

Gli inserti di

Azienditalia

**RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI
E LE LORO AZIENDE**

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

11

ANNO XIV
NOVEMBRE 2007 N. 11
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO F6
20090 MILANOFIORI ASSAGO

www.ipsoa.it/azienditalia



2007

***Nuclei di valutazione
Una indagine empirica***

di Stefano Pozzoli e Maria Teresa Nardo

SOMMARIO

Nuclei di valutazione e ciclo integrato di strategia e controllo

di Stefano Pozzoli

Premessa	pag.	III
I nuclei di valutazione	pag.	III
Le evidenze empiriche	pag.	IV
La valutazione come variabile indipendente dal sistema di controllo	pag.	V
Il peccato originale: la mancanza di programmazione	pag.	VII

La ricerca

Tecnica utilizzata e qualità dei dati	pag.	IX
---	------	----

Nucleo di valutazione e controlli interni

di Maria Teresa Nardo

Premessa	pag.	X
Sistema dei controlli interni e valutazione dei dirigenti	pag.	X
Posizione, prestazione e retribuzione accessoria	pag.	XI
Composizione e funzioni del nucleo di valutazione	pag.	XI
La ricerca	pag.	XII
I risultati	pag.	XIII
Conclusioni	pag.	XXIII



NUCLEI DI VALUTAZIONE E CICLO INTEGRATO DI STRATEGIA E CONTROLLO

Stefano Pozzoli

Università di Napoli Parthenope

Public Member dell'International Public Sector Accounting Standard Board ()*

PREMESSA

La valutazione dei dirigenti potrebbe essere un potente strumento di incentivazione se inserita in un ciclo di strategia e controllo efficace.

Purtroppo l'evidenza empirica dimostra che il meccanismo è inceppato per due ordini di motivazioni: da una parte per il sostanziale fallimento della programmazione negli enti locali, dove il bilancio di previsione e il Peg sono vissuti come meri documenti autorizzatori, dall'altra perché le componenti incentivanti della retribuzione dei dirigenti sono per lo più diventati elementi aggiuntivi e dovuti della retribuzione. Questo è quanto risulta dalla ricerca empirica condotta dall'Università di Napoli Parthenope, che viene commentata in questo inserto.

I NUCLEI DI VALUTAZIONE

I nuclei di valutazione entrano negli enti locali italiani con il DLgs n. 29/1993. Il legislatore, dopo la profonda crisi del sistema a cui ci si riferisce come «tangentopoli», volle infatti tagliare quel nodo gordiano tra amministratori e dirigenza che aveva trascinato nella polvere non soltanto una classe politica bensì tutta la nostra pubblica amministrazione.

L'autonomia della dirigenza fu dunque vista come uno strumento per uscire da una situazione non più tollerabile, nella quale la funzione politica si confondeva con quella più prettamente amministrativa.

Questa scelta è stata indubbiamente condivisibile e, almeno in parte, ha prodotto risultati positivi, introducendo una dialettica tra politica e management che, tra alti e bassi e seppure a macchia di leopardo, ha portato a degli evidenti miglioramenti nel mondo delle amministrazioni pubbliche ed in particolare degli enti locali.

L'Italia è ancora in una fase di transizione ma oggi, nei nostri comuni e province, pur tra le tante difficoltà e contraddizioni, c'è una classe dirigente che ha un piglio assai più manageriale di quanto non accadesse appena dieci anni fa.

A questo ha certo contribuito quel processo di aziendalizzazione a cui si è dato avvio, commettendo certo anche ingenuità ed errori, nei primi anni '90 del secolo scorso.

I nuclei di valutazione, allora, vennero immaginati come un ulteriore stimolo riformatore - così, come lo erano i collegi dei revisori, che permisero l'accesso negli enti locali di quel «corpo estraneo» che allora erano i professionisti contabili.

Tutte innovazioni tendenzialmente positive, la cui efficacia, però, è stata fortemente condizionata da una parte dalle resistenze al cambiamento, dall'altra dal fatto che non vi è stata quella chiarezza di idee che sarebbe stata necessaria per partire speditamente nella direzione giusta.

Il nucleo di valutazione, in particolare, non venne da subito visto come un tassello del sistema dei controlli bensì come il fulcro dello stesso. Ad esso, infatti, vennero attribuiti sia compiti di valutazione della dirigenza, sia una vaga funzione di controllo di gestione.

Da lì quella confusione che ha contribuito al ritardo nella implementazione dei sistemi di controllo - anche se le cause principali sono assai più profonde, e sono riconducibili, come abbiamo detto altrove, alla situazione di «mercato» degli enti locali (1) - ed

Note:

(*) stefano.pozzoli@studiopozzoli.net

(1) Si veda Pozzoli S., «Quale riforma dei controlli negli enti locali», in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale* n. 1-2/2007.

ha motivato i successivi interventi in materia di controllo di gestione nel DLgs n. 77/1995 e quello di più generale riordino del sistema dei controlli, operato dal DLgs n. 286/1999, dove si arriva alla eliminazione del riferimento normativo ai nuclei di valutazione. Il nucleo, dunque, «scompare» dal quadro normativo, ma resta presente nei Ccnl della dirigenza di settore - ambiguamente definito come organismo di valutazione - ed anche in tantissimi statuti e regolamenti di enti locali. Al punto che gli enti locali che non ne sono dotati, almeno tra i capoluoghi che hanno risposto al nostro questionario, si contano sulle dita di una mano: appena 3 su 58 comuni, intorno al 5% del totale. E quando il governo, nella sua giusta ansia di tagliare i costi della politica (fino ad ora, in verità, della altrui politica) ha rivolto l'attenzione ai controlli di vario ordine e grado (scelta oculata, al pari di quella di chi proponesse, per aumentare la sicurezza negli stadi, di ridurre le forze dell'ordine e di sostituirle con una distribuzione gratuita di bottiglie di grappa) (2) ha pensato di diminuire il numero dei membri dell'organo di revisione, si è invece ben guardato dal toccare i nuclei di valutazione, la cui composizione, a differenza di quella comunque professionalizzata dei collegi dei revisori, è a volte decisamente fantasiosa.

Intendiamoci, la maggior parte dei comuni segue dei ragionevoli criteri di competenza nella selezione dei membri del nucleo di valutazione, e non è raro che la composizione degli stessi sia altamente qualificata. Leggendo i dati, però, qualche forte anomalia si nota: c'è il caso del comune dove i compensi dei componenti il nucleo di valutazione superano le indennità di risultato da distribuire, o quello in cui tutti i membri sono interni all'ente o, ancora, l'ente in cui i dirigenti vengono valutati solo tramite una intervista diretta (quanti mai diranno di sé o dei colleghi che sono degli incapaci?).

Si tratta di eccezioni, sia chiaro, che non rappresentano il cuore del problema, che riguarda invece l'efficacia dell'istituto e non certo le disfunzioni nei criteri di nomina o la scarsa perizia di qualche membro. Questo non riguarda il nucleo in particolare ma, purtroppo, molte e diverse situazioni.

Ancora, sarebbe ingeneroso e falso affermare che i nuclei di valutazione, presenti in quasi tutti i comuni, si stiano ovunque dimostrando superflui, in quanto incapaci di giudicare in termini oggettivi e corretti. È innegabile, però, che esiste un generale problema del loro funzionamento, e che molto spesso la loro sostanziale inutilità sia evidente, nonostante la volontà dei singoli di operare al meglio.

LE EVIDENZE EMPIRICHE

La valutazione, come si è detto, può essere un potente strumento di incentivazione dei dirigenti ed in ge-

nerale del personale di alto profilo di una qualsiasi azienda.

Questo, però, a condizione che il tutto si inquadri nell'ambito di un ciclo integrato di strategia e controllo che funzioni correttamente (3), così come si cerca di rappresentare in Tavola 1.

Al di là di ogni schematizzazione, comunque, per valutare i risultati, di un dirigente come di chiunque, occorre avere chiaro cosa ci si aspetta da lui, ed essere certi che ciò:

- gli sia stato comunicato con precisione e senza equivoci, e meglio ancora sia stato concordato;
- sia misurabile nei tempi, nei costi e nel risultato complessivo.

Tutto ciò andrebbe spiegato a chi ritiene che basti creare una «Autorità di Valutazione» per risolvere i problemi di malfunzionamento della pubblica amministrazione italiana. Cosa si può valutare se non si hanno dei corretti parametri di misurazione?

Sinceramente si dubita che dei problemi di Sistema, come quelli che riguardano il buon funzionamento della pubblica amministrazione, possano essere risolti in maniera demagogica e confusa e certo non basta uno spauracchio in più, in aggiunta un po' velleitario.

Tornando al cuore del problema, ancora, è evidente che la valutazione, se non si opera entro un quadro ben definito, rischia di diventare puro arbitrio (quando si punisce o si premia in assenza di riscontri obiettivi) o, semplicemente, una forma surrettizia di distribuzione a pioggia di una componente solo teoricamente «variabile» della retribuzione.

Quest'ultimo caso, in verità, sembra rappresentare il rischio prevalente, e non si vuole parlare addirittura di una prassi consolidata, come sostengono alcuni (4).

Ciò, almeno, è quanto si deduce dalla osservazione delle risposte al questionario, in merito al grado di percepimento della indennità di risultato (Tav. 2).

Come si vede, solo una piccola minoranza percepisce una indennità pari o inferiore al 70% del massimo attribuibile loro. Oltre 75% dei dirigenti, invece, arriva ad almeno l'80%. Dalla lettura di quanto dichiarato dai singoli enti, in aggiunta, appare molto elevata la frequenza di enti in cui la variabilità dei risultati è minima, ovvero che tutti prendono più o meno il medesimo «voto», salvo pochissime eccezioni.

Note:

(2) Per avere un dato, il general auditor della *agglomeration* di Montreal, che supervisiona circa 2 milioni di abitanti, ha un budget di 4 milioni di dollari canadesi (3 milioni e mezzo di euro), e a questi vanno sommati i 400 mila dollari di compenso attribuito alla società di revisione che certifica il bilancio. Tante risorse nei controlli in luoghi dove il livello medio di moralità non è certo inferiore al nostro.

