei ministri incaricati di seguire i problemi della pubblica amministrazione negli stati comunitari, per poter stabilire i sempre più indispensabili contatti ai fini di una riflessione e di un'azione comuni riguardo ai rapporti tra esecutivo e legislativo.

Pensiamo di convocare a Roma tale conferenza nel secondo semestre del corrente anno che è quello di presidenza italiana. Da questa conferenza dovrebbe scaturire una collaborazione tra le strutture dei singoli ministri con caratteristiche di stabilità e non più episodica come quella del 2000.

In campo parlamentare, già dallo scorso anno la Camera dei Deputati ha costituito, con decreto del Presidente Casini del 15 novembre 2001, il Comitato per la diplomazia parlamentare, con il compito di coordinare le attività parlamentari nei rapporti internazionali. Nell'ambito europeo, il rafforzamento del Consiglio - che assume con sempre maggiore frequenza l'iniziativa legislativa e il progressivo aumento del ruolo dell'Assemblea che, come afferma Dahrendorf in una sua intervista, con il cosiddetto sistema della "codecisione" si è trasformata in Parlamento - richiede una presenza sempre maggiore del ministro per i rapporti con il parlamento e della sua struttura.

Contestualmente alla preparazione della conferenza ed in previsione di un più efficace coinvolgimento delle Camere nella fase "ascendente" del procedimento di formazione della normativa comunitaria, sarà chiesta l'attivazione di un tavolo tecnico interistituzionale (con DAGL, Politiche comunitarie, Rapporti parlamento, Camere) con il compito di pervenire alla definizione di procedure organiche ed univoche nella trasmissione alle Camere di atti e di documentazione a rilevanza comunitaria, alla luce delle molteplici disposizioni legislative che, spesso in modo non del tutto coerente tra loro, dettano adempimenti in materia.

Per pervenire ad una sollecita approvazione di provvedimenti relativi all'adeguamento del diritto interno a quello comunitario, massima attenzione sarà riservata all'organizzazione dei lavori parlamentari. Tale azione è stata considerata da sempre un'attività prioritaria da parte del dipartimento, a causa del ruolo svolto dal ministro per i rapporti con il parlamento per lo scambio continuo di informazioni sulle rispettive priorità legislative nell'ambito dei rapporti con i gruppi parlamentari, con una veste sempre più rilevante nell'indicazione alle Presidenze delle Camere delle evidenze legislative, in particolare quelle che comunque fanno riferimento all'Unione (pertanto anche i decreti legislativi che vanno al parere delle commissioni parlamentari, ritenute essenziali ai fini dell'attuazione del programma di governo.

L'espressione degli anni settanta del "co-governo", per indicare l'intrusione del potere legislativo negli ambiti decisionali tipici del potere esecutivo, è stata recentemente sostituita da quelle di "co-parlamento", cioè di un "parlamento co-gestito", nel senso che le Camere risentono sempre più della presenza del governo, il quale, anche se formalmente non è "padrone dell'ordine del giorno" delle assemblee, come avviene ad esempio in Francia, riesce ad influenzare in modo determinante l'andamento dei lavori parlamentari. Il rappresentante del governo, quindi, non è più considerato come un "convitato di pietra", ma si è affermato come interlocutore privilegiato delle Camere.

Infine, rapporti costanti tra le varie strutture dei ministri per i rapporti con il parlamento consentiranno lo scambio di informazioni sulla delicata funzione di assicurare il coordinamento dell'attività governativa in Parlamento nei vari stati membri dell'Unione, allo scopo di salvaguardare l'unitarietà e la coerenza dell'indirizzo politico. Sarebbe auspicabile, ad esempio, che ogni cittadino dell'Unione fosse in grado di conoscere l'attività di ogni governo in Parlamento (provvedimenti deliberati dal Consiglio dei ministri, loro stato iter, quale ramo del Parlamento li sta esaminando, se sono divenuti legge).

Per quanto riguarda il nostro paese, da mesi il dipartimento per i rapporti con il parlamento redige un prospetto, comunemente chiamato "schedone", con l'indicazione di tutti i decreti-legge, disegni di legge e ratifiche deliberati dal governo Berlusconi dal suo insediamento ad oggi. Tale schedone, settimanalmente aggiornato, è già inserito in rete e se un cittadino francese, tedesco, belga e di ogni altro paese volesse conoscere lo stato iter ad esempio del disegno di legge comunitaria del 2002, collegandosi al sito "governo.it - rapporti con il parlamento", troverebbe tutte le indicazioni (deliberato dal Consiglio dei ministri il 28 marzo 2002, presentato al Senato il 12 aprile 2002 ed approvato da quel ramo il 17 luglio, la Camera lo ha approvato con modifiche il 17 ottobre. L'approvazione definitiva da parte del Senato è del 23 gennaio 2003).

E' nostra intenzione inserire altri dati conoscitivi a partire dal giugno 2003. Tra questi non solo quelli relativi ai decreti legislativi, ma soprattutto la possibilità di conoscere in ogni momento qual è lo stato iter dei provvedimenti governativi. Basterà cliccare sul provvedimento inserito nello schedone e saremo in grado di sapere quando il provvedimento è all'ordine del giorno delle commissioni o dell'assemblea, se sono stati presentati ed approvati emendamenti e ciò sarà certamente un ausilio non solo per gli addetti ai lavori, ma per tutti i cittadini.

Negli incontri che avremo con i *partners* europei, in previsione della conferenza informale dei ministri per i rapporti con il parlamento, porteremo all'attenzione tali proposte per pervenire, ci auguriamo, ad un progetto comune per tutti gli stati dell'Unione che diventi operativo proprio nel semestre di presidenza italiana.

Intervento di Claudio Tucciarelli,

Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

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 conseguenziali 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.

Governi efficienti, in grado di condurre a termine il loro mandato naturale e una burocrazia efficiente, in grado di operare per obiettivi concreti, sono le due facce della stessa medaglia. La politica che si perde nei trasformismi e nei giochi di palazzo danneggia l'amministrazione dello Stato, allo stesso modo in cui una burocrazia appesantita da troppe leggi e da strumenti ormai superati ostacola il rapporto tra politica e cittadini.

Politica e Pubblica amministrazione sono il cervello e il cuore della macchina statale. Se il cervello compie scelte sbagliate, o se il cuore perde qualche battito, i danni che ne risultano sono ugualmente gravi. Se gli organi della Pubblica amministrazione non sono in perfetta sintonia, si verifica quel fenomeno negativo che noi ci siamo prefissi di ribaltare con il nostro governo, il fenomeno per cui lo Stato non è al servizio del cittadino, ma è il cittadino al servizio dello Stato.

La politica, e il governo in particolar modo, sono l'espressione più alta della volontà popolare, l'essenza della democrazia, ed hanno bisogno, per funzionare, di un rapporto costante e proficuo con la Pubblica amministrazione. L'Italia negli ultimi anni ha mutuato da altre grandi democrazie il meccanismo dello *spoil-system*, il che significa che quando cambia la maggioranza di governo, si può procedere anche ad un avvicendamento dei dirigenti nelle funzioni amministrative, specie in quello con valenza spiccatamente politica.

La globalizzazione impone allo Stato di funzionare come un'impresa, ma per chi come noi crede fermamente nell'economia sociale di mercato, questo non significa sacrificare i nostri valori sociali sull'altare dell'efficienza. Soltanto tempi più stretti di aggiornamento e nuovi modelli di gestione sono in grado di rispondere alle esigenze di chi è più debole, di chi è rimasto indietro: e allo stesso tempo non è possibile creare benessere e occupazione attraverso un percorso ad ostacoli innalzati da norme e procedure ormai fuori dal tempo.

In questo mondo che cambia a ritmo vertiginoso bisogna aggiornare continuamente la propria professionalità. Per restare competitivi bisogna guardare in avanti.

Tre sono le sfide che abbiamo di fronte: più flessibilità, più innovazione, più formazione. Ecco perché la riforma degli apparati dello Stato è la prima delle cinque grandi missioni che abbiamo indicato nel programma di governo.

Questo non vuol dire porre i dirigenti dello Stato al servizio della politica, bensì porli al servizio di un programma di governo sottoscritto dagli elettori che lo hanno votato. Un ministro, un servitore dello Stato, a sua volta, deve poter contare su strutture tecniche che non siano sospettabili di ostilità ideologica nei confronti dell'azione di governo. Saranno poi gli elettori a giudicare se gli strumenti a disposizione del governo siano stati usati proficuamente per l'interesse pubblico.

Il criterio di giudizio del lavoro svolto deve sempre essere un criterio oggettivo, impostato sul merito e sui risultati conseguiti. Un criterio valido nella Pubblica amministrazione come in qualsiasi impresa privata.

Ciò che chiediamo ai dirigenti dello stato, è un'autonomia responsabile di fronte a un governo liberale che non vuole occupare lo Stato, ma farlo funzionare. Assunzioni clientelari dell'ultima ora e promozioni da "saldi elettorali" fanno parte di un costume che non ci appartiene e che, ne siamo certi ferisce anche voi. Così come decenni popolati da protagonisti della politica continuamente con le valigie in mano, da questo a quel ministero, da questo a quel governo, non hanno certo agevolato lo scambio di lavoro e di fiducia tra guida politica e struttura amministrativa.

Le riforme che abbiamo avviato richiedono di utilizzare tutte le risorse. Abbiamo già portato l'Italia nel plotone di testa delle grandi democrazie occidentali e questo ci impone di stare al passo con i nostri partner, anche per quanto riguarda la capacità di decisione politica e di esecuzione amministrativa. Due capacità che devono essere esercitate in maniera rapida ed efficace.

