

LA VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI NEI COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA.

*I risultati di una ricerca**

di Maria Teresa Nardo (mt.nardo@unicat.it)

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

SOMMARIO: – 1. Controlli interni e valutazione dei dirigenti. – 2. La ricerca. – 3. I risultati. – 4. Conclusioni.

1. Controlli interni e valutazione dei dirigenti

In tutto il settore della pubblica amministrazione il percorso di riforma, ormai ultradecennale, è stato segnato da un progressivo, e oggi quasi totale, abbandono dei controlli esterni di legittimità a favore di un potenziamento dei controlli interni di gestione.

Nella specificità degli enti locali, da una situazione iniziale in cui vigeva un controllo preventivo di legittimità, su tutti gli atti, si è arrivati all'eliminazione definitiva dei controlli un tempo spettanti ad organi di vigilanza esterna, quali i ben noti Co.Re.Co¹. Attualmente è, infatti, compito del controllo interno verificare e garantire i risultati degli enti, e in particolare dei dirigenti, unici depositari del potere gestionale, i cui atti assunti si possono considerare, dal punto di vista del controllo esterno, di immediatamente esecutività.

Dal punto di vista legislativo, per andare incontro al progressivo orientamento ai risultati – oggi più forte ma già da tempo avvertito – nel 1999 è stato disposto il D.Lgs. n. 286, esattamente, di “riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni”.

Un atto, questo, che segna il passaggio decisivo da una prima concezione generica di «controllo economico» ad una «sistemica», certamente più coerente con le logiche aziendali.

Il D.Lgs. n. 286/99, infatti, anche con un particolare livello di dettaglio, individua contenuti e strutture organizzative deputate ad attuare il controllo interno, che da figura unitaria (secondo quanto in precedenza previsto dall'articolo 20 del D.Lgs. n. 29/93) si viene a configurare come *sistema dei controlli interni*, comprendente:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- controllo di gestione;
- valutazione della dirigenza;
- valutazione e controllo strategico².

Il *controllo di regolarità amministrativa e contabile*, riguarda la verifica della legittimità e correttezza dell'azione amministrativa; il *controllo di gestione*, mira a dare informazioni di carattere gestionale, di verifica del grado di raggiungimento dei programmi e delle performance ottenute; la *valutazione dei dirigenti* è una attività indirizzata alla valutazione delle prestazioni dirigenziali (risultati e competenze)³; la *valutazione e controllo strategico*, valuta l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico in termini di congruenza con i risultati conseguiti⁴.

Questa classificazione è stata pensata, in primo luogo, per la generalità della pubblica amministrazione. Gli enti locali però, in virtù della loro autonomia, potevano e non dovevano

* 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.

¹ La soppressione definitiva dei Coreco (comitato regionale di controllo) si è attuata nel 2001, con la legge costituzionale n. 3, per effetto della quale l'art. 130 della Costituzione cessa di esistere e con esso gli organi Regionali deputati al controllo di legittimità.

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

³ Si veda: B. Siboni (2003), “Analisi dei sistemi di valutazione per l'incentivazione retributiva dei dirigenti negli enti locali”, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 11/12.

⁴ Si veda: M. T. Nardo (2005), *Controllo e valutazione negli enti locali. Un approccio economico aziendale*, Milano, Franco Angeli.

attenervisi⁵.

Il 18 agosto 2000, l'art. 147 del D.Lgs. n. 267 (Tuel), da una "facoltativa" applicazione delle funzioni di controllo interno gli enti locali passano ad una "obbligatoria" previsione⁶.

Il Tuel prevede, infatti, che gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia, si diano un sistema «integrato» di controlli interni, come previsto dalla normativa n. 286/99.

Nell'ambito del sistema dei controlli interni, particolare attenzione si è scelta di dare, in questa ricerca, alla valutazione delle *performance* dirigenziali. La valutazione se correttamente interpretata si dovrebbe sostanziare in una attività capace di esprimere, periodicamente secondo criteri trasparenti e condivisi, un giudizio per l'attività svolta dai dirigenti cui collegare gli incentivi.

Oggetto della valutazione dirigenziale, infatti, sono:

- 1) la «posizione» di lavoro (*job evaluation*), in cui si considera il posto di lavoro indipendentemente da chi lo ricopre;
- 2) la «prestazione» lavorativa, in cui si valuta il soggetto lavoratore in base ai risultati raggiunti e alle sue competenze (*skill evaluation*)⁷.

