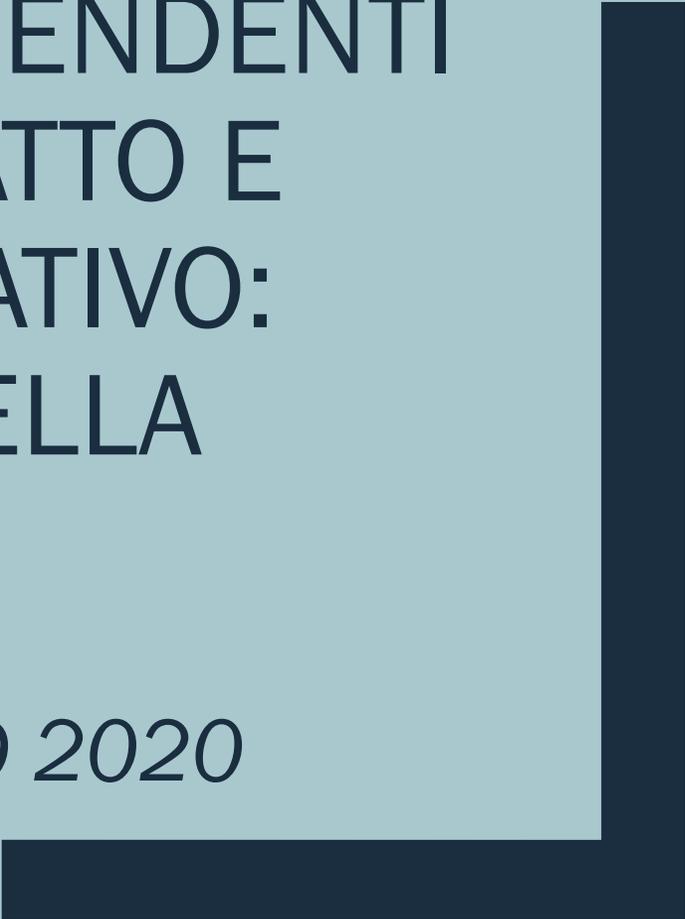




LA RETRIBUZIONE DEI DIPENDENTI
PUBBLICI FRA CONTRATTO E
CONTESTO ORGANIZZATIVO:
OBIETTIVI E CICLO DELLA
PERFORMANCE

VALORE PA 2019 – 6 LUGLIO 2020



La definizione del trattamento economico dei pubblici dipendenti

- **Art. 2, co. 3 TUPI** – «I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'articolo 45, comma 2. **L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dal comma 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali.** Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva».
- **Art. 45, co. 1 TUPI** - **Il trattamento economico fondamentale ed accessorio fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47-bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi.**

Il principio di parità di trattamento

Art. 45, co. 2 TUIP – «Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi».

- Per la giurisprudenza, tale previsione vieta trattamenti individuali migliorativi o peggiorativi rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo (ma non costituisce parametro per giudicare delle eventuali differenziazioni operate da quest'ultimo)
- Emerge così una **differenza notevole tra il ruolo assunto, in materia di retribuzione, dalla contrattazione individuale nel settore pubblico, rispetto a quanto avviene nel privato**, ove sussiste la possibilità per il datore di lavoro di attribuire trattamenti retributivi differenziati *ad personam*.

La struttura delle retribuzione nel lavoro pubblico: il trattamento economico fondamentale

La retribuzione si distingue in fondamentale ed accessoria.

Il **trattamento economico fondamentale** si compone di:

- *Stipendio tabellare;*
- *Tredicesima mensilità;*
- *Assegno per il nucleo familiare;*
- *Trattamento di fine servizio.*

La struttura delle retribuzione nel lavoro pubblico: il trattamento economico accessorio

- Per quanto riguarda il **trattamento economico accessorio**, **il legislatore, pur riservandone alla contrattazione collettiva la sua concreta determinazione, ha individuato tassativamente le causali che ne legittimano l'erogazione.**

Art. 45, co. 3 TUPI «I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:

a) alla *performance individuale*;

b) alla *performance organizzativa* con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;

c) all'effettivo svolgimento di *attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute*».

La struttura delle retribuzione nel lavoro pubblico: il trattamento economico accessorio

In concreto le voci più rilevanti comprese nel trattamento economico accessorio sono:

- le **indennità legate alla produttività individuale o collettiva**;
- la **maggiorazione per lavoro straordinario** (v. però, art. 5, co. 5, d.lgs. 66/2003 e la possibilità per la contrattazione collettiva di offrire, in alternativa o in aggiunta alla maggiorazione retributiva, riposi compensativi);
- la **maggiorazione per lavoro notturno**;
- l'**indennità di vacanza contrattuale**;
- le **altre indennità previste dalla contrattazione collettiva di Comparto**.

