

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BERGAMO**

---

**SCUOLA INTERNAZIONALE DI DOTTORATO  
IN FORMAZIONE DELLA PERSONA E MERCATO DEL  
LAVORO  
XXVII CICLO**

**MODELLI DI RETRIBUZIONE COLLEGATI ALLA  
PRODUTTIVITA' NELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
Focus sull' Agenzia delle Entrate**

**di  
Concepita Chionna**

**Coordinatore:  
prof. Michele Tiraboschi**

**Supervisore:  
dott. Davide Venturi**

*A mio marito,  
per aver saputo dosare  
sapientemente  
supporto e pazienza.*

*“È la nostra volontà ad essere  
determinante nel raggiungimento degli obiettivi.*

*La passione è un'amante dispettosa:  
va e viene quando vuole lei”*

F. Carinci

# INDICE

---

<b><u>Introduzione</u></b> .....	7
----------------------------------	---

## **Capitolo I**

### **La retribuzione nel pubblico impiego**

1. Nozione.....	12
2. La competenza esclusiva della fonte contrattuale nelle Riforme degli anni Novanta e nel Testo Unico.....	12
3. La contrattazione integrativa nel lavoro pubblico: il fallimento.....	14
4. I più recenti interventi normativi.....	16
5. La valorizzazione della cultura del merito e della premialità.....	18
6. Principi generali in tema di trattamento economico.....	19
6.1. La corrispettività.....	19
6.2. La parità di trattamento.....	19
6.3. L'onnicomprensività.....	21
7. Il trattamento economico.....	21
7.1. Il trattamento economico fondamentale.....	21
7.2. Il trattamento economico accessorio.....	22
8. Gli ulteriori strumenti della premialità.....	23
9. Dalla razionalizzazione alla <i>Spending Review</i> .....	26
10. I Rapporti Aran.....	29
11. Le Relazioni della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico.....	34

## **Capitolo II**

### **La misurazione e la valutazione nel pubblico impiego**

1. La <i>performance</i> .....	37
2. Il ciclo di gestione della <i>performance</i> .....	39
3. La <i>performance</i> organizzativa.....	40
4. La <i>performance</i> individuale.....	42
5. I soggetti del processo di misurazione e valutazione della <i>performance</i> .....	43
6. Il sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> .....	47
7. La misurazione della <i>performance</i> .....	48
8. La valutazione della <i>performance</i> .....	50
9. Le Relazioni dell'ex Civit.....	53

### **Capitolo III**

#### **Focus sull’Agenzia delle Entrate**

1. Cenni sul modello “Agenzia” .....	57
2. Il Fondo per le Politiche di Sviluppo delle Risorse Umane e per la Produttività - FPSRUP.....	59
2.1. La costituzione del Fondo.....	59
2.2. L’utilizzo del Fondo.....	65
3. Il sistema di incentivazione del personale dell’Agenzia delle Entrate.....	67
4. Il sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> .....	76
5. Metodo di ricerca.....	80
6. Il campione.....	80
7. L’intervista.....	81
8. Gli esiti: osservazioni generali.....	82
9. L’obiettivo.....	84
10. L’efficacia rispetto alla produttività.....	85
11. L’efficacia rispetto alla motivazione.....	89
12. L’equità.....	91
13. La percezione della selettività degli incentivi.....	93
14. La connessione tra incentivo e valutazione delle prestazioni.....	95
15. I criteri di distribuzione: il fondo per la produttività individuale e il fondo di sede.....	96
16. Il ruolo della valutazione delle prestazioni.....	100
17. Considerazioni conclusive.....	102
<b>Schema dell’intervista.....</b>	<b>105</b>
<b>Schede di sintesi.....</b>	<b>107</b>
<b><i>Literature Review</i>.....</b>	<b>194</b>
<b>Allegati.....</b>	<b>233</b>
Allegato A - Premio di produttività individuale	
Allegato B - Coefficienti di valutazione	
Allegato C - Attività istruttorie esterne e parametri	
Allegato D - Compensi remunerabili con il fondo di sede	
Allegato E - Bozza dPCM	
Dischetto contenente le interviste	
<b>Bibliografia.....</b>	<b>248</b>

## Abstract

L'obiettivo della ricerca è quello di indagare i modelli di retribuzione collegati alla produttività nelle pubbliche amministrazioni, attraverso un *focus* sul sistema di retribuzione incentivante utilizzato nell'Agenzia delle Entrate, con il fine ultimo di verificarne l'efficacia - la capacità di raggiungere lo scopo che si prefigge, cioè un aumento della produttività - e, l'equità - la capacità di differenziare il merito e di essere sufficientemente selettivo.

Dalla contestualizzazione storico-normativa della tematica, emerge, da un lato, il fallimento della contrattazione collettiva integrativa nel compito affidatole dalle riforme del pubblico impiego degli anni Novanta, ossia l'incentivazione della produttività delle amministrazioni attraverso l'erogazione selettiva e meritocratica di quote di salario accessorio, dall'altro, la sostanziale inattuazione della normativa di cui al più recente d.lgs. n. 150/2009 in tema di incentivazione, a causa dei consistenti tagli alle risorse destinate alla contrattazione, secondo logiche di contenimento della spesa pubblica rese necessarie per fronteggiare una crisi economica ancora persistente.

L'indagine dei modelli retributivi collegati alla produttività utilizzati nell'Agenzia delle Entrate è stata condotta attraverso l'analisi di una serie di interviste qualitative, condotte secondo la metodologia della ricerca sociale. I questionari semi-strutturati utilizzati sono stati sottoposti ad un campione costituito da sindacalisti, rappresentanti sindacali unitari (rsu), dirigenti e incaricati di funzioni dirigenziali dell'Amministrazione con competenze in materia di relazioni sindacali e valutazione nell'ambito dell'Agenzia.

Gli esiti dell'analisi delle interviste, che per il metodo di ricerca utilizzato, di tipo qualitativo, non hanno alcuna pretesa di essere considerati statisticamente rilevanti, restituiscono un quadro del sistema incentivante attualmente in uso presso l'Agenzia delle Entrate non efficace e non equo.

I meccanismi di retribuzione collegati alla produttività analizzati, necessitano, sulla base delle risultanze dell'indagine condotta, di un'adeguata revisione.

## Introduzione

La continua riforma cui è sottoposto il settore pubblico italiano a partire, almeno, dagli anni Settanta del secolo scorso è alla perenne ricerca di un sensibile recupero di competitività ed efficienza.

I numerosi interventi riformatori hanno posto particolare enfasi sulle misure finalizzate all'aumento della produttività del lavoro, al contenimento delle dinamiche retributive e al miglioramento dei servizi resi al cittadino.

Se le riforme degli anni Ottanta e Novanta si sono concentrate maggiormente sull'introduzione di sistemi che circoscrivessero le tradizionali anomalie del trattamento economico dei dipendenti pubblici, nell'ambito del più generale obiettivo di controllo della spesa, l'ultima riforma organica del lavoro pubblico, recata dal d.lgs. n.150/2009, ha previsto un vero e proprio *restyling* normativo che ha interessato i sistemi di valutazione, delle strutture e del personale, e i metodi di incentivazione della produttività e del merito. Strumenti attraverso i quali il legislatore riformista, in una linea di continuità rispetto al passato, si è mosso alla ricerca di una migliore convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato.

L'obiettivo perseguito è duplice: da un lato, ottimizzare la produttività ed il livello dei servizi offerti all'utenza, azione che si riflette sul miglioramento della performance dell'organizzazione, dall'altro, promuovere la cultura della differenziazione meritocratica dei giudizi sulla performance individuale del pubblico dipendente, attraverso forme di valorizzazione del merito e sistemi premianti, in modo da incidere direttamente sulla produttività del lavoro pubblico con riflessi positivi sulla stessa performance organizzativa.

Il legame tra retribuzione accessoria, produttività del lavoro e qualità dell'azione amministrativa non è, invero, un'acquisizione recente. Già dalla prima privatizzazione intervenuta nel pubblico impiego (d.lgs. n.29/1993), parallelamente alle prassi contrattuali del settore privato, è stata oggetto di un dibattito, mai sopito, sul quale le riforme amministrative degli ultimi due decenni sono intervenute.

La presente ricerca si propone di indagare i modelli di retribuzione collegati alla produttività nelle Pubbliche Amministrazioni, con un focus sull'Agenzia delle Entrate, da un punto di vista descrittivo e da un punto di vista funzionale, analizzandone l'impatto in termini di efficacia e di equità.

Per efficacia si intende la capacità del modello di perseguire il suo scopo, quello attribuitogli dal legislatore o dalle parti sociali. Con riguardo all'equità, invece, essa è da intendersi nel duplice significato di equità procedurale, cioè di terzietà e trasparenza del soggetto che lo utilizza rispetto ai destinatari, e nel significato di equità sostanziale dei risultati ottenuti.

L'obiettivo della ricerca è quello di analizzare le diverse forme di salario accessorio che sono collegate alla produttività al fine di verificarne l'efficacia – la capacità di raggiungere lo scopo che si prefiggono, cioè un aumento della produttività – e, l'equità – la capacità di differenziare il merito e di essere sufficientemente selettive.

La tematica è strettamente connessa ai sistemi di misurazione e di valutazione delle prestazioni, che dovrebbero costituire il presupposto per la distribuzione del salario accessorio.

L'argomento di cui si tratta rientra nella più generica tematica della “flessibilizzazione della retribuzione” attraverso il contratto collettivo di secondo livello di cui si è cominciato a parlare prima del Protocollo (Accordo interconfederale) del 23 luglio 1993 e soprattutto con riferimento, in particolare modo, al mondo del lavoro privato.

L'espressione “flessibilizzazione della retribuzione” sebbene generica è, grazie alla sua ampiezza, la più idonea a descrivere ogni sistema e forma di retribuzione che rende aleatorio in tutto o in parte il trattamento economico dei lavoratori subordinati, in modo tale da comprendere la retribuzione variabile, il cottimo, le provvigioni, la partecipazione agli utili e la retribuzione accessoria dei dipendenti pubblici privatizzati, che qui interessa maggiormente.

La contrattazione collettiva gioca un ruolo fondamentale, o sarebbe meglio dire che fino alla legge n. 15/2009 e al decreto legislativo n.150/2009, c.d. Riforma “Brunetta”, dal nome dell'allora ministro della Pubblica Amministrazione, ha giocato un ruolo fondamentale nell'ambito della retribuzione flessibile, stante la sua competenza esclusiva nella definizione e attribuzione del trattamento economico per i dipendenti pubblici (art. 45 d.lgs. n. 165/2001) sia fondamentale che accessorio.

Attraverso i contratti collettivi, però, sono state messe a punto forme retributive finalizzate a rendere aleatorio il trattamento economico dei lavoratori nell'ottica di aumentare le tutele garantite a questi ultimi piuttosto che con l'intento di differenziare i trattamenti economici in base al merito.

Si intende che la parte variabile del trattamento economico si aggiunge ad una quota di retribuzione garantita normalmente in misura fissa. Si parla, in tal caso, di flessibilizzazione retributiva “offensiva” in quanto rappresenta uno strumento per favorire la crescita delle retribuzioni.

Una delle maggiori criticità, infatti, che si riscontrano nella contrattazione collettiva, con riferimento alla tematica che si indaga, è rappresentata dal fatto che questa non disciplina la retribuzione variabile in modo tale da differenziare i trattamenti economici dei lavoratori in base al merito, ma la piega a perseguire una politica egualitaria.

In tale contesto si colloca la Riforma Brunetta che punta, almeno nelle intenzioni, alla valorizzazione del merito nello sfondo di una nuova trama normativa sulla retribuzione accessoria collegata alla performance individuale e organizzativa in cui il ruolo della contrattazione collettiva perde rilevanza di fronte alla legge.

La l. n. 15/2009 ed il d.lgs. 150/2009 introducendo il concetto di performance organizzativa ed individuale, sostituiscono definitivamente il concetto di produttività individuale e collettiva, sopravvissuto nel processo di contrattualizzazione della pubblica amministrazione, a partire dal d.lgs. n. 29/1993.

I principali ambiti di misurazione e di valutazione della performance organizzativa (art. 8 del decreto) sono l'attuazione di piani e programmi nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, efficienza nell'impiego delle risorse, qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati.

Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale (art. 9 del decreto) sono sintetizzabili in quantità del contributo, ovvero i risultati, qualità del contributo cioè le competenze e il raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali.

L'effettività della Riforma è stata compromessa dagli interventi di finanza pubblica adottati negli ultimi cinque anni e destinati, con molta probabilità ad essere reiterati nei prossimi anni, stante l'attuale congiuntura economica negativa che affligge non solo l'Italia ma l'intera Eurozona.

Le misure di congelamento salariale e il blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, adottati dal 2010 e reiterati fino alla fine 2014, hanno impedito, di fatto, il decollo degli strumenti di incentivazione della produttività introdotti nel 2009.

Si indagherà, attraverso l'analisi del modello di applicazione pratica della misurazione e valutazione della performance e dei meccanismi retributivi premianti collegati alla produttività, utilizzato nell'Agenzia delle Entrate, nonché attraverso una serie di interviste qualitative, condotte secondo la metodologia della ricerca sociale, a mezzo di questionari semi-strutturati, l'efficacia della normativa nel raggiungimento di un reale aumento di produttività e di una reale selettività e valorizzazione del merito nonché l'equità nella distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione accessoria, che in tempi di *spending review*, ovvero di tagli lineari per le PA, si contraggono sensibilmente.

Con la locuzione “*spending review*”, si intende quell’insieme di misure che hanno come obiettivo la revisione della spesa pubblica.

La revisione della spesa pubblica, sebbene abbia origini lontane, ad oggi non è una necessità tutta italiana, ma si inserisce nel più vasto contesto di crisi del debito sovrano che, a livello europeo, ha spinto molti paesi a rivedere il perimetro del settore pubblico adottando misure straordinarie per ridurre la spesa delle pubbliche amministrazioni e contenere la crescita del deficit e del debito, anche in ottemperanza degli obiettivi di stabilità sanciti dal Trattato di Maastricht e dalle sue successive evoluzioni. Quest’ultimo rappresenta la volontà degli Stati membri UE di impegnarsi, anche rinunciando alla sovranità nazionale in diverse materie, a raggiungere un adeguato livello di armonizzazione e unità europea in tema, tra gli altri, di politica economica. Volontà che ha portato gli Stati sottoscrittori ad accettare forti limitazioni al proprio potere decisionale sulle proprie finanze pubbliche con l’introduzione a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, di vincoli alle politiche fiscali nazionali che hanno trovato espressione nel Patto di stabilità e crescita.

La linea di rigore, adottata ormai da diversi anni, resa necessaria dalle tensioni sui conti pubblici e dall’acuirsi della crisi economico finanziaria dal 2010 in poi, non solo in Italia, ma anche in altri Paesi UE, si è contraddistinta per interventi di contenimento dei costi del sistema amministrativo.

L’obiettivo era quello di riuscire ad ottenere risparmi non solo attraverso blocchi retributivi, ma anche attraverso limiti assunzionali e processi di redistribuzione delle risorse umane.

Gli effetti di tali interventi hanno interessato la dinamica retributiva e le dinamiche occupazionali dei pubblici dipendenti come documentato dai rapporti che semestralmente l’Aran redige in tema di retribuzioni dei pubblici dipendenti in ottemperanza al dettato di cui all’art. 46, comma 3 del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare già il secondo rapporto del 2010, consultabile sul sito dell’Aran all’indirizzo internet [www.aranagenzia.it/attachments/article/2040/Aln2s.pdf](http://www.aranagenzia.it/attachments/article/2040/Aln2s.pdf), evidenzia le prime dirette conseguenze dei provvedimenti varati in successione stringente tra il 2009 ed il 2010, ovvero una più contenuta crescita delle retribuzioni rispetto agli anni precedenti.

Tornando alla tematica oggetto di questa ricerca e, cioè ai modelli di retribuzione collegati alla produttività, si è più sopra accennato che gli stessi verranno indagati, attraverso un focus sull’Agenzia delle Entrate, facendo ricorso anche alla metodologia della ricerca sociale, mediante l’utilizzo dell’intervista qualitativa semi-strutturata.

Si tratta di una intervista con domande prestabilite ma aperte che è stata sottoposta ad un campione prescelto.

La ricerca qualitativa si distingue da quella quantitativa in quanto non è condotta con tecniche matematiche e statistiche e non mira ad ottenere dati puramente numerici, ma è finalizzata allo studio ed interpretazione di un fenomeno nella sua complessità.

Per questo motivo anche il numero dei soggetti ricompresi nel campione prescelto non è statisticamente significativo ma è, comunque, tale da poter consentire l'interpretazione del fenomeno indagato, e cioè i modelli retributivi collegati alla produttività.

Il predetto campione è costituito da persone che rivestono o che hanno rivestito un ruolo nell'ambito della contrattazione integrativa, che è la fonte di disciplina del salario accessorio, nel comparto Agenzie Fiscali. In particolare, sindacalisti, rappresentanti sindacali unitari (rsu), dirigenti/incaricati di funzioni dirigenziali dell'Amministrazione che si occupano o si sono occupate di relazioni sindacali e valutazione.

# CAPITOLO I

## La retribuzione nel pubblico impiego

**Sommario:** 1. Nozione - 2. La competenza esclusiva della fonte contrattuale nelle Riforme degli anni Novanta e nel Testo Unico - 3. La contrattazione integrativa nel lavoro pubblico: il fallimento - 4. I più recenti interventi normativi - 5. La valorizzazione della cultura del merito e della premialità - 6. Principi generali in tema di trattamento economico - 6.1. La corrispettività - 6.2. La parità di trattamento - 6.3. L'onnicomprendività - 7. Il trattamento economico - 7.1. Il trattamento economico fondamentale - 7.2. Il trattamento economico accessorio - 8. Gli ulteriori strumenti della premialità - 9. Dalla razionalizzazione alla *Spending Review* - 10. I Rapporti Aran - 11. Le Relazioni della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico

Il punto di partenza per uno studio dei modelli retributivi collegati alla produttività nel pubblico impiego è un'analisi, del più generale istituto della retribuzione, all'interno del quale i primi vanno ad inserirsi.

### 1. Nozione

La retribuzione, ai sensi dell'art. 2094 c.c., costituisce l'oggetto dell'obbligazione principale - corrispettiva e sinallagmatica - del datore di lavoro e concretizza il profilo di onerosità dei rapporti lavorativi, consistendo in tutto ciò che è dovuto come corrispettivo della prestazione di lavoro.

La tesi della natura meramente alimentare della retribuzione del dipendente pubblico, risalente agli inizi del secolo scorso, deve considerarsi oramai superata dalla giurisprudenza e dall'evoluzione normativa che ha interessato la materia e di cui si darà conto di seguito.

La disciplina generale della retribuzione è contenuta negli artt. 2099-2102 c.c., che determinano le modalità e i termini per l'esecuzione dell'obbligazione da parte del datore di lavoro.

Accanto a questa disciplina generale dettata per il lavoro privato si aggiunge, per il settore pubblico, quella prevista dagli articoli 2, comma 3 e 45 del d.lgs. 165/2001, che attribuiscono in via esclusiva alla contrattazione collettiva, la competenza per l'attribuzione dei trattamenti economici del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, consentendo ai contratti individuali di intervenire soltanto alle condizioni previste dagli stessi contratti collettivi (art. 2, comma 3) nonché la competenza per la definizione del trattamento economico sia fondamentale che accessorio (art. 45).

### 2. La competenza esclusiva della fonte contrattuale nelle riforme degli anni Novanta e nel Testo Unico

L'attribuzione di tale competenza si ebbe all'esito della riforma del lavoro pubblico attuata negli anni Novanta. Prima della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, infatti, la disciplina del trattamento economico dei

dipendenti pubblici risultava dalla caotica stratificazione di una serie di fonti legislative, contrattuali e regolamentari.

Già la legge quadro sul pubblico impiego, l. n. 93/1983, aveva demandato alla contrattazione collettiva la determinazione della retribuzione del pubblico dipendente, affidando le competenze in materia ai diversi livelli contrattuali, introducendo il principio dell'onnicomprendività della retribuzione e prevedendo meccanismi di controllo della spesa pubblica.

Per lungo tempo, infatti, l'eccessivo peso di numerosi automatismi, che consentivano l'aumento della retribuzione percepita dal lavoratore in funzione solo dell'anzianità del servizio ed in maniera indipendente dall'avanzamento di carriera del dipendente e da qualsivoglia sistema meritocratico, aveva reso difficoltoso il contenimento del costo del lavoro pubblico.

Con le riforme susseguitesi dal 1983 si era voluta delineare una nuova struttura della retribuzione, individuando nella contrattazione collettiva lo strumento più idoneo per contenere l'eccessiva crescita delle retribuzioni dei dipendenti pubblici che negli ultimi anni Ottanta erano cresciute al punto da discostarsi eccessivamente dagli stipendi dell'impiego privato, dovuta ad un sistema retributivo inefficiente perché sostanzialmente imperniato sul peso preponderante dell'anzianità di servizio.

Nonostante la l. n. 93/1983 avesse tentato di dare una soluzione a tale situazione, prefiggendosi appunto lo scopo di valorizzare il merito e la professionalità dei dipendenti pubblici, detta normativa rimase pressoché sulla carta, e anzi fu frequentemente disattesa da interventi legislativi che avevano riconosciuto a determinate categorie di dipendenti pubblici peculiari automatismi retributivi, ridimensionando così il ruolo del contratto collettivo.

Il mancato conseguimento dei predetti obiettivi tramite questa prima riforma spinse il legislatore ad un intervento più radicale con il d.lgs. n. 29/1993, confermato nelle successive riforme (d.lgs. n. 80/1998 e d.lgs. n. 165/2001, Testo Unico sul Pubblico Impiego): si voleva accrescere l'efficienza delle amministrazioni, razionalizzare il costo del lavoro pubblico e realizzare una migliore utilizzazione delle risorse umane.

Tale provvedimento normativo, mirando alla valorizzazione della professionalità dei dipendenti pubblici, prevedeva la soppressione degli automatismi di incremento della retribuzione, e la distinzione del trattamento economico del dipendente pubblico in trattamento fondamentale, destinato a retribuire la professionalità media del lavoratore, e trattamento accessorio, volto a compensare la produttività dello stesso.

Per conseguire gli obiettivi prefissati, la Riforma del 1993 aveva previsto la c.d. privatizzazione o contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, attribuendo alla contrattazione collettiva una competenza esclusiva

nella determinazione tanto del trattamento economico fondamentale, quanto di quello accessorio, nell'intento di contenere la regolazione di fonte legale che aveva, con troppa frequenza, determinato una eccessiva e indifferenziata crescita delle retribuzioni con effetti devastanti per la finanza pubblica.

La riserva di competenza di cui si sta parlando è stata successivamente completata e rafforzata dalla previsione, di cui all'art. 2, comma 3 d.lgs. n. 165/2001, secondo la quale leggi, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti dai contratti collettivi cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale e, secondo cui, i trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e le misure previste dai contratti collettivi.

Secondo la dottrina, la suddetta previsione è stata introdotta per proteggere la contrattazione collettiva da interventi invasivi di "matrice politica" e, in materia retributiva, dall'ingerenza delle fonti unilaterali "pubblicistiche".

### **3. La contrattazione integrativa nel lavoro pubblico: il fallimento**

La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico è frequentemente accusata di non essere stata in grado di dare attuazione ai compiti e alle finalità che la legge istitutiva della privatizzazione le aveva affidato e contestualmente di aver mancato gli obiettivi di moderazione salariale dell'Accordo sulla politica dei redditi del 23 luglio del 1993.

Con il predetto Accordo si costituiva, con riguardo alle dinamiche retributive, un sistema di contrattazione su due livelli che se era compatibile con il lavoro privato non lo perfettamente per il pubblico impiego: attraverso il contratto nazionale si garantivano trattamenti retributivi uniformi sul territorio nazionale, mentre la contrattazione di secondo livello era deputata a distribuire ulteriori risorse, da riconoscere sulla parte variabile della retribuzione, derivanti dalla produttività misurata a livello aziendale, sulla base dei risultati aziendali e di effettivi incrementi nella produttività.

È evidente che tale sistema non si adatta ad essere applicato anche al lavoro pubblico almeno per due motivi. In primo luogo in quanto non esiste un mercato del "servizio pubblico" in cui possa essere misurata la produttività secondo il meccanismo dei prezzi e delle vendite tipico del settore privato. Ed in secondo luogo per la differente, rispetto al settore privato, modalità di reperimento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Nel settore privato e dei servizi le risorse per la contrattazione aziendale derivano da ricavi aggiuntivi per l'impresa e quindi da un'effettiva maggiore produttività misurata a livello aziendale. Contrariamente, nel settore pubblico le risorse destinate alla contrattazione integrativa sono per lo più trasferite, sulla base di

scelte di politica economica dello Stato centrale, attraverso i contratti nazionali, e nel rispetto dei limiti e delle prescrizioni dettate dalle leggi finanziarie.

La contrattazione integrativa nel pubblico impiego, infatti, utilizza risorse reperite attraverso procedimenti decisionali di tipo politico, che vengono ripartite in maniera indifferenziata tra le diverse amministrazioni pubbliche attraverso meccanismi che non sono immediatamente collegati ai contenuti qualitativi e quantitativi delle loro prestazioni.

A ciò deve aggiungersi la fisiologica difficoltà nel misurare la produttività all'interno del settore pubblico dovuta sia alla mancanza di un mercato, inteso in senso letterale, del servizio pubblico, ma anche all'assenza o all'ineffettività, laddove adottati, di meccanismi idonei ad avere contezza dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi resi.

Conseguenza di tale ritardo ed incapacità nella gestione degli istituti della produttività a causa dell'assenza di metodi di misurazione del recupero di efficienza, è la distribuzione di risorse rese disponibili per la contrattazione integrativa in maniera pressoché indifferenziata.

Il quadro è ulteriormente intorbidito da una insufficiente trasparenza delle prassi negoziali, che rende difficile se non impossibile, anche a detta della Corte dei Conti<sup>1</sup>, ricostruire le logiche che presiedono all'erogazione delle risorse decentrate con riferimento specifico alla selettività delle corrisposizioni retributive e alla stessa consistenza ed evoluzione dei fondi unici di amministrazione.

Le riforme del lavoro pubblico degli anni Novanta avevano affidato alla contrattazione integrativa un ruolo decisivo nell'incentivazione della produttività attraverso l'erogazione selettiva e meritocratica di quote di salario accessorio. Ma le principali evidenze empiriche<sup>2</sup> mostrano, tuttavia, come la contrattazione integrativa abbia fallito.

Si sono verificati notevoli effetti di slittamento retributivo, ovvero di divario tra retribuzione contrattuale (comprendente solo le competenze determinate dai contratti nazionali di lavoro) e retribuzione di fatto complessivamente percepita dai dipendenti pubblici (comprendente ogni voce retributiva corrisposta a diverso titolo come produttività o progressioni economiche, quale effetto della contrattazione integrativa) non giustificato da un reale guadagno di efficienza nei servizi pubblici erogati. Inoltre, le risorse disponibili sono state distribuite in

---

<sup>1</sup> Tra le più recenti, sono chiare in tal senso le delibere n. 9/2013/SSRR/CCN, 33-34 e n. 13/2012/CONTR/CL, 155-158, entrambe relazioni sul costo del lavoro pubblico rispettivamente per gli anni 2013 e 2012.

<sup>2</sup> A tal proposito si vedano le relazioni annuali sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti e i rapporti Aran sulle retribuzioni rispettivamente sui siti [http://www.corteconti.it/documenti\\_per\\_parlamento/relazioni\\_costo\\_lavoro/](http://www.corteconti.it/documenti_per_parlamento/relazioni_costo_lavoro/) e <https://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/rapporti-sulle-retribuzioni>.

modo prevalentemente indifferenziato o non selettivo, mancando l'obiettivo dell'incentivazione.

#### **4. I più recenti interventi normativi**

La riserva di competenza al contratto collettivo in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici, contenuta nel d.lgs. n. 165/2001, è stata fatta salva dalla successiva riforma del legislatore intervenuto con il d.lgs. n. 150/2009 c.d. "*Riforma Brunetta*" dal nome dell'allora ministro della pubblica amministrazione proponente, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni.

Qualsiasi sia la valutazione complessiva della Riforma appare innegabile un dato di fatto: il ridimensionamento, in favore della legge, degli spazi assegnati alla contrattazione collettiva costituisce uno degli effetti più vistosi della riforma.