(3) Cfr. Pozzoli S., Il controllo direzionale negli enti locali. Dall'analisi dei costi alla balanced scorecard, F. Angeli, 2001.

(4) Cfr. Borghi A., «Una contabilità nuova per fare veri controlli», in *Il Sole 24Ore* 6 agosto 2007.

È ovvio che, in assoluto, sarebbe auspicabile che tutti i manager comunali percepissero il 100% del risultato perché in grado di realizzare la totalità degli obiettivi e capaci di dar prova di un capace comportamento organizzativo.

Però, sinceramente, non pare verosimile che sia questo ciò che accade di regola nei nostri enti locali. E ciò non solo perché vi siano dirigenti in adeguati termini di competenze manageriali (che di prassi il nostro sistema pubblico non espelle, come invece accade altrove).

Il vero problema è riconducibile al fatto che è del tutto inaffidabile il processo di programmazione e controllo. Esistono, certo, delle eccezioni, ma quanti sono i comuni in cui il bilancio sia vissuto davvero come documento programmatico e non come adempimento di natura autorizzatoria, destinato a mutare ad ogni stormir di fronde? E con che spirito viene redatto il Peg?

In queste condizioni è evidente che l'attività di valutazione non è in grado di rappresentare un utile stimolo al processo di programmazione e controllo,

per il semplice fatto che detto processo esiste solo sulla carta.

Tutto ciò incide sul rigore della valutazione ma, cosa assai più grave, sulla generale efficacia e qualità dell'azione amministrativa e di governo.

LA VALUTAZIONE COME VARIABILE INDIPENDENTE DAL SISTEMA DI CONTROLLO

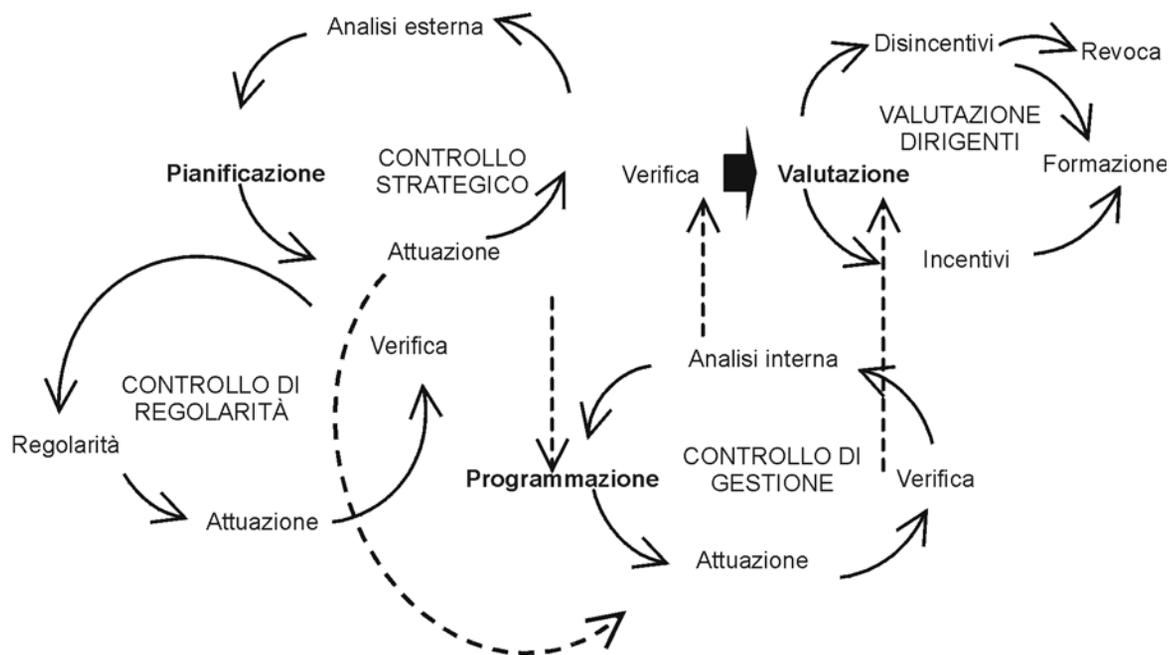
Si è detto che la valutazione è interpretata molto spesso come una forma surrettizia di incremento delle retribuzioni dei dirigenti più che come uno strumento di rafforzamento del sistema di controllo come invece dovrebbe essere (5).

Dalla lettura di Tavola 3, che illustra il grado di attivazione dei controlli interni, si trova conferma di

Nota:

(5) Cfr. Terzani S., Lineamenti di pianificazione e controllo, Cedam, 1999.

Tavola 1
Sistema integrato dei controlli interni



Fonte: Nardo M.T., *Controllo e valutazione negli enti locali*, F. Angeli, 2006.

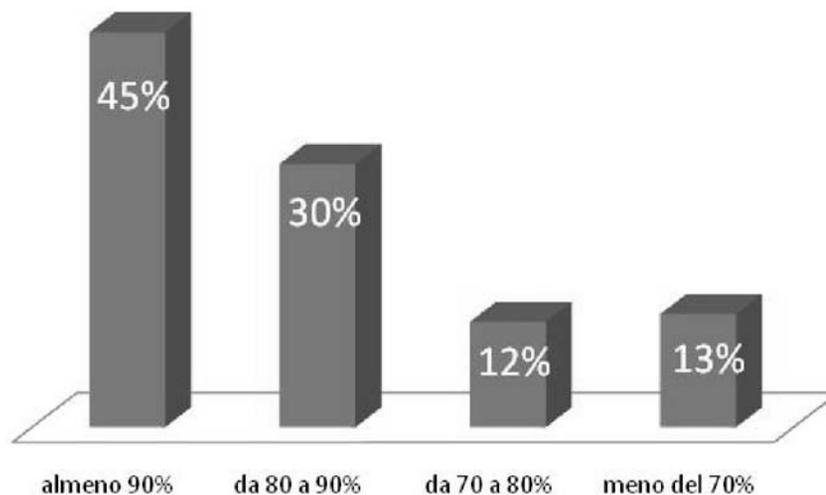
queste affermazioni. Qui, è bene sottolinearlo, si fa riferimento a quanto dichiarato, con grande ottimismo, dai compilatori del questionario.

È assolutamente evidente che il quadro che il grafico di Tavola 3 dipinge è del tutto irrealistico. Molti degli enti che hanno affermato di avere controllo di gestione e perfino il controllo strategico probabilmente non hanno né uno né l'altro, o meglio hanno soltanto

degli uffici formalmente adibiti a svolgere tali funzioni ma che, di fatto, non svolgono una attività di effettivo supporto alla azione manageriale né sono minimamente in grado di contribuire alla redazione dei budget, alla misurazione dei costi ed a svolgere tutte quelle elaborazioni che ci si attendono dalla contabilità direzionale.

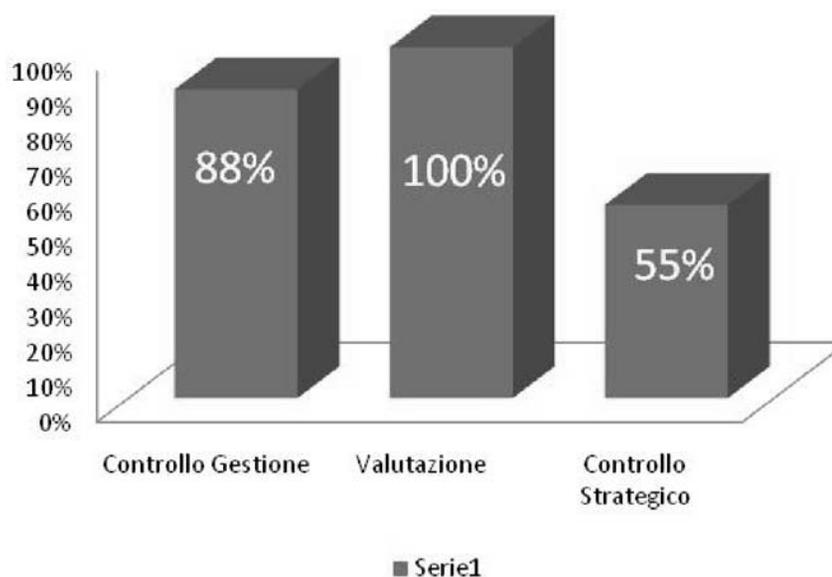
Basta scorrere i referti della Corte dei conti, del re-

Tavola 2
L'indennità di risultato corrisposta rispetto all'ammontare massimo percepibile dal dirigente



Fonte: Dati ricerca Dipartimento di Studi Aziendali, Università di Napoli Parthenope.

Tavola 3
Grado dichiarato di attivazione dei controlli interni



Fonte: Dati ricerca Dipartimento di Studi Aziendali, Università di Napoli Parthenope.

sto, per rendersi conto che sia irrealistico immaginare che l'88% dei comuni capoluogo abbia un controllo di gestione che funzioni e sarebbe ancora più temerario pensare che oltre la metà degli enti locali abbia un servizio di controllo strategico (6).

In ogni caso, anche senza mettere in discussione i dati, appare subito evidente un elemento: ci sono molti capoluoghi italiani che ammettono di avere il nucleo di valutazione e non il servizio di controllo di gestione.

Ancora, se si osservano i tempi di implementazione, si vede che circa la metà degli interpellati affermano di avere attivato il nucleo di valutazione prima del controllo di gestione (Tav. 4).

È pur vero che il DLgs n. 29/1993 è stato infelice ed ambiguo, portando a confondere valutazione e controllo, e che questo forse ha in qualche caso indotto a pensare che il nucleo di valutazione dovesse svolgere entrambe le funzioni.

Quale ne sia la causa, però, resta il fatto che la distribuzione temporale delle attivazioni, vere o dichiarate che siano, lascia pensare che semplicemente non vi sia stata la consapevolezza, allora come spesso ancora oggi, della necessità di una correlazione e di un collegamento tra programmazione, controllo e valutazione.

Eppure, come si è detto, appare subito evidente che quando il controllo di gestione non c'è o non funziona, diventa difficile immaginare un sistema di valutazione efficace, ed anche che ci sia la effettiva possibilità di attivare un meccanismo di premi e punizioni davvero obiettivo.

