

Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare  
Università degli Studi di Milano

## ***REGIONE LAZIO***

## **QUATTRO SCELTE CORAGGIOSE PER UNA SVOLTA**

Studio compiuto su incarico della Presidenza della Regione Lazio. Hanno collaborato allo studio, sotto la direzione di Pietro Ichino, il gruppo romano composto da Riccardo Sisti, Andrea Tardiola e Simone Ursini, e il gruppo milanese composto da Lorenzo Bordogna, Massimo Pallini e Luca Solari.

---

E debbasi considerare come non è cosa più difficile a trattare, né più dubia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi a capo ad introdurre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nimici tutti quelli che delli ordini vecchi fanno bene, et ha tepidi defensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbono bene. La quale tepidezza nasce, parte per paura delli avversarii, che hanno le leggi dal canto loro, parte dalla incredulità delli uomini; li quali non credano in verità le cose nuove, se non ne veggono nata una ferma esperienza

Niccolò Machiavelli, *Il Principe (capitolo VI De' principati nuovi che s'acquistano con l'arme proprie e virtuosamente)*

---

## Sintesi

Tra le Regioni a statuto ordinario, il Lazio ha l'amministrazione con il debito più alto e quella che più di tutte, ultimamente, ha dovuto essere sorretta dallo Stato. È anche quella con più dirigenti, sia in rapporto alla popolazione, sia in rapporto ai dipendenti. Questa ridondanza di posizioni dirigenziali ha determinato un'indebita moltiplicazione degli uffici (soprattutto di "aree" funzionali), che a sua volta è causa di una illogica distribuzione del personale. L'ipertrofia dell'amministrazione si accompagna a un difetto di rigore nella gestione del personale, di cui è indice il tasso di assenze più alto rispetto a tutte le altre Regioni a statuto ordinario.

Lo studio si propone di indicare come la Regione Lazio può uscire da questa sua non invidiabile posizione di "pecora nera" nel panorama (pur niente affatto brillante) delle Regioni italiane: trarne un forte motivo per porsi all'avanguardia nella sperimentazione di buone pratiche per il risanamento e il rilancio. Il progetto, ispirato a quanto di meglio si offre nel panorama internazionale, si compone di *quattro esperimenti-pilota*:

- il primo consiste nell'attivazione di un *sistema di valutazione indipendente* dell'operato dell'amministrazione e dei progressi nell'azione di risanamento, capace di *coinvolgere nel modo più esteso e penetrante l'opinione pubblica* e gli osservatori qualificati esterni, anche mediante l'applicazione più estesa del principio di trasparenza totale;
- Il secondo e il terzo prevedono la *responsabilizzazione della dirigenza apicale su obiettivi precisi e verificabili di riallineamento* nell'arco di un biennio alla media delle altre Regioni (secondo la tecnica del *benchmarking* comparativo): a) dell'organico dirigenziale, con una corrispondente drastica riduzione delle aree funzionali; b) del tasso di assenze del personale;
- il quarto prevede la sperimentazione del *collegamento di un premio di rendimento alla valutazione espressa dai cittadini utenti* su alcuni servizi gestiti direttamente dalla Regione.

L'idea che corre lungo tutto il progetto è che la trasparenza totale e il controllo da parte degli osservatori qualificati e dei *media* possano costringere il potere politico e i vertici amministrativi della Regione a perseguire con decisione quei risultati di efficienza e produttività che in passato sono stati troppo sovente posposti ad altri interessi. E che un forte sviluppo e radicamento della cultura della valutazione e della misurazione possa consentire di valorizzare le competenze e l'impegno di tutto il personale della Regione, restituire il prestigio perduto e l'orgoglio della propria funzione al servizio dei cittadini.

---

## Sommario

### I. CONTESTO E LINEE GENERALI DELL'INIZIATIVA.

#### I.1. Un'amministrazione regionale ipertrofica e in crisi di bilancio.

- 1.1. I dati più negativi inerenti al bilancio e alla struttura amministrativa.
- 1.2. Un difetto di cultura amministrativa.
- 1.3. Ritardi e disfunzioni del sistema di valutazione delle *performances* dei dirigenti regionali.

#### I.2. Oggetto dell'incarico.

#### I.3. *Exit* e *voice* per rompere il circolo vizioso dell'irresponsabilità nelle amministrazioni pubbliche.

- 3.1. Che cosa non ha funzionato nelle riforme degli anni '90.
- 3.2. L'opzione *exit*: introdurre nel rapporto fra utenti e amministrazioni pubbliche meccanismi di mercato o di "quasi-mercato", dove questi possono funzionare.
- 3.3. L'opzione *voice*: il "tesoro nascosto" del *civic auditing* e il principio della *total disclosure*.
- 3.4. Come garantire un sistema di valutazione efficiente e credibile del funzionamento di un'amministrazione pubblica.
- 3.5. Possibilità e auspicabilità, ma non necessità, del consenso del sindacato confederale sull'iniziativa dell'amministrazione regionale.
- 3.6. Necessità, comunque, di un pieno coinvolgimento del personale nella promozione del cambiamento
- 3.7. Il metodo del *try and go*: partire da alcuni progetti limitati e generalizzare il meglio delle esperienze che via via si acquisiscono.

### II. I QUATTRO ESPERIMENTI-PILOTA.

#### II.1. Trasparenza totale: il fiato dell'opinione pubblica sul collo dell'amministrazione.

- 1.1. Come attuare la *total disclosure*.
- 1.2. L'*Annual report in progress* e il monitoraggio on line degli esiti degli altri tre progetti-pilota.
- 1.3. Una prima *public review* come passaggio essenziale dei quattro esperimenti pilota.

#### II.2. Correggere l'ipertrofia degli organici dirigenziali.

- 2.1. La situazione di grave sovradimensionamento della dirigenza regionale e le numerose duplicazioni delle relative aree funzionali.
- 2.2. L'obiettivo del riallineamento alla media nazionale. La prospettiva di un impegno *bi-partisan* in proposito.
- 2.3. Distribuzione degli obiettivi ai dirigenti apicali.
- 2.4. Disciplina giuridica applicabile, procedure e modalità pratiche della riduzione dell'organico dirigenziale: rinvio.
- 2.5. Monitoraggio e pubblicazione periodica *on line* dei risultati anche in corso d'anno.
- 2.6. Stima della riduzione della spesa corrente che può essere conseguita dalla Regione mediante il ridimensionamento dell'organico dirigenziale.
- 2.7. Ridefinizione del ruolo unico dei dirigenti della Regione.

#### II.3. Ridurre il tasso delle assenze dal lavoro.

- 3.1. Il tasso di assenze eccessivo dei dipendenti dell'amministrazione regionale.
- 3.2. L'obiettivo del riallineamento alla media nazionale e la sua distribuzione tra tutti i dirigenti.
- 3.3. Il rischio di un aumento dell'assenteismo non dichiarato. Necessità di contromisure preventive.
- 3.4. Come si combatte l'assenteismo. A) Motivare i dipendenti al contenimento delle assenze.
- 3.5. Segue. B) Combattere efficacemente l'assenteismo abusivo.

#### II.4. Valorizzare il giudizio degli utenti sulla qualità del servizio ricevuto.

- 4.1. Utilità della valutazione analitica caso per caso della qualità della *performance* da parte degli utenti stessi del servizio reso dall'amministrazione regionale.
- 4.2. La proposta operativa per attivare la partecipazione degli utenti alla valutazione della *performance*.

### III. APPENDICE. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E COLLETTIVA DELLA GESTIONE DELLE ECCELENZE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE DELLA REGIONE.

- III.1. La disciplina legislativa e collettiva applicabile.
- III.2. Il procedimento sindacale preventivo per la collocazione a disposizione.
- III.3. Il provvedimento di rideterminazione delle dotazioni organiche da parte della Giunta regionale e il provvedimento conseguente di collocazione in disponibilità.
- III.4. I criteri di scelta dei dirigenti da collocare in disponibilità.
- III.5. Disciplina del rapporto dalla data di collocamento in disponibilità alla cessazione.

### IV. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

---

## I. CONTESTO E LINEE GENERALI DELL'INIZIATIVA

### I.1. Un'amministrazione regionale ipertrofica e in crisi di bilancio

Dire che l'amministrazione regionale del Lazio soffre di alcuni gravi problemi, sia dal punto di vista strutturale e funzionale, sia dal punto di vista della cultura amministrativa, non è soltanto un luogo comune, o l'oggetto dell'accusa faziosa che le forze politiche di opposizione rivolgono ritualmente a quelle di maggioranza durante ogni campagna elettorale.

#### 1.1. I dati più negativi inerenti al bilancio e alla struttura amministrativa

Confermano l'esistenza di gravi problemi, innanzitutto, i dati disponibili inerenti al bilancio e alla struttura amministrativa della Regione, sia che li si consideri come valori assoluti, sia – e ancor più – che li si confronti con quelli delle altre Regioni italiane:

- al 31 dicembre 2005 il debito complessivo della Regione Lazio ammontava a 10,5 miliardi, pari a più di un sesto del debito complessivo delle Regioni italiane, nonostante che essa detenga soltanto un decimo circa della ricchezza nazionale; al 31 dicembre 2006, nonostante un'inversione di tendenza, esso ammontava ancora a circa 10 miliardi <sup>(1)</sup>;
- il disavanzo annuale del Lazio – pari, nel 2006, a 916 milioni -, pur segnando un miglioramento rispetto al 2005, resta il maggiore rispetto a tutte le Regioni a statuto ordinario <sup>(2)</sup>; esso è imputabile principalmente all'enorme deficit del servizio sanitario (tardivamente emerso nel corso del 2006);
- il *rating* dell'affidabilità finanziaria a lungo termine attribuito dall'agenzia internazionale indipendente Moody's alla Regione Lazio è stato abbassato soltanto da A1 ad A2 (nel Dpefr 2008-2010 questo è indicato come un segno di fiducia nell'inversione di tendenza che la nuova Giunta regionale si è prefissa, di concerto con il Governo nazionale, il quale ha destinato al risanamento della Regione, a carico del bilancio statale, più di 2 miliardi nel 2007 e circa 5 nel 2008); ma la valutazione di un'altra Agenzia, Standard & Poors, è notevolmente peggiore: questa nel novembre 2006, in seguito all'emersione dell'enorme deficit sanitario in precedenza mal contabilizzato, ha abbassato il *rating* al livello BBB, confermando poi questo livello nel marzo 2007 <sup>(3)</sup>: è il più basso tra quelli assegnati da Standard & Poors alle Regioni italiane, ed è uno dei più bassi assegnati dalla stessa ad amministrazioni regionali nell'area del G7;
- il personale regionale contava a fine 2006 un numero di dipendenti di ruolo (3.322) quasi identico a quello della Regione Lombardia (3.386), pur essendo gli abitanti del Lazio (5,5 milioni) meno di tre quinti dei lombardi <sup>(4)</sup>; ciononostante, ancora nel corso del 2006 e del

---

<sup>(1)</sup> Fonte: Documento di programmazione economico finanziaria regionale 2008-2010, § 3.4.

<sup>(2)</sup> Fonte: Documento di programmazione economico finanziaria regionale 2008-2010, § 3.3.

<sup>(3)</sup> Fonte: Documento di programmazione economico finanziaria regionale 2008-2010, § 3.5.

<sup>(4)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (v. tabella riprodotta nella nota 7). Questi dati numerici non sono perfettamente coincidenti con quelli ufficiali del conto annuale, pubblicati sul sito della RGS; ciò in quanto, ai fini di

2007 nella Regione Lazio si sono registrate assunzioni assai numerose di personale precario <sup>(5)</sup>; a ciò si aggiunga che – se si considera l'entità complessiva delle spese per il personale in rapporto alla popolazione regionale – il dato della Regione Lazio appare in linea con quello di realtà medio-piccole (Molise, Umbria, Calabria, Abruzzo, Basilicata) ma non con quello di entità organizzative di dimensioni paragonabili. La performance del Lazio è infatti decisamente peggiore non solo rispetto alla Lombardia, ma anche rispetto a Toscana, Emilia, Veneto, Piemonte e - elemento fortemente preoccupante - in significativo aumento nel 2006 rispetto al 2005;

- anche l'anzianità di servizio media del personale risulta particolarmente elevata (18,3 anni nel 2006, a fronte della media nazionale di 17,1) <sup>(6)</sup>, mostrando come l'eccesso di organico non sia frutto soltanto di politiche recenti;
- il costo *pro capite* del dipendente di ruolo della Regione Lazio (49.096 euro annui nel 2006) è di gran lunga il più alto rispetto a tutte le Regioni a statuto ordinario, distanziando notevolmente il secondo (Piemonte: 47.103 euro; la media nazionale nello stesso anno, per i dipendenti regionali, è stata di 41.685 euro; la Regione con il costo *pro capite* minimo la Puglia: 35.969 euro) <sup>(7)</sup>;
- la percentuale dei dirigenti rispetto al già sovrabbondante personale dell'amministrazione regionale del Lazio, pur essendo significativamente diminuita nell'ultimo triennio (dal 14,7% del 2004 al 12,9% del 2006, e ulteriormente – a quanto consta - nel 2007), resta il

questo lavoro - per poter operare le elaborazioni sul versante della spesa –, si è tenuto conto anche del personale a tempo parziale e delle situazioni in cui la retribuzione è erogata solo parzialmente.

<sup>(5)</sup> In proposito v. anche il rilievo fortemente critico contenuto nella *Relazione di apertura dell'anno giudiziario 2007* del Procuratore generale davanti alla Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti del Lazio Luigi Mario Ribauda, 14 febbraio 2007.

<sup>(6)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato. Perfettamente in linea con la media nazionale delle Regioni a statuto ordinario, invece, l'età media molto elevata del personale a tempo indeterminato della Regione Lazio: 48,5 anni (valore massimo: 52,2 anni della Regione Molise; minimo: 40,8 anni della Regione Veneto).

<sup>(7)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, dal cui conto annuale traiamo la tabella che segue.

SPESA PER IL PERSONALE DI RUOLO E LE CONSULENZE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (2006)

Regioni a statuto ordinario	A Personale In servizio	B Spesa (€ annui) complessiva personale a tempo indet.	C % colonna B su spesa totale	D Spesa <i>pro capite</i> (B/A) per personale a tempo indet.	E Spesa per incarichi e consulenze (% risp. a col. B)
Abruzzo	1.645	70.600	90,4	42.917	9,6
Basilicata	1.174	47.200	95,4	40.204	4,6
Calabria	3.551	147.400	88,6	41509	11,4
Campania	7.582	291.600	96,7	38.486	3,3
Emilia Rom.	2.607	113.800	83,2	43.651	16,8
<b>Lazio</b>	<b>3.322</b>	<b>163.100</b>	<b>93,2</b>	<b>49.096</b>	<b>6,8</b>
Liguria	1.059	42.600	92,3	40.227	7,7
Lombardia	3.385	140.100	92,0	41.388	8,0
Marche	1.527	57.100	86,1	37.394	13,9
Molise	843	36.500	98,6	43.298	1,4
Piemonte	3.004	141.500	88,5	47.103	11,5
Puglia	3.275	117.800	94,6	35.969	5,4
Toscana	2.482	113.200	83,0	45.608	17,0
Umbria	1.467	58.900	90,7	40.150	9,3
Veneto	2.674	109.200	90,0	40.838	10,0
<b>Totali</b>	<b>39.597</b>	<b>1.650.600</b>	<b>91,1</b>	<b>41.685</b>	<b>8,9</b>

---

più alto tra le Regioni a statuto ordinario: tutte le Regioni maggiori si collocano tra il 5% e il 7% <sup>(8)</sup>;

- l'eccesso di organico effettivo ha una delle sue premesse nell'eccesso di dotazione organica teorica della Regione: questa consta addirittura di 4.560 unità, di cui 509 dirigenti; circostanza, questa, indicativa di una cultura organizzativa e amministrativa deteriorata, che si serve della moltiplicazione dei posti disponibili "sulla carta" per preparare il terreno alla moltiplicazione effettiva (si tratta, beninteso, di una pratica diffusa in molte amministrazioni, ma è raro che essa giunga a punte patologiche come questa che si registra nella Regione Lazio);
- l'anzianità di servizio media dei dirigenti della Regione Lazio (28,9 anni) e la loro età media (56,9 anni) sono tra le più alte fra le regioni italiane: la loro anzianità di servizio è seconda soltanto rispetto all'Umbria (29,2 anni) e di ben sette anni superiore rispetto alla media nazionale (21,9 anni) <sup>(9)</sup>;
- anche la retribuzione fissa media dei dirigenti della Regione Lazio (54.600 euro annui) si colloca al vertice della graduatoria delle Regioni a statuto ordinario, essendo superiore del 16,4% rispetto alla media nazionale (46.900 euro annui) e di più del 30% rispetto alla media della Regione Lombardia (41.800 euro annui) <sup>(10)</sup>.