Per quanto interessa in questa ricerca, con riferimento alla materia retributiva, deve dirsi che il legislatore definisce un preciso vincolo funzionale alla contrattazione integrativa la quale deve assolvere allo scopo specifico di erogare trattamenti economici accessori finalizzati al perseguimento di incrementi qualitativi di *performance* delle amministrazioni, attraverso la premialità delle attività e del rendimento dei dipendenti.

Le nuove norme, in maniera enfaticizzata, si collocano nello stesso solco dei precedenti progetti normativi finalizzati ad instaurare, per mezzo della contrattazione decentrata nel settore pubblico, una reale connessione tra retribuzione accessoria e produttività.

In attuazione dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega l. n. 15/2009, il d.lgs. n. 150/2009 ha provveduto ad apportare solo alcune modifiche al Testo Unico sul Pubblico Impiego (TUPI, d.lgs. n. 165/2001) volte a rendere le disposizioni in materia di trattamenti economici coerenti con le nuove disposizioni introdotte in materia di contrattazione collettiva e di valorizzazione del merito e della professionalità.

In particolare il legislatore ha introdotto alcune deroghe, limitate e parziali, alla operatività della suddetta riserva di contrattazione in materia di trattamento economico, con riferimento sia alla contrattazione nazionale che a quella integrativa.

Con riferimento alla prima, infatti, con l'art. 47*bis*, comma 1 d.lgs. n. 165/2001 si è previsto che, al fine di sollecitare lo svolgimento e la conclusione della trattativa, decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria relativa ai rinnovi contrattuali del periodo di riferimento, le amministrazioni possono procedere all'erogazione, in via provvisoria, degli incrementi previsti per i trattamenti stipendiali, previa deliberazione dei diversi comitati di settore e

sentite le organizzazioni rappresentative, salvo successivo conguaglio al momento della effettiva stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Riguardo alla contrattazione integrativa, invece, il legislatore ha formulato due previsioni.

La prima, di cui all'art. 40, comma *3bis* d.lgs. n. 165/2001, stabilisce che i contratti collettivi nazionali di lavoro devono definire il termine di durata delle sessioni negoziali decentrate e che, alla scadenza di tale termine, le parti, in sede locale, riassumono le loro prerogative e libertà di iniziativa decisione.

La seconda, di cui all'art. 40, comma *3ter* d.lgs. n. 165/2001, prevede, invece, che al fine di assicurare la continuità ed il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora, in sede di contrattazione integrativa, non si pervenga ad un accordo, l'amministrazione può definire, unilateralmente, la disciplina delle materie per le quali non si è raggiunto l'accordo, fino alla successiva sottoscrizione del contratto integrativo. In tal caso, poiché, a livello decentrato, sono trattati istituti contrattuali, per la cui disciplina sono ordinariamente utilizzate le risorse previste e quantificate specificamente per il finanziamento della contrattazione integrativa, il legislatore ha previsto che, al fine di garantire, comunque, il rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione (oltre agli ulteriori vincoli finanziari eventualmente stabiliti dal contratto collettivo nazionale), gli atti adottati unilateralmente dal datore di lavoro pubblico in materia devono essere sottoposti ai medesimi controlli di compatibilità economico-finanziaria previsti per la contrattazione integrativa.

Sebbene le due norme sembrino prevedere discipline in contrasto per fattispecie parzialmente coincidenti, si deve condividere l'interpretazione per cui la prima previsione fissa la regola generale con riferimento alla contrattazione integrativa relativa a tutti gli istituti normativi del rapporto di lavoro, mentre la seconda introduce una regola speciale che si riferisce esclusivamente alla contrattazione integrativa avente ad oggetto materie attinenti al trattamento economico del personale. Questa seconda regola consentirebbe al datore di lavoro di derogare per un periodo temporale limitato al principio della riserva di contrattazione in materia di trattamento economico, in quanto lascerebbe comunque spazi all'autonomia delle parti decentrate per proseguire l'attività negoziale e, quindi, per raggiungere un accordo definitivo.

La riforma del 2009 ha introdotto vincoli alla contrattazione che vanno ad aggiungersi ai penetranti vincoli di finanza pubblica che costringono la contrattazione collettiva, specie quella integrativa, a non esorbitare i limiti di spesa indicati nelle leggi finanziarie, nei contratti collettivi nazionali, nei bilanci delle singole pubbliche amministrazioni, ma che comunque non escludono la competenza dell'autonomia collettiva in materia retributiva.

L'introduzione di tali vincoli palesa la preoccupazione del legislatore che la contrattazione integrativa possa essere utilizzata in modo distorto e in maniera non coerente con il più stringente obiettivo del contenimento della spesa pubblica.

## **5. La valorizzazione della cultura del merito e della premialità**

La riforma del 2009 ha previsto disposizioni per orientare la determinazione dei trattamenti economici alle finalità di incentivare la qualità e l'efficienza delle prestazioni delle amministrazioni attraverso la valorizzazione del merito e delle professionalità.

I contratti collettivi devono definire i trattamenti economici accessori in funzione della *performance* individuale e di quella organizzativa, riferita sia all'amministrazione nel suo complesso che alle sue articolazioni, oltre che all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate o pericolose o dannose per la salute (art. 45, comma 3 d.lgs. n. 165/2001 come modificato dal d.lgs. n. 150/2009).

Il nuovo testo del comma 3 dell'art. 45 conferma quello che era l'obiettivo di fondo anche della precedente versione normativa, ossia l'erogazione dei trattamenti economici accessori deve trovare riscontro o in un miglioramento della qualità dei beni e dei servizi prodotti dall'amministrazione o nello svolgimento di attività disagiate o pericolose. Esso recepisce, tuttavia, pure altre disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 volte ad aumentare il grado di selettività nell'attribuzione dei trattamenti economici e conseguentemente premiare effettivamente il merito.

In base al comma *3bis* (dell'art. 45 d.lgs. n. 165/2001) di nuova introduzione, una parte delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali deve essere destinata a premiare il merito ed il miglioramento della performance attraverso le previsioni della contrattazione integrativa, conformi ai criteri e ai limiti fissati dalla contrattazione nazionale.

La contrattazione integrativa deve garantire adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della *performance* individuale ed organizzativa e a tal fine deve far sì che una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo sia collegata alla *performance* individuale (così il nuovo art. 40, comma *3bis*).

I contratti collettivi nazionali, senza incremento degli oneri complessivi del comparto o dell'area di contrattazione, devono ripartire le risorse per la contrattazione decentrata sulla base di una graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, articolata su almeno tre diversi livelli di merito, in funzione dei risultati di *performance* ottenuti e fornita annualmente all'Aran dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e

l'integrità delle amministrazioni pubbliche (art. 40, comma 3<sup>quater</sup>), e a seguito della conversione in legge del recentissimo d.l. n. 90/2014, dal Dipartimento delle Funzioni Pubbliche cui sono transitate le competenze che l'ex Civit, ora Autorità nazionale anticorruzione (Anac), aveva in materia di valutazione della *performance*<sup>3</sup>. Tali disposizioni sono tutte volte ad orientare la contrattazione integrativa verso l'obiettivo centrale di tutta la riforma: quello di premiare la produttività e il merito.

Infine, per incentivare la qualità delle prestazioni dei dipendenti pubblici sono stati inoltre previsti appositi istituti, veri e propri strumenti di premialità, disciplinati dal Capo II, del Titolo III del d.lgs. n. 150/2009, rubricato "Merito e Premi", la cui trattazione si rinvia a successivi paragrafi.

## **6. Principi generali in tema di trattamento economico**

Per l'individuazione del trattamento economico del pubblico impiego dipendente si osservano una serie di principi generali.

### **6.1. La corrispettività**

In materia di impiego pubblico vige il principio che lega all'effettiva esplicazione dell'attività di servizio del dipendente la corresponsione del relativo trattamento economico, in base al nesso di corrispettività tra le due prestazioni che costituiscono il contenuto essenziale e qualificante del rapporto.

Sul piano della corrispettività, dottrina risalente, nella comparazione tra la struttura retributiva del pubblico impiego e quella del settore privato, ne aveva rilevato strutturali differenze.

In effetti, originariamente il trattamento economico dei dipendenti pubblici era caratterizzato dall'assenza di un rigoroso nesso di corrispettività con la prestazione lavorativa.

Il problema risalente, tuttavia, ad una fase precedente al regime corporativo in cui la retribuzione svolgeva una funzione alimentare ed era preordinato ad affrancare il dipendente dalle contingenze della vita quotidiana e a renderlo totalmente disponibile al servizio a favore dell'amministrazione, è da considerarsi ormai superato tanto dalla legislazione quanto dalla giurisprudenza in merito<sup>4</sup>.

### **6.2. La parità di trattamento**

Un secondo principio che si osserva in materia di trattamento economico nel pubblico impiego è quello della parità di trattamento contrattuale. Le pubbliche amministrazioni devono garantire ai propri dipendenti parità di trattamento

---

<sup>3</sup>In merito C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: la metamorfosi continua*, in *Guida al Pubblico Impiego – Speciale Riforma PA*, il Sole 24 ore, n. 7-8 /2014, 42.

<sup>4</sup>Sul tema si vedano ad esempio Tar Puglia Bari, sez. I, 11 giugno 2003, n. 2393, in *Foro amm.* – Tar 2003, 2058; Cons. St., sez. IV, 13 novembre 2000, n. 6070, in *Foro amm.* 2000, 11.

contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi (art. 45, comma 2 d.lgs. n. 165/2001).

La norma si riferisce al trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici, compresi gli eventuali ulteriori trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva, divenendo sostanzialmente una garanzia di non discriminazione.

La previsione sulla parità di trattamento contrattuale è stata spesso oggetto di pronunce giurisprudenziali in merito alla possibilità di prevedere trattamenti di maggior favore. La norma, infatti, non disponendo nulla in merito ha prestato il fianco a diverse interpretazioni.

Secondo alcune pronunce giurisprudenziali, il principio in esame svolgerebbe esclusivamente la funzione di garantire il rispetto dei trattamenti minimi previsti dalla contrattazione collettiva, con la conseguente possibilità in capo alle amministrazioni di prevedere trattamenti retributivi in misura superiore.

Secondo tale impostazione, il principio espresso non avrebbe natura pubblicistica, non essendo connesso all'art. 97 Cost., ed imporrebbe alle amministrazioni pubbliche soltanto l'obbligo di tenere condotte trasparenti e non discriminatorie<sup>5</sup>.

Contrariamente, altra parte della dottrina e della giurisprudenza ritiene che, in virtù del principio della parità di trattamento contrattuale, non sia possibile per le pubbliche amministrazioni prevedere trattamenti superiori rispetto a quelli previsti dalla contrattazione collettiva affermando che nel pubblico impiego la disciplina del trattamento economico e dei trattamenti accessori ha carattere rigido e deriva dalle norme di legge, di regolamento e di contrattazione collettiva, che non sono derogabili in virtù di scelte gestionali dei dirigenti preposti alle diverse strutture, né per effetto di prassi applicative nei singoli uffici<sup>6</sup>.

Secondo un'ulteriore interpretazione giurisprudenziale il precetto della parità di trattamento è dettato nei confronti dell'amministrazione a favore dei propri dipendenti, ma non anche nei confronti della contrattazione collettiva<sup>7</sup>.

Ciò vuol dire che se l'amministrazione è tenuta da un lato a garantire un certo tipo di trattamento lo stesso non vale per la contrattazione collettiva che, nell'ambito dei vari contratti, può, in virtù della propria autonomia, comunque creare delle differenziazioni, con il limite della non discriminazione.

Secondo tale interpretazione la disciplina di cui alla predetta norma sancisce un limite invalicabile verso il basso dei trattamenti retributivi attribuendo per il resto piena autonomia alla contrattazione collettiva per la concreta determinazione degli stessi.

---

<sup>5</sup>In questo senso si veda la sentenza Trib. S.M. Capua Vetere, 11 giugno 2002; Cass. n. 8141/1999, in F. BUFFA, *Il pubblico impiego privatizzato nella giurisprudenza*, La tribuna, Piacenza, 2004, 739.

<sup>6</sup>Così Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2680, in *Dir. Giur.*, 2010.

<sup>7</sup>C. App. Potenza, sez. lav. n. 1279 del 27 gennaio 2009, in Guida al Diritto, 2009, 18, 73.

### **6.3. L'onnicomprendività**

In tema di trattamento economico del dipendente pubblico vige il principio di onnicomprensività, per cui non è possibile remunerare il dipendente con compensi ulteriori, oltre a quelli che sono gli elementi principali ed accessori della retribuzione, per lo svolgimento di compiti rientranti nelle mansioni dell'ufficio ricoperto. E' pertanto fatto divieto alle amministrazioni di erogare remunerazioni aggiuntive per lo svolgimento di attività di ufficio, salve le indennità speciali previste per determinate categorie di lavoratori.

## **7. Il trattamento economico**

La norma generale che disciplina il trattamento economico dei dipendenti pubblici è l'art. 45 d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 150/2009. La nuova formulazione conserva la tradizionale distinzione, che si ebbe all'esito della riforma del lavoro pubblico attuata negli anni Novanta, tra le due principali componenti del trattamento economico. Secondo tale norma la retribuzione definita dai contratti collettivi è composta da un trattamento economico fondamentale e un trattamento economico accessorio.

La norma di legge non indica le voci retributive che compongono il trattamento economico fondamentale, affidando alla contrattazione collettiva il compito di individuare le diverse nozioni di retribuzione e gli elementi che concorrono a determinarla.

La disciplina attuale è il prodotto della stratificazione e dell'integrazione tra norme di contratti collettivi (nazionali di comparto, integrativi nazionali e integrativi decentrati) succedutisi nel tempo e, per alcuni istituti, risalenti agli anni '80.

Con gli ultimi rinnovi contrattuali, la contrattazione del settore pubblico ha adottato le definizioni e le nozioni utilizzate dalla contrattazione dei settori produttivi privati. Anche nel settore pubblico, infatti, si utilizzano le definizioni di retribuzione base mensile, individuale mensile, globale di fatto annuale, giornaliera, oraria, tredicesima mensilità, indennità di amministrazione, assegno per il nucleo familiare e trattamento di fine servizio.

### **7.1. Il trattamento economico fondamentale**

Il trattamento economico fondamentale rappresenta la voce più consistente della retribuzione del lavoratore pubblico. Esso è costituito dalla retribuzione tabellare (differenziata per livello di inquadramento e posizione economica), dall'indennità integrativa speciale, dall'eventuale progressione orizzontale e dalla retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita.

Il trattamento economico fondamentale, comprende elementi retributivi corrisposti in modo non occasionale ed ha carattere di generalità e universalità in

quanto viene attribuito in misura indifferenziata a tutti i dipendenti, in base alla qualifica e all'inquadramento ricoperti.

La sua funzione propria è quella di remunerare la professionalità media del lavoratore, così come individuata dalle declaratorie contrattuali e dalle corrispondenti posizioni economiche all'interno delle nuove aree funzionali previste dai contratti collettivi di comparto, differenziando le retribuzioni dei prestatori in relazione alle specifiche mansioni attribuite agli stessi.

## **7.2. Il trattamento economico accessorio**

Il trattamento accessorio, invece, è caratterizzato dalla eventualità nell'erogazione e dalla non universalità dei soggetti destinatari. Diverse sono le voci retributive che possono essere ricondotte al trattamento economico accessorio, ma sono tutte predeterminate dal contratto collettivo.

Si tratta di somme non fisse e neppure ricorrenti nel tempo che possono consistere in compensi per la produttività collettiva e il miglioramento dei servizi; premi per la qualità delle prestazioni individuali; indennità per particolari condizioni di lavoro; retribuzione di posizione e di risultato nonché in compensi per lavoro straordinario.

Alcune di queste voci spettano automaticamente per il sol fatto di aver lavorato oltre l'ordinario orario di lavoro contrattuale, come lo straordinario, o in particolari condizioni di lavoro, come le indennità. I compensi per la produttività, i premi per la qualità delle prestazioni individuali e la retribuzione di risultato sono corrisposti per incentivare il personale al raggiungimento di determinati obiettivi. La retribuzione di posizione è finalizzata a remunerare il personale che ricopre determinati incarichi di responsabilità all'interno dell'organizzazione.

L'attuale art. 45, comma 3 d.lgs. n. 165/2001, conferma la competenza del contratto collettivo nel definire, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, il trattamento economico accessorio individuando tre precisi parametri in base ai quali esso deve essere riconosciuto: a) la *performance* individuale; b) la *performance* organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) l'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

Rispetto alla vecchia formulazione che delegava la contrattazione collettiva a definire i trattamenti accessori, limitandosi a dettare poche regole quali la definizione degli stessi secondo obiettivi criteri di misurazione, la loro determinazione in base ai parametri della produttività individuale e collettiva o alle particolari condizioni e modalità di svolgimento dell'attività lavorativa e la valutazione dell'apporto dato da ciascun dipendente rimessa alla dirigenza, la nuova disposizione vincola i contratti collettivi alla erogazione di trattamenti

accessori che premiano il merito del dipendente e determinino un miglioramento dell'organizzazione e dell'efficienza amministrativa (con la sola eccezione del riferimento alle attività sopra indicate alla lettera c).

La riforma, che ha inciso sulle modalità di calcolo del trattamento accessorio, come si legge all'art. 2 della legge delega, si pone quale obiettivo primario quello di premiare il merito, istituendo meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative, nonché di incentivare il miglioramento dell'efficienza e dell'organizzazione della pubblica amministrazione, anche nel tentativo di superare il divario di efficienza e produttività esistente tra settore pubblico e privato.

Al fine di premiare il merito e il miglioramento delle *performance* dei dipendenti, il nuovo art. 45, comma *3bis*, prevede che siano destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, idonee a garantire l'effettivo riconoscimento del merito.

Al di là della definizione che si scelga di dare al concetto di *performance*, che va a sostituirsi al concetto di produttività che aveva caratterizzato la precedente legislazione in materia di pubblico impiego, il legislatore della riforma del 2009 ha voluto costituire un legame forte tra contrattazione, valutazione della *performance* e premialità, vincolando la contrattazione collettiva al rispetto di un modello meritocratico di ripartizione delle risorse destinate alla retribuzione accessoria (si vedano art. 19 e art. 40, comma *3quater*, d.lgs. n. 150/2009).

A tal fine, ha introdotto un'articolata e complessa procedura per la misurazione e la valutazione della *performance* dei dipendenti, di cui si dirà nel capitolo successivo, dai cui esiti dipende la distribuzione della retribuzione accessoria.

## **8. Gli ulteriori strumenti della premialità**

A chiusura del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, il d.lgs. n. 150/2009, all'art. 20, ha individuato una serie di ulteriori strumenti eterogenei, destinati a premiare il merito e la professionalità. Essi si aggiungono al trattamento accessorio ma sono pur sempre alimentati dalle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.

Possono essere distinti in strumenti aventi natura economica e non. Gli stessi sono per lo più alternativi e non cumulabili tra loro.

I meccanismi premiali sono: il bonus annuale delle eccellenze, il bonus annuale per l'innovazione, le progressioni economiche e le progressioni di carriera, l'attribuzione di incarichi e responsabilità, e l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale.

I primi quattro hanno natura economica, mentre i restanti non hanno direttamente natura economica, e sono destinati a favorire la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici.

Tra i premi di natura economica, vi è il *bonus annuale delle eccellenze* (art. 21 d.lgs. n. 150/2009) che consiste nell'attribuzione di un riconoscimento economico ad una quota, non superiore al 5 per cento, dei dirigenti e del personale non dirigenziale che si sia collocata nel livello più alto della graduatoria delle valutazioni individuali. I destinatari del bonus annuale per le eccellenze possono alternativamente optare per il premio annuale per l'innovazione e l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale. L'ammontare del bonus è determinato dalla contrattazione collettiva nazionale, nei limiti delle risorse disponibili e deve essere assegnato dalle amministrazioni entro il mese di aprile di ogni anno, in relazione all'esercizio precedente e a conclusione del processo di valutazione della *performance*.

Un ulteriore trattamento economico introdotto dalla riforma è rappresentato dal *bonus annuale per l'innovazione* (art. 22 d.lgs. n. 150/2009), il cui valore, da imputare sulle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, è pari al bonus annuale delle eccellenze ed assegnato a singoli dirigenti o dipendenti o a gruppi di lavoro sulla base di una valutazione comparativa delle candidature presentate, effettuate dall'organismo indipendente di valutazione per il miglior progetto realizzato nell'anno, il quale venga valutato in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla performance dell'organizzazione.

Esclusivamente il progetto premiato potrà essere poi candidato al premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Sono previsti, altresì, premi non aventi direttamente natura economica, ma destinati a favorire la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici. Tra questi l'*attribuzione di incarichi e responsabilità* (art. 23 d.lgs. n. 150/2009) per i dipendenti che, secondo il sistema di misurazione e valutazione, abbiano sviluppato la propria professionalità, nonché l'*accesso privilegiato a percorsi di alta formazione e di crescita professionale* (art. 24 d.lgs. n. 150/2009) in ambito nazionale ed internazionale che consentano un ulteriore sviluppo di competenze, anche con periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, per i dipendenti che si siano distinti per merito.

Ulteriori strumenti premianti sono rappresentati dalle *progressioni economiche orizzontali* (art. 25 d.lgs. n. 150/2009) e dalle *progressioni di carriera* (art. 26 d.lgs. n. 150/2009).

Con riferimento alle prime, nei vari comparti del lavoro pubblico l'introduzione da parte della contrattazione collettiva di sistemi di classificazione del personale

fondati sulle aree o categorie professionali, ha determinato una riduzione del numero di livelli di inquadramento retributivo. Per contro, la contrattazione collettiva nazionale ha individuato nuove voci retributive, denominate di “sviluppo economico”, che, attraverso l’attribuzione di successive fasce retributive, rappresentano una progressione orizzontale della posizione economica del singolo lavoratore<sup>8</sup>.

Tali sviluppi sono attribuiti sulla base di criteri definiti dal contratto collettivo e sono riconosciuti al dipendente previa valutazione del suo impegno, della prestazione e dell’arricchimento professionale acquisito, anche attraverso interventi formativi e di aggiornamento. L’obiettivo perseguito è quello di valorizzare l’apporto individuale, il maggior impegno della prestazione e la crescita professionale.

La gestione di questo istituto rappresenta attualmente uno dei temi problematici del lavoro pubblico e per tale motivo la normativa del 2009, sempre nella prospettiva di rendere vincolante l’adozione di meccanismi meritocratici e selettivi, ha previsto che le progressioni economiche all’interno della stessa area di inquadramento siano attribuite, per merito e secondo criteri selettivi, ad una quota limitata di dipendenti e che, in particolare, coloro i quali si collochino per un periodo di tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, nella fascia di merito alta del sistema di valutazione, acquisiscano un titolo prioritario ai fini dell’attribuzione delle progressioni economiche.

Riguardo alle progressioni di carriera, cioè alle progressioni professionali fra diverse aree, esigenze di carattere pubblico generale e anche di contenimento e controllo della spesa, hanno portato il legislatore della riforma del 2009 a prevedere una regolazione pubblicistica delle stesse segnando la fine della contrattualizzazione delle stesse (art. 52, comma 1*bis*, d.lgs. n. 165/2001).

Sono state definite per legge quelle che nel sistema di contrattazione collettiva erano state definite progressioni orizzontali, avanzamenti solo economici, e progressioni verticali, finalizzate all’acquisizione di una nuova e superiore qualifica professionale. E queste ultime possono ormai avvenire solo tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l’amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso.

L’attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni. Inoltre, la collocazione per un periodo di tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non

---

<sup>8</sup>Si vedano, ad esempio, gli artt. 17, 18 e 19 del Ccnl del 14 settembre 2007 relativi alle progressioni economiche per il personale del comparto Ministeri.

consecutive, nella fascia di merito alta del sistema di valutazione, costituisce titolo rilevante ai fini della progressione di carriera.

Infine l'ultimo premio individuato dall'art. 27 d.lgs. n. 150/2009, ma non presente nell'elenco di cui all'art. 20 del medesimo decreto, è il *premio di efficienza*.

L'istituto del c.d. dividendo dell'efficienza consente di destinare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione integrativa, una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti dai processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni, per premiare il personale direttamente e proficuamente coinvolto (fino a due terzi del 30 per cento) e a incrementare le somme disponibili per la contrattazione (per la parte residua).

Per scongiurare il rischio che il premio possa essere utilizzato impropriamente per aumentare le risorse destinate alla contrattazione integrativa, la legge subordina l'utilizzo di tali risparmi alla condizione che essi siano documentati nella Relazione di performance, validati dall'Organismo di valutazione e verificati dalla Ragioneria generale dello Stato.

## **9. Dalla razionalizzazione alla *Spending Review***

I nuovi contratti collettivi e integrativi ma anche quelli vigenti al momento dell'emanazione del d.lgs. n. 150/2009, avrebbero dovuto, per espressa prescrizione di legge, adeguarsi alle disposizioni sul merito e la premialità entro il 31 dicembre 2010, pena la loro inefficacia e inapplicabilità a decorrere da 1° gennaio 2011, con posticipazione dei termini per le amministrazioni dell'attuale comparto Regioni e autonomie locali, e per quelle del Servizio sanitario nazionale.

Il condizionale è d'obbligo perché all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del 2009, impellenti urgenze di contenimento della spesa pubblica, a causa dell'acuirsi della crisi economico-finanziaria che si registrava in tutta l'Eurozona, hanno di fatto compromesso il cammino attuativo della riforma con ripercussioni notevoli sulla struttura della retribuzione dei pubblici dipendenti.

In realtà, deve notarsi come la riforma nascesse già in un clima poco fertile. Infatti le prime misure che vanno ad incidere sulla spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni centrali vengono adottate già nel 2008 con il d.l. n. 112/2008 con il quale vennero introdotti i primi vincoli alle risorse destinate alla contrattazione integrativa: a decorrere dall'anno 2009, l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato non avrebbe potuto eccedere quello previsto per l'anno 2004 e dal 2010 sarebbe stato decurtato di un ulteriore venti per cento.

Ma è dal 2010 che il legislatore, ancora una volta a mezzo di decretazione d'urgenza, comincia ad introdurre una serie di misure finalizzate ad una più generale razionalizzazione della spesa pubblica.

Il d.l. n. 78/2010, convertito in l. n. 122/2010 costituisce il primo di una serie di ripensamenti del d.lgs. n. 150/2009 che hanno previsto ripetuti tagli proprio di quelle risorse che avrebbero dovuto supportare l'intero sistema di valutazione e premialità introdotti dalla riforma.

Tra le misure introdotte dal d.l. n. 78/2010 che più direttamente hanno inciso sulla spesa per le retribuzioni del personale rientrano il blocco, senza possibilità di recupero, delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012; la riduzione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ad un ammontare complessivo pari a quello previsto per il 2010 automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio; la previsione di un tetto massimo per gli aumenti di spesa previsti dai CCNL per il biennio economico 2008-2009; il blocco degli aumenti stipendiali automatici per il personale non contrattualizzato; il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera per il triennio 2011-2013 ed infine, il vincolo alla retribuzione individuale, anche dirigenziale, ad un ammontare massimo, comprensivo del trattamento accessorio, pari a quello spettante per l'anno 2010.

Il successivo d.l. n. 98/2011 ha esteso ulteriormente, fino al 31 dicembre del 2014, la possibilità di prorogare l'arco temporale delle misure di contenimento della spesa già previsti con il d.l. n. 78/2010.

Si è trattato di una serie di provvedimenti dettati da urgenti esigenze di contenimento della spesa pubblica che ha di fatto comportato il congelamento delle regole che presiedono l'incentivazione della performance, in particolar modo individuale.

Tale sterilizzazione è stata successivamente confermata dal d.lgs. n. 141/2011 che, nel recepire quanto concordato con l'“*Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego*” del 4 febbraio 2011 tra Governo e confederazioni sindacali (con esclusione della Cgil), ha disposto che la differenziazione retributiva dei dipendenti nelle tre fasce di merito, prevista dall'art. 19 d.lgs. n. 150/2009, venisse applicata a partire dalla tornata di contrattazione successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009, lasciando comunque alle amministrazioni la facoltà di procedere alla suddivisione del personale, secondo quanto stabilito dall'articolo 19 del d.lgs. n. 150/2009, utilizzando unicamente le risorse derivanti da ulteriori risparmi di gestione eventualmente conseguiti. Il rinvio di cui si è detto, introdotto soprattutto per volere del sindacato, è stato introdotto con il fine di evitare che il 25 per cento dei lavoratori pubblici subisse non solo un blocco retributivo, ma anche un suo decremento.

