

DISCORSO , MARIO MONTI COMMISSARIO PER LA CONCORRENZA :

LA GOVERNANCE EUROPEA

Convegno dell'Associazione Giovani Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni

ROME, 6 MAGGIO 2002

Introduzione

Ringrazio il Presidente Francesco Verano per avermi invitato a questo convegno organizzato dall'Associazione di giovani dirigenti delle amministrazioni pubbliche locali, regionali e centrali, così come ringrazio il dott. Carlo Flammett, Presidente del FORMEZ, e tutti voi, giovani dirigenti, che, come ho avvertito leggendo le vostre "tesi costitutive" del novembre dell'anno scorso, siete entusiasticamente impegnati a rivedere il modo di "concepire" la pubblica amministrazione e le modalità per "mettere concretamente in atto" questa nuova nozione di "governance".

Sono felice di dare il mio contributo al vostro lavoro, che è solo ai suoi inizi, per una molteplicità di ragioni. Perché sono sempre stato convinto della necessità di un collegamento più stretto fra la parte giovane della società civile e i soggetti politici tradizionali, e voi siete i primi a poterlo concretamente mettere in opera, agendo come giovani dirigenti nella pubblica amministrazione.

In secondo luogo perché già da diversi anni rilevo che più avanza il mercato unico europeo, e quindi si riducono gli ostacoli e le restrizioni alle frontiere, più acquistano importanza per la competitività del "sistema-paese" i fattori "esterni" all'impresa. La competizione fra imprese all'interno della Comunità è in gran parte già una realtà, ed ha avuto con la moneta unica un'ulteriore poderosa spinta, data la facilità a paragonare i prezzi espressi nella stessa unità monetaria. La riuscita di un'economia nazionale dipende quindi sempre più dai fattori che determinano la **competitività del sistema-paese** e la localizzazione degli investimenti: il tasso d'imposizione, le infrastrutture, la formazione del capitale umano ...tutti quei fattori, cioè la cui dotazione e la cui qualità dipende in gran parte dall'efficienza dell'amministrazione pubblica. La stampa pubblica quasi quotidianamente confronti internazionali (i cosiddetti "benchmarking") per misurare i livelli competitivi relativi dei vari paesi (anche la Commissione europea ha elaborato una serie di coefficienti a questo fine). In linea generale essi concordano nel presentare la capacità d'attrazione degli investimenti diretti esteri in Italia come debole, e tendente al ristagno.

Infine vi è un altro motivo per cui oggi promuovere efficienza ed efficacia nell'azione dei poteri pubblici va al di là di un interesse puramente economico, per assumere anche una grande **rilevanza politica**. Siamo arrivati ad un punto in cui il crescente distacco fra politica e cittadini rischia addirittura di mettere in questione il

funzionamento stesso della democrazia. E allora io non posso fare a meno di chiedermi: quanto di questo allontanamento è dovuto ad una consapevole scelta politica e quanto invece è il risultato dell'incapacità a offrire ai cittadini i servizi pubblici in quantità e qualità di cui hanno bisogno? Questo rifiuto, non esprime una domanda inesausta di efficienza e efficacia della mano pubblica?

A mio avviso moltissimo. Credo che vi sia una domanda pressante da parte della società civile di una "nuova governance" Ed è un problema comune a tutti i paesi membri, che non può essere risolto individualmente. Innanzitutto perché lo Stato nazionale non svolge più il ruolo che aveva nel passato, quando attraverso la sovranità nazionale era possibile effettivamente controllare, dirigere l'economia, il sociale, la giustizia, la politica estera, in poche parole, governare .. da soli. Oggi con l'interpretazione delle economie, e la mobilità sempre crescente di *tutti* i fattori, ivi compreso quello umano, pretendere di poterlo fare è totalmente illusorio. La **globalizzazione** ha "spostato" il livello ottimale della decisione pubblica in molti campi. L'integrazione, la messa in comune delle competenze per esercitarle meglio, rappresenta certamente la soluzione, ma l'intensità con la quale attuarla deve variare, a seconda del problema in questione. Per molti problemi la soluzione non è ancora stata trovata, perché l'Unione non ha le competenze necessarie e i meccanismi decisionali adeguati. Quindi, le reazioni di alienazione dei cittadini dalla politica sono motivate più dall'*assenza* d'Europa, che non a *troppa* Europa. D'altronde l'alternativa alla messa in comune di determinati poteri e competenze, sarebbe semplicemente l'eliminazione progressiva della funzione pubblica, dello stato sociale, con la conseguente dominazione della legge dei più forti.