(Altri) vincoli *legali* al trattamento economico

- **Art. 45, co. 3 bis TUIP**: «**Per premiare il merito e il miglioramento della performance** dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, **apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro**».
- **Art. 40 co. 3-quinquies TUIP**. «**La contrattazione collettiva nazionale dispone**, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, **le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa**. Le *regioni*, per quanto concerne le proprie amministrazioni, *e gli enti locali* possono destinare ***risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni***, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali [...]».

(Altri) vincoli *legali* al trattamento economico

- **Art. 40 co. 3-quinquies TUIP (ultima parte)** - «In caso di **superamento di vincoli finanziari** accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì **obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva**, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25% delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, è corrispondentemente incrementato. In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del d.l. 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali.»

L'incentivazione nelle p.a.

- Fin dagli esordi della cd. «privatizzazione», lo sviluppo professionale e la valorizzazione delle risorse umane hanno costituito tema centrale delle riforme del lavoro pubblico, addirittura collocato nella storica triade delle «finalità» cui era diretto l'intervento del legislatore.
- Art. 1, d.lgs. n. 29/1993 - obiettivo di «realizzare la **migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni**, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici e ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato».

La valutazione del personale

- Quando si parla di valutazione si intende una **procedura organica e sistematica** per assicurare che su ogni dipendente venga espresso periodicamente un giudizio che serva a **valutare e individuarne, secondo criteri omogenei, il rendimento e le caratteristiche professionali che si estrinsecano nell'esecuzione del lavoro.**
- *N.B. Già con la contrattazione della prima metà degli anni novanta, erano stati introdotti sistemi di valutazione nella Pubblica Amministrazione allo scopo di gestire premi collettivi di produttività prima e imprimere un'azione di crescita dell'efficienza e dell'efficacia delle amministrazioni e di orientamento del risultato dei dipendenti poi.*
- Le riforme normative e contrattuali più recenti hanno introdotto e sviluppato **principi di valutazione che collegano il raggiungimento di risultati di efficienza e qualità dei servizi alla valutazione delle prestazioni individuali e sulla base di quest'ultime alla attivazione dei sistemi di ricompensa**

La riforma del 2009 (l. n. 15 e d.lgs.n. 150)....

- L'obiettivo dichiarato è **a) il miglioramento della qualità dei servizi offerti** e dunque ispirato a criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi (art. 3, co. 4, d.lgs. 150/2009), nonché **b) la crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti** dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle Amministrazioni Pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento (art. 3, co. 1).
- **Viene ripensata l'organizzazione e la sua relazione con i rapporti di lavoro:** la Pubblica Amministrazione è chiamata ad adottare gli strumenti che consentono di tradurre la missione e la strategia gestionale ed operativa dell'organizzazione in un insieme coerente di risultati di performance, facilitandone la misurabilità e la valutazione.

- **L'obiettivo della normativa è quella di dotare le Pubbliche Amministrazioni di meccanismi volti a consentire la pianificazione, la programmazione, la misurazione e, infine, la valutazione della propria "performance".**
- Il cuore della riforma (l'art. 19, d.lgs. 150/2009) prevedeva la suddivisione dei dipendenti di ciascuna amministrazione in tre fasce:
 - 25% fascia di merito alta;
 - 50% fascia di merito media;
 - 25% fascia di merito bassa

a ciascuna delle quali corrispondeva poi un determinato trattamento economico accessorio (o nel caso della fascia bassa, nessun trattamento).

...e la sua (*incompleta*) attuazione

A depotenziare il progetto dell'incentivazione secondo le direttrici della riforma Brunetta ha principalmente contribuito la **sterilizzazione della leva finanziaria**.

Con una lunga serie di provvedimenti legislativi, inaugurati dal **d.l. n. 78/2010** e proseguiti sino al noto intervento di **Corte costituzionale n. 178/2015 (*)**, si sono bloccati gli incrementi dei fondi di amministrazione per il riconoscimento del salario accessorio, inibendo le possibilità di percorsi di carriera sia in termini economici che di sviluppo professionale, quale prezzo della imposta invarianza dei trattamenti individuali.