L'acuirsi della crisi economica sposta l'attenzione sull'urgenza di risanare i conti pubblici al fine di rispettare i vincoli di bilancio imposti dagli impegni che il nostro Paese ha nei confronti dell'Unione Europea.

Se, dunque, il 2012 doveva essere l'anno della piena messa a regime del cambiamento sotteso al d.lgs. n. 150/2009, la necessità di circoscrivere la spesa pubblica rimanda ancora una volta l'avvio di un processo di modernizzazione della pubblica amministrazione.

Il legislatore anche per il 2012 emana un ulteriore provvedimento di contenimento dei costi, la c.d. *spending review*, contenuta nel d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012 che prevede una serie di disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica.

Sebbene si usino ben altre, più moderne e globalizzate terminologie, quali "*spending review*", la sostanza non cambia con riferimento alla razionalizzazione della spesa complessiva per il personale delle pubbliche amministrazioni ed in generale per l'intero apparato amministrativo.

L'obiettivo appare chiaro: procedere ad un immediato recupero di efficienza, efficacia e produttività attraverso nuovi tagli lineari della spesa pubblica e delle dotazioni organiche, prevedendo finanche la possibilità di mettere in disponibilità il personale in esubero, che vanno a sommarsi alle misure di contenimento dei precedenti anni.

Nonostante il susseguirsi di Governi dal 2011 al 2014, che potremmo definire dell'emergenza, l'approccio alla necessità di porre mano alle regole di una pubblica amministrazione poco produttiva è stato simile: si è preferito e si continua a seguire la via della razionalizzazione attraverso tagli, rimandando una riforma della pubblica amministrazione che sia organica ma che soprattutto sia basata su una visione progettuale.

A conferma di quanto appena detto, e per la materia che qui interessa, anche gli ultimi provvedimenti adottati a partire dalla fine del 2013 quali il dpr n. 122/2013 e la legge di stabilità per il 2014, l. n. 147/2013, hanno dettato vincoli al trattamento economico individuale, alla contrattazione nazionale e al fondo per le risorse decentrate, prorogando fino alla fine del 2014 i vincoli stabiliti negli anni precedenti. In particolare anche nel 2014 si applica il tetto al trattamento economico individuale e al fondo per la contrattazione decentrata che continua ad essere fissato nella cifra in godimento al 2010, ridotto proporzionalmente alle riduzioni di personale in servizio rispetto al 2010. È, altresì prolungato per tutto il 2014, il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera disposte successivamente al 2010, che quindi continuano a produrre esclusivamente effetti giuridici.

Non si darà luogo, neppure per il biennio 2013-2014 e senza possibilità di recupero, al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro, almeno, per gli

aspetti economici. Pertanto, prosegue il blocco della contrattazione nazionale che è stato avviato nell'anno 2010, a cui va ad aggiungersi il blocco anche per il prossimo triennio 2015-2017 dell'indennità di vacanza contrattuale che rimarrà bloccata al valore in godimento al 2013.

L'approccio non è mutato neppure con riferimento alle novità legislative in materia di pubblica amministrazione introdotte da ultimo con il d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni in l. n. 114/2014 e riguardante "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*".

Più che un decreto di vera e propria riforma, esso costituisce un insieme di misure di riorganizzazione e razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni italiane.

Si tratta, invero, di un decreto legge che introduce una serie di strumenti di flessibilità e semplificazione, di misure di razionalizzazione e di contrasto alla corruzione che non tradiscono l'approccio che ha caratterizzato la decretazione d'urgenza dell'ultimo quinquennio: una peculiare attenzione al contenimento dei costi in generale della pubblica amministrazione e della spesa per retribuzioni del personale, a discapito di una necessaria tensione ai risultati e al miglioramento della *performance* della stessa.

## **10. I Rapporti Aran**

Interessanti, per avere un quadro relativo all'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, sono i rapporti che l'Aran redige semestralmente in tema di retribuzioni dei pubblici dipendenti in ottemperanza al dettato di cui all'art. 46, comma 3 del d.lgs. n. 165/2001. L'Aran ne cura, altresì, l'invio al Governo, ai Comitati di settore dei comparti Regioni e Autonomie locali e Sanità, nonché alle Commissioni parlamentari competenti.

Ai fini della loro redazione, l'Agenzia si avvale della collaborazione dell'ISTAT, per l'acquisizione di informazioni statistiche e per la formulazione di modelli statistici di rilevazione, nonché del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che garantisce l'accesso ai dati raccolti in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, del conto annuale del personale e del monitoraggio dei flussi di cassa e relativi agli aspetti riguardanti il costo del lavoro pubblico.

Dagli stessi rapporti emerge come la linea di rigore, adottata ormai da diversi anni, resa necessaria dalle tensioni sui conti pubblici, si è contraddistinta per interventi, nell'ambito del pubblico impiego, che hanno interessato la dinamica retributiva e le dinamiche occupazionali dei pubblici dipendenti.

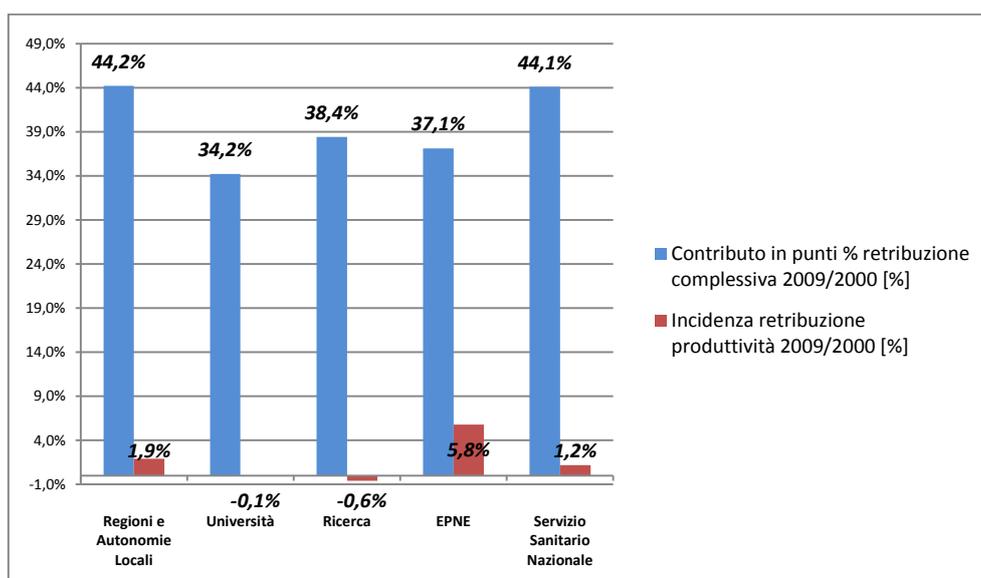
Gli effetti di tali interventi sono ben documentati dai rapporti semestrali Aran.

In particolare già il secondo rapporto del 2010<sup>9</sup>, evidenzia le prime dirette conseguenze dei provvedimenti varati in successione stringente tra il 2009 ed il 2010, ovvero una più contenuta crescita delle retribuzioni rispetto agli anni precedenti.

Il rapporto addebita tale conseguenza proprio al rinvio del rinnovo triennale dei contratti, di cui all'art. 9 del d.l. n. 78/2010 convertito in l. n. 122/2010, e all'introduzione, avvenuta nel corso del 2009 con il Titolo III del d.lgs. n. 150/2009, di criteri più stringenti di attribuzione del salario incentivante, sia come produttività collettiva, sia come specifico riconoscimento individuale.

Si evidenzia come negli anni precedenti, la crescita delle retribuzioni derivava in buona parte dalle risorse messe a disposizione in sede di rinnovi contrattuali destinate al fondo integrativo che venivano destinate, in sede negoziale e per la maggior parte, ad impieghi di tipo stabile (indennità fisse, progressioni economiche orizzontali, indennità legate a specifiche prestazioni come l'indennità di turno, l'indennità per rischio, disagio, ecc.), relegando alla produttività, alla premiazione del merito, dello sforzo e dell'impegno solo una piccola parte delle competenze accessorie della retribuzione.

In particolare, proprio il Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, del dicembre 2010 dà le dimensioni di quanta parte del salario sia attribuibile alla produttività scomponendo la dinamica della retribuzione procapite di fatto di un impiegato pubblico. Dall'analisi di diversi settori pubblici, emerge come solo una parte limitata della componente accessoria della retribuzione, che si aggira intorno al 5 per cento, è destinata alla produttività.



**Fonte:** rielaborazione personale di dati Aran - Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti n. 2/2010.

<sup>9</sup> Consultabile sul sito dell'Aran all'indirizzo internet [www.aranagenzia.it/attachments/article/2040/AIn2s.pdf](http://www.aranagenzia.it/attachments/article/2040/AIn2s.pdf).

I grafici che seguono descrivono, con riferimento ad alcuni comparti del settore pubblico, l'andamento della retribuzione procapite di fatto e quello della retribuzione di produttività nel periodo che va dall'anno 2000 all'anno 2009. Si nota come all'aumentare della retribuzione procapite di fatto, non corrisponda, nella maggior parte dei casi, un aumento del contributo per la produttività.

Grafico 1 - Regioni ed Autonomie Locali



Grafico 2 - Università

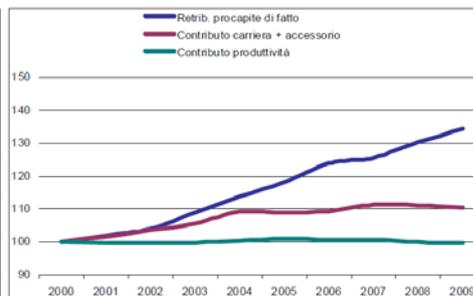


Grafico 3 - Ricerca

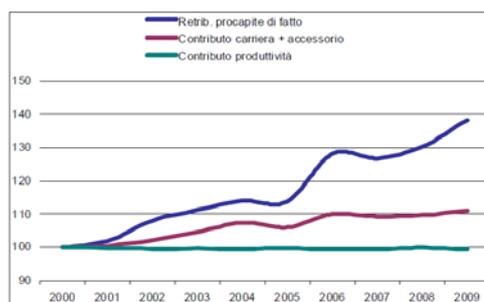


Grafico 4 - Enti pubblici non economici

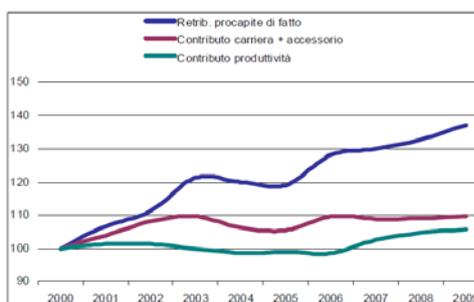
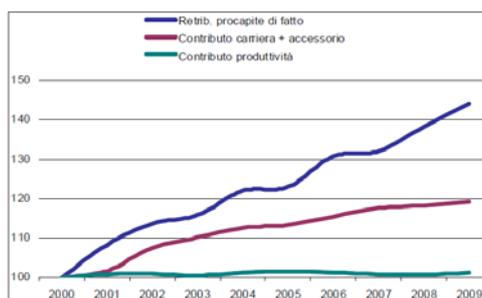


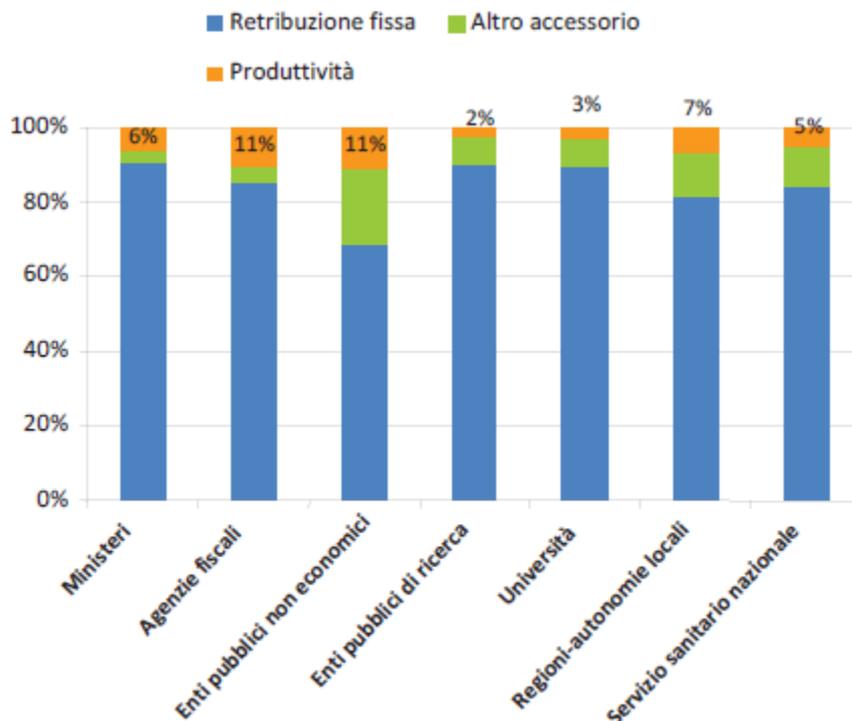
Grafico 5 - Servizio Sanitario Nazionale



**Fonte:** elaborazioni Aran - Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti n. 2/2010.

Una fotografia al 2009, inoltre, permette di visualizzare l'incidenza percentuale del salario di produttività sulla retribuzione complessiva per i differenti comparti delle amministrazioni pubbliche.

L'incidenza percentuale del salario di produttività oscilla tra un 2% e un 11% del totale, valore quest'ultimo che si giustifica per Agenzie Fiscali e EPNE per il fatto di essere, rispetto alle altre amministrazioni, destinatarie di norme di legge che prevedono risorse dedicate ed aggiuntive per il salario di produttività.

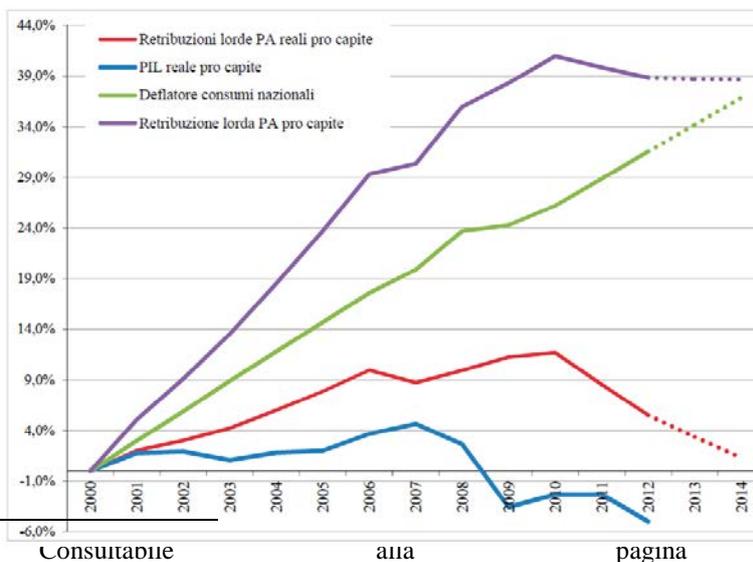


**Fonte:** elaborazioni Aran su Conto Annuale 2009 - Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti n. 1/2011.

L'anno 2010 può considerarsi, per ciò che concerne la dinamica retributiva delle amministrazioni pubbliche, un anno spartiacque. Infatti, i dati di consuntivo 2011, diffusi dall'Istat nel mese di marzo 2012, per la prima volta dalla seconda privatizzazione del pubblico impiego, rivelano una significativa diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente.

**Fonte:**  
Corte dei  
Istat e  
Relazione  
lavoro  
2013.  
L'ultimo  
Aran  
di  
2013<sup>10</sup>,  
prima

*Retribuzione lorda per dipendente e PIL pro capite cumulati*



elaborazione  
Conti su dati  
DEF 2013 -  
sul costo del  
pubblico

rapporto  
semestrale  
disponibile,  
dicembre  
offre, nella  
parte, una  
panoramica

10

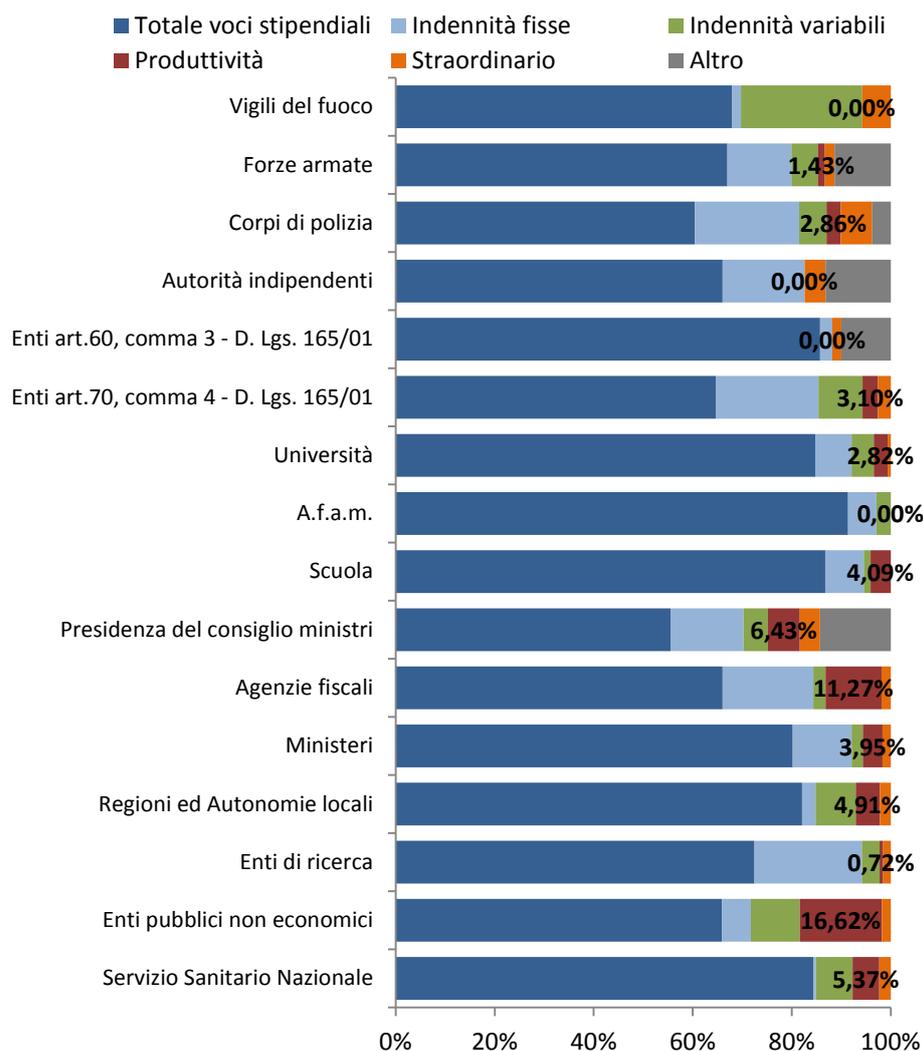
Consuntabile aia pagina internet  
<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5189/Rapporto%20semestrale%202012-2013.pdf>

sugli andamenti retributivi dei salari pubblici, aggiornati a tutto il 2012. Si conferma il quadro di sostanziale staticità delle retribuzioni per tutti i settori della Pubblica amministrazione, dovuto alle misure di sospensione della contrattazione nazionale e di congelamento delle retribuzioni, introdotte dal 2010 e vigenti anche per l'anno 2014, oltre che ad una diminuzione degli organici. La dinamica delle retribuzioni pro-capite di fatto, rilevate dall'Istat, riporta per l'intero aggregato relativo alle Amministrazioni pubbliche una crescita sostanzialmente nulla. Il settore privato registra, invece, un andamento in crescita (+1,2%), con importanti differenze al suo interno fra i Servizi vendibili (+0,6%) e le Attività manifatturiere (+2%). Questo quadro è confermato peraltro da tutte le fonti statistiche disponibili, compresi anche i dati rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato attraverso il conto annuale, pure citati nel Rapporto.

Questi ultimi dati sono alla base di una recente elaborazione relativa all'incidenza delle diverse voci retributive sul totale della retribuzione media procapite nei diversi comparti della pubblica amministrazione, con riferimento al personale non dirigente per l'anno 2012.

Si tratta di un'interessante elaborazione ai fini della presente ricerca, in quanto permette di visualizzare, in linea con i dati a disposizione per gli anni precedenti citati poco sopra, la scarsa incidenza che la retribuzione di produttività ha sul totale della retribuzione complessiva procapite del personale non dirigente.

#### **Retribuzioni medie pro-capite del personale non dirigente - Anno 2012**



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS-IGOP. Dati aggiornati al 16/12/2012.

## 11. Le Relazioni della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico

La Corte dei Conti, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche, ha più volte segnalato attraverso le periodiche relazioni sul costo del lavoro pubblico, una crescita complessiva delle retribuzioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sistematicamente superiore alle iniziali previsioni di crescita e fortemente condizionata dagli incrementi legati all'andamento della contrattazione integrativa<sup>11</sup>.

La contrattazione di secondo livello viene ritenuta, pertanto, responsabile di incrementi di spesa superiori alle percentuali programmate e di una distribuzione a pioggia dei trattamenti accessori in quanto slegati da valutazioni connesse al merito individuale dei singoli. A partire dal d.l. n. 112/2008 i contratti integrativi sono sottoposti al controllo della Corte dei Conti affinché riferisca al Parlamento

<sup>11</sup>A tal proposito si vedano le deliberazioni Sez. riunite in sede di controllo nn. 3 e 12/2003; nn. 14 e 24/2004; n. 40/2005; nn. 40 e 46/2006; si veda anche la *Relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004, 2005*, 6.

sul rispetto dei vincoli di spesa nonché sull'adozione di procedure realmente selettive per le progressioni di carriera e l'attribuzione di benefici retributivi.

La relazione sul costo del lavoro pubblico costituisce uno strumento fondamentale attraverso il quale la Corte dei Conti permette al Parlamento di avere contezza analitica e periodica degli andamenti complessivi della finanza pubblica con riferimento ad un'ampia platea di amministrazioni pubbliche

Attraverso le relazioni sul costo del lavoro è possibile ricostruire l'andamento storico ed evolutivo delle retribuzioni nel pubblico impiego.

In particolare, come si evince dall'ultima Relazione del 2013 sul costo del lavoro pubblico relativo al 2012, vi è stata un'inversione rispetto a quel *trend* espansivo dell'andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti avutosi fino al 2009, anche negli anni in cui il prodotto interno lordo segnava valori negativi.

A partire dal 2010 le politiche di contenimento della spesa di personale, dettate dall'emergenza finanziaria, hanno prodotto l'effetto di una brusca e repentina inversione di tendenza<sup>12</sup>.

Si sottolinea come di particolare efficacia si siano rilevate le misure che hanno bloccato la contrattazione collettiva e la crescita delle retribuzioni individuali introdotte con il d.l. n.112/2008 e successivamente con il d.l. n. 78/2010.

L'effetto combinato delle due misure ha determinato a partire dal 2011 una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, soprattutto evidente nel 2012 e una flessione delle stesse retribuzioni nominali variabili che avevano in precedenza mantenuto un andamento crescente nel tempo.

Secondo i dati ISTAT diffusi all'inizio del mese di marzo 2013, la spesa per redditi da lavoro dipendente, nel 2012, si attesta su un valore pari a 165,3 miliardi, con una diminuzione del 2,3% rispetto all'anno precedente (-3,8 miliardi).

Si tratta di un risultato importante ben quattro volte superiore alle previsioni governative contenute nel DEF 2012<sup>13</sup>.

La tendenza alla contrazione delle retribuzioni per i pubblici dipendenti in generale è confermata anche dalla Corte dei Conti nel Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica<sup>14</sup> come conseguenza della complessiva efficacia delle misure di contenimento della spesa introdotte con il d.l. n. 78/2010. In particolare il blocco della contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2010-2012 e una progressiva costante diminuzione della consistenza numerica dei dipendenti, con riferimento soprattutto al personale della scuola, per effetto del trascinarsi delle misure di razionalizzazione introdotte con il d.l. n. 112/2008 hanno contribuito alla sensibile contrazione della spesa per

---

<sup>12</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro 2013*, 47 e ss.

<sup>13</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro 2013*, 7 e ss.

<sup>14</sup> CORTE DEI CONTI Sezioni Riunite in sede di controllo, nel *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, 272.

retribuzioni. Inoltre, i limiti posti alla crescita dei fondi unici ed il congelamento (senza recupero) degli automatismi stipendiali hanno, poi, di fatto, azzerato il cosiddetto slittamento salariale - cioè la crescita inerziale delle retribuzioni, anche in periodi non interessati dalla sottoscrizione di nuovi contratti collettivi.

Sebbene i risultati delle sopra citate misure siano stati, nel breve periodo, anche superiori alle attese, la stessa Corte dei Conti manifesta nella predetta Relazione 2013 la preoccupazione per l'assenza di interventi di carattere strutturale, valevoli a determinare i presupposti per una riduzione permanente della spesa di personale.

L'adozione di misure di mero differimento della spesa non accompagnate da misure strutturali di reale contenimento potrebbe comportare il rischio di una nuova fase di espansione della dinamica retributiva<sup>15</sup>.

Certamente l'emergenza finanziaria non ha lasciato margini per l'implementazione di quel percorso di riforma della parte accessoria della retribuzione che, in base a quanto previsto dal d.lgs. n. 150/2009, avrebbe dovuto mettere in correlazione gran parte dei compensi accessori al miglioramento dei servizi dell'amministrazione ed al merito individuale dei dipendenti.

È la stessa Corte dei Conti che, nella Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico, denuncia un notevole ritardo delle amministrazioni nell'applicazione dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* previsti dal d.lgs. n. 150/2009, oltre alla persistenza di incongruenze e difficoltà di lettura, già evidenziate nelle precedenti Relazioni della Corte, in merito alle fonti di finanziamento del fondo per la contrattazione integrativa, alle poste su cui calcolare le riduzioni previste per legge, alle modalità di utilizzo dei fondi, alle non coerenti denominazioni per definire le diverse categorie di spesa e alle difficoltà di evincere, in mancanza di indicazione di parametri, la distinzione tra produttività individuale e valutazione complessiva dell'operato degli uffici<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro 2013*, 46 e ss.

<sup>16</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro 2013*, 33-34.

## CAPITOLO II

### La misurazione e la valutazione della performance nel pubblico impiego

**Sommario:** 1. La *performance* - 2. Il ciclo di gestione della *performance* - 3. La *performance* organizzativa - 4. La *performance* individuale - 5. I soggetti del processo di misurazione e valutazione della *performance* - 6. Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* - 7. La misurazione della *performance* - 8. La valutazione della *performance* - 9. Le Relazioni dell'ex Civit

Al pari delle altre fasi della privatizzazione del pubblico impiego, anche il legislatore del d.lgs. n. 150/2009 ripropone, seppur con maggior enfasi rispetto al passato e con concetti mutuati dalle scienze aziendalistiche - come il concetto di “*performance*” - il medesimo obiettivo: collegare la retribuzione accessoria alla produttività, *rectius performance*, delle amministrazioni pubbliche. Un obiettivo che contraddistingue ormai da tempo i progetti normativi sulla retribuzione accessoria e la contrattazione decentrata nel settore pubblico.

La novità è da ravvisarsi nella previsione di uno strumento diverso, il “ciclo di gestione della *performance*” che costituisce l’architrave dell’intero sistema di misurazione e valutazione introdotto dal legislatore nel 2009.

Il ciclo di gestione della *performance*, di cui parla il d.lgs. n. 150/2009, altro non è che l’iter che permette il passaggio dalla misurazione delle *performance* (*performance measurement*) alla gestione della *performance* (*performance management*).

Misurare la *performance* significa fissare gli obiettivi, stabilire delle grandezze, cioè degli indicatori attraverso i quali rappresentare la realtà da misurare e rilevare sistematicamente, con cadenze periodiche, il valore degli indicatori. Ciò sarà propedeutico alla successiva fase di valutazione, cioè di interpretazione, della *performance* che ha come obiettivo ultimo quello di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e accrescere l’efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

#### **1. La *performance***

L’intero d.lgs. n. 150/2009 è improntato alla misurazione e alla valutazione della *performance*.