E veniamo ad un'altra parola chiave: digitalizzazione. Vogliamo arrivare ad uno stato *on-line*, in rete. Niente più code, niente più carte introvabili in chilometri di scaffali polverosi, niente più orari scomodi per il pubblico. Questo significa "amministrazione digitale", e questo significa efficienza.

Questo significa trasparenza dell'amministrazione. E voi in questa battaglia siete già in prima linea. All'amministrazione si chiede di accompagnare la divisione del lavoro e delle responsabilità, imposta dal duplice processo di trasformazione che stiamo vivendo – sia per effetto della sempre più serrata integrazione nell'Unione Europea – sia per il processo federalista che coinvolge sempre più le regioni e gli altri enti locali.

Ma già oggi la macchina amministrativa funziona meglio e gli Italiani ne vedono i risultati.

Stiamo diffondendo l'uso della carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi.

Stiamo ampliando l'applicazione della firma digitale. Gli stessi uffici pubblici si scambiano meno carta e comunicano sempre di più con la posta elettronica. Già alcune soddisfazioni arrivano dalle statistiche dei livelli di efficienza delle prestazioni dei servizi in rete, che hanno visto l'Italia risalire in Europa dalla 13^a alla 11^a posizione.

Si può, si deve fare meglio, a cominciare dalla necessaria flessibilità nella gestione del personale e dalla qualità dei servizi resi. Per fare tutto ciò occorre superare il modello di organizzazione per competenze in favore del modello cooperativo e, quindi, abbandonare feudi e steccati gelosamente custoditi per passare a obiettivi sui quali deve convergere il lavoro di tutti.

Il nostro impegno è promuovere l'efficienza dell'amministrazione, per renderla sempre più rispondente alle attese del mondo produttivo e dei cittadini. Ed è significativo che tutti i Paesi

occidentali si siano mossi nella stessa direzione di svecchiamento e ammodernamento della mentalità e dei metodi.

Ovunque quello che viene chiamato n*ew public management* privilegia la ricerca manageriale del risultato rispetto al burocratico zelo procedurale.

Ovunque ci si sforza di sfrondare la giungla delle disposizioni legislative e regolamentari e di contenere le spese.

Sveltire le procedure amministrative, riformare la burocrazia secondo modelli mutuati dal mondo delle imprese, ridurre il costo dell'amministrazione a carico dei contribuenti: sono le esigenze avvertite in tutti i Paesi occidentali, e sono altrettante motivazioni per cambiare dal profondo lo Stato, per innestare quel processo di rinnovamento che deve vedervi protagonisti e che allontanerà i fantasmi di inefficienza evocati da chi ha dimostrato di non essere in grado di cambiare davvero le cose.

Il governo, questo governo come qualunque esecutivo, deve poter fare assegnamento sull'alta dirigenza dell'amministrazione con un gioco di squadra ancor più necessario per l'ormai prossimo avvio del semestre italiano di presidenza dell'Unione europea e per il processo di riforma federalista del nostro Stato.

Questi obiettivi richiedono all'alta dirigenza l'orgoglio della propria professionalità ed una forte coscienza della funzione svolta.

Non c'è dunque alcun motivo di nutrire timori di sorta.

Il compito della politica, di fronte a questo scenario, è di non frammentare l'amministrazione statale, di non moltiplicare le competenze, di non appesantire la spesa pubblica.

Il compito che sta davanti a voi è, invece, quello di dimostrare che il "civil servant" non è il rappresentante di una casta ma di una schiera di professionisti che sanno coniugare la loro preparazione con la necessaria duttilità di fronte ai cambiamenti indispensabili per offrire migliori servizi al cittadino.

Dobbiamo essere uniti nella volontà di far diventare l'Italia un laboratorio di eccellenza della Pubblica amministrazione e di dimostrare, anche in questo campo, la capacità di far sentire la propria voce con la sicurezza e con il coraggio di chi impara dagli errori del passato e non si appaga dei successi che sta ottenendo.

CONTRIBUTI

LA NUOVA CULTURA DELLE DIRIGENZE PUBBLICHE, PER UN LORO DIVERSO RUOLO NEL CONTESTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Rosario Scalia, Consigliere della Corte dei conti

1. Premessa

Sembra utile recuperare le notazioni che ha svolto, al IX Convegno promosso dall'Associazione fra società e studi di consulenza di direzione ed organizzazione aziendale sul tema "Gestire il cambiamento nella pubblica amministrazione", l'allora Presidente del Consiglio della Regione Marche: "... l'80% delle leggi e norme hanno un impatto di tipo organizzativo sulla struttura della P.A.. Non esiste allo stato attuale, però, una cultura legislativa che tenga nella dovuta considerazione le implicazioni organizzative che incidono..., ad esempio, sulla capacità di spesa delle leggi.

Le leggi, le disposizioni, le norme... non pongono nella giusta considerazione l'inefficienza delle strutture della P.A. nel gestire le risorse che vengono messe a disposizione per interventi di tipo politico... ".

Sono queste notazioni che ci inducono a ravvisarne ancora la loro fresca attualità, anche dopo che molta acqua è passata sotto i ponti della legislazione posta a base dell'azione amministrativa; dalla legge 241 del 1990 in poi.

La dottrina più avvertita continua a segnalare la necessità che il legislatore, a livello centrale o regionale, possa disporre di strutture in grado di informarlo in ordine all'impatto che le attività legislative (o normative, in generale) hanno sugli aspetti organizzativi e, quindi, di essere in grado di poter decidere di conseguenza...

"Non sono molte le volte che il legislatore ha a disposizione informazioni consuntive sull'efficacia delle leggi promulgate. E' mia impressione che molto spesso l'incapacità organizzativa e gestionale della P.A. incida drasticamente sui concreti risultati assunti come obiettivo dal legislatore...".

A ben riflettere quella che risulta rappresentata come una pretesa indistinta è, comunque, una giusta esigenza - "disporre di una struttura che ponga il legislatore ("centrale", il Parlamento, e "periferico", i Consigli regionali, i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano) in grado di verificare, *rectius*, controllare se gli obiettivi della legislazione siano stati conseguiti e, se non lo siano stati in tutto o in parte, fornisca una spiegazione - andrebbe soddisfatta.

Ma non c'è da andare molto lontani; basterebbe rileggere con occhi nuovi, con mentalità sgombra da vecchi preconcetti, l'art. 100 Cost. nel punto in cui esso intesta alla Corte dei conti la

specifica attribuzione di effettuare "il controllo successivo sul bilancio dello Stato": l'obiettivo può essere anche quello di verificare i risultati dell'attività amministrativa (o tecnica, o anche tecnico-amministrativa) posta in essere dalla dirigenza pubblica, dall'Esecutivo che è tenuto a fornire attuazione alla legislazione.

Dopo oltre quarant'anni di storia repubblicana la l. n. 20/94 è riuscita ad esplicitare, all'art. 3 del testo normativo in questione, il significato nuovo del dover "fare controllo".

Non un "fare controllo" per la salvaguardia (astratta) della integrità oggettiva di una disciplina (o di una sua parte) normativamente posta, che continua ad avere una sua sostanziale validità, ma soprattutto un "fare controllo" per verificare la congruità della legislazione di soddisfare gli interessi collettivi (anche diffusi) o individuali dei cittadini, tutelati da questa o da quella legge.

Dato che, storicamente, l'Italia è patria di tanti bilanci, non si può fare a meno di considerare, sia pure in prospettiva, lo stesso organismo di controllo (la Corte dei conti) quale struttura fondamentale della attività indipendente di verifica dei risultati delle leggi, di tutte le leggi (comprese quelle regionali) e, quindi, di tutti i processi decisionali che da quelle derivano.

In fondo, a ben riflettere, un intervento pubblico di livello statale (Ministero) in una certa area del paese non può essere giudicato congruo se contestualmente non si valuta l'insieme degli altri interventi posti in essere da altri organi (regioni, provincia, comune, etc.), ciascuno per la parte di competenza.

Da qui discende l'esigenza, ormai, di un lavoro - quello conseguente al controllo sugli effetti delle politiche di bilancio sulla qualità di vita di una società - che deve anch'esso risultare ispirato dal metodo della programmazione.

Programmare l'attività di controllo significa orientare le risorse culturali di cui dispone la Corte dei conti, anno per anno, su tematiche di interesse per gli organi elettivi. E dopo avere indagato, riscontrato, verificato, la Corte dei conti è tenuta a riferire i risultati dell'analisi curata al Parlamento, ai Consigli regionali: questi ultimi li utilizzano per i fini decisionali di loro competenza, cioè per confezionare buone leggi, migliori leggi rispetto a quelle del passato.

La domanda, allora, semplice che viene alla mente è questa: un controllo sostanziale, quale si è appena delineato, avrebbe evitato o, almeno, ridotto il malcostume degli anni '80? Forse sì; ma l'elettorato avrebbe finito per fare le stesse scelte di un tempo, perpetuando la collusione, perpetuando connivenze.

Potrebbe essere, comunque, un buon segnale, un segnale di buon governo quello che destinasse, nel corso della XIV legislatura, una adeguata copertura amministrativa alla legge n. 20/94; essa è stata approvata dalla partitocrazia della c.d. "prima Repubblica" quasi a forza, perché

sollecitata a ciò dal Governo Ciampi. Nel subconscio di quelli che l'hanno allora approvata covava, però, un'aspirazione: che essa si dimostrasse inapplicabile sotto il profilo sostanziale.