Da qui, nei fatti, la sostanziale vanificazione dell'istituto, che non serve ad incentivare il grado di raggiungimento degli obiettivi (che non ci sono, o meglio che non sono formalmente definiti e non misurabili in termini oggettivi), bensì solo ad aumentare lo stipendio dei «valutati».

La verità è che a spingere all'introduzione della va-

lutazione dei dirigenti è stata la molla retributiva e non l'esigenza di funzionalità del ciclo di programmazione e controllo, tema che, negli enti locali, interessa ad un numero molto circoscritto di amministratori e di dirigenti illuminati.

IL PECCATO ORIGINALE: LA MANCANZA DI PROGRAMMAZIONE

Tra i nostri comuni ci sono delle realtà dove un ciclo integrato di strategia e controllo esiste e funziona bene, pur con tutte le difficoltà che comporta il governo di realtà complesse e differenziate quali sono gli enti locali e nei quali la dialettica politica porta spesso a comportamenti ondivaghi e non ottimali sul piano della efficienza gestionale.

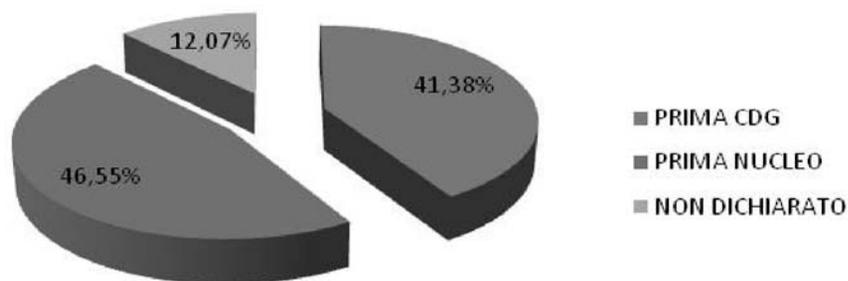
Si tratta però di eccezioni, che rendono ancora più palese la necessità di affrontare con forza il problema che, per altro, dovrebbe riguardare più gli amministratori che non i dirigenti - che sindaco e Giunta si sono scelti o, il che è lo stesso, hanno rinunciato a cambiare - perché il compito di individuare gli obiettivi e, soprattutto, l'interesse a realizzarli dovrebbe essere soprattutto loro.

È, però, evidente che l'approccio alla programmazione, previsto dalle norme, è del tutto teorico e non trova concreta applicazione nella maggior parte degli enti. Ne sono prova le continue variazioni di bilancio, l'inaffidabilità del piano degli investimenti e la diffusa sottovalutazione del fatto che bilancio e Peg siano strumenti di programma prima che di formale autorizzazione.

Nota:

(6) Ma in merito alla assenza di un controllo strategico si aggiungerebbe un prudente «per fortuna». Si veda Pozzoli S., «Il controllo strategico: passo avanti o battuta d'arresto?», in *Azienditalia* n. 5/2000.

Tavola 4
Correlazione tra anno di attivazione del controllo di gestione (CDG) e anno di insediamento del nucleo di valutazione (VD)



Fonte: Dati ricerca Dipartimento di Studi Aziendali, Università di Napoli Parthenope.

Le responsabilità, vista la diffusione del problema, non sono certo riconducibili agli atteggiamenti soggettivi dei singoli. Se le cose non funzionano in modo generalizzato, infatti, non si può pensare che per risolvere i problemi basti il solito richiamo ai buoni sentimenti o l'introduzione di disposizioni assurdamente (e inutilmente) punitive nei confronti di comuni e province.

È invece necessario intervenire in profondità con una riforma di sistema, avendo a mente le priorità da soddisfare e monitorando tempi e risultati del processo di cambiamento.

Da qui l'urgenza di una riforma dell'ordinamento contabile e finanziario che rifugga da atteggiamenti gattopardeschi e che, invece, vada ad incidere in profondità su quanto di fatto ha reso fino ad oggi debole ogni tentativo di cambiamento.

Anche se ciò non rientra nella economia di questo scritto, si vuole fare qualche esempio:

1) io cittadino devo essere messo in condizione di sapere quanto costa un servizio e l'amministrazione ne deve rendere conto. Come mai, ad esempio, secondo dati Istat, il costo di un bambino in un asilo nido del Lazio è circa il doppio di quanto non accada nella vicina Toscana? In Inghilterra dati come questo sono patrimonio di tutti, e gli amministratori devono commentarli in un apposito documento di bilancio, il best value performance plan, da noi pare che l'inef-

ficienza debba essere tutelata da una sorta di diritto alla privacy;

2) il bilancio e i conti devono essere trasparenti, comprensibili e «veritieri e corretti». La contabilità finanziaria non è adatta ad informare i cittadini, e non è più tollerabile che non sia obbligatorio il bilancio consolidato negli enti locali italiani. Perché i bilanci siano veritieri e corretti occorre che ci siano controlli forti ed autorevoli. In Canada, in Gran Bretagna ed in molti altri paesi forse meno a rischio del nostro sul piano della legalità sui controlli si investe. Da noi si considerano un «costo della politica»;

3) ancora, ci devono essere «portatori di interesse» che abbiano a cuore la veridicità del bilancio. Aboliamo, allora, la delegazione di pagamento che, dando una garanzia pressoché assoluta alle banche che prestano il loro denaro agli enti locali, di fatto demotivano gli operatori finanziari al controllo dei conti. La delegazione di pagamento è motivo di due storture di mercato. Rappresenta una imposta sul credito a danno delle imprese, che non ne possono beneficiare e quindi pagano tassi più elevati; costituisce un vantaggio per quegli enti locali a cui nessuno darebbe altrimenti un euro e penalizza quindi comuni e province sane. Così facendo si ritarda l'emersione delle situazioni di crisi, aggravandole a discapito della credibilità del sistema ed a pregiudizio dei cittadini.

LA RICERCA

TECNICA UTILIZZATA E QUALITÀ DEI DATI

Il questionario è stato inviato a tutti i 103 comuni capoluogo italiani e le risposte ricevute sono state 58. Il numero di risposte può dunque essere considerato soddisfacente e copre in modo relativamente omoge-

neo tutto il territorio nazionale (tav. 1), anche se la maggiore disponibilità a rispondere si riscontra nei comuni del Centro-Nord.

Tra le regioni meridionali la più alta percentuale di adesioni è venuta dalla Campania, cosa facile da attendersi, visto il solido radicamento territoriale della Università di Napoli Parthenope e la sua intensa at-

Tavola 1
Numero di risposte per regione (*)

Regioni	N. comuni che hanno risposto	N. comuni che non hanno risposto	Tot. enti per regione	% risposte per regione
Abruzzo	2	2	4	50%
Basilicata	0	2	2	0%
Calabria	2	3	5	40%
Campania	4	1	5	80%
Emilia Romagna	7	2	9	78%
Friuli Venezia Giulia	3	1	4	75%
Lazio	3	2	5	60%
Liguria	4	0	4	100%
Lombardia	6	5	11	55%
Marche	2	2	4	50%
Molise	1	1	2	50%
Piemonte	4	4	8	50%
Puglia	1	4	5	20%
Sardegna	1	3	4	25%
Sicilia	4	5	9	44%
Toscana	6	4	10	60%
Trentino Alto Adige	1	1	2	50%
Umbria	1	1	2	50%
Valle d'Aosta	1	0	1	100%
Veneto	5	2	7	71%
Totale	58	45	103	56%

(*) I risultati completi dell'indagine sono pubblicati sul sito di *Azienditalia*, all'indirizzo www.ipsoa.it/AzItOnline/strumenti.asp

tività di ricerca nel settore pubblico (l'Università di Napoli Parthenope è una delle poche in Italia ad avere un dottorato di ricerca specifico per il settore pubblico, ed ha da tempo attivato, nell'ambito della Facoltà di Giurisprudenza, un corso di laurea in Scienze dell'Amministrazione).

Il campione, dunque, è significativo e si possono ragionevolmente escludere equivoci sul tipo di risposte, in quanto, anche se è stato fatto ricorso alla tecnica del questionario e non alla intervista, in ogni caso i contatti ed i riscontri sono stati frequenti.

Per la scelta delle domande, inoltre, si è proceduto preliminarmente a fare dei test con alcuni enti locali nei quali i rapporti di collaborazione sono più intensi, il che ha certo contribuito a ridurre ambiguità nel-

la formulazione delle domande, le conseguenti incertezze di interpretazione ed anche a ridurre il numero dei quesiti, così da limitare al massimo l'aggravio per chi ha dovuto compilarlo (nei test preliminari il tempo necessario per la compilazione non superava i 25 minuti, ovviamente a condizione di avere un sistema informativo adeguato. In molti casi, però, è stata necessaria la collaborazione di più uffici, quello del personale, i servizi finanziari e il controllo di gestione).

Chiaramente non si è voluto interferire nella compilazione, il che spiega che in certi casi su alcune domande si riscontrino frequenze di risposte che è difficile considerare pienamente attendibili.

NUCLEO DI VALUTAZIONE E CONTROLLI INTERNI

Maria Teresa Nardo (*)

*Dottore di Ricerca in Economia e Gestione delle Amministrazioni Pubbliche,
Università della Calabria*

PREMESSA

Le vigenti disposizioni normative prevedono che siano individuati presso gli enti locali strumenti e metodologie adeguati a valutare le prestazioni dei dirigenti. Tuttavia, nelle realtà locali, la volontà di assumere logiche evolute di controllo e valutazione delle performance si scontra con una scarsa padronanza degli strumenti che sovrintendono la corretta valutazione. Di seguito si riportano i risultati di una ricerca empirica (1) sul grado di diffusione dei controlli interni e sulle metodologie di valutazione adottate nei comuni capoluogo di provincia.

SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI E VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI

Il Tuel (DLgs 18 agosto 2000, n. 267), all'art. 147 prevede che gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa, implementino un sistema interno di controlli, comprendente quattro differenti **tipologie**:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- controllo di gestione;
- valutazione dei dirigenti;
- valutazione e controllo strategico (2).

