

Giunta. Si direbbe che l'importanza degli indirizzi forniti da un organismo accentrato come la CIVIT e l'affievolimento del potere dei dirigenti di vertice locale contribuiscano a ridurre, come accennato, l'autonomia degli enti locali voluta invece dalla riforma costituzionale.

Vi è, infine, da dire che il D.lgs.150/2009, che introduce il meccanismo delle c.d. "fasce di merito", procede ad una valutazione differenziata delle prestazioni lavorative che si potrebbe ritenere troppo sbrigativa. Escludendo necessariamente una quota percentuale (25%) di dipendenti dalla valutazione premiante, si da per scontato un fatto indimostrabile e cioè che, "indiscriminatamente", in tutte le unità organizzative di qualsiasi luogo e dimensione, un dipendente su quattro vada escluso da qualsiasi riconoscimento economico perché necessariamente "fannullone".

Ciò nonostante, in un quadro politico generale obbligato a razionalizzare la spesa, gli organi di controllo interno continuano ad avere un ruolo non marginale nell'ottimizzare l'impiego delle risorse e nell'assicurare servizi soddisfacenti a costi sostenibili. Come asserzione di principio, non si può negare che la vocazione federalista delle nostre autonomie locali potrebbe trovare naturale espressione nell'attenzione alla performance e alle sue valutazioni.

Davanti all'applicazione del Decreto Brunetta ogni ente può decidere se valorizzare l'esistente, mantenendo il proprio sistema di misurazione e valutazione, ritenuto sostanzialmente coerente con i principi della riforma, oppure apportando i miglioramenti e le integrazioni che necessitano, o ancora, essendone privi, adottare un sistema *ex novo*. Tutto ciò, in ogni comune, è ovviamente, condizionato dalla dimensione demografica, dalle risorse a disposizione e dall'esistenza o meno di un'adeguata cultura manageriale.

Data questa premessa, la Corte dei conti ha ritenuto utile procedere a un'iniziale verifica del primo impatto della riforma dei controlli negli enti locali e la Sezione delle Autonomie è ricorsa all'ausilio di un apposito questionario, diffuso, in parte con la collaborazione delle Sezioni regionali, ai comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.²⁰³ Esso è articolato su una decina di domande essenziali e di formulazione elementare, idonee però a rilevare il grado di applicazione degli istituti principali contenuti negli articoli di cui ai capi II e III del Decreto Brunetta.

Dal clima generale che si respirava all'inizio del 2011 presso gli enti locali, confermato dalla lettura delle prime riflessioni degli operatori, parrebbe, al momento, che oltre ad alcune riserve sull'adeguamento normativo che però, nella maggior parte dei casi è avvenuto, si rinverrebbero diversi ostacoli nell'assunzione di un nuovo sistema di misurazione e

²⁰³ La Sezione di controllo di Trento ha comunicato, con nota 747 del 21.06.2011, alla Sezione delle Autonomie il mancato adeguamento all'art.74, c.2 del d.lgs.150/2009. La sezione di Bolzano non si è adeguata, come risulta dalla nota alla Sezione delle Autonomie n.488 del 29.06.11. La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Sicilia riferisce di aver avviato un'autonoma indagine che formerà oggetto della relazione allegata alla parifica del rendiconto regionale.

valutazione della performance, oltre che di premiazione del merito, ancor più quando si tratti di articolare il sistema nelle relative fasce.

Se è vero che l'adozione del piano delle performance non è obbligatoria, per cui l'eventuale mancanza non è in sé censurabile, è anche vero che la mancata adozione di un'apposita metodologia di valutazione pone l'ente in difficoltà, determinando, per quando sarà, dei problemi nell'erogazione dei premi di produttività per il personale e delle indennità di risultato ai dirigenti e titolari di posizioni organizzative.

È da dire che la riforma sconta gli effetti negativi della manovra finanziaria per il 2011, visto che, invece, il meccanismo delle fasce di merito mirava a discriminare le performance grazie a una convincente idea di premialità distributiva. Il D.L.78/2010, non destinando risorse alla contrattazione collettiva, rende pressoché inapplicabile il riconoscimento economico della migliore performance. Visto che spetta alla contrattazione decentrata fissare la quantità di risorse da assegnare a ogni fascia, di fatto, data la stasi dei negoziati locali, solo quando si saranno sbloccati i rinnovi contrattuali (dopo il 2010/2012), una parte significativa delle risorse aggiuntive potrà, verosimilmente, essere assegnata alle singole amministrazioni in modo differenziato. È poi da menzionare che un'intesa sindacale del 4.02.2011, presso la Funzione Pubblica ha disposto che solo le limitate risorse di cui all'art.61, c.17 del d.l.112/2008 concorrono a finanziare le disposizioni sulla performance individuale. Il congelamento delle risorse per la corresponsione di premi e incentivi ha naturalmente indotto gli enti locali ad assumere un atteggiamento di attesa e di prudenza.

Si ha notizia che il primo concreto impatto della riforma Brunetta sul sistema dei controlli interni agli enti locali ha riguardato la valutazione della dirigenza, che è risultata ampiamente modificata sia nell'organo esercente il controllo che nella metodologia, oltre ad investire, nel cambiamento, soprattutto la dirigenza di vertice, che viene valutata con una proposta indirizzata dall'OIV all'organo di indirizzo politico. I parametri valutativi si sono arricchiti e la retribuzione di risultato è cambiata, non essendo più possibile, come si è visto, erogarla senza il previo accertamento del reale raggiungimento degli obiettivi.

Se ci si limita a un approccio teorico, si pensa che la riforma sia applicabile con successo solo negli enti preparati per tempo e cioè che abbiano impostato un insieme coerente di obiettivi misurabili e valutabili e i cui amministratori siano stati coinvolti tempestivamente e in maniera appropriata. Le loro scelte dovrebbero essere trasfuse nel piano triennale di formazione degli obiettivi, in modo che anche i cittadini-utenti possano rendersi conto dell'attività svolta dal proprio comune.