Le difficoltà di definizione di questo termine, il cui significato non è univocamente traducibile, sono chiaramente evidenti dalla numerosità degli studi che, sia in ambito privato che pubblico, da diverso tempo hanno ad oggetto il concetto di *performance*.

Ad esempio, negli studi di management pubblico c’è chi sottolinea come la *performance* non sia un concetto unitario con un significato univoco. Esso,

piuttosto, va inteso come un complesso di informazioni relative ai risultati giudicati significativi da differenti *stakeholder*<sup>1</sup>. Inoltre, spesso il concetto di *performance* viene assimilato al concetto di risultato<sup>2</sup>, anche se in realtà esiste una sottile distinzione tra i due concetti. La *performance* è, infatti, un'operativizzazione tangibile del risultato che rimane, invece, un concetto più generale<sup>3</sup>.

Dagli studi di cui sopra risulta quindi un concetto di *performance* complesso e multidimensionale sotto il profilo del suo contenuto (risorse, processi, servizi, impatti) e sotto quello del suo ambito di applicazione (individuo, unità organizzativa, intero ente, politica pubblica, ecc.)<sup>4</sup>.

In considerazione di ciò, la *performance* è stata definita in maniera sinteticamente compiuta come il contributo (risultato e modalità operative di raggiungimento del risultato) che una entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita<sup>5</sup>.

Si tratta, quindi di un concetto molto più ampio e complesso rispetto a quello di prestazione, di produttività o di risultato che rispecchia i momenti del c.d. "ciclo di gestione della *performance*", introdotto come obbligo per quasi tutte le amministrazioni dal d.lgs. n. 150/2009, i cui elementi fondamentali possono essere riassunti nella definizione e assegnazione di obiettivi, dei valori attesi ed indicatori ad essi associati, nel collegamento tra obiettivi e risorse, nel monitoraggio in corso di esercizio e nell'attivazione di eventuali interventi correttivi, nella misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nell'utilizzo dei sistemi premianti e nella rendicontazione dei risultati.

Al di là delle critiche mosse al legislatore circa l'utilizzo di un termine di incerta traduzione, la *performance* costituisce la vera novità della riforma del 2009 se si pone attenzione anche solo al numero di volte con cui questo termine si ripete nel d.lgs. n. 150/2009: 109 volte contro le 85 volte della parola "trasparenza" e le 31 volte della parola "misurazione".

---

<sup>1</sup> T. BOIVARD, *The Political Economy of Performance Measurement*, in A. HALACHMI e G. BOUCKAERT (eds), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Efforts and Accomplishment Reporting*, Quorum Books, CT, 1996, 147.

<sup>2</sup> G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Managing Performance. International comparisons*, Routledge, Oxon, 2008.

<sup>3</sup> GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Results Oriented Cultures: Creating a Clear Link Between Individual Performance and Organizational Success*, GAO-03-488, Washington, 2003.

<sup>4</sup> Con riferimento ai due profili di multidimensionalità di contenuto e ambito di applicazione, negli studi di management pubblico si parla di ampiezza (*span*) e profondità (*depth*). In merito, G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Managing Performance. International comparisons*, Routledge, Oxon, 2008.

<sup>5</sup> L. HINNA, G. VALOTTI (a cura di), *Gestire e valutare la performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del D.Lgs. n. 150/2009*, Maggioli, 2010, 337.

Infine, considerata la multidimensionalità del concetto è preferibile parlare delle *performance*, al plurale, in linea di continuità con quanto previsto dal sistema di misurazione e valutazione della *performance* delineato dalla riforma del 2009, strutturato su due dimensioni: quella della *performance* organizzativa (art. 8, d.lgs. n. 150/2009) e quella della *performance* individuale (art. 9, d.lgs. n. 150/2009).

## **2. Il ciclo di gestione della *performance***

Il c.d. “ciclo di gestione della *performance*” di cui all’art. 4 del d.lgs. n. 150/2009 costituisce l’architrave del sistema di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni. Il suo tratto essenziale è la circolarità virtuosa tra le fasi che lo compongono.

Si tratta del processo attraverso il quale si definiscono gli obiettivi dell’amministrazione date le risorse a disposizione, avviene il monitoraggio durante la gestione anche al fine di ricalibrare gli obiettivi in funzione delle risorse e viceversa e, infine, si valutano e rendicontano i risultati ottenuti, facendo emergere le eventuali carenze e responsabilità organizzative ed individuali.

Le fasi in cui lo stesso si articola possono ricondursi a tre momenti. Il primo in cui vi è la definizione e l’assegnazione degli obiettivi (*target*) che si intendono raggiungere ed i relativi indicatori di risultato; in questo primo momento si definisce, altresì, l’allocazione delle risorse (umane, strumentali e finanziarie) disponibili in maniera correlata agli obiettivi.

Il secondo caratterizzato dal monitoraggio e dalla valutazione, sulla base degli indicatori predefiniti, della *performance* organizzativa e individuale, del grado di raggiungimento in concreto del risultato perseguito. Tale attività di monitoraggio e valutazione è conseguentemente finalizzato all’utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del merito.

Il terzo momento è quello della rendicontazione sociale ed istituzionale (*accountability*) dei risultati conseguiti, attraverso la loro comunicazione agli organi di indirizzo politico-amministrativo ed ai vertici delle amministrazioni, ma anche ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti ed ai destinatari dei servizi (*stakeholder*).

Il ciclo di gestione della *performance* deve necessariamente combinarsi, in maniera coerente, con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio che insieme costituiscono quello che nell’ambito delle discipline economico-aziendali è più largamente riconosciuto come processo di programmazione e controllo, strumentale all’ottimizzazione dell’impiego delle risorse.

La continuità dei tre momenti descritti è assicurata, secondo l'impianto della riforma, da due strumenti: il piano della *performance* e la relazione sulla *performance*.

Il primo è un documento programmatico su base triennale ma che viene sviluppato con riferimento ad un arco temporale annuale, in modo da combinare la visione strategica di medio periodo con l'operatività di breve periodo. Nel piano della *performance* sono, infatti, individuati gli indirizzi e gli obiettivi sia strategici che operativi. Inoltre, con lo stesso vengono definiti gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

L'importanza sistemica che il legislatore attribuisce al piano della *performance* è confermata dalle due sanzioni previste come conseguenza della sua mancata adozione: il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultino aver concorso alla mancata adozione e il divieto per l'amministrazione di assunzioni di personale e di conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione.

Il secondo strumento complementare al piano della *performance* necessario ad assicurare la continuità tra le diverse fasi del ciclo della *performance* è la relazione sulla *performance*. Essa serve a dare dimostrazione, a consuntivo, dei risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse utilizzate. Dalla stessa dovranno emergere gli eventuali scostamenti rilevati fra quanto programmato e quanto realizzato, utili per la successiva programmazione .

### **3. La *performance* organizzativa**

Nonostante la complessità che connota il concetto di *performance*, in base alla definizione di cui si è detto nel primo paragrafo di questo capitolo, la *performance* organizzativa, rappresenta il contributo (risultato e modalità operative di raggiungimento del risultato) che una entità (gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

La *performance* organizzativa può essere considerata a diversi livelli. In particolare, essa può essere declinata in *performance* di gruppo, riconducibile ai risultati prodotti da gruppi di lavoro e da gruppi di progetto appositamente costituiti; *performance* di unità organizzativa, riconducibile ai risultati aggregati di un servizio, di un settore o di un'area; *performance* di ente, riconducibile ad indicatori sintetici attraverso i quali si riesca ad apprezzare il livello complessivo di miglioramento dell'organizzazione e dei risultati prodotti dalla stessa.

Essa, in generale, rappresenta il risultato dell'organizzazione: a livello di gruppo o di unità organizzativa, fa riferimento al raggiungimento degli obiettivi identificati in fase di pianificazione strategica e di programmazione operativa; a livello aggregato, l'organizzazione considerata nel suo complesso fa riferimento *all'outcome* (impatto) che il raggiungimento degli obiettivi ha prodotto nella collettività, in termini di miglioramento dei servizi erogati e di soddisfacimento dei bisogni espressi dagli *stakeholder*.

Poiché la *performance* organizzativa deve poter essere misurata e valutata, appare evidente che l'organizzazione è chiamata a definire degli obiettivi, strutturati con una precisa metodologia, ed il cui raggiungimento permette all'ente di rispondere all'esigenza di migliorare i servizi di cui è titolare, in linea con le aspettative della collettività. Tale metodologia si riassume nell'acronimo "SMART", individuando con ciò le caratteristiche della concretezza e specificità degli obiettivi (*Specific*), la sua capacità di essere misurato quantitativamente (*Measurable*), la necessità che sia raggiungibile ma sfidante, cioè tale da collocarsi in una posizione intermedia tra l'impossibile e l'ordinario, poiché se un obiettivo è impossibile o facilmente raggiungibile, nessuno si impegnerà realmente (*Attainable*), rilevante e pertinente rispetto ai bisogni espressi dagli *stakeholder* di riferimento ed alla missione dell'organizzazione, garantendo, al contempo, un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati (*Relevant*), e temporalmente definito (*Time-Bound*).

La buona *performance* organizzativa dell'ente, pertanto, si caratterizza per la capacità delle singole unità organizzative e dei gruppi di lavoro di raggiungere gli obiettivi ad essa assegnati, strutturati secondo la metodologia appena esposta, attraverso lo svolgimento di specifiche attività. Il raggiungimento degli obiettivi delineati con tali caratteristiche consente di raggiungere le finalità dell'organizzazione, in relazione alle specifiche esigenze degli *stakeholder*.

In virtù di quanto detto, appare forte il collegamento tra la *performance* organizzativa ed i sistemi di programmazione e controllo, i sistemi di qualità ed i sistemi informativi (in particolare di rendicontazione, o *accountability*, esterna). La misurazione della *performance* organizzativa incide e caratterizza lo sviluppo dei sistemi appena detti. A titolo esemplificativo, la misurazione delle diverse dimensioni della *performance* organizzativa di un'amministrazione sarà alla base dello sviluppo delle diverse fasi del processo ciclico di programmazione e controllo, della definizione degli obiettivi da raggiungere, della misurazione dei risultati, del confronto tra obiettivi programmati e valori consuntivati, della definizione delle eventuali azioni correttive necessarie.

L'art. 8 del d.lgs. n. 150/2009 offre un quadro complessivo delle dimensioni della *performance* organizzativa che devono essere oggetto di misurazione e

valutazione e che devono costituire, di conseguenza, un valido supporto ai processi decisionali di un ente.

Si tratta di otto dimensioni che attengono alle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività, all'attuazione effettiva di piani e programmi, alla rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, alla modernizzazione e al miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali, allo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con gli *stakeholder*, all'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, alla qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati e, infine, al raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

#### **4. La *performance* individuale**

La *performance* individuale esprime il contributo fornito da un individuo al raggiungimento degli obiettivi, in termini di risultati ottenuti e di comportamenti manifestati.

Essa costituisce una delle dimensioni del concetto generale di *performance* e si sostanzia in una parte quantitativa (grado di raggiungimento degli obiettivi) ed in una parte qualitativa (atteggiamenti, comportamenti).

L'art. 9 del d.lgs. n. 150/2009 individua gli ambiti della *performance* individuale che devono essere oggetto di misurazione e valutazione, ed opera una distinzione a seconda che il soggetto occupi una posizione di responsabilità o meno, indicando al comma 1 le dimensioni della *performance* individuale per la dirigenza e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, ed al comma 2, quelle per il personale non dirigente.

La *performance* individuale della dirigenza è collegata agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, al raggiungimento di specifici obiettivi individuali, alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

La *performance* individuale del personale non dirigente, invece, è collegata al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali, alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali ed organizzativi.

Sono due gli elementi essenziali che emergono con riguardo alla *performance* individuale: la necessità di definire una serie di obiettivi, collegati con la *performance* organizzativa, da assegnare al personale in maniera più pregnante a chi è maggiormente coinvolto nell'organizzazione (come i dirigenti cui compete la responsabilità dell'andamento della propria unità organizzativa), nonché la

necessità di individuare i comportamenti desiderati dall'amministrazione su cui valutare i soggetti.

La dimensione legata ad obiettivi ed indicatori quantitativi è meno rilevante per il personale non dirigente. Per quest'ultimo, infatti, spesso la qualità del contributo è più rilevante e significativa della quantità del contributo.

La *performance* individuale, nella sua parte quantitativa, si lega alla definizione di obiettivi relativi ad azioni specifiche che i singoli individui sono chiamati a svolgere per il raggiungimento delle finalità dell'amministrazione. Nella sua parte qualitativa, secondo le indicazioni date dalla Civit<sup>6</sup>, richiede la formulazione di un "dizionario delle competenze", che dovrà comprendere le voci riguardanti le competenze professionali, manageriali o organizzative a seconda che siano riferite al personale dirigente, al personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità o al personale non dirigente. Tali voci possono essere classificate e raggruppate in relazione alle diverse caratteristiche dell'amministrazione.

Al fine di valutare la *performance* individuale, ad ogni comportamento inserito nel dizionario delle competenze dovrà essere associato un descrittore del giudizio, al fine di garantire una maggiore uniformità nei giudizi dei diversi valutatori. Per lo stesso scopo, sarà necessario definire degli obiettivi quantitativi che rispondano ai criteri dell'acronimo "SMART", di cui si è detto sopra, individuandone al contempo un numero massimo e minimo (per evitare l'omissione di aspetti rilevanti), a cui associare degli indicatori (che ne consentano la misurazione) e dei target (ossia dei valori cui dovranno tendere nel tempo).

## **5. I soggetti del processo di misurazione e valutazione della *performance***

Il processo di misurazione e valutazione della *performance* poggia essenzialmente sull'azione di quattro differenti soggetti, di cui agli articoli 7, comma 2 e 12 del d.lgs. n. 150/2009: a) un organismo centrale costituito originariamente dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit, ribattezzata nel 2013 Autorità nazionale anticorruzione), le cui funzioni, in tema di misurazione e valutazione della *performance*, sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica a seguito del d.l. n. 90/2014, art. 19 comma 9, convertito con l. n. 114/2014; b) gli Organismi indipendenti di valutazione (Oiv) operanti presso ogni amministrazione (singolarmente o in forma associata); c) l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione; d) i dirigenti di ciascuna amministrazione.

---

<sup>6</sup> Si veda la delibera Civit n. 114/2010.

L'ex Civit (ora sostituita dal Dipartimento della funzione pubblica), di cui all'art. 13 d.lgs. n. 150/2009 prima delle ultime modifiche cui si è accennato sopra, aveva la funzione, di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di valutazione. Più specificatamente le erano attribuite anzitutto responsabilità di supporto metodologico e promozione di sistemi per il miglioramento della *performance*, anche attraverso il confronto con standard ed esperienze nazionali ed internazionali; responsabilità specifiche in attività di supporto alla diffusione, nella pubblica amministrazione, della cultura della trasparenza e attività di presidio dei risultati conseguiti; ed infine, responsabilità nel favorire la cultura delle pari opportunità anche individuando criteri e prassi applicative.

Il legislatore le aveva riconosciuto una serie di poteri strumentali all'esercizio di tali attribuzioni: poteri di indirizzo, monitoraggio e controllo dell'operato delle amministrazioni. In particolare tra i vari compiti, spettava alla Commissione: stabilire i requisiti per la nomina dei componenti degli Oiv (delibere nn. 4/2010 e 12/2013); definire i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (delibere nn. 89, 104, 111 e 114/2010); definire la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione sulla *performance* (delibera n. 112/2010; delibere nn. 1, 4, 5 e 6/2012; delibera n. 6/2013) e verificarne la corretta predisposizione da parte delle amministrazioni centrali e, a campione, da parte degli enti territoriali; redigere la graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e predisporre una relazione annuale sulla *performance* delle amministrazioni centrali; adottare le Linee guida per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici (delibere nn. 1, 88 e 113/2010; delibera n. 3/2012). Con riguardo alla trasparenza era, inoltre, chiamata a dettare le Linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza e a verificarne l'effettiva adozione, nonché a vigilare sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione (delibere nn. 6, 105 e 120/2010; delibera n. 4/2011; delibere nn. 2, 4, 30, 32 e 33/2012; delibere nn. 10 e 50/2013)<sup>7</sup>.

Le attività e le competenze della Civit sono state ridimensionate nel tempo ed è cambiata anche la sua denominazione in Autorità nazionale anticorruzione (Anac)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Tutte le delibere sono disponibili sul sito istituzionale dell'ex Civit.

<sup>8</sup>Per una ricostruzione degli avvicendamenti che hanno interessato la Civit si vedano i seguenti contributi C. CHIONNA, *Il nuovo ruolo della Civit*, in Guida al Pubblico Impiego, Il Sole 24 Ore, n. 10/2013; C. CHIONNA, *Il dietrofront del legislatore*, in Guida al Pubblico Impiego, Il Sole 24 Ore, n. 11-12/2013; C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: la metamorfosi continua*, in Guida al Pubblico Impiego – Speciale Riforma PA, il Sole 24 ore, n. 7-8/2014; C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in Guida al Pubblico Impiego, Il Sole 24 Ore, n. 9/2014.

Con la l. n. 190/2012, infatti, le sono state assegnate le funzioni di Autorità nazionale anticorruzione e successivamente con il d.l. n. 90/2014 convertito con modifiche dalla l. n. 114/2014, anche quelle in materia di vigilanza dei contratti pubblici con la conseguente soppressione della vecchia Avcp (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture).

Inoltre, al fine di concentrare le sue attività sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni, precedentemente svolte dall'ex Civit, in materia di misurazione e valutazione della *performance*. Queste ultime dovranno essere riordinate con regolamento di delegificazione sulla base di specifici criteri di riordino della materia, individuati dal legislatore e più volte modificati, per far sì che il sistema della premialità, di fatto rimasto quasi del tutto bloccato in questi anni dopo la sua introduzione, possa davvero partire.

Tra i criteri di riordino vi sono la revisione degli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni al fine di valorizzare la premialità nella valutazione della *performance*, anche utilizzando le risorse disponibili ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98/2011 (quelle cioè derivanti dai piani di razionalizzazione, il c.d. dividendo di efficienza); la progressiva integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria; il raccordo con il sistema dei controlli interni; la valutazione indipendente (al posto della validazione esterna) dei sistemi e dei risultati; ed infine, la conseguente revisione della disciplina degli Organismi indipendenti di valutazione.

Appare chiaro, quindi, che occorrerà attendere ancora prima di poter avere un sistema di premialità che funzioni perfettamente a regime. Infatti, nel momento in cui si scrive non è stato ancora emanato il regolamento di delegificazione di cui si detto.

Analogamente a quanto l'ex Civit rappresentava nei confronti delle amministrazioni pubbliche in generale, gli Organismi indipendenti di valutazione rappresentano l'organo di presidio, garanzia e controllo presso ogni singola amministrazione o presso più amministrazioni in forma associata.

Funzione primaria dell'Oiv è quella di sovrintendere al corretto svolgimento procedurale e temporale del ciclo di gestione della *performance* nella sua interezza, da parte dell'amministrazione di riferimento.

Oltre a compiti di monitoraggio, vigilanza e garanzia, l'Oiv è dotato anche di compiti di controllo andandosi a sostituire, solo parzialmente, ai vecchi servizi di controllo interno esistenti presso le varie amministrazioni. Si tratta del sistema dei controlli di cui al d.lgs. n. 286/1999, la cui normativa non è stata né eliminata né appositamente rivisitata dando luogo a non poche difficoltà interpretative oltre che ad inutili e dispersive duplicazione di attività.

L'Oiv ha un importante ruolo di interfaccia nei confronti sia dell'organo di indirizzo politico-amministrativo sia nei confronti dei vari organi competenti, tra cui, il Dipartimento della funzione pubblica. All'organo di indirizzo politico-amministrativo dovrà comunicare, affinché quest'ultimo possa prendere la decisione definitiva, la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice dell'amministrazione di riferimento per l'attribuzione agli stessi dei premi legati al merito. A tutti gli organi competenti (interni ed esterni; di governo e di amministrazione, di controllo ed ispettivi) e allo stesso Dipartimento della funzione pubblica dovrà comunicare tempestivamente, tutte le criticità riscontrate nel funzionamento del sistema di promozione della *performance*.

L'organo di indirizzo politico-amministrativo e i dirigenti di ciascuna amministrazione rappresentano, infine, i soggetti più direttamente e attivamente coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della *performance* nelle amministrazioni, diversamente dai valutatori (Dipartimento e Oiv), che grazie all'autonomia e all'indipendenza che li contraddistinguono, hanno la responsabilità di presidiare e stimolare la promozione della *performance*.

In virtù del principio di separazione fra politica e amministrazione esteso al complesso della pubblica amministrazione dal d.lgs. n. 29/1993 e poi fatto proprio dal d.lgs. n. 165/2001, agli organi di governo competono le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, consistenti essenzialmente nella definizione degli obiettivi e dei programmi, e di controllo della rispondenza dei risultati agli indirizzi impartiti.

I dirigenti rispondono, invece, dei risultati dell'attività amministrativa, della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa e dell'organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

L'organo di indirizzo e controllo e i dirigenti, con il supporto degli Oiv e sulla base dell'attività di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica, dovranno improntare le loro peculiari attività all'ottimizzazione della *performance*.

Nell'ambito del processo di misurazione e valutazione, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, accanto alla funzione di promozione della cultura del miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità, sono affidati compiti più specifici, quali: l'emanazione di direttive generali contenenti gli indirizzi strategici e la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi strategici; la definizione, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, del Piano triennale della *performance* e della Relazione sulla *performance*; la definizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e dei suoi aggiornamenti annuali.

Per quanto attiene più direttamente all'esercizio dell'attività valutativa, all'organo di indirizzo politico-amministrativo spetta la decisione, su proposta

dell'Oiv, della valutazione annuale dei dirigenti di vertice e dell'attribuzione ad essi dei relativi premi. Ai dirigenti, invece, è attribuita la valutazione della *performance* individuale del personale assegnato ai loro uffici.

Complessivamente si viene a configurare un sistema valutativo, che ha al suo vertice la Civit, ora il Dipartimento della funzione pubblica, e ai livelli successivi, presso le singole amministrazioni, l'organo di indirizzo politico-amministrativo, affiancato dall'Oiv, e i dirigenti.

## **6. Il sistema di misurazione e valutazione della *performance***

Tutte le attività inerenti la valutazione annuale della *performance* si svolgono nell'ambito di un sistema di misurazione e valutazione di cui le amministrazioni devono obbligatoriamente dotarsi (art. 7 d.lgs. n. 150/2009), nel rispetto delle apposite direttive adottate dalla Civit di cui si è detto sopra.

Tale sistema deve disciplinare l'intero processo di misurazione e valutazione dalle fasi alle modalità; dai soggetti coinvolti e relativi ruoli e responsabilità, alle modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

In generale, il sistema di misurazione e valutazione della *performance* è lo strumento che, secondo la definizione data dalla Civit<sup>9</sup>, svolge le funzioni di acquisizione, analisi e rappresentazione delle informazioni necessarie alla corretta implementazione del ciclo di gestione della *performance*. Perché questo sia possibile, esso deve essere composto da tre elementi: gli indicatori, attraverso cui acquisire le informazioni; i target, che esprimono il risultato che un soggetto desidera raggiungere; un'infrastruttura di supporto e processi, ossia quell'insieme degli strumenti operativi (ad esempio sistemi informativi e gestionali) deputati alla raccolta dei dati e dei soggetti responsabili della loro acquisizione, rielaborazione e diffusione.

La messa a sistema di tali elementi, quindi, consente all'organizzazione di misurare e valutare la propria *performance* a livello sia organizzativo sia individuale.

In base a quanto definito nella delibera n. 1/2012<sup>10</sup>, le amministrazioni devono prestare particolare attenzione ad alcuni elementi critici, affinché il sistema di misurazione e valutazione della *performance* rappresenti uno strumento realmente capace di raggiungere le finalità della riforma.

In particolare, il sistema deve essere sviluppato in un'ottica di multidimensionalità, capace, cioè, di integrare nella misurazione e valutazione tutti gli ambiti definiti dal decreto.

---

<sup>9</sup> CIVIT, delibera N. 89/2010, Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance, in <http://www.anticorruzione.it/?p=1815>.

<sup>10</sup> CIVIT, delibera N. 89/2010, Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance, in <http://www.anticorruzione.it/?p=4914>.

Particolare attenzione deve essere posta alla *performance* organizzativa a cui le amministrazioni hanno dedicato, almeno nelle prime esperienze di definizione dei Sistemi, meno spazio rispetto alla *performance* individuale. In particolare, la *performance* organizzativa deve costituire il punto di partenza della costruzione del sistema attraverso la definizione della strategia, e quindi degli *outcome* e relativi obiettivi strategici e operativi; successivamente, a cascata, si deve arrivare, secondo una chiara relazione causale e sistemica, fino agli obiettivi di gruppo e individuali. Appare importante, inoltre, prevedere lo sviluppo di adeguati sistemi informativi di supporto alla misurazione e valutazione ed un sistema di monitoraggio costante, capace di fornire le informazioni tempestive per intervenire nei casi di mancato allineamento rispetto alla *performance* attesa.

## **7. La misurazione della performance**

La misurazione della *performance* è uno dei temi classici dell'approccio economico aziendale al funzionamento delle amministrazioni pubbliche che trova le sue origini nelle teorie del New Public Management, finalizzate soprattutto al recupero dell'efficienza e della produttività delle Amministrazioni Pubbliche, in un'ottica di contenimento dei costi.

Le idee chiave dello scenario del New Public Management, affermatesi a partire dagli anni Settanta dapprima nei Paesi anglosassoni e successivamente negli altri Paesi europei, fra cui l'Italia, erano sostanzialmente orientate alla privatizzazione del lavoro pubblico, al raggiungimento di una effettiva autonomia della dirigenza rispetto alla politica, all'introduzione in ambito pubblico di tecniche manageriali tipiche del settore privato.

La misurazione della *performance* è inerente alle logiche e agli strumenti di cui le amministrazioni si devono dotare per procedere alla valutazione dei risultati ottenuti a seguito dello svolgimento dei processi amministrativi e gestionali che le qualificano.

Nell'amministrazione italiana fin dagli anni novanta il tema della misurazione è stato alla base delle diverse riforme che si sono succedute con l'obiettivo di legare la responsabilità del management ai risultati delle amministrazioni.

Misurare le performance significa quindi fissare gli obiettivi, stabilire delle grandezze, cioè degli indicatori che riflettano gli stessi, rilevare sistematicamente (ad intervalli di tempo definiti) il valore degli indicatori. Ciò sarà propedeutico alla successiva fase di valutazione, cioè di interpretazione, delle performance.

Il tema della misurazione della *performance* assume aspetti caratterizzanti a seconda dei diversi ambiti decisionali cui essa si può riferire. Secondo una classica tassonomia si possono individuare tre diversi livelli decisionali, strategico, direzionale e operativo, cui associare diverse tipologie di *performance* ed altrettanti peculiari sistemi di misurazione.

Con riferimento al livello strategico, relativo alle politiche e alle strategie complessive adottate dalle pubbliche amministrazioni, la misurazione della *performance* riguarda prevalentemente gli *outcome*, ovvero l'impatto dei risultati dell'azione delle pubbliche amministrazioni sulla collettività e sui bisogni pubblici.

A livello direzionale, relativo ai processi che le pubbliche amministrazioni attivano nell'ambito delle proprie specifiche strutture organizzative per il raggiungimento degli obiettivi strategici, spesso si utilizzano sistemi multidimensionali di misurazione della *performance* per mettere in relazione specifici ambiti di *performance* (quali gli output, il grado di innovazione, il Know how specifico ecc.) e elementi qualificanti l'assetto organizzativo delle singole pubbliche amministrazioni anche in relazione all'attivazione di progetti volti al miglioramento continuo.

A livello operativo, relativo agli aspetti peculiari della gestione dei servizi, delle attività e dei processi tipici delle diverse tipologie di pubbliche amministrazioni, la misurazione della *performance* focalizza sul conseguimento dei risultati attesi, sull'impiego delle risorse e sullo svolgimento dei processi produttivi.