() incostituzionalità del blocco permanente della contrattazione collettiva e dunque degli incrementi economici del settore pubblico, valorizzando il ruolo dell'autonomia collettiva, anche in chiave incentivante, in quanto fonte che «contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito».*

- Tale imperativo finanziario ha consegnato la **contrattazione collettiva integrativa** a un **lungo periodo di sostanziale inattività**; anzi, in alcune amministrazioni si è assistito ad una **«contrattazione in perdita»**, quando i contratti di secondo livello sono stati chiamati, per legge, a gestire il recupero nel tempo di trattamenti indebitamente erogati ai dipendenti, per superamento di vincoli finanziari o per altri vizi generati in sede di costituzione e incremento dei fondi di amministrazione
- La legge di delega n. 124/2015 (*cd. riforma Madia*) si era mossa nella volontà di mantenere linee di sostanziale continuità con gli interventi precedenti direzione, operando semmai solo una della «semplificazione» e «razionalizzazione» delle disposizioni in materia di valutazione e promozione del merito dei dipendenti.
- **Ma l'intervento della sentenza della Corte costituzione e il successivo Accordo del 30 novembre 2016 tra Governo e sindacati confederali Cgil, Cisl, Uil, determinano una notevole «discontinuità» con la regolazione precedente, che influenzerà i decreti attuativi della riforma.**

Accordo Governo-Parti Sociali 30 novembre 2016

■ In sintesi, per quanto qui interessa, si prevede che:

a) la **contrattazione collettiva**, in particolare quella di livello nazionale, viene **riportata in posizione di preminenza nel rapporto con la fonte legale**, con competenza piena e privilegiata nelle materie del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali;

b) vengono promosse **relazioni sindacali piene in tutti gli ambiti e settori, secondo procedure definite dai Ccnl**, al fine dichiarato di contribuire a un innalzamento dei livelli di produttività;

c) i **contratti collettivi vengono abilitati a definire «criteri e modalità» di nuovi sistemi di valutazione**, che garantiscano una adeguata valorizzazione delle professionalità e delle competenze;

d) si prevede **l'impegno a modificare e semplificare il sistema dei fondi per la contrattazione di secondo livello**, al fine di utilizzare a pieno le risorse destinate al «miglioramento delle condizioni di lavoro e alla valorizzazione dell'apporto individuale in relazione agli obiettivi di produttività», **promuovendo altresì disposizioni contrattuali destinate a incentivare più elevati tassi medi di presenza in servizio del personale.**

Il sistema legale di valutazione e incentivazione del personale dopo le più recenti riforme

- Il d.lgs. 74/2017 ha così rivisto in maniera importante il **d.lgs. 150/2009** tenendo conto delle indicazioni fornite dall'Accordo del 2016.
- Attenzione, però! L'**art. 29 del d.lgs. n. 150/2009** continua ad affermare, anche dopo l'intervento del d.lgs. n. 74/2017, il **carattere imperativo e inderogabile delle disposizioni di legge** in materia per di incentivazione del personale

Una questione fondamentale: la *relazione tra prestazione di lavoro e risultato*

- Il d. lgs. n. 150/2009 ha giuridificato tempi e modi di uno specifico processo *manageriale* diretto a misurare e valutare le *performance* delle amministrazioni; nel farlo, però, ha assunto taluni concetti propri delle scienze dell'organizzazione – ad iniziare da quello di *performance* – **trascurando talvolta di accordarli con i concetti normativi che fissano i tratti costitutivi dei rapporti di lavoro subordinato** (e le relative responsabilità del lavoratore).
- Fare chiarezza circa la valenza giuridica della pianificazione realizzata dall'amministrazione rispetto ai rapporti di lavoro subordinato è necessario, ad esempio, per stabilire il contenuto concreto degli obiettivi; per determinare le conseguenze della mancata o della tardiva pianificazione degli “obiettivi”; o, ancora, per individuare gli effetti della valutazione negativa (ove la conseguenza non sia già stata direttamente stabilita dalla legge).

La prestazione di lavoro subordinato

- La prestazione lavorativa dedotta in obbligazione è sempre determinata al momento della stipulazione mediante l'indicazione delle mansioni (artt. 2103 c.c. e 96, co. 1, disp. att. c.c.); **la prestazione lavorativa eseguita obbedientemente e diligentemente è il risultato giuridicamente rilevante atteso dal datore di lavoro/creditore e che questi ha diritto di pretendere.**
- Se il lavoratore ha contratto un **debito di attività**, perché al momento dell'assunzione ha promesso di svolgere i propri compiti alle dipendenze e sotto la direzione altrui (oltre che in modo diligente), è giuridicamente contraddittorio far gravare sullo stesso il rischio del risultato materiale della propria attività.
- Questa conclusione vale per tutti i rapporti di lavoro subordinato, siano essi alle dipendenze di imprenditori o di pubbliche amministrazioni (arg. ex art. 2, co. 2 e 3, d. lgs. n. 165/2001).