Oggi, può importare a un gruppo politico, che ha la maggioranza assoluta in una Camera e ha la maggioranza relativa nell'altra, di vedere funzionante un apparato di controllo (esterno e indipendente) come la Corte dei conti nel rispetto di quanto previsto dalla nuova legge di riforma?

Vediamo di enucleare alcune delle ragioni che militano a favore di una risposta affermativa. Prima che al Parlamento, i risultati del riscontro sono manifestati - a mezzo di osservazioni, a mezzo di specifica relazione - all'Esecutivo, al singolo Ministro. In tal modo, quest'ultimo ha tutto il tempo di valutare il grado di "correttezza professionale" della dirigenza, che è chiamata ad applicare questa o quella legge (anche quelle nuove messe a punto dalla maggioranza stessa).

Il Governo avrebbe, conseguentemente, tutto il tempo di valutare l'affidabilità della burocrazia; e quindi, di realizzare, nel tempo le linee di una strategia del (suo) rinnovamento.

Inoltre, l'Esecutivo può acquisire i risultati del riscontro effettuato in tempo ragionevolmente breve (d'altra parte, l'attività di indagine deve essere svolta con tempestività, e in maniera concomitante all'approvazione della legge che va assoggettata, quindi, a tempestivo monitoraggio interno nei vari punti del territorio nazionale...); esso, durando auspicabilmente la compagine per il tempo della legislatura (c.d. "stabilità" dell'Esecutivo), ha tutto il tempo per presentare in Parlamento i correttivi alla legislazione posta in essere e di farli approvare.

In questo senso la Corte dei conti, quando è chiamata nei vari rapporti (o referti, per dirla in italiano) a commentare i dati acquisiti, assume il ruolo di struttura anche di *consulting*; l'Istituto è impegnato, in sostanza, ad evidenziare le disfunzioni, ma deve anche impegnarsi a suggerire all'organo legislativo l'innovazione normativa che bisogna porre in essere.

Ma questi suggerimenti possono essere forniti ad alcune condizioni: che la Corte dei conti sia capace di creare "cultura dei risultati" tra il management pubblico; che l'apparato, per proprio conto (e, quindi, indipendentemente dall'attività di controllo esterno svolta dalla Corte dei conti) sappia elaborare un sistema di monitoraggio permanente delle proprie attività, degli interventi che la legge affida ad esso di curare; che il sistema politico sia culturalmente impegnato a dimostrare ai propri elettori di voler governare, interessandosi alla burocrazia quanto basta per indirizzare e governare l'amministrazione.

Il singolo parlamentare eletto non può né deve pensare agli elettori come ad azionisti senza volto; egli è controllabile – e va controllato – dal suo elettorato per il contributo che dà in quanto "rappresentante della Nazione". La territorializzazione dei collegi, ormai "a dimensione d'uomo", aiuta l'elettore nella scelta, che si può concretare nella "non conferma" (sfiducia) se il progetto politico da esso esposto non dà in concreto i risultati prefigurati.

Il Governo è (e rimane) a tempo; la fiducia deve essere conquistata, più che dalle tribune, sul campo.

Ma il fatto di essere il Governo "a tempo" non costituisce più alibi come durante la "Prima Repubblica": l'alibi del Governo consisteva, prima, nel fatto che, essendo la sua vita gestionale assai breve, esso non avrebbe mai potuto verificare la bontà degli interventi fatti. E tutte le scuse accampate erano buone ai fini del discarico da responsabilità e per richiedere *sic et simpliciter* agli elettori una conferma della fiducia attraverso il voto.

Con le regole che si sono poste da qualche tempo a questa parte, la legge assicura ormai un'adeguata stabilità all'Esecutivo: ciò è un fatto positivo per gli elettori, un po' meno per lo stesso Esecutivo.

Infatti, il tempo previsto di una legislatura è per sé, un tempo ragionevolmente lungo per dimostrare di saper effettuare scelte politiche corrette, di saper fare "buon governo"; ma il Governo non può fidarsi ciecamente dei rapporti che la burocrazia elabora, anche se fosse formata interamente da uomini di fiducia del Governo, sull'andamento gestionale dei settori in cui ci si sia prefisso di intervenire.

Il Governo dovrà avere l'accortezza di servirsi dei dati e delle considerazioni che esso vi troverà contenuti in tali rapporti; dovrà avere, tuttavia, l'occhio rivolto al monitoraggio svolto dall'organo costituzionalmente indipendente che è la Corte dei conti quando essa, settore per settore o, ancora,materia per materia, anche in corso d'esercizio, produrrà agli organi elettivi i suoi rapporti sugli effetti delle politiche pubbliche avviate (policy analysis).

Non c'è alcun dubbio, poi, che l'analisi indipendente volta ad evidenziare con obiettività i risultati (positivi o negativi che siano), i prodotti della legislazione, giova all'opposizione per contrapporre naturalmente sotto forma di progetto politico, un sistema di interventi che si debbono, comunque, orientare nel senso di un recupero di efficienza e di efficacia del sistema.

L'attività dell'opposizione, in una democrazia matura, non si può esprimere nei meccanismi della lotta di piazza, dei cortei, dei "girotondi", degli insulti gratuiti; essa si costituisce nello stesso Parlamento, o nei Consigli regionali, producendo testi normativi compatibili con lo stato dell'economia, compatibili con la situazione finanziaria derivante dai dati del bilancio; in sostanza, non demagogici.

Passiamo, ora, a valutare l'influenza che la burocrazia (agente) esercita sulle decisioni del suo "principale" (il Parlamento).

"In primo luogo, i burocrati (coloro che offrono i servizi pubblici) possono esercitare pressioni sul legislatore nell'interesse degli utenti (che sono gli elettori, n.d.a.), manifestando preoccupazioni per la caduta del livello qualitativo dei servizi e per le relative conseguenze (caduta del livello di consenso elettorale, n.d.a.) nel caso in cui non sia assicurato un budget più elevato" 13

Tutto ciò si dimostra assai vicino al vero; anzi, costituisce corretta rappresentazione della convinzione, diffusa tra gli studiosi di scienza dell'amministrazione, che "gli uffici pubblici agiscono per preservare e mantenere la loro esistenza e, quindi, il loro posto di lavoro".

Ma la soluzione semplicistica cui si è inteso pervenire nel nostro Paese con la parola d'ordine "privatizziamo tutto!", non è la strada da battere ad occhi chiusi.

La risposta sta in queste proposizioni: "L'analisi del benessere richiede un approccio più complessivo che consideri contemporaneamente tutte le amministrazioni pubbliche insieme con il settore privato. Si tratta di un problema non irrilevante. L'allocazione delle risorse di una società in usi ottimali è una delle questioni più difficili che ogni governo deve affrontare. Quale spazio deve occupare il settore pubblico e, nell'ambito della spesa pubblica totale, qual è il valore delle risorse da destinare ai diversi servizi?

Un modo per semplificare tale problema decisionale è semplicemente quello di rendere minimo il campo di intervento statale attraverso un vigoroso programma di privatizzazione: lasciamo che sia il mercato a decidere. Coloro che reclamano soluzioni di privatizzazione sono di rado sufficientemente accurati nello specificare con la necessaria chiarezza le condizioni prioritarie che renderebbero accettabile la loro soluzione.

In primo luogo, i mercati dovrebbero esser perfetti. In secondo luogo, molti degli utenti abituali dei servizi pubblici non potrebbero usufruire di tali servizi dopo la privatizzazione, a meno che non si accrescano i loro redditi. Se i mercati non sono perfettamente competitivi, tutto quello che un programma di privatizzazione riesce ad ottenere è la sostituzione di un monopolio pubblico con un monopolio privato"¹⁴

Oltre questo aspetto istituzionale, all'attenzione se ne impone un altro, altrettanto rilevante per un Governo che voglia dimostrare la sua abilità di gestione della "res pubblica", di corretta gestione delle entrate del bilancio.

"Decidere qual è il livello ottimale della spesa, la distribuzione ottimale tra spesa pubblica e privata e la più idonea composizione della spesa pubblica è un compito non facile dal punto di vista analitico" ¹⁵.

¹³ P. Mc Leod Jackson, *L'analisi economica della burocrazia*.

¹⁴ vedi aut. cit.

vedi aut. cit.

Al contempo, un Governo che sia degno di tale nome deve porre in essere un sistema di controlli tale da assicurare ai consumatori dei beni offerti dal settore pubblico l'adequatezza degli stessi sotto il profilo della efficienza, sotto il profilo della economicità.

E questo perché i singoli, con le loro azioni individuali, non sono (né saranno) in grado di modificare la quantità o la qualità dei beni, "a meno che non scelgano di abbandonare completamente il settore pubblico e consumare beni sostitutivi del settore privato, che però non sono sempre disponibili. I bambini in età scolare devono frequentare la scuola fino a sedici anni, ma i loro genitori avranno difficoltà nell'influire sulla qualità dell'istruzione loro offerta, a meno che non si spostino in un'altra zona (ammesso che abbiano informazioni sulla qualità dell'istruzione in zone differenti). Esempi analoghi possono riguardare la sanità, i servizi sociali personali, la polizia, la protezione civile, la difesa". 16

Se tale è lo scenario, il Parlamento, così come il Governo, ai vari livelli istituzionali, hanno bisogno di essere posti nella condizione di conoscere i risultati della loro azione politica, delle scelte che con le leggi hanno fatto.