Entrambe le tipologie di valutazione costituiscono il presupposto per l'applicazione delle norme in materia di responsabilità dirigenziale e per il conferimento del trattamento economico accessorio così secondo come previsto dal Ccnl comparto Regioni-Autonomie Locali.

Rispetto all'indennità accessoria di posizione che viene spesso stabilita dagli organi politici, l'indennità di prestazione può essere corrisposta solo previa valutazione dei risultati da parte di un *organismo valutativo* e in rapporto alle risorse disponibili presso ciascun ente⁸. Negli enti locali, l'organo preposto alla valutazione delle prestazioni dirigenziali è solitamente il nucleo di valutazione.

Oggi, chiarito che attività di valutazione e controllo di gestione non sono la stessa cosa (il D.Lgs n. 286/99 nasce appunto con l'obiettivo di riordinare e potenziare i sistemi di controllo interno mettendo fine alla confusione creata dall'art. 20 del DLgs 29/93) il nucleo dovrebbe essere un organismo distinto ed autonomo da altre strutture di controllo presenti nell'ente. I membri del nucleo di valutazione non possono essere i soggetti che si occupano del controllo contabile (quali i revisori) né tanto meno l'attività di valutazione può essere identificata con il controllo di gestione. Piuttosto, ove possibile le quattro tipologie di controllo interno dovrebbero essere operativamente attribuite a differenti strutture e seppur ragionate in termini di "sistema unico di controllo" in cui le analisi si integrano e gli organi interagiscono.

La novità, in realtà, della nuova visione dei controlli interni, deriva proprio dalle sinergie generabili dal sistema «integrato» e dall'incompatibilità sancita tra controlli di tipo ispettivo e

⁵ Persiani scrive riferendosi al D.Lgs. n. 286/1999 di "un complesso ed ampio modello di controllo alla cui attuazione viene invitato, con diversi gradi di profondità, tutto il settore pubblico allargato". In particolare, tre sono gli aspetti da apprezzare: *estensibilità*, la norma, pur rivolgendosi direttamente alle amministrazioni centrali, prevede un meccanismo di applicabilità a gran parte del settore pubblico; *chiarezza definitiva*, la norma esplicita, in maniera del tutto univoca, cosa il legislatore intende parlando degli specifici controlli che compongono il sistema; *focalizzazione sui principi* prima ancora che sugli strumenti. Si veda: N. PERSIANI, *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2002, pag. 97.

⁶ Secondo quanto previsto dall'art. 147, comma 1, del Tuel: «gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuavano strumenti e metodologie adeguati a:

- a) garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- b) verificare, attraverso il controllo di gestione, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati ;
- c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale;
- d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti».

⁷ Si veda: G. Della Rocca (2001), *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni. Esperienze e materiali*, Catanzaro, Rubbettino.

⁸ Il Ccnl per il biennio economico 2004-2005, approvato lo scorso 14 maggio prevede che l'indennità di posizione dei dirigenti sia compresa tra un minimo di 10.443,77 euro annui e un massimo di 44.013,47 e l'indennità di risultato almeno il 15% del fondo costituito per le posizioni.

controlli collaborativi⁹.

2. La ricerca

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

Nel presente articolo si riportano i risultati di una ricerca empirica sul grado di diffusione dei controlli interni e sulle metodologie di valutazione adottate nei comuni capoluogo di provincia. Attraverso un questionario inviato¹⁰ ai **103 comuni capoluogo di provincia** si è indagato lo stato generale di attuazione dei sistemi di controllo interno, focalizzandosi particolarmente sul nucleo di valutazione¹¹.

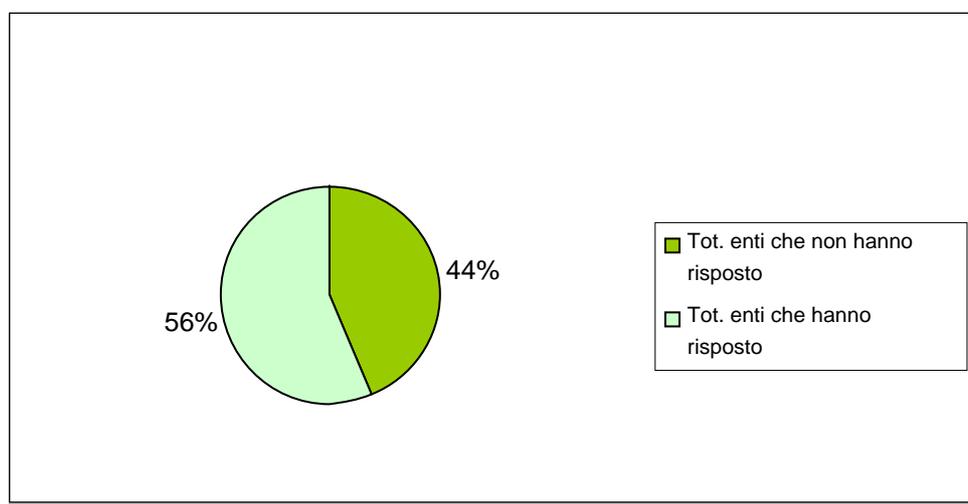
Il **questionario**, composto sia da domande a scelta multipla che da domande aperte, ci ha permesso di raccogliere ed analizzare informazioni inerenti:

- il sistema dei controlli interni nel suo complesso (grado di diffusione delle diverse tipologie di controllo interno e tempi di attivazione);
- il sistema di valutazione dei dirigenti, composizione dell'organismo preposto a tale funzione, principali attività espletate, fonti utilizzate ai fini della valutazione e incentivi distribuiti.

3. I risultati

Il **tasso di adesione al questionario** è stato pari al 56,31%, infatti al questionario hanno risposto 58 comuni su 103 contattati (grafico 1 e tabella 1).

Grafico 1 – Percentuale di risposte al questionario



Universo: 103 comuni capoluogo di provincia
Campione selezionato: 103 comuni capoluogo di provincia
Risposte ricevute: 58

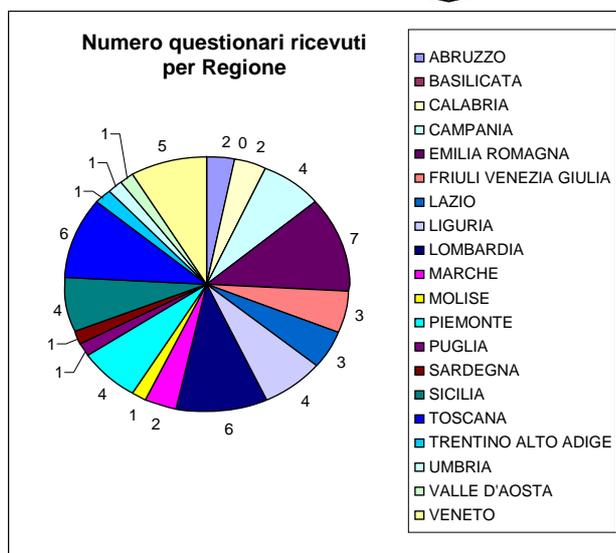
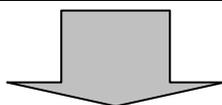
⁹ Si veda: M. Mulazzani (2006), *Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche*, Voll. II, Padova, Cedam.

¹⁰ La somministrazione del questionario è avvenuta per e-mail.

¹¹ Delle quattro tipologie di controllo interno l'indagine non ha riguardato il controllo di regolarità amministrativa contabile (servizi finanziari e revisore contabile) poiché presenti in tutti gli enti locali.

Tab. 1 – Numero di risposte per Regione

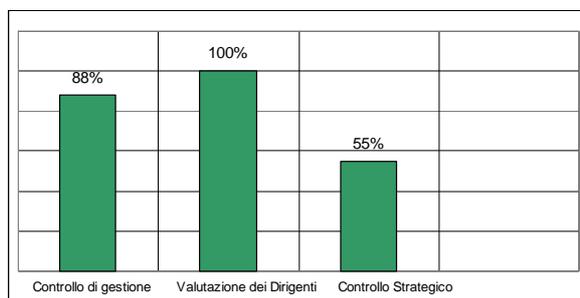
| | Comuni che hanno risposto | Comuni che non hanno risposto | Comuni contattati per Regione | % risposte per Regione |
|-----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| ABRUZZO | 2 | 2 | 4 | 50% |
| BASILICATA | 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 | |



Dai grafici si possono notare bassi tassi di risposta in Puglia, Sardegna, Calabria. In Basilicata nessun ente ha compilato il questionario.

Dall'analisi delle risposte fornite dai 58 comuni capoluogo di provincia emerge un elevato **grado di diffusione dei controlli interni**, la valutazione dei dirigenti rappresenta la tipologia di controllo più diffusa, seguita dal controllo di gestione e, per ultimo, dal controllo strategico (grafico 2).