- E tuttavia l'inserimento in una organizzazione produttiva e la richiesta di una diligenza e capacità commisurata al grado di professionalità richiesto, fa sì che «*in ogni obbligazione si richiede la compresenza sia del comportamento del debitore che del risultato, anche se in proporzione variabile*». In altri termini, «in ciascuna obbligazione assumono rilievo così il risultato pratico da raggiungere attraverso il vincolo, come l'impegno che il debitore deve porre per ottenerlo» (v., tra le altre, Cass. SS.UU. 28 luglio 2005, n. 15781, § 11.2)

→ l'assegnazione di obiettivi pratici **non è mai giuridicamente irrilevante.**

- Il tema, peraltro, è stato spesso affrontato in giurisprudenza in relazione ai rapporti di lavoro privato, posto che proprio in questo ambito si sono sviluppate le tecniche manageriali consistenti nella predeterminazione di *target* da conseguire o di piani di produzione da rispettare.

L'indicazione del risultato nel lavoro privato

- Stando alla giurisprudenza, se è vero che l'assegnazione di obiettivi al lavoratore non può ampliare i confini del debito del lavoratore (ossia non può ampliare l'area della sua responsabilità contrattuale), nulla vieta che essi possano costituire «parametri per l'accertamento che la prestazione sia eseguita con quella *diligenza* e quella *professionalità* medie, proprie delle mansioni affidate al lavoratore. In questo caso, il mancato raggiungimento del risultato prefissato non costituisce di per sé inadempimento [...], bensì mero segno o indice di non esatta esecuzione della prestazione». (Cass. 20 agosto 1991, n. 8973)
- Attraverso l'assegnazione di obiettivi e la redazione di piani di produzione, quindi, il datore di lavoro predetermina il **rendimento atteso**, come nel caso della *slide* precedente; oppure, e in alternativa, un **rendimento auspicato** e il cui raggiungimento è incentivato e premiato dal datore di lavoro.

L'indicazione del risultato nel lavoro pubblico

- Nel caso del lavoro pubblico, però, mediante l'indicazione di un risultato materiale/obiettivo è fissato qualcosa di più che un rendimento medio da raggiungere mediante l'esatta e diligente esecuzione delle mansioni. L'obiettivo, infatti, fissa un **livello quali-quantitativo di rendimento** che l'amministrazione ritiene opportuno conseguire (e che, allo stesso tempo, può essere plausibilmente raggiunto dal lavoratore).
- Si tratta, a ben considerare, di un punto implicitamente presupposto dalla giurisprudenza contabile che si è occupata della corresponsione dei premi incentivanti. La Corte dei Conti, infatti, ritiene legittima l'erogazione dell'emolumento premiante allorché il lavoratore consegua «un **rilevante quid pluris** rispetto all'ordinario risultato della prestazione» (*Corte dei Conti, sez. Puglia, 2 agosto 2010, n. 487, § 3*).

La performance come strumento organizzativo e premiale

- «La misurazione e la valutazione della performance sono volte al *miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle P.A.*, nonché alla crescita delle competenze professionali attraverso la *valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi* per i risultati **perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative** in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impegnate per il loro perseguimento». (*art. 3, co. 1, d.lgs. 150/2009*)
- la continua equiparazione legislativa degli emolumenti spettanti per il conseguimento delle *performance* sia individuali che collettive conferma la **natura premiale** – e non retributiva – degli stessi.

- «Il rispetto delle disposizioni del presente Titolo è *condizione necessaria* per l'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla performance e *rileva* ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali». (*art. 3, co. 5, d.lgs. 150/2009*)

*IL CICLO DI GESTIONE DELLA
PERFORMANCE*



Il legislatore prevede:

■ Il **Ciclo di gestione della performance**

■ La **trasparenza** e la **rendicontazione** della performance

■ I **soggetti** del processo di misurazione e rendicontazione della performance (il *Dipartimento della funzione pubblica; gli Organismi indipendenti di valutazione della performance; l'organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione; i dirigenti*)

Il Ciclo di gestione delle Performance (art. 4, d.lgs. 150/2009)

- Ai fini dell'attuazione dei principi generali voluti dalla riforma, le Amministrazioni Pubbliche si devono adoperare per sviluppare, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il c.d. ciclo di gestione della performance articolato in diverse fasi:
 - a) **definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori** e loro collegamento con la programmazione finanziaria e di bilancio;
 - b) **monitoraggio in corso di esercizio** e attivazione di eventuali interventi correttivi;
 - c) **misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;**
 - d) utilizzo dei **sistemi premianti**, secondo criteri di **valorizzazione del merito;**
 - e) **rendicontazione dei risultati** agli organi di indirizzo politico-amministrativo nonché ai competenti organi di controllo interni ed esterni.