I controlli interni nella loro quadrupla dimensione rappresentano un «unico impianto» teso, da una parte, ad accrescere la razionalità economica e, dall'al-

tra, a responsabilizzare i dirigenti verso il conseguimento di obiettivi preventivamente definiti. Le quattro forme di controllo sono strettamente connesse tra loro, al punto che per un loro funzionale utilizzo si richiede una coerente progettazione di insieme. Non si può infatti avere valutazione dei risultati se «a monte» non c'è controllo di gestione, ovvero laddove non vi sia definizione degli obiettivi, strategici e operativi, e misurazione degli stessi attraverso l'analisi dei costi e il monitoraggio dei risultati (3). Ciò premesso, la valutazione delle prestazioni dei dirigenti pubblici è una delle tipologie di controllo interno introdotta per la prima volta dal DLgs n. 29/1993 (4), successivamente disciplinata dal DLgs n. 286/1999 e, per gli enti locali, all'art. 147, dal Tuel, nonché dai Ccnl del comparto regioni-autonomie locali (5).

Note:

(*) mt.nardo@unical.it.

(1) La ricerca è stata condotta in collaborazione con il Dipartimento di Studi aziendali dell'Università di Napoli Parthenope. Si ringrazia il Prof. Stefano Pozzoli, coordinatore della ricerca, per aver concesso l'utilizzo dei dati.

(2) Cfr. Pozzoli S., Il controllo direzionale negli enti locali. Dall'analisi dei costi alla balanced scorecard, Milano, F. Angeli, 2002.

(3) Gli obiettivi si possono definire tali se misurabili in termini di risultati.

(4) Oggi DLgs n. 165/2001.

(5) I Contratti collettivi nazionali di lavoro comparto Regioni-Autonomie locali trattano espressamente della valutazione dirigenziale e delle retribuzioni di risultato e posizione.

La valutazione dei dirigenti, come previsto dalla normativa, deve sostanziarsi in una procedura organica e sistematica, capace di esprimere periodicamente, secondo criteri trasparenti, condivisi ed omogenei, un giudizio sui dirigenti per l'attività svolta cui collegare gli incentivi. Ciononostante e come emerso dai risultati della ricerca, nelle realtà degli enti locali (anche in quelle di medie grandi dimensioni quali possono essere i capoluogo di provincia) il fenomeno valutativo si presenta eterogeneo, con livelli di funzionamento differenziati. La valutazione pertanto spesso si traduce, in modo riduttivo, nelle fasi di erogazione dei premi, mentre la definizione dei parametri e dei metri valutativi sono, in molti casi, deboli e gli strumenti utilizzati tutt'altro che comuni.

POSIZIONE, PRESTAZIONE E RETRIBUZIONE ACCESSORIA

In coerenza con il processo di privatizzazione del pubblico impiego, i sistemi di valutazione possono essere distinti in:

- 1) sistemi basati sulla «posizione» di lavoro (job evaluation), in cui si considera il posto di lavoro indipendentemente da chi lo ricopre;
- 2) sistemi basati sulla «prestazione» lavorativa, in cui si valuta il soggetto lavoratore in base ai risultati raggiunti e alle sue competenze attuali e potenziali (skill evaluation).

La valutazione delle posizioni e delle prestazioni costituisce il presupposto per l'applicazione delle norme in materia di responsabilità dirigenziale e per il conferimento del trattamento economico accessorio (6).

Si ha pertanto:

- retribuzione di posizione, determinata con riguardo alle funzioni e alle responsabilità connesse alla posizione organizzativa e strutturale ricoperta da ogni dirigente;
- retribuzione di risultato, basata sul livello di conseguimento degli obiettivi assegnati e sulle competenze impiegate (7).

Tenuto conto che il giudizio valutativo sulle performance dirigenziali cui si ricollegano gli incentivi di posizione e di risultato è espressione di:

- quanto raggiunto rispetto a quanto programmato in termini di obiettivi (8),
- quali comportamenti tenuti, capacità e competenze professionali manifestare rispetto a quelle attese, per ottenere la retribuzione di posizione e di risultato effettivamente da erogare ai dirigenti è necessario parametrare il valore (punteggio) ottenuto attraverso il processo valutativo alle risorse disponibili nel fondo costituito e destinato alla retribuzione accessoria, il quale può variare da ente ad ente (9).

COMPOSIZIONE E FUNZIONI DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE

Il nucleo di valutazione è l'organo preposto alla valutazione dei dirigenti.

Identificato e progettato tenendo conto delle specificità dell'ente, il nucleo dovrebbe essere un organismo distinto ed autonomo rispetto dalle altre strutture di controllo (10).

In linea di principio esso dovrebbe possedere le seguenti **caratteristiche**:

- essere nominato dal sindaco (o dal presidente della provincia) sulla base del regolamento di organizzazione o di un apposito regolamento giuntale che ne disciplini la composizione, la durata, le funzioni e il regolamento;
 - avere una composizione mista, con soggetti interni alla struttura (quale il segretario generale o direttore generale) che abbiano una conoscenza approfondita dell'ente e almeno un esperto esterno (come garanzia d'imparzialità) che abbia adeguata professionalità nel campo della valutazione e del controllo;
 - rispondere agli organi di indirizzo politico-amministrativo e svolgere un'attività propedeutica per l'adozione delle misure inerenti la valutazione delle responsabilità dirigenziali per i risultati conseguiti.
- In realtà tali requisiti, non essendo direttamente previsti dalla norma, non sono vincolanti per gli enti. Gli enti locali, difatti, per le modalità istitutive del nucleo di valutazione, procedono in relazione alle proprie esigenze organizzative e tenendo conto anche dei propri limiti finanziari. Il risultato di ciò è una differente impostazione nelle realtà in termini di composizione dell'organo (mista, solo membri in-

Note:

(6) Si veda Siboni B., «Analisi dei sistemi di valutazione per l'incentivazione retributiva dei dirigenti negli enti locali», in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, novembre-dicembre 2003.

(7) Le competenze sono comportamenti specifici messi in atto da un individuo per raggiungere gli obiettivi richiesti nell'esercizio del proprio ruolo. Nel loro insieme costituiscono la *prestazione o performance*. Cfr. Della Rocca G., *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni. Esperienze e materiali*, Rubbettino, 2001.

(8) Terzani S., *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Cedam, 1999.

(9) Il contratto per il biennio economico 2004-2005, approvato lo scorso 14 maggio, agli artt. 4 e 6 prevede degli incrementi del fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti. L'indennità di posizione dei dirigenti è oggi compresa tra un minimo di 10.443,77 euro annui e un massimo di 44.013,47. Le risorse da destinare, invece, all'indennità di risultato, devono essere almeno il 15% del fondo costituito per le posizioni.

(10) Gli enti, tenendo pur sempre distinte le strutture di controllo di gestione da quelle rivolte alla valutazione dei dirigenti, possono, soprattutto se di ridotte dimensioni, accorpate il nucleo di valutazione con la struttura del controllo strategico al fine di realizzare economie in termini finanziari e procedurali. Tuttavia i membri del nucleo di valutazione non possono essere i soggetti che si occupano del controllo di regolarità amministrativa contabile; i revisori dell'ente non possono occuparsi della valutazione secondo i principi sanciti dal DLgs n. 286/1999 e le previsioni del Tuel in materia di incompatibilità della funzione di revisore con ulteriori incarichi presso lo stesso ente.

terni, solo membri esterni, inesistenza dell'organo stesso), numero e qualifica dei componenti, compenso elargito.

Per quanto riguarda le funzioni, il nucleo dovrebbe procedere alla valutazione del personale con incarico dirigenziale e, altresì, alla verifica dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e dei programmi in termini di congruenza tra risultati e obiettivi predefiniti (11). Nell'ambito della propria attività di valutazione dovrebbe predisporre una serie di parametri di riferimento per le verifiche tenendo conto del piano dettagliato degli obiettivi (Pdo), del Peg e dei referti del controllo di gestione, avendo la possibilità, comunque, ai fini valutativi, di chiedere agli uffici dell'ente tutte le informazioni di cui necessita, anche mediante l'esercizio di attività di verifica diretta.

Il nucleo di valutazione dovrebbe svolgere, inoltre, tutte le altre attribuzioni conferitegli dalla legge, dal regolamento comunale e dal Ccnl.

Secondo la normativa la valutazione dovrebbe avvenire annualmente, ma è auspicabile che sia compiuta anche in tempi intermedi qualora vi fosse il rischio grave di un risultato negativo per l'ente.

Elementi importanti, per un corretto procedimento di valutazione sono la predefinizione e la pubblicità dei parametri valutativi, la diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente la valutazione e la partecipazione al procedimento del valutato (12).

Da ciò si deduce che la primaria attività del nucleo si dovrebbe manifestare nella predisposizione di un sistema di valutazione con caratteristiche di neutralità, professionalità e obiettività, capace di ridurre al minimo gli aspetti discrezionali.

La valutazione deve essere affrontata con il coinvolgimento dei valutati, sia nel momento della condivisione degli obiettivi che in quello della definizione dei criteri e degli indicatori, rispettivamente di valutazione e misurazione.

Al riguardo, il nucleo può - oltre che confrontare e discutere il sistema con i dirigenti per renderlo condiviso e conosciuto nei particolari - dar spazio a forme di autovalutazione.

LA RICERCA

La ricerca è partita dall'ipotesi di base che gli enti locali sono tenuti a prevedere, secondo la normativa, sistemi di controllo interno tra cui la valutazione dei dirigenti.

Come già analizzato in altre sedi (13), le disposizioni normative che si sono susseguite in tema di soggetto valutatore, dal 1993 ad oggi non sono state particolarmente chiare. Mentre è palese l'obbligatorietà per gli enti locali della valutazione dirigenziale, dopo l'abrogazione dell'art. 20 del DLgs n. 29/

1993, stessa cosa non può dirsi per il nucleo di valutazione.

Per tale motivo, attraverso un questionario inviato (14) ai 103 comuni capoluogo di provincia, si è ritenuto utile indagare, lo stato generale di attuazione dei sistemi di controllo interno, focalizzandosi particolarmente sul nucleo di valutazione (15).