Si sa che la riforma ha cominciato ad operare solo dal gennaio 2011 e che quindi, a tutt'oggi, potrebbero riscontrarsi solo gli effetti della prima applicazione. Si è anche visto come il termine del 31/12/2010 per l'adeguamento dei singoli enti locali ai nuovi principi

introdotti dal D.lgs. n. 150/2009 sia ordinatorio, visto che, per tutto il 2010, è stata prevista la vigenza della legislazione preesistente che, per la citata e nota "cedevolezza", fa spazio, col nuovo anno, all'applicazione diretta del D.lgs. 150/2009 e comunque fino ad eventuale, avvenuto adeguamento da parte dell'ente. Ci si aspetta che, nell'attesa della piena applicazione delle nuove disposizioni ai propri ordinamenti, l'attività di programmazione, controllo e rendicontazione di ogni ente cominci, almeno, ad organizzarsi secondo la prospettive del "ciclo di gestione della performance".

Operativamente ogni comune deve assicurare uno stretto coordinamento tra programmazione finanziaria e amministrativa, per avere una visione chiara degli obiettivi da raggiungere, prima della formazione del bilancio e in modo da ripartire le risorse in capitoli d'intervento. La programmazione per obiettivi deve essere articolata in modo da contenere la quantificazione dei risultati da conseguire, il monitoraggio puntuale e tempestivo, oltre che collegato con i centri di responsabilità e da consentire la correzione in corso d'opera degli scostamenti, oltre a un sistema per la valutazione dei risultati, cui faccia seguito la corresponsione delle premialità al merito della performance e della trasparenza.

Ammesso che tutto ciò avvenga, rimarrebbe la necessità di un adeguamento in tempi almeno ragionevoli, sia perché altrimenti non si possono erogare i compensi, secondo i criteri legati al merito e ai risultati, sia per il principio generale, secondo cui i criteri di valutazione devono essere conosciuti da parte dei valutati anteriormente al periodo a cui si riferiscono.

La metodologia di valutazione dei dirigenti di vertice deve essere adottata dall'ente sulla base della proposta dell'OIV, che va comunicata anche ai sindacati e con essi concertata. Con l'introduzione di questo fattore il legislatore vorrebbe, come nelle aziende private, legare la valutazione e l'erogazione delle forme d'incentivazione delle prestazioni al positivo andamento complessivo dell'ente.

Occorrerebbe, innanzi tutto, che gli enti definissero preventivamente gli obiettivi più importanti in seno al ciclo di gestione delle performance, per poi attivare, a regime, il relativo sistema di misurazione, con l'obiettivo di misurare con ragionevole affidabilità il grado di raggiungimento dei risultati.²⁰⁴

L'indagine di cui sopra ha riguardato, causa l'esclusione degli enti delle province di Trento e Bolzano e della Sicilia, 454 comuni che hanno ricevuto i questionari di rilevazione. I comuni delle varie regioni si sono rivelati sostanzialmente adempienti all'indagine, anche se ciò è avvenuto in minor misura per l'Abruzzo, la Puglia e la Campania. In quest'ultimi meno di 1/4 dei comuni non ha risposto. Complessivamente i questionari riempiti e pervenuti sono stati 418, con una percentuale di mancato riscontro ben al di sotto del 10%. Si riproducono, di seguito, le relative sintesi.

²⁰⁴ G. Cogliandro in " La dirigenza pubblica nel reporting della Corte dei conti"

VALLE D'AOSTA (1/1): L'unico ente coinvolto, corrispondente al capoluogo Aosta, ha modificato il proprio ordinamento uffici e servizi. La città non ha assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della performance, né ha previsto un sistema premiante e una ripartizione per fasce di merito. Viceversa, ha istituito un OIV, unico per l'intera regione, che svolge tutti i principali compiti ex art.14, c.4 d.lgs.150/2009. Il comune ha fornito all'OIV metodi e strumenti idonei a valutare la performance individuale e organizzativa, mentre non ha adottato alcun programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

PIEMONTE (32/32): La maggioranza degli enti sottoposti a rilevazione ha modificato il proprio regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ne ha adottato uno specifico. La più parte ha anche assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, anche se solo $\frac{1}{4}$ del totale ne ha adottato tutti gli aspetti. La valutazione della dirigenza è diventata più approfondita, allargandosi alla considerazione della performance collettiva e delle posizioni organizzative. Addirittura i $\frac{2}{3}$ dei comuni hanno previsto un sistema premiante, mentre solo un terzo ha adottato le fasce di merito. Solamente $\frac{1}{3}$ degli organi di controllo interno, sia che si tratti degli OIV istituiti da una minoranza o dei preesistenti nuclei, svolgono tutti i compiti loro affidati dalla riforma, mentre un altro terzo non ne svolge alcuno. I rimanenti si limitano ad alcuni adempimenti e, tra di essi, i compiti più trascurati sono la validazione della relazione sulla performance e, ancor più, la comunicazione a vari organi delle criticità riscontrate, tra cui la CIVIT e la Corte dei conti. Nella stragrande maggioranza dei casi l'ente non ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance e nella quasi totalità non ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Tra i singoli comuni esaminati emergono Acqui Terme, Asti, Chieri, Grugliasco e Savigliano che hanno adempiuto a tutti i punti della riforma dei controlli, eccetto per il programma triennale che è stato tralasciato da Asti, Chieri e Grugliasco e per le fasce di merito, ignorate da Savigliano. Va segnalata Acqui Terme, cui non possono essere imputati inadempimenti. Lasciano a desiderare i comuni di Borgomanero, Cuneo e Venaria Reale che non hanno messo mano al regolamento, né hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance. Cuneo riveste una posizione più critica, non avendo previsto neanche il sistema premiante e non avendo attribuito al nucleo alcun compito di nuova istituzione

