

## ***La riforma della dirigenza pubblica***

Il primo numero di *giudicedonna.it*, con interventi nitidi e convincenti e riannodando le fila con le elaborazioni delle precedenti esperienze, ripropone le tante ragioni dell'attualità della riflessione al femminile, trasversale e "resiliente", cioè capace per le magistrature di "affrontare le diversità, di superarle e di rimanere se stesse, traendo energia dalla negatività". La declinazione in un'ottica di genere è vitale anche per la dirigenza pubblica, per la qualità delle analisi e per proposte che restituiscano credibilità e autorevolezza alle pubbliche amministrazioni, ai dirigenti e alle dirigenti.

Sono convinta che la visione di genere possa svelare motivazioni, argomenti e soluzioni per la riforma complessiva della dirigenza pubblica, investendo anche la dislocazione dei poteri e le complesse relazioni con la politica e con la magistratura.

Il paese invoca efficienza, imparzialità, il buon funzionamento della p.a. L'autorevolezza e la credibilità della dirigenza pubblica ne sono condizioni irrinunciabili.

L'orgoglio e l'assunzione di responsabilità dei dirigenti e delle dirigenti della p.a. sono anche presupposto per non costringere la magistratura a uno scomodo ruolo di supplenza, che ne snatura la funzione e che finisce, inevitabilmente, con il non esaltarne i compiti propri.

Semplificazione, trasparenza, legalità, innovazione: tanti gli snodi che richiedono urgente rinnovamento. Ma sia chiaro che il rinnovamento, per essere effettivamente tale, ha necessità della presenza di più donne nei livelli decisionali alti, dappertutto. Non vi è alcuna forzatura in ciò. Certo, il rinnovamento nel capitale umano deve inequivocabilmente investire le generazioni: e vi è un merito in chi l'ha proposto al paese, purché non si affievolisca e non si diluisca la consapevolezza della necessità della parità di genere negli alti livelli decisionali.

Il rinnovamento non si deve appiattare nel mero ricambio generazionale, che lo assoggetterebbe di fatto al continuismo e alla riproposizione di regole, di comportamenti vecchi, frutto di cooptazione e di assimilazione.

Insomma, dalle donne – meno coinvolte dalle logiche del passato e meno frequentatrici assidue delle "zone grigie", tra politica e amministrazione – può e deve venire uno slancio e un impegno a innovazioni anche riguardanti contenuti, comportamenti e relazioni nelle pubbliche amministrazioni. La più consistente e qualificata presenza delle donne giova all'imparzialità, alla non autoreferenzialità,

all'assolvimento di responsabilità nell'insieme della p.a. Ve ne è bisogno per rendere praticabili e condividere nel paese risanamento e cambiamento. Ve ne è anche urgenza, oggi più che mai, a fronte della non rinviabilità di scelte di rigore, legalità, efficienza. Nessuna riforma – qualunque ne siano gli ambiti e i confini – può prescindere, infatti, dalla propria concreta attuazione, dalla percezione che di essa si ha nel vissuto degli individui, uomini e donne. L'amministrazione deve ben funzionare e godere della fiducia dei cittadini: questa è la priorità. Affermare ciò non scaturisce da una "deformazione professionale". Credo, invece, che sia diffusissima la consapevolezza dell'irrinunciabilità a un'amministrazione pubblica ben funzionante e alla garanzia di una "grande" dirigenza pubblica al servizio della nazione. Non è neppure retorica.

Ne ha sottolineato l'importanza il Presidente della Repubblica, Mattarella, nel primo discorso rivolto al paese. Ha parlato di uffici pubblici, di contrasto alla corruzione e all'illegalità, di dirigenza pubblica, legando tali aspetti nell'invocare l'unità del paese. Un discorso bello, bello e necessario, a fronte delle troppe proposte e atteggiamenti – purtroppo altrettanto diffusi – non condivisibili ma a volte comprensibili, che ritengono la burocrazia italiana la sola fonte di problemi e sprechi e suggeriscono rimedi che aggraverebbero i problemi.