Il questionario di tipo semi-strutturato (composto sia da domande a scelta multipla che da domande aperte) può essere idealmente suddiviso in **tre sezioni**:

1) la prima sezione contiene i dati istituzionali dell'ente (popolazione, numero dipendenti, numero dirigenti distinti tra tempo indeterminato e determinato); 2) la seconda sezione comprende i dati sul sistema dei controlli interni (tipologie di controllo interno attivati, data di attivazione, attività del controllo strategico);

3) la terza sezione, quella più corposa, riepiloga informazioni inerenti la valutazione dei dirigenti e l'organismo a questa preposto.

Per quanto riguarda il nucleo di valutazione, attraverso il questionario si è indagato su:

— la presenza o meno presso i comuni di tale organismo;

— la composizione e il compenso erogato ai componenti;

— le principali attività svolte;

— l'ammontare delle indennità distribuite e i livelli minimi e massimi di incentivi erogati ai dirigenti;

— i fattori presi in considerazione per la determinazione delle indennità e le fonti utilizzate ai fini della valutazione;

— le modalità di definizione degli obiettivi e i soggetti coinvolti;

— il grado di soddisfazione dei dirigenti rispetto all'oggettività del processo valutativo.

Note:

(11) In particolare rispetto all'indennità di posizione che viene spesso stabilita dagli organi politici, l'indennità di risultato può essere corrisposta solo previa valutazione dei risultati da parte di un organismo valutativo.

(12) L'art. 5, comma 2, del DLgs n. 286/1999 delinea in particolare alcune necessarie caratteristiche per una procedura di valutazione del personale pubblico con incarichi dirigenziali: 1) valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative, con particolare riguardo ai risultati dell'attività amministrativa e di gestione; 2) periodicità almeno annuale; 3) diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza; 4) approvazione e verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza; 5) partecipazione al procedimento del valutato.

(13) Nardo M.T., *Controllo e valutazione negli enti locali. Un approccio economico aziendale*, F. Angeli, 2005.

(14) La somministrazione del questionario è avvenuta per e-mail.

(15) Delle quattro tipologie di controllo interno non è stato indagato lo stato di attuazione del controllo di regolarità amministrativa contabile (servizi finanziari e revisore contabile) poiché da sempre imposto dalla normativa.

I RISULTATI

Il tasso di adesione al questionario è stato pari al 56,31%, infatti al questionario hanno risposto 58 comuni su 103 contattati.

L'analisi delle risposte pervenute è stata condotta per singola regione, anziché con la tradizionale ripartizione territoriale tra Nord, Centro e Sud, al fine di consentire un'analisi più precisa delle tendenze presenti nelle diverse aree territoriali (Tav. 1).

Dalla Tavola 1 si può notare che le percentuali più alte di risposta si sono avute dalle regioni del Nord Italia, fatta eccezione per la Regione Campania dove l'80% dei comuni ha aderito all'indagine. In questo caso ha evidentemente agito l'influsso ed il radicamento sul territorio dell'Università di Napoli Parthenope.

I tassi di risposta più bassi si registrano invece in Puglia, Sardegna, Calabria e in Basilicata (dove nessun ente ha compilato il questionario).

Dall'analisi dei risultati della **sezione 1** del questionario, sono emersi interessanti dati istituzionali (Tav. 2).

Contrariamente a quanto si potesse pensare, emerge un numero elevato di dipendenti, per ogni 1.000 abitanti, in diversi comuni del Nord: Trento (15,15), Torino (14,59), Trieste (13,85), Bologna (12,95), Napoli (12,60), Imperia (12,42), Catania (12,42), Gorizia (11,53). I valori più bassi si evidenziano nei comuni di Latina (0,19), Catanzaro (5,26), Frosinone (5,47) e Prato (5,60).

Tuttavia, ai fini della nostra analisi il dato più importante da osservare è quello della dirigenza. Il comune con il più elevato numero di dirigenti in valore assoluto è Roma (305 dirigenti di cui il 12% a tempo determinato), seguito da Torino (206 dirigenti di cui 10,19% a tempo determinato) e da Napoli (194 dirigenti di cui il 46,39% a tempo determinato). Il tasso più alto di dirigenti con incarichi fiduciari si evidenzia, invece, nel comune di Lecco (54,55) e, con percentuali superiori al 40%, nei comuni di Napoli, Catanzaro e Reggio Emilia. Ovviamente questo dato si attenua se ponderato con il numero di abitanti e di dipendenti.

Comunque, nei comuni in cui il numero dei dirigenti è elevato ci si dovrebbe aspettare un più articolato e

Tavola 1
Numero di risposte per regione

	Comuni che hanno risposto	Comuni che non hanno risposto	Comuni contattati per regione	% risposte per regione
Abruzzo	2	2	4	50%
Basilicata	0	2	2	0%
Calabria	2	3	5	40%
Campania	4	1	5	80%
Emilia Romagna	7	2	9	78%
Friuli Venezia Giulia	3	1	4	75%
Lazio	3	2	5	60%
Liguria	4	0	4	100%
Lombardia	6	5	11	55%
Marche	2	2	4	50%
Molise	1	1	2	50%
Piemonte	4	4	8	50%
Puglia	1	4	5	20%
Sardegna	1	3	4	25%
Sicilia	4	5	9	44%
Toscana	6	4	10	60%
Trentino Alto Adige	1	1	2	50%
Umbria	1	1	2	50%
Valle d'Aosta	1	0	1	100%
Veneto	5	2	7	71%
Totale	58	45	103	

Tavola 2
Dati istituzionali

Comune capoluogo di provincia	Popolazione	N. dipendenti	N. dirigenti	N. dirigenti tempo determinato	N. dip. ogni 1.000 ab.	Dip. / Dir.	Dir. a tempo determinato / Tot. dir.	Pop. / Dir.
Alessandria	91.724	830	17	4	9,05	49	23,53%	5396
Ancona	101.480	901	33	11	8,88	27	33,33%	3075
Aosta	36.646	386	11	0	10,53	35	0,00%	3331
Arezzo	95.853	717	17	0	7,48	42	0,00%	5638
Avellino	56.809	407	10	3	7,16	41	30,00%	5681
Bologna	370.000	4.790	83	22	12,95	58	26,51%	4458
Cagliari	165.000	1.700	30	2	10,30	57	6,67%	5500
Caserta	79.441	677	9	1	8,52	75	11,11%	8827
Catania	332.289	4.294	60	4	12,92	72	6,67%	5538
Catanzaro	95.000	500	13	6	5,26	38	46,15%	7308
Cremona	70.883	753	16	5	10,62	47	31,25%	4430
Ferrara	133.213	1.338	41	6	10,04	33	14,63%	3249
Forlì	113.605	814	31	3	7,17	26	9,68%	3665
Frosinone	49.000	268	9	2	5,47	30	22,22%	5444
Genova	616.000	6.817	110	10	11,07	62	9,09%	5600
Gorizia	36.168	417	10	1	11,53	42	10,00%	3617
Imperia	41.138	511	11	0	12,42	46	0,00%	3740
Isernia	21.646	164	6	1	7,58	27	16,67%	3608
La Spezia	94.198	786	12	1	8,34	66	8,33%	7850
Latina	115.000	22	1	0	0,19	22	0,00%	115000
Lecco	47.006	398	11	6	8,47	36	54,55%	4273
Livorno	155.986	1.400	31	2	8,98	45	6,45%	5032
Lodi	42.737	295	9	0	6,90	33	0,00%	4749
Mantova	47.810	472	8	2	9,87	59	25,00%	5976
Massa	69.504	502	18	4	7,22	28	22,22%	3861
Modena	180.469	1.885	44	9	10,45	43	20,45%	4102
Napoli	1.004.500	12.655	194	90	12,60	65	46,39%	5178
Novara	102.595	908	18	1	8,85	50	5,56%	5700
Padova	210.301	1.844	62	14	8,77	30	22,58%	3392
Palermo	670.820	5.831	107	0	8,69	54	0,00%	6269
Pavia	71.486	733	16	4	10,25	46	25,00%	4468
Perugia	161.390	1.772	45	4	10,98	39	8,89%	3586
Pesaro	92.000	777	21	7	8,45	37	33,33%	4381
Pescara	123.336	959	20	7	7,78	48	35,00%	6167
Pisa	91.600	877	22	3	9,57	40	13,64%	4164
Pistoia	86.514	788	15	0	9,11	53	0,00%	5768
Pordenone	50.926	496	18	6	9,74	28	33,33%	2829
Prato	185.987	1.041	26	3	5,60	40	11,54%	7153
Ragusa	72.168	673	14	5	9,33	48	35,71%	5155
Ravenna	151.055	1.110	36	10	7,35	31	27,78%	4196
Reggio Cal.	180.353	1.227	18	8	6,80	68	44,44%	10020
Reggio Emilia	159.809	1.332	38	15	8,33	35	39,47%	4206
Rimini	137.200	1.025	35	1	7,47	29	2,86%	3920

(segue)

(continua)

Comune capoluogo di provincia	Popolazione	N. dipendenti	N. dirigenti	N. dirigenti tempo determinato	N. dip. ogni 1.000 ab.	Dip. / Dir.	Dir. a tempo determinato / Tot. dir.	Pop. / Dir.
Roma	2.547.677	25.560	305	36	10,03	84	11,80%	8353
Rovigo	50.719	329	10	1	6,49	33	10,00%	5072
Salerno	150.000	1.480	23	2	9,87	64	8,70%	6522
Savona	61.735	490	8	0	7,94	61	0,00%	7717
Sondrio	21.978	178	3	1	8,10	59	33,33%	7326
Taranto	213.643	1.286	12	1	6,02	107	8,33%	17804
Teramo	51.023	441	9	3	8,64	49	33,33%	5669
Torino	900.736	13.141	206	21	14,59	64	10,19%	4373
Trapani	70.000	595	8	1	8,50	74	12,50%	8750
Trento	111.042	1.682	34	1	15,15	49	2,94%	3266
Trieste	208.621	2.889	36	2	13,85	80	5,56%	5795
Venezia	268.934	2.820	87	8	10,49	32	9,20%	3091
Vercelli	45.132	293	8	2	6,49	37	25,00%	5642
Verona	255.000	2.550	62	8	10,00	41	12,90%	4113
Vicenza	112.000	952	28	8	8,50	34	28,57%	4000
Totale	11.878.885	120.778	2.195	378				

funzionale sistema di valutazione e, di conseguenza, un compenso più elevato per i membri del nucleo, ma di queste problematiche si tratterà nel seguito dell'articolo.