LOMBARDIA (68/68): La metà degli enti ha modificato il proprio regolamento o ne ha emanato uno specifico, mentre l'altra metà non si è adeguato. Circa i $\frac{2}{3}$ dei comuni non hanno assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della performance, a fronte dei rimanenti che, pur essendo adempienti, non ne hanno individuato la totalità degli aspetti. La valutazione della dirigenza è stata migliorata e si è estesa, prevalentemente, alla

valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva. Benché i 2/3 dei comuni abbiano previsto un sistema premiante fondato sul merito, più della metà del totale non ha preso in considerazione le fasce di merito. L'adempimento di maggior successo è stato la costituzione degli OIV o il semplice affidamento dei loro compiti ai preesistenti nuclei. In quasi la metà dei casi, gli attuali organi di controllo interno svolgono tutti i compiti del Decreto Brunetta, mentre in quasi 1/5 dei casi l'adempimento ha riguardato una parte dei compiti (il più negletto è la comunicazione delle criticità alla Corte e alla CIVIT). In meno della metà dei casi l'ente non ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance e nella quasi totalità non ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Appaiono più attenti nell'applicazione della riforma i comuni di Muggiò, Parabiago e Giussano che hanno ottemperato a tutti, indistintamente, gli aspetti delineati nel questionario. All'opposto i comuni di San Donato Milanese, Lissone, Lainate e Cassano Magnano non hanno ancora provveduto.

VENETO (37/38): La stragrande maggioranza degli enti ha modificato il proprio regolamento interno, ovvero, più raramente (17% dei casi), ha adottato un regolamento specifico. Una maggioranza netta ha assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, ma solo 1/3 circa del totale ne ha anche adottato tutti gli aspetti. Negli altri casi i profili individuati escludono quasi sempre le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema. La valutazione della dirigenza è diventata più approfondita, estendendosi, in circa i 2/3 degli enti, alla valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva. I comuni rimanenti ignorano i parametri introdotti dalla riforma, oppure, al massimo, si limitano a considerare le posizioni organizzative. La quasi totalità dei comuni ha previsto un sistema premiante fondato sul merito e, di questi, i 2/3 circa hanno adottato le fasce di merito. In una esigua minoranza sono stati ignorati tanto il sistema premiante, quanto le fasce di merito (Valdagno, San Bonifacio, Adria, Paese). Circa 1/4 dei comuni, non solo hanno istituito gli OIV, ma ne svolgono tutti i principali compiti; all'opposto, circa la metà degli enti non li svolge affatto, sia che abbiano istituito il nuovo organo di controllo sia che permanga il preesistente Nucleo. I rimanenti (circa 1/4 del totale) esercitano solo alcune delle nuove attribuzioni e la più trascurata è, ancora una volta, la comunicazione alla Corte e alla CIVIT delle criticità riscontrate, seguito dalla validazione della relazione sulla performance. In 1/3 dei casi gli enti hanno fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, ma solo in 5 comuni è stato redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità (Thiene, Adria, Vigonza, Arzignano e Schio). I comuni che hanno applicato tutti gli aspetti della riforma sono Portogruaro, Padova e Rovigo e, con qualche lievissima inadempienza, rispettivamente in tema di fasce di merito e di misurazione della performance, Albignasego e

Arzignano. I comuni di Valdagno, San Bonifacio e Paese sono in ritardo assoluto, mentre Iesolo e Vittorio Veneto hanno almeno messo a punto un sistema premiante.

FRIULI VENEZIA GIULIA (6/6): La maggioranza degli enti non ha modificato il regolamento interno e neanche ne ha emanato uno nuovo. Ancora la maggioranza ha, invece, assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, adottandone la prevalenza degli aspetti, con particolare riguardo alle modalità di raccordo ed integrazione con i sistemi di controllo preesistenti e con i documenti di programmazione. La valutazione della dirigenza si è arricchita, estendendosi alla valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva. Nella metà delle fattispecie è previsto un sistema premiante fondato sul merito, mentre le fasce di merito sono contemplate solo a Monfalcone. Solo Udine ha istituito un OIV che svolge quasi tutti i nuovi compiti, mentre solo a Trieste il Nucleo di valutazione è impegnato in un paio dei nuovi compiti di legge (i rimanenti enti indagati sono del tutto inadempienti). A Trieste lo stato di applicazione del Decreto Brunetta è abbastanza soddisfacente, mentre Monfalcone sembra essere il Comune più inadempiente. Gli enti non hanno neanche fornito agli OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, né hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

LIGURIA (10/10): La maggioranza dei comuni ha adeguato il proprio ordinamento interno e, parimenti, un numero prevalente di enti ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance. Riguardo al sistema di misurazione e valutazione, i comuni di Genova, La Spezia e Savona ne hanno adottato tutti gli aspetti e sono anche quelli che meglio di altri hanno dato applicazione complessiva al Decreto Brunetta (con notazione di eccellenza per Savona). La maggioranza ha arricchito la valutazione della dirigenza, allargandola alla valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva, così come ha previsto sia un sistema premiante fondato sul merito, che le relative fasce. Circa la metà ha pure istituito gli OIV, come la rimanente metà ha fatto svolgere ai Nuclei di valutazione i compiti di nuova istituzione. Solo a Ventimiglia, Sarzana e Rapallo l'organo di controllo non ha dato applicazione ad alcun punto dell'art.14, c.4 della riforma. Gli strumenti per operare sono stati forniti agli OIV solo dai comuni più adempienti, come La Spezia e Savona e, in parte, San Remo. La quasi totalità degli enti non ha neanche redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, con l'eccezione di La Spezia.