## 1.2. *Un difetto di cultura amministrativa*

All'origine di distorsioni di così grave entità sta un misto di cattiva politica e di difettosa cultura amministrativa, che non costituiscono certo caratteristiche peculiari dell'esperienza della Regione Lazio, ma che qui più che altrove hanno prodotto danni rilevanti. Su questo piano brucia ancora – e non può considerarsi soltanto come un'ombra passata – la denuncia del Procuratore regionale della Corte dei Conti, all'inizio del 2005, secondo cui in questa amministrazione regionale lo spreco è "talmente diffuso" da essere "quasi endemico" e la violazione dei limiti posti dalla legge alla spesa di denaro pubblico è "sistematica" <sup>(11)</sup>.

Dalla stessa magistratura contabile nel 2003 era venuto all'amministrazione regionale il richiamo a un adeguamento degli standard di rigore e trasparenza della contabilità, all'eliminazione delle "alchimie di bilancio" fino a quel momento sperimentate (delle quali erano destinate a emergere di lì a poco alcune gravissime conseguenze nel bilancio del servizio sanitario), a "una manovra corale di risanamento". Due anni dopo, nel 2005, la qualità dei conti pubblici del Lazio era valutata come nettamente peggiore non soltanto rispetto a quella di altre Regioni europee, quali la Catalogna, la Comunità di Madrid o l'Île de France, ma an-

---

<sup>(8)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>(9)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato. L'età media dei dirigenti delle altre Regioni è di 53,6 anni; la più bassa (45,4 anni) si registra, ancora una volta, nel Veneto.

<sup>(10)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato. Per la parte accessoria e variabile, la retribuzione media dei dirigenti della Regione Lazio (pari a 39.000 euro annui nel 2006) si colloca invece, sia pure di poco, al di sotto della media nazionale (40.400 euro).

<sup>(11)</sup> *Relazione di apertura dell'anno giudiziario 2005* del Procuratore generale davanti alla Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti del Lazio, 2 febbraio 2005.

---

che rispetto alle regioni italiane più avanzate su questo terreno, come la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Veneto.

### 1.3. Ritardi e disfunzioni del sistema di valutazione delle performances dei dirigenti regionali

Si osservano, per altro verso, rilevantissimi ritardi e difetti nella sperimentazione del processo di valutazione dell'attività dei dirigenti regionali:

- fino al 2004 a questi ultimi sono sempre stati assegnati obiettivi estremamente generici (del tipo: "miglioramento dell'efficacia organizzativa"), che non consentivano alcuna seria valutazione né tanto meno misurazione dei risultati delle rispettive *performances*;
- nell'esercizio 2005 l'assegnazione di obiettivi è venuta meno del tutto: omissione che non può essere spiegata, né tanto meno giustificata, con la scadenza elettorale cadente nel corso di quell'anno;
- solo dal 2006 il Nucleo di Valutazione è riuscito a conferire una qualche incisività al sistema, ottenendo una definizione più precisa degli obiettivi e una conseguente maggiore misurabilità dei risultati; ma la complessità del meccanismo ha fatto sì che la rilevazione dei dati relativi all'esercizio 2006 abbia potuto concludersi soltanto verso la fine del 2007, con un conseguente grave difetto di tempestività della valutazione rispetto alla conclusione dell'esercizio. Anche indipendentemente dal difetto di tempestività, che ha comunque un evidente effetto riduttivo dell'efficacia del controllo e dell'incentivo economico che ne dipende, appare ancora insufficiente il grado di intrinseca incisività della valutazione in tal modo esperita: il suo incremento dipenderà in larga parte dal perfezionamento della tecnica di definizione degli obiettivi e in particolare dalla loro futura maggiore specificità e misurabilità.

## I.2. Oggetto dell'incarico

Nel quadro descritto si colloca l'incarico, conferito nell'estate 2007 dalla Presidenza della Regione al Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell'Università degli Studi di Milano, di individuare alcuni possibili interventi sperimentali capaci di innescare un processo virtuoso di riqualificazione dell'amministrazione, rispondenti a queste caratteristiche e requisiti:

- gli interventi devono, pur nei limiti necessariamente derivanti dalla loro natura di esperimenti-pilota, prefigurare un successivo intervento più ambizioso e articolato (questo pure già in corso di progettazione a cura della stessa Presidenza), volto a introdurre nell'amministrazione regionale una cultura della misurazione e della valutazione finora troppo debole, quando non del tutto assente, nonché a radicare nell'amministrazione stessa un sistema capillare di incentivi efficaci all'incremento dell'efficienza e della produttività delle strutture;
- essi devono inoltre essere suscettibili di avvio e realizzazione in tempi molto brevi: devono pertanto rispondere all'esigenza di una marcata semplicità di impianto, comportare un



---

impegno modesto di risorse e non richiedere attività di formazione di lunga durata per il personale direttivo cui ne verrà affidata la responsabilità;

- devono essere suscettibili della massima visibilità, in modo da consentire un pieno coinvolgimento dell'opinione pubblica non soltanto nella fase conclusiva di valutazione, ma anche in corso d'opera, nella fase di attuazione e sviluppo degli interventi stessi;
- devono implicare solo opzioni di politica istituzionale e amministrativa suscettibili di essere oggetto della più ampia convergenza di consensi, in seno al Consiglio regionale, da parte delle forze politiche di maggioranza e di opposizione, sul presupposto fondamentale che il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche costituisce principio costituzionale per la cui attuazione tutte le forze politiche sono impegnate;
- devono implicare opzioni di politica istituzionale e amministrativa suscettibili di essere oggetto di accordo con le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, o quanto meno tali da non suscitare da parte di queste una opposizione in linea di principio.

A queste linee guida ci siamo attenuti nel formulare il progetto delle quattro iniziative-pilota presentato nelle pagine che seguono. Ci siamo impegnati a formulare un progetto capace di catalizzare l'impegno fattivo dei principali *stakeholders* dell'amministrazione regionale – forze politiche, dirigenza, sindacati, cittadinanza –, che costituisce condizione indispensabile per il successo della strategia proposta. Ma abbiamo pure tenuto ben fermo l'obiettivo prioritario di massimizzare il beneficio per il più importante di questi *stakeholders*, l'utente dei servizi regionali: il singolo cittadino, la famiglia, l'impresa. Il "costo del cambiamento", che l'amministrazione regionale deve affrontare per darsi un assetto più orientato all'efficienza e all'efficacia, è ampiamente compensato se si allarga lo sguardo al beneficio che ne deriva per la cittadinanza e il territorio. Come si vedrà più avanti, peraltro, in questa logica di *high performance/high work conditions standard* anche lo stesso personale dell'amministrazione regionale può trarre in tempi relativamente brevi un beneficio rilevante dalle iniziative di razionalizzazione degli organici, sia in termini economici sia in termini di prestigio agli occhi della cittadinanza. Si può determinare in questo modo, intorno a obiettivi di miglioramento del servizio pubblico, una felice identificazione tra gli interessi dell'amministrazione, quelli di chi vi è addetto e quelli della popolazione da essa servita.

Prima di procedere all'esposizione del progetto è necessaria qualche indicazione precisa sul quadro concettuale nel quale esso si colloca, per ciò che riguarda in generale la diagnosi circa i difetti di funzionamento comuni alla maggior parte delle amministrazioni pubbliche, dopo le riforme dell'ultimo quindicennio, e le possibili terapie coerenti con lo spirito di quelle riforme.

---

### **I.3. Exit e voice per rompere il circolo vizioso dell'irresponsabilità nelle amministrazioni pubbliche**

#### *3.1. Che cosa non ha funzionato nelle riforme degli anni '90*

Quando, nel 1993, si è esteso quasi interamente il diritto del lavoro privato al rapporto di impiego pubblico, l'idea da cui muoveva il legislatore era che il netto divario di efficienza tra i due settori fosse dovuto, per un verso, a un difetto di distinzione e separazione tra responsabilità di indirizzo politico e responsabilità di gestione, per altro verso a una disciplina che configurava il rapporto di impiego come rapporto autoritativo, di natura pubblicistica, sottoposto a controlli *ex ante* di legittimità formale degli atti, i quali prevalevano nettamente sui controlli di produttività *ex post*. Si è dunque definita meglio la distinzione tra indirizzo politico e responsabilità di gestione e si è sancita la natura contrattuale del rapporto, attivando l'autonomia negoziale delle parti sul piano collettivo come su quello individuale, così aumentando notevolmente i poteri e la discrezionalità della dirigenza pubblica, nonché le prerogative attribuite all'autonomia collettiva. Si è sancita esplicitamente la responsabilità dei dirigenti per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal potere politico e si è affidato a quest'ultimo il compito di controllare che tali obiettivi venissero effettivamente conseguiti <sup>(12)</sup>.

La disciplina del rapporto di lavoro pubblico è stata così parificata quasi del tutto rispetto a quella vigente nelle aziende private. Non si è, però, tenuto adeguatamente conto del fatto che nel settore pubblico manca per lo più la "molla" potentissima che muove il dirigente privato: la concorrenza tra operatori diversi, che consente la dura sanzione del mercato contro l'inefficienza. È questa una "molla" che il potere politico si è, per lo più, mostrato poco capace di sostituire con l'esercizio di un controllo rigoroso e imparziale, anche perché è mancato un controllo severo, puntuale, non distorto da pregiudiziali ideologiche, sul potere politico stesso da parte dell'opinione pubblica.

Nel mercato, gli utenti/clienti/consumatori sanzionano l'inefficienza "votando coi piedi", cioè rivolgendosi altrove: esercitano così quella che Albert O. HIRSCHMAN (1970) chiama l'opzione *exit*. Alternativa a questa è la possibilità di farsi sentire, denunciare le inefficienze, interloquire nelle scelte: l'opzione *voice* (che nel paradigma hirschmaniano può essere favorita dall'attaccamento all'istituzione/organizzazione - *loyalty* - e può consentire a quest'ultima di individuare più rapidamente ed efficacemente i difetti di funzionamento). Il problema fondamentale delle nostre amministrazioni pubbliche sta nel fatto che in esse al cittadino non si dà né l'una opzione né l'altra: né *exit*, né *voice*. La *voice* contro l'inefficienza dovrebbe essere esercitata dalla cittadinanza attraverso i propri rappresentanti politici; ma troppo sovente questi tendono a interferire con l'amministrazione per fini del tutto diversi da quelli del miglioramento della sua efficienza.

---

<sup>(12)</sup> In un primo commento a caldo G. PERA (1993, p. 61) esprimeva icasticamente in questo modo il concetto della responsabilità dirigenziale, cardine della riforma: "se le cose non vanno, la colpa è in ogni caso, in termini di responsabilità oggettiva, del responsabile: o lui caccia i lavativi o lui verrà cacciato".

---

Non ci si può stupire, dunque, che ne risulti un gravissimo difetto di stimoli al miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione stessa. Con le riforme degli anni '90 si sono dati alla dirigenza pubblica gli stessi poteri e la stessa discrezionalità di cui dispongono i dirigenti delle imprese private, ma in un contesto in cui – nella maggior parte dei casi - il cattivo o mancato esercizio di quei poteri non è sanzionato né dal mercato, né dal controllo del cittadino utente, strutturalmente mal rappresentato in questa funzione dal potere politico.

### 3.2. *L'opzione exit: introdurre nel rapporto fra utenti e amministrazioni pubbliche meccanismi di mercato o di "quasi-mercato", dove questi possono funzionare*

Quando la libertà di scelta dell'utente sia effettiva, cioè siano garantite concorrenza aperta tra operatori e simmetria di informazione, l'opzione *exit* costituisce una grande garanzia di equità e di benessere per l'utente medesimo. Dovunque sia possibile offrire al cittadino questa opzione, in un settore dei servizi pubblici, e collegare ad essa il flusso delle risorse, questo consente di attivare uno stimolo assai efficace nei confronti della dirigenza di quel settore (anche se – avverte ancora HIRSCHMAN – questo sistema può presentare il difetto di privare il *management* della denuncia tempestiva del difetto di funzionamento da parte dell'utente, per il quale l'opzione *exit* può essere sovente più comoda e vantaggiosa rispetto all'opzione *voice*; questo può portare al collasso e alla sostituzione della struttura inefficiente, invece che al suo risanamento; torneremo sul punto fra breve).

Una libertà di scelta effettiva oggi è offerta all'utente, in qualche misura, nel settore dell'istruzione e in quello della sanità; ma potrebbe essere offerta anche altrove, e anche in modo assai più esteso e incisivo. Per esempio; si può mettere diverse strutture pubbliche di servizio in concorrenza tra loro mediante il sistema dei *vouchers* (un sistema che potrebbe essere utilmente sperimentato nel settore dei servizi al mercato del lavoro: orientamento, formazione, mediazione fra domanda e offerta, ecc.); si può mettere gli sportelli di uno stesso servizio (anagrafe comunale, rinnovo della patente di guida, rinnovo del passaporto, ecc.) in concorrenza tra loro, attribuendo un premio agli addetti allo sportello che riesce ad attirare più utenti o a dimostrarsi comunque più efficiente.

### 3.3. *L'opzione voice: il "tesoro nascosto" del civic auditing e il principio della total disclosure*

In molti settori dell'amministrazione pubblica, però, i meccanismi *lato sensu* "di mercato" del tipo di quelli menzionati nel paragrafo precedente si possono introdurre solo in misura assai limitata, o non si possono introdurre affatto. Per esempio, se un corpo municipale di vigili urbani funziona male, non si può consentire ai cittadini di avvalersi di un altro corpo di vigilanza concorrente, o premiare con un maggiore flusso di risorse un servizio alternativo. Si è anche visto, d'altra parte, come possa persino sostenersi, almeno in certi casi, la preferibilità dei meccanismi di *voice* rispetto ai meccanismi di *exit*, per la più rapida individuazione dei difetti di funzionamento di un'amministrazione e la prevenzione del suo deterioramento e del suo collasso.

---

Dare voce al cittadino utente presuppone, innanzitutto, che egli sia compiutamente informato. Questo richiede che le amministrazioni stesse siano dotate di organi deputati a raccogliere ed elaborare tutti i dati rilevanti, a valutarli, a farlo in piena indipendenza dal *management* che deve esserne valutato e a farlo in modo trasparente; ma anche, e soprattutto, a consentire la piena accessibilità dei dati a chiunque vi sia interessato. Il panorama internazionale ci offre su questo terreno molte esperienze di grande interesse: ad esempio nel settore scolastico, in quello della formazione professionale, in quello dei servizi nel mercato del lavoro, dove da decenni ormai vengono sperimentati e affinati metodi e tecniche di rilevazione degli indici di efficienza ed efficacia dei servizi, ovviamente diversi da settore a settore; e dove vige il principio della *total disclosure*, ovvero della totale, facile e immediata accessibilità per la cittadinanza dei dati relativi al funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Un'esperienza di grande interesse, in questo campo, è quella ispirata al modello dei c.d. *Internet-based reputation systems*: sistemi di rilevazione ed elaborazione in tempo reale delle valutazioni degli utenti sulla qualità del bene o servizio ricevuto, con immediata pubblicazione in rete delle valutazioni stesse, che diventano in questo modo una preziosa fonte di informazione per i nuovi utenti (e orientamento nella scelta, quando questa è loro consentita), ma anche per i dirigenti del comparto.