Dall'analisi delle risposte relative alla **sezione 2** del questionario (sistema dei controlli interni), emerge che la valutazione dei dirigenti rappresenta la tipologia di controllo interno più diffusa (100%), seguita dal controllo di gestione (88%) e, per ultimo, dal controllo strategico (55%).

Tuttavia, dai risultati esposti in Tavola 3 si può notare che il sistema dei controlli interni - fra cui la valutazione dei dirigenti - pur avendo ricevuto, nel complesso, un buon livello di attuazione, mostra spesso alcune incoerenze.

Esso non è certo stato pensato dai comuni in modo sistemico, seguendo una progettazione di insieme. I diversi tipi di controllo si sono diffusi secondo gradi differenti (88% CdG, 100% valutazione dei dirigenti, 55% controllo strategico).

Anche in termini di tempi di attivazione, la valutazione dei dirigenti risale nella maggior parte dei casi ai primi anni '90, il controllo di gestione al 2000 e il controllo strategico (ove previsto) agli ultimi anni del 2000 (Tav. 3).

In prima approssimazione, i risultati ci permettono di affermare che, nei comuni oggetto dell'indagine, a fronte dell'attivazione di un sistema di valutazione del personale dirigente non vi è sempre stata la contestuale attivazione delle altre tipologie di controllo interno.

Tralasciando la situazione del controllo strategico previsto da soli 32 comuni su 58, e per il quale permane una generale confusione di fondo sulle attività

Tavola 3
Numero di comuni che nei diversi anni hanno attivato le tipologie di controllo interno (*)

CdG	VD	CS	Anni di attivazione
2	0	0	1985
1	0	0	1986
0	0	0	1987
0	0	0	1988
1	0	0	1989
0	0	0	1990
1	1	0	1991
0	1	0	1992
0	1	0	1993
2	2	0	1994
2	1	0	1995
0	3	1	1996
4	10	0	1997
4	4	1	1998
7	11	2	1999
8	9	7	2000
4	5	6	2001
3	1	0	2002
0	3	5	2003
4	1	2	2004
0	0	4	2005
3	0	3	2006
0	0	0	2007

(*) Non tutti i comuni hanno indicato la data di attivazione delle diverse tipologie di controllo interno. La tabella prende in esame solo gli enti che hanno fornito tale informazione. Per il CdG gli enti che non hanno fornito il dato sono 6; valutazione (VD) 5; Controllo strategico (CS) 1.

da questo svolte (16), l'aspetto più incoerente nella progettazione dei sistemi di controllo interno è la presenza in molti comuni della valutazione dei risultati a fronte di un tardivo o addirittura assente controllo di gestione.

La possibilità di valutare i risultati non può che essere strettamente connessa ai livelli di diffusione del sistema di controllo di gestione. Nel senso che il livello di oggettivazione della valutazione dell'attività dirigenziale è direttamente collegato all'esistenza di indicatori che possano comprovarne la misurazione. Solo partendo dalla determinazione degli obiettivi, e grazie al controllo di gestione, si arriva a quantificare i risultati raggiunti nel corso dell'anno da ciascun dirigente.

Risultano, invece, 27 comuni (tra quelli che hanno indicato la data di attivazione dei controlli interni) che per alcuni anni hanno valutato i dirigenti e distribuito gli incentivi di risultato, pur non avendo attivato un sistema di controllo di gestione (Tav. 4).

Ad oggi, ancora, c'è un 12% di comuni (tra i 58 rispondenti) che continua a valutare i risultati dei dirigenti pur non avendo attivato meccanismi di controllo di gestione.

In tal senso si vuole ribadire che il sistema di valutazione deve essere invece «un momento» di un più ampio processo, comprendente una fase di definizione degli indirizzi strategici, una fase di traduzione della strategia in programma, una di svolgimento dell'attività ed in fine una fase di rendicontazione dei risultati utile a valutare gli scostamenti, capire le cause che li hanno generati e le aree di responsabilità correlate, rettificare, se nel caso, gli indirizzi strategici ed eventualmente il programma dell'esercizio in corso. Non bisogna trascurare che il momento valutativo e la distribuzione degli incentivi intervengono a completamento di questo processo di pianificazione e controllo, poiché, assegnare obiettivi implica poi poterne misurare e premiare il raggiungimento.

Passando alle risposte della **sezione 3** del questionario, si rileva l'elevata percentuale (95%) di enti che per valutare i dirigenti si avvalgono del supporto di una apposita struttura «Nucleo di valutazione».

Dall'analisi delle risposte fornite dai 58 comuni si evidenzia il ruolo fondamentale che il nucleo di valutazione ricopre nella costruzione del sistema di valutazione. Il nucleo è istituito, infatti, in tutti i comuni in cui sono presenti sistemi valutativi del personale dirigente, tranne in tre comuni che non hanno previsto tale organo ai fini della valutazione dirigenziale (17).

Volendo svolgere alcune riflessioni di sintesi in merito all'istituzione dei nuclei di valutazione, si potrebbe affermare (anche sulla base dei risultati emersi dalla ricerca) che nelle diverse realtà le innovazioni in materia contrattuale, e in generale il processo di riforma, hanno generato un'accelerazione in tal senso (v. Tav. 3) (18).

Bisognerebbe, pertanto, tener conto, non tanto del

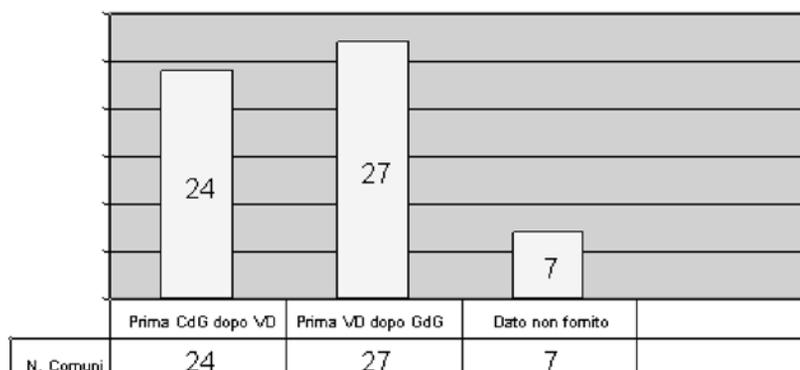
Note:

(16) Alla domanda «indicare le attività svolte dal controllo strategico» si sono avute risposte riduttive e più varie, quali: controllo delle entrate; monitoraggio informatico e analisi dello stato dei lavori dei settori; elaborazioni statistiche; verifica della congruenza degli obiettivi (quando affidato al nucleo). In molti casi si dichiara un monitoraggio e referto semestrale, da fornire alla Giunta, contrastando così ogni logica di medio-lungo periodo tipica del controllo strategico. In alcuni casi è chiaramente dichiarata la sua difficile attuazione e pertanto la previsione solo di carattere formale.

(17) In questi casi la valutazione è rimessa al direttore generale, al sindaco e/o a meccanismi di autovalutazione.

(18) Gli anni in cui vi è stato il più alto numero di enti che hanno attivato la valutazione dei dirigenti sono il 1997 e il 1999, anni in cui vi sono state profonde modifiche normative in materia. Il 10 aprile 1996 è stato approvato il primo Ccnl relativo all'area della dirigenza del comparto regioni-autonomie locali siglato fra l'Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le organizzazioni sindacali rappresentative del personale interessato, il quale ha introdotto il trattamento accessorio oggi disciplinato dal Ccnl 23 dicembre 1999, art. 26. Nel 1999 è stato emanato il DLg n. 286 di riordino e potenziamento dei sistemi di controllo interno.

Tavola 4
Correlazione tra anno di attivazione del controllo di gestione (CdG) e valutazione dei dirigenti (VD)



numero di nuclei istituiti presso i comuni, ma dei risultati e dei miglioramenti dagli stessi apportati.

Nominare il nucleo di valutazione, definire alcune procedure generiche, per essere formalmente in regola con le previsioni contrattuali, e non prestare attenzione ai riflessi di carattere gestionale ed organizzativo che ne possono derivare, non è prudente né efficace.

Per quanto attiene alle attività del nucleo, ad esso viene affidato prevalentemente (42%) il compito di definire la metodologia di valutazione (Tav. 5).

Inoltre, coerentemente a quanto previsto dalle norme, al nucleo oltre alle attività di formulazione della

metodologia di valutazione sono affidate attività di elaborazione delle proposte di differenziazione retributiva (17%). Curioso è piuttosto il dato che emerge rispetto alle attività di controllo di gestione: l'11% dei comuni dichiara che, tra le altre, il nucleo svolge funzioni di controllo di gestione, situazione nettamente contrastante rispetto a quanto disposto dall'attuale normativa e dalle logiche aziendali (19).

Solitamente il nucleo non si occupa della valutazione delle posizioni e in particolare dell'indennità a questa collegata, la quale rimane, in 43 casi su 58, una attività prevalentemente svolta dagli organi politici (Tav. 6).

Altre considerazioni possono essere compiute sulla composizione e sul compenso erogato ai membri del nucleo di valutazione.

Dall'analisi dei dati della ricerca emerge che non tutti i nuclei sono a composizione mista (71%); il 18% dei casi presenta nuclei esclusivamente formati da membri esterni e solo l'11% da membri interni.

In totale i componenti dei nuclei di valutazione indagati (20) nel campione sono 200 (83 membri interni, 117 membri esterni). Il nucleo in media è composto da tre membri, di cui uno interno e due esterni (Tav. 7) (21). Mentre in termini assoluti il numero di membri esterni varia da un minimo di zero sino ad un massimo di 6 componenti. I membri interni, invece, variano da un minimo di zero fino ad un massimo di 11 componenti.

Tra i componenti interni del nucleo vi è un'alta percentuale di direttori generali e/o segretari comunali (63,90%), marginale è viceversa il numero di soggetti politici (4,80%).