Grafico 2 – Grado di attivazione dei controlli interni



Tuttavia, dai risultati esposti nel grafico 2 si può notare che il sistema dei controlli interni non ha seguito una progettazione di insieme: i diversi tipi di controllo si sono diffusi secondo gradi (88% CdG, 100% valutazione dei dirigenti, 55% controllo strategico) e tempi differenti. La valutazione dei dirigenti risale nella maggior parte dei casi ai primi anni Novanta, il controllo di gestione al 2000 e il controllo strategico (ove previsto) agli ultimi anni del 2000 (tabella 2). 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 Negoziabile 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 D.Lgs n. 286 di riordino e potenziamento dei sistemi di controllo interno.

Tab. 2 – Numero di comuni che nei diversi anni hanno attivato le tipologie di controllo interno¹²

| 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 |

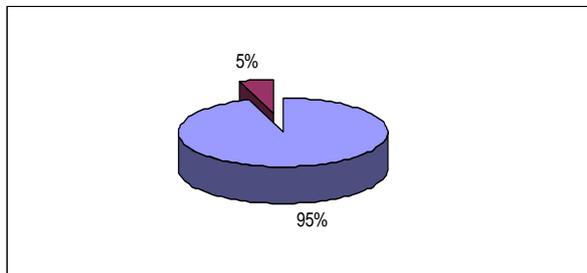
L'aspetto più incoerente nella progettazione dei sistemi di controllo interno è la presenza in molti

¹² Non tutti i comuni hanno indicato la data di attivazione delle diverse tipologie di controllo interno. La tabella 3 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.

comuni della valutazione dei risultati a fronte di un tardivo o addirittura assente controllo di gestione. Molti comuni valutano i dirigenti e distribuiscono gli incentivi di risultato pur non avendo attivato ancora un sistema di controllo di gestione tale da poter misurare i risultati conseguiti.

Una elevata percentuale di enti per valutare i dirigenti si avvale del supporto di una apposita struttura denominata **“Nucleo di Valutazione”** (grafico 3).

Grafico 3 – Presenza del nucleo di valutazione nei comuni



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, in questi casi la valutazione è rimessa al Direttore Generale, al Sindaco e/o a meccanismi di autovalutazione.

Per quanto attiene le attività, al nucleo viene affidato prevalentemente (42%) il compito di definire la metodologia di valutazione (grafico 4).

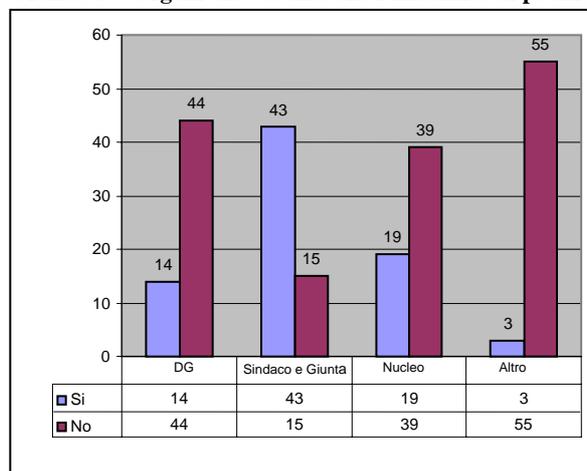
Attre **attività svolte dal nucleo di valutazione** sono: l'attività di elaborazione delle proposte di differenziazione retributiva (17%), l'attività di controllo strategico (13%) e di gestione (11%), l'elaborazione di proposte ai fini della individuazione di percorsi formativi (7%).

Grafico 4 – Tipologie di attività svolte dal nucleo di valutazione



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 (grafico 5).

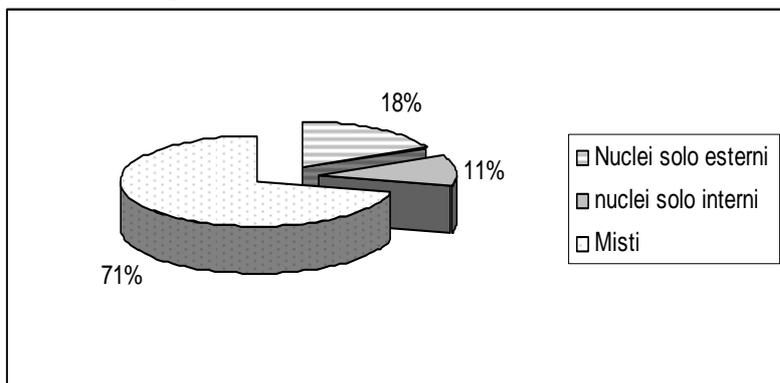
Grafico 5 – Organi che stabiliscono l'indennità di posizione