Misurare la *performance*, pertanto, significa misurare un insieme articolato e complesso di fenomeni che variano dall'efficacia, sociale e gestionale, al grado di soddisfacimento dei bisogni, dall'effettiva realizzazione dei programmi e delle strategie pubbliche, al corretto impiego delle risorse.

La molteplicità delle dimensioni da monitorare implica l'adozione di sistemi di misurazione multidimensionali, in cui alle misure di tipo monetario contabile si affiancano misure extracontabili, idonee a rappresentare variabili sia quantitative sia qualitative della *performance* delle amministrazioni.

Le misure extracontabili sono sicuramente quelle maggiormente significative rispetto al contesto di applicazione del d.lgs. n. 150/2009, data la natura delle attività delle amministrazioni pubbliche che, in mancanza di un mero orientamento al profitto come nelle attività di impresa privata, comporta una maggiore complessità nell'elaborazione di sistemi di misurazione oltre che una maggiore cautela metodologica per limitare gli errori di misura e le distorsioni cognitive dovute all'intrinseca natura percettiva e soggettiva delle stesse misure non finanziarie. Non è questa la sede per una disamina della copiosa letteratura, soprattutto di tipo aziendale, che esiste in merito. Qui ci si limita ad approcciare la tematica con particolare riferimento a quanto previsto dall'ultima riforma in tema di pubblico impiego.

L'intero impianto del d.lgs. n. 150/2009 prevede l'adozione di sistemi di misurazione che siano orientati al soddisfacimento e al coinvolgimento del cittadino e che siano utili ad una migliore allocazione delle risorse per evitare sprechi e inefficienze.

La misurazione è subordinata alle finalità generali di valutazione delle strutture e dell'operato dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ed è strettamente correlata ai sistemi premianti connotandosi per una marcata volontà di forzare le amministrazioni a dare concreta applicazione a principi che, in tema di misurazione dei risultati, non erano del tutto nuovi alle amministrazioni pubbliche.

A tal fine lo stesso legislatore esplicita analiticamente alcuni specifici elementi qualificanti i sistemi di misurazione della *performance*, come gli ambiti che devono essere contenuti nel sistema relativamente alla *performance* organizzativa e individuale previsti rispettivamente dall'art. 8 e dall'art. 9 del decreto. E sempre per lo stesso fine affidava all'ex Civit, ora sostituita in tale funzione dal Dipartimento della Funzione Pubblica, il compito di impartire specifiche direttive cui le amministrazioni dovevano conformarsi o, stando alle ultime risultanze dei monitoraggi effettuati dalla stessa, avrebbero dovuto conformarsi.

Già nel 2010 l'allora Civit, con le delibere n. 89/2010 e n. 104/2010 chiariva gli ambiti e gli scopi che i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* sia organizzativa sia individuale avrebbero dovuto tenere in considerazione.

Queste prime delibere, implementate dalle successive (111-112-114/2010, 1/2012, 4-6/2012, 6/2013, 12/2013, 23/2013 e 77/2013), hanno fornito gli indirizzi e la documentazione di supporto operativo alle amministrazioni pubbliche tenute ad adottare i Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*.

Le indicazioni operative espresse attraverso le delibere dell'ex Civit di cui si è appena detto, mantengono tuttora la loro validità, in attesa dell'emanazione del regolamento di cui al comma 10, articolo 19 del d.l. n. 90/2014 convertito con modificazioni in l. n. 114/2014.

Con l'introduzione della l. n. 114/2014, infatti, non solo le competenze dell'Anac, già Civit, relative alla misurazione e valutazione della *performance*, di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 150/2009, sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica, ma la revisione e la semplificazione dell'intera materia, finalizzata a superare evidentemente le criticità riscontrate nella sua applicazione, è stata affidata all'emanazione di un regolamento, al momento non ancora emanato. In merito alle criticità applicative della disciplina di cui si discute, che si è trasformata in una parziale applicazione della stessa si rinvia al successivo paragrafo 1.9.

## **8. La valutazione della *performance***

La misurazione della *performance* costituisce ~~solo~~ la prima fase del ciclo della *performance* poiché permette l'acquisizione dei dati necessari ad una fase

successiva e complementare di interpretazione ed analisi delle risultanze del sistema di misurazione, volto a comprendere e analizzare la *performance* nel contesto specifico dell'organizzazione individuando le cause del fenomeno osservato e gli atti di gestione necessari per eventuali azioni di miglioramento.

L'Italia ha cominciato ad approcciarsi alla valutazione nell'ambito della pubblica amministrazione piuttosto di recente, in ritardo rispetto a più sviluppate esperienze d'oltreoceano ed europee.

La svolta viene inaugurata con il d.lgs. n. 29/1993, quando in risposta alla pesante situazione di inefficienza dell'apparato burocratico dello Stato, nell'ambito di un processo di revisione complessiva dello stesso che ha portato alla privatizzazione del pubblico impiego, il legislatore prevede una riduzione dei controlli di legittimità a favore di quelli volti a verificare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa attraverso l'istituzione di appositi nuclei di valutazione con il compito di verificare il conseguimento dei risultati.

Successivamente nell'ambito della c. d. seconda privatizzazione con il d.lgs. n. 286/1999, il decreto del 1993 viene ampiamente rivisto attraverso la previsione, in ragione della complessità dell'apparato amministrativo, di un articolato sistema di controlli: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; valutazione e controllo strategico; valutazione della dirigenza in virtù del nuovo ruolo conferitole con la c.d. privatizzazione del pubblico impiego.

Sebbene tale ruolo venga confermato anche nel successivo Testo Unico sul pubblico impiego, d.lgs. n. 165/2001, lo stesso non ha consentito però un reale decollo delle pratiche valutative.

Tra i fattori ostativi vi era la stessa legge che non garantiva che gli organi di indirizzo politico delle amministrazioni fissassero obiettivi precisi, raggiungibili e verificabili su cui valutare la dirigenza temendo di mettere in discussione il proprio operato e perdere la discrezionalità nella valutazione dei dirigenti secondo logiche di fidelizzazione se non addirittura clientelari. Dall'altro lato gli stessi dirigenti piuttosto che pretendere una valutazione del proprio operato basata su criteri di trasparenza preferiva scambiare la propria fedeltà con la sicurezza del proprio incarico e coltivare relazioni consociative con il sindacato scambiando un clima di relazioni sindacali poco conflittuale con "elargizioni" completamente contrarie ad ogni obiettivo di efficacia e efficienza dell'azione amministrativa.

Questo spiega la mancata attuazione del disposto di cui all'art. 45, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, volto a collegare i trattamenti economici accessori previsti dai contratti collettivi con la produttività individuale e collettiva. Anche su pressione del sindacato, tradizionalmente avverso a differenziare il salario in base al merito, nella prassi di gestione delle risorse umane della pubblica amministrazione si è assistito all'elargizione di incentivi a pioggia, slegati da

seri, se non del tutto assenti, processi valutativi, e a progressioni verticali di carattere sostanzialmente automatico.

A fronte dell'acuirsi dell'inefficienza della macchina amministrativa si torna ad un rilancio dei processi valutativi che vengono compiutamente disciplinati, in maniera anche piuttosto rigida dal d.lgs. n. 150/2009, sulla falsariga dei medesimi processi utilizzati nel settore privato attingendo vocabolario e strumentario dalle discipline economiche, aziendalistiche e organizzative.

La valutazione costituisce un concetto multidimensionale e multidisciplinare variamente definito dagli autori che se ne sono occupati<sup>11</sup>. L'elemento comune che può ravvisarsi in tanta diversità di definizioni e opinioni consiste nel convergere sul fatto che la valutazione consiste nella formulazione di un giudizio di carattere comparativo sul merito o valore del fenomeno oggetto di valutazione. Pertanto, il momento valutativo è concettualmente distinto e successivo al monitoraggio di un certo fenomeno, ovvero alla misurazione dello stesso.

Il tema della valutazione è uno dei pilastri fondamentali del d.lgs. n. 150/2009 accanto alla misurazione e alla premialità.

La valutazione della *performance*, in coerenza con quanto previsto per la misurazione, dovrà riferirsi all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative in cui si articola e ai singoli dipendenti.

La valutazione individuale è pertanto inserita a pieno titolo nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*. E' sicuramente apprezzabile l'aver messo a sistema la fase di valutazione della *performance* organizzativa, che ne costituisce presupposto logico e cronologico, con la fase della valutazione della *performance* individuale, cui segue come necessario completamento<sup>12</sup> il sistema premiante di cui al titolo III del d.lgs. n. 150/2009.

Gli obiettivi perseguiti da questo sistema alquanto complesso e, come si è già avuto modo di dire, di non semplice traduzione pratica a causa della sua rigidità, sono sicuramente il cambiamento e l'incentivazione.

Quanto al cambiamento è abbastanza evidente che scopo ultimo della riforma è (*rectius*, era) quello di arrivare ad amministrazioni pubbliche più efficienti e più efficaci. L'incentivazione, per lo più economica, è invece considerata la leva necessaria per attivare tale cambiamento, riponendo probabilmente una fiducia eccessiva nella capacità dello stimolo economico di attivare in maniera automatica comportamenti virtuosi volti all'innalzamento della *performance* della pubblica amministrazione.

---

<sup>11</sup> Sulle diverse impostazioni si veda A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Roma, 2009, 27-28, nota 1.

<sup>12</sup> Così F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 119/2011, 22.

## 9. Le Relazioni dell'ex Civit

L'ex Civit, in ottemperanza al suo ruolo di supporto nell'implementazione del ciclo di gestione della *performance* ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009, ha posto in essere un'attività di monitoraggio sullo stato dell'arte dei Sistemi adottati dalle amministrazioni pubbliche centrali e dagli enti pubblici non economici già a seguito della prima redazione e adozione dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance<sup>13</sup>.

Tale monitoraggio mette in luce le principali criticità emerse dall'analisi dei Sistemi inviati allo stesso organismo, solo 58 Sistemi definitivi entro il 31/07/2011 (sebbene la scadenza per la loro adozione fosse stata fissata per il 31/12/2010), su un totale di 88 Amministrazioni che avrebbero dovuto inviare il proprio Sistema, per una frazione corrispondente pertanto al 66%.

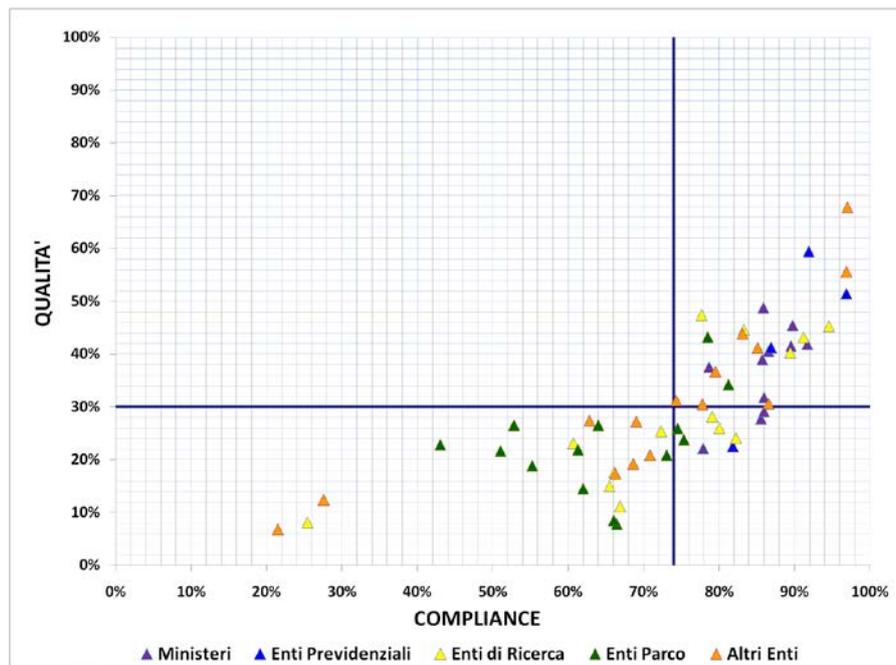
La prima nota critica che l'ex Civit aveva formulato concerneva la sovrapposibilità dei documenti di amministrazioni di comparti diversi, interpretata come evidenza di un approccio "scolastico" e di mero adempimento formale della previsione legislativa piuttosto che di una risposta per soddisfare una reale esigenza operativa, che fosse sentita e collegata alla diversità organizzativa delle singole amministrazioni.

Le amministrazioni, in sede di prima adozione del Sistema di misurazione e valutazione che, si ricorda, costituisce lo strumento fondamentale per garantire il corretto funzionamento dell'intero ciclo di gestione della *performance* delle singole amministrazioni pubbliche, hanno prestato maggiore attenzione al rispetto delle prescrizioni normative e delle delibere Civit ("*compliance*"), rinviando il potenziamento della qualità dei Sistemi adottati ad un momento successivo.

Il grafico sottostante è esplicativo di quanto appena affermato.

---

<sup>13</sup> CIVIT, *Analisi dei Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance*, 2011, in <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Analisi-dei-sistemi-di-misurazione-e-valutazione-della-performance-2011.pdf>.



**Fonte:** Civit, *Analisi dei Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance*, 2011 - Diagramma analitico *Compliance* – Qualità dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*

Le principali criticità rilevate sono relative in particolare alla metodologia di misurazione della *performance* organizzativa; alla metodologia di definizione e revisione di indicatori e target associati agli obiettivi; al coinvolgimento degli *stakeholder*; alla definizione degli *outcome*; alle procedure di conciliazione; al collegamento con i sistemi premianti; all'individuazione del soggetto deputato ad assegnare il personale in fasce; ai piani di miglioramento individuali; al dizionario delle competenze.

Delle difficoltà di attuazione della normativa, inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento dell'organizzazione della pubblica amministrazione, e nel caso che qui ci riguarda, accentuate dalla difficile congiuntura finanziaria e politica nonché dalla stessa complessità del disegno riformatore, è la stessa Civit a darne conto nella *Relazione sulla performance* delle amministrazioni centrali per l'anno 2011<sup>14</sup> e a prospettare la necessità di semplificare e differenziare gli adempimenti richiesti alle amministrazioni in relazione all'eterogeneità delle funzioni e delle dimensioni degli enti stessi in modo che gli adempimenti, che comportano impiego di risorse umane e di tempo, siano proporzionati alle loro dimensioni ed effettivamente funzionali al miglioramento della *performance*.

Oltre al mancato rispetto delle tempistiche per l'adozione dei Piani della *performance* e dei Sistemi di misurazione e valutazione emergono per l'anno

<sup>14</sup> CIVIT, *Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali - anno 2011*, dicembre 2012, in <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Relazione-sulla-performance-delle-amministrazioni-centrali-anno-2011.pdf>

2011 carenze sostanziali sia con riferimento alla valutazione della *performance* organizzativa che individuale.

Sulla valutazione organizzativa, dall'esame delle Relazioni sulla *performance* redatte dalle poche amministrazioni pubbliche adempienti nell'anno di prima applicazione del decreto, appare in generale debole e talvolta non esplicitato il legame tra Ciclo di gestione della *performance* e Ciclo di programmazione economico-finanziaria e bilancio, inteso in termini di associazione delle risorse umane e finanziarie agli obiettivi strategici stabiliti nei Piani della *performance*. Un legame carente emerge anche tra il Ciclo di gestione della *performance* ed i sistemi informativi a supporto della misurazione e valutazione della *performance*, nonostante gli investimenti pubblici degli ultimi anni.

Per quanto riguarda la *performance* individuale e le possibili conseguenze sul trattamento economico, emerge che, per il personale dirigenziale, il meccanismo sul piano formale è stato applicato (anche se solo in alcuni casi si è fatto ricorso all'articolazione nelle tre fasce), mentre non si può pervenire a identica conclusione per il restante personale. Le ragioni principali vengono individuate nella generale incertezza sull'applicabilità della disciplina legislativa e contrattuale generata dalla sopravvenuta e continua produzione di norme che dettano obblighi specifici in materia di valutazione della *performance*.

L'ex Civit ha parlato di un circolo vizioso: da un lato le resistenze delle amministrazioni pubbliche a utilizzare in modo effettivo gli strumenti di gestione della *performance* organizzativa e individuale, dall'altro la politica che cerca di supplire attraverso una produzione ipertrofica di norme vincolanti sulle scelte inerenti specifiche voci di spesa e sulla valutazione della *performance*. A chiudere il cerchio l'inadeguatezza della contrattazione integrativa a recuperare quel limitato spazio che la normativa le consentiva per premiare i dipendenti in base al merito (d.l. n. 78/2010 art. 9, comma 2 bis).

Del medesimo tenore è il quadro che emerge dall'ultima Relazione disponibile sulla *performance* delle amministrazioni centrali per l'anno 2012<sup>15</sup>. Gli esiti non sono confortanti. Si va da una generale mancanza di rispetto delle tempistiche per l'attuazione delle varie fasi del ciclo, ad irrealistici risultati positivi nella valutazione della *performance* organizzativa rendicontati da parte di tutte le amministrazioni, in evidente contrasto con la percezione dei cittadini sull'efficacia dell'azione delle amministrazioni pubbliche centrali.

L'impianto della riforma per la parte relativa alla valutazione della *performance* individuale, è stato certamente condizionato dai vincoli posti sul versante contrattuale e su quello delle dinamiche retributive del pubblico impiego, con il conseguente avvio di una lunga fase transitoria caratterizzata dalla scarsità delle

---

<sup>15</sup> CIVIT, *Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali -anno 2012*, febbraio 2014, <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Relazione-performance-2012-finale.pdf>

risorse disponibili e dal differimento dell'attuazione di alcuni degli strumenti previsti. Ma si intravedono parziali e timidi passi in avanti. La valutazione per la dirigenza appare una prassi generalizzata ma eccessivamente spostata verso l'alto e slegata dalle forme di incentivazione premiale previste, spesso legate alle modalità ed alle procedure degli accordi contrattuali antecedenti la riforma.

La valutazione della *performance* individuale del personale non dirigente appare ancora alle sue prime, assai timide, esperienze.

Poco approfondita, nelle Relazioni sulla *performance* analizzate dall'ex Civit, è la parte relativa agli esiti della valutazione che traduce una difficoltà delle amministrazioni nel collegare valutazione della *performance* individuale alla premialità, un *vulnus*, a detta dell'ex Civit, che rischia di compromettere il significato e l'efficacia della riforma. Tale aspetto appare particolarmente rilevante in una fase nella quale le amministrazioni sono coinvolte in un complesso processo di riorganizzazione e di revisione strutturale della spesa.

Ne risulta un quadro i cui soggetti principali appaiono sbiaditi quando non completamente mancanti.

Sulla base dell'esperienza maturata nell'applicazione del d.lgs. n. 150/2009 e delle difficoltà applicative riscontrate dai destinatari, l'ex Civit ha definito e trasmesso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione una proposta<sup>16</sup> di interventi di semplificazione della normativa in materia di *performance*, coerente con l'obiettivo di assicurare efficienza, efficacia ed economicità all'azione pubblica. Tale semplificazione potrà essere utile oltre che necessaria solo se i decisori politici intendano ancora vedere nel processo di programmazione e valutazione sotteso al Ciclo della *performance* lo strumento attraverso il quale il livello politico possa essere supportato nella definizione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche perseguite. In caso contrario ogni tentativo di semplificazione sarà fine a se stesso.

---

<sup>16</sup>ANAC, *Alcune proposte di semplificazione in materia di anticorruzione, trasparenza e performance*, in <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/ALL-3.pdf>.

## **CAPITOLO III**

### **Focus sull’Agenzia delle Entrate**

**Sommario:** **1.** Cenni sul modello “Agenzia” - **2.** Il Fondo per le Politiche di Sviluppo delle Risorse Umane e per la Produttività - FPSRUP - **2.1.** La costituzione del Fondo - **2.2.** L’utilizzo del Fondo - **3.** Il sistema di incentivazione del personale dell’Agenzia delle Entrate - **4.** Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* - **5.** Metodo di ricerca - **6.** Il campione - **7.** L’intervista - **8.** Gli esiti: osservazioni generali - **9.** L’obiettivo - **10.** L’efficacia rispetto alla produttività - **11.** L’efficacia rispetto alla motivazione - **12.** L’equità - **13.** La percezione della selettività degli incentivi - **14.** La connessione tra incentivo e valutazione delle prestazioni - **15.** I criteri di distribuzione: il fondo per la produttività individuale e il fondo di sede - **16.** Il ruolo della valutazione delle prestazioni - **17.** Considerazioni conclusive

La presente ricerca focalizza l’attenzione sui meccanismi di retribuzione collegati alla produttività nell’Agenzia delle Entrate.

Prima di procedere ad una disamina dettagliata degli stessi e agli esiti delle interviste, credo sia utile una sintetica ricostruzione del processo e delle motivazioni che hanno portato alla nascita delle agenzie fiscali. Brevi cenni che mettono in evidenza la relazione tra alcune caratteristiche intrinseche del modello “agenzia” ed il sistema incentivante adottato dall’Agenzia delle Entrate.

#### **1. Cenni sul modello “Agenzia”**

Le agenzie fiscali (Entrate, Demanio, Dogane e Territorio)<sup>1</sup> vengono istituite con il d.lgs. n. 300/99 (artt. 57-72), ma di fatto attivate nel 2001, per la gestione delle funzioni esercitate in precedenza dai Dipartimenti dell’ex Ministero delle Finanze con lo scopo preciso di superare l’obsolescenza del modello ministeriale, i cui livelli di inefficienza erano ormai diventati molto gravi e non più accettabili per un’Amministrazione alla quale erano affidati compiti che richiedevano, e che tutt’ora richiedono, una grande efficienza operativa come quello di reperire le risorse destinate al funzionamento dello Stato e al sostegno dell’economia garantendo, al tempo stesso, l’equità complessiva del sistema.

Si rese indispensabile adottare un nuovo modello organizzativo che superasse le rigidità burocratiche, realizzando una maggiore efficienza ed assicurando una maggiore incisività dell’azione amministrativa.

Guardando alle esperienze di altri Paesi, ed in particolare a quella inglese, vennero istituite le Agenzie fiscali adottando il modello di amministrazione per

---

<sup>1</sup> Nel 2003 l’Agenzia del Demanio ha subito una ulteriore trasformazione acquisendo la personalità giuridica di Ente di diritto pubblico economico. Nel 2008 all’Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato, nelle more della sua trasformazione in Agenzia Fiscale, è stato applicato il Ccnl del comparto Agenzie Fiscali. Dal dicembre 2012 in applicazione del d.l. n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla l. 135/2012 le Agenzie, con esclusione dell’Agenzia del Demanio, sono state accorpate in due uniche strutture: Agenzia delle Entrate (Agenzia Entrate ed ex Agenzia del Territorio) e Agenzia delle Dogane e Monopoli (Agenzia delle Dogane ed ex Azienda Autonoma dei Monopoli).

agenzie, che si caratterizzava rispetto al modello ministeriale, burocratico per eccellenza, per un cambio sostanziale delle regole di funzionamento: il momento della definizione delle linee guida politiche viene separato e distinto da quello della gestione operativa dei fatti amministrativi dotando quest'ultima degli strumenti necessari per la sua efficacia, ossia flessibilità ed autonomia manageriali.

Da un'amministrazione inserita nel Ministero, orientata al mero rispetto delle procedure, si passava ad una amministrazione da esso distinta, orientata ai risultati e dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria<sup>2</sup>.

Il modello adottato per le Agenzie fiscali, ed in particolare per l'Agenzia delle Entrate, trova giustificazione in una caratteristica intrinseca dell'attività di questo ente, ovvero l'alto grado di misurabilità dei risultati in termini sia di *output*, ossia di servizi erogati che di *outcome*, cioè di impatto della propria azione sulla collettività in termini di riduzione dell'evasione fiscale.

In virtù di questa caratteristica essenziale, infatti, il modello prevede la stipula di una Convenzione - di durata triennale ma adeguata annualmente per ciascun esercizio finanziario - tra l'Autorità politica (il Ministro dell'economia e delle finanze) e il direttore della singola Agenzia, nella quale vengono individuati con precisione obiettivi di *performance*, risorse disponibili, indicatori e parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione nonché specifiche modalità di verifica dei risultati di gestione. A fronte di queste responsabilità il modello riconosce alle Agenzie un ambito di ampia autonomia manageriale nella definizione delle regole per la gestione delle risorse che vengono trasferite per raggiungere gli obiettivi assegnati.

Tra queste ultime risorse rientrano anche quelle che sono destinate, tra le altre finalità, alla costituzione di gran parte del Fondo che va ad alimentare il sistema incentivante adottato dalla singola Agenzia, più comunemente conosciute nel comparto come "quota incentivante" e "risorse ex comma 165", il cui ammontare è determinato proprio in funzione dei risultati di obiettivo raggiunti.

Quindi, per tornare al punto di partenza, il sistema incentivante delle Agenzie fiscali, ed in particolare dell'Agenzia delle Entrate, che qui interessa, è stato *ab origine* strutturato in maniera formalmente coerente al modello organizzativo adottato, entrambi legati da un *fil rouge* che è l'elevata misurabilità dei risultati.

---

<sup>2</sup> Le regole di funzionamento dell'Agenzia delle Entrate sono rinvenibili nel decreto istitutivo, d.lgs. n. 300/1999 e nello Statuto. Mentre i principi ed i valori cui si ispira la cultura dell'Agenzia delle Entrate sono espressi nel Regolamento di Amministrazione. I predetti documenti sono consultabili alla pagina internet <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Chi+siamo/Statuto+e+appositi+regole+menti/>.

## **2. Il Fondo per le Politiche di Sviluppo delle Risorse Umane e per la Produttività - FPSRUP**

Le difficoltà ricostruttive nella quantificazione delle risorse che confluiscono nei Fondi che le pubbliche amministrazioni destinano alla contrattazione integrativa per l'incentivazione della produttività, denunciate anche dalla Corte dei Conti<sup>3</sup>, non risparmiano neppure l'Amministrazione finanziaria.

Le ragioni possono sinteticamente ravvisarsi nella varietà delle fonti e nei numerosi interventi, per lo più legislativi, che stratificandosi nel corso del tempo non hanno certo contribuito a semplificarne il quadro.

### **2.1. La costituzione del Fondo**

Il Fondo per le Politiche di Sviluppo delle Risorse Umane e per la Produttività - FPSRUP di cui all'art. 84 Ccnl relativo al comparto delle Agenzie Fiscali per quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003<sup>4</sup> e successive sue modificazioni - che ha sostituito il precedente Fondo Unico di Amministrazione (FUA) di cui all'art. 31 del Ccnl del comparto Ministeri<sup>5</sup>, è attualmente alimentato dalle seguenti risorse<sup>6</sup>:

1. le somme derivanti dall'attuazione dell'art. 43 della legge n. 449/97;
2. i trattamenti economici che recano incrementi al personale sulla base di disposizioni di leggi, regolamenti o atti amministrativi generali. Tra questi possono ricomprendersi le somme derivanti dall'applicazione dell'art. 3, comma 165 della l. n. 350/2003 (c.d. "risorse ex comma 165");
3. risorse pari all'importo dei risparmi sulla retribuzione individuale di anzianità (comprese le eventuali maggiorazioni e la quota di tredicesima mensilità) in godimento del personale comunque cessato dal servizio;
4. un importo pari ad € 12,45 pro-capite mensili per tredici mesi con decorrenza dall'1/1/2003;

---

<sup>3</sup> Si veda a tal proposito quanto detto nel I Capitolo di questo lavoro.

<sup>4</sup> Ccnl quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003 sottoscritto il 28/5/2004.

<sup>5</sup> Ccnl del comparto Ministeri sottoscritto il 16/2/1999

<sup>6</sup> Per la costituzione dei fondi occorre tener in considerazione le disposizioni legislative di cui all'art. 1, comma 189, della legge 266 del 2005 (si prevede che dal 2006 l'ammontare complessivo dei fondi per il trattamento accessorio del personale, determinato ai sensi delle rispettive normative contrattuali, non può eccedere quello previsto per l'anno 2004); all'art. 67, comma 5, del D.L. 112 del 2008 convertito nella legge 133 del 2008 (si prevede che dal 2009 l'ammontare complessivo dei fondi per il trattamento accessorio del personale, determinato ai sensi delle rispettive normative contrattuali, non può eccedere quello previsto per l'anno 2004); nonché all'art. 9, del D.L. 78 del 2010 convertito nella legge 122 del 2010 (si prevede che per gli anni 2011-2013 l'ammontare complessivo dei fondi per il trattamento accessorio del personale non può eccedere quello previsto per l'anno 2010) Quest'ultimo limite è stato prorogato anche per il 2014. Si segnala che al riguardo sono state emanate numerose circolari da parte della Ragioneria generale dello Stato, reperibili sul relativo sito. Va anche richiamata la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 13 del 2011. Per una ricostruzione dei vincoli può essere utile il quadro sinottico elaborato dall'Aran, reperibile alla pagina internet [http://www.aranagenzia.it/attachments/article/3191/Quadro%20sinottico%20delle%20misure\\_amm%20centrali.pdf](http://www.aranagenzia.it/attachments/article/3191/Quadro%20sinottico%20delle%20misure_amm%20centrali.pdf).