I componenti esterni sono in prevalenza scelti tra docenti universitari (26,50%); a questi seguono membri di altre pubbliche amministrazioni (13,68%), membri di amministrazioni locali (11,11%), dottori commercialisti (11,11%). Al riguardo va notata anche una alta percentuale (9,40%) di avvocati componenti i nuclei di valutazione, elemento inaspettato a fronte di una materia più inerente agli studi manageriali, piuttosto che a quelli giuridici.

Sia per i membri esterni sia per quelli interni, i valori registrati nell'opzione «altro» sono elevati, poiché ai fini dell'analisi le qualifiche e le professioni dei componenti del nucleo sono state aggregate in macro classi. Tre le macroclassi individuate per i componenti interni:

Note:

(19) Il DLgs n. 286/1999 nasce proprio per mettere riordino alla confusione creata dall'art. 20 del DLgs n. 29/1993, il quale aveva confuso e identificato il controllo di gestione con il nucleo di valutazione.

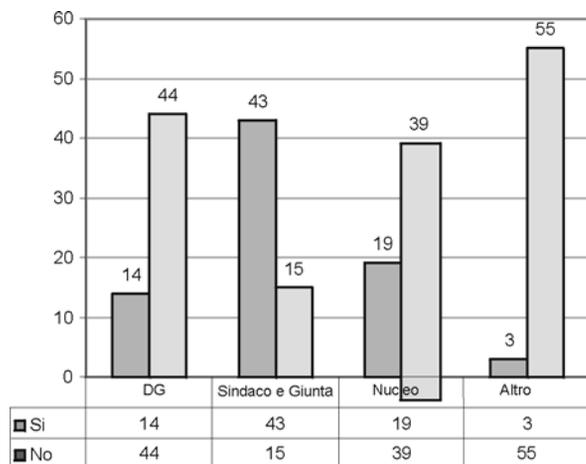
(20) Si tratta di 55 comuni poiché 3 non hanno il nucleo.

(21) La media è in realtà di 3,64 ossia 200 (totale componenti dei nuclei) su 55 (comuni che hanno risposto e in cui vi è la presenza del nucleo) nel primo caso; 1,5 per i membri interni e 2,12 per gli esterni.

Tavola 5
Tipologie di attività svolte dal nucleo di valutazione



Tavola 6
Organi che stabiliscono l'indennità di posizione



- direttore generale e segretario generale;
- organi politici (sindaco, assessore risorse umane);
- altro.

In questa ultima classe sono compresi i dirigenti del comune e i responsabili di servizio (tra questi si registra un caso di responsabile del controllo di gestione e un caso di responsabile del controllo strategico). Il raggruppamento delle professioni dei membri esterni del nucleo è avvenuto sulla base di sette classi:

- docenti universitari;
- società di consulenza;
- membro di altra amministrazione locale (comune e provincia);
- membro di altra amministrazione pubblica (es. direttore amministrativo prefettura, dirigente Aran, dirigente Inps, coordinatore Ispettorato del lavoro, dirigente Regione, dirigente Asl, presidente Tar, direttore Cciaa, dirigente Agenzia entrate);
- commercialista;
- avvocato/esperti in diritto del lavoro;
- altro (22).

La spesa sostenuta per i componenti dell'organo di

valutazione, varia da un minimo di zero ad un massimo di 90.000,00 euro con una spesa media per comune di 25.629,08 euro, il tutto per un ammontare totale di 1.409.599,38 euro. Solo 7 comuni su 58 non prevedono un compenso per i membri del nucleo; dei sette, tre sono comuni in cui non esiste affatto l'organo di valutazione. Il compenso nella maggior parte dei casi è erogato esclusivamente ai membri esterni.

Nei casi in cui è previsto il compenso per il nucleo, la sua determinazione non sembra dipendere né dal numero di dirigenti presenti nell'ente né tanto meno dal numero di componenti del nucleo (Tavv. 8 e 9). Va notato che in alcuni casi, poi, la spesa sostenuta per il nucleo supera l'indennità di risultato complessivamente distribuita andando così contro ogni logica di razionalizzazione delle spese degli enti locali

Nota:

(22) Le professioni, che sulla base delle risposte, sono rientrate nella categoria «altro» sono: «generale a riposo, prefetto, dirigente ex Coreco, sindaco di altra amministrazione, psicologo del lavoro, direttore istituto di credito, dirigente ministero in pensione, ex dirigente del comune in pensione, dirigenti in pensione, dirigenti aziende private, dirigente casa di riposo».

Tavola 7
Composizione media membri nucleo di valutazione

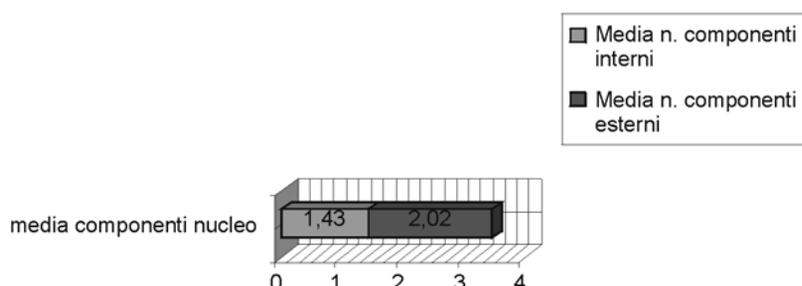
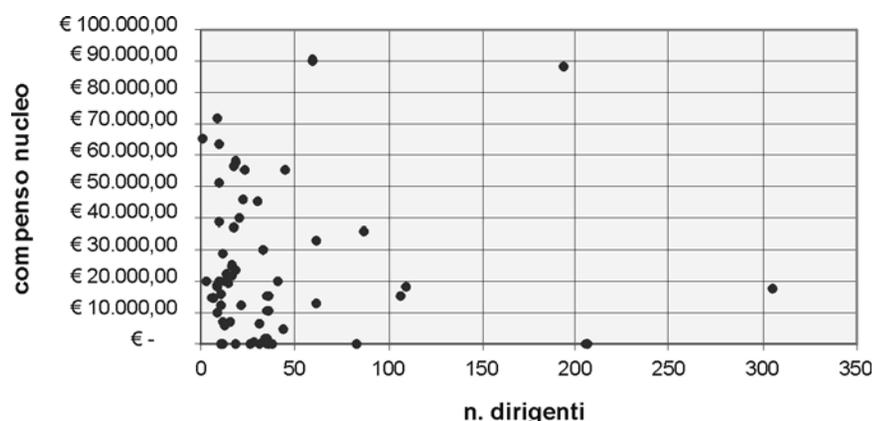


Tavola 8
Correlazione tra compenso del nucleo e numero dei dirigenti



che l'ultima finanziaria ha imposto con la previsione del revisore unico nei comuni con popolazione fino ai 15.000 abitanti (Tav. 10).

Per quanto riguarda il processo di valutazione, l'analisi delle risposte mostra che i soggetti maggiormente coinvolti, oltre al nucleo, sono il sindaco, il direttore generale e il segretario.

Negli enti più avanzati sotto questo profilo, la valutazione avviene secondo un processo «a cascata» tra i diversi livelli gerarchici: il direttore generale valuta i direttori che a loro volta valutano i dirigenti e così

via. Questo per altro è in linea con il dettato del DLgs n. 286/1999.

Il compito del nucleo in questi casi è, quindi, di garanzia della corretta applicazione delle tecniche e metodologie valutative. Esso vaglia il processo di definizione degli obiettivi, il quale si sostanzia nell'elaborazione delle cose da realizzare secondo un itinerario che va dal generale al particolare, e che sinergicamente e coerentemente lega, in orizzontale e verticale, gli indirizzi di tipo politico alle attività operative.

Tavola 9
Correlazione tra compenso e numero dei componenti il nucleo

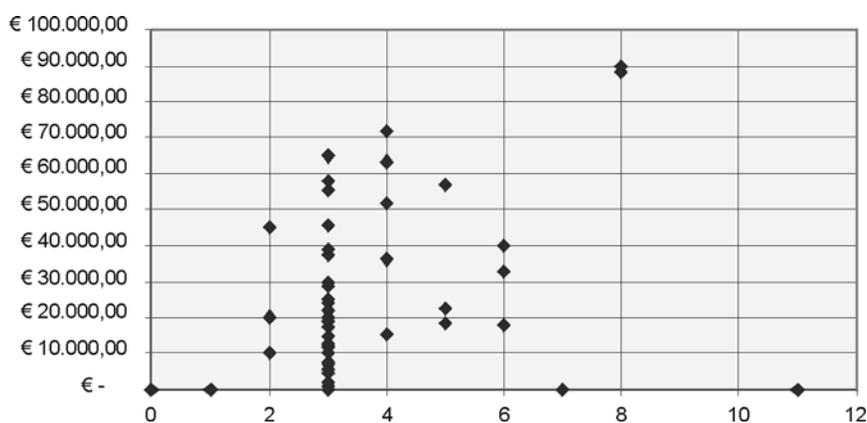


Tavola 10
Correlazione tra consistenza del Fondo indennità di risultato e il compenso del nucleo

Indennità di risultato distribuita 2005	Totale compenso nucleo	Scarto indennità risultato 2005 e compenso nucleo
dato non acquisibile	€ 20.000,00	dato non acquisibile
dato non acquisibile	€ 18.000,00	dato non acquisibile
dato non acquisibile	€ 0	
€ 0	€ 20.000,00	- € 20.000,00
dato non acquisibile	€ 90.000,00	
dato non acquisibile	€ 36.000,00	
€ 15.704,90	€ 14.800,00	€ 904,90
€ 40.716,09	€ 51.425,00	- € 10.708,91
€ 41.410,22	€ 63.542,20	- € 22.131,98
€ 53.551,48	€ 28.800,00	€ 24.751,48
€ 57.720,00	€ 7.500,00	€ 50.220,00
€ 58.265,00	€ 0	€ 58.265,00
€ 59.301,60	€ 72.000,00	- € 12.698,40
€ 61.975,00	€ 6.000,00	€ 55.975,00
€ 62.882,88	€ 0	€ 62.882,88
€ 65.000,00	€ 39.084,00	€ 25.916,00

(segue)

(continua)