Gli obiettivi (art. 5, d.lgs. 150/2009)

A seguito della modifica intervenuta con il d.lgs. 74/2017, si distingue tra

- **obiettivi generali** (priorità strategiche della PA in relazione alle attività e ai servizi erogati, determinati con apposite linee guida adottate su base triennale con DPCM)
- **obiettivi specifici di ogni pubblica amministrazione** (hanno sostituito i cd. *obiettivi strategici*, che facevano riferimento a un orizzonte temporale pluriennale); sono programmati dalle singole amministrazioni su base triennale, in coerenza con gli obiettivi generali, in base alle priorità politiche e al quadro di riferimento nel quale l'amministrazione è chiamata ad agire nel triennio e nell'annualità successiva. Gli obiettivi sono corredati da indicatori e target che ne garantiscano la misurabilità.

Es. Ministero della Salute (2019-2021)

Obiettivo specifico triennale		Promuovere le azioni funzionali al raggiungimento dell'obiettivo di eliminazione del morbillo e della rosolia		
		Valori target per anno		
Indicatore	Baseline	Target 2019	Target 2020	Target 2021
azioni realizzate / azioni da realizzare	---	30%	60%	100%

Nota integrativa bilancio dello Stato 2019-2021 Programma di spesa:

Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante

Azioni di riferimento	*Spese di personale per il programma *								
Risorse complessive stanziare sull'azione	anno 2019	€	29.829.584,00	anno 2020	€	28.739.582,00	anno 2021	€	27.213.728,00

Il Piano della Performance (art. 10, co. 1, lett. a, d.lgs. 150/2009)

- Entro il **31 gennaio** di ogni anno, **l'organo di indirizzo politico-amministrativo**, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica, **definisce il Piano della performance**, documento programmatico triennale, che **individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi** e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché **obiettivi assegnati al personale dirigenziale** ed i relativi indicatori

Il Piano della Performance: *funzioni*

- Il Piano delle *performance*, com'è noto, è un atto organizzativo che assolve alla doppia funzione:
 - a) di *orientare l'attività amministrativa* verso il conseguimento di “scopi” ritenuti qualificanti e prioritari (art. 5, co. 2, lett. a, d. lgs. n. 150/2009);
 - b) di *migliorare la produttività dell'apparato* (*performance* organizzativa: art. 8, d. lgs. n. 150/2009) e, nell'ambito di questa, anche il *rendimento del personale* (*performance* individuale: art. 9, d. lgs. n. 150/2009).

Il Piano della Performance: gli *obiettivi*

- Il Piano è un atto adottato unilateralmente dall'amministrazione che, proprio mediante la fissazione dei risultati che ci si attende siano conseguiti (**obiettivi**), tende a incidere sull'esecuzione dell'attività lavorativa dovuta sia dai dirigenti che dal personale non dirigenziale.
- Dall'individuazione degli **obiettivi specifici**, discende poi a cascata l'attribuzione degli obiettivi attribuiti ai dirigenti e da questi ultimi l'attribuzione di obiettivi al personale non dirigenziale afferente alla struttura: in questo caso si può trattare indistintamente di *obiettivi di gruppo* (di unità organizzativa) oppure, in alternativa, di *obiettivi individuali relativi ad attività e progetti specificamente assegnati al dipendente*

Gli obiettivi devono essere (art. 5, co. 2, d.lgs. 150/2009):

- a) **rilevanti e pertinenti** rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- b) **specifici e misurabili in termini concreti e chiari;**
- c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) **riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;**
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

La performance attesa dal personale non dirigenziale

- In particolare, il Piano fissa la *performance* “attesa” dal personale non dirigenziale:
 - a) gli ***obiettivi di gruppo*** (di unità organizzativa) oppure, in alternativa,
 - b) gli ***obiettivi individuali*** relativi ad attività e progetti specificamente assegnati al dipendente;
 - c) le competenze e le capacità da mettere in opera (si tratta dei cd. «***comportamenti professionali e organizzativi***»).

(V. l'art. 9, co. 2, d. lgs. n. 150/2009; *Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance – Ministeri, 2017, pp. 27 e 29* e *Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale – Ministeri, 2019, p. 6*)

- Quanto abbiamo sin qui detto consente di precisare meglio i caratteri propri degli obiettivi individuali, che *non* possono coincidere né con l'obbligo lavorativo né con un autonomo obbligo di attività, né ancora come equivalente del dovere accessorio di diligenza che già caratterizza l'adempimento della prestazione lavorativa.
- L'obiettivo individuale dovrà essere invece specificamente determinato ***in maniera "interna" al contesto micro-organizzativo*** nel quale la prestazione di lavoro del dipendente si inserisce. Non può dunque essere definito in astratto né presentare un contenuto analogo per tutto il personale.
- I "comportamenti organizzativi" riguardano invece quei comportamenti che, in relazioni a determinati obiettivi, risorse e vincoli, assicurano il buon funzionamento dei processi assicurando il perseguimento degli obiettivi desiderati. Anche questi, come gli obiettivi individuali, assumono la qualità di *elementi determinabili e non determinati*.