Il Presidente della Repubblica è intervenuto sulla dirigenza pubblica e sul contrasto alla illegalità e alla corruzione: *"la corruzione ha raggiunto un livello inaccettabile. Divora risorse che potrebbero essere destinate ai cittadini. Impedisce la corretta esplicazione delle regole del mercato. Favorisce le consorterie e penalizza gli onesti e i capaci... È allarmante la diffusione delle mafie... Per sconfiggere la mafia occorre una moltitudine di persone oneste, competenti, tenaci. E una dirigenza politica e amministrativa capace di compiere il proprio dovere"*.

Il paese può e deve ritrovare identità e senso della comunità negli uffici pubblici: *"per la nostra gente, il volto della Repubblica è quello che si presenta nella vita di tutti i giorni: l'ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo. Mi auguro che negli uffici pubblici e nelle istituzioni possano riflettersi, con fiducia, i volti degli italiani"*.

L'emergenza è sicuramente costituita dal contrasto alla illegalità, la cui dilatazione pone un problema anche di funzionalità concreta delle istituzioni.

Occorre anche qui far leva sulle donne, meno coinvolte in pratiche di corruzione e chiamate a concorrere in modo paritario alla cura del paese, che ha bisogno dunque di una responsabile e autorevole dirigenza pubblica. Ciò è possibile soprattutto con più donne nei luoghi decisionali,

insomma con parità di genere ovunque. I due obiettivi coincidono. Le proposte per conseguirli si devono declinare coerentemente.

**L**a dimensione di genere nella dirigenza della p.a. investe aspetti quantitativi e qualitativi; richiama le scelte in materia di accesso; di meccanismi selettivi di progressione non discriminatori nei percorsi professionali, di funzioni che devono essere garantite dalla p.a., di coerenza con l'insieme delle riforme con le quali ci si sta confrontando.

In tema di legge elettorale, faticosamente ma con un buon successo nelle apprezzabili disposizioni finali, si è esplicitato il legame tra qualità della democrazia e parità di genere. Si sono ottenuti risultati considerevoli dal punto di vista della democrazia paritaria, grazie all'accordo e alla trasversalità tra donne. Se ne sta ragionando sulla riforma istituzionale.

Ma la qualità dei percorsi di riforma elettorale e istituzionale, comunque, sarebbe vanificata, se il paese non potesse contare sulla credibilità della dirigenza pubblica.

Vi sono legami strettissimi tra riforma della P.A., riforma elettorale, riforma costituzionale. Nessi spesso ignorati che dovrebbero, invece, essere esplicitati per rendere coerenti le scelte e orientare le soluzioni.

Basti pensare di contro a come, e lo abbiamo già sperimentato in molte occasioni, una classe politica e un parlamento di nominati, prevalentemente di sesso maschile, non possa che trarre rassicurazione da dirigenti – non a caso maschi essi stessi – cooptati nell'amministrazione, scelti per la fedeltà non ai valori costituzionali ma ai deboli politici di turno.

L'ambizioso obiettivo di riforma della politica, delle leggi elettorali e delle riforme istituzionali rischierebbe, dunque, di naufragare se non si investisse nella amministrazione pubblica.

È importante valorizzare la proposta che il nostro Senato (comunque composto all'esito dell'esame parlamentare) dovrebbe avere tra i propri compiti la valutazione delle politiche pubbliche. È una decisiva innovazione istituzionale. E il Senato dovrà organizzarsi di conseguenza.

Ma la valutazione – per essere trasparente, seria, articolata, indipendente, in grado di enucleare le priorità, – dovrà vertere anche sull'impatto di genere ed essere sostenuta da un'amministrazione in grado di concorrere alla definizione e all'attuazione imparziale delle politiche pubbliche. Il quadro delle funzioni e delle competenze dovrà

essere chiaramente definito ai vari livelli di governo, tra stato e poteri centrali, tra amministrazioni e agenzie.