Indennità di risultato distribuita 2005	Totale compenso nucleo	Scarto indennità risultato 2005 e compenso nucleo
€ 67.958,42	€ 20.000,00	€ 47.958,42
€ 69.356,16	€ 10.000,00	€ 59.356,16
€ 70.940,42	€ 11.933,13	€ 59.007,29
€ 72.300,00	€ 15.600,00	€ 56.700,00
€ 73.216,72	€ 18.592,45	€ 54.624,27
€ 85.847,00	€ 19.000,00	€ 66.847,00
€ 116.000,00	€ 46.000,00	€ 70.000,00
€ 117.754,00	€ 12.000,00	€ 105.754,00
€ 119.615,32	€ 10.146,00	€ 109.469,32
€ 120.000,00	€ 900,00	€ 119.100,00
€ 126.527,59	€ 7.127,00	€ 119.400,59
€ 131.608,22	dato non acquisibile	
€ 133.940,37	dato non acquisibile	
€ 140.069,00	€ 0	€ 140.069,00
€ 141.500,00	€ 37.184,00	€ 104.316,00
€ 146.753,57	€ 40.000,00	€ 106.753,57
€ 148.142,00	€ 6.800,00	€ 141.342,00
€ 157.738,00	€ 57.000,00	€ 100.738,00
€ 158.749,82	€ 20.000,00	€ 138.749,82
€ 162.387,00	€ 2.000,00	€ 160.387,00
€ 183.900,00	€ 24.000,00	€ 159.900,00
€ 200.000,00	€ 45.000,00	€ 155.000,00
€ 202.237,35	dato non acquisibile	
€ 215.000,00	€ 30.000,00	€ 185.000,00
€ 219.413,52	€ 5.000,00	€ 214.413,52
€ 230.653,00	€ 55.489,00	€ 175.164,00
€ 245.000,00	€ 0	€ 245.000,00
€ 249.467,01	€ 0	€ 249.467,01
€ 268.784,40	€ 24.878,00	€ 243.906,40
€ 274.350,00	€ 55.365,00	€ 218.985,00
€ 280.879,59	€ 15.000,00	€ 265.879,59
€ 329.815,11	€ 0	€ 329.815,11
€ 344.954,40	€ 15.000,00	€ 329.954,40
€ 382.000,00	€ 22.310,88	€ 359.689,12
€ 425.596,20	€ 12.910,00	€ 412.686,20
€ 469.883,00	€ 33.000,00	€ 436.883,00
€ 513.607,45	€ 22.000,00	€ 491.607,45
€ 516.456,00	€ 57.908,72	€ 458.547,28
€ 518.500,00	€ 19.224,00	€ 499.276,00
€ 653.000,00	€ 65.000,00	€ 588.000,00
€ 1.730.400,00	€ 88.480,00	€ 1.641.920,00
€ 2.037.522,23	€ 17.600,00	€ 2.019.922,23
Totale € 13.368.350,04	€ 1.409.599,38	

Il risultato emerso dalla ricerca - relativamente alla percentuale di indennità di risultato che il dirigente riceve rispetto al suo ammontare massimo possibile - dimostra quanto da questo punto di vista la valutazione è lacunosa. Il 75% dei dirigenti coinvolti nella ricerca, infatti, riceve come incentivo di risultato tra il 100% e l'80% della indennità massima percepibile. Solo il 13% dei dirigenti ha ricevuto una indennità di risultato pari o inferiore al 70% rispetto a quella massima che poteva percepire (Tav. 11) (23).

È interessante il dato che emerge dall'analisi delle fonti utilizzate per la valutazione, nell'ambito delle quali il controllo di gestione assume un ruolo rilevante a supporto di quanto affermato sul legame tra controllo di gestione e valutazione dei risultati

(Tav. 12). Infatti, 46 comuni su 58 rispondono di utilizzare tra le altre fonti i risultati del controllo di gestione (24).

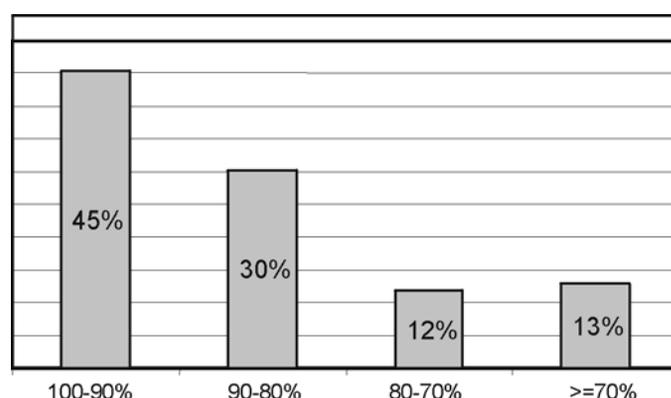
La maggior parte dei comuni utilizza quale fonte ai fini della valutazione il piano esecutivo di gestione (Peg). Diffuso è anche lo strumento delle interviste

Note:

(23) È il caso di ricordare che l'ente locale subisce un danno se il fondo accessorio è corrisposto a tutti indistintamente. Per approfondimenti si veda Farneti G., «La responsabilità patrimoniale si è modificata: le nuove regole per tutti gli operatori», in *Azienditalia* n. 11/2002.

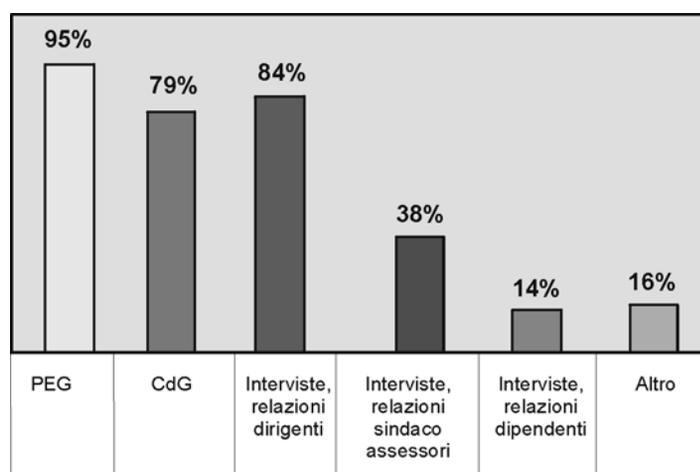
(24) Tra la voce «altro» si ritrovano risposte quali: la relazione previsionale e programmatica, il piano triennale dei lavori pubblici, l'andamento generale dell'ente.

Tavola 11
Posizionamento dell'indennità di risultato rispetto all'ammontare massimo percepibile dal dirigente (*)



(*) Le percentuali presenti nel grafico sono state calcolate su un totale di dirigenti pari a 1.954, diverso da 2.195 numero totale di dirigenti che si può leggere nella tabella «Dati istituzionali» (Tav. 2). La differenza tra i due valori (241) è attribuibile a diversi fattori; non tutti i comuni, per esempio, prevedono l'indennità di risultato per i dirigenti con incarico fiduciario, tuttavia lo scarto è causato dalla mancata risposta di alcuni comuni a questa domanda.

Tavola 12
Fonti utilizzate ai fini della valutazione



e relazioni da parte dei dirigenti, si tratta di relazioni che lo stesso dirigente redige per descrivere i risultati raggiunti e le attività svolte nell'arco dell'anno. Rari sono i casi in cui al fine di valutare il dirigente si ascolta l'assessore di riferimento e il dipendente subordinato.

CONCLUSIONI

La valutazione costituisce, per gli enti locali, uno degli aspetti più critici, legato all'affermazione del nuovo ruolo della dirigenza.

Dopo oltre 15 anni dalla sua prima previsione il dibattito sui diversi aspetti della valutazione - soggetti, metodologie e strumenti che ne consentono la sua realizzazione - è ancora quanto mai vivace e disorganico.

La mancanza di una posizione prevalente mostra i suoi riflessi anche sulla prassi degli enti, ove i risultati dell'indagine esposta nell'articolo rilevano alcuni interessanti evidenze.

La maggioranza dei comuni ha attivato la forma di «controllo» cui è correlata l'attribuzione della parte variabile della remunerazione dei dirigenti, pur restando ancora insoddisfacente l'individuazione dei criteri/parametri per l'attribuzione della stessa e la determinazione degli obiettivi da realizzare da parte dei singoli.

Le esperienze dimostrano che la valutazione non è ad oggi espressione generalizzata di una modalità sistemica di gestione per risultati e responsabilità. I criteri adottati sono ancora, per molti, quelli tradizionali quali l'anzianità, il titolo di studio e solo in parte le prestazioni individuali. Le situazioni in cui prevalgono i parametri descrittivi-comportamentali piuttosto che quelli quantitativi, legati agli obiettivi, sono numerosi.

I differenziali di valore, da ente ad ente, dell'indennità accessoria distribuita sono significativi, segno questo che la politica retributiva continua ad essere frutto delle diverse capacità di negoziazione che le diverse parti sono state in grado di esercitare, e non di reali risultati e prestazioni tenute dal dirigente. I compensi distribuiti ai membri del nucleo si differenziano di molto, addirittura vanno da un minimo di zero ad un massimo di 90.000,00 euro. Cosa più grave è che questi differenziali economici erogati ai membri del nucleo non sembrano essere correlati in alcun modo alla dimensione dell'ente né tanto meno al numero di dirigenti.

Se l'obiettivo del legislatore con la previsione di meccanismi di valutazione era quello di aumentare la produttività e la responsabilizzazione dei dirigenti, la distribuzione a pioggia degli incentivi e gli altri elementi di criticità sopra evidenziati sembrerebbero mostrare che tutto questo non è stata raggiunto.

Infine alcune brevi considerazioni sul controllo strategico.

Gli enti locali che applicano tale metodologia di controllo lo fanno solo formalmente data la dichiarata difficoltà di attuazione e dubbia utilità dello strumento.

A tal proposito riteniamo sia il caso di ricordare, anche agli operatori, che nella costruzione del proprio sistema di controlli come criterio base si dovrebbero sempre avere ben chiari gli obiettivi di ciascuna tipologia di verifica e controllo, non va inoltre dimenticato che la maggior parte delle gestioni sono oggi esternalizzate. Pertanto il controllo strategico potrebbe essere una delle modalità e procedure più adeguate a tali nuove realtà (25).

Note:

(25) Veltri S., Nardo M.T., «Governance e controllo del gruppo "ente locale": le società in house», in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, maggio-giugno 2005.