La determinabilità degli obiettivi

- Nell'assegnazione degli obiettivi e dei comportamenti, e nel silenzio della legge, un dubbio riguarda **la modalità di determinazione degli obiettivi, ovvero se essi debbano essere frutto di una determinazione unilaterale o definiti con un meccanismo di consensualità.**
- Bisogna rilevare come se un approccio unilaterale garantisce al dirigente il vantaggio di esprimere le “ragioni” dell'organizzazione, non si può negare che lo stesso presenta il rischio di una scarsa o difficile realizzabilità.
- A tanto pone certamente un limite già l'art. 5, co. 2, quando ne predica la *realizzabilità* e la *concreta e chiara misurabilità*. La consensualità può rappresentare certamente un rafforzamento di tali principi.

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

- Il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni è affidato all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) soggetto nominato in ogni amministrazione pubblica dall'organo di indirizzo politico-amministrativo. Tale organismo può essere costituito in forma collegiale con tre componenti o in forma monocratica.
- Ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2009, l'OIV è **responsabile della corretta applicazione** delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica, **supporta l'amministrazione sul piano metodologico e verifica la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale.**
- *(rinvio) art. 3, co. 5, d.lgs. 150/2009: "La valutazione negativa, come disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell'articolo 55-quater, comma 1, lett. f-quinquies), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ove resa a tali fini specifici nel rispetto delle disposizioni del presente decreto"*

- La riforma Madia (d.lgs. 74/2017) ha istituito l'**Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione** e ha previsto che l'iscrizione avviene sulla base di criteri selettivi che favoriscono il merito e le conoscenze specialistiche, nel rispetto di requisiti generali di integrità e di competenza (art. 14 bis, d.lgs. 150/2009)
- I componenti dell'Organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra i *dipendenti dell'amministrazione interessata* o tra soggetti che rivestano *incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali* ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le stesse organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei 3 anni precedenti.
- **La nomina dell'organismo indipendente di valutazione è effettuata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, tra gli iscritti all'elenco nazionale, previa procedura selettiva pubblica.**
- La **durata dell'incarico** di componente dell'Organismo indipendente di valutazione è di **tre anni, rinnovabile una sola volta** presso la stessa amministrazione, previa procedura selettiva pubblica.

Sistema di misurazione e valutazione della Performance

- Le Amministrazioni Pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale e a tal fine adottano e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'OIV il Sistema di misurazione e valutazione della performance. Ai fini della corretta misurazione e la valutazione della performance, rilevano tre fondamentali ambiti di osservazione:
 - a) **l'amministrazione nel suo complesso**, quale riferimento più ampio ed aggregato, che presenta una particolare utilità sia in una logica di benchmarking esterno sia nella prospettiva del controllo strategico, in relazione al conseguimento degli obiettivi di fondo legati agli scopi dell'ente;
 - b) **le unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola la struttura organizzativa**, che concorrono alla performance di ente ed alla determinazione della performance individuale;
 - c) **i responsabili (dirigenti e non) di struttura ed il restante personale del comparto**, con la conseguente correlazione con la distribuzione degli incentivi previsti dalla disciplina contrattuale.
- A tali ambiti di osservazione corrispondono le declinazioni della performance: i) **performance di ente**; ii) **performance organizzativa**; iii) **performance individuale**. I tre riferimenti sono tra loro in reciproca relazione: la performance organizzativa concorre a determinare la performance individuale e può essere utilizzata per determinare la performance “di ente”.

La Performance Organizzativa (art. 8)

Corrisponde al **contributo delle diverse unità organizzative presenti all'interno dell'Ente al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione**. Concerne i seguenti profili rilevanti:

- *l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati alle esigenze della collettività;*
- *l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti;*
- *la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi;*
- *il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali;*
- *lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;*
- *l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;*
- *la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;*
- *il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.*

L'art. 19-bis d.lgs. n. 150/2009, riformulato nel 2017 allo scopo di evitare apprezzamenti «autoreferenziali», prevede che i cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione della performance organizzativa, comunicando direttamente all'organismo di valutazione il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso organo.