EMILIA ROMAGNA (32/34): Circa $\frac{1}{4}$ degli enti indagati non ha adeguato il proprio ordinamento alla riforma, a fronte dei rimanenti $\frac{3}{4}$ dei comuni, che hanno tutti modificato il proprio regolamento interno per gli uffici e servizi, con le sole eccezioni di Lugo, Imola e Cesenatico che hanno approvato un atto normativo specifico. Poco più di un terzo dei comuni è risultato del tutto inadempiente all'obbligo di adottare un sistema di misurazione e

valutazione della performance. Tra i rimanenti due terzi, circa la metà del totale ha individuato tutti gli aspetti del sistema, mentre circa $\frac{1}{4}$ ne ha adottato solo alcuni profili, tra i quali sono particolarmente trascurate sia le procedure di conciliazione che, in minor misura, le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo preesistenti. Per la quasi totalità degli enti la valutazione dei dirigenti si avvale dei due nuovi parametri della considerazione della performance collettiva e delle posizioni organizzative. Solo i comuni di Argenta, Cento, Piacenza e Vignola ignorano la performance collettiva. La totalità dei comuni, con la sola eccezione di Argenta, ha previsto un sistema premiante e di valorizzazione del merito e, di essi, circa $\frac{2}{3}$ vi hanno inserito le fasce di merito. Solo poco più di $\frac{1}{4}$ dei comuni svolge, attraverso un OIV appositamente costituito, ovvero attraverso il preesistente nucleo, tutti i principali compiti di cui all'art.14, c.4. del D.lgs. 150/2009. Poco meno di $\frac{1}{4}$ degli stessi, all'opposto, non ne ha esercitato nessuno, per cui poco meno della metà attesta di averne svolto solo alcuni. I compiti trascurati sono, soprattutto, la comunicazione delle criticità riscontrate, in specie alla Corte dei conti e alla CIVIT, e, in misura leggermente inferiore, la validazione della relazione sulla performance. Più della metà dei comuni non ha fornito agli OIV strumenti o metodi idonei a misurare e valutare la performance e pochissimi hanno adottato un programma triennale per la trasparenza e l'integrità (Lugo, Modena, Cervia e Ravenna). Più che in altre regioni la media degli enti registra un sufficiente grado di applicazione, con una menzione particolare per San Lazzaro di Savena e Fidenza che registrano il più completo adeguamento al d.lgs.150/2009²⁰⁵. Anche gli enti meno solerti, come Mirandola, Faenza e Reggio Emilia non hanno ommesso di prevedere un sistema premiante o di adottare parametri innovativi nel valutare i dirigenti.

TOSCANA (38/38): La quasi totalità degli enti ha modificato il proprio regolamento, ovvero ne ha emanato uno ad hoc. In alcuni casi è stata approvata una normativa specifica, ma si sono anche apportate variazioni al regolamento per gli uffici e servizi. Solo la decima parte degli enti non si è adeguata. Meno della metà dei comuni non ha assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della performance, ignorandone così tutti gli aspetti, e ancor meno della rimanente metà, oltre ad adempiere, ne ha anche assunto tutti i profili. Solo i rimanenti (quasi $\frac{1}{4}$) hanno adottato il sistema di misurazione e valutazione, ma tralasciandone alcuni profili, tra cui il più trascurato è quello del raccordo con i sistemi di controllo preesistenti. La valutazione della dirigenza è stata approfondita e ampliata dalla maggioranza dei comuni, allargandosi prevalentemente alla valutazione delle posizioni organizzative e della performance collettiva. La stragrande maggioranza dei comuni ha previsto un sistema premiante selettivo e fondato sul merito, mentre di questi solo i due terzi

²⁰⁵ Ai comuni di Casalecchio di Reno, Lugo, Cesena, Imola, Piacenza, Forlì e Cervia mancano semplici adempimenti di dettaglio.

ha adottato le fasce di merito. Poco meno della metà degli enti ha istituito gli OIV, oppure ha mantenuto i Nuclei di valutazione, svolgendo in entrambi i casi tutti i compiti elencati dall'art.14, c.4 del d.lgs.150/2009. La metà rimanente si è ripartita tra una quota più esigua di enti che adempiono parzialmente, visto che gli organi di controllo svolgono solo alcuni dei nuovi compiti, mentre una quota più nutrita è del tutto inadempiente, in quanto non ha istituito gli OIV e neanche ha svolto alcuna delle nuove attribuzioni, conferite ai servizi di controllo interno. Tra gli enti che svolgono solo alcuni compiti spicca l'abitudine a tralasciare la comunicazione delle criticità alla Corte di conti e la validazione della relazione sulla performance. Quasi la metà degli enti ha fornito all'OIV gli strumenti di misurazione e valutazione della performance e solo la decima parte dei comuni ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Le modifiche apportate ai controlli sono state interpretate al meglio da Livorno, Prato, Scandicci e Sesto Fiorentino. Come in Emilia Romagna, ad alcuni enti mancano solo particolari di dettaglio, relativi all'omissione di qualche aspetto della misurazione della performance o a qualche compito dell'OIV ovvero, ancora, alla mancata considerazione della performance collettiva²⁰⁶. All'opposto i comuni di Bagno a Ripoli, Cortona e Empoli, pur non essendosi adeguati, registrano comunque alcuni profili positivi, dovuti, rispettivamente, all'approvazione del regolamento, alla rinnovata metodologia di valutazione e all'assolvimento di alcuni compiti a cura dell'OIV.

UMBRIA (11/11): La stragrande maggioranza dei comuni ha modificato o emanato un proprio regolamento organizzativo. Quasi la metà degli enti ha assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, adottandone, con un paio di eccezioni, tutti gli aspetti. Dei rimanenti, la metà circa ha ignorato i nuovi parametri di valutazione, mentre la residua metà ha adempiuto parzialmente, riservando la propria preferenza alla valutazione dei titolari delle posizioni organizzative e alla performance collettiva. Una netta maggioranza ha previsto un sistema premiante fondato sul merito e quasi altrettanto ha adottato le fasce di merito. I due terzi dei comuni hanno istituito gli OIV che hanno, in prevalenza, svolto tutti i compiti loro affidati dalla riforma. Nella metà dei casi l'ente ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, mentre in tre casi è stato redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. I comuni che hanno curato tutti i profili dell'applicazione del d.lgs.150/2009 sono Corciano, Spoleto e Bastia Umbra. A Perugia manca solo l'adozione di qualche altro aspetto della misurazione e valutazione della performance. Terni è sembrato l'ente in maggiore difficoltà.