Questa incertezza genera paura. Tanto più che anche l'Unione ha un problema di efficienza nel suo funzionamento, di efficacia nel prendere le proprie decisioni, proprio come gli Stati nazionali. La creazione di un sistema pubblico efficiente, con compiti coerentemente definiti e svolti al livello più appropriato, è pertanto un problema comune all'Unione e agli Stati membri. La **Convenzione** e la riforma dei trattati avranno il compito di ridefinire la struttura istituzionale sulla base di tali principi. Ma anche adesso, a diritto costante, molto può essere fatto, in collaborazione fra i singoli paesi e la Commissione, per modernizzare e riqualificare l'attuale gestione della cosa pubblica.

La Governance europea

Ogni nuova Commissione imposta il proprio mandato su un grande progetto. Nel 2000, la «Commissione Prodi» ha posto in cima alle sue priorità strategiche la riforma della governance europea, innanzitutto perché consapevole delle attese dei cittadini.

I sondaggi (in particolare gli eurobarometri) mostrano atteggiamenti contraddittori da parte dei cittadini: da un lato forti aspettative sul governo dell'economia, la difesa del modello sociale e multiculturale dell'Unione, il ruolo internazionale dell'Unione e la difesa comune; dall'altro, evidenziano l'incomprensione su « Bruxelles »: a cosa servono tutte queste istituzioni? Quali sono le loro responsabilità? Cosa fanno tutti quei burocrati? Perché non risolvono il problema della criminalità, dell'immigrazione clandestina...

Malgrado le decisioni prese a Bruxelles abbiano una grande importanza nella vita quotidiana dei cittadini, essi non sempre ne sono consapevoli e hanno invece la sensazione che non esista un controllo sufficiente. Quando capita una catastrofe naturale la prima domanda che sorge è: cosa fa Bruxelles? Al contempo, però leggiamo tutti sempre più spesso sui quotidiani favole metropolitane sulla curvatura

dei cetrioli, sui dettagli da rabbrivire riguardo alle condizioni sanitarie imposte al trasporto dei maiali...

C'è inoltre un cambiamento qualitativo delle aspettative. La pace, il progresso economico, l'euro, tutto bene, ma ci si aspetta ben di più, per esempio in settori come la salute e la sicurezza, la giustizia e gli affari interni... gli eventi dell'11 settembre hanno evidentemente esacerbato questa necessità. Il cittadino ha l'impressione che l'Europa dei mercanti avanzi più rapidamente dell'Europa politica e che non ci si preoccupi abbastanza della qualità della vita

Infine vi è la percezione che l'allargamento porterà a un'esplosione qualitativa e quantitativa delle difficoltà: perché aumenteranno le diversità economiche, culturali e di tradizione politica.

Estrapolando il modello attuale senza riforme, il Consiglio a termine funzionerà così: 30 Stati membri per 20 formazioni di Consiglio dei ministri, porterà al totale di 600 ministri, e quindi a ore e ore per un solo giro di tavolo, una presidenza ogni quindici anni...

Il Libro Bianco

Veniamo ora al **Libro bianco sulla Governance** adottato dalla Commissione il 25 luglio scorso.

Essdo indica che i **principi di base** di ogni governance, e quindi anche di quella europea, dovrebbero essere:

- *Apertura* ovvero trasparenza, capacità di ascolto, comunicazione, spiegazione.
- *Responsabilità*, ovvero chiarezza su chi fa cosa, chi è responsabile.
- *Efficacia*, ovvero fare quel che si deve e farlo bene dal punto di vista delle risorse e della rispondenza ai bisogni (« efficacia ed efficienza »), misurando l'impatto e realizzando quel che va realizzato in tempi utili.
- *Coerenza*. La mano destra non sempre sa cosa fa la mano sinistra. Persino all'interno della Commissione il coordinamento fra le DG non è sempre sufficiente. Ma che dire dei vari Consigli dei ministri con responsabilità verticale e di un Consiglio Affari generali oberato?