Un altro aspetto molto interessante di queste esperienze è la combinazione tra autovalutazione dell'amministrazione, che si esprime solitamente nella pubblicazione di un *annual report*, e confronto con la valutazione dall'esterno, espressa spontaneamente dalla cittadinanza attraverso i propri osservatori qualificati, secondo il metodo della *public review* <sup>(13)</sup>.

Dove le associazioni degli utenti, i giornalisti specializzati, i centri di ricerca, dispongono dei dati necessari, essi sono capaci di controllare l'efficienza e la produttività delle strutture pubbliche talora persino meglio di quanto ne siano capaci gli organi di valutazione interna delle stesse amministrazioni. Questa capacità costituisce una risorsa preziosa, un grande "tesoro nascosto" che può essere attivato e utilizzato dalle amministrazioni pubbliche a costo zero: basta imporre il principio della totale accessibilità dei dati. L'introduzione di questo principio può avere un impatto positivo persino superiore rispetto all'istituzione degli organi interni di valutazione, che pure sono indispensabili, e costituire un punto di vantaggio delle amministrazioni pubbliche rispetto alle imprese private <sup>(14)</sup>. Il controllo in tempo reale del funzionamento dell'amministrazione da parte della cittadinanza, il fatto che esso sia costantemente sottoposto all'analisi degli osservatori qualificati e che i risultati di questa analisi siano resi pubblici dai *media*, può costituire un potente antidoto contro le prevaricazioni di un vertice politico interessato più al clientelismo che al bene comune, contro l'inerzia di un *management* al quale il vertice politico non sa - e sovente non è neppure interessato a - imporre standard adeguati di efficienza. D'altra parte, solo il controllo da parte dell'opinione pubblica può sostituire la "molla" costituita dai meccanismi di mercato, dove questi non possono essere utilmente attivati; e può talvolta sostituirla con una molla più potente ancora:

---

<sup>(13)</sup> Sul quale v. A. TARDIOLA, *Per una public review*, 2006.

<sup>(14)</sup> Cfr. *Efficienti perché pubblici*, a cura di E. VAGNONI ed E. PERITI, 2007: "Efficienti proprio perché motivati da un interesse pubblico, perché continuamente sotto l'attenzione pubblica, perché orgogliosi di lavorare in una amministrazione pubblica".

---

tanto più potente quanto maggiore è la trasparenza e la conoscibilità immediata dei dati rilevanti, che il sistema è in grado di garantire.

Di questa pratica del *civic auditing* non abbiamo soltanto alcuni esempi importanti nei Paesi del Nord-Europa, ma anche qualche primo esempio in casa nostra: si pensi, in particolare, all'esperienza che stanno svolgendo, particolarmente nel Lazio, associazioni come Cittadinanzattiva e alcune altre, attive soprattutto nel settore sanitario. Proprio alla valorizzazione di questo "tesoro nascosto" mira la legge emanata recentemente negli U.S.A., il *Federal Funding Accountability and Transparency Act 2006*, che obbliga chiunque operi con finanziamenti federali a porre in rete, a piena e immediata disposizione del pubblico, tutti i dati relativi alla propria attività.

Introdurre questo principio anche nel nostro sistema potrebbe avere un effetto tonificante straordinario. Immaginiamo, per esempio, che in una grande città - come Milano, Roma o Napoli - venga garantita la totale disponibilità, per chiunque vi sia interessato, dei dati analitici sul funzionamento del servizio di vigilanza urbana: le retribuzioni degli agenti, gli orari di lavoro, le mansioni effettive, le assenze e i motivi che le giustificano, quanti si occupano del commercio (e con quali carichi di lavoro), quanti del traffico, quante contravvenzioni ciascuno di questi ultimi ha verbalizzato, quante e quali sanzioni disciplinari sono state irrogate, per quali mancanze, e così via. Immaginiamo poi che, applicandosi il metodo della *public review*, una volta all'anno l'organo di controllo comunale sia tenuto a confrontare in un dibattito pubblico le proprie valutazioni con quelle espresse dalla cittadinanza e soprattutto dagli osservatori qualificati di cui si è detto sopra. Solo allora si incomincerebbe a scoprire e a misurare con precisione, per esempio, quanto l'impegno di alcuni vigili sia maggiore dell'impegno di altri, quanto il tasso di assenteismo e quello dei vigili indebitamente imboscato negli uffici sia superiore a quelli che si registrano nelle altre città europee, se e quanto le promozioni siano in rapporto con il merito effettivo, quanto più raro sia vedere un vigile in un quartiere periferico della città rispetto al centro, quanto sia difficile ottenere l'intervento di un vigile in piena notte, quanto e quando sia esercitato effettivamente il potere disciplinare, quale sia il tasso di soddisfazione della cittadinanza per il servizio; e tanti altri dati importanti ancora. A quel punto anche gli obiettivi di miglioramento del servizio, invece che essere negoziati tra potere politico e *management* nel chiuso di un ufficio, potrebbero essere discussi pubblicamente e decisi dall'autorità politica sotto il controllo effettivo dell'opinione pubblica.

Oggi i nostri ricercatori possono accedere a tutti i dati relativi alle amministrazioni della California o della Svezia, ma non a quelli relativi alle amministrazioni italiane, che si tratti della vigilanza urbana o della giustizia, di servizi sanitari o di servizi al mercato del lavoro, di personale amministrativo o di professori. Da noi vige di fatto il principio esattamente contrario a quello della trasparenza; la prassi (giuridicamente infondata) è quella del segreto. Questo viene sovente giustificato con la protezione della *privacy* degli addetti al servizio; ma il principio della *privacy* - cioè della protezione della vita privata delle persone - qui non c'entra per nulla: il riserbo con cui si occultano i dati analitici sul funzionamento delle nostre amministrazioni risponde semmai all'antico principio di inaccessibilità degli *arcana imperii*, che da sempre protegge i poteri autoritari, i sovrani assoluti. Oggi da noi esso protegge le posizioni di rendita diffusamente annidate nella cosa pubblica, a cominciare da quelle dei di-

---

rigenti negligenti o inetti. In un regime veramente democratico, invece, dell'attività del *civil servant*, soprattutto dove non operino meccanismi di mercato, deve potersi conoscere tutto.

### 3.4. *Come garantire un sistema di valutazione efficiente e credibile del funzionamento di un'amministrazione pubblica*

Attivare la capacità di autovalutazione da parte delle strutture, garantire l'indipendenza e la trasparenza di tale valutazione e stimolare il pieno coinvolgimento della cittadinanza nel relativo controllo sono dunque i cardini di un'iniziativa efficace volta a rompere il circolo vizioso dell'irresponsabilità in cui tante amministrazioni pubbliche italiane oggi sono invischiate.

In riferimento a un'amministrazione delle dimensioni e con le caratteristiche della Regione Lazio si può pensare, in questo ordine di idee, di affidare il ruolo di chiave di volta del sistema a un Nucleo di valutazione (NdV) che, valorizzando le risorse di notevole qualità già oggi disponibili, svolga un ruolo da protagonista nella strategia di innovazione e recupero di efficienza.

Non si tratta di un ulteriore appesantimento burocratico perché il NdV deve configurarsi secondo le seguenti caratteristiche:

- *una struttura di missione, con un termine certo* (noi proponiamo un biennio) per il completamento del suo lavoro, in corrispondenza con le scadenze delle iniziative pilota progettate;
- *un mandato chiaro*, di supporto all'apparato regionale per la realizzazione delle iniziative pilota, *quantificato e specificato* in relazione agli obiettivi di queste;
- *una remunerazione incentivante*, correlata al grado di raggiungimento degli obiettivi di promozione della trasparenza e dell'*audit* civico, oggetto del mandato;
- *uno svolgimento della propria attività esso stesso del tutto trasparente*, con una agenda degli impegni aggiornata quotidianamente e accessibile a tutti *on line*.

Perché il NdV svolga un ruolo il più possibile efficace e incisivo di promozione e monitoraggio delle azioni previste da questo progetto, esso deve inoltre:

- *essere retto da una direzione di grande prestigio*, competenza, esperienza e affidabilità; l'ideale sarebbe che essa potesse essere reclutata tra quelle già operanti da tempo in questo campo in Paesi del Nord-Europa, come la Gran Bretagna o la Svezia, dove negli ultimi decenni è stato acquisito un *know-how* straordinario in materia di valutazione e misurazione dell'efficienza e produttività delle strutture pubbliche;
- *essere retto da una direzione realmente indipendente dal potere politico*: requisito che può essere garantito, oltre che dalle qualità personali di cui si è testé detto, dal fatto che la direzione stessa sia nominata dal Presidente della Regione all'interno di una rosa di nomi presentata da un gruppo di garanti di alto profilo e normalmente operanti in regioni diverse; si può pensare anche a un passaggio consiliare di ratifica della nomina con una maggioranza qualificata, nella quale si esprima un consenso *bi-partisan*;

- 
- *godere di totale autonomia operativa*, disponendo di un *budget* predeterminato e disponibile in tempi certi per l'intera durata del mandato.

Al NdV, così garantito nella sua indipendenza e potenziato sul piano tecnico-professionale, dovrebbero essere affidate le funzioni di:

- stimolare la *capacità di auto-valutazione* di ciascun comparto dell'amministrazione;
- garantire la *trasparenza* dell'intero sistema di valutazione e *l'accessibilità totale* dei dati sui quali la valutazione stessa si basa, anche prima che essi vengano elaborati: garanzia nella quale rientra non soltanto l'arbitrato tra il cittadino che chiede i dati e l'ufficio che oppone il segreto, o fa difficoltà, o li dà in modo reticente, ma anche la cura della costante e immediata pubblicazione in rete, in un formato che li renda facilmente leggibili da qualsiasi cittadino, di tutti i dati sui quali la valutazione si basa, via via che essi vengono disponibili in corso d'anno;
- garantire il confronto pubblico periodico tra valutazione interna e valutazioni esterne, secondo il metodo della *public review*;
- stimolare la partecipazione di tutti gli osservatori qualificati non soltanto all'attività di valutazione, ma anche a quella di determinazione annuale degli obiettivi, in riferimento ai quali verranno valutate le *performances* dei dirigenti alla fine dell'esercizio successivo;
- attivare forme di censimento delle valutazioni espresse dalla cittadinanza sui servizi forniti dall'amministrazione, dandone conto *on line* in tempo reale;
- diffondere *benchmarks*, tecniche, esperienze straniere e nuovi metodi di valutazione;
- sollecitare e raccogliere le segnalazioni di disfunzioni dell'amministrazione, da qualsiasi parte esse provengano, svolgendo direttamente in proposito – o invitando le amministrazioni competenti a svolgere - le opportune indagini;
- dar conto periodicamente dei risultati dell'attività di valutazione svolta e di quanto emerge dal *civic auditing* svolto dagli osservatori qualificati, in riferimento a ciascun comparto dell'amministrazione, sia mediante *l'annual report*, sia quotidianamente in rete, con una sorta di *annual report in progress*.

Un Nucleo di valutazione veramente indipendente e prestigioso può diventare il punto di riferimento per una società civile cui si chiede di attivarsi nell'opera di valutazione parallela e concorrente con quella di autovalutazione svolta dalle singole amministrazioni. "Concorrenza" assai utile, perché è importantissimo che intelligenze, tecniche e ottiche differenti di valutazione si attivino e si confrontino apertamente su questo terreno: il NdV deve svolgere il ruolo fondamentale di garante e promotore al tempo stesso di questa "concorrenza".

Compito fondamentale del NdV è anche individuare e affinare criteri di valutazione il più possibile fondati su dati quantitativi oggettivi, e dove ciò non sia possibile su valutazioni suscettibili di compiuta verbalizzazione, tali da eliminare del tutto il possibile sospetto di parzialità,

---

favoritismi e clientelismi <sup>(15)</sup>: il diffondersi di tale sospetto potrebbe altrimenti produrre effetti diametralmente contrari a quelli di un incremento dell'impegno del *management* e dei dipendenti, della loro mobilitazione più intensa in funzione della massima efficienza delle rispettive strutture.

Compito ulteriore del NdV è poi quello di controllare puntualmente gli effetti prodotti dalle iniziative di misurazione e valutazione delle *performances*, nonché di collegamento del trattamento economico ai risultati, per individuare i possibili "effetti paradossali" e distorsioni conseguenti a tali iniziative (la letteratura internazionale è ricca di indicazioni assai rilevanti a questo proposito).

Un NdV così concepito costituisce una novità forte e incisiva, collocandosi rispetto all'amministrazione regionale in una posizione diversa rispetto alle tradizionali agenzie di controllo interno: le sue funzioni sono più coerenti e articolate, le modalità di conferimento del mandato sono più chiare, il mandato a termine conferito al suo vertice e la relativa remunerazione collegata al risultato sono la migliore garanzia contro il rischio del degradarsi del suo impegno a *routine*.

### 3.5. Possibilità e auspicabilità, ma non necessità, del consenso del sindacato confederale sull'iniziativa dell'amministrazione regionale

Il *Memorandum* sottoscritto dal Governo con le confederazioni sindacali maggiori il 18 gennaio 2007 in riferimento all'amministrazione statale, poi confermato il 6 aprile 2007 in riferimento alle amministrazioni regionali e locali, contiene alcune novità rilevanti, che non vanno sottovalutate: vi compaiono, per la prima volta in un documento di questo genere e livello, parole-chiave come "valutazione dell'efficienza", "controllo della produttività individuale", "trasparenza", "piena accessibilità delle informazioni" per gli osservatori esterni. Certo, una lettura attenta ne rivela alcuni difetti, anche gravi; ma questo non toglie il significato di svolta che, almeno sul piano dei principi, questo accordo assume. Per altro verso, nel primo contratto collettivo nazionale del settore pubblico della tornata 2006-2009, quello per il settore dei ministeri stipulato nel 2007, l'art. 21 impegna le amministrazioni a predisporre la valutazione/misurazione dei servizi agli utenti; e l'art. 23 sottolinea con un linguaggio inedito il rilievo che deve essere attribuito alla "produttività collettiva" (qui il solo rilievo critico riguarda il fatto che la quota del monte-retribuzioni destinata a remunerare gli incrementi di produttività collettiva è ancora troppo ridotta) <sup>(16)</sup>.

Nella parte più vitale del *Memorandum* e nel primo contratto collettivo nazionale per il settore dei ministeri sono dunque enunciati principi largamente convergenti con quelli illustrati nelle pagine che precedono. Se una differenza c'è, essa sta nelle "gambe" che qui si intendono dare a quei principi per consentire loro di camminare, cioè negli strumenti di controllo e valutazione che qui ci si propone di attivare, in aggiunta (non in contrapposizione) a quelli previsti

---

<sup>(15)</sup> Nelle amministrazioni britanniche è diffusamente applicata la c.d. regola *SMART*, secondo cui gli obiettivi in riferimento ai quali la *performance* individuale e di gruppo è valutata devono essere *Specific, Measurable, Achievable, Repeatable, Timely*.

<sup>(16)</sup> Cfr in proposito C. D'ORTA, *La valutazione, questa sconosciuta*, 2007.



---

- peraltro sempre in modo molto generico - negli atti sottoscritti ultimamente da Governo e sindacati. Ci riferiamo, in particolare, ai principi della trasparenza totale e dell'indipendenza della valutazione; ma anche a quello del coinvolgimento della cittadinanza nella valutazione stessa, che nel *Memorandum* è enunciato ma non sufficientemente precisato nei suoi contenuti pratici.

È auspicabile che sull'arricchimento della strumentazione di cui il datore di lavoro pubblico intende dotarsi, in questo campo, si registri anche il consenso dei sindacati; ma il datore di lavoro pubblico deve potersi dotare di nuovi strumenti di valutazione e controllo anche indipendentemente dall'accordo in proposito con i rappresentanti dei lavoratori (l'accordo è desiderabile, ma, per definizione, non può essere obbligatorio) <sup>(17)</sup>. La tesi contraria – che, certo, nessun dirigente sindacale serio si è mai sognato di enunciare - costituirebbe una evidente aberrazione sul piano istituzionale, oltre che su quello della logica e del buon senso: la pretesa di un sindacato di impedire o limitare la capacità di misurazione e valutazione delle *performances* dei propri rappresentati da parte del datore di lavoro sarebbe irragionevole in qualsiasi azienda privata, ma lo sarebbe ancor di più in una amministrazione pubblica, il cui funzionamento deve essere totalmente orientato al servizio della cittadinanza e soggetto al suo controllo.