La valutazione obiettiva, articolata, capace di contribuire a definire priorità e gerarchie, a orientare con rigore l'uso delle risorse pubbliche e a contrastare la discriminazione e la dissipazione di risorse, anche umane, dovrà esplicitare l'impatto di genere.

La valutazione non è neutra. Per una valutazione, anche di genere, l'articolazione delle competenze ai livelli di governo e dentro le amministrazioni dovrà essere chiara.

La confusione non giova alle donne e alla verifica di genere delle scelte.

Le zone grigie, caratterizzate dal non sapere chi fa cosa e a che livello si situano poteri e funzioni, non consentono valutazioni, tanto meno di genere, e alimentano discriminazioni.

Insomma, la politica, e a maggior ragione la politica che si propone come effetto e fonte di rinnovamento anche generazionale, ha bisogno di un'amministrazione pubblica seria.

La collaborazione tra politica, magistratura, amministrazione è importante, ed è importante rifonderla oggi, sulla base del ruolo di ciascuno, a partire da analisi di genere che ne arricchiscano contenuti e senso. Vale la pena percorrere le tappe di un patto nuovo, che superi ove possibile malintesi e diffidenze, che si faccia carico della realizzazione delle scelte e delle innovazioni delle politiche pubbliche. Le donne (politiche, magistrato, impiegate e dirigenti pubbliche) debbano poter concorrere con apporti decisivi per tutti. Un grande patto, anche e soprattutto un grande patto al femminile.

La vostra rivista è utilissima. Con Nuova Etica Pubblica ([www.eticapa.it](http://www.eticapa.it)) stiamo provando a rilanciare analisi e iniziative sul buon funzionamento e il rinnovamento della P.A., con analisi anche di genere.

Lo sappiamo: la dirigenza pubblica non sempre ha dato buona prova di sé, i meccanismi di selezione non hanno premiato spesso i migliori e hanno alimentato chiusura alle integrazioni, alle contaminazioni, formalismo giuridico, maschilismo.

**O**ra è all'esame del Parlamento una riforma della P.A.

La dirigenza pubblica non deve ostacolarne l'iter, ma pretendere che sia riforma effettiva, che risponda alle esigenze dei cittadini, che se ne valuti l'impatto e se ne correggano gli eventuali errori, che garantisca, nell'interesse di tutti, parità di genere. Non serve alimentare pregiudizi, ma aprirsi al confronto senza diffidenza.

*Digitalizzazione, semplificazione, valutazione dei risultati, regime della dirigenza, società partecipate* sono tutti snodi essenziali, tuttavia il buon esito non è garantito se non si parte dalle funzioni e, poi, dalla configurazione delle organizzazioni

Occorre, dunque, muovere le riflessioni dalle funzioni, da quelle che il settore pubblico deve garantire direttamente o da quelle che deve assicurare indirettamente, delineando assetti organizzativi coerenti, senza sovrapposizioni ridondanti e sprechi, nell'interesse dei cittadini.

L'attuale governo Renzi ha enunciato, già dai primi passi, che la riforma della p.a. è tra i propri obiettivi prioritari.

Anche la Corte dei conti, nella propria audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica dell'ottobre 2014, ricorda che nel delineare il quadro programmatico di medio e lungo termine la nota di aggiornamento al Def del 2014 imputa alla riorganizzazione della p.a. effetti positivi sulla crescita, addirittura, per un punto percentuale nel 2020 e 2,3 punti nel lungo periodo.

Il governo ha avviato una consultazione pubblica sulla p.a. dal 30 aprile al 30 maggio 2014 con una lettera aperta divulgata il 30 aprile 2014, contenente le tre linee guida del progetto di riforma, poi articolate in 48 punti.