Gli **orientamenti** per una *nuova governance europea* che rispecchi in pieno tali principi, secondo il Libro Bianco sono i seguenti:

1. Una **maggiore partecipazione**, che integri in particolare la dimensione della società civile. Significa che devono partecipare (oltre alle istituzioni e organi comunitari) anche tutte le parti e le persone interessate in ciascuna fase delle politiche, dalla prima elaborazione all'esecuzione, senza dimenticare la valutazione e le proposte di riforma.
2. **Migliorare le pratiche e le normative**. Questa è una primaria responsabilità della Commissione. Ma la Commissione non può farcela se non grazie a una buona cooperazione con le altre istituzioni e al sostegno degli Stati membri e delle amministrazioni nazionali. Buona parte della qualità normativa si gioca nelle relazioni con il Consiglio e il Parlamento, soprattutto attraverso le cosiddette «procedure di comitato». Ma anche gli Stati membri, e soprattutto le

amministrazioni nazionali, hanno le chiavi della qualità. Al di là delle decisioni prese a Bruxelles, c'è infatti il **recepimento**, che molto spesso aggiunge vincoli non richiesti, specificazioni superflue. Non tocca alla Commissione "semplificare" le leggi nazionali di recepimento. Essa si limita a un mero controllo formale del rispetto delle date. Non esiste, al momento, un controllo di qualità organizzato. È questo un settore per il quale, per eccellenza, vanno condivise le competenze, vanno ricercate le sinergie fra le amministrazioni e in cui occorre attuare un corretto decentramento. **L'idea di una «rete» di corrispondenti negli Stati membri incaricati di attuare e monitorare l'attuazione del diritto comunitario è di certo una proposta da concretizzare. Gli Stati membri dovrebbero inoltre organizzare meglio la partecipazione e quindi la formazione dei funzionari delle amministrazioni nazionali e locali, alla problematica della normativa comunitaria.**

3. Sulla scorta dei mandati conferiti alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri in occasione dei Consigli europei di Lisbona, Stoccolma e Laeken, la Commissione e gli Stati membri hanno fatto un grosso lavoro su questi punti. **La Commissione intende proporre un preciso piano d'azione al Consiglio europeo di Siviglia** e vedrete che le responsabilità in gioco saranno anche quelle delle altre istituzioni e degli Stati membri. In un momento in cui – spesso a torto – viene criticato il carattere eccessivo della normativa comunitaria, la Commissione intende mandare un chiaro segnale politico: c'è bisogno di una normativa comunitaria di maggiore qualità e, nei casi appropriati, di un'azione comunitaria di minore intensità.
4. Infine la questione della **governance a più livelli**. Come affermavo all'inizio, una buona governance nell'Unione europea non può che essere a vari livelli, in un insieme coerente ed integrato. I motivi sono numerosi:
 - Bisogna raggiungere e coinvolgere i cittadini attraverso gli organi rappresentativi della democrazia regionale e locale, lasciando inalterate le prerogative degli Stati membri che sono, a norma del trattato, gli interlocutori della Commissione.
 - Regioni, città e gli altri enti locali sono i soggetti più direttamente interessati da politiche dell'Unione come la politica agricola comune, l'utilizzo dei fondi strutturali e le norme in materia ambientale. L'interazione fra i diversi livelli territoriali è però insufficiente e gli enti locali hanno spesso l'impressione di essere messi di fronte al fatto compiuto.
 - Certe disposizioni adottate nel quadro del «triangolo» istituzionale europeo (Commissione, Consiglio, PE) sono troppo dettagliate, se non inadeguate. Gli Stati membri devono pertanto prevedere meccanismi adeguati per una più ampia consultazione con i responsabili interessati.
 - È anche necessario prevedere e impostare un dialogo sistematico, agli stadi iniziali della definizione delle politiche, fra la Commissione e le associazioni più rappresentative degli enti territoriali a livello nazionale e europeo.