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

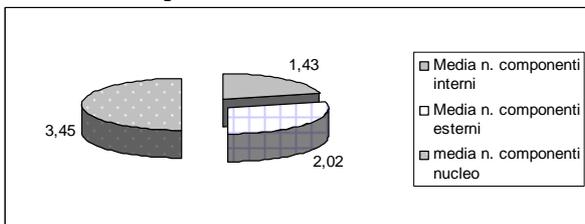
In termini di **composizione**, dall'analisi dei dati della ricerca emerge che quasi tutti i nuclei sono a composizione mista (71%); il 18% dei casi presenta nuclei esclusivamente formati da membri esterni e solo l'11% da membri esclusivamente interni (grafico 6).

Grafico 6 – Composizione Nuclei



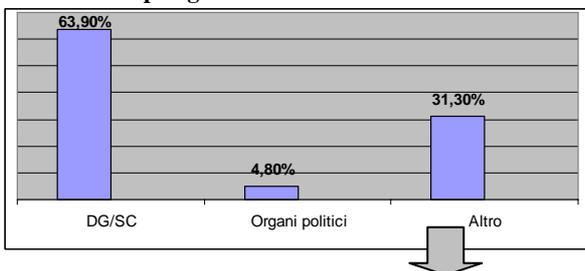
Mediamente il nucleo è composto da tre membri, di cui uno interno e due esterni (grafico 7).

Grafico7 – Composizione media membri nucleo di valutazione



Tra i componenti interni del nucleo vi è un'alta percentuale di Direttori Generali e/o Segretari comunali, marginale è viceversa il numero di soggetti politici (grafico 8).

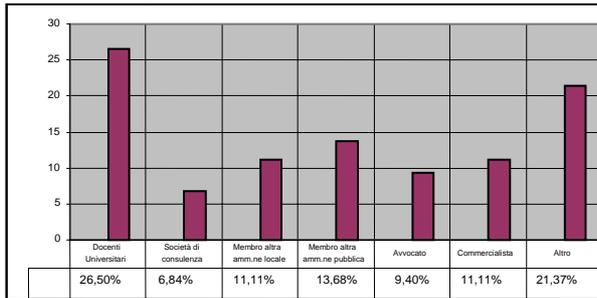
Grafico 8 – Tipologia membri interni



In *Altro* 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).

I componenti esterni sono in prevalenza scelti tra i 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 (grafico 9).

Grafico 9 – Tipologia membri esterni



Le professioni, che sulla base delle risposte, sono comprese in *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”

Il **compenso erogato ai membri del nucleo** (nella maggior parte dei casi ai soli soggetti esterni) non sembra dipendere né dal numero di dirigenti presenti nell’ente né tanto meno dal numero di componenti del nucleo (grafici 10 e 11).

Grafico 10 – Correlazione compenso nucleo numero dirigenti

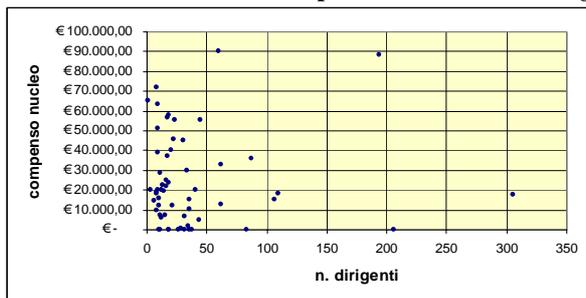
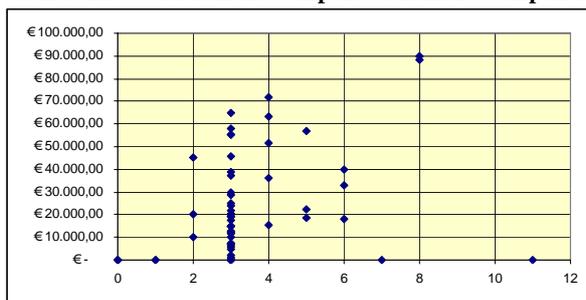


Grafico 11 – Correlazione compenso e numero componenti il nucleo

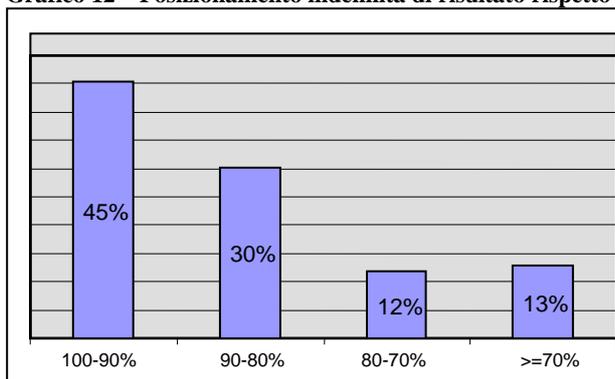


Il risultato emerso dalla ricerca – relativamente alla percentuale di **indennità di risultato che il dirigente riceve** rispetto al suo ammontare massimo possibile – è il seguente:

- il 45% dei dirigenti (coinvolti nella ricerca) riceve come incentivo di risultato tra il 100% e il 90% della indennità massima percepibile;
- il 30% dei dirigenti riceve come incentivo di risultato tra il 90% e l’80% della indennità massima percepibile;
- il 12% dei dirigenti riceve come incentivo di risultato tra l’80% e il 70% della indennità massima percepibile;
- solo il 13% dei dirigenti riceve una indennità di risultato pari o inferiore al 70% rispetto a quella

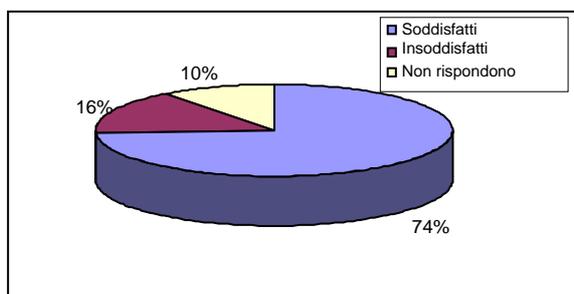
massima che poteva percepire (grafico12)¹³.

Grafico 12 – Posizionamento indennità di risultato rispetto all’ammontare massimo percepibile dal dirigente¹⁴



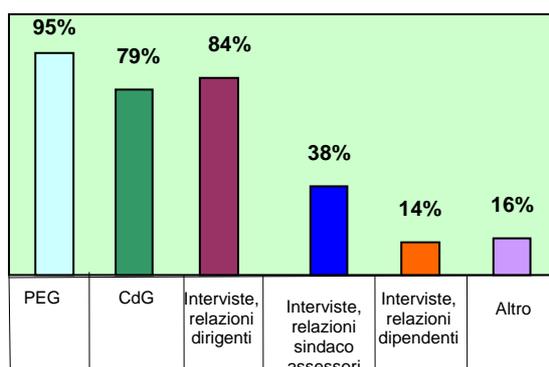
Il **grado di soddisfazione dei dirigenti** rispetto all’oggettività del processo di valutazione è elevato (grafico 13).

Grafico 13 – Grado di soddisfazione dei dirigenti



Tra le **fonti utilizzate** per la valutazione vi è il piano esecutivo di gestione (95%) e le interviste o relazioni dei dirigenti (84%) ai primi posti, seguono i risultati del controllo di gestione (79%), le interviste agli organi politici e ai dipendenti¹⁵ (grafico 14).

Grafico 14 – Fonti utilizzate ai fini della valutazione



¹³ 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: G. Farneti, “La responsabilità patrimoniale si è modificata: le nuove regole per tutti gli operatori”, in *Azienditalia*, n. 11, 2002.

¹⁴ Le percentuali presenti nel grafico 14 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 2 “dati istituzionali”. 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.

¹⁵ Tra la voce “altro” si ritrovano risposte quali: la relazione previsionale e programmatica, il piano triennale dei lavori pubblici, l’andamento generale dell’ente.

4. Conclusioni

Dopo oltre 15 anni dalla sua prima previsione la valutazione dei risultati costituisce, per gli enti locali, uno degli aspetti più critici, legato all'affermazione del nuovo ruolo della dirigenza.

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.

Le situazioni in cui prevalgono i parametri descrittivi-comportamentali piuttosto che quelli quantitativi, legati agli obiettivi, sono numerosi.

La distribuzione "a pioggia" dell'indennità accessoria è segno che la politica retributiva continua ad essere frutto delle diverse capacità di negoziazione che le diverse parti sociali sono state in grado di esercitare, e non di reali risultati e prestazioni tenute dal dirigente.

Sono, purtroppo, ancora molti gli enti locali che dichiarano di applicare solo formalmente le attività di controllo interno.