Vi sono misure che sono state anticipate nel d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

La revisione generale del sistema pubblico è stata articolata nel disegno di legge n. 1577, presentato al Senato il 23 luglio 2014, che prevede numerose deleghe di Governo e che è stato successivamente modificato in vari aspetti.

E' sicuramente positivo che il governo abbia riconosciuto la centralità della p.a., la valenza complessiva del funzionamento delle pubbliche amministrazioni per il sistema paese, l'urgenza di modificare assetti statici e strutture organizzative incrostate, giungle retributive e resistenti inamovibilità.

Ma le soluzioni prospettate non sempre sono efficaci e coerenti: il testo potrà accogliere suggerimenti e proposte nell'ulteriore iter parlamentare e la ministra Madia si è anche impegnata in tal senso. Il disegno di legge infatti, ora, approvato al Senato con alcune modifiche, prosegue l'esame alla Camera.

È prevista l'istituzione di tre ruoli della dirigenza (Stato, regione, enti locali). Non più dunque delle singole amministrazioni, ma dello Stato.

In sintesi, il sistema prevede tre ruoli unici dei dirigenti, ma comunque caratterizzati dalla totale mobilità tra i dirigenti dei vari ruoli.

Ciò, unitamente alla eliminazione dell'attuale distinzione dei dirigenti dello Stato in due fasce, crea i presupposti di una forte concorrenza tra i dirigenti, che si può tradurre in sana competitività solo se governata al meglio.

Il ruolo unico? Dipende da come sarà gestito. La Corte dei conti, nella già citata audizione, ricorda, al riguardo, che “il complessivo disegno ripropone il ruolo, dunque, unico dei dirigenti già sperimentato con esiti non del tutto positivi nel nostro ordinamento, limitatamente alle amministrazioni statali a partire dall'entrata in vigore del d.l. n. 810 del 98”.

**A**ltri aspetti di rilievo concernono la progressione di carriera. Direi, anzi, che è eliminata nella sostanza la “carriera” della dirigenza pubblica, le attuali due fasce (I e II). Gli incarichi restano “di I o di II fascia” ma possono essere indifferentemente assegnati a qualunque dirigente del ruolo unico. Il dirigente non mantiene il diritto all'incarico, anche in assenza di valutazione negativa, e neppure il diritto alla relativa fascia. In sintesi, si può “retrocedere” e si può essere sostanzialmente licenziati, dopo un determinato periodo, perché non si è destinatari di un incarico e pur in assoluta assenza di demerito.

Il progettato “ridisegno della dirigenza”, così come prospettato nell'articolato, non garantisce, in alcuni punti, l'autonomia e l'imparzialità della dirigenza stessa, che sono invece presidi dei valori costituzionali.

Il testo in esame contiene modifiche alle regole per l'accesso: il rapporto è a tempo indeterminato solo dopo un esame di conferma.

Mi chiedo: esisterà, poi, il tempo indeterminato, se può cessare il rapporto di lavoro in caso di mancato conferimento di incarico, pur in assenza di valutazione negativa?

Se si confermasse la possibilità di non mantenere il rapporto di lavoro, una volta scaduto l'incarico, seppure in presenza di valutazione positiva, nel futuro si assoggetterebbe la dirigenza alla politica: oggettivamente e a prescindere, ora, dalle buone intenzioni e dai comportamenti attuali dei proponenti.

Mi chiedo anche: ma se si entra nella dirigenza pubblica per merito perché uscirne senza demerito? Il criterio suggerito dal Governo e dal Senato è poco meritocratico e contraddittorio.

Mi preoccupa proprio che il criterio meritocratico non agisca all'interno dell'amministrazione. Si accede selettivamente per merito (chi potrebbe non condividere?), ma si può uscire senza demerito. L'assenza di una valutazione negativa come condizione per interrompere il rapporto di lavoro o per mantenere il livello nella carriera non credo favorirebbe le



donne: non perché siano estranee a qualunque forma di competizione, ma perché potrebbe non prospettarsi una competizione leale, con regole condivise e note in anticipo. E le donne, “storicamente”, sono presenti di meno, numericamente, negli ambiti caratterizzati da dinamiche competitive informali e governati da meccanismi opachi.