5. gli importi relativi all'indennità di Agenzia (dal 2006 chiamata indennità di amministrazione) del personale cessato dal servizio non riutilizzati in conseguenza di nuove assunzioni nonché le risorse del Fondo già utilizzate per finanziare gli sviluppi economici all'interno delle aree e le posizioni organizzative, limitatamente alla misura minima di cui all'art. 28, comma 1 Ccnl 28/5/2005 (pari a €2.500) riassegnate dai capitoli degli stipendi dell'Agenzia al Fondo stesso dalla data del passaggio di area o di cessazione dal servizio, a qualsiasi titolo avvenuta, del personale che ne ha usufruito;
6. le risorse di cui all'art. 59, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 300/1999, finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della gestione (c. d. quota incentivante) con decorrenza 1/1/2003;
7. un importo pari allo 0,50% del monte salari dell'anno 2003 (corrispondente a €11,43 pro capite, per tredici mensilità per i dipendenti in servizio al 31/12/2003) con decorrenza dal 31/12/ 2005 ed a valere sull'anno 2006 (introdotto dall'art. 4 Ccnl 2004/2005<sup>7</sup> in attuazione degli impegni assunti nel Protocollo tra Governo e sindacati del 27/5/2005);
8. un importo pari ad €11,91 mensili pro-capite per tredici mensilità per i dipendenti in servizio al 31/12/2005, con decorrenza 1/3/2007 (introdotto dall'art. 15, comma 1 Ccnl <sup>8</sup> quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006/2007);
9. recupero, entro il 30 giugno 2009 e con le modalità previste dall'art. 61, comma 17 del d.l. n. 112/2008, delle risorse derivanti dai tagli ai fondi unici di amministrazione di cui all'art. 67, comma 5, delle citate disposizioni legislative (introdotto dall'art. 6 Ccnl 2008/2009<sup>9</sup>);
10. recupero delle risorse di cui all'art. 67, commi 2 e 3 del d.l. n. 112/2008, relativo al finanziamento dei Fondi unici delle amministrazioni dalle leggi speciali di cui all'Allegato B del citato testo di legge, anche utilizzando i risparmi aggiuntivi previsti dal comma 34 dell'art. 2, del disegno di legge finanziaria per il 2009, realizzati per effetto di processi amministrativi di razionalizzazione e riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione, che possono essere destinate al finanziamento della contrattazione integrativa, a seguito di verifica semestrale effettuata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 2, comma 33 del medesimo disegno di legge. Le risorse di cui al citato articolo 67

---

<sup>77</sup> Ccnl 2004/2005 sottoscritto il 8/6/2006

<sup>8</sup> Ccnl quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006/2007 sottoscritto il 10/4/2008.

<sup>9</sup> Ccnl 2008/2009 sottoscritto il 29/1/2009. Al riguardo si rinvia a quanto precisato dalla circolare del Ministero Economia e finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato n. 12 del 15 aprile 2011.

saranno erogate integralmente secondo le modalità e le decorrenze previste dalle richiamate leggi speciali.

Le risorse più corpose che costituiscono il Fondo sono quelle di cui ai precedenti punti 2 e 6.

Quanto alla quota incentivante, l'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999 prevede che nella Convenzione triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, vengano stabiliti, nei limiti delle risorse stanziare su tre capitoli che vanno a comporre una unità previsionale di base per ciascuna agenzia, oltre agli importi che vengono trasferiti per gli oneri di gestione e le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati, anche la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione e graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti. Quindi la quota di cui si sta parlando è fondamentalmente connessa al recupero dell'evaso in termini di realmente riscosso, a seguito di azioni di recupero, e debitamente consuntivato.

Riguardo le risorse ex art. 3, comma 165 l. n. 350/2003, il meccanismo previsto da questa disposizione speciale, che prevede risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali, merita un approfondimento considerate le criticità che derivano dalla sua applicazione.

L'art. 3, comma 165 l. n. 350/2003 modifica i primi due commi dell'art. 12 (Disposizioni per il potenziamento dell'amministrazione finanziaria e delle attività di contrasto dell'evasione fiscale) del d.l. n. 79/1997 convertito con modificazioni dalla l. n. 140/1997, prevedendo che il Ministro dell'economia e delle finanze, - sulla base delle somme rimosse in via definitiva correlabili ad attività di controllo fiscale, dei risparmi di spesa conseguenti a controlli che abbiano determinato il disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborsi o di crediti d'imposta, delle maggiori entrate realizzate con la vendita degli immobili dello Stato, nonché sulla base dei risparmi di spesa per interessi (calcolati rispetto alle previsioni definitive di bilancio e connessi con la gestione della tesoreria e del debito pubblico e con l'attività di controllo e di monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica e dei flussi di bilancio per il perseguimento degli obiettivi programmatici) - determini con proprio decreto le misure percentuali da applicare su ciascuna di tali risorse, per l'Amministrazione economica e per quella finanziaria in relazione a quelle di rispettiva competenza, per gli anni 2004 e 2005, per il potenziamento dell'Amministrazione economica e finanziaria.

Le somme così determinate per decreto ministeriale sono destinate al personale degli uffici dell'Amministrazione economica e finanziaria che abbia svolto le attività connesse al recupero delle somme di cui si è appena detto, raggiungendo obiettivi di produttività predefiniti, anche su base monetaria.

Successivamente in sede di contrattazione integrativa sono stabiliti i tempi e le modalità di erogazione dei fondi determinando le risorse finanziarie da assegnare a ciascuno dei predetti uffici in relazione all'apporto recato dagli uffici medesimi alle attività già elencate.

Un percorso piuttosto laborioso, quello appena descritto. Nella pratica il procedimento, partendo dalla raccolta dei dati (sulle somme riscosse, sui risparmi di spesa, sulle maggiori entrate di cui all'art. 12 del d.l. n. 140/1997 come modificato dall'art. 3 comma 165 l. n. 350/2003), passando per l'emanazione di un decreto ministeriale e concludendosi con la distribuzione delle risorse al personale interessato, si traduce nel decorso di circa un biennio. Tempistica che va a sommarsi con quella necessaria alla predisposizione dell'Accordo di ripartizione del Fondo della singola Agenzia sulla base dei propri specifici risultati, alla sua discussione e approvazione da parte delle OO.SS. e, infine, alla certificazione della compatibilità economico finanziaria e del rispetto dei vincoli e limiti imposti da norme di legge e dalla contrattazione nazionale, effettuata congiuntamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Queste sono le ragioni per cui nelle Agenzie fiscali le risorse totali destinate al Fondo vengono distribuite a seguito di un accordo definitivo tra la parte pubblica e le OO.SS. solo dopo circa un biennio rispetto all'anno di competenza degli obiettivi raggiunti.

Le risorse di cui all'art. 3, comma 165 l. n. 350/2003, trattandosi di risorse aggiuntive previste da disposizioni speciali<sup>10</sup>, hanno subito negli anni, soprattutto negli ultimi, ripetute decurtazioni ad opera di interventi normativi di contenimento della spesa pubblica finalizzate al raggiungimento di obiettivi di equilibrio della finanza pubblica.

In particolare, l'art. 67 del d.l. n. 112/2008 convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008, come da ultimo modificato dal d.l. n. 201/2011 convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011, ha previsto per l'anno 2007 una riduzione del 10% delle risorse in questione e di un ulteriore importo pari a 20 milioni di euro destinato al fondo di assistenza per i finanziari, la disapplicazione totale per l'anno 2009, una riduzione del 20% a partire dal 2010 (da applicarsi anche ad ulteriori disposizioni speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi

---

<sup>10</sup> Si veda l' "Allegato B" al d.l. n. 112/2008.

per il finanziamento della contrattazione integrativa<sup>11)</sup> ed infine una ulteriore riduzione del 10% a partire dal 2012 da destinare alla copertura di oneri indifferibili dell'Amministrazione economico-finanziaria esclusi quelli di personale.

A ciò si aggiunga che l'ammontare complessivo dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, incluse le Agenzie fiscali, che già dal 2006 non poteva superare quello fissato per 2004<sup>12)</sup>, dal 2009 non può eccedere quello fissato al 2004 ridotto del 10%, dal 2011 al 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Infine a decorrere dal 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio saranno decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto delle riduzioni del personale in servizio per il periodo dal 2011 al 2014<sup>13)</sup>.

Di seguito si riportano due tabelle che sintetizzano le decurtazioni delle risorse destinate al Fondo di cui si è appena detto.

#### Risorse ex comma 165

Per l'anno 2007	Per l'anno 2009	Dal 2010	Dal 2012
-10% - 20 milioni	disapplicazione	-20%	-10%

#### Totale risorse Fondo

(quota incentivante+ risorse ex comma 165+ulteriori risorse)

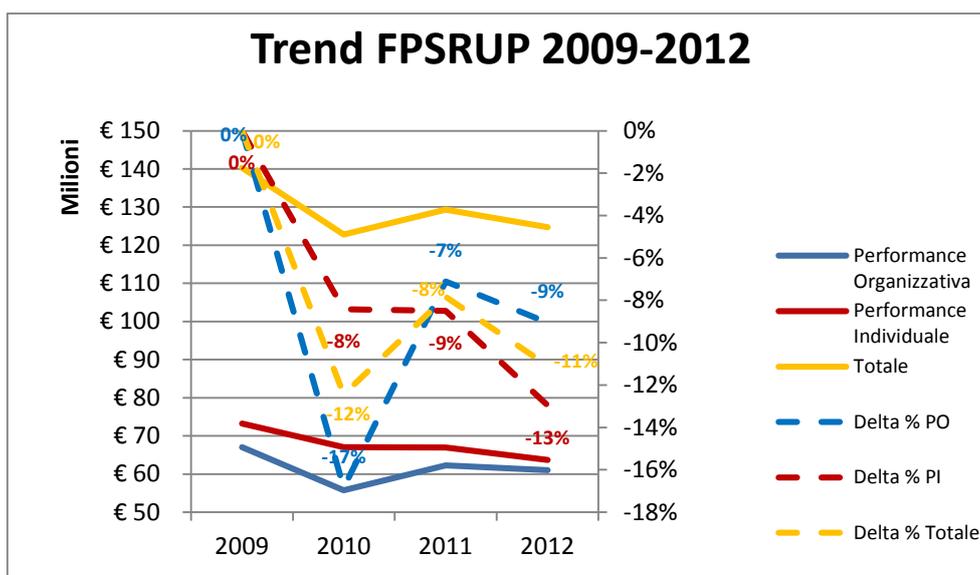
Dal 2006	Dal 2009	Dal 2011 al 2014	Dal 2015
Non può superare quanto fissato al 2004	Non può superare quanto fissato al 2004-10%	Non può superare quanto fissato al 2010- proporzionale importo per riduzione di personale	Risorse destinate annualmente saranno decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per riduzione di personale dal 2011 al 2014

<sup>11</sup> Così art. 67, comma 4 d.l. n. 112/2008.

<sup>12</sup> Si veda art. 1, comma 189 l. n. 266/2005.

<sup>13</sup> Si veda art. 9, comma 2-bis d.l. 78/2010 convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010.

Gli effetti di queste ripetute decurtazioni sono evidenti se si prendono in esame gli ultimi Accordi sulla ripartizione del FPSRUP degli anni che vanno dal 2009 al 2012 e sottoscritti, per il meccanismo di slittamento in avanti di due anni descritto prima, negli anni dal 2009 al 2014. Dal grafico sottostante si può notare come il totale delle risorse destinate alla premiazione della *performance* individuale e organizzativa per l'anno 2012 sia diminuito rispetto al 2009 del 11%. A subire il maggior decremento è l'ammontare delle risorse destinate alla premiazione della *performance* individuale che subisce una riduzione rispetto al 2009 del 13% rispetto al 9% dell'ammontare delle risorse destinate alla premiazione della *performance* organizzativa. Con riferimento a quest'ultima appare significativo il drastico calo pari al 17% registrato per l'anno 2010 rispetto al precedente. Questo decremento deve interpretarsi come la diretta conseguenza dell'applicazione delle incisive misure di contenimento della spesa pubblica per quell'anno, in concomitanza dell'acuirsi della generale crisi economica.

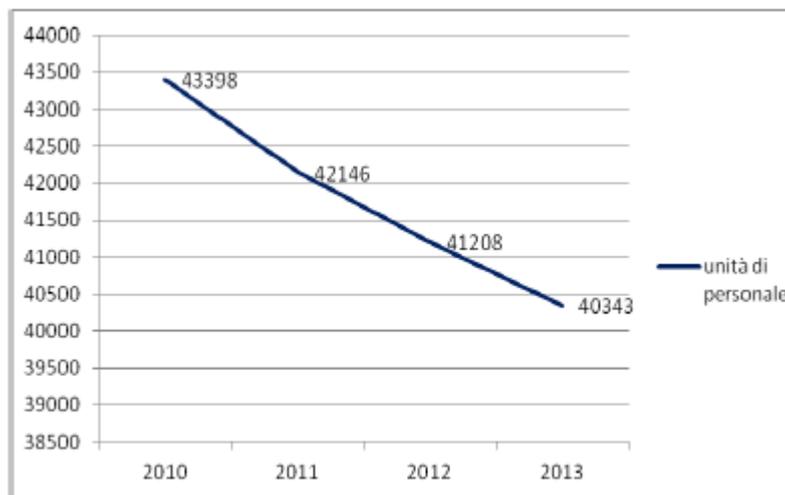


Elaborazione personale dei dati presenti negli Accordi per la ripartizione del FPSRUP per gli anni 2009-2012

Questo trend sarà con molta probabilità confermato nei prossimi anni se si considerano le misure di riduzione del Fondo destinato all'Agenzia delle Entrate già previste<sup>14</sup>. Ed in particolare, le riduzioni del Fondo in conseguenza delle riduzioni di personale avranno un impatto significativo sull'ammontare complessivo del Fondo se si considera, altresì, il trend negativo relativo al

<sup>14</sup> Si vedano le Tabelle sopra.

personale registrato per il triennio 2010-2013<sup>15</sup>. In tre anni si è avuto un decremento del personale pari al 7,57% e cioè di 3.055 unità.



**Fonte:** Comitato Unico di Garanzia Agenzia delle Entrate - *Relazione annuale 2013*

## 2.2. L'utilizzo del Fondo

Il Fondo, come stabilito dall'art. 85 Ccnl quadriennio normativo 2002-2005 biennio economico 2002-2003, è finalizzato a promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione, in sede di contrattazione integrativa, di piani e progetti strumentali e di risultato.

Si ribadisce in sede di Ccni all'art. 13 che la distribuzione del premio di produttività risponde alle finalità istituzionali del modello Agenzia, ossia al miglioramento della *performance* collettiva e individuale ed è finalizzato ad incentivare, nelle sue diverse forme riferite alla produttività di Agenzia, di ufficio, di team e individuale, il contributo del personale al raggiungimento degli obiettivi della Convenzione e il suo apporto nell'azione di prevenzione e contrasto all'evasione e nel servizio al contribuente, nonché nelle attività indirette a sostegno delle missioni dell'Agenzia.

I principali impieghi per cui le risorse del Fondo vengono utilizzate, a seguito della necessaria verifica del raggiungimento dei risultati, sono il finanziamento di turni per fronteggiare particolari situazioni di lavoro e compensi per lavoro straordinario qualora le risorse per lo straordinario stanziate sull'apposito capitolo siano state esaurite; la compensazione di compiti che comportano specifiche responsabilità, rischi, disagi, gravose articolazioni dell'orario di

---

<sup>15</sup> I dati relativi al numero del personale operante nell'Agenzia delle Entrate fanno riferimento al periodo che va da dicembre 2010 a dicembre 2013 e ricomprendono sia il personale dell'Agenzia delle Entrate che quello dell'ex Agenzia del Territorio, accorpate dal 1/12/2012 in attuazione dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 95/2012.

lavoro, reperibilità collegata a servizi che richiedono interventi di urgenza; l'incentivazione della mobilità del personale secondo le esigenze proprie delle singole Agenzie; l'erogazione di compensi diretti ad incentivare la produttività collettiva per il miglioramento di servizi; l'erogazione dell'indennità prevista per gli incarichi relativi alle posizioni organizzative; il finanziamento dei passaggi economici nell'ambito di ciascuna area professionale, destinando a tale scopo quote di risorse aventi caratteri di certezza e stabilità; la corresponsione di compensi correlati al merito ed impegno individuale, in modo selettivo.

Appare evidente come gli scopi cui sono destinate le risorse del Fondo si caratterizzino per una marcata eterogeneità che, a parere di chi scrive, tradisce in parte la finalità ultima del medesimo Fondo che dovrebbe essere, come si evince dalla sua specifica denominazione, lo sviluppo delle risorse umane e la produttività. Il pagamento di eccedenze di straordinario o la compensazione di gravose articolazioni di lavoro, ad esempio, attengono più ad esigenze operative dell'Amministrazione che allo sviluppo delle risorse o, se non in maniera davvero indiretta, alla produttività.

Gravare il Fondo con impieghi di questo tipo significa depauperarlo di risorse da destinare alle sue peculiari finalità: lo sviluppo delle risorse umane, l'incentivazione della produttività collettiva per il miglioramento dei servizi, la premiazione del merito e dell'impegno individuale.

Per le stessa ragione appare condivisibile la nota critica sollevata da alcuni intervistati (si veda ad esempio Sindacalista<sup>3</sup>) sull'eccessivo ricorso, da parte dell'Amministrazione, alle posizioni organizzative e agli incarichi di responsabilità ex artt. 17 e 18 Ccni, per i quali è a carico del Fondo una specifica indennità. Si sostiene, in definitiva, che al momento dell'introduzione di queste figure (che non avrebbero dovuto superare il 2% del personale di III Area) l'indennità a carico del Fondo aveva un senso, perché era finalizzata al pagamento di un nuovo canale di sviluppo professionale delle risorse. Mentre, l'attuale ricorso a queste figure, ben oltre i limiti concordati con le OO.SS., è sintomatico di una particolare esigenza operativa e organizzativa dell'Amministrazione che ricorre a tali figure più per esigenze proprie che per finalità di sviluppo. Essendo venuta meno quell'originaria finalità, quindi, si dovrebbero reperire altrove le risorse per le indennità di queste figure, liberando risorse per scopi più attinenti alle finalità del Fondo.

La ripartizione delle risorse del Fondo, per gli impieghi di cui si è appena detto, deve essere inoltre effettuata in maniera coerente con il disposto dell'art. 45, comma 3, d.lgs. n. 165/2001 come modificato dal d.lgs. n. 150/2009. In sostanza, i trattamenti economici accessori, definiti in sede di contrattazione collettiva, devono essere collegati alla *performance* individuale; alla *performance* organizzativa con riferimento all'Amministrazione nel suo complesso e alle unità

organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'Amministrazione; all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

Infine, anche in sede di stipula della Convenzione, l'Agenzia assume il preciso impegno di destinare le risorse del Fondo, in particolare della quota incentivante, al miglioramento delle condizioni di funzionamento ed al potenziamento della struttura nonché alla corresponsione di compensi incentivanti al personale dipendente, sulla base di parametri attinenti all'incremento della qualità e della produttività dell'azione amministrativa, secondo modalità di ripartizione e distribuzione definite d'intesa con le OO.SS.

### **3. Il sistema di incentivazione del personale dell'Agenzia delle Entrate**

Il sistema concretamente utilizzato per incentivare il personale operante presso l'Agenzia delle Entrate si caratterizza per una strutturazione piuttosto complessa, nel senso di una particolare specificazione sia delle diverse finalità cui viene destinato il Fondo sia dei criteri utilizzati per la sua ripartizione.

La ricostruzione del sistema incentivante che segue è stata fatta sulla base dell'analisi dei Contratti del comparto, dei singoli Accordi nazionali per la sua ripartizione nonché sulla base di quanto emerso nelle interviste.

Nello specifico l'ammontare complessivo delle risorse destinate alla costituzione del Fondo spettanti per un certo anno, decurtato di quelle componenti di salario accessorio che hanno carattere di continuità tra cui le somme erogate per il finanziamento delle indennità di amministrazione, delle ex posizioni "super", delle progressioni economiche previste dal Ccni, delle posizioni organizzative e degli incarichi di responsabilità, nonché delle somme destinate al trattamento economico del personale esonerato dal servizio, costituisce l'importo disponibile che, sulla base di un accordo tra l'Amministrazione e le OO.SS., viene ripartito per l'erogazione del premio collegato alla *performance* organizzativa (produttività collettiva, per dirla con la vecchia denominazione), alla *performance* individuale (produttività individuale, per dirla con la vecchia denominazione) e per la remunerazione di attività particolarmente disagiate, come la quota destinata ai centralinisti non vedenti.

Il premio collegato alla *performance* organizzativa consiste in una quota di compenso accessorio erogata in relazione al raggiungimento degli obiettivi di Agenzia stabiliti in Convenzione per un determinato anno (quello precedente all'anno di erogazione). Esso viene corrisposto sulla base del contributo assicurato dal personale, in ragione dell'effettivo apporto partecipativo (ore effettive di presenza, comprensive delle assenze che rilevano come presenze)

diversamente parametrato a seconda dell'area (I, II, o III) di appartenenza. I parametri sono: 177 per la III Area, 158 per la II Area e 100 per la I Area.

Si tratta di una somma corrisposta indistintamente a tutti i dipendenti dell'Amministrazione, differenziata unicamente sulla base delle ore di servizio e dell'area di appartenenza.

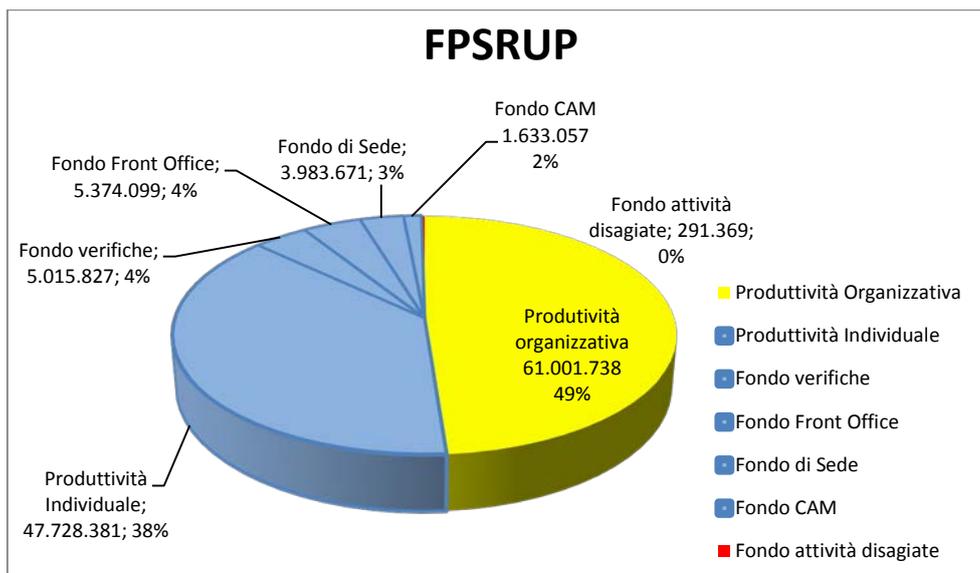
Una parte di questa quota è anticipata dall'Agenzia, sulla base dell'avanzamento dei risultati da conseguire nell'anno in corso e corrisposta in due rate di acconto a luglio e a novembre dell'anno di competenza. Per essere chiari: in base alla Convenzione 2014-2016, il Ministero, nel 2014, trasferisce all'Agenzia la c.d. quota incentivante correlata alla verifica dei risultati dell'anno 2013. Una parte di questa somma, sulla base di un Accordo sindacale, viene erogata nel 2014 (in due acconti) come anticipo della quota che spetterà per il 2014, sulla base dello stato di avanzamento dei risultati da conseguire nel medesimo anno.

Il premio collegato alla *performance* individuale consiste in una quota finalizzata ad incentivare l'apporto dato dal personale, nelle diverse attività di Agenzia. L'ammontare complessivo destinato a questo premio viene suddiviso in diverse quote: il premio per la produttività individuale propriamente detto - che costituisce l'ammontare più cospicuo - ed una serie di maggiorazioni spettanti al personale che svolge specifiche attività tipiche dell'Agenzia e che sono comunemente definite negli accordi sindacali, anche locali, come "fondo verifiche", "fondo *front office*", "fondo di sede" e "fondo per i CAM".

Infine vi è una residuale quota delle risorse del Fondo, collegata allo svolgimento di attività particolarmente disagiate, che compete ai centralinisti non vedenti.

Per capire il peso che le diverse quote hanno all'interno del Fondo complessivamente considerato e decurtato di quelle componenti di salario accessorio con carattere di certezza e continuità di cui si è già detto, si riporta di seguito un grafico che si riferisce alla ripartizione del Fondo per l'anno 2012, ma che può considerarsi valido, fatta eccezione per i singoli valori delle quote, anche per gli anni precedenti, almeno fino al 2009.

Si evince che la quota destinata alla premiazione della *performance* individuale (circa il 51%) è di poco superiore a quella destinata alla *performance* organizzativa (circa il 49%) e che all'interno della prima, la parte più importante è costituita dalla produttività individuale (circa il 38%), mentre residuali possono considerarsi i restanti fondi.



Ripartizione del FPSRUP per l'anno 2012. Elaborazione personale di dati risultanti dall'Accordo sindacale di ripartizione definitiva del Fondo per l'anno 2012 del 7/11/2014.

Passiamo ora ad analizzare gli indicatori sulla base dei quali le singole quote della *performance* individuale vengono determinate ed i criteri con cui le stesse vengono ripartite tra il personale.

Il fondo destinato alla produttività individuale viene dapprima ripartito tra le singole Direzioni Regionali e gli Uffici Nazionali e, successivamente, tra gli uffici della regione stessa, attraverso un elaborato sistema, di cui all'Allegato A<sup>16</sup>, sulla base di due quote che valorizzano rispettivamente l'indice di conseguimento dell'obiettivo monetario (recupero di gettito evaso inteso come *quantum* effettivamente incassato in via definitiva) raggiunto da ciascuna regione e l'indice di efficacia ed efficienza (rapporto numero prodotti per le diverse attività di missione dell'Agenzia e ore lavorate).

Le due quote, di cui si è appena detto, hanno un peso specifico differente sull'intero ammontare, rispettivamente del 75% e del 25%. Il maggior peso della prima quota, legata al recupero in via definitiva di gettito evaso, costituisce la ragione della differenziazione, alle volte anche molto evidente, tra le somme di produttività individuale destinate non solo alle varie direzioni regionali, ma all'interno di queste alle diverse Direzioni Provinciali.

La conseguenza principale di questo meccanismo, rilevata tra l'altro dagli intervistati (Dirigente1, Dirigente4, Sindacalista2, Sindacalista4) anche se con posizioni differenti, consiste in quote di salario per la produttività individuale più consistenti per le Direzioni Regionali del Nord Italia e, al loro interno, per le Direzioni Provinciali che hanno raggiunto l'obiettivo monetario più elevato. Questo perché nelle Regioni del Nord rispetto a quelle del Sud, il maggior

<sup>16</sup> Si tratta dell'allegato A all'Accordo sindacale sulla ripartizione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività dell'anno 2012.

numero di imprese, attività finanziarie e liquidità monetarie favorisce certamente il buon esito, cioè l'effettivo incasso, dell'attività di accertamento.

Si tratta di una scelta di politica amministrativa che, a torto o ragione, finisce per estremizzare la strutturale differenza del tessuto economico esistente tra il Nord e il Sud del nostro Paese, sebbene gli obiettivi monetari per ciascuna Direzione Regionale vengano a priori opportunamente calibrati, anche sulla base di questa diversità.