### 3.6. *Necessità, comunque, di un pieno coinvolgimento del personale nella promozione del cambiamento*

Quale che sia il contenuto delle iniziative che l'amministrazione regionale deciderà di promuovere, sarà necessario che si prevedano dei momenti specifici di illustrazione dei relativi progetti operativi al personale, in funzione di un suo pieno coinvolgimento come protagonista attivo e non passivo del cambiamento. Si può pensare, per esempio, all'attivazione di alcuni *focus groups*, e/o seminari telematici, dedicati alla riflessione e discussione aperta sui modi migliori per risolvere i problemi che si presenteranno nel corso della sperimentazione, ma anche alla raccolta di quelle informazioni cruciali sul funzionamento interno quotidiano dell'amministrazione, che sovente sfuggono al *top management*, ma sono ben note alla maggior parte degli impiegati e dei capi-ufficio.

Tema centrale della campagna di informazione e di riflessione comune di tutto il personale deve essere l'obiettivo che si riassume nel binomio *high performance/high work conditions standard*: deve, cioè, diffondersi il più possibile la consapevolezza che il recupero di efficienza e produttività dell'amministrazione fa parte di un "gioco a somma positiva" in cui tutti hanno da guadagnare, a cominciare dai lavoratori: da quel gioco essi possono trarre un miglioramento delle proprie condizioni sociali e di lavoro assai più rilevante che non dal "gioco al ribasso" che tradizionalmente caratterizza le amministrazioni pubbliche. La coniugazione di meccanismi di auto-valutazione delle strutture e di *civic auditing* deve mirare a far leva sulla forte aspirazione al riscatto sicuramente presente nella parte migliore della categoria, ponendola al centro del processo e affidandole il compito di coinvolgere e guidare l'altra parte.

---

<sup>(17)</sup> Cfr. in proposito L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva ecc.* (2007), pp. 79-80.

---

### 3.7. Il metodo del try and go: partire da alcuni progetti limitati e generalizzare il meglio delle esperienze che via via si acquisiscono

Uno studio recente dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani <sup>(18)</sup> sottolinea i limiti delle iniziative di riforma delle amministrazioni pubbliche ispirate all'idea del *big bang*, cioè del cambiamento positivo introdotto istantaneamente nell'intera struttura mediante il mutamento delle regole del gioco deciso dal legislatore: meglio – sostiene l'ANCI – “un modello di propagazione del cambiamento amministrativo che potremmo definire una ‘road map’, un percorso per fasi successive che dai comportamenti di singole amministrazioni conduca verso un nuovo assetto del sistema”. Altri hanno parlato a questo proposito di un metodo pragmatico-sperimentale, ispirato al *try and go* britannico più che all'idea razionalistica della palingenesi progettata da un *social planner* illuminato.

I quattro progetti per altrettanti esperimenti-pilota oggetto della seconda parte di questo studio intendono collocarsi in questa prospettiva: alcune sperimentazioni circoscritte delle idee esposte nelle pagine precedenti, cui far seguire gli aggiustamenti che l'esperienza pratica suggerirà e gli ampliamenti del campo di applicazione delle tecniche che avranno dato i risultati migliori.

---

<sup>(18)</sup> ANCI, *Qualità del lavoro e buona amministrazione nei Comuni*, 2007, parte III.

---

## II. I QUATTRO ESPERIMENTI-PILOTA

### II.1. Trasparenza totale: il fiato dell'opinione pubblica sul collo dell'amministrazione

#### 1.1. Come attuare la total disclosure

Il decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", stabilisce il principio generale secondo cui "lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale" (art. 1). L'attuazione di questo principio generale è affidata a due regole: la prima, contenuta nell'art. 50 del decreto, dispone che tutti i dati inerenti al funzionamento di qualsiasi amministrazione pubblica devono essere conservati e resi accessibili su supporto informatico <sup>(19)</sup>; la seconda, contenuta nell'art. 53, dispone che ciascuna amministrazione centrale deve adempiere l'obbligo di informazione nei confronti della cittadinanza mediante un proprio sito Internet <sup>(20)</sup>.

L'impatto pratico di queste due regole potrebbe essere notevolmente aumentato se fra di esse si stabilisse un più intenso collegamento funzionale, disponendosi che *dal sito di ciascuna amministrazione, di cui all'art. 53, deve essere consentito a chiunque l'accesso all'archivio (o agli archivi) dell'amministrazione stessa, di cui all'art. 50*. Dovrebbe ovviamente disporsi che vengano sottratte all'accesso libero le informazioni cui sia ragionevole riconoscere un carattere riservato, vuoi nell'interesse dell'amministrazione, vuoi nell'interesse di altri soggetti, laddove sia in gioco la protezione della riservatezza di dati personali; ma dovrebbe trattarsi soltanto di eccezioni alla regola generale della *total disclosure* molto circoscritte, da concedersi con molta parsimonia. Dovrebbe essere affidata alla Presidenza della Giunta l'emana-zione di un regolamento preciso per l'individuazione di queste eccezioni; e affidata al Nucleo di Valutazione la soluzione arbitrare delle controversie tra cittadini e amministrazione circa l'accessibilità di singole informazioni o categorie di esse. Ma andrebbe sancito al tempo stesso che *non* sono oggetto di protezione e devono quindi essere pienamente accessibili in rete:

- i dati relativi alle retribuzioni dei singoli impiegati regionali (se è pacificamente riconosciuta – come lo è da oltre mezzo secolo - l'accessibilità delle dichiarazioni dei redditi di tutti i cittadini presso il Comune di residenza, a maggior ragione devono essere conoscibili le retribuzioni percepite da qualsiasi *civil servant*; e non vi è alcuna ragione perché esse

---

<sup>(19)</sup> ART. 50. *Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni*. - I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali e il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

<sup>(20)</sup> ART. 53. *Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni*. – Le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e interoperabilità.

---

non siano conoscibili mese per mese, anche prima della - e indipendentemente dalla - dichiarazione annuale);

- i dati relativi all'estensione temporale di ciascuna prestazione lavorativa: quindi orari di lavoro ordinari e straordinari; presenze e assenze (disaggregate in relazione alla motivazione) di ciascun dipendente: trattandosi di funzione pubblica, questi dati devono essere conoscibili da parte di chiunque vi abbia interesse;
- i dati relativi alle promozioni, ai mutamenti di mansioni, ai trasferimenti di ciascun dipendente pubblico;
- i dati relativi agli incentivi di produttività erogati nel corso del tempo;
- i dati relativi ai provvedimenti disciplinari adottati dall'amministrazione e alle mancanze cui essi si riferiscono;
- i dati relativi a tutte le consulenze esterne conferite dall'amministrazione, con tutta la relativa documentazione, ivi compresi i c.v. dei consulenti impegnati.

L'archivio digitale della Regione è frazionato, incompleto, labirintico? Questo non è di ostacolo a che esso sia reso integralmente accessibile. Certo, la sua accessibilità consentirà soltanto le "incursioni" di visitatori che fanno quello che cercano e dove cercarlo; ma la trasparenza totale implica che – con la sola eccezione dei dati che siano esplicitamente qualificati come riservati e quindi sottratti all'accesso – quelle incursioni possano avvenire liberamente.

## 1.2. *L'Annual report in progress e il monitoraggio on line degli esiti degli altri tre progetti-pilota*

L'accessibilità totale dell'archivio digitale della Regione costituirà dunque di per sé una innovazione di notevolissimo rilievo, anche sul piano pratico, consentendo il reperimento di informazioni e documenti da parte di chiunque ne conosca l'esistenza e abbia la capacità di orientarsi in un dedalo informatico inevitabilmente poco *friendly* per il non addetto ai lavori. Ma, proprio perché di questa capacità sono dotati soltanto pochi addetti ai lavori, la pura e semplice accessibilità non sarà sufficiente per garantire un'informazione compiuta e tempestiva dell'opinione pubblica, né tanto meno per sollecitarne efficacemente l'attenzione critica. Per questo è necessario un servizio di selezione dei dati di maggiore rilievo e interesse, di organizzazione ed elaborazione degli stessi, di aggiornamento continuo, di sistemazione grafica adeguata, di elaborazione del formato più adatto per la loro pubblicazione in rete.

Questa funzione può essere affidata già in questa prima fase sperimentale al Nucleo di Valutazione, con l'ulteriore compito di corredare i dati e le tabelle via via messi in rete, concernenti il funzionamento dei vari comparti dell'amministrazione, con i commenti critici necessari per renderne meglio comprensibile il significato da parte dell'uomo della strada. Si tratta in sostanza di realizzare una sorta di *Annual report in progress*, che anticipa in via ufficiosa e provvisoria il documento annuale ufficiale conclusivo di ciascun esercizio.

Particolare cura deve essere dedicata dal NdV alla predisposizione e aggiornamento continuo delle tabelle comparative (del tipo di quelle qui riportate nei §§ II.2.1 e II.3.1) contenenti i

---

dati omologhi relativi a tutte le amministrazioni regionali italiane e quelli relativi ad alcune tra le più importanti straniere, in modo che una facile e immediata comparazione agevoli la valutazione anche da parte dei non addetti ai lavori <sup>(21)</sup>.

Il NdV curerà inoltre che per ciascun dirigente regionale siano disponibili in rete il c.v., gli ultimi obiettivi assegnati e il risultato conseguito in riferimento agli obiettivi assegnati nel ciclo gestionale precedente.

Lo stesso NdV dovrà promuovere l'attenzione dei *media* e in particolare della stampa locale e di quella specializzata sui dati che vengono messi in rete, in modo da sollecitare nella misura massima possibile l'attenzione critica dell'opinione pubblica sul perseguimento degli obiettivi fissati da parte dell'amministrazione, i relativi problemi, i successi e i ritardi.

### 1.3. *Una prima public review come passaggio essenziale dei quattro esperimenti pilota*

L'esperimento della trasparenza totale e del monitoraggio *on line* ad opera del NdV costituisce la chiave di volta per il successo degli altri tre progetti-pilota, di cui si dirà nelle pagine che seguono: è infatti essenziale che l'attenzione dell'opinione pubblica sulle modalità di svolgimento di queste iniziative costituisca un forte incentivo a impegnarsi a fondo nella loro attuazione sia per il vertice politico, sia per il *management* che ne è coinvolto. Paradossalmente, si può dire che il NdV avrà svolto la funzione assegnatagli in questo esperimento con tanto maggiore successo, quanto più esso sarà riuscito a creare "problemi" al vertice politico e al *management*, col rendere visibile e comprensibile l'operato dell'amministrazione, soprattutto nei comparti interessati dagli esperimenti-pilota.

A questo fine sarà opportuno che il NdV inauguri l'esperienza della *public review* già nel corso del primo anno di svolgimento dei quattro esperimenti-pilota, invitando stampa specializzata e stampa regionale, associazioni di cittadini e utenti, ricercatori e docenti universitari, partiti e sindacati, a una conferenza, ovviamente aperta al pubblico, nella quale verranno illustrati e discussi gli obiettivi dei progetti, le relative modalità del monitoraggio e le prospettive di ampliamento dell'iniziativa.

Qui potrebbero utilmente collocarsi, in particolare, gli interventi programmati di valutazione svolti da esperti dipendenti da strutture straniere o internazionali, nonché da esponenti di organismi italiani indipendenti come l'*Associazione di comunicatori pubblici*, *ForumPA*, o ancora centri e agenzie di ricerca come il *Censis*, l'*Eurispes*, o *Astrid*: si sperimenterebbe così per la prima volta la valutazione esterna e "terza", ma in riferimento a quattro soli macro-obiettivi, ciò che offre maggiori prospettive di realizzabilità. Tale valutazione esterna riguarderà in primo luogo le modalità e l'efficacia dell'attività svolta dal NdV ai fini dell'attuazione del principio della trasparenza totale e dell'attivazione dei meccanismi di *civic audit*.

Al termine della prima sessione della *public review*, il NdV darà appuntamento a tutti i partecipanti alla conferenza per una nuova sessione, da tenersi a distanza di un semestre o un

---

<sup>(21)</sup> L'importanza decisiva che può assumere il metodo del *benchmarking* comparativo, cioè della comparazione delle entità amministrative più inefficienti con le altre omologhe, stante l'agevole misurabilità e la ragionevole esigibilità del riallineamento, è stata ultimamente sottolineata efficacemente da L. RICOLFI, 2008.

anno, per la verifica e la discussione dei progressi e/o ritardi registratisi nel frattempo; ma solleciterà gli stessi interlocutori a mantenere viva l'attenzione sui dati che dallo stesso NdV verranno via via forniti in proposito.

## II.2. Correggere l'ipertrofia degli organici dirigenziali

### 2.1. La situazione di grave sovradimensionamento della dirigenza regionale e le numerose duplicazioni delle relative aree funzionali

Si è visto – nel § I.1.1 – come uno degli indici più gravi di disfunzione dell'amministrazione regionale del Lazio sia costituito dall'altissima percentuale di personale inquadrato nella categoria dirigenziale: una percentuale nel 2006 quasi doppia rispetto a quella media nazionale (pur notevolmente elevata) delle Regioni a statuto ordinario. Il dato aggiornato al 1° gennaio 2008 evidenzia una diminuzione del numero dei dirigenti, conseguente a un'operazione di incentivazione al pensionamento svolta nel corso del 2007. Questa diminuzione di dirigenti in servizio segnala lo sforzo in corso nella Regione, che tuttavia rimane nettamente fuori linea rispetto alla media delle altre Regioni a statuto ordinario.

RAPPORTO TRA DIRIGENTI E ORGANICO COMPLESSIVO  
DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (2006) <sup>(22)</sup>

<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>Personale in servizio</b>	<b>Percentuale dei dirigenti sul personale</b>
Puglia	3.275	3,2
Calabria	3.551	3,9
Marche	1.527	5,2
Campania	7.582	5,8
Lombardia	3.385	6,1
Basilicata	1.174	6,7
Liguria	1.059	6,7
Umbria	1.467	6,7
<b>Media</b>	<b>/</b>	<b>6,7</b>
Toscana	2.482	6,8
Piemonte	3.004	7,1
Abruzzo	1.645	7,2
Emilia Romagna	2.607	7,2
Veneto	2.674	8,7
Molise	843	10,8
<b>Lazio <sup>(23)</sup></b>	<b>3.322</b>	<b>12,9</b>

<sup>(22)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>(23)</sup> Il dato aggiornato al 1° gennaio 2008 fornito dalla Regione Lazio (313 dirigenti su un personale totale di 3.536 dipendenti) non è riportato nella tabella perché non sarebbe confrontabile con i dati aggiornati delle altre Regioni, non ancora disponibili; il confronto richiederebbe comunque un controllo di uniformità dei criteri di determinazione.

---

Si è visto altresì come il valore negativo di questo dato sia ulteriormente aggravato – oltre che dal maggiore costo *pro capite*, che vede, questo pure, il Lazio in ultima posizione nella graduatoria tra le Regioni a statuto ordinario: v. la tabella riportata nella nota 7 – dal fatto che anche l'organico complessivo della stessa amministrazione regionale risulta essere sovradimensionato rispetto alla media, se rapportato alla popolazione residente.

Per altro verso è in molti casi facile individuare una duplicazione (quando non una triplicazione o addirittura una quadruplicazione) delle funzioni assegnate a una parte dei dirigenti della Regione Lazio, resa evidente anche soltanto dalla denominazione delle 175 “aree” cui ciascuno di essi è preposto.

Così, per esempio, appare evidente la sovrapposizione funzionale tra le “aree” seguenti, facenti capo alla Presidenza della Giunta: “relazioni istituzionali”, “comunicazione e relazioni esterne”, “portavoce del Presidente”, “rapporti con i cittadini e le formazioni sociali, con i colleghi e gli ordini professionali”, “grandi eventi e pubbliche relazioni del Presidente”, “grandi eventi e iniziative speciali di comunicazione”.