Nell'ordinamento italiano - così come in quello di quasi tutti gli altri Paesi del mondo - il compito di assistere il Parlamento nell'attività di controllo sugli apparati burocratici, assegnatari della gestione di quote- parti del budget nazionale (bilanci regionali, bilanci delle province, bilanci dei comuni, bilanci delle U.S.L. ..), è affidato alla Corte dei conti.

2. Il rapporto Parlamento - amministrazioni pubbliche. Il ruolo delle dirigenze.

Sembra, leggendo le pagine dei giornali, che tutte le colpe del mondo siano da imputare alla burocrazia.

Anche i legislatori - ciò va sottolineato - debbono assumersi le loro responsabilità. Perché?

Per due o tre motivi: sono questi ultimi che decidono, approvando questa o quella legge, quanta parte del bilancio dello Stato debba essere destinata al pagamento delle retribuzioni (del personale di tutti i diversi comparti, nonché dei dirigenti (art. 40, d.lgs. n. 165/2001; ex art. 45, d.lgs. n. 29/93).

Sono, ancora, questi ultimi che hanno elaborato le norme (sotto forma di principi e criteri direttivi) che presiedono all'ordinamento (c.d. "status giuridico") sia del personale "privatizzato" che di quello sottratto alla privatizzazione.

Il legislatore, in definitiva, a differenza del datore di lavoro privato che gestisce come un dato immutabile (o quasi) il sistema della legislazione sociale (disciplina dei diritti ed obblighi verso il lavoratore dipendente), ha un vantaggio.

¹⁶ vedi aut. cit.

Esso consiste nel fatto che può cambiare con un atto normativo la disciplina che presiede allo svolgimento delle carriere di tutti i suoi dipendenti¹⁷; può, inoltre, decidere, ritoccando le piante organiche, di espellere una parte dei lavoratori pubblici, con ciò riducendo la quota parte corrente dei bilanci pubblici, che si riconducono tutti al bilancio nazionale.

Ma, oggi, il quadro normativo sembra essersi complicato un pò: il Parlamento della c.d. "Prima Repubblica" non aveva saputo (o voluto) dire di no alle richieste di miglioramento dello status giuridico dei docenti universitari, dei direttori degli ospedali, dei maestri elementari oppure dei vigili urbani. Ed era intervenuto nell'area del pubblico impiego tali e tante volte da sminuire il ruolo che la legge-quadro sul pubblico impiego dei primi anni '80 (precisamente la n. 93 del 29 marzo 1983) assegnava al sindacato dei lavoratori del settore pubblico.

A distanza di poco più di dieci anni ci si è accorti che l'innovazione (spartizione dell'area di intervento tra Parlamento/Consigli regionali e sindacato) non aveva funzionato...

Molti (la dottrina giuslavorista, come quella amministrativista) hanno addossato la responsabilità del fallimento della politica di contenimento dei redditi nel settore pubblico al Parlamento.

Il nodo di fondo è, invece, un'altro: non si può continuare a fingere che nel pubblico impiego ci possa essere contrattazione, come è naturale che ciò avvenga, invece, nel settore privato.

Poi, con quel fenomeno che è stato sinteticamente chiamato "Tangentopoli" si è constatato con evidenza come la burocrazia fosse stata asservita al potere politico; quest'ultimo aveva trovato, come nelle più antiche satrapie persiane, nelle persone che anche il sindacato (usato dal potere politico come cinghia di trasmissione del consenso) era riuscito a innalzare a gradi di responsabilità, uomini adusi mentalmente al compromesso, all'imbroglio, al sotterfugio, a usare l'ufficio per esclusivi fini personali, uomini e donne che si sono rilevati "senza la cultura del servizio", del lavorare per il "bene comune" 18.

In sostanza, per dieci, venti anni e più le lezioni di Max Weber sono state attuate al contrario: chi appariva il più sindacalizzato, chi dimostrava di essere il più servile, il più disponibile all'intrallazzo compromissorio veniva gratificato anche se non era in grado di scrivere una lettera di ringraziamenti senza alcun errore di grammatica.

Lo stesso sistema che aveva consentito il livellamento verso l'alto delle carriere in accordo con una dirigenza collusa con il potere politico nella ricerca di *budgets* sempre più grandi, ha avuto il

-

 ¹⁷ Questa potestà il Parlamento l'ha esercitata fino al 1998; con la tornata contrattuale 1998-2001 essa è stata assegnata alla competenza della contrattazione collettiva (decentrata).
 18 Sul tema del "bene comune" vedi Alessandro Campi, Verso una nuova cultura politica, in Ideazione, n. 4/2001, pagg. 88-

¹⁸ Sul tema del "bene comune" vedi Alessandro Campi, *Verso una nuova cultura politica*, in Ideazione, n. 4/2001, pagg. 88-92. Nota Aristotele, nell'*Etica nicomachea*, "*Ci si può contentare del bene di un solo individuo, ma è più bello e più divino il bene di un popolo, cioè di intere città*". Sul punto, Maria Bettetini, *Bene comune: chi ce lo fa fare* in Documenti, n. 58, marzo 1995, Fondazione RUI, Roma, pagg. 25-26.

coraggio di spezzare le regole dell'impunità, della irresponsabilità puntando direttamente al cuore del problema.

Quali sono stati principi della nostra Costituzione che il comportamento quotidiano della classe politica, della burocrazia, aveva colpito a morte?

Vediamo, con qualche esempio pratico, di indicare come il recupero della sostanza culturale sia avvenuto per legge (ma non si è, ancora, potuto effettivamente, compiutamente realizzare).

Che cosa significa il disposto dell'art. 98, 1° comma Cost. secondo cui "*i pubblici impiegati sono* al servizio esclusivo della Nazione"?

Questo principio fa sistema con quello dell'art. 67 Cost. (ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato), con quello dell'art. 101 Cost. (i giudici sono soggetti soltanto alla legge).

Da tempo i pubblici dipendenti non sono stati più nei fatti, nella quotidianità della gestione, al servizio esclusivo della Nazione; essi hanno continuato a vedere la loro vita professionale, la loro speranza di miglioramento professionale assoggettata al potere del responsabile politico di turno.

E scelta diversa da parte di ciascuno di essi, di ciascun dirigente, non poteva essere effettuata: o stare dalla parte del più forte, ricevendo incarichi e promozioni; o stare al di fuori o, peggio, contro. In questi ultimi due casi (pochi per la verità quelli conosciuti) si sono registrati esempi di stati di emarginazione più mortificanti della morte fisica o, peggio ancora, in alcune aree del territorio, si è proceduto alla soppressione fisica.

Il principio dell'art. 98, 1° comma, Cost., faceva sicuramente sistema (nella mente dei padri fondatori) con l'altro, più noto, perché più ricorrentemente citato, del "buon andamento" dell'art. 97.

L'esperienza vissuta, cioè di avere in azione, nel nostro Paese, una burocrazia mancante dell'ideale cemento culturale, quello di essere, nella quotidianità della gestione delle leggi affidata alla rispettiva competenza istituzionale, "al servizio esclusivo della Nazione" (traducibile in "al servizio esclusivo dei cittadini"), non è in grado, però, di darci interamente ragione della situazione di disagio vissuta quotidianamente dal cittadino.

Altra domanda: chi è tenuto a rispettare il "principio del buon andamento" (art. 97 Cost.)?

La dirigenza delle pubbliche amministrazioni: non solo di quelle indicate nell'art. 2, 2° comma, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

Infatti, risultano destinatarie del rispetto di esse anche gli apparati amministrativi preposti alla gestione amministrativa della legislazione dei settori della sicurezza pubblica, della difesa, della giustizia (art. 20, 8° comma, d.lgs. cit.).

Ed è proprio il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, a qualificarsi come ulteriore tappa di avvicinamento all'obiettivo che possiamo chiamare di rifondazione della "pubblica amministrazione": la prima tappa, che si può fissare a metà del 1990, è costituita dalla legge n. 241 e dal nuovo ordinamento delle autonomie locali (l. 12 giugno 1990, n. 142).

La terza tappa - ma non meno importante - è quella che si è concretata nel recupero del principio del controllo sulla gestione dei bilanci pubblici: tale attività non è più cartolare; esso dovrà essere svolto da quell'organo a rilevanza costituzionale che è la Corte dei conti, usando di un potere acquisitivo di dati e informazioni, di un potere ispettivo (diretto e indiretto), di un potere valutativo in ordine all'efficacia delle leggi (supportato dal ricorso alla consulenza esterna).

Ma il potere valutativo, intestato a tale organo, sulla gestione delle leggi (*policy analysis*) è posto dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al servizio del Parlamento; ma ancor prima, al servizio dell'Esecutivo, sia di livello centrale che di livello periferico (regione, provincia, comune).

Ma le burocrazie, sia quelle dei vituperati (non si riesce a capire perché) ministeri come quelle dei comuni osannati (?), non si sono smentite: esse si sono ben guardate, infatti, dal dare attuazione a una sola delle tante ipotesi di riorganizzazione previste e da avviare (così diceva e dice la legge, se è vero che essa stessa si è preoccupata di fissare precise scadenze e termini).

La prevista riorganizzazione dei sistemi di controllo interno alle pubbliche amministrazioni è stata, quindi, solo avviata: la cultura dei corpi degli ispettori, ad es., della Ragioneria generale dello Stato (Ispettorato generale di finanza), o anche di questo o di quel dicastero, non sembra essere finora riorientata professionalmente a una lettura manageriale dei dati acquisiti, di quelli acquisibili.