A riequilibrare l'ago della bilancia tra il Nord e il Sud interviene la seconda quota (del 25%) dell'ammontare del fondo destinato alla produttività individuale. Questa, infatti, essendo collegata all'indice di efficacia ed efficienza, che viene calcolato standardizzando per ognuna delle attività di missione dell'Agenzia il valore dato dal rapporto fra numero di prodotti e le risorse umane complessivamente impiegate e facendo poi la media di tutti i valori ottenuti, riesce in qualche modo a mitigare la sproporzione, a favore delle Direzioni Regionali del Nord, del meccanismo in questione.

Stabilito l'ammontare per ciascun ufficio, questo sarà attribuito al personale sulla base dell'apprezzamento del diverso contenuto professionale del lavoro svolto dal personale nei vari processi lavorativi degli uffici, anche sotto il profilo del livello di apporto specialistico e di polivalenza funzionale. L'apprezzamento del contributo professionale del singolo avviene mediante l'attribuzione, alle ore effettivamente prestate dal dipendente nelle diverse attività, di un certo coefficiente ad esse collegato a prescindere dall'area e dalla fascia economica di appartenenza.

Si tratta di un sistema di valorizzazione del lavoro individuale frutto di un accordo sindacale, risalente al 2010, tra l'Amministrazione e le OO.SS.

In sostanza, i processi lavorativi tipici dell'Agenzia sono stati scomposti e categorizzati in un certo numero di attività (si veda l'Allegato B)<sup>17</sup>, che in parte si differenziano a seconda che si tratti degli Uffici Centrali piuttosto che delle Direzioni Regionali o Provinciali o, ancora, dei Centri di Assistenza Multicanale (CAM) o del Centro Operativo di Pescara (COP), e ad esse è stato attribuito un coefficiente, che può andare da un minimo di 1,2 ad un massimo di 1,7, con il quale vengono valorizzate le ore effettivamente prestate dal dipendente in ciascuna attività, anche più di una, indipendentemente dall'area e fascia retributiva di appartenenza.

Sulla base della consuntivazione del lavoro svolto, ai dipendenti viene data preventiva informazione sulle ore di attività prestata nei diversi processi lavorativi ai fini della remunerazione di produttività individuale spettante.

---

<sup>17</sup> Si tratta dell'allegato B all'Accordo sindacale sulla ripartizione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività dell'anno 2012.

Il meccanismo di distribuzione del fondo per la produttività individuale può ritenersi apprezzabile in quanto riesce a distribuire una grossa fetta del salario accessorio indipendentemente dall'area e dalla fascia retributiva di appartenenza, ma solo in base al valore attribuito ad una specifica attività. Ciò significa che una medesima attività svolta da un funzionario di seconda area piuttosto che di terza area è valorizzata in egual maniera. Un esito di non poco conto se si considera che meccanismi simili non sono molto diffusi nelle amministrazioni pubbliche dove solitamente l'area e la fascia retributiva di appartenenza hanno un ruolo rilevante. Molti tra gli intervistati hanno rimarcato questa peculiarità del meccanismo definendolo, pertanto, innovativo.

A ben guardare, in realtà, al di là della predetta caratteristica, questo meccanismo finisce per distribuire le risorse semplicisticamente e matematicamente in base alle ore di presenza, seppur in maniera più edulcorata in virtù della presenza dei coefficienti il cui valore, più o meno alto, dovrebbe rispecchiare la differente professionalità, le diverse competenze e conoscenze specialistiche richieste dalle varie tipologie di attività.

La rigidità di questo meccanismo impedisce di prendere in considerazione l'apporto quantitativo e qualitativo del singolo dipendente, che pure ci si aspetterebbe da un meccanismo finalizzato alla distribuzione della produttività "individuale".

Il c.d. fondo verifiche, destinato al personale che ha svolto attività istruttorie esterne collegate all'azione di prevenzione e contrasto all'evasione (verifiche, controlli mirati, interventi di contrasto alle frodi tributarie, accessi mirati eseguiti nell'ambito dell'attività di accertamento, accessi brevi, eccetera), è ripartito attraverso importi orari diversificati, attribuendo alle ore effettivamente prestate un parametro diversificato, come mostrato nell'allegato C<sup>18</sup>, in relazione alle dimensioni e caratteristiche del soggetto controllato. Tale differenziazione mira a riconoscere un maggiore valore unitario alle attività che implicano la profusione di un maggiore impegno professionale. Il compenso viene attribuito al personale interessato previa verifica con le rappresentanze sindacali.

Il fondo c.d. di *front office* è destinato a remunerare il personale che, nell'ambito delle attività relative ai servizi ai contribuenti, ha svolto le attività di assistenza e informazione, gestendo direttamente il rapporto con l'utenza, premiando gli uffici maggiormente impegnati nella diminuzione dei tempi di attesa allo sportello e nella riduzione dell'arretrato. L'ammontare da destinare ai singoli uffici è calcolata sulla base di un indicatore di produzione (numero dei prodotti

---

<sup>18</sup> Si tratta dell'allegato C all'Accordo sindacale sulla ripartizione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività dell'anno 2012.

relativi alle principali tipologie di attività consuntivate) moltiplicato per uno specifico parametro di ponderazione mediamente collegato al tempo di erogazione allo sportello delle diverse tipologie di servizio richieste dall'utenza e differenziato in base alla complessità di queste ultime.

L'attribuzione al personale interessato viene effettuata sulla base delle ore effettive di presenza allo sportello e dovrebbe essere diversificata in relazione all'impegno effettivamente prestato, da rilevare secondo indicatori significativi nel singolo contesto locale, previa contrattazione con le rappresentanze sindacali. Sebbene in sede di contrattazione nazionale sia stato suggerito alle sedi locali di procedere alla distribuzione del fondo per il *front office* differenziato non sulle ore di presenza ma anche sulla base all'impegno profuso da ciascuno, nelle realtà locali quest'indirizzo è rimasto per lo più inapplicato.

Analizzando ventinove accordi locali per la ripartizione del FPSRUP di competenza per gli anni 2009-2012<sup>19</sup> relativi alle Direzioni Provinciali dell'Emilia Romagna, solo tre Direzioni hanno previsto una distribuzione del fondo *front office* differenziata anche per l'impegno prestato e non solo per le ore effettive.

Il fondo di sede è costituito da una residuale, all'incirca il 3% del Fondo totale, assegnata agli uffici, in proporzione alle ore consuntivate per l'anno di competenza del Fondo, per remunerare prioritariamente, con compenso per giornata di funzione, compiti con specifiche responsabilità come gli incarichi di responsabilità professionale (personale impegnato per la rappresentanza dell'Amministrazione presso le Commissioni Tributarie e la Magistratura ordinaria e onoraria, auditor, gestore di rete, responsabili del servizio di prevenzione e sicurezza) e le residuali indennità che ancora persistono nell'Agenzia delle Entrate (indennità di turno, per conduzione di automezzi e per i centralinisti). A tal proposito si veda l'Allegato D<sup>20</sup>.

Con riguardo alle indennità, l'Amministrazione ha condotto nel corso degli anni una politica finalizzata non solo a scardinare la logica sottostante alla loro corresponsione, cioè quella di alleviare con un compenso economico il disagio del dipendente nello svolgimento di certe attività, ma anche a ribaltarla completamente, prevedendo per quelle medesime attività un compenso economico costruito in maniera tale da risultare un premio e non la remunerazione di un'attività disagiata. È quanto avvenuto per le vecchie indennità di *front office* e di verifica. Queste indennità, quote fisse corrisposte per il semplice fatto di svolgere quell'attività, sono state eliminate e al loro posto

---

<sup>19</sup> Si tratta perciò degli accordi sottoscritti negli anni dal 2011 al 2014, considerato il ritardo di due anni con cui si stipulano gli accordi rispetto all'anno di competenza delle risorse.

<sup>20</sup> Si tratta dell'allegato D all'Accordo sindacale sulla ripartizione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività dell'anno 2012.

oggi sono previsti gli appositi fondi per il *front office* e per le verifiche, di cui si è già detto, costruiti come meccanismi premiali.

L'eventuale parte del fondo di sede che avanza dopo averlo decurtato delle somme necessarie al pagamento dei predetti incarichi e indennità residue, può essere destinato, in esito alla contrattazione locale, ad altre finalità quali l'incentivazione del personale che ha realizzato dei progetti, o si è distinto in sede locale per particolari meriti, sulla base di criteri selettivi e correlati al merito e all'impegno individuale.

La definizione dei criteri per la distribuzione del residuo del fondo di sede è lasciata alla discrezionalità della contrattazione locale che, in assenza di indicazioni dal livello nazionale, assume le forme più variegata anche tra uffici della stessa Regione.

Dall'analisi di circa 40 accordi sindacali relativi alle Direzioni Provinciali e alla Direzione Regionale dell'Emilia Romagna emerge come la contrattazione di sede, per la parte che ha ad oggetto la ripartizione del residuo del fondo di cui si sta parlando, appare piuttosto travagliata: si passa da accordi raggiunti già in un primo ed unico incontro con una previsione di distribuzione a "pioggia" di queste somme, ad accordi che vedono la luce solo dopo diverse riunioni nelle quali vengono messe in discussione le modalità e i criteri di distribuzione proposti dalla parte datoriale o dalla parte delle rsu e delle OO.SS.

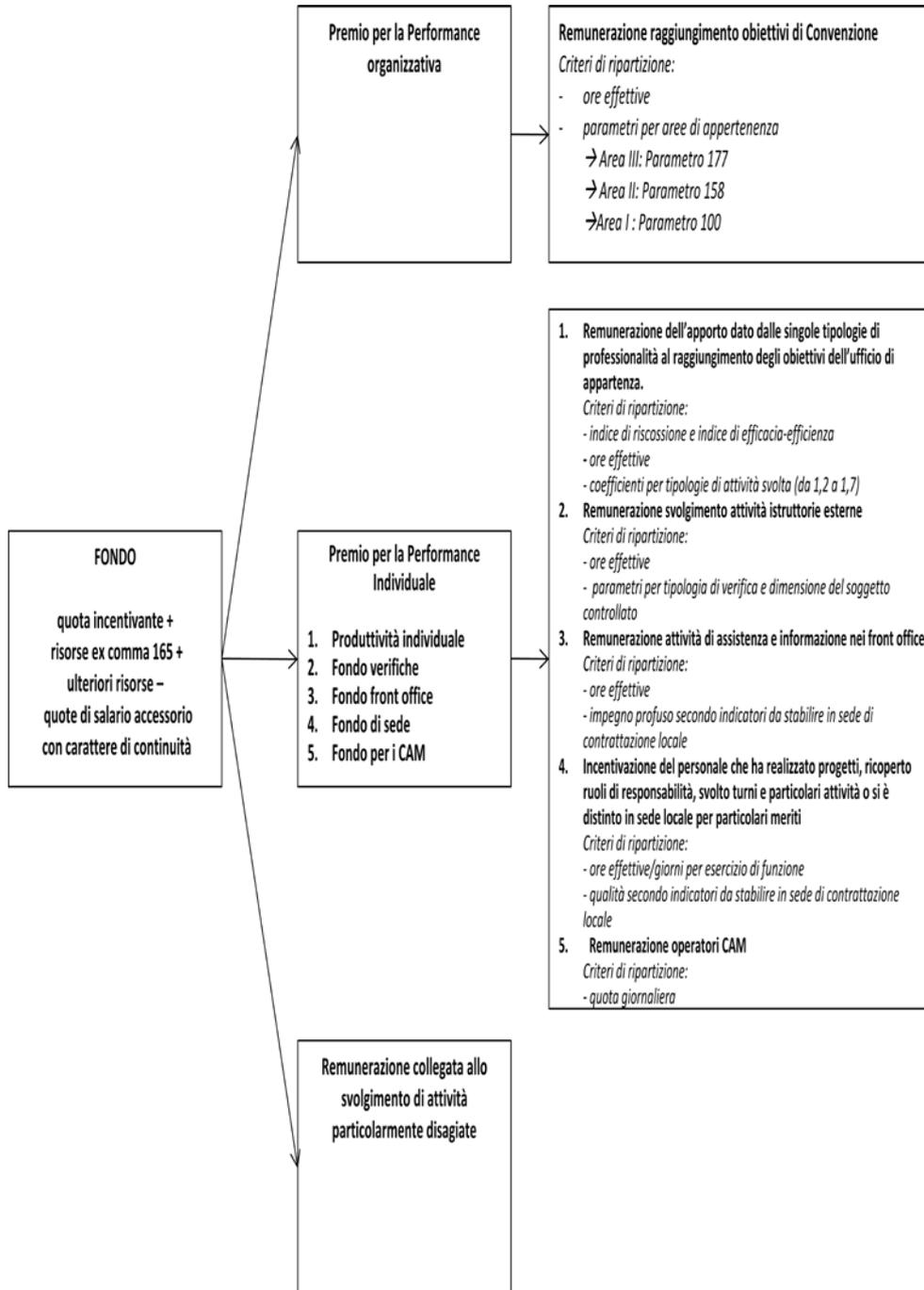
La criticità principale è la mancanza di una griglia di criteri quali-quantitativi non solo condivisa tra l'Amministrazione e le OO.SS insieme con le rsu ma, soprattutto, stabilita in maniera preventiva, cioè precedentemente all'avvio dell'attività che presumibilmente potrà essere oggetto di premiazione con l'eventuale residuo del fondo di sede. Accade pertanto che a posteriori, al momento di dover decidere come impiegare l'eventuale residuo del fondo di sede, le proposte di progetti e collaboratori da premiare fatte dalla dirigenza non vengono condivise dalle rsu e dalle OO.SS.

Un primo tentativo di porre rimedio a questa criticità, almeno per la Direzione Regionale dell'Emilia Romagna, a cui non è stato però dato seguito nel corso degli anni successivi, risale al lontano 2006. In attuazione degli accordi sull'utilizzo del FPSRUP dell'anno 2004, sottoscritti in sede nazionale e regionale, nella parte in cui prevedevano la possibilità di istituire un "Osservatorio Congiunto" per monitorare le esperienze maturate e le eventuali criticità riscontrate negli ambiti in cui era stata concordata l'applicazione dei criteri di remunerazione della c. d. "qualità" della prestazione lavorativa, venne istituito questo organismo composto da rappresentanti della Direzione Regionale e da rappresentanti delle OO.SS. locali, che aveva tra l'altro, il compito di trovare soluzioni alle criticità rilevate.

Ad oggi, in Emilia Romagna, la distribuzione di questo residuo, in base all'apprezzamento della "qualità", con tutte le criticità di cui si dirà nella successiva analisi delle interviste, continua ad essere fatta solo in sede di Direzione Regionale. Le singole Direzioni Provinciali hanno abbandonato da tempo questo criterio.

Infine, il fondo per i CAM è destinato a remunerare l'impegno del personale in servizio presso i Centri di Assistenza Multicanale nelle attività di consulenza telefonica e risposta ai contribuenti.

## II FPSRUP



#### **4. Il sistema di misurazione e valutazione della *performance***

Rimane ancora non definita formalmente l'applicazione del d.lgs. n. 150/2009 al personale delle Agenzie fiscali (e del Ministero dell'Economia e delle Finanze)<sup>21</sup>. Infatti, l'art. 57, comma 21, d.lgs. n. 235/2010 prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, siano determinati i limiti e le modalità di applicazione dei titoli II e III del d.lgs. n. 150/2009 al personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Agenzie fiscali.

Tale provvedimento, nonostante il parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 6 dicembre 2011<sup>22</sup>, non è stato ancora emanato<sup>23</sup>.

Nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attuazione il Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è tuttavia dotato di un organismo indipendente di valutazione che esplica le sue funzioni anche nei confronti dell'Agenzia delle Entrate e, solo il Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è anche dotato di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

L'Agenzia delle Entrate, invece, nelle more dell'emanazione del dPCM, la cui bozza si riporta all'Allegato E, continua ad utilizzare il sistema di misurazione e valutazione della *performance* di cui si era dotata negli anni precedenti alla riforma del d.lgs. n. 150/2009, ancor prima quindi di una previsione normativa.

Infatti, considerato l'alto grado di misurabilità delle attività svolte dall'Agenzia delle Entrate, in ragione delle caratteristiche intrinseche del modello organizzativo adottato e di cui si è detto nel primo paragrafo di questo capitolo, l'Amministrazione sin dalla sua costituzione si è progressivamente dotata di sistemi via via più analitici con lo scopo di avere una chiara percezione delle dinamiche dei propri processi operativi, della loro incidenza sull'attività di missione, ovvero la *tax compliance*<sup>24</sup>, e di poter calibrare conseguentemente le modalità di intervento più appropriate.

Per conseguire questi risultati l'Agenzia ha introdotto criteri di misurazione delle attività, funzionali alla valutazione dell'efficacia (soddisfacimento dei risultati sperati), dell'efficienza (rapporto tra fattori produttivi impiegati e risultati ottenuti) e dell'economicità (massimo risultato con minima spesa) della gestione.

---

<sup>21</sup> Si veda ANAC, *Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali anno 2011*, p. 15-16.

<sup>22</sup> Consiglio Stato, Sezione consultiva per gli affari normativi, 6 dicembre 2011 n. 2546.

<sup>23</sup> Solo lo scorso novembre 2014 è stata data informazione alle OO.SS. di comparto della bozza di dPCM in attuazione dell'art. 57, comma 21, d.lgs. n. 235/2010.

<sup>24</sup> Secondo gli artt. 62 e 64 del d.lgs. n. 300/1999 la missione affidata all'Agenzia delle Entrate consiste nel perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale. Dal 1/12/2012 ha assunto anche la missione dell'incorporata ex Agenzia del Territorio, i cui processi operativi sono ancora in fase di adeguamento. Per tale ragione la disamina del sistema di misurazione e valutazione si riferisce all'Agenzia delle Entrate *ante* incorporazione.

Si tratta di sette indicatori sintetici<sup>25</sup>, definiti “di governo”, che permettono di monitorare i processi operativi lungo la catena *input-output-outcome*.



Il tasso di partecipazione misura la disponibilità del principale fattore produttivo, le risorse umane, impiegato nei diversi processi produttivi. L'indice di efficienza del lavoro è dato dal rapporto tra *output* prodotto (trasformati in ore tramite una funzione) e ore impiegate per produrlo. L'indice di presidio del territorio misura la percentuale dei soggetti sottoposti a controllo fiscale con riferimento alla platea delle imprese e dei lavoratori autonomi. L'indice di vittoria per valore di contenzioso misura la capacità di difesa in giudizio degli atti emessi dall'Agenzia. L'indice di rendimento netto dei controlli misura l'economicità dell'attività di accertamento in funzione della riscossione e dei costi sostenuti. Il tasso di erosione dell'evaso misura la capacità degli uffici di incidere sulle dinamiche evasive nel territorio. L'indice di *tax compliance*, l'indice per eccellenza dell'Agenzia, misura il grado di raggiungimento della sua missione istituzionale, la variazione nel tempo dell'adempimento spontaneo.

Il set degli indicatori di governo è strutturato per i tre livelli della struttura organizzativa: l'Agenzia nel suo insieme, le Direzioni Regionali e le Direzioni Provinciali<sup>26</sup>.

Accanto a questi indicatori principali vi sono gli “indicatori operativi” che consentono una diagnosi dei risultati di produzione attraverso un'analisi approfondita delle cause degli scostamenti rispetto agli obiettivi di gestione.

<sup>25</sup> Lo schema che segue è tratto da G. PASTORELLO, *Il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Agenzia delle Entrate; indicatori di governo, modelli di competenze e sistemi incentivanti*, in LPA, n. 1/2013, 67.

<sup>26</sup> Un'analisi approfondita degli indicatori di governo si trova in G. PASTORELLO, *Il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Agenzia delle Entrate; indicatori di governo, modelli di competenze e sistemi incentivanti*, in LPA, 2013, n. 1, pp. 67-70.

L’Agenzia per mettere in correlazione la valutazione dell’efficacia produttiva con la valorizzazione dei comportamenti coerenti con la missione, i valori e gli obiettivi dell’organizzazione ha messo a punto nel corso degli anni passati due distinti sistemi di valutazione del personale: “Sirio”, applicato dal 2002 per valutare la *performance* del personale titolare di posizioni dirigenziali e di incarichi di funzioni dirigenziali, e “Antares”, applicato dal 2008 per valutare la prestazione del personale non dirigente titolare di posizioni organizzative e professionali e incarichi di responsabilità previsti rispettivamente dagli artt. 17 e 18 del Ccni dell’Agenzia delle Entrate.

Entrambi i sistemi sono di tipo misto in quanto valutano, attribuendogli un diverso peso, sia l’apporto quantitativo in termini di risultati raggiunti (60%) sia l’apporto qualitativo in termini di competenze, intesi come comportamenti organizzativi, dimostrate (40%). In base al livello di valutazione ottenuto viene commisurata la retribuzione di risultato, ma la valutazione complessiva serve anche da base per l’elaborazione di eventuali piani di sviluppo del soggetto valutato.

L’Agenzia delle Entrate ha dedicato alla tematica delle competenze uno specifico approfondimento<sup>27</sup> al fine di potersi dotare di un modello di valorizzazione della *performance* individuale costruito su quelle che sono le peculiari competenze, che l’Amministrazione si attende dal suo personale, tagliate su misura alle specifiche attività svolte in Agenzia.

Il processo di valutazione per entrambi i sistemi è piuttosto simile fatta eccezione per alcune peculiarità che riflettono i ruoli differenti e le diverse competenze richieste ai dirigenti rispetto alle figure di cui agli artt. 17 e 18 del Ccni.

La valutazione ha per entrambi i sistemi cadenza annuale. Il processo segue i momenti fondamentali di programmazione, gestione e valutazione delle attività, rispecchiando le fasi del ciclo di gestione della performance di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Il ciclo ha inizio con la pianificazione e assegnazione degli obiettivi da parte dei responsabili delle strutture di vertice per i dirigenti e dei vari uffici per le posizioni organizzative e gli incarichi di responsabilità.

Nel corso dell’anno per entrambi i sistemi è prevista una fase di monitoraggio nella quale però solo per i dirigenti è prevista la possibilità di neutralizzare totalmente o parzialmente uno o più obiettivi, se ritengono che sussistano dei fattori esogeni tali da impedire il conseguimento dei risultati programmati.

Alla fine dell’anno si procede con la valutazione della prestazione che ha inizio con una autovalutazione, facoltativa, e si conclude con la valutazione del responsabile superiore. Per entrambi i sistemi vi sono due livelli di valutazione:

---

<sup>27</sup> FORMEZ, *Costruzione e uso di un modello di competenze. Il caso Agenzia Entrate*, 2007, n. 35.

di prima e seconda istanza. Il valutatore di seconda istanza per i dirigenti è il Direttore dell’Agenzia al quale possono chiedere, nel caso in cui non concordino con il valutatore di prima istanza, una revisione dell’esito.

Alcune peculiarità di rilievo sono previste per la valutazione dei funzionari con incarichi non dirigenziali. Si tratta di due strumenti di ausilio antecedenti la valutazione di prima istanza: il colloquio tra valutato e valutatore per confrontarsi sull’andamento delle attività nel corso dell’anno e i tavoli di covalutazione tra tutti i valutatori di prima istanza, il cui scopo principale è di garantire l’applicazione omogenea dei criteri di valutazione ma che si rivela, per i valutatori di prima istanza, anche un’occasione di apprendimento organizzativo.

La valutazione finale si esprime con un giudizio articolato in quattro livelli: non ancora adeguato, adeguato, più che adeguato, eccellente. A tale giudizio si collega la corresponsione della retribuzione di risultato.

Recentemente, considerata la maggiore diffusione della cultura della valutazione, rispetto agli anni passati, l’Agenzia ha pensato di implementare ulteriormente questi due sistemi, sfruttando appieno il modello di competenze e tutti gli indicatori che lo compongono, per superare in particolare la criticità<sup>28</sup> dell’eccessiva sinteticità del giudizio finale, data dalla valutazione disaggregata delle singole competenze, che non permette di distinguere le peculiarità di un valutato rispetto ad un altro con medesimo giudizio finale. Il cambiamento consiste nell’ancorare la valutazione delle competenze alla stesura di profili individuali di professionalità, tali da fornire una descrizione “parlante”<sup>29</sup> del valore aggiunto che il valutato ha dimostrato di essere in grado di dare con le sue competenze professionali e manageriali.

Si tratta di sistemi di valutazione della *performance* individuale, entrambi fondati su un modello di competenze elaborato *ad hoc* per l’Agenzia, che si applicano però ad una percentuale relativamente bassa del personale: a 1301 tra dirigenti e incaricati di funzioni dirigenziali e a 3262 posizioni organizzative e incarichi di responsabilità, rispettivamente circa il 3% e 8% del personale complessivamente considerato.

Infatti, non è previsto alcun sistema di valutazione della *performance* individuale per il resto del personale non dirigenziale e non incaricato di posizioni organizzative o incarichi di responsabilità, ovvero per la maggioranza del personale dell’Agenzia.

---

<sup>28</sup> Si veda in merito, con riferimento specifico al caso Agenzia delle Entrate, G. PASTORELLO, *I modelli di competenze nell’Agenzia delle Entrate. Il difficile “trade off” tra validità e oggettività nella valutazione professionale*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1/2010, 50.

<sup>29</sup> Così G. PASTORELLO, *Il sistema di misurazione e valutazione della performance dell’Agenzia delle Entrate; indicatori di governo, modelli di competenze e sistemi incentivanti*, in *LPA*, n. 1/2013, 78.

## **5. Metodo di ricerca**

L'obiettivo di questa ricerca è l'analisi dei meccanismi retributivi collegati alla produttività nella pubblica amministrazione, attraverso uno studio di caso che prende in considerazione l'Agenzia delle Entrate con lo scopo di verificarne l'efficacia – la capacità di raggiungere lo scopo che si prefiggono, cioè un aumento della produttività – e, l'equità – la capacità di differenziare il merito e di essere sufficientemente selettivi.

La tematica è stata indagata dapprima attraverso una ricostruzione generale di tipo storico-descrittivo per poi focalizzare sull'Agenzia delle Entrate facendo ricorso alla metodologia della ricerca sociale attraverso lo strumento dell'intervista qualitativa semi-strutturata (domande prestabilite ma aperte) da sottoporre ad un campione prescelto. Lo schema dell'intervista qualitativa è in calce a questo capitolo.

Il lavoro, svolto complessivamente tra il 2012 e il 2014, è consistito: a) nell'individuazione del campione di persone cui proporre l'intervista; b) nella raccolta di materiale rilevante per l'indagine; c) nella realizzazione delle interviste; d) nell'analisi della trascrizione delle registrazioni delle interviste, che si riportano sotto la forma di schede di sintesi alla fine di questo capitolo.

## **6. Il campione**

La ricerca qualitativa si distingue da quella quantitativa in quanto non è condotta con tecniche matematiche e statistiche e non mira ad ottenere dati puramente numerici, ma è finalizzata allo studio ed interpretazione di un fenomeno nella sua complessità.

Per questo motivo anche il numero delle persone che costituiscono il campione prescelto non può considerarsi statisticamente significativo ma è stato tale da consentire l'interpretazione del fenomeno indagato.

A tal fine ho previsto di intervistare oltre trenta persone tra gli attori della contrattazione integrativa, fonte di disciplina del salario accessorio, del comparto Agenzie Fiscali che si fossero occupate, in particolare, dell'Agenzia delle Entrate.

Prima di procedere con le interviste, con riguardo in particolare a quelle da realizzare sul posto di lavoro presso la mia struttura di appartenenza, è stato necessario chiedere un'apposita autorizzazione formale, concessa a condizione che si utilizzassero i dati raccolti in maniera anonima, evitando cioè di poter risalire alla persona intervistata, ed in forma aggregata.

Le interviste effettivamente realizzate di persona e registrate sono risultate, fisiologicamente, in numero inferiore rispetto a quanto preventivato. Si è trattato, infatti di un'attività impegnativa che ha inevitabilmente risentito della disponibilità più o meno marcata delle persone contattate, della possibilità di

raggiungerle in varie città dell'Italia per poter avere la genuinità dell'intervista *vis-à-vis*, e di vincere, in alcuni casi, le iniziali diffidenze e perplessità a realizzare l'intervista, se non con la garanzia dell'anonimato.

Come anticipato, si è trattato di interviste individuali e realizzate di persona, fatta eccezione per due casi che comunque sono stati utilizzati ai fini della ricerca. La prima di queste due interviste è stata realizzata a due persone nella stessa sede, si trattava di un sindacalista e di una sua collaboratrice, e la seconda, per indisponibilità della persona, mi è stata recapitata in forma scritta.