Ancora in via di esempio, una sovrapposizione funzionale analoga è altamente probabile anche:

- tra le aree “supporto tecnico amministrativo al Segretario della Giunta”, “amministrativa di supporto”, “attività normativa nei settori organici assetto istituzionale e organizzazione”, “attività normativa nei settori organici territorio, ambiente e infrastrutture”, “partecipazione formazione normativa comunitaria e coordinamento giuridico”, “partecipazione formazione normativa statale d'interesse regionale”, “consulenza e assistenza giuridica”; “studi e salvaguardia delle competenze normative della Regione”;
- tra le aree “avvocatura”, “legislativa, contenzioso e vigilanza”, “contenzioso”, “gare, contratti e appalti”, “affari generali, osservatorio lavori pubblici, espropri”;
- tra le aree “bilancio”, “ragioneria”, “entrate e finanza”, “tributi”, “controllo contabile bilanci enti regionali, gestione fondi speciali ecc.”, “programmazione economica”, “risorse finanziarie e controllo di gestione”;
- tra le aree “internazionalizzazione”, “lazionali nel mondo, programmi comunitari e internazionali”;
- tra le aree “patrimonio valorizzazione/gestione dei beni demaniali”, “valorizzazione territorio e patrimonio culturale”, “conservazione qualità dell'ambiente”, “conservazione natura”, “conservazione foreste”, “natura 2000, osservatorio regionale per l'ambiente”, “valutazione impatto ambientale e danno ambientale”, “sviluppo sostenibile”, “difesa del suolo”, “coordinamento uffici decentrati per l'ambiente”, “pianificazione paesistica e territoriale e progetti comunitari”, “copianificazione territoriale e ambientale”, “urbanistica e piani paesaggistici ecc.”;
- tra le aree “bonifica e irrigazione”, “risorse idriche”, “ufficio idrografico”;
- tra le aree “polizia locale, sicurezza sussidiaria e sicurezza interna”, “controllo e vigilanza”, “sicurezza penitenziaria”;

- 
- tra le aree “rapporti con gli enti locali, relazioni istituzionali interne ecc.”, “associazionismo comunale e sviluppo degli enti locali”, “territoriale per gli affari istituzionali, enti locali ecc.”, “volontariato ed enti locali”;
  - tra le aree “programmazione negoziata e di concertazione locale”, “programmazione integrata e partecipazione”;
  - tra le aree “infrastrutture e servizi telematici”, “innovazione tecnologica”, “società dell’informazione”;
  - tra le aree “attuazione interventi in materia di edilizia agevolata per cooperative e imprese”, “attuazione interventi in materia di edilizia agevolata per privati”;
  - tra le aree “rapporti istituzionali, politiche distrettuali e di filiera”, “relazioni istituzionali e promozione”;
  - tra le aree “programmazione sviluppo rurale”, “territorio rurale, controlli e servizio ispettivo”, “educazione, sicurezza e qualità agroalimentare”, “igiene pubblica e sicurezza alimentare”, “produzioni agricole zootecniche e agroalimentari”, “rapporti agricoltura ambiente e territorio”, “area decentrata dell’agricoltura ecc.”;
  - tra le aree “promozione turistica ed enti per il turismo”, “strutture turistiche e demanio”;
  - tra le aree “programmazione formazione”, “attuazione interventi formazione”, “controllo formazione”, “monitoraggio e valutazione dei servizi di formazione”, “flussi finanziari formazione”, “programmazione lavoro”, “attuazione interventi politiche del lavoro”;
  - tra le aree “programmazione istruzione e diritto allo studio”, “attuazione interventi diritto allo studio”, “attuazione interventi in materia di istruzione”, “controllo e flussi finanziari istruzione e diritto allo studio” <sup>(24)</sup>.

Da questo primo censimento provvisorio risultano circa 80 aree i cui ambiti funzionali presentano sovrapposizioni di immediata evidenza: su 175 aree funzionali oggi esistenti nella Regione Lazio, circa il 45% appare interessato da duplicazioni, triplicazioni o addirittura quadruplicazioni. Si osservi, inoltre, che le sovrapposizioni per la maggior parte non interessano aree appartenenti a Direzioni Regionali diverse, ma si manifestano nel perimetro di una stessa Direzione Regionale.

Naturalmente questa prima analisi richiede ulteriori affinamenti; ciò non toglie l’evidenza di un numero relativamente assai elevato di aree che presentano rilevanti sovrapposizioni; ed è difficilmente contestabile il significato oggettivo di questa evidenza: una macroscopica e assai costosa ridondanza delle competenze e delle funzioni.

---

<sup>(24)</sup> Fonte, per l’organigramma delle aree dell’amministrazione: Portale istituzionale della Regione Lazio.



---

## 2.2. *L'obiettivo del riallineamento alla media nazionale. La prospettiva di un impegno bi-partisan in proposito*

L'esame delle sovrapposizioni funzionali delle attuali 175 aree di cui si è detto porta a stimare che l'eliminazione di quelle più evidenti porterebbe a una riduzione del numero complessivo a circa 120. A queste si sommerebbero le 25 Direzioni Regionali destinate a rimanere in vita. Ne risulterebbe una nuova pianta organica con  $(120 + 25 =)$  145 posizioni dirigenziali. L'entità della riduzione dei dirigenti della Regione cui si perviene per questa via è di **168 unità**, pari alla differenza tra il numero di dirigenti in forza al 1° gennaio 2008, ovvero 313, e il numero dei dirigenti necessari, ovvero 145. A un risultato pressoché identico si perviene con il riallineamento della percentuale del personale dirigenziale alla media nazionale, che comporterebbe una riduzione degli incarichi dirigenziali pari approssimativamente al 5% del personale, cioè pari a circa **167 unità**. Appare dunque ragionevole porre questo riallineamento come oggetto del secondo esperimento-pilota: fissare, cioè, un obiettivo annuale di riduzione del rapporto fra dirigenti e personale totale di 2,5 punti percentuali (fra le 80 e le 85 unità) per due anni consecutivi.

Se si considera lo stato assai grave dei conti della Regione, in particolare l'entità abnorme del debito che essa ha accumulato ad oggi e che grava sulle sue gestioni future (v. ancora § I.1.1), il perseguimento di questo obiettivo di riallineamento appare dovuto – e con assoluta urgenza, anche se ovviamente accompagnato da altre misure di contenimento della spesa corrente - indipendentemente dall'orientamento politico della Giunta. Almeno sulla fissazione di questo obiettivo dovrebbe dunque essere agevole raggiungere una convergenza in Consiglio regionale di maggioranza e opposizione, in funzione di un forte impegno *bi-partisan* per il risanamento del bilancio regionale.

## 2.3. *Distribuzione degli obiettivi ai dirigenti apicali*

Più concretamente, si può ipotizzare che la Presidenza della Regione assegni al Segretario generale l'obiettivo complessivo di cui si è detto, fissando nella riduzione di 2 punti percentuali all'anno del rapporto dirigenti/personale (circa 66 unità) il minimo al di sotto del quale si determinerà una situazione di difetto, ascrivibile a responsabilità dirigenziale del Direttore stesso a norma dell'art. 21 del testo unico del pubblico impiego. Si può inoltre ipotizzare che per ogni frazione in più rispetto all'obiettivo minimo venga assegnata al Direttore una frazione del premio di risultato di sua competenza.

Spetterà quindi al Segretario generale ripartire opportunamente la riduzione complessiva suddetta tra i vari comparti dell'amministrazione regionale, tenendo nella debita considerazione:

- in primo luogo le esigenze funzionali effettive di ciascun comparto e l'entità delle sovrapposizioni di cui si è detto nel § II.2.1, presumibilmente diversa da comparto a comparto;
- inoltre (ma non in via prioritaria) la maggiore o minore facilità di riduzione dell'organico dirigenziale che si determina in ciascun comparto per l'età e l'anzianità di servizio dei dirigenti che vi appartengono;

- 
- la necessità di riduzione anche del numero dei dirigenti apicali, della quale lo stesso *top manager* dovrà occuparsi direttamente, in collaborazione con il Direttore della Direzione Organizzazione e Personale.

Per ciascun dirigente apicale la cui posizione sia destinata a essere mantenuta verrà quindi stabilito, in analogia con quanto stabilito per lo stesso Segretario generale, l'obiettivo annuo minimo al di sotto del quale egli sarà considerato oggettivamente inadempiente a norma dell'art. 21 t.u.; verranno inoltre stabiliti i risultati superiori al minimo ai quali è collegata una frazione del premio di risultato <sup>(25)</sup>.

Dell'intera operazione sarà corresponsabile anche il Direttore della Direzione Organizzazione e Personale della Regione, cui compete di gestire le negoziazioni e compiere gli adempimenti negoziali necessari nei confronti dei dipendenti dei quali viene a cessare l'incarico dirigenziale. Anche nei suoi confronti vale pertanto il principio della corresponsabilità solidale con il Segretario generale per il raggiungimento dell'obiettivo complessivo minimo annuale della riduzione del rapporto percentuale dirigenti/personale regionale di 2 punti; e anche per lui deve valere la commisurazione del premio alle frazioni di risultato ulteriori eventualmente conseguite.

L'individuazione dei dirigenti cui revocare l'incarico per soppressione del posto in funzione della nuova pianta organica dovrà essere compiuta dal dirigente apicale in concerto con il Direttore della Direzione Organizzazione e Personale, secondo criteri ben definiti, il più possibile omogenei nell'ambito dell'amministrazione.

#### *2.4. Disciplina giuridica applicabile, procedure e modalità pratiche della riduzione dell'organico dirigenziale: rinvio*

Su questo punto rinviamo all'esposizione contenuta nell'apposita appendice che segue questo capitolo.

#### *2.5. Monitoraggio e pubblicazione periodica on line dei risultati anche in corso d'anno.*

Via via che la riduzione degli organici dirigenziali procede, in ciascun comparto, il Nucleo di Valutazione provvede a darne notizia secondo le modalità di cui si è detto nel § II.1.2, al tempo stesso in forma analitica e in forma sintetica, in modo da garantire l'immediata informazione dell'opinione pubblica e la possibilità di valutazione dell'operato della dirigenza, apicale e di livello inferiore, anche dall'esterno dell'amministrazione.

---

<sup>(25)</sup> Va osservato in proposito come nel settore privato si vada diffondendo la retribuzione di risultato riferita non alle *performances* individuali, ma a quelle dell'azienda nel suo complesso o di suoi reparti, essendosi sperimentato che la politica degli incentivi individuali stimola forme di competizione fra i dipendenti talvolta troppo esasperate e non aiuta a svilupparsi il lavoro di squadra. Quanto al settore pubblico, si è osservato che "l'adozione ... di retribuzioni accessorie legate alle performance dell'amministrazione avrebbe il triplice vantaggio di associare l'incentivo economico a risultati che sono di immediato interesse per gli utenti, di favorire lo 'spirito di squadra' e una cultura non acquiescente verso coloro che non partecipano allo sforzo comune e, infine, di incontrare presumibilmente (in quanto portata a unire anziché a distinguere) un maggior favore nei sindacati" (C. D'ORTA, 2007). Un ulteriore vantaggio rilevantissimo del collegamento del premio al risultato della struttura è costituito dalla maggiore oggettività della valutazione e facilità di misurazione del risultato stesso.

---

## 2.6. Stima della riduzione della spesa corrente che può essere conseguita dalla Regione mediante il ridimensionamento dell'organico dirigenziale.

Gli interventi delineati sono evidentemente destinati a incidere positivamente sulla spesa corrente. In questa sede possiamo proporre soltanto una quantificazione molto sommaria delle economie conseguibili.

Nell'ipotesi di collocazione di un dirigente in *stand-by*, il risparmio è dato dall'entità della retribuzione accessoria che non gli viene più corrisposta (valore medio: 39.000 euro annui). Se moltiplichiamo questa somma per il numero dei dirigenti interessati dal piano di riorganizzazione (168 unità) <sup>(26)</sup> otteniamo un risparmio di circa 6.5 milioni di euro annui. Deve però considerarsi che tale somma non sarebbe di immediato risparmio per il bilancio dell'ente, in quanto la stessa affluirebbe al fondo per la contrattazione integrativa. Solo a seguito di negoziazione sindacale potrebbe ottenersi il risultato di un'effettiva decurtazione di tale fondo, in ogni caso difficilmente in misura pari all'entità complessiva delle retribuzioni accessorie, oppure una sua destinazione a nuove funzioni. Costituisce comunque un risultato assai apprezzabile anche l'utilizzo parziale di questa somma per elevare la quota di indennità di risultato e finalizzarla a incentivare obiettivi di ulteriore miglioramento dell'efficienza e della produttività delle strutture.

A due anni dalla collocazione in *stand-by*, come vedremo meglio in seguito (§ III.5), si determina automaticamente la risoluzione del rapporto di lavoro. A quel momento l'intera entità del trattamento economico potrebbe essere risparmiata dall'amministrazione, per un importo complessivo di circa 14 milioni di euro annui (83.000 euro annui di retribuzione media moltiplicati per 168). Anche in questo caso, però, andrebbe considerato il ritorno di una parte di risorse per la retribuzione accessoria all'apposito fondo. Appare pertanto verosimile una sommaria quantificazione dell'economia realizzata, a regime, nell'ordine dei 10 milioni di euro annui.

Al di là della puntuale quantificazione dei risparmi e senza contare la forte valenza, simbolica ma non solo, che un rigoroso programma di riduzione degli organici dirigenziali può avere per i cittadini. Le misure prefigurate possono comunque produrre effetti indiretti assai positivi, in termini di:

- razionalizzazione dell'organizzazione, con migliore coordinamento delle risorse;
- orientamento verso una maggiore efficienza nel funzionamento degli uffici;
- positiva ricaduta anche sulle *performances* lavorative del personale non dirigenziale.

## 2.7. Ridefinizione del ruolo unico dei dirigenti della Regione

Parallelamente al progetto-pilota proposto in questo capitolo sarebbe opportuno che venisse riformato il ruolo unico dei dirigenti, col prevedere che il loro ordine di iscrizione non sia più basato sull'anzianità di servizio, bensì sui punteggi ottenuti in sede di valutazione; e col di-

---

<sup>(26)</sup> V. in proposito § II.2.2.

sporre che alla migliore posizione in ruolo corrisponda una precedenza nella mobilità interna verso i posti che si rendono di volta in volta vacanti.

Non occorre ribadire che il ruolo deve essere accessibile in rete e deve consentire di conoscere di ogni dirigente il c.v., gli obiettivi assegnati nell'esercizio in corso, gli obiettivi assegnati e i risultati conseguiti negli esercizi precedenti, le valutazioni ottenute.

### 3. Ridurre il tasso delle assenze dal lavoro

#### 3.1. Il tasso di assenze eccessivo dei dipendenti dell'amministrazione regionale

Un altro indice negativo circa l'efficienza della Regione Lazio, che la vede ultima nella graduatoria delle Regioni italiane, è costituito dal numero delle assenze dal lavoro, per malattia e per altre cause: nel 2006 il numero dei giorni di assenza per malattia *pro capite* è stato 21,2 a fronte di una media delle Regioni a statuto ordinario di 11,8; e il numero totale dei giorni di assenza escluse le ferie è stato 32,8 a fronte di una media di 20,7. Anche per questo aspetto la Regione Lazio fa dunque registrare l'indice di efficienza peggiore su scala nazionale.