I dati del (finora fortemente anemico) controllo interno di gestione (*internal audit*), curato da ciascuna burocrazia, potrebbero essere utilizzati dalla Corte dei conti per valutare, nel contesto della nuova attribuzione assegnata all'Istituto (il richiamo alla conferenza dell'INTOSAI del 1977, a Lima, è d'obbligo) a norma dell'art. 3, 14° comma, della legge n. 20/94, la validità, nel senso del grado di efficacia, delle leggi del Parlamento, dei Consigli regionali?

Si può ritenere una eccezionale innovazione quella secondo la quale il numero dei controlli formali è stato ridotto all'essenziale; i cittadini richiedono, ormai controlli di sostanza, cioè sul come si spendono i soldi stanziati in bilancio, sui tempi di realizzazione dei programmi (di massima) e dei conseguenti progetti (esecutivi), sui costi dell'azione amministrativa.

Perché i controlli (interni a ciascuna amministrazione) e quello (esterno e indipendente) della Corte dei conti devono avere questi contenuti?

Perché il monitoraggio permanente (interno) ha la funzione di individuare "se e quanto" il dirigente si sia discostato, nella fase di esecuzione, dagli obiettivi che la legge gli imponeva di conseguire. Se lo scostamento è superiore alla media, il dirigente, dopo un periodo di adeguata

sorveglianza, va rimosso. In questo senso, questo meccanismo avrebbe dovuto comportare un mutamento culturale della dirigenza nella gestione delle risorse affidatele.

Il controllo indipendente "esterno" della Corte dei conti sulla gestione del bilancio, che può anche esercitarsi in maniera concomitante (art. 3, 4° comma, legge n. 20/94) all'esecuzione del programma o progetto applicativi della legge, non è subordinato ad alcuna sollecitazione, tranne quella che può provenire dal Parlamento (o anche, per la legislazione di competenza, da uno dei venti Consigli regionali; sul punto, non sembra sussistere alcuna preclusione a una deliberazione di questi ultimi organi, rappresentativi della volontà popolare, con la quale si chieda all'Istituto di controllare settori e materie rientranti nella loro sfera di competenza.

Sempre riflettendo sui contenuti che può avere l'attività di controllo esterno della Corte dei conti, la legge ipotizza che, al di là del controllo (preventivo o successivo) su atti, la gran parte di essa dovrà essere dedicata a verificare perché le leggi (statali, regionali) non siano compiutamente applicate dalle varie burocrazie, perché il programma attuativo di questa o di quella legge non si sia realizzato o lo sia stato in parte, perché i costi di realizzazione siano nel tempo lievitati (incapacità previsiva del Governo sull'entità delle spese che sarebbero state necessarie per l'attuazione della legge).

Questo è lo scenario nel quale si sono calati – e si stanno calando – gli interventi dell'attuale Governo. Le forze politiche che si sono affacciate alla gestione del Paese devono rispondere agli elettori in ordine al programma, ai vari punti del programma; l'obiettivo è migliorare, comunque, i servizi resi al cittadino, riducendo i costi.

Chi aiuta l'Esecutivo a vedere, in maniera obiettiva (e, quindi, sempre nell'interesse di tutti i cittadini, del bene comune), quali processi decisionali siano errati, quali altri, invece, siano corretti? La risposta è semplice: la Corte dei conti. Ed essa lo può fare, ormai, a legislazione vigente, ricevendo dal Capo del Governo, attraverso il Parlamento, un impulso in tale direzione. Ma la Corte ha bisogno di scoprire la nuova cultura posseduta dalle dirigenze dei diversi livelli di governo.

C'è da dire che il nuovo Governo si trova, a legislazione vigente, rispetto agli altri Governi che lo hanno preceduto, in una posizione di forte vantaggio; essa gli deriva da una circostanza nota a pochi: il poter avere a disposizione uno strumento eccezionale, cioè un sistema di controlli riscritto, rifondato, forse anche recuperato dal profondo della coscienza collettiva. E che va soltanto implementato dalla "cultura del servizio".

E' sufficiente mettere in moto la macchina per verificare se esso va bene.

In ogni caso, il Governo deve essere più che consapevole del fatto che è utile avviare una politica mirata di acculturamento di tutte le dirigenze pubbliche, che sono la ricchezza vera della

P.A.; politica fondata su questa linea-guida, di dover essere, la burocrazia, ormai, al servizio del cittadino, non più di se stessa.

Essa è resa più che mai necessaria in conseguenza di una scelta effettuata dal Governo precedente secondo cui lo sviluppo di carriera sarebbe dovuto rientrare nella sfera di competenza della contrattazione collettiva (e per giunta decentrata); i risultati di questa politica del personale sono sotto gli occhi del Paese: non i migliori sono stati scelti per coprire i posti di maggiore responsabilità ma chi dimostrava di avere una maggiore anzianità di servizio. Il punto è se da queste scelte operate qualche anno fa potranno venire positivi risultati per il futuro delle stesse dirigenze pubbliche. E la domanda è: se al dirigente spetta anche il ruolo di animatore delle risorse umane, di quale tipologia di risorse in questione è diventato responsabile?

di Raffaele Pellegrino Presidente dell'Adige

Il tema della modernizzazione dell'amministrazione della dirigenza pubblica offre la possibilità di affrontare l'argomento dal punto di vista del significato conferitogli dalla letteratura formativa specifica.

Il panorama della formazione pubblica tende a considerare la modernizzazione sotto il profilo della innovazione tecnologica, vale a dire che considera una amministrazione moderna quando essa è tecnologicamente avanzata, dal punto di vista delle strutture, dei processi e delle professionalità.

Secondo questa visione, un *manager* è moderno quando è in grado di concepire ed utilizzare processi e percorsi tecnologici. Una visione della modernità che converge sul mezzo, alla quale sembra estranea la considerazione del fine, che s'interroga cioè più sul come e sul quando che sul dove e sul perché.

Nel frattempo il contesto diventa ogni giorno più turbolento, come non manca di notare la sociologia contemporanea.

Oggi, mentre l'evoluzione biologica dell'uomo è da considerare pressoché completa, e mentre le invarianti fondamentali dell'universo vivente sono state ormai scoperte, l'evoluzione culturale del nostro sistema sociale è ancora in rapida evoluzione. I movimenti anti-globalizzazione e antisistema creano turbolenze sempre più frequenti nei contesti sociopolitici, modificandone gli equilibri e riducendone la prevedibilità. Allo stesso tempo, la dimensione planetaria dello spazio economico con cui sono in rapporto le organizzazioni costringe gli operatori a giocare su uno scacchiere sconfinato e vario, che richiede conoscenze vastissime e aggiornamenti rapidissimi. Le moderne tecnologie della comunicazione hanno però reso immediatamente percepibile, su scala planetaria, il dislivello nell'accesso al benessere, mentre l'adozione di macchine sempre più sofisticate libera manodopera e lavoro intellettuale, provocando traumatiche ondate di disoccupazione, con i connessi fenomeni di marginalità e devianza. La dialettica sociale non è più ormai affidata allo scontro frontale tra i due blocchi contrapposti della borghesia e del proletariato, ma è sempre più articolata in movimenti, in interazioni doppie e plurime, in alleanze e schieramenti mobili ed imprevedibili. Il progresso costa vittime; chi progetta il progresso tende a disinteressarsi delle sue vittime; chi difende le vittime è spesso incapace di progettare il futuro. Ad ogni nuova tappa di conoscenza consegue l'individuazione di nuove zone d'ombra e l'insorgere di nuovi interrogativi.

Improvvisamente, siamo stati traumaticamente posti di fronte all'evidenza che la complessità, congiunta alla globalizzazione, produce vulnerabilità: un nuovo vuoto conoscitivo dal quale deriva un nuovo smarrimento di fronte alla realtà. Il concetto di "affrontare il cambiamento" si trasforma in "convivere con il cambiamento". L'approccio tradizionale pianificazione-programmazione-obiettivi-risultati risulta insufficiente, perché gli obiettivi sono in continuo mutamento, giorno per giorno, ora per ora, e sfuggono a qualsiasi tentativo di standardizzazione.

Di fronte a una realtà sociale convulsa l'uomo tende a smarrire il senso delle proporzioni, a perdere la bussola delle proprie azioni, perché la scala dei suoi valori vacilla.

Per rimanere nell'ambito della dirigenza pubblica, si è molto insistito, negli ultimi tempi, sul confronto con la managerialità del settore privato, configurando un territorio in cui la riduzione dei vincoli rende più agevole il raggiungimento degli obiettivi-risultati. Le norme e i comportamenti sono stati orientati fortemente alla competizione selettiva. Ne sta emergendo una classe dirigenziale nuova, di gladiatori e mercenari, talora cortigiani, orientati prevalentemente alla carriera e al successo.

In questo contesto, l'attenzione ai bisogni della collettività è un fattore essenzialmente legato alla misurazione della performance. Avanza il mito della customers satisfaction come bottino da esibire in un concorso a premi.

Questo tipo di attenzione alle necessità della gente non ha un'anima, perché non proviene dall'interno dell'individuo, perché non è incorporata come valore. Un dirigente deve poter coltivare serenamente il senso della dignità della sua funzione, non solo come espressione di se stesso e credito presso il suo proponente, ma come idoneità a soddisfare le aspettative degli amministrati: con l'efficienza che la gestione degli affari richiede, con la preveggenza degli effetti che scaturiscono dagli atti compiuti e l'imparzialità nell'assicurare le aspettative che discendono dalle mutevoli domande che gli vengono rivolte, al servizio della gente in un clima di reciproco rispetto.

Una modernizzazione della dirigenza senza questi valori non conduce in nessun luogo. Nel contesto delineato, invece, l'anima della modernizzazione è la solidarietà, portatrice di efficienza e di efficacia in quanto fattore motivante primario.