Il campione intervistato è dunque risultato di 23 persone: 13 sindacalisti di livello nazionale - coordinatori nazionali delle sigle sindacali rappresentative nel comparto Agenzia Fiscali, e cioè di Cisl, Uil, Cgil, Flp, Salfi, Usb, Ugl - e di livello territoriale - coordinatori provinciali e regionali di comparto, in particolare per l'Emilia Romagna, le Marche e la Lombardia -, 5 rappresentanti sindacali unitari eletti dai lavoratori localmente e, infine, 5 dirigenti e incaricati di funzioni dirigenziali dell'Agenzia delle Entrate che si sono occupati o che tuttora si occupano, a livello nazionale nonché territoriale (Emilia Romagna) di gestione del personale, misurazione e valutazione, relazioni sindacali.

Al fine di garantire l'anonimato gli intervistati saranno individuati, nel prosieguo dell'analisi, con il loro ruolo ed un numero: "Dirigente1", "Dirigente2", eccetera; "Rsu1", "Rsu2", eccetera e "Sindacalista1", "Sindacalista2" e così via. Solo per i sindacalisti, invece, si è ritenuto opportuno mantenere nelle schede di sintesi le iniziali dei loro nomi e cognomi.

La dicitura "Dirigente" sarà utilizzata anche per gli incaricati di funzioni dirigenziali.

Tutte le interviste, inoltre, sono state raccolte in un dischetto che si allega alla presente ricerca a garanzia della veridicità delle stesse.

## **7. L'intervista**

Lo schema di intervista qualitativa semi-strutturata (in calce al presente capitolo), è costituito da una batteria di domande prestabilite ma aperte e si compone di tre parti.

Una prima serie di domande (dalla n. 1 alla n. 4 dello schema dell'intervista) finalizzate ad individuare i meccanismi retributivi di salario accessorio collegati alla produttività utilizzati nell'Agenzia delle Entrate; l'obiettivo perseguito attraverso la distribuzione di tali fondi; il peso, in termini di risorse, di ciascuno di essi nonché l'esistenza di una connessione tra ciascuno di questi meccanismi e la valutazione delle prestazioni.

Una seconda serie di domande (dalla n. 5 alla n. 10 dello schema dell'intervista) con lo scopo di individuare le caratteristiche del sistema di misurazione e valutazione adottato dall'Amministrazione.

Ed infine, una terza serie di domande (dalla n. 11 alla n. 17 dello schema dell'intervista), quelle più pregnanti ai fini della presente ricerca, indirizzate ad indagare: i criteri con cui le risorse destinate alla produttività vengono distribuite al personale; l'efficacia dei meccanismi incentivanti utilizzati rispetto alla produttività (maggiore produttività a fronte di tali incentivi) e rispetto alla motivazione (motivazione a fare di più e meglio a fronte di tali incentivi); l'equità degli incentivi economici considerati, intesa come capacità di essere sufficientemente selettivi e capaci di differenziare il merito.

L'ordine delle domande come la tripartizione appena descritta hanno avuto un ruolo puramente indicativo nello svolgimento delle interviste, nel senso che hanno costituito una base, un semplice percorso logico per indagare sui temi centrali dell'indagine: l'efficacia e l'equità dei meccanismi retributivi collegati alla produttività nell'Agenzia delle Entrate.

Ed in effetti nella maggior parte delle interviste le stesse domande non sono state seguite pedissequamente nell'ordine stabilito dallo schema lasciando libero l'intervistato di esprimere ragionamenti che toccavano, allo stesso tempo, diversi punti evitando così il rischio di perdere sottigliezze individuabili da un discorso più ampio piuttosto che da risposte circoscritte a specifiche domande. Questa scelta ha comportato, però, non poche difficoltà di ricostruzione, di sussunzione di quanto espresso sotto il numero della relativa domanda, nel momento in cui sono state poi elaborate, per ciascun intervistato, le schede di sintesi delle interviste.

## **8. Gli esiti: osservazioni generali**

Prima di analizzare gli esiti della ricerca si premettono alcune osservazioni generali, che scaturiscono da una valutazione globale delle interviste.

La complessità della materia traspare con evidenza nelle interviste globalmente considerate. Sebbene gli intervistati siano degli "addetti ai lavori" pare, in alcuni casi, che parlino lingue differenti, quantomeno in apparenza.

Dal punto di vista terminologico, ad esempio, vengono utilizzate espressioni diverse per indicare lo stesso istituto. Il caso più ricorrente è relativo alla terminologia usata per riferirsi al c.d. "fondo di sede": in alcuni casi è chiamato "fondo di budget", in altri "fondo per la qualità", o semplicemente "qualità" in altri ancora semplicemente "apprezzamento del merito".

Con l'espressione "fondo d'ufficio", invece, ci si riferisce il più delle volte al "fondo per la produttività individuale" e, in alcuni casi, con quest'ultima espressione si individua il più corposo "fondo per la *performance* individuale" all'interno del quale, in realtà, il fondo di produttività individuale propriamente detto costituisce la quota più cospicua.

Per evitare sovrapposizioni terminologiche oltreché concettuali nella prosecuzione dell'analisi verrà utilizzata la terminologia così come puntualmente ricostruita nel paragrafo 3 di questo capitolo sulla base degli accordi ma anche sulla base delle stesse interviste.

Un'altra premessa è necessaria per comprendere il tenore delle risposte o la motivazione delle mancate risposte per le domande relative al sistema di misurazione e valutazione della *performance* collettiva ed individuale (domande dalla n. 6 alla n. 10). L'indagine condotta ha avuto ad oggetto il FPSRUP che è destinato al personale non dirigenziale, per il quale in effetti ad oggi non esiste un sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale (come dice Rsu 2: *“l'obiettivo è del dirigente non dei funzionari che collaborano con lui nel raggiungere questo obiettivo. Quindi mettiamo che l'obiettivo è mille, io ho fatto 300 il mio collega 600 non viene minimamente rilevato perché l'obiettivo è del dirigente”*) esistente, invece, per i dirigenti e gli incaricati di posizioni organizzative e incarichi di responsabilità. Inoltre dalle risposte ottenute non emerge, se non in modo marginale, alcun riferimento al sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa dell'Agenzia (e poi a cascata delle Direzioni Regionali e delle Direzioni Provinciali) fondato sugli indicatori di governo di cui si è detto nel paragrafo 4.

La motivazione sta nel fatto, come detto da Dirigente<sup>1</sup>e Dirigente<sup>2</sup>, che attualmente questo sistema elaborato dalla funzione pianificazione e controllo dell'Agenzia delle Entrate, ancora non comunica con il sistema incentivante, ma che in futuro gli stessi potrebbero comunicare, anzi si sta progressivamente lavorando in questo senso. Queste sono le motivazioni per cui la maggior parte degli intervistati alle domande in questione risponde facendo riferimento ai soli due indici utilizzati ai fini del sistema incentivante: l'indice di riscossione e l'indice di efficienza-efficacia di cui all'Allegato A, sulla base dei quali si stabilisce l'ammontare di fondo per la produttività individuale che spetterà alle Direzioni Regionali e alle Direzioni Provinciali oppure, finisce per parlare generalmente dei criteri di ripartizione delle risorse destinate alla produttività di cui alla domanda 11.

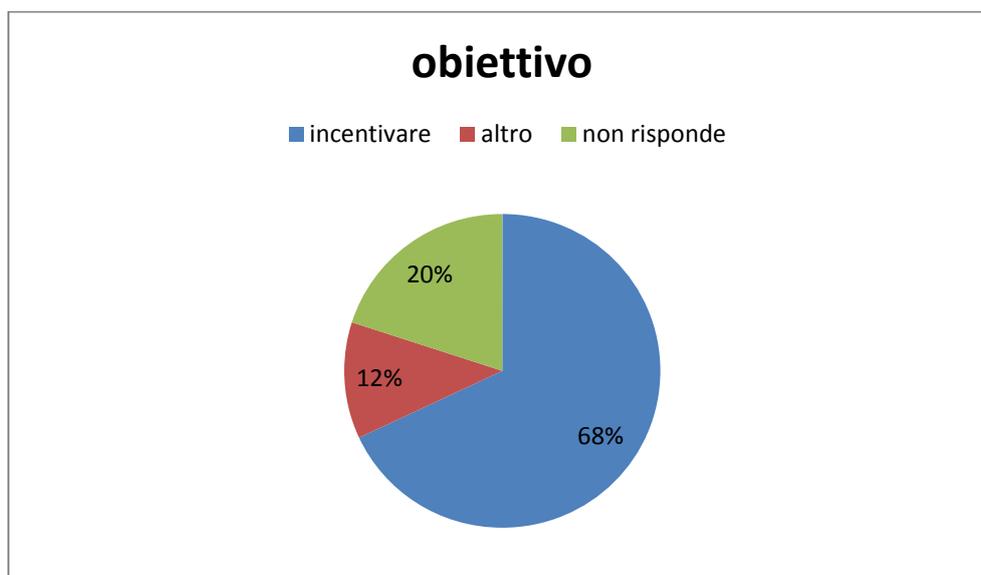
Infine, un'ultima osservazione emerge dalla considerazione complessiva delle interviste: il diverso ruolo ricoperto, l'ambito territoriale (nazionale o territoriale) di provenienza, oltre che gli anni di esperienza maturati nel ruolo (sebbene non riportati nelle schede di sintesi, per garantire l'anonimato considerato il numero non elevato di interviste) si riflettono nel modo più o meno approfondito con cui gli intervistati descrivono alcuni meccanismi retributivi piuttosto che altri, o affrontano certi argomenti. Si riscontra ad esempio un approfondimento particolare dei punti di forza o debolezza del meccanismo del fondo di sede da parte degli attori che operano sul territorio piuttosto che da parte di coloro che

operano a livello nazionale. Una relazione diretta, a mio avviso, esiste anche tra il numero di anni di esperienza maturati nel ruolo e l'approfondimento più o meno accentuato di tematiche quali l'obiettivo della distribuzione dei fondi incentivanti (domanda 2) e il ruolo della valutazione (domanda 5).

Fatte queste considerazioni preliminari ed avendo già precedentemente illustrato in maniera articolata i diversi meccanismi di retribuzione collegati alla produttività ed i criteri utilizzati per distribuirle, nonché, il sistema di misurazione e valutazione della *performance* attualmente utilizzati dall'Agenzia delle Entrate, si passa all'analisi degli esiti ottenuti in merito alle due questioni che ci si poneva all'inizio di questo lavoro: l'efficacia e l'equità dei meccanismi retributivi collegati alla produttività nell'Agenzia delle Entrate.

## 9. L'obiettivo

Secondo la maggior parte degli intervistati l'obiettivo perseguito attraverso la distribuzione di tali fondi (domanda n. 2) è quello di incentivare e premiare il perseguimento di determinati obiettivi che l'Amministrazione si pone, accrescere l'efficacia e l'efficienza della propria azione, innalzare il miglioramento dei processi amministrativi, ed aumentare la *performance*.



Tra queste persone vi è però chi esprime dei dubbi utilizzando la forma del condizionale "dovrebbero" servire ad aumentare la *performance*.

Meritano attenzione due risposte che traducono una visione opposta e che traggono la loro origine, probabilmente, nel differente ruolo dei due intervistati. Dirigente2 sostiene che oggi l'obiettivo del Fondo è quello di premiare l'efficienza contrariamente a quanto accadeva in passato quando il Fondo era finalizzato per lo più a remunerare attività che comportavano un disagio. A tal fine erano previste una serie di indennità, oggi in gran parte eliminate o

trasformate, consistenti in quote fisse che andavano a remunerare attività ritenute disagiate. Era prevista un'indennità, ad esempio, per l'attività di verifica esterna per la quale oggi è prevista una quota del fondo per attività istruttoria esterna, che non va a remunerare l'attività in sé ma a premiare l'efficienza nello svolgimento di quella stessa attività superando in tal modo la logica del disagio.

Contrariamente Sindacalista<sup>2</sup> ritiene che accanto all'incentivazione, compito di questi fondi sia anche pagare il disagio connesso a certe attività come la verifica esterna o l'attività di *front office* non parificabili, quanto a disagio, alle attività svolte in un ufficio non aperto al pubblico.

Dall'intervista di Dirigente<sup>2</sup> emerge come ci sia stata negli anni una evoluzione delle finalità dei compensi accessori: da una logica indennitaria, finalizzata a remunerare il disagio nello svolgimento di determinate attività, si è passati ad una logica premiante l'efficienza nello svolgimento delle medesime attività.

Le indennità che attualmente sopravvivono, infatti, sono davvero residuali e sono quelle che vengono prioritariamente remunerate con il fondo di sede secondo una quota giornaliera prefissata (attività di gestore di rete, di rspp, di auditor, eccetera).

La restante parte del campione intervistato si divide parimenti tra chi non risponde esplicitamente alla domanda e chi invece avanza delle risposte con tono critico. Ad esempio Rsu<sup>1</sup> sostiene che l'obiettivo della distribuzione di tali fondi è di "evitare la pioggia e dire di premiare". Rsu<sup>3</sup>, invece, sostiene che l'obiettivo sia "creare disparità e funzionalità diverse senza un reale riscontro". L'obiettivo è "la gestione del personale" secondo la posizione più neutra di Sindacalista<sup>5</sup>.

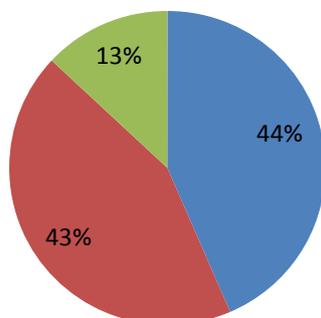
Sul punto pare, pertanto, non esserci una visione condivisa di quale sia l'obiettivo perseguito attraverso la distribuzione dei fondi per compensi accessori collegati alla produttività.

## **10. L'efficacia rispetto alla produttività**

Appurato che secondo la maggior parte del campione l'obiettivo della distribuzione dei vari fondi collegati alla produttività è o dovrebbe essere l'incentivazione e la premiazione, con riguardo alla domanda n. 13 relativa all'efficacia di tali incentivi economici rispetto alla produttività, il campione, fatta eccezione per una piccola parte che risponde non con riferimento allo specifico sistema incentivante dell'Agenzia delle Entrate, si divide quasi a metà tra chi dà una risposta affermativa e chi, invece, una negativa.

## Efficacia rispetto alla produttività

■ si ■ no ■ altro



Le risposte negative risultano essere più nette rispetto alle risposte positive. Tra queste ultime, infatti, predomina una varietà di posizioni che idealmente potrebbero dare luogo ad una serie di gradazioni di “sì”.

Sono pochi gli intervistati che ritengono gli incentivi economici sicuramente efficaci rispetto alla produttività: “sicuro, è una certezza tanto è vero che in periodo di tagli non sono stati eliminati gli incentivi perché sanno che gli incentivi fanno funzionare meglio la nostra Amministrazione. È una logica semplice e anche se non è una percentuale elevata rispetto allo stipendio, secondo me è quel *quid*, che fa scattare in tutti dei comportamenti positivi.” (Rsu4); “il sistema che abbiamo permette di raggiungere l’obiettivo di non distribuire gli incentivi a pioggia, riesce ad apprezzare in qualche modo la prestazione diversa, l’area terza e l’area seconda, quindi riesce ad apprezzare anche il lavoro specifico fatto, perché questo meccanismo del comma 165 e della quota incentivante non esiste in altre amministrazioni e apprezza proprio il tipo di lavoro, tanto è vero che la mia esperienza mi dice che sono aumentati i tassi di produttività anche individuali. Rispetto all’impegno di quindici, venti anni fa non c’è paragone, quindi [il sistema] ha colto nel segno. Penso che sia uno dei migliori sistemi utilizzati nelle amministrazioni” (Sindacalista10).

Gli altri, pur considerando gli incentivi in questione efficaci, sottolineano comunque una serie di criticità del sistema incentivante nel suo complesso: “sì, ma non alla perfezione. Le persone rispondono agli incentivi, ma bisogna vedere come...” (Dirigente2); “sì, credo che comunque incida” (Dirigente5); “Secondo me sì, qualche risultato positivo c’è, sicuramente perfettibili, migliorabili ma è efficace che ci sia tutta quella differenziazione di voci che di fatto si può tradurre anche in una differenza da 1 a 5 sullo stipendio tra una persona e un’altra, che non è poco” (Rsu5); “sono efficaci in quanto il mancato raggiungimento degli obiettivi si riflette sia sulla valutazione dei dirigenti che dei funzionari

comportando non solo una diminuzione della retribuzione di risultato ma anche un possibile mancato rinnovo dell'incarico, per il dirigente..." (Sindacalista3); "Sì, e [il sistema] potrebbe essere utilizzato meglio" (Sindacalista4); "Sicuramente sì ma con un peggioramento del prodotto e del clima lavorativo. Anche perché la produttività aumenta ogni anno senza stabilire un limite di qualità" (Sindacalista5); "Sì, gli incentivi sono efficaci anche se nel tempo sono stati drasticamente tagliati ... si può migliorare ... questi meccanismi inducono il lavoratore a dare qualcosa di più, a garantire un risultato a fine anno che viene remunerato" (Sindacalista6); "I meccanismi sono in linea con quello che è l'obiettivo: incentivare il personale. Essi raggiungono l'obiettivo sperato ... L'anello debole è la scarsità di risorse su cui contrattare in sede locale ..." (Sindacalista8).

Tra le risposte negative, sono di rilevante interesse, le motivazioni con le quali gli intervistati supportano la loro posizione. Dirigente1, ad esempio, sostiene che gli incentivi non sono efficaci perché "la connessione tra incentivo e aumento della produttività è molto debole per una serie di motivi: primo il forte ritardo [con cui si percepisce il salario accessorio, dopo due anni dalla prestazione]; secondo, il meccanismo con cui è quantificata la somma è troppo indiretto, il meccanismo con cui vengono assegnati i soldi all'ufficio è troppo complesso, non è semplice capirlo, quindi l'efficacia incentivante è abbastanza limitata... non c'è un collegamento diretto tra i soldi che prende chi ha fatto quel grosso accertamento, non c'è un collegamento tra il fatto che ho fatto questa riscossione grossa e quello che prendo... terzo motivo, le cifre comunque sono ancora basse cioè la produttività individuale dovrebbe essere molto maggiore allora sì sarebbe incentivante... Altro meccanismo indiretto che mi fa capire che gli incentivi sono inefficaci è la forte pressione per la mobilità che c'è in Amministrazione. Se gli incentivi fossero efficaci, i dipendenti che dalle regioni del Nord fanno domanda di trasferimento verso il Sud (alla cui base spesso ci sono motivazioni di migliore qualità anche economica della vita) dovrebbero non essere molti. Sarebbe un effetto non voluto dell'efficacia del sistema incentivante, i nostri dipendenti al Nord starebbero meno malvolentieri". Per Dirigente2, "la risposta al raggiungimento del risultato è il dovere. Nasce più da spirito di servizio, non dall'incentivo". Per Dirigente4 gli incentivi non sono efficaci perché il lavoratore si è convinto nel corso del tempo, per il fatto che gli stessi vengono percepiti ormai da tanti anni "senza picchi e senza cadute", che si tratti di un "atto dovuto".

Sono dello stesso tenore le seguenti posizioni: "penso che nessuno di noi si metta a lavorare in prospettiva che due anni dopo forse avrò quest'incentivo" (Rsu1); "No. Fino a quando non si porranno in una base condivisa tra dirigenti e funzionari degli obiettivi da conseguire e dei parametri su cui i funzionari

vengano valutati nel raggiungimento di questi obiettivi, l'erogazione di questi incentivi diventa solo una somma in più allo stipendio" (Rsu2); "No, oggi non ha senso se mi devi pagare il merito e la produttività due se non tre anni dopo" (Sindacalista1); "Se fossero erogati in maniera corretta e certa, ti dico [sì] ... [il lavoratore] non lo percepisce perché gli arrivano dopo due anni" (Sindacalista2). Interessante è, infine, l'analisi storica fatta da Sindacalista11 il quale ritiene che il sistema incentivante abbia funzionato nei primi anni di applicazione (2004-2006) supportato da un sistema normativo e contrattuale (riferendosi al primo contratto per le Agenzie fiscali ritenuto particolarmente innovativo sul tema), perfettamente in linea con la logica della premialità e dell'incentivazione del miglioramento dei processi dell'Amministrazione. Processo virtuoso venuto meno per cause esogene quali interventi normativi che hanno imposto tagli e tetti alle risorse ex comma 165, la mancanza di provvedimenti per incrementare la quota incentivante il cui ammontare è fissato ancora a quanto fissato con la sua costituzione nel 2001 e un meccanismo che consente l'erogazione delle risorse solo dopo due anni dalla prestazione considerato la causa di un eccessivo scollamento tra prestazione e incentivo tale da far venir meno la finalità dell'incentivo oltre che diseducativo: "diseducativo rispetto all'incentivazione perché se io quell'anno ho lavorato male e non merito una premialità me ne accorgo due anni dopo". Accanto a cause esogene Sindacalista11 ritiene vi sia una causa endogena che abbia contribuito all'arenarsi del sistema incentivante originariamente premiale: la classe dirigente definita "precaria" in quanto non di ruolo, non formata alla valutazione dei collaboratori proprio in conseguenza della precarietà che impedisce serenità nel valutare ma anche autonomia nel gestire la struttura, dipendendo dall'incarico e dal rinnovo dell'incarico, e non dotata, altresì, degli strumenti attraverso cui poter "non premiare" chi è poco produttivo. Questo ha fatto sì che "il dirigente si sia appoggiato su chi lavora il doppio semplicemente non utilizzando chi non è produttivo, con un effetto diseducativo [sia per chi lavora poco e comunque non ha conseguenze e sia per chi lavora il doppio e non si vede riconosciuta alcuna differenziazione]".

Dalle risposte emerge un sistema incentivante non completamente efficace in quanto non permette al dipendente, per le modalità temporali e strutturali che lo caratterizzano, di avere un'immediata percezione del rapporto tra la propria prestazione e l'incentivo. Ma vi è di più, l'incentivo è comunque erogato a tutti i dipendenti, seppure in quantità differenti e purché si siano raggiunti complessivamente gli obiettivi d'ufficio, a prescindere dalla qualità più o meno buona della prestazione avvenuta due anni addietro. E paradossalmente, non solo a prescindere dall'aver lavorato bene o male, ma anche dall'aver lavorato o meno o dall'aver lavorato molto di più dell'ordinario per sopperire all'improduttività di altri.

Emerge, inoltre, come l'attuale scarsità di risorse disponibili per l'incentivazione finisca per rimarcare e aggravare l'inefficacia strutturale di questo sistema di incentivi.

### 11. L'efficacia rispetto alla motivazione

Con riferimento all'efficacia degli incentivi rispetto alla motivazione, intendendo che a fronte di tali incentivi vi sia una maggiore motivazione a fare di più e meglio, la maggioranza del campione risponde negativamente.



Anche in questo caso le motivazioni addotte variano e sono molto eterogenee tra di loro: si va dall'esiguità delle somme, al ritardo almeno biennale con cui vengono erogati, dall'assenza di collegamento con il merito, alla mancanza di un clima di lavoro ottimale a causa dell'eccessivo carico di lavoro tutto orientato alla quantità e non alla qualità. Si riportano alcune delle risposte negative: "efficacia e motivazione sono collegati" (Dirigente1), cioè se non c'è efficacia del sistema non può esserci motivazione; "questo sistema dal punto di vista motivazionale non spinge perché non va ad incardinarsi in un clima di lavoro ottimale ... non basta il solo incentivo, bisognerebbe dare opportunità di crescita che non sia solo la dirigenza" (Dirigente2); "[No] quel moltiplicatore lì [i coefficienti per la produttività individuale] ... rischia in virtù di questa forbice inesistente con le altre attività di diventare un moltiplicatore avvilente..." (Dirigente4); "[No] Credo tutto sommato che non sia quella [dell'incentivo] la leva motivatrice del lavoro"(Rsu1); "assolutamente no. Non credo che le nostre motivazioni in questo momento vadano ricercate in questo..." (Rsu2); "la motivazione è completamente finita per quelli più anziani ma anche per i più giovani" (Sindacalista1); "Diciamo che sicuramente c'è uno stress a fare di più

ma nessun coinvolgimento e sicuramente nessun incentivo a fare meglio, anzi è vero il contrario. Gli obiettivi devono essere raggiunti a prescindere dalla qualità” (Sindacalista5); “No. Però il dipendente sa che oltre lo stipendio quello è l’unico modo di avere altri soldi e che se non fa gli obiettivi non prende” (Sindacalista9).

“Da quando ci sono i tagli lineari e dal 2010 anche il tetto del salario questo fa andare in tilt tutto il meccanismo. Se il salario accessorio serve per incrementare la prestazione sia in termini di qualità che quantità, se mi blocchi questo meccanismo, io non sono assolutamente incentivato a fronte del fatto che l’Agenzia ha sempre degli obiettivi in aumento e quindi volenti o nolenti quegli obiettivi vanno raggiunti anche con certe forzature.” (Sindacalista10); “oggi no, non c’è collegamento tra incentivo e motivazione, poi anche la tempistica non aiuta in questo. Si lavora per coscienza, o per gratificazione nel riconoscersi in una particolare professionalità o per timore non per l’incentivo” (Sindacalista11). Analogamente a quanto rilevato per le risposte positive alla domanda relativa all’efficacia rispetto alla produttività, anche per questa domanda ritroviamo delle risposte positive cui segue un “però” o una critica. Si rileva, in sostanza, che seppure l’incentivo economico può fungere da stimolo, di certo non può considerarsi il solo che possa incoraggiare una maggiore motivazione a fare di più e meglio: “si però non è solo il fondo che stimola...” (Dirigente5). Rsu5 sostiene che seppure vi sia un collegamento tra incentivo e motivazione, per quella parte residuale del fondo di sede è venuta meno in quanto sono ormai venuti meno anche quegli originari criteri di meritocrazia sulla base dei quali distribuire quelle risorse a livello locale.

L’unico intervistato ad essersi mostrato pienamente convinto dell’esistenza di un collegamento tra incentivo e motivazione è Rsu4 “Sì sì, è una cosa oggettiva per il fatto che non hanno pensato di toccarli [di eliminare gli incentivi] perché se li toccassero si tornerebbe ad un meccanismo di venti anni fa in cui se lavori o no, se produci tanto o poco non hai alcun ritorno”.

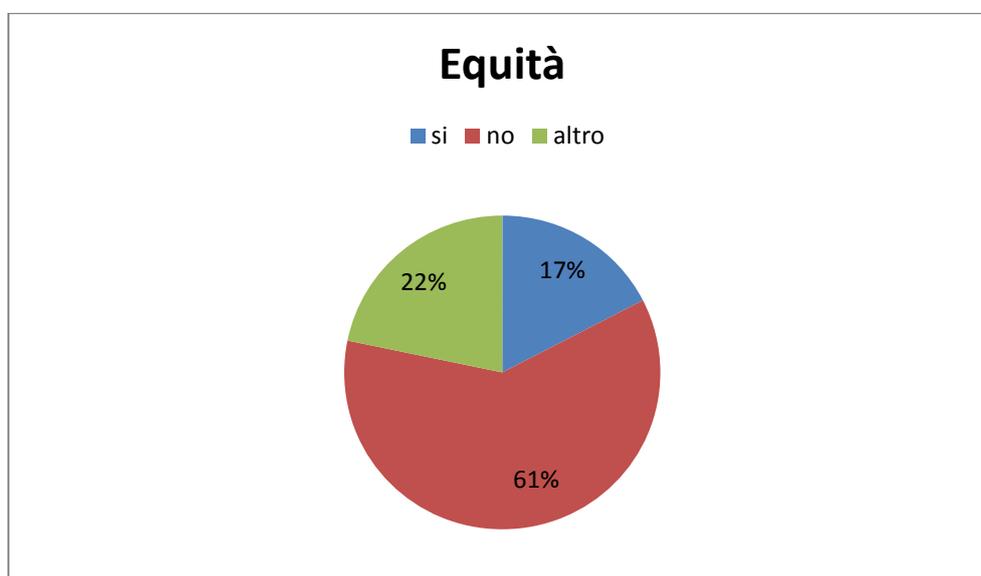
Anche tra le risposte positive si solleva una specifica criticità rilevata tra quelle negative, ovvero i rischi derivanti da un