GIORNI DI ASSENZA DAL LAVORO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO  
DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (2006) <sup>(27)</sup>

Regioni a Statuto ordinario	Solo per malattia	Per tutte le cause escluse le ferie	Per tutte le cause ferie incluse
Puglia	6,8	10,9	28,1
Calabria	8,2	10,5	21,6
Marche	10,1	22,0	53,4
Campania	10,2	20,5	50,4
Lombardia	10,8	23,8	53,3
Basilicata	11,7	24,4	55,6
Liguria	11,8	20,7	46,9
Umbria	12,6	25,9	54,2
<b>Media</b>	<b>13,1</b>	<b>25,6</b>	<b>54,7</b>
Toscana	13,2	29,4	61,9
Piemonte	13,3	22,4	53,3
Abruzzo	13,4	20,5	50,6
Emilia Romagna	13,6	24,8	53,8
Veneto	13,8	19,0	49,5
Molise	14,8	22,2	53,7
<b>Lazio</b>	<b>21,2</b>	<b>32,8</b>	<b>62,4</b>

<sup>(27)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

---

Va osservato subito che i dati riportati rispecchiano soltanto le assenze dal lavoro formalmente regolari, denunciate come tali dai singoli uffici competenti e registrate come tali dall'amministrazione: non rispecchiano invece il fenomeno dei dipendenti che si assentano facendo figurare abusivamente la propria presenza al lavoro: fenomeno del quale è ragionevole presumere una diffusione assai vasta. Notevolmente diffusa nelle amministrazioni regionali e locali, in particolare, è la tolleranza nei confronti dell'attività politica svolta in orario di lavoro dall'impiegato per questo o quel partito, con la benevola copertura del dirigente, a sua volta sovente impegnato nella stessa attività. Questo fenomeno - che, per definizione, si sottrae alla rilevazione amministrativa di *routine* - può manifestarsi in misura diversa da Regione a Regione: ciò può spiegare almeno una parte della differenza, davvero macroscopica e poco credibile, tra i 21,2 giorni di malattia *pro capite* dei dipendenti della Regione Lazio e i 6,8 campani o gli 8,2 calabresi (in altre parole: vi è ragione di ritenere che questi ultimi due dati nascondano alti tassi di assenza semplicemente non rilevate). La considerazione proposta, tuttavia, non basta per rendere accettabile la situazione esistente nell'amministrazione della Regione Lazio, in particolare la differenza di oltre 6 giorni di malattia e di oltre 10 giorni computandosi anche le altre cause, rispetto alla media della Regione immediatamente seguente nella graduatoria (Molise: 14,8 per malattia e 22,2 complessivi).

Che i 21,2 giorni di malattia in un anno *pro capite* dei dipendenti della Regione Lazio, più 11,6 per cause di altro genere, siano assolutamente inaccettabili, da qualsiasi punto di vista li si consideri, è confermato dal confronto con i dati - niente affatto lusinghieri, ma nettamente inferiori - relativi al totale delle assenze per malattia degli altri comparti del settore pubblico, che vedono una media nazionale di 11,3 giorni, più 6 di assenze per altre cause (ferie escluse), con punte massime di 13,8 giorni per malattia più 13,4 per altre cause nelle agenzie delle entrate, di 14 giorni più 6,6 nel comparto nazionale dei ministeri complessivamente considerato, di 14,4 giorni più 13,5 in quello degli enti pubblici non economici <sup>(28)</sup>.

Una ricerca recente pone in evidenza, invece, una singolare convergenza tra quanto si registra nell'amministrazione regionale del Lazio e quanto si registra nell'amministrazione comunale di Roma, dove i giorni di assenza dal lavoro per malattie, congedi, permessi e aspettative registrati nel 2006 sono stati 32,2 (con una forte crescita tendenziale nel quinquennio precedente: erano stati 27,2 nel 2001, 28,3 nel 2002, 29,7 nel 2003, 31,4 nel 2004, 32,5 nel 2005), a fronte dei dati nettamente inferiori che nello stesso anno 2006 si sono registrati nelle amministrazioni comunali delle altre grandi città del Centro-Nord: 21,5 a Bologna, 27,4 a Firenze, 24,3 a Genova, 28,54 a Milano, 24,4 a Torino) <sup>(29)</sup>. Il che induce a ipotizzare - ma l'ipotesi andrebbe verificata ben più rigorosamente - che su questo fenomeno possa influire anche un fattore ambientale peculiarmente proprio del settore pubblico nella capitale.

Queste osservazioni offrono lo spunto per la proposta di un terzo esperimento-pilota, volto alla promozione di una migliore capacità di gestione del personale e in particolare al contenimento del tasso delle assenze dal lavoro.

---

<sup>(28)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>(29)</sup> Fonte: Ragioneria Generale dello Stato e P. BARRERA, *Ragionare sulle assenze dei dipendenti comunali: numeri, analisi, azioni positive, proposte per il futuro*, 2007.

---

### 3.2. *L'obiettivo del riallineamento alla media nazionale e la sua distribuzione tra tutti i dirigenti*

L'obiettivo, in questo caso, può essere quello della riduzione del numero complessivo delle assenze *pro capite* – escluse le ferie – a un livello corrispondente alla media delle Regioni a statuto ordinario. Anche qui appare ragionevole un termine di due anni per il riallineamento: una riduzione, pertanto, di 6 giorni all'anno, per un totale di 12.

Più concretamente, si può ipotizzare che la Presidenza della Regione assegni al Segretario generale l'obiettivo complessivo di cui si è detto, fissando nella riduzione annua media di 4 giorni il minimo al di sotto del quale si determinerà una situazione di difetto, ascrivibile a responsabilità dirigenziale del Direttore stesso a norma dell'art. 21 del testo unico. Si può inoltre ipotizzare che per ogni punto di riduzione in più rispetto all'obiettivo minimo venga assegnata al Direttore una frazione predeterminata del premio di risultato di sua competenza.

Un meccanismo sostanzialmente identico potrà essere attivato dal Segretario generale nei confronti del Direttore della Direzione Organizzazione e Personale e di tutti i dirigenti nelle cui funzioni rientri anche la gestione di personale posto alle loro dipendenze.

### 3.3. – *Sperimentazione di un sistema di incentivazione collettiva al contenimento delle assenze*

Potrebbe essere interessante anche la sperimentazione di una clausola collettiva che distribuisca agli impiegati regionali una parte apprezzabile del vantaggio conseguito dall'amministrazione mediante la riduzione dei tassi di assenza dal lavoro. In concreto, si potrebbe stabilire che una frazione della parte variabile della retribuzione sia determinata annualmente in funzione del risultato conseguito in ciascun ufficio o in ciascun comparto sul piano del contenimento delle assenze.

Questa clausola collettiva potrebbe prefigurare la più ambiziosa sperimentazione, in un secondo tempo, di un sistema di incentivazione economica del contenimento dell'organico regionale, che potrebbe consistere nella negoziazione collettiva decentrata di una parte della retribuzione di cui viene determinato un ammontare complessivo, la cui ripartizione fra i dipendenti porta automaticamente a risultati *pro capite* tanto migliori quanto più basso è il divisore.

### 3.3.

Si è già osservato come i dati sopra riportati rispecchino soltanto le assenze formalmente denunciate e registrate come tali, non le assenze occultate più o meno fraudolentemente. La mobilitazione del *management* regionale deve ovviamente indirizzarsi anche contro questo diverso fenomeno; è indispensabile, anzi, che la vigilanza contro i comportamenti illeciti di questo genere – talora nascosti, ma in molti casi scandalosamente evidenti - venga rafforzata proprio in funzione dell'esperimento-pilota qui in esame, stante il rischio concreto che l'iniziativa volta al contenimento dell'assenteismo formalmente denunciato e registrato, con l'incentivo economico offerto a tal fine ai dirigenti e alla generalità degli impiegati, produca

---

l'effetto indesiderato della collusione tra qualche dirigente poco onesto e i suoi dipendenti per l'occultamento delle astensioni dal lavoro.

È dunque indispensabile che, in concomitanza con l'avvio dell'esperimento-pilota qui in esame, la Direzione del Personale attivi un sistema ispettivo apposito, cui sarà affidato il compito di controllare che il personale del quale è registrata la presenza al lavoro sia effettivamente presente e attivo nella sua funzione.

### 3.4. *Come si combatte l'assenteismo. A) Motivare i dipendenti al contenimento delle assenze*

La disciplina legislativa e collettiva del rapporto di lavoro contiene numerose disposizioni, non soltanto in materia di malattia del lavoratore, che lasciano a quest'ultimo un notevole spazio di discrezionalità nella scelta di astenersi dal lavoro. In particolare:

- delle infinite possibili infermità da cui un lavoratore può essere affetto, suscettibili di giustificare l'astensione dal lavoro, numerosissime sono di natura e intensità tale da consentire di fatto la scelta di recarsi ciononostante al lavoro; e, dove non vi sia evidenza che la presenza al lavoro possa recare danno, o possa costituire fattore di rischio per i suoi colleghi o il pubblico, il datore di lavoro non ha titolo per opporsi a tale scelta; vi è dunque una vasta gamma di situazioni di infermità nelle quali il lavoratore può decidere legittimamente (e in effetti liberamente decide) se restare a casa o no, secondo il proprio attaccamento al lavoro e il proprio senso del dovere;
- vi sono poi numerose infermità suscettibili di giustificare l'astensione dal lavoro, soprattutto quella di durata breve, che possono essere agevolmente simulate, essendone difficile l'accertamento negativo (emicrania, lombalgia, disturbi gastro-intestinali, per le assenze di durata breve; sindrome ansioso depressiva per quelle di durata maggiore); e quest'area è notevolmente allargata dalla diffusissima disponibilità dei medici curanti alla certificazione compiacente; vi è dunque anche una vasta gamma di situazioni nelle quali il lavoratore può scegliere di fatto di astenersi dal lavoro simulando illecitamente la malattia;
- analogamente, tutte le disposizioni in tema di permessi e aspettative per motivi giustificati diversi dalla malattia (assistenza a parenti stretti disabili a norma della legge n. 104/1992, "cambio assegno", donazione di sangue, servizio ai seggi elettorali, candidatura a cariche pubbliche elettive, esercizio delle cariche medesime, permessi per esami universitari, ecc.) lasciano al lavoratore, in presenza di tali giustificati motivi, la possibilità di scegliere legittimamente se astenersi dal lavoro oppure no, secondo la sua esclusiva valutazione dei propri interessi personali, familiari, professionali, politici, o di altro genere;
- le stesse disposizioni in tema di permessi e aspettative aprono uno spazio notevole agli abusi (oltre ai ben noti e diffusissimi abusi dei permessi per assistenza a parenti disabili, si pensi al caso – recentemente assunto agli onori delle cronache - delle candidature fittizie ad elezioni amministrative o politiche finalizzate soltanto al godimento delle relative aspettative per la campagna elettorale); vi è dunque anche una rilevante gamma di situa-

---

zioni nelle quali il lavoratore può scegliere di fatto di astenersi dal lavoro simulando illecitamente un motivo giustificato di permesso o aspettativa.

Questa essendo la natura effettiva delle situazioni nelle quali si determinano, per la maggior parte, le astensioni dal lavoro, compito di qualsiasi dirigente impegnato su questo fronte – nel settore pubblico come in quello privato – non è soltanto di provvedere con il dovuto rigore al controllo circa la legittimità delle singole assenze, nei limiti in cui questo è consentito dalla legislazione vigente (su questo punto torneremo tra breve), ma anche e soprattutto:

- creare una “cultura aziendale” contraria agli abusi; questo implica, ovviamente, *in primis*, che siano i dirigenti medesimi a dare il buon esempio (mentre nel caso dell’amministrazione regionale del Lazio i dati disponibili inducono a ritenere che il fenomeno dell’assenteismo abusivo sia particolarmente diffuso proprio nella categoria dirigenziale);
- attivare nella misura del possibile quel “controllo sociale tra pari” che può costituire un antidoto molto efficace contro i comportamenti scorretti; di grande utilità, a tal fine, è la disponibilità in rete dei dati via via aggiornati relativi al numero e ai motivi delle assenze di ciascun dipendente (cfr. § II.1.1): dato che, a nostro avviso, non può e non deve essere considerato coperto da un diritto di riservatezza del lavoratore, trattandosi soltanto di una osservazione oggettiva dell’estensione temporale della sua prestazione;
- motivare positivamente i dipendenti a esercitare la discrezionalità della quale dispongono tenendo adeguatamente conto delle esigenze funzionali dell’ufficio cui sono addetti, anche col mostrare attenzione al modo in cui di volta in volta essi esercitano tale discrezionalità;
- attivare sistemi di *benchmarking* comparativo, evidenziando (anche col rendere disponibili in rete i dati sintetici e analitici: v. ancora § II.1.1 e nota 21) le differenze tra i tassi di assenza degli uffici dove è più diffuso l’esercizio scorretto della discrezionalità individuale di cui si è detto sopra e i tassi di assenza degli uffici dove si registrano i comportamenti più virtuosi;
- assegnare, se e dove possibile, qualche beneficio economico od organizzativo apprezzabile ai dipendenti degli uffici o comparti che fanno registrare i tassi di assenza più ridotti.

### 3.5. *Segue. B) Combattere efficacemente l’assenteismo abusivo*

Uno spazio rilevante di miglioramento dell’azione del *management* per il contenimento dei tassi di assenza dal lavoro si dà anche nel campo del controllo delle assenze motivate da infermità sotto il profilo della possibile simulazione (anche se l’importanza di una maggiore severità su questo terreno sta evidentemente nel messaggio di serietà e rigore che in tal modo viene indirizzato alla generalità dei dipendenti, assai più che nei risultati quantitativi di contenimento dell’assenteismo abusivo immediatamente conseguibili). È ben vero che le possibilità del controllo ispettivo *sanitario* sono drasticamente limitate dall’art. 5 dello statuto dei lavoratori e che il controllo stesso, così come è svolto oggi dai servizi ispettivi delle Asl e degli Istituti previdenziali, nella quasi totalità dei casi non va al di là della pura e semplice verifica



---

della presenza del lavoratore presso il suo domicilio nelle fasce orarie di reperibilità; è però altrettanto vero che in numerosi casi il carattere abusivo dell'astensione dal lavoro – cioè l'inesistenza di una infermità idonea a giustificare l'astensione stessa – può essere desunto da altre circostanze di cui il dirigente è legittimamente a conoscenza. Su questo terreno il *management* pubblico ha molto da imparare dalla giurisprudenza più recente e dall'esperienza acquisita nel settore privato, dove accade sempre più sovente che il difetto di giustificazione dell'assenza venga contestato al lavoratore, e accertato successivamente dal giudice, sulla base di:

- comportamenti del lavoratore medesimo, agevolmente accertabili senza necessità di visita medica ispettiva, incompatibili con la sussistenza dell'impedimento da lui stesso dichiarato (per esempio in tutti i casi in cui si può provare la sua partecipazione ad attività lavorative, sportive, ricreative, o di altro genere, che presuppongono le stesse abilità psico-fisiche necessarie per lo svolgimento dell'attività lavorativa ordinaria);
- incongruenze ravvisabili nel contenuto stesso della certificazione medica esibita o nei dati di cui l'amministrazione legittimamente disponga circa diagnosi, prognosi e terapie praticate (per esempio: l'incongruenza tra l'infermità indicata nel certificato medico, o della quale sia comunque legittimamente nota all'amministrazione la natura, e la durata o frequenza dell'astensione dal lavoro; oppure l'incongruenza tra l'infermità diagnosticata e le terapie effettivamente praticate, quando di ciò l'amministrazione sia legittimamente informata; oppure ancora il fatto che il lavoratore dichiari la propria reperibilità in luogo lontano da quello di normale residenza, che implica l'aver sostenuto un viaggio incompatibile con l'infermità subito dopo la visita del medico curante);
- ripetersi abnorme di coincidenze sospette dei giorni di astensione dal lavoro con i giorni di "ponte" tra festività, oppure con periodi di ferie o permesso in precedenza richiesti e non concessi <sup>(30)</sup>.

Certo, l'attivazione di questi criteri di controllo da parte del datore di lavoro presuppone il possesso di un *know-how* giuridico e gestionale che sovente fa difetto nel settore pubblico; e presenta comunque sempre un margine di alea giudiziale, che solitamente le amministrazioni pubbliche sono poco propense ad affrontare. La buona gestione delle risorse umane passa, tuttavia, anche attraverso l'acquisizione di quel *know-how* e la disponibilità ad affrontare verifiche giudiziali dall'esito non sicuro: può essere molto meglio uscire sconfitti dall'aula giudiziale in una causa che era giusto affrontare, piuttosto che presentare ai dipendenti – soprattutto ai più disinvolti e propensi all'abuso - l'immagine di una direzione pavida e incapace.

Nulla vieta, infine, e sarebbe anzi fortemente auspicabile, che la Regione incominciasse a impegnare anche le proprie Asl ad applicare le tecniche testé menzionate di "accertamento non sanitario" della simulazione dell'infermità, nello svolgimento della funzione ispettiva attribuita loro dall'art. 5 St. lav.