Occorrerebbe invece, a mio parere, legare esplicitamente la scelta di conferire, rinnovare, non rinnovare e revocare gli incarichi alla presenza di un efficace e autonomo, imparziale meccanismo di valutazione del dirigente: senza lasciare ampi margini a scelte basate su criteri ispirati alla fidelizzazione politica. È urgente la valutazione delle politiche pubbliche e un sistema coerente di valutazione dei dirigenti. Ma è proprio l'autonomia dei valutatori che andrebbe garantita, come argine effettivo alla parzialità, impedendo che essi possano essere selezionati ad opera degli organi politici. Gli eterni consulenti, sostenitori accaniti del merito per gli altri e dell'individuale inamovibilità per sé, non costituiscono una garanzia per la dirigenza pubblica né per il migliore funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Il ruolo di garanzia della prevista commissione per la dirigenza statale non sembra per ora sufficiente.

Considerando che il testo attuale (ma confidiamo nelle modifiche alla Camera! ) non riconosce il diritto del dirigente al conferimento di un incarico, pur senza valutazione negativa, non esisterebbe di fatto più la dirigenza di carriera: il dirigente privo di incarico potrebbe essere collocato in disponibilità e poi licenziato, o potrebbe essere protagonista di una “carriera all'indietro” (passando dalla I alla II fascia, senza motivazione). Così come se il primario potesse magicamente ridiventare aiuto, o il professore universitario ricercatore.

Tale meccanismo di “carriera” all'indietro, se dovesse essere confermato, sarà previsto ora solo per la dirigenza pubblica. Ma si tratterà di una “sperimentazione”? Potrà poi agire in altri ambiti?

Anche la contemplata riduzione della durata massima degli incarichi da cinque a tre anni sottopone il dirigente alla ricerca di un rapporto continuo con il politico che può esercitare il potere di nomina. Infatti, il medesimo politico, in carica presumibilmente cinque anni, potrebbe avere la possibilità di decidere per due volte sullo stesso dirigente.

La disposizione non chiarisce sul conferimento di incarichi a esterni ai ruoli della dirigenza. È questo un punto condizionante, poiché la cosiddetta dirigenza esterna è di per sé fiduciarmente legata a chi ha il potere di nominare.

È legittimo chiedersi quale sia l'utilità di esperti esterni a cui attribuire il ruolo di dirigenti, a fronte della possibilità di scegliere i dirigenti interni nell'ambito della platea foltissima del ruolo unico.

Una valutazione della possibilità del ricorso a dirigenti esterni nella p.a., sulla base del concreto funzionamento dell'istituto sino ad oggi, andrebbe effettuata.

Sono certa che l'istituto non abbia giovato alla parità di genere: ma è solo un'ipotesi.

La Corte di conti conclude nella propria audizione: *“l'abolizione della distinzione in fasce, l'ampliamento della platea degli interessati, la breve durata degli incarichi attribuiti, il rischio che il mancato conferimento di una funzione possa provocare la decadenza del rapporto di lavoro, costituiscono un insieme di elementi che potrebbero sacrificare l'autonomia dei dirigenti”*.

È qui il nodo: l'autonomia dei dirigenti dalla politica è condizione indispensabile per garantire i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità. Certo, schematiche e ingenuie visioni, che presuppongono la netta separazione, non sono credibili.

Ma proprio il rapporto collaborativo, articolato e “sostanzioso”, tra politica e amministrazione e tra poteri dello Stato presuppone la definizione e la consapevolezza del ruolo di ciascuno, nei propri ambiti.