La Performance Individuale

- La performance individuale, invece, concerne il contributo dei singoli alle diverse unità organizzative e (più generalmente) all'ente complessivamente considerato ed è diversamente configurata e misurata in funzione dello specifico ruolo ricoperto dalla singola unità di personale.
- Secondo il dettato normativo (art. 9 d.lgs. n. 150/2009), infatti, in funzione del ruolo ricoperto la misurazione e valutazione della performance individuale avviene sulla base di fattori diversi che tengono conto del profilo di rispettiva appartenenza (dirigenti/non dirigenti) e che sono variamente modulati.

LA VALUTAZIONE



La valutazione annuale

- La valutazione del personale, sia o no responsabile di un'unità organizzativa, è effettuata dal dirigente dal quale dipende secondo le modalità predeterminate nel Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance. (*art. 9, co. 1, d. lgs. n. 150/2009*)
- Tra queste modalità possiamo nella prassi distinguere:
 - *la valutazione del solo dirigente superiore;*
 - *la valutazione del superiore gerarchico preceduta da una autovalutazione;*
 - *le valutazioni del superiore gerarchico e di altre parti.*

La valutazione del personale

Per il **personale non dirigenziale e non preposto ad unità organizzativa**, oggetto di valutazione è esclusivamente la **performance individuale**. Pertanto, dovranno essere oggetto di analisi e giudizio:

- gli obiettivi, di gruppo o individuali, raggiunti e gli scostamenti rispetto a quelli programmati;
- la *«qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi»*.

(art. 9, co. 2, d. lgs. n. 150/2009)

La valutazione del personale /segue

La valutazione del personale **dirigenziale e non dirigenziale ma preposto ad unità organizzativa** deve considerare:

- la **performance organizzativa** e la **connessione esistente tra questa e la performance individuale**, in modo che sia garantita coerenza di valutazioni; questo fattore deve avere «un peso prevalente nella valutazione complessiva» (art. 9, co. 1, lett. a, d. lgs. n. 150/2009)
- il **raggiungimento di specifici obiettivi individuali**, se assegnati, o delle ragioni che hanno determinato uno scostamento tra risultati conseguiti e risultati attesi;
- la **qualità del contributo assicurato alla performance organizzativa** in termini di competenze esercitate e di comportamenti organizzativi posti in essere rispetto a quelli indicati nel Piano;
- la **capacità di valutare i propri collaboratori differenziando i relativi giudizi.**

- Superato il rigido meccanismo che attribuiva all'OIV il compito di redigere una graduatoria delle valutazioni individuali e della distribuzione del personale in tre differenti livelli di performance per altrettanti trattamenti accessori, **le amministrazioni pubblicano e aggiornano annualmente un documento** che definisce il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

(art. 19, d. lgs. n. 150/2009)

La Relazione della Performance

- Entro il **30 giugno di ogni anno**, l'organo di indirizzo politico-amministrativo approva la Relazione annuale sulla performance, che viene validata dall'Organismo di valutazione ed **evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse**, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

IL MERITO E I PREMI



IL MERITO E I PREMI

- La legge affida alla contrattazione collettiva la definizione dei «**trattamenti economici accessori collegati**:
 - a. alla *performance individuale*;
 - b. alla *performance organizzativa* con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione»

(art. 45, co. 3, d. lgs. n. 165/2001)

E' in ogni caso vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione

- «Il **contratto collettivo nazionale**, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance», in particolare, «**stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi [...] corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati**».

(art. 19, co. 1, d. lgs. n. 150/2009)

[superato così il modello delle 3 fasce di merito previsto dalla riforma Brunetta]

- «La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, **incentivando** l'impegno e la qualità della performance, **destinandovi**, per l'ottimale perseguimento degli **obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori** comunque denominati ai sensi dell'articolo 45, comma 3».

(art. 40, co. 3-bis, secondo periodo, d. lgs. n. 165/2001)

I PREMI

I premi sono definiti dall'art. 20, d.lgs. 150/2009 e comprendono

- a. il *bonus annuale delle eccellenze*, di cui all'articolo 21;
 - b. il *premio annuale per l'innovazione*, di cui all'articolo 22;
 - c. le *progressioni economiche*, di cui all'articolo 23;
 - d. le *progressioni di carriera*, di cui all'articolo 24;
 - e. l'*attribuzione di incarichi e responsabilità*, di cui all'articolo 25;
 - f. l'accesso a *percorsi di alta formazione e di crescita professionale*, in ambito nazionale e internazionale, di cui all'articolo 26.
- Gli incentivi di cui alle lettere a), b), c) ed e) sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.