---

<sup>(30)</sup> Per una trattazione compiuta delle tecniche legittime di controllo sulla malattia del lavoratore diverse dalla visita ispettiva ex art. 5 St. lav., nonché per i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali in proposito, rinviamo per brevità a P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, vol. III (2003).

---

## 4. Valorizzare il giudizio degli utenti sulla qualità del servizio ricevuto

### 4.1. Utilità della valutazione analitica caso per caso della qualità della performance da parte degli utenti stessi del servizio reso dall'amministrazione regionale

Il quarto progetto-pilota volto a promuovere un processo consistente di cambiamento organizzativo consiste nell'attivazione di forme di valutazione diretta della *performance* dell'amministrazione regionale da parte di chi ha beneficiato di un servizio da questa fornito: cittadini e famiglie, associazioni e imprese.

La rilevazione del gradimento del servizio da parte dell'utenza è uno strumento di grande importanza; uno strumento che tuttavia – a differenza di quanto è accaduto nella storia degli enti locali – per le amministrazioni regionali è rimasto isolato nell'ambito delle prestazioni sanitarie, costituendo queste l'attività principale nella quale l'amministrazione regionale agisce come *provider* di servizi: le sperimentazioni di *audit* civico sono rimaste confinate nelle politiche sanitarie della Regione, lasciando sostanzialmente scoperte le altre aree di attività.

Paradossalmente, un'ampia letteratura in materia dimostra come sia proprio il campo sanitario quello nel quale la valutazione dei cittadini presenta rischi di distorsione nei comportamenti dei soggetti valutati, causata dall'asimmetria informativa profonda che separa il cittadino paziente dal medico e tecnico sanitario. Al di fuori dell'ambito sanitario esiste invece una gamma di funzioni nelle quali l'amministrazione può intercettare direttamente la valutazione del cittadino o dell'impresa, che – se il meccanismo è ben costruito - può essere utilizzata come un indicatore privilegiato per misurare la *performance* della struttura. Questa possibilità è tanto maggiore quanto più intenso è l'impegno dell'amministrazione nell'assicurare la trasparenza totale del proprio funzionamento. Se sono espressi in maniera chiara gli standard di erogazione dei servizi, e questi costituiscono l'oggetto principale di obiettivi affidati ai dirigenti degli uffici, la misurazione del loro rispetto affidata agli utenti non soltanto consegue risultati migliori, ma crea anche legame positivo tra amministrazione e cittadinanza.

Occorre pertanto selezionare con attenzione gli ambiti di attività della Regione nei quali attivare l'esperimento. In proposito, è vero che molta parte dell'attività regionale corrisponde a una funzione di regolazione e programmazione tipicamente propria della Regione, ma la sperimentazione e successivamente il consolidamento della pratica della valutazione da parte degli utenti potrebbe consentire di estendere progressivamente la stessa tecnica anche al rapporto tra la Regione e i Comuni e le altre forme istituzionali subregionali.

Per selezionare gli uffici cui applicare questa sperimentazione tra le aree della Regione Lazio che erogano servizi a una utenza privata occorre considerare i seguenti aspetti:

- la significatività della funzione presa in esame, in termini di utenti serviti oppure di risorse gestite (per esempio: i servizi di trasporto pubblico intercettano una platea di utenti molto vasta, il servizio di accreditamento sanitario un'utenza più contenuta ma a fronte di risorse molto consistenti);
- la significatività dell'area presa in esame, avendo poco senso concentrarsi sulla valutazione di un'area nella quale lavorino poche unità di personale: occorre invece concentra-

---

re l'attenzione su uffici di maggiori dimensioni, anche elevando il livello gerarchico soggetto a esame (si potrebbe, così, considerare l'intera attività di una Direzione regionale: per esempio quella dedicata ai piani e ai programmi di edilizia residenziale);

- la modalità di gestione del servizio: un conto è misurare la qualità percepita di un servizio erogato *in house* dalla Regione, altro è misurarlo quando il servizio è affidato a *provider* che operano per incarico della Regione: sono due misurazioni entrambe di grande interesse, ma forniscono indicazioni di natura differente; nel primo caso esse possono alimentare il funzionamento del sistema incentivante del personale regionale, nel secondo caso possono consentire di monitorare o perfezionare gli strumenti – in genere convenzionali – che legano la Regione agli enti che per essa erogano servizi (da questo punto di vista, per esempio, sono di grande interesse le attività della Direzione generale che cura le attività della formazione professionale e quelle derivanti dal funzionamento dei fondi strutturali, la cui qualità può tuttavia può essere misurata dagli utenti su due piani: su quello della qualità percepita dai destinatari finali della formazione, oppure su quella registrata dagli stessi enti formatori nei loro rapporti con l'amministrazione).

#### 4.2. La proposta operativa per attivare la partecipazione degli utenti alla valutazione della performance

L'obiettivo può articolarsi in due fasi: il 2008 come anno utile per una sperimentazione limitata e la messa a punto delle tecniche, il 2009 come anno nel quale si generalizza l'adozione delle tecniche stesse, collegando alla valutazione espressa dagli utenti un premio da dividere tra gli addetti al servizio, correlato all'apprezzamento conseguito.

Entro la prima metà del 2008 il vertice della Regione può individuare, con il supporto del Nucleo di Valutazione, gli ambiti di attività che più si prestano all'esperienza del censimento diretto e sistematico dell'apprezzamento degli utenti e almeno tre Direzioni o aree dove avviarlo. La proposta relativa alle caratteristiche del servizio suscettibili di essere opportunamente rilevate spetta al singolo ufficio candidato alla sperimentazione, supportato anch'esso dal Nucleo di Valutazione, che lo assiste nella definizione della procedura per la rilevazione della qualità da parte degli utenti.

Nella seconda metà del 2008 si sperimenta la procedura di partecipazione degli utenti. Il carattere sperimentale di questa prima fase non consente ancora di collegare agli esiti della misurazione di qualità la distribuzione della quota di retribuzione di risultato. Questo tuttavia potrà avvenire a partire dal 2009. Preliminarmente sarà necessario stabilire in sede di contrattazione integrativa la quota di incentivo economico da collegare alla misurazione delle *performances* da parte dell'utenza, in coerenza con quanto previsto nel già citato *Memorandum* Governo-sindacati del 2007.

Nel 2009, quindi, si potrà passare dalla sperimentazione limitata alla generalizzazione di questa tecnica, applicandola al maggior numero possibile di strutture della Regione che svolgono funzioni di *front office*.

---

### III. - APPENDICE. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E COLLETTIVA DELLA GESTIONE DELLE ECCEDENZE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE DELLA REGIONE

#### III.1 La disciplina legislativa e collettiva applicabile

L'art. 16 del contratto collettivo nazionale per la dirigenza delle Regioni sottoscritto il 22 febbraio 2006 e attualmente in vigore dispone che

*“Qualora, per effetto dei processi di riorganizzazione, si vengano a creare le condizioni per una eccedenza di personale dirigenziale – secondo la disciplina dell'art. 33, del d.lgs. n. 165 del 2001 - l'ente informa i soggetti sindacali di cui all'art. 11, comma 2, del c.c.n.l. del 23 dicembre 1999 e i dirigenti interessati prima della decisione di collocamento in disponibilità. Se l'eccedenza rilevata riguarda almeno dieci dirigenti, trova applicazione la disciplina dell'art. 33, commi 3, 4 e 5 del d.lgs. n. 165 del 2001”.*

La normativa legislativa di riferimento è dunque quella contenuta nel d.lgs n. 165/2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, artt. 33, 34 e 34-bis), che disciplina puntualmente le procedure di gestione delle eccedenze di personale, prevedendo la risoluzione automatica del rapporto di lavoro dopo un periodo di 24 mesi di collocazione del personale eccedentario in disponibilità.

Va osservato in proposito, per compiutezza di esposizione, che alcuni Autori <sup>(31)</sup> dubitano dell'applicabilità del meccanismo delineato in queste norme al personale dirigenziale, perché esse sono contenute in un capo del decreto legislativo (capo III del titolo II) diverso da quello specificamente destinato alla regolazione del regime giuridico della dirigenza (capo II del titolo II) e perché è pacificamente esclusa l'applicabilità ai dirigenti pubblici di alcuni istituti contrattuali ivi richiamati come possibili alternative al licenziamento: in particolare le “forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà”. A sostegno di quest'orientamento dottrinale si è anche osservato che, nelle prime tornate di rinnovi successive all'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993, i contratti collettivi per le aree dirigenziali non annoveravano tra le possibili cause di licenziamento dei dirigenti quella dell'eccedenza strutturale, prevedendo soltanto le cause di grave violazione disciplinare o di responsabilità dirigenziale per mancata osservanza degli indirizzi dettati dall'organo politico o per mancato raggiungimento degli obiettivi dell'incarico conferito; in alcuni casi la contrattazione collettiva è persino giunta a prevedere espressamente l'inapplicabilità della risoluzione del rapporto dei dirigenti per motivi di eccedenza (cfr. c.c.n.l. Ministeri, art. 27; c.c.n.l. Enti pubblici non economici, art. 27; c.c.n.l. Aziende autonome, art. 31; c.c.n.l. Sanità area medica, art. 32; c.c.n.l. Sanità area non medica, art. 31).

Sulla questione, tuttavia, la dottrina nettamente prevalente – pur a tutt'oggi in assenza di pronunce giurisprudenziali – è orientata nel senso dell'applicabilità anche ai dirigenti della di-

---

<sup>(31)</sup> A. ZOPPOLI, 2000, pp. 215 ss.; R. SOLOPERTO, 1999, p. 1257; implicitamente, se intendiamo bene, anche A. BOSCATI, 2006, pp. 335 ss.

---

disciplina della gestione delle eccedenze di organico, sulla base di argomenti sistematici più consistenti <sup>(32)</sup>. Il capo II del titolo II del d.lgs. n. 165/2001, pur specificamente dedicato alla disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza, non esaurisce la regolazione di questo rapporto; per tutte le ipotesi e gli istituti che non sono oggetto di espressa disciplina speciale in questo capo deve ritenersi applicabile la disciplina generale dettata per tutto il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni dallo stesso Testo Unico. D'altra parte, il fatto che ai dirigenti non siano applicabili alcuni istituti contrattuali indicati dall'art. 34, utilizzabili per tentare di ridurre le eccedenze del personale impiegatizio, non pare davvero argomento sufficiente per escludere integralmente l'applicabilità ai dirigenti della disciplina delle eccedenze di organico, se si considera che il ricorso a questi istituti nelle situazioni di crisi occupazionale è indicata dall'art. 34 come una mera eventualità e solo a titolo esemplificativo.

Né può attribuirsi un qualche rilievo giuridico, neppure sul piano ermeneutico, alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di alcune aree dirigenziali che non hanno previsto la facoltà delle amministrazioni di collocare in disponibilità personale dirigenziale, oppure hanno espressamente escluso tale facoltà. I poteri gestori delle amministrazioni direttamente attribuiti e riconosciuti dalla legge, quali appunto il potere di determinare le eccedenze di organico e porre in disponibilità il personale interessato, devono considerarsi, per la tutela dell'interesse pubblico all'efficace ed efficiente gestione dell'attività amministrativa, non negoziabili <sup>(33)</sup>; ne consegue la nullità di queste clausole contrattuali, laddove esse siano interpretabili nel senso di precludere alle amministrazioni pubbliche l'esercizio del potere ordinario di gestire le eccedenze anche ricorrendo alla risoluzione dei rapporti di lavoro del personale non trasferibile ad altre amministrazioni. Per quanto interessa in questa sede, occorre comunque rilevare che, anche qualora potesse ammettersi l'atto negoziale di disposizione in sede collettiva di questi poteri gestori dell'amministrazione, nel caso qui in esame una siffatta pattuizione collettiva non sussiste; al contrario, il contratto collettivo applicabile – come si è visto all'inizio del paragrafo – riconosce esplicitamente quel potere in capo all'amministrazione e altrettanto esplicitamente indica come applicabili in questa materia le disposizioni contenute negli artt. 33 e ss. del Testo unico.

A sostegno dell'applicabilità di queste norme alla dirigenza milita, peraltro, anche un argomento testuale: il terzo comma dell'art. 33 t.u. prevede che la comunicazione preventiva di apertura della procedura di mobilità debba essere inviata alle *"... organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area"*; e, come è noto, il contratto collettivo *d'area* è istituito peculiarmente proprio del settore della dirigenza. Non si comprenderebbe, dunque, per quale motivo le organizzazioni sindacali di rappresentanza dei dirigenti dovrebbero essere informate delle ragioni e dei caratteri delle eccedenze, se i dirigenti non potessero essere coinvolti dai provvedimenti adottabili all'esito della procedura, tra i quali appunto la messa in disponibilità.

---

<sup>(32)</sup> S. MAINARDI, 1998, p. 453; V. VALENTINI, 2000, p. 163; S. MAINARDI, 2000, p. 1088; M. LANOTTE, 2003, p. 166; G. PERDONÀ, 2004, p. 258; G. NATULLO, 2004, p. 759.

<sup>(33)</sup> M. D'ANTONA, 1997, pp. 35 e ss.; A. BELLAVISTA, 2004, pp. 86 e ss.

---

Alle medesime conclusioni si deve giungere in relazione al regime di eccedenze non solo delle amministrazioni statali, ma anche di quelle regionali. Dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, che nel riformare l'art. 117 Cost. ha attribuito alla potestà legislativa esclusiva residuale delle Regioni la materia dell'organizzazione degli enti "sub-statali", non può più affermarsi che la qualificazione delle previsioni del d.lgs. n. 165/2001 quali "principi fondamentali" consenta alle Regioni a statuto ordinario di esercitare al riguardo il proprio potere normativo soltanto nei limiti in cui le variazioni siano necessarie per rispondere alle peculiarità dei rispettivi ordinamenti <sup>(34)</sup>. Le differenziazioni regolative adottabili in materia dalle Regioni, però, non possono giungere a incidere sulla disciplina contrattuale del rapporto individuale, che attiene alla materia dell'"ordinamento civile" attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato <sup>(35)</sup>, né a precludere radicalmente la possibilità di ricorrere agli istituti di gestione degli esuberanti dettati dal d.lgs. n. 165/2001 a tutela sia della continuità del rapporto di lavoro ma pure di una efficiente allocazione del personale pubblico tra le diverse amministrazioni, anche di Regioni diverse (la Corte costituzionale <sup>(36)</sup> ha dichiarato infatti la piena costituzionalità dell'applicabilità alle Regioni del sistema di mobilità obbligatoria del personale in esubero introdotto dall'art. 34 bis d.lgs. n. 165/2001). In ogni caso, per quanto interessa in questa sede, la Regione Lazio non ha adottato alcuna disciplina con legge regionale in materia di eccedenze di personale, tantomeno di personale dirigenziale, neppure da ultimo con la legge regionale n. 6/2002.

Non possono quindi sussistere dubbi circa l'attuale applicabilità alla Regione Lazio degli artt. 33, 34 e 34 bis del d.lgs. n. 165/2001 nella loro interezza.

### **III.2. Il procedimento sindacale preventivo per la collocazione a disposizione**

L'applicabilità della disciplina di cui agli artt. 33 e ss. del d.lgs n. 165/2001, a differenza del regime di libera re cedibilità con preavviso che si applica al dirigente nel settore privato, condiziona la risoluzione del rapporto del dirigente pubblico per eccedenza di personale sia all'esperimento di una procedura di confronto con le organizzazioni sindacali laddove l'eccedenza interessi più di dieci dipendenti nell'arco temporale di 12 mesi, sia poi al collocamento in disponibilità del dirigente per un periodo di 24 mesi. Al termine di questo periodo, peraltro, la legge dispone che il rapporto di lavoro si risolve automaticamente, senza necessità di un nuovo provvedimento specifico da parte dell'amministrazione.

Al di sotto della soglia dei dieci dipendenti eccedentari, l'amministrazione può addivenire direttamente al collocamento in disponibilità degli stessi. L'amministrazione che invece – come certamente nel caso qui in esame del riallineamento dell'organico dirigenziale regionale rispetto alla media delle altre Regioni - rilevi eccedenze di personale numericamente superiori a detta soglia deve informarne preventivamente le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o dell'area. La comunicazione deve illustrare in dettaglio le cause e circostanze che determinano la situazione di eccedenza, i motivi tecnici

---

<sup>(34)</sup>cfr. Corte cost. 14 dicembre 2004 n. 380.