MARCHE (16/16): La stragrande maggioranza degli enti ha modificato un proprio regolamento o ne ha assunto uno nuovo. La metà esatta dei comuni ha assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, ma solo ¼ del totale ne

²⁰⁶ cfr. Firenze, Massa, Capannori, Pontedera, Viareggio e Camaiore.

hanno adottato tutti gli aspetti. Gli altri enti hanno privilegiato alcuni aspetti, ma tutti hanno tralasciato l'individuazione di modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo preesistenti. Per 1/3 degli enti la valutazione della dirigenza è diventata più approfondita e si è allargata soprattutto alla valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva. Dei rimanenti, una metà conserva i preesistenti criteri di valutazione, mentre gli altri introducono il solo parametro della valutazione delle posizioni organizzative. I due terzi dei comuni hanno previsto un sistema premiante meritocratico, ma solo la metà del totale ha programmato le fasce di merito. I $\frac{3}{4}$ degli enti hanno istituito gli OIV, ovvero hanno affidato i relativi compiti ai preesistenti nuclei, per cui, in un modo o nell'altro, sono stati svolti tutti o buona parte dei nuovi compiti affidati agli organismi di controllo. Gli adempimenti trascurati riguardano la comunicazione delle criticità alla Corte dei conti e alla CIVIT e la validazione della relazione sulla performance. Un terzo degli enti rimane del tutto inadempiente. Nella stragrande maggioranza dei casi gli enti non hanno fornito agli OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, né, ancor meno, hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. È singolare vedere come nessun comune abbia curato un'applicazione del tutto completa della riforma. Viceversa, Senigallia, Jesi e Osimo appaiono ben poco adempienti, visto che i primi due hanno solo previsto un sistema premiante, mentre Osimo si è limitato a modificare il regolamento uffici e servizi.

LAZIO (37/41): Poco più dei 2/3 dei comuni si è adeguato, modificando il regolamento per gli uffici e servizi, ovvero approvando un regolamento specifico. Diversamente che in altre regioni quest'ultima soluzione è stata scelta da poco più della metà degli enti adempienti. Ovviamente poco meno di 1/3 degli interpellati non si è adeguato affatto. Mentre poco più della metà circa dei comuni ha adottato un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, poco meno dell'altra metà non ha assunto al riguardo alcun sistema. Tra le località che si sono adeguate la maggioranza ha individuato solo alcuni aspetti del sistema, mentre solo una minoranza consistente ha adottato tutti i profili della nuova valutazione. Gli aspetti più negletti sono stati, quasi in pari misura, le procedure di conciliazione e le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo già esistenti. Poco più della metà dei comuni indagati ha migliorato la valutazione della dirigenza, alla luce dei due nuovi parametri della performance collettiva e delle posizioni organizzative. Gli enti rimanenti mantengono gli schemi di valutazione preesistenti alla riforma o, tutto al più, adottano le sole posizioni organizzative. Ben i 2/3 circa dei comuni hanno previsto un sistema premiante meritocratico e, in esso, hanno anche inserito le fasce di merito. Dei rimanenti, la metà ha egualmente messo a punto un sistema premiante, ma senza ricomprenservi le fasce di merito, mentre l'altra metà ha ignorato sia il sistema di

valorizzazione che il criterio di ripartizione in fasce. Circa 1/3 del totale degli indagati ha svolto, tramite un neo istituito OIV, oppure tramite il preesistente nucleo, tutti i compiti attribuiti dalla riforma all'organo di controllo interno. Viceversa, l'altro terzo non ha istituito l'OIV, né ne ha affidato i compiti al nucleo, per cui nessuna delle attribuzioni della riforma è stata concretamente esercitata. Nei rimanenti casi solo alcuni dei nuovi compiti sono esercitati, e tra di essi sono costantemente più tralasciati la comunicazione delle criticità riscontrate alla Corte dei conti e alla CIVIT e la validazione della relazione sulla performance. Più che altrove i comuni del Lazio hanno fornito agli OIV metodi e strumenti di valutazione (meno di 1/3 dei casi), a fronte dei 2/3 circa che risulta inadempiente. Poco più di 1/4 dei comuni ha redatto un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, con una percentuale di adeguamento superiore alle altre regioni. Mediamente i comuni hanno fornito un discreto livello di applicazione del d.lgs.150/2009, ma si può parlare di adeguamento del tutto soddisfacente solo nei casi di Cisterna di Latina e di Monterotondo. Ci sono, invece molte riserve per Ardea, Ceccano, Palestrina e Rieti.

ABRUZZO (9/13): Mentre circa la metà dei comuni non ha adeguato il proprio ordinamento interno alla riforma di cui al d.lgs.150/2009, l'altra metà ha modificato il regolamento degli uffici e servizi. La quasi totalità degli enti non ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance e neanche ha rinnovato i parametri di giudizio nei confronti della dirigenza, tanto che da nessuna parte si sono introdotte la considerazione delle performance collettive e delle posizioni organizzative (fa eccezione Lanciano). Solo nella metà dei casi ai criteri anteriori alla riforma si è aggiunta la valutazione delle sole posizioni organizzative. Avezzano è l'unico comune che ha previsto un sistema premiante, che contempla anche l'adozione delle fasce di merito. Tutti gli altri non hanno configurato, né un sistema valutativo basato sul merito, né le relative fasce, con la sola eccezione di VASTO che, pur in seno ad una previsione meritocratica, ha escluso la ripartizione in fasce. La metà degli enti non ha istituito un OIV ma, soprattutto, neanche prevede che il preesistente nucleo di valutazione svolga alcuno dei compiti principali della riforma. L'altra metà ha, viceversa, affidato a un OIV neo istituito tutti gli adempimenti di cui all'art.14, c.4 del d.lgs.150/2009, con la sola eccezione di Giulianova, il cui nucleo ha adottato soltanto il compito consistente nella proposta di valutazione dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo politico. A differenza degli altri, solo il comune di Pescara fornisce all'OIV metodi e strumenti per valutare la performance, mentre nessun comune ha approvato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Spicca tra tutti il comune di Lanciano che, salvo che per la redazione del programma triennale, ha ottemperato a tutte le disposizioni. Ortona e Sulmona sono del tutto inattivi, al pari di Francavilla a Mare che, però, ha approvato modifiche al regolamento .