La contrattazione collettiva del 2018:

Ccnl funzioni centrali

- Le amministrazioni rendono annualmente disponibili per la contrattazione integrativa, nel rispetto dei limiti di legge, tutte le risorse confluite nel Fondo risorse decentrate, al netto delle progressioni economiche e delle risorse già destinate alle posizioni organizzative relative ad annualità precedenti. Di anno in anno, sono inoltre rese disponibili per la contrattazione integrativa le risorse corrispondenti ai differenziali di progressione economica e, ove previsti, di indennità di amministrazione, rispetto alla posizione economica iniziale del profilo, del personale cessato dal servizio, anche per effetto di passaggio ad altra area o alla dirigenza.

(art. 77, co. 1).

Ccnl funzioni centrali

/segue

- Le risorse disponibili per la contrattazione integrativa, sono destinate a:
 - a) premi e trattamenti economici correlati alla performance organizzativa;
 - b) premi e trattamenti economici correlati alla performance individuale;
 - c) indennità correlate alle condizioni di lavoro, in particolare: ad obiettive situazioni di disagio, rischio, al lavoro in turno, a particolari o gravose articolazioni dell'orario di lavoro, alla reperibilità;
 - d) indennità correlate allo svolgimento di attività implicanti particolari responsabilità, anche di natura professionale;
 - e) progressioni economiche;
 - f) trattamenti economici riconosciuti ai titolari delle posizioni organizzative;
 - [...]

(art. 77, co. 2)

Ccnl funzioni centrali

/segue

- La contrattazione integrativa destina ai trattamenti economici richiamati alle lettere a), b), c) la parte prevalente delle risorse e, specificamente, alla performance individuale almeno il 30% di tali risorse.

(art. 77, co. 3)

- Una quota non inferiore al 20% delle risorse destinate ai premi correlati alla performance individuale e organizzativa è riservata alla contrattazione di sede.

(art. 77, co. 4)

- Per quanto poi riguarda poi il premio individuale, si stabilisce una maggiorazione del premio per il personale che consegua la più alta valutazione. La misura della maggiorazione, comunque non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente, così come la quota massima di personale cui la stessa può essere attribuita sono definite dalla contrattazione integrativa.

(art. 78)

La contrattazione collettiva del 2018:

Ccnl funzioni locali

- A decorrere dall'anno 2018, il “Fondo risorse decentrate”, è costituito da un unico importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili, indicate dall'art. 31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004, relative all'anno 2017, come certificate dal collegio dei revisori, ivi comprese quelle dello specifico Fondo delle progressioni economiche e le risorse che hanno finanziato le quote di indennità di comparto di cui all'art. 33, comma 4, lettere b) e c), del CCNL del 22.1.2004. Le risorse di cui al precedente periodo confluiscono nell'unico importo consolidato al netto di quelle che gli enti hanno destinato, nel medesimo anno, a carico del Fondo, alla retribuzione diposizione e di risultato delle posizioni organizzative.

(art. 67, co. 1)

Ccnl funzioni locali /segue

«Le risorse rese annualmente disponibili ai sensi del comma 1, sono destinate ai seguenti utilizzi:

a) premi correlati alla performance organizzativa;

b) premi correlati alla performance individuale;

c) indennità condizioni di lavoro, di cui all'art. 70-bis;

d) indennità di turno, indennità di reperibilità, nonché compensi di cui all'art. 24, comma 1 del CCNL del 14.9.2000;

e) compensi per specifiche responsabilità;

f) indennità di funzione ed indennità di servizio esterno;

[...]

j) progressioni economiche, con decorrenza nell'anno di riferimento, finanziate con risorse stabili.[...]»

(art. 68, co. 2)

Ccnl funzioni locali /segue

- «La contrattazione integrativa destina ai trattamenti economici di cui al comma 2, lettere a), b), c), d), e), f) la parte prevalente delle risorse di cui all'art. 67, comma 3, con esclusione delle lettere c), f), g) di tale ultimo comma e, *specificamente, alla performance individuale almeno il 30% di tali risorse.*»

(art. 68, co. 3)

- «Ai dipendenti che conseguano le valutazioni più elevate, secondo quanto previsto dal sistema di valutazione dell'ente, è attribuita una **maggiorazione del premio individuale** di cui all'art. 68, comma 2, lett. b), che si aggiunge alla quota di detto premio attribuita al personale valutato positivamente sulla base dei criteri selettivi.

La misura della maggiorazione, definita in sede di contrattazione integrativa, non potrà comunque essere inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente.

La contrattazione integrativa definisce altresì, preventivamente, una limitata quota massima di personale valutato, a cui tale maggiorazione può essere attribuita».

(art. 69)

Le sanzioni

- In caso di mancata adozione del Piano della performance é fatto **divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti** che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad **assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati**.
- Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo, **l'erogazione dei trattamenti e delle premialità è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano**.

Grazie per l'attenzione!