<sup>(35)</sup> Cfr. Corte cost. 19 dicembre 2003 n. 359.

<sup>(36)</sup> Corte Cost. 15 dicembre 2004 n. 388.

---

e organizzativi per i quali si ritiene di non poter adottare misure idonee a riassorbire le eccedenze all'interno della medesima amministrazione, il numero, la collocazione, le caratteristiche professionali del personale eccedente, nonché del personale abitualmente impiegato, delle eventuali proposte per risolvere la situazione di eccedenza e dei relativi tempi di attuazione, delle eventuali misure programmate per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale dell'attuazione delle proposte medesime.

Entro dieci giorni dal ricevimento di tale comunicazione, le organizzazioni sindacali interessate possono chiedere un confronto con l'amministrazione per esaminare le cause che hanno contribuito a determinare l'eccedenza del personale e delle possibilità di diversa utilizzazione del personale eccedente, o di una sua parte. Tale confronto si conclude, entro il termine di 45 giorni dalla data del ricevimento della comunicazione, o con l'accordo o con un verbale nel quale sono riportate le diverse posizioni delle parti. In caso di disaccordo, le organizzazioni sindacali possono chiedere che il confronto prosegua con la Regione presso la Direzione regionale per l'impiego a norma degli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 469/1997. Questa ulteriore fase di confronto deve comunque concludersi entro 60 giorni dalla comunicazione di apertura.

### **III.3. Il provvedimento di rideterminazione delle dotazioni organiche da parte della Giunta regionale e il provvedimento conseguente di collocazione in disponibilità**

Conclusa la procedura di esame congiunto della questione con le organizzazioni sindacali, l'amministrazione ha facoltà di collocare in disponibilità il personale eccedentario. Questo atto - che deve considerarsi come espressione di una facoltà di natura analoga a quella di cui dispone il datore di lavoro privato, in forza del diritto comune, quando colloca un proprio dipendente in Cassa integrazione (sospensione della prestazione) o in mobilità (licenziamento collettivo) <sup>(37)</sup>, con conseguente assoggettamento delle controversie in proposito al giudice del lavoro – presuppone tuttavia la preventiva adozione da parte della Giunta regionale del provvedimento di “macro-organizzazione” consistente nella rideterminazione delle dotazioni organiche e dei rispettivi ruoli.

La dottrina si è interrogata sul punto se tale provvedimento, che costituisce condizione preventiva indispensabile per collocare in disponibilità il personale eccedentario, possa o addirittura debba essere adottato dall'amministrazione interessata prima dell'inizio della procedura di esame congiunto con le organizzazioni sindacali <sup>(38)</sup>, o invece necessariamente all'esito di questa <sup>(39)</sup>. Secondo l'orientamento dottrinale prevalente deve ritenersi legittimo il provvedimento di modifica della pianta organica che si collochi in un momento anteriore all'esperimento della procedura sindacale, in quanto espressione di un potere di autogoverno

---

<sup>(37)</sup> Cfr. in proposito Cass., sez. lav., 20 marzo 2004 n. 5659: “l'intera materia degli incarichi dirigenziali è retta dal diritto privato”.

<sup>(38)</sup> In questo senso S. MAINARDI, 1999, p. 429; E. MASSI, U. POTI, 1998, p. 23; V. VALENTINI, 2000, p. 156; G. NATULLO, 2004, p. 763.

<sup>(39)</sup> In questo senso P. CHIECO, 1999, p. 342.

---

e autodeterminazione dimensionale proprio dell'Ente. Potere che, peraltro, è riconosciuto anche all'imprenditore privato, stante l'orientamento giurisprudenziale e dottrinale dominante fin dagli anni '80 e rimasto tale anche dopo l'emanazione della legge n. 223/1991 sui licenziamenti collettivi, nel senso dell'*insindacabilità della scelta imprenditoriale* di ridimensionare gli organici aziendali: il controllo giudiziale, al pari di quello sindacale e/o amministrativo, si colloca pertanto interamente "a valle" di quella scelta, essendo limitato al controllo della sua effettività (alla verifica, cioè, che essa non dissimuli operazioni discriminatorie vietate o altri motivi illeciti del licenziamento) e della coerenza logica del provvedimento di recesso dal rapporto di lavoro rispetto al nuovo disegno dell'organico aziendale. Anche nel settore privato, dunque, ben può considerarsi legittima la delibera del consiglio di amministrazione che disponga una riduzione dell'organico aziendale *prima* dell'attivazione della procedura obbligatoria di esame congiunto con le organizzazioni sindacali, la quale non ha per oggetto l'*an*, ma soltanto il *quomodo* della riduzione, in particolare la possibilità di adozione di misure alternative al licenziamento, la quantità dei licenziamenti necessari, i criteri di scelta dei lavoratori da licenziare e il trattamento da riservare loro.

Nel settore delle amministrazioni regionali e locali la questione è, ancora una volta, risolta in radice dal contratto collettivo, che non inserisce la materia in esame tra quelle oggetto di "concertazione", né di contrattazione collettiva decentrata integrativa, bensì, all'art. 7, prevede un mero obbligo di informazione "periodica e tempestiva" nei confronti delle organizzazioni sindacali "sugli atti di valenza generale ... concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane". Ne risulta dunque esplicitamente confermata la tesi dottrinale prevalente, nel senso della legittimità della sequenza che veda il provvedimento di modifica della pianta organica precedere la fase procedurale dell'esame congiunto in sede sindacale.

#### **III.4. I criteri di scelta dei dirigenti da collocare in disponibilità**

I criteri di scelta del personale da porre in disponibilità possono essere validamente pattuiti con le organizzazioni sindacali. In difetto di accordo si applicano i criteri stabiliti dall'art. 5 della legge n. 223/1991, che regola la materia dei licenziamenti collettivi per la generalità delle imprese.

La norma prevede che, una volta stabilita, sulla base delle "esigenze tecnico-produttive" dell'amministrazione, l'entità dell'eccedenza in ciascuna area professionalmente omogenea, nell'ambito di questa la scelta dei dipendenti da collocare in disponibilità sia compiuta "nel rispetto dei seguenti criteri, in concorso tra loro": a) carichi di famiglia, b) anzianità di servizio, c) di nuove esigenze tecnico-produttive e organizzative dell'amministrazione.

La norma è comunemente interpretata nel senso che il riferimento alle esigenze tecnico-produttive – richiamato, a differenza degli altri, per due volte nella norma qui in esame - comporta l'individuazione del gruppo di dipendenti che possono ragionevolmente considerarsi tra loro fungibili (tra le prestazioni dei quali, cioè, non sussiste una apprezzabile differenza di utilità per l'azienda); all'interno di questo gruppo, poi, si applicano gli altri due criteri in combinazione tra loro: solitamente la combinazione avviene mediante l'attribuzione di un



---

certo numero di “punti” per ogni anno (o frazione) di anzianità di servizio e un certo numero per ogni persona a carico del lavoratore.

Nell’ambito della categoria dirigenziale la fungibilità tra prestatori di lavoro è, in generale, molto minore che in quella impiegatizia o in quella operaia: il che apre qui maggiori spazi di discrezionalità per l’amministrazione datrice di lavoro nell’individuazione dei dirigenti da collocare in disponibilità. Sarà comunque doveroso che questa discrezionalità venga esercitata nel modo più trasparente, con una accurata verbalizzazione dei criteri applicati.

Non occorre aggiungere che, con ovvia priorità rispetto ai criteri oggettivi di scelta di cui si è detto, deve essere applicato il criterio della responsabilità dirigenziale, a norma dell’art. 21 del Testo unico sull’impiego pubblico, che consente di esonerare dall’incarico il dirigente per mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati, anche indipendentemente dall’accertamento e dalla contestazione di una sua colpa (<sup>40</sup>).

### **III.5. Disciplina del rapporto dalla data di collocamento in disponibilità alla cessazione**

Con il collocamento in disponibilità, come si è già detto, il rapporto di lavoro non si risolve; sono però sospese tutte le obbligazioni inerenti allo stesso rapporto e il lavoratore ha diritto a un’indennità pari all’80% dello stipendio e dell’indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi.

Nel caso del personale dirigenziale, pur in mancanza di una disposizione legislativa espressa, è ragionevole ritenere che questa indennità debba essere computata sulla base della sola retribuzione base, e non anche della retribuzione di funzione e di risultato, la cui erogazione è necessariamente connessa all’effettivo esercizio dell’attività lavorativa del dirigente. I periodi di godimento dell’indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. È riconosciuto altresì il diritto all’assegno per il nucleo familiare di cui all’art. 2 del d.l. n. 69/1988. Questi oneri economici continuano a gravare sul bilancio della Regione sino al trasferimento del dirigente collocato in disponibilità ad altra amministrazione, ovvero al raggiungimento del periodo massimo di fruizione dei 24 mesi. Per tutto questo periodo la Regione è obbligata anche a corrispondere gli oneri contributivi previdenziali computati sul 100% della retribuzione-base goduta dal dirigente medesimo al momento del collocamento in disponibilità.

Il personale in disponibilità è iscritto in appositi elenchi secondo l’ordine cronologico di sospensione del rapporto di lavoro. Per il personale delle Regioni, l’elenco è tenuto dalle strutture regionali del Ministero del lavoro di cui al d.lgs. n. 469/1997, alle quali sono affidati i

---

<sup>40</sup>) Cfr. in proposito ultimamente Cass., sez. lav., 19 giugno 2007 n. 14186, in corso di pubblicazione nel fascicolo 1/2008 della “Rivista italiana di diritto del lavoro” con commento di G.GENTILE: “La durata minima biennale dell’incarico dirigenziale a termine ... non implica insensibilità del rapporto al verificarsi di una situazione di giusta causa di recesso per accertata responsabilità dirigenziale ... prima della scadenza del termine minimo del rapporto medesimo, onde in tale evenienza è legittima l’anticipata risoluzione di esso, senza che sia configurabile un diritto del dirigente al risarcimento del danno”.

---

compiti di riqualificazione professionale del personale e della sua ricollocazione presso altre amministrazioni.

Allo scadere dei 24 mesi di disponibilità, se il dirigente non ha potuto essere trasferito ad altra amministrazione, il suo rapporto di lavoro si intende automaticamente e definitivamente risolto, senza la necessità che l'amministrazione adotti un provvedimento di licenziamento.

A norma dell'art. 39 della legge n. 449/1997, la Regione non potrà addivenire a nuove assunzioni per posizioni dirigenziali se non dopo aver verificato l'impossibilità di riutilizzare prioritariamente i dirigenti collocati in disponibilità.

Esorbita dai limiti di questo studio la questione se e come possa ritenersi applicabile anche al personale inquadrato nella categoria dirigenziale la disciplina specifica della mobilità tra amministrazioni pubbliche diverse, dettata per la generalità dei dipendenti pubblici dall'art. 34-*bis* del d.lgs n. 165/2001 (come da ultimo modificato dal d.l. n. 7/2005). Ci limitiamo a osservare in proposito come quella disciplina appaia disegnata in riferimento alla categoria impiegatizia e alla fungibilità assai maggiore che caratterizza i lavoratori ad essa appartenenti: la sua applicazione anche alla categoria dirigenziale entrerebbe, nella maggior parte dei casi, in collisione con la minore fungibilità professionale e il carattere più marcatamente fiduciario che connotano il rapporto di lavoro dei dirigenti.

---

#### IV. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANCI, *Qualità del lavoro e buona amministrazione nei comuni. La proposta Anci su valutazione e responsabilità del personale*, rel. introduttiva al convegno di Milano, 4 dicembre 2007;
- L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Milano, Giuffrè, 2001;
- P. BARRERA, *Ragionare sulle assenze dei dipendenti comunali: numeri, analisi, azioni positive, proposte per il futuro*, dattiloscritto, Roma, 14 novembre 2007;
- F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative. Riflessioni sull'esperienza italiana dell'ultimo decennio*, rel. al Convegno su *Coverno rappresentativo e dirigenze amministrative*, Trento, 9-10 giugno 2005, aggiornata nell'aprile 2007, dattiloscritto;
- L. BELLARDI, U. CARABELLI, A. VISCOMI, *Contratti integrativi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Bari, Cacucci, 2007;
- A. BELLAVISTA, *Fonti del rapporto. La privatizzazione del rapporto di lavoro*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (cur.), *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Torino, Utet, vol. V, 2004, pp. 71-95;
- L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (2007), pp. 63-91;
- A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, Giuffrè, 2006;
- P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 2007;
- P. CHIECO, *La disciplina delle eccedenze di personale nelle pubbliche amministrazioni*, ne "Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni", 1999, pp. 327-352;
- A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, ne "Le Nuove Leggi Civili Commentate", 1999;
- M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 1997, pp. 35-73;
- C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (cur.), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007;
- C. D'ORTA, *La valutazione, questa sconosciuta*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 8 novembre 2007;
- A. GENTILE, *Premiare il merito è possibile*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 18 gennaio 2008;

- 
- G. GENTILE, *Revoca dell'incarico dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi: la Cassazione nega il diritto al risarcimento del danno*, in corso di pubblicazione in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2008, II;
- A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970;
- P. ICHINO, *Il contratto di lavoro, sull'assenteismo abusivo e i relativi rimedi* vol. III, Milano, Giuffrè, 2003;
- P. ICHINO, *Exit e Voice per rompere il circolo vizioso dell'irresponsabilità nelle amministrazioni pubbliche*, in "Iustitia", 2007, pp. 229-234;
- M. LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino, Giappichelli, 2003;
- S. MAINARDI, *Gestione delle eccedenze di personale e collocamento in disponibilità*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (cur.), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000;
- S. MAINARDI, *L'estinzione del rapporto*, in F. CARINCI, C. D'ORTA (cur.), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, Milano, Giuffrè, 1998;
- S. MAINARDI, *Passaggio diretto, eccedenze di personale e mobilità collettiva nelle pubbliche amministrazioni*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 1999, pp. 429-463;
- M. MARRA, *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Roma, Carocci, 2006;
- E. MASSI, U. POTI, *Mobilità, flessibilità e passaggio dei dipendenti*, in "Diritto e Pratica del Lavoro-Oro", 1998, n. 3, pp. 20-30;
- B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito e i suoi oppositori*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2007, pp. 641-650;
- G. MAZZOLENI (cur.), *La modernizzazione difficile. Formazione e cambiamento culturale nel management di un ente locale*, Milano, Guerini e Associati, 2003;
- G. NATULLO, *Gestione delle eccedenze di personale, collocamento in disponibilità e mobilità collettiva*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (cur.), *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, pp. 755-776;
- G. NICOSIA, *La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2003, pp. 253-302;
- G. PERA, *Pubblico impiego, i limiti della riforma*, in "Biblioteca della libertà", 1993, n. 121, pp. 53-61;
- G. PERDONÀ, *Il licenziamento del dirigente pubblico e privato*, Padova, Cedam, 2004;
- L. RICOLFI, *Così fan tutti (ma al Sud di più)*, "La Stampa", 19 gennaio 2008;
- R. SOLOPERTO, *Commento agli art. 35 e 35 bis*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, 1999, pp. 1256-1270;

- 
- A. TARDIOLA, *Per una public review. Sulla PA la valutazione è possibile: purché si apra al confronto con l'esterno*, ne "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 2006, pp. 1375-1382;
- E. VAGNONI, E. PERITI (cur.), *Efficienti perché pubblici. Organizzare il cambiamento nell'università pubblica: il caso dell'Ateneo di Ferrara*, Roma, Carocci, 2007;
- V. VALENTINI, *Mobilità collettiva*, in M. DELL'OLIO, B. SASSANI (cur.), *Amministrazioni Pubbliche, Lavoro, Processo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 148-167;
- A. ZOPPOLI, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, 2000;
- A. ZUCARO, *Nuova direzione. Testi per una riforma del rapporto di lavoro pubblico*, Parma, Spaggiari, 2006.