MOLISE (3/3): I tre comuni interessati all'indagine si sono adeguati, perché hanno modificato il regolamento o ne hanno emanato uno specifico. Tutti hanno assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, adottandone un paio di aspetti, con l'eccezione di Campobasso che li ha assunti tutti. Esclusa Isernia, la valutazione dirigenziale si è arricchita di nuovi parametri di valutazione, concernenti la performance collettiva e le posizioni organizzative. Tutti gli enti hanno previsto un sistema premiante fondato sul merito e altrettanti hanno adottato le relative fasce. Solo Isernia ha istituito un OIV, che ha svolto tutti i compiti previsti dalla riforma, a fronte di Campobasso e Termoli che, non solo non hanno istituito un nuovo organismo di controllo, ma neanche hanno fatto svolgere al Nucleo le recenti attribuzioni di legge. Nessuno dei comuni ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, né ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. L'applicazione migliore è quella di Isernia.

CAMPANIA (53/66): a differenza che in altre regioni, poco meno della metà degli enti ha modificato il regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ha adottato un atto normativo ad hoc. Viceversa, più della metà è del tutto inadempiente. L'altro dato negativo è che poco più dei 2/3 dei comuni non hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance, ignorando, di conseguenza, la possibile adozione di taluni aspetti. Tra i rimanenti solo la settima parte del totale ha adottato alcuni aspetti del nuovo sistema di misurazione, tralasciando prevalentemente i profili che attengono alle procedure di conciliazione e alle modalità di raccordo ed integrazione con i precedenti sistemi di controllo. Una percentuale identica si è invece adeguata completamente al nuovo modo di interpretare la performance e ne ha adottato tutti gli aspetti (Scafati, Napoli, Angri, Marigliano, Poggiomarino, Pozzuoli, Qualiano). Circa i 2/5 degli enti indagati mostrano di aver recepito i nuovi parametri di valutazione impostati sulla considerazione della performance collettiva e delle posizioni organizzative. I comuni rimanenti, che sono un'ampia maggioranza, si limitano a mantenere i vecchi parametri legati ai risultati e ai comportamenti o, al massimo, ricorrono alle sole posizioni organizzative. Poco più della metà degli enti non ha adottato un sistema premiante, né ha previsto le fasce di merito, denunciando così un rilevante inadempimento. I comuni rimanenti hanno tutti adottato un sistema meritocratico e di essi circa 1/4 del totale ha anche previsto le fasce di merito. Solo un numero pari a circa 1/6 del totale ha previsto il sistema premiante, ma ha ignorato le fasce di merito. Riguardo ai compiti commessi dalla legge a un neo istituito OIV, ovvero, in mancanza, al preesistente nucleo di valutazione, addirittura circa i 3/5 degli enti non hanno svolto alcuno dei compiti richiesti. Dei rimanenti, poco meno di 1/4 del totale ha assolto solo ad alcuni compiti, trascurandone gli altri e, tra questi, in specie, la comunicazione delle criticità riscontrate alla CIVIT e alla Corte dei conti. Appena cinque enti virtuosi hanno osservato tutti gli

adempimenti richiesti (Mercato San Severino, Angri, Battipaglia, Poggiomarino, Qualiano). Circa 1/5 del totale dei comuni esaminati hanno fornito agli OIV metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la performance, mentre solo quattro hanno approvato un programma triennale per la trasparenza e l'integrità (Angri, Giugliano, Pozzuoli, Santa Maria Capua Vetere). La Campania è la regione i cui comuni meno che altrove hanno applicato la normativa. È per questo che si evidenziano le posizioni Angri, Poggiomarino e Qualiano che si sono adeguati in maniera pressoché completa. È, invece, abbastanza lungo l'elenco dei comuni praticamente inadempienti.²⁰⁷

PUGLIA (39/49): Più di ¼ circa degli enti indagati si è adeguato, adottando un regolamento specifico, oppure modificando quello preesistente. La stragrande maggioranza non si è, dunque, preoccupata di dar corso alla riforma, almeno per quel che concerne l'aspetto della regolamentazione interna. Parimenti, solo un po' più di ¼ dei comuni ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance, ma solo a Gioia del Colle ne sono stati individuati tutti gli aspetti. Il profilo più trascurato sono state le procedure di conciliazione, relative all'applicazione della misurazione e valutazione. Circa 1/3 delle località hanno aggiornato i metodi di valutazione, aggiungendo alla tradizionale considerazione di risultati e comportamenti, i criteri relativi alla valutazione delle performance collettive e delle posizioni organizzative. Molto più rara è la considerazione isolata di quest'ultimo parametro. Circa la metà delle località rilevate non ha previsto un sistema premiante e non vi ha delineato le fasce di merito. Viceversa circa 1/6 dei comuni, pur avendo concepito un sistema meritocratico, ha ommesso di prevedere le fasce di merito. Solo in pochissimi casi quest'ultime sono state prese in considerazione da sole, al di fuori del sistema premiante. Quasi i 2/3 degli enti non hanno istituito l'OIV, oppure, anche avendolo istituito, non hanno svolto nessuno dei principali compiti attribuiti dalla riforma. I rimanenti si ripartiscono tra quelli che, prevalendo leggermente sugli altri, hanno meritevolmente adempiuto a tutti i compiti previsti dall'art.14, c.4 del d.lgs.150/2009 e quelli che ne hanno svolto solo alcune attribuzioni. Tra le più trascurate c'è sempre la comunicazione alla Corte dei conti e alla CIVIT delle criticità riscontrate. La stragrande maggioranza degli enti non ha fornito all'OIV metodi e strumenti utili alla valutazione della performance, mentre nessuno ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Come in Campania, i comuni che hanno applicato la riforma in modo completo non sono molti e, comunque, anche Palo Del Colle, Andria, Fasano e Bari hanno tralasciato qualche aspetto relativo, soprattutto alla