Tra gli schematismi pregiudiziali ricorrenti vi è la concezione che la politica elabori e pensi che i dirigenti meramente eseguano. Insomma, i buoni manager non dovrebbero avere “visione”. Concezioni di questo tipo enfatizzano il ricorso a esperti o *manager* esterni alla P.A., totalmente fidelizzati al politico di turno: quale migliore esecutore? L'esperienza poi ci dice (questo per evitare delusioni ai politici più giovani) che chi serve acriticamente lo fa spesso con poco rigore e quasi mai una volta sola.

Rispetto ai superati schematismi occorre ora riconoscere la complessità delle relazioni tra poteri e tra politica e amministrazione.

Il generare sovrapposizioni e possibili confusioni non aiuterebbe. E non aiuterebbe soprattutto una politica che si è candidata a guidare il paese nelle difficili scelte oggi non rinviabili, con velocità e sapienza.

La politica che vuole e deve essere messa nelle condizioni di decidere, portando il paese fuori dalla palude. e dalla crisi, non può fare a meno di una p.a. ben funzionante, credibile, autorevole, ispirata dalle regole, capace di orientare l'utilizzo rigoroso delle risorse per il conseguimento degli obiettivi. È anche questa la *spending review*.



**L**a riforma amministrativa, dunque, deve essere coerente con le scelte sul piano istituzionale, con la ridefinizione dei rapporti tra i poteri e l'attribuzione delle competenze ai vari livelli di governo.

Va riaffermata la centralità per la P.A. del concorso pubblico, che risulterebbe vanificata da meccanismi di uscita dalla p.a. senza demerito. Il concorso non sarà infallibile, ma è il miglior metodo che si conosca per accedere nella p.a. Per dirla con Leibniz, il migliore possibile, un po' come la democrazia politica per la selezione della classe dirigente nella politica.

Discutiamone, coerentemente con le funzioni delle pubbliche amministrazioni e nell'interesse dei cittadini,

Le pubbliche amministrazioni devono fornire e garantire servizi ai cittadini elemento essenziale della cittadinanza. L'Italia è ancora scoraggiata: le recenti conferme sulla dimensione dell'astensionismo lo testimoniano, purtroppo. Il riavvicinamento alle istituzioni comincia dal sentire l'amministrazione pubblica "amica".

Torna il monito: ricominciamo dalle funzioni, poi dalle regole che le governano, infine dalle persone, uomini e donne chiamate ad assolvere ai propri doveri nell'amministrazione.

È una urgenza per il paese e una necessità per tutti, per chi lavora nelle amministrazioni e per chi fruisce dei servizi. Ragioniamo sul testo di riforma in esame ora alla Camera.

Tanti sono gli aspetti interessanti. Vi è un importante capitolo sulla conciliazione, ma per quest'ultima sono necessari anche servizi ben funzionanti.

Sappiamo pure che la conciliazione è decisiva per le pari opportunità, ma occorre in generale una organica politica di pari opportunità a tutti i livelli. È irrinunciabile conseguire la parità di genere negli alti livelli decisionali. Non si tratta di proporre quote o di rivendicare segmenti di potere, ma di accelerare con un impegno politico forte l'utilizzo corretto delle capacità e delle competenze.

È la politica che deve impegnarsi in tutte le nomine apicali, rispettando la regola del 50 e 50 nella legislatura e con tappe di verifica: quale migliore occasione di questa per fornire prova delle capacità di riforma e di autoriforma?

Sarebbe anche un segnale forte a conferma dell'investimento nella p.a. e nella dirigenza pubblica, rinnovando effettivamente.

Il disegno di legge ora prosegue l'esame; auspichiamo positive modifiche. Facciamolo presto e bene.

La stessa ministra Madia si è impegnata a inserire il principio della licenziabilità solo per demerito: introduciamo subito le modifiche

necessarie e concentriamoci tutti sugli aspetti che rendono veramente tangibile il cambiamento.

*Daniela Carlà*