La modernizzazione, assorbita nella professionalità manageriale pubblica come valore sociale, è la chiave di volta dell'imparzialità al servizio esclusivo della nazione. Ed è il valore che consente di apprezzare la temperie morale insita nel percorso logico che dall'imparzialità conduce alla neutralità, dalla neutralità all'autonomia della funzione e da questa all'indipendenza della persona.

TEMI CENTRALI DEL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA DELLA UE "EUROPA E POTERE AEROSPAZIALE"

di Carlo Magrassi, colonnello dello Stato maggiore dell'Aeronautica

Gli attentati dell'11 settembre hanno rivoluzionato il concetto di sicurezza ed hanno determinato un profondo cambiamento dello scenario, caratterizzato da una minaccia non prevedibile e asimmetrica che si manifesta repentinamente, richiede un elevato livello di prontezza, una gradualità di risposta ed una capacità d'intervento preventivo tali da fronteggiare efficacemente le più svariate situazioni. Il nuovo scenario prevede operazioni che potremmo definire "early effect", condotte generalmente in ambito multinazionale da coalizioni predeterminate o formate ad hoc, che si propongono di risolvere in tempi rapidi ed in maniera efficace le crisi, ottenendo i risultati politici auspicati con minime perdite ed evitando un'eventuale "escalation". Tali operazioni saranno prevedibilmente caratterizzate dai seguenti fattori: composizione variabile della coalizione su base di contingenza; teatro operativo non predeterminabile, collocabile anche al di fuori delle aree d'interesse strategico delle singole nazioni o organizzazioni; presenza di un gruppo di nazioni "leader", che determineranno pesantemente strategie, tempistiche e modalità tattiche dell'intervento; elevato livello tecnologico dei mezzi e sistemi impiegati; assoluta necessità di piena integrabilità; risposta ed escalation rapide e flessibili; concetti operativi di mantenimento dell'iniziativa, priorità all'azione in profondità rispetto a quella ravvicinata, ingaggio selettivo di bersagli finalizzato al raggiungimento di obiettivi strategici.

Per tale tipologia di operazioni il livello del "force offering" sarà di fatto determinato non solo da criteri di valutazione di carattere politico-strategico, bensì dal livello tecnologico del gruppo di nazioni "leader", che fisseranno automaticamente il livello di accettabilità dei contributi e quindi la stessa configurazione della coalizione. Di conseguenza, a prescindere dal livello quantitativo, sarà determinante il livello qualitativo delle forze, che sarà funzione dello stato dell'arte raggiunto.

Un eventuale scadimento del livello tecnologico, infatti, precluderebbe l'effettivo impiego delle nostre forze e determinerebbe il mancato conseguimento dell'obiettivo strategico rappresentato, sul piano politico, dalla possibilità di esercitare l'opzione d'intervento.

I Paesi europei, se vorranno restare nel novero delle nazioni che partecipano alla gestione delle crisi fin dalle prime fasi dell'intervento, ovverosia essere in grado di far valere la propria visione politica, dovranno quindi concentrare la spesa per la difesa nei sistemi d'arma ad alta tecnologia, con ingenti investimenti nella ricerca e sviluppo nei settori di punta, quale quello aerospaziale. Lo strumento aerospaziale dovrà avere mezzi di qualità, diversificati e in numero sufficiente per

assolvere alle molteplici missioni di cui è capace, con personale addestrato e motivato in grado di interoperare in ambito interforze e multinazionale.

Il soddisfacimento di questi requisiti fa emergere uno dei limiti fondamentali del potere aerospaziale europeo: i costi per realizzare tali capacità complessive sono enormi, non compatibili con le risorse messe a disposizione delle forze aeree nazionali dai singoli stati. In aggiunta, va rilevato che, grazie alla flessibilità garantita dalle molteplici opzioni disponibili, vi è una sempre maggiore richiesta di assetti e di interventi, che rendono le risorse aerospaziali ancor più limitate.

In sintesi abbiamo un disallineamento crescente tra domanda e disponibilità. Il futuro del potere aerospaziale europeo dipenderà da come affronteremo questo dilemma. L'obiettivo fondamentale è quello di fornire alle autorità politiche uno strumento aerospaziale interoperabile più efficace, credibile ed ad un costo inferiore, rivalutandone nel contempo il ruolo, troppo spesso inteso come accessorio alle forze di superficie. Non essendo oggi ancora possibile giungere a delle forze armate europee, un approccio perseguibile può essere quello di una crescita delle aeronautiche europee, attraverso una maggiore integrazione degli assetti al momento disponibili e lo sviluppo congiunto dei futuri sistemi, in un ottica non di contrapposizione ma di rafforzamento del legame transatlantico.

Analizzando le capacità aerospaziali esprimibili dai Paesi europei, si possono riscontrare, nonostante la presenza di assetti d'indubbia qualità, strumenti non sempre bilanciati che, nella maggioranza dei casi, a causa delle limitate risorse, non dispongono del numero di mezzi necessari per condurre autonomamente campagne militari rilevanti, tipo quelle affrontate dalle coalizioni multinazionali nell'ultimo decennio. Per ovviare a tali importanti carenze, una delle vie percorribili, è quella che conduce ad una cooperazione ed integrazione sempre più stretta tra le nazioni europee.

In tale ottica, come noto, in ambito sia NATO sia UE, sono state lanciate alcune iniziative che evidenziano la crescente importanza che viene attribuita alle carenze di capacità ed ai *gap* che si sono creati in settori operativi essenziali. Di queste iniziative fanno parte il *Prague Capabilities Committent* (NATO) ed il piano ECAP (UE) che si prefiggono l'obiettivo di indirizzare gli sforzi dei paesi membri in settori chiave che sono strettamente connessi all'espressione del potere aereo, quali difesa dalla minaccia WMD, guerra elettronica, sistemi di comando e controllo e di sorveglianza aeroportati, rifornimento in volo, trasporto strategico connesso alla mobilità e proiezione delle forze, ricognizione con vettori UAV, munizionamento "intelligente", ecc..

Tale obiettivo va perseguito in tutti quei settori che più si prestano alla razionalizzazione, all'integrazione ed alla creazione di strutture multinazionali finalizzate a fornire una ben determinata capacità operativa. Per quanto riguarda le *combat forces*, in analogia a quanto realizzato da altre F.A. (EUROMARFOR, BRIGATE MULTINAZIONALI varie), anche le forze aeree dovrebbero valutare la possibilità di costituire delle brigate/stormi operativi multinazionali, per ruolo/specialità, soprattutto nei casi in cui vi è comunalità di assetti. Questa tipologia di iniziative garantirà maggiore

visibilità alla componente aerospaziale europea, ma soprattutto renderà disponibile un valido strumento integrato ed interoperabile, in grado di intervenire prontamente e concretamente a sostegno del potere politico in qualsiasi situazione di crisi.

Esistono, inoltre, dei settori di criticità comuni, caratterizzati da elevati contenuti tecnologici e da elevati costi di ricerca e sviluppo, dove le risorse necessarie a colmare le carenze sono al di fuori della portata dei singoli paesi, si pensi, ad esempio, al segmento spaziale. La via tracciata da programmi quali HELIOS 2 e GALILEO è un concreto esempio di come sia possibile sviluppare capacità strategiche multinazionali, precedentemente precluse alle singole nazioni europee. Nel settore ricerca e sviluppo non vanno comunque escluse, anzi vanno incoraggiate, collaborazioni transatlantiche per evitare costose duplicazioni nell'acquisizione di capacità attualmente non disponibili.

La base di partenza non può che essere l'individuazione di quei settori in cui una crescita comune sia vantaggiosa per entrambe le sponde dell'Atlantico. Un possibile approccio mirato al contenimento del *gap* tecnologico tra Europa e Stati Uniti potrebbe essere quello di favorire indirettamente gli investimenti nel settore aerospaziale. In questo settore infatti vi è la maggiore concentrazione di tecnologie chiave, il cui mancato sviluppo potrebbe non solo compromettere l'interoperabilità con le forze americane, ma minare di fatto l'appartenenza al "Primo Mondo" dei Paesi europei.

L'Europa quindi, per evitare il rischio di monopolio americano nel settore ed in linea con quanto recentemente affermato dal Segretario generale della NATO, lord Robertson, può e deve spendere meglio, concentrandosi sui sistemi d'arma ad alta tecnologia. Questo approccio deve concretizzarsi con azioni di sensibilizzazione condotte a tutti livelli europei, ed in particolare a quello politico strategico, per rendere chiara la criticità degli investimenti nel settore aerospaziale e gli effetti determinanti derivanti dalla ricaduta tecnologica in tutti gli altri campi.

LEGGE 15 luglio 2002 N. 145

Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato

(pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 172 del 24 luglio 2002)

Legge 15 luglio 2002, n. 145

Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato (G.U. n. 172 del 24 luglio 2002)

ART. 1

(Modifica all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

1. All'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono aggiunte, in fine, le parole: "l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

ART. 2

(Delega di funzioni dei dirigenti).

1. All'articolo 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

"1-bis. I dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. Non si applica in ogni caso l'articolo 2103 del codice civile".

ART. 3

(Norme in materia di incarichi dirigenziali e di ingresso dei funzionari internazionali nella pubblica amministrazione).