Questi esempi danno l'esatta misura di quanto sia vasto e stimolante il terreno delle cooperazioni e delle sinergie per una buona governance su più livelli territoriali, e l'importanza che i funzionari delle autorità locali e regionali conoscano le politiche comunitarie, i diritti e gli obblighi che ne derivano, per poterne essere i "diretti gestori" in partenariato con la Commissione. Solo così si potrà "deliver" in breve

tempo a cittadini e imprese un prodotto (cioè un servizio) di qualità in tempi rapidi e tenendo conto delle esigenze locali.

L'Unione e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche

Veniamo ora agli aspetti relativi alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. La cooperazione fra amministrazioni pubbliche è indispensabile a perseguire gli obiettivi dell'Unione, poichè molto dipende dal buon funzionamento di un sistema integrato fra amministrazioni. Diverse disposizioni inserite nel trattato di Amsterdam prevedono che la cooperazione amministrativa venga organizzata in modo informale a tre livelli: a quello politico (Ministri), a quello manageriale (Direttori Generali) e a quello tecnico, con gruppi di lavoro. Le priorità che sono state identificate sono: la modernizzazione del servizio pubblico attraverso lo scambio delle pratiche migliori e del confronto (benchmarking); lo sviluppo dell'informatizzazione; la promozione della mobilità transfrontaliera dei funzionari; la formazione dei funzionari nazionali sulle materie comunitarie; il dialogo sociale a livello comunitario e infine il miglioramento della qualità della normativa. Sono stati così avviati tutta una serie di programmi e progetti congiunti.

Per i giovani è più facile, immediato, direi naturale, prefigurare la modernizzazione dell'apparato dello stato, confrontarsi con soluzioni manageriali innovative, con le tecnologie dell'informazione, avere il coraggio anche culturale di cambiare abitudini e certezze rassicuranti. Vedo che siete molto impegnati sul fronte della "europeizzazione" della Pubblica Amministrazione, e me ne compiaccio. Per esperienza diretta posso confermare che lo scambio di funzionari per periodi limitati porta un vantaggio sensibile e duraturo ad entrambi le istituzioni: nell'ambito della concorrenza, facciamo un gran ricorso all'interscambio di funzionari con le Autorità nazionali di concorrenza. Un altro strumento che mi sembra essenziale è la realizzazione di specifici programmi di formazione sulle questioni comunitarie, in modo da familiarizzare i funzionari nazionali con le attività e direi anche con il "gergo" delle istituzioni comunitarie.

Conclusioni

Il Libro Bianco ha aperto un largo dibattito: sono pervenuti circa 250 contributi - degli Stati membri, delle collettività locali (27 %), di esponenti del mondo socioeconomico (22 %), della società civile organizzata (23 %), del mondo accademico (16 %), oltre ad alcuni contributi individuali (12 %). Spero che molti fra voi, Giovani Dirigenti della pubblica amministrazione italiana, abbiate attivamente contribuito a questa consultazione.

Su questa base, la Commissione prevede di presentare, per questa estate, una relazione intermedia e poi, per la fine dell'anno, una comunicazione che comporterà i seguenti elementi:

- uno stato di avanzamento delle proposte che ha portato avanti da sola ovvero in collaborazione con altri;
- un'analisi dettagliata dei contributi;
- un piano consolidato che tenga in particolare conto di queste proposte, perché continui a progredire la governance dell'Unione.

Ecco, ho cercato di indicarvi quanto ricco e vasto sia il terreno che si presta allo sviluppo di cooperazioni e sinergie fra amministrazioni nazionali, regionali e

comunitarie, e quanto tutto ciò sia necessario affinché il cittadino europeo benefici di un sostegno e di una gestione di qualità adeguata alle sue esigenze.

Voglio affermare che questa è una delle strade maestre per rinnovare il sentimento di appartenenza del cittadino all'Europa. Occorre essere più vicini ai bisogni dei cittadini, rispondere più rapidamente e spiegare con i fatti che cos'è l'Unione. E' così che si rafforza la democrazia, è così che si rafforza l'Europa