²⁰⁷ Maddaloni, Quarto, Sant'Anastasia, Aversa, Casoria, Fratta Maggiore, Cragnano, Mondragone, San Giorgio a Cremano, Somma Vesuviana, Vico Equense, Caivano e Sant'Antimo.

misurazione e valutazione della performance. Ci sono poi i comuni che non si sono conformati a nessun profilo della riforma.²⁰⁸

BASILICATA (2/2): I due enti capoluogo di provincia sono entrambi inadempienti verso i nuovi compiti di controllo, che dovrebbero essere svolti dai neo nati OIV, ovvero dai preesistenti Nuclei di valutazione. Potenza ha adottato un sistema di misurazione, individuandone tutti gli aspetti, ha previsto un sistema premiante comprensivo delle fasce di merito e ha arricchito la valutazione dei dirigenti con le posizioni organizzative. Viceversa Matera non ha adottato il sistema di misurazione, non ha arricchito la valutazione e ha previsto un sistema premiante, ma senza fasce di merito. Entrambi i Comuni non hanno fornito strumenti di valutazione all'organo di controllo interno e non hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Potenza ha fatto un po' meglio.

CALABRIA: (11/12): Salvo Crotona, nessuno dei comuni ha adottato un regolamento specifico o ne ha modificato uno preesistente, così come non è stato assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance (eccetto Crotona che ne ha anche adottato tutti gli aspetti). Anche la valutazione dei dirigenti non si è arricchita di nuovi parametri, salvo che per Corigliano Calabro e Crotona che utilizzano i nuovi criteri della considerazione della performance collettiva e delle posizioni organizzative. La stragrande maggioranza degli enti non ha previsto né un sistema premiante, né le fasce di merito, eccetto Acri che ha previsto sia il sistema meritocratico che le relative fasce e Corigliano Calabro che contempla, invece, le sole fasce di merito. Quasi la metà dei comuni non ha un OIV e non svolge nessuno dei principali compiti previsti dalla riforma, a fronte di soli 2 enti (Catanzaro, Lamezia Terme) che li esercitano tutti. Circa ¼ dei comuni, infine, ha privilegiato solo taluni compiti che sono, prevalentemente, il monitoraggio del funzionamento del sistema di valutazione e la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo politico. La Calabria è la regione i cui comuni hanno applicato meno accuratamente la riforma, con l'eccezione di Crotona che appare più volenteroso.

SARDEGNA (14/14) Più della metà degli enti ha modificato il proprio regolamento, o ne ha emanato uno ad hoc. In alcuni casi è stata approvata una normativa specifica, anche se è prevalente la modifica del regolamento per gli uffici e servizi. Solo 5 enti non si sono adeguati (Alghero, Assemini, Capoterra, Oristano, Sassari). Poco meno della metà degli enti non ha assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della performance, mentre dei rimanenti la più parte ne ha adottato tutti gli aspetti, a fronte di pochissimi che hanno tralasciato il solo aspetto delle modalità di raccordo ed integrazione con i sistemi di controllo già esistenti. La valutazione della dirigenza è stata approfondita e ampliata da una maggioranza risicata di comuni, dove si è estesa alla valutazione delle posizioni organizzative

²⁰⁸ Gallipoli, Sant'Eramo in Colle, Conversano, Grottaglie, Martina Franca, Lecce e Massafra.

e alla considerazione della performance collettiva. La rimanente metà ha continuato a valutare in base ai criteri tradizionali. La metà esatta dei comuni ha previsto un sistema premiante selettivo e fondato sul merito, nonché quasi sempre corredato dalle fasce di merito, mentre l'altra metà ha ommesso al riguardo ogni previsione (si noti che Capoterra, Iglesias e Olbia hanno previsto le fasce di merito, al di fuori di un sistema premiante). La maggioranza degli enti non ha istituito gli OIV, ovvero, pur mantenendo i Nuclei di valutazione, non ha svolto nessuno dei compiti elencati dall'art.14, c.4 del D.lgs.150/2009. I rimanenti, in parte hanno adempiuto a tutti i menzionati compiti e in piccola parte hanno ommesso di ottemperare all'obbligo di comunicare le criticità alla Corte dei conti e alla CIVIT (Iglesias e Sassari). La quasi totalità degli enti non ha fornito agli OIV gli strumenti di misurazione e valutazione della performance (costituiscono eccezione Carbonia e Selargius) e nessun comune ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Gli apprezzamenti positivi vanno a Carbonia e Selargius che si sono ampiamente adeguati. Alghero e Assemini, all'opposto, sono ancora lontani da una prima applicazione.

L'analisi complessiva della totalità degli enti distribuiti nelle varie regioni ci permette di rilevare che 253 dei comuni esaminati si sono adeguati alla riforma di cui al d.lgs.150/2009, sia che abbiano modificato il regolamento interno per gli uffici e servizi, sia che abbiano approvato un regolamento ad hoc. Viceversa, 165 comuni non si sono adeguati affatto. Gli enti più solerti nell'applicazione normativa sono stati quelli della Toscana (33 su 38). Gli enti che più hanno lasciato a desiderare appartengono alla Campania (20 su 50), alla Puglia (11 su 37) e alla Calabria (1 su 11).

Solo 198 enti hanno adottato un provvedimento di misurazione e valutazione delle performance, a fronte di una maggioranza di 220 comuni che non si sono premurati di adeguarsi. L'aspetto più trascurato riguarda le procedure di conciliazione. Sono stati più diligenti i comuni dell'Emilia Romagna (25 su 32) e della Toscana (27 su 38), mentre risultano fortemente inadempienti quelli della Campania (15 su 50), della Puglia (12 su 37) e della Calabria (1 su 11).