- 1. All'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) il comma 1 è sostituito dal seguente:
 - "1. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile";
 - b) il comma 2 è sostituito dal seguente:
 - "2. Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo. Con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei princípi definiti dall'articolo 24. È sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto";
 - c) al comma 3, le parole: "del ruolo unico" sono sostituite dalle seguenti: "dei ruoli";
 - d) il comma 4 è sostituito dal seguente:
 - "4. Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della

prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 50 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6";

- e) dopo il comma 4 è inserito il seguente:
 - "4-bis. I criteri di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, conferiti ai sensi del comma 4 del presente articolo, tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'articolo 7":
- f) dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti:
 - "5-bis. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti.
 - 5-ter. I criteri di conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 5 del presente articolo, tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'articolo 7";
- g) il comma 6 è sostituito dal seguente:
 - "6. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano consequito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio";
- h) il comma 7 è abrogato;
- i) il comma 8 è sostituito dal seguente:
 - "8. Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo";
- I) il comma 10 è sostituito dal seguente:
 - "10. I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali";
- m) al comma 12 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 10 agosto 2000, n. 246";
- n) dopo il comma 12 è aggiunto il seguente:
 - "12-bis. Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi".
- 2. All'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

- "1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo";
- b) il comma 2 è abrogato.
- 3. Al comma 1 dell'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al primo periodo, le parole: "comma 2" sono sostituite dalle seguenti: "comma 1"; al secondo periodo, le parole: "del ruolo unico" sono sostituite dalle seguenti: "dei ruoli" e le parole: "del medesimo ruolo con le modalità stabilite dal regolamento di cui al comma 3 del medesimo articolo" sono sostituite dalle seguenti: "dei medesimi ruoli con le modalità stabilite da apposito regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze,".
- 4. L'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente: "Art. 23 (Ruolo dei dirigenti).
 - 1. In ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la eventuale specificità tecnica. I dirigenti della seconda fascia sono reclutati attraverso i meccanismi di accesso di cui all'articolo 28. I dirigenti della seconda fascia transitano nella prima qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, in base ai particolari ordinamenti di cui all'articolo 19, comma 11, per un periodo pari almeno a cinque anni senza essere incorsi nelle misure previste dall'articolo 21 per le ipotesi di responsabilità dirigenziale.
 - 2. È assicurata la mobilità dei dirigenti nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nei limiti dei posti ivi disponibili. I relativi provvedimenti sono adottati, su domanda dell'interessato, con decreto del Ministro per la funzione pubblica, sentite l'amministrazione di provenienza e quella di destinazione. I contratti o accordi collettivi nazionali disciplinano, secondo il criterio della continuità dei rapporti e privilegiando la libera scelta del dirigente, gli effetti connessi ai trasferimenti e alla mobilità in generale in ordine al mantenimento del rapporto assicurativo con l'ente di previdenza, al trattamento di fine rapporto e allo stato giuridico legato all'anzianità di servizio e al fondo di previdenza complementare. La Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento della funzione pubblica cura una banca dati informatica contenente i dati relativi ai ruoli delle amministrazioni dello Stato".
- 5. L'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente: "Art. 28. (Accesso alla qualifica di dirigente).
 - 1. L'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.
 - 2. Al concorso per esami possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati a seguito di corso-concorso, il periodo di servizio è ridotto a quattro anni. Sono, altresí, ammessi soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nel campo di applicazione dell'articolo 1, comma 2, muniti del diploma di laurea, che hanno svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali. Sono, inoltre, ammessi coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea. Sono altresí ammessi i cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che hanno maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.
 - 3. Al corso-concorso selettivo di formazione possono essere ammessi, con le modalità stabilite nel regolamento di cui al comma 5, soggetti muniti di laurea nonché di uno dei seguenti titoli:

laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca, o altro titolo postuniversitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private, secondo modalità di riconoscimento disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Al corso-concorso possono essere ammessi dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Possono essere ammessi, altresí, dipendenti di strutture private, collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle indicate nel comma 2 per i dipendenti pubblici, secondo modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tali dipendenti devono essere muniti del diploma di laurea e avere maturato almeno cinque anni di esperienza lavorativa in tali posizioni professionali all'interno delle strutture stesse.

- 4. Il corso di cui al comma 3 ha la durata di quindici mesi ed è seguito, previo superamento di esame, da un trimestre di applicazione presso amministrazioni pubbliche o private. Al termine, i candidati sono sottoposti ad un esame-concorso finale. Ai partecipanti al corso e al periodo di applicazione è corrisposta una borsa di studio a carico della Scuola superiore della pubblica amministrazione.
- 5. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica sentita, per la parte relativa al corsoconcorso, la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sono definiti:
 - a) le percentuali, sul complesso dei posti di dirigente disponibili, riservate al concorso per esami e, in misura non inferiore al 30 per cento, al corso-concorso;
 - b) la percentuale di posti che possono essere riservati al personale di ciascuna amministrazione che indice i concorsi pubblici per esami;
 - c) i criteri per la composizione e la nomina delle commissioni esaminatrici;
 - d) le modalità di svolgimento delle selezioni, prevedendo anche la valutazione delle esperienze di servizio professionali maturate nonché, nella fase di prima applicazione del concorso di cui al comma 2, una riserva di posti non superiore al 30 per cento per il personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale, comunque denominata, della carriera direttiva;
 - e) l'ammontare delle borse di studio per i partecipanti al corso-concorso.
- 6. I vincitori dei concorsi di cui al comma 2, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, frequentano un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e disciplinato ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287. Tale ciclo può comprendere anche l'applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private. Il medesimo ciclo formativo, di durata non superiore a dodici mesi, può svolgersi anche in collaborazione con istituti universitari italiani o stranieri, ovvero primarie istituzioni formative pubbliche o private.
- 7. Le amministrazioni di cui al comma 1 comunicano annualmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento della funzione pubblica il numero dei posti disponibili riservati alla selezione mediante corso-concorso.
- 8. Restano ferme le vigenti disposizioni in materia di accesso alle qualifiche dirigenziali delle carriere diplomatica e prefettizia, delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
- 9. Per le finalità di cui al presente articolo, è attribuito alla Scuola superiore della pubblica amministrazione un ulteriore contributo di 1.500 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2002.
- 10. All'onere derivante dall'attuazione del comma 9, pari a 1.500 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero".
- 6. È fatta comunque salva ad ogni effetto di legge la validità delle graduatorie degli idonei di pubblici concorsi per l'accesso alle qualifiche di dirigente nei limiti temporali previsti dalle norme vigenti.
- 7. Fermo restando il numero complessivo degli incarichi attribuibili, le disposizioni di cui al presente articolo trovano immediata applicazione relativamente agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e a quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato ove è prevista tale

figura. I predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione. Fermo restando il numero complessivo degli incarichi attribuibili, per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello non generale, può procedersi, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'attribuzione di incarichi ai sensi delle disposizioni di cui al presente articolo, secondo il criterio della rotazione degli stessi e le connesse procedure previste dagli articoli 13 e 35 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio 1998-2001 del personale dirigente dell'Area 1. Decorso tale termine, gli incarichi si intendono confermati, ove nessun provvedimento sia stato adottato. In sede di prima applicazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 1 del presente articolo, ai dirigenti ai quali non sia riattribuito l'incarico in precedenza svolto è conferito un incarico di livello retributivo equivalente al precedente. Ove ciò non sia possibile, per carenza di disponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali, al dirigente è attribuito un incarico di studio, con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno. La relativa maggiore spesa è compensata rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario, tenendo conto prioritariamente dei posti vacanti presso l'amministrazione che conferisce l'incarico.

- 8. Al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) all'articolo 15, comma 1, primo periodo, le parole: "del ruolo unico" sono sostituite dalle seguenti: "dei ruoli";
 - b) all'articolo 53, comma 1, dopo le parole: "10 gennaio 1957, n. 3," sono inserite le seguenti: "salva la deroga prevista dall'articolo 23-bis del presente decreto,".

ART. 4 (Concorsi per la qualifica dirigenziale).

1. A coloro i quali, anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, sono stati ammessi con riserva ai concorsi banditi ai sensi dell'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, si applicano i medesimi requisiti di accesso previsti dal citato decreto legislativo n. 387 del 1998.

ART. 5

(Personale di cui all'articolo 69, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

- 1. Nei limiti del 50 per cento dei posti disponibili nell'ambito della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia dei ruoli di ciascuna amministrazione, il personale di cui all'articolo 69, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, è inquadrato, previo superamento di concorso riservato per titoli di servizio e professionali, da espletarsi entro centottanta giorni dalla medesima data, nella seconda fascia dirigenziale.
- 2. Nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, la disposizione di cui al comma 1 si applica una volta effettuati gli inquadramenti previsti dal regolamento di cui all'articolo 10, comma 2, della presente legge, con decorrenza dalla data di entrata in vigore dello stesso regolamento.
- 3. Alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applica l'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

ART. 6

(Norme in materia di incarichi presso enti, società e agenzie).

1. Le nomine degli organi di vertice e dei componenti dei consigli di amministrazione o degli organi equiparati degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate dallo Stato, delle agenzie o di altri organismi comunque denominati, conferite dal Governo o dai Ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura, computata con decorrenza dalla data della prima riunione

delle Camere, o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere, possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine gli incarichi per i quali non si sia provveduto si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza. Le stesse disposizioni si applicano ai rappresentanti del Governo e dei Ministri in ogni organismo e a qualsiasi livello, nonché ai componenti di comitati, commissioni e organismi ministeriali e interministeriali, nominati dal Governo o dai Ministri.