Gli enti che adottano i due nuovi fondamentali parametri di giudizio, ovvero la considerazione della performance collettiva e la valutazione delle posizioni organizzative sono 174 e sono quelli che meglio interpretano alcuni principi ispiratori della riforma. Viceversa, ben 244 comuni hanno conservato i criteri tradizionali, anteriori alla riforma e basati sulla valutazione di risultati e comportamenti. Di questi una parte non proprio piccolissima ha, però, fatto ricorso alle sole posizioni organizzative, trascurando la valorizzazione della performance collettiva che è, invece, un profilo importante. Gli enti che più si sono adeguati

si trovano in Emilia Romagna (26 su 32). Le regioni con comuni più inadempienti sono l'Abruzzo (1 su 8) e la Calabria (2 su 11).

Un alto numero di comuni, ben 279, ha previsto un sistema premiante selettivo e di valorizzazione del merito. Visto che sono solo 139 gli enti che non si sono adeguati, si ritiene che il tipo di adempimento non sia dispiaciuto agli enti. Molti, nonostante l'adozione del sistema selettivo, non hanno invece ripartito il personale nelle fasce di merito, che suddividono gli impiegati, in vista di riconoscimenti retributivi. La rigida ripartizione non ha infatti incontrato eccessivo favore, visto che assegna la metà delle risorse ad un esiguo 25% del personale ed esclude un alto quarto da qualsivoglia riconoscimento. Sono molte le regioni con comuni che si sono fortemente adeguati: Veneto (33 su 37), Emilia Romagna (31 su 32) Toscana e Lazio (31 su 38), Molise e Basilicata (la totalità) ecc. ecc.. Lasciano a desiderare ancora la Campania (22 su 50), la Puglia (17 su 37), l'Abruzzo (3 su 8) e la Calabria (1 su 11).

È abbastanza consistente anche il numero di comuni che ha svolto completamente o in parte i compiti che la riforma ha attribuito ai nuovi organismi di valutazione, OIV, ovvero, in mancanza, li ha attribuiti ai preesistenti nuclei di valutazione. Gli enti che hanno ottemperato sono 233, a fronte di 185 enti negligenti. Sono maggiormente osservanti i comuni dell'Umbria (8 su 11), della Toscana (25 su 38) e dell'Emilia Romagna (23 su 32). Sono, viceversa, più inadempienti gli enti della Campania (18 su 50), della Puglia (18 su 37) e del Veneto (20 su 37).

Meno di un terzo dei comuni, pari a 133, ha fornito agli OIV metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la performance individuale e organizzativa, a testimonianza che i rapporti tra i comuni e i nuovi organismi di valutazione hanno qualche difficoltà a decollare. Sono ben 285 gli enti che ignorano quest'aspetto della riforma. Per questo motivo appaiono osservanti i comuni della Lombardia (30 su 68) e dell'Umbria (6 su 11), mentre sono molti lontani da un risultato soddisfacente le località della Campania (10 su 50) e della Puglia (9 su 37).

Si riproducono, di seguito, alcuni prospetti che, oltre a dare una rappresentazione più analitica del fenomeno, danno conto dell'applicazione del d.lgs.150/2009 ripartita per aree geografiche. Essi scaturiscono dall'elaborazione informatica del questionario di rilevazione.

Prospetto n.1 : Adeguamento normativo

Area geografica	Mancato adeguamento	Adozione Regolamento specifico	Modifica regolamento uffici e servizi
Centro	28,65%	9,73%	52,97%
Isole	20,59%	20,59%	40,20%
Nord	52,99%	17,09%	19,66%
Sud	35,71%	21,43%	28,57%
Totale complessivo	33,73%	14,83%	39,71%

La percentuale pari all'11,72% di risposte mancanti riguarda enti che, benché dichiarino di non essersi adeguati, asseriscono di aver messo mano alla regolamentazione.

Prospetto n. 2 - Adozione sistema misurazione e valutazione performance

Area geografica	Adozione di tutti gli aspetti del sistema	Adozione di nessuno o di alcuni aspetti del sistema
Nord	27,03%	72,43%
Centro	31,37%	67,65%
Sud	9,40%	89,74%
Isole	35,71%	64,29%
Totale complessivo	23,44%	75,84%

Si rileva solo un trascurabile 0,77% di risposte non coerenti

Prospetto n. 3 - Criteri di valutazione dei dirigenti

Area geografica	Valutazione tradizionale	Valutazione innovativa
Nord	52,97%	23,24%
Centro	52,94%	21,57%
Sud	30,77%	47,86%
Isole	35,71%	35,71%
Totale complessivo	46,17%	30,14%

La percentuale rimanente, pari al 23,69% non ha fornito risposta.

Prospetto n. 4 - Previsione di un sistema premiante e di valorizzazione del merito

Area geografica	Assenza sia del sistema premiante che delle fasce di merito	Previsione di sistema premiante senza fasce di merito	Previsione di sistema premiante con fasce di merito
Nord	19,46%	29,73%	47,57%
Centro	15,69%	19,61%	57,84%
Sud	53,85%	16,24%	25,64%
Isole	21,43%	7,14%	42,86%
Totale complessivo	28,23%	22,73%	43,78%

La percentuale rimanente, pari al 5,26%, benché si dichiari inadempiente, sostiene di aver previsto un sistema premiante.

Prospetto n. 5 - Istituzione dell'O.I.V e svolgimento dei compiti principali.

Aerea geografica	OIV inesistente e inadempiente ai compiti	OIV esistente ma inadempiente ai compiti	OIV esistente e adempiente ai compiti
Nord	32,43%	27,57%	24,32%
Centro	31,37%	20,59%	28,43%
Sud	52,14%	25,64%	15,38%
Isole	57,14%	35,71%	28,57%
Totale complessivo	38,52%	25,60%	22,97%