2. Le nomine di cui al presente articolo conferite o comunque rese operative negli ultimi sei mesi antecedenti la fine naturale della tredicesima legislatura, nonché quelle conferite o comunque rese operative nel corso della quattordicesima legislatura fino alla data di insediamento del nuovo Governo, possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 7

(Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

- 1. Dopo l'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente: "Art. 23-bis. (Disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato).
 - 1. In deroga all'articolo 60 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, nonché gli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato possono, a domanda, essere collocati in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale. Resta ferma la disciplina vigente in materia di collocamento fuori ruolo nei casi consentiti. Il periodo di aspettativa comporta il mantenimento della qualifica posseduta. È sempre ammessa la ricongiunzione dei periodi contributivi a domanda dell'interessato, ai sensi della legge 7 febbraio 1979, n. 29, presso una qualsiasi delle forme assicurative nelle quali abbia maturato gli anni di contribuzione. Quando l'incarico è espletato presso organismi operanti in sede internazionale, la ricongiunzione dei periodi contributivi è a carico dell'interessato, salvo che l'ordinamento dell'amministrazione di destinazione non disponga altrimenti.
 - 2. I dirigenti di cui all'articolo 19, comma 10, sono collocati a domanda in aspettativa senza assegni per lo svolgimento dei medesimi incarichi di cui al comma 1 del presente articolo, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza.
 - 3. Per i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, e per gli avvocati e procuratori dello Stato, gli organi competenti deliberano il collocamento in aspettativa, fatta salva per i medesimi la facoltà di valutare ragioni ostative all'accoglimento della domanda.
 - 4. Nel caso di svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il periodo di collocamento in aspettativa di cui al comma 1 non può superare i cinque anni e non è computabile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza.
 - 5. L'aspettativa per lo svolgimento di attività o incarichi presso soggetti privati o pubblici da parte del personale di cui al comma 1 non può comunque essere disposta se:
 - a) il personale, nei due anni precedenti, è stato addetto a funzioni di vigilanza, di controllo ovvero, nel medesimo periodo di tempo, ha stipulato contratti o formulato pareri o avvisi su contratti o concesso autorizzazioni a favore di soggetti presso i quali intende svolgere l'attività. Ove l'attività che si intende svolgere sia presso una impresa, il divieto si estende anche al caso in cui le predette attività istituzionali abbiano interessato imprese che, anche indirettamente, la controllano o ne sono controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile:
 - b) il personale intende svolgere attività in organismi e imprese private che, per la loro natura o la loro attività, in relazione alle funzioni precedentemente esercitate, possa cagionare nocumento all'immagine dell'amministrazione o comprometterne il normale funzionamento o l'imparzialità.
 - 6. Il dirigente non può, nei successivi due anni, ricoprire incarichi che comportino l'esercizio delle funzioni individuate alla lettera a) del comma 5.

- 7. Sulla base di appositi protocolli di intesa tra le parti, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, possono disporre, per singoli progetti di interesse specifico dell'amministrazione e con il consenso dell'interessato, l'assegnazione temporanea di personale presso imprese private. I protocolli disciplinano le funzioni, le modalità di inserimento e l'eventuale attribuzione di un compenso aggiuntivo, da porre a carico delle imprese destinatarie.
- 8. Il servizio prestato dai dipendenti durante il periodo di assegnazione temporanea di cui al comma 7 costituisce titolo valutabile ai fini della progressione di carriera.
- 9. Le disposizioni del presente articolo non trovano comunque applicazione nei confronti del personale militare e delle Forze di polizia, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
- 10. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati i soggetti privati e gli organismi internazionali di cui al comma 1 e sono definite le modalità e le procedure attuative del presente articolo".
- 2. All'articolo 101 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 4, è aggiunto il seguente:
 - "4-bis. Le disposizioni di cui all'articolo 23-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applicano ai segretari comunali e provinciali equiparati ai dirigenti statali ai fini delle procedure di mobilità per effetto del contratto collettivo nazionale di lavoro. Alla cessazione dell'incarico, il segretario comunale o provinciale viene collocato nella posizione di disponibilità nell'ambito dell'albo di appartenenza".
- 3. Dopo l'articolo 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente: "Art. 17-bis. (Vicedirigenza).
 - 1. La contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita area della vicedirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. In sede di prima applicazione la disposizione di cui al presente comma si estende al personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva anche speciale. I dirigenti possono delegare ai vice dirigenti parte delle competenze di cui all'articolo 17.
 - 2. La disposizione di cui al comma 1 si applica, ove compatibile, al personale dipendente dalle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri; l'equivalenza delle posizioni è definita con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Restano salve le competenze delle regioni e degli enti locali secondo quanto stabilito dall'articolo 27".
- 4. Al comma 2 dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il secondo periodo, è inserito il seguente: "I professionisti degli enti pubblici, già appartenenti alla X qualifica funzionale, i ricercatori e i tecnologi degli enti di ricerca, compresi quelli dell'ENEA, costituiscono, senza alcun onere aggiuntivo di spesa a carico delle amministrazioni interessate, unitamente alla dirigenza, in separata sezione, un'area contrattuale autonoma, nel rispetto della distinzione di ruolo e funzioni".
- 5. Dalla disposizione di cui al comma 4 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

ART. 8

(Semplificazione delle procedure di collocamento fuori ruolo).

- 1. L'articolo 1 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, è sostituito dal seguente:
 - "Art. 1 1. Il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, può, previa autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento della funzione pubblica, con decreto dell'amministrazione interessata, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con il Ministero dell'economia e delle finanze, essere collocato fuori ruolo per assumere un impiego o un incarico temporaneo di durata non inferiore a sei mesi presso enti o organismi internazionali, nonché esercitare funzioni,

anche di carattere continuativo, presso Stati esteri. Il collocamento fuori ruolo, il cui contingente non può superare complessivamente le cinquecento unità, è disposto per un tempo determinato e, nelle stesse forme, può essere rinnovato alla scadenza del termine, o revocato prima di detta scadenza. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

- 2. In attesa dell'adozione del provvedimento di cui al comma 1, può essere concessa dall'amministrazione di appartenenza l'immediata utilizzazione dell'impiegato presso gli enti od organismi internazionali che hanno richiesto il collocamento fuori ruolo".
- 2. Per i cittadini italiani collocati fuori ruolo ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, fatte salve le disposizioni eventualmente più favorevoli previste dalle amministrazioni di appartenenza, il servizio prestato presso enti, organizzazioni internazionali o Stati esteri è computato per intero ai fini della progressione della carriera, dell'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e, secondo le modalità stabilite dalla medesima legge 27 luglio 1962, n. 1114, del trattamento di quiescenza e previdenza, nonché ai fini della valutazione dei titoli.
- 3. All'articolo 1, comma 124, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, dopo le parole: "o di fuori ruolo" sono inserite le seguenti: "o svolge altra forma di collaborazione autorizzata".

ART. 9

(Accesso di dipendenti privati allo svolgimento di incarichi e attività internazionali).

- 1. È istituito, presso il Ministero degli affari esteri, un elenco per l'iscrizione delle imprese private che siano disposte a fornire proprio personale di cittadinanza italiana, per ricoprire posti o incarichi nell'ambito delle organizzazioni internazionali.
- 2. Per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, le imprese interessate inoltrano al Ministero degli affari esteri le richieste di iscrizione indicando espressamente:
 - a) l'area di attività in cui operano:
 - b) gli enti od organismi internazionali di interesse;
 - c) i settori professionali ed il numero massimo di candidati che intendono fornire;
 - d) l'impegno a mantenere il posto di lavoro senza diritto al trattamento economico al proprio personale chiamato a ricoprire posti o incarichi presso enti o organismi internazionali, con eventuale indicazione della durata massima dell'aspettativa.
- 3. La nomina del dipendente di imprese iscritte nell'elenco di cui al comma 1 avviene, nei limiti dei posti vacanti, sulla base di professionalità, esperienza e conoscenze tecnico-scientifiche possedute, e la relativa nomina deve essere motivata sulla base della carenza, alle dipendenze della pubblica amministrazione, di personale che disponga di analoghe caratteristiche e può essere disposta solo a tempo determinato, non superiore a tre anni, non rinnovabile.
- 4. Gli incarichi di cui al comma 3 non danno luogo all'attribuzione di alcuna indennità o emolumento, comunque denominato, da parte delle amministrazioni pubbliche italiane.

ART. 10 (Disposizioni di attuazione).

- 1. Con uno o più regolamenti adottati con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità e le procedure attuative dell'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'articolo 3, comma 5, della presente legge, nonché degli articoli 8 e 9 della presente legge.
- 2. Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e

delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinati: le modalità di istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dei ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato nonché le procedure e le modalità per l'inquadramento, nella fase di prima attuazione, dei dirigenti di prima e seconda fascia del ruolo unico nei ruoli delle singole amministrazioni, fatta salva la possibilità per il dirigente di optare per il rientro nell'amministrazione che ne ha effettuato il reclutamento tramite procedura concorsuale; le modalità di utilizzazione dei dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali; le modalità di elezione del componente del comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 3, comma 3, della presente legge. Alla data di entrata in vigore di tale regolamento è abrogato il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 febbraio 1999, n. 150.

3. La disciplina relativa alle disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 7, che si applicano a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, resta affidata alla contrattazione collettiva, sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi.

ART. 11 (Norma finale).

1. In tutte le disposizioni di legge, di regolamento e contrattuali nelle quali è espressamente o implicitamente richiamato il ruolo unico dei dirigenti, tale richiamo va inteso come effettuato ai ruoli dei dirigenti delle singole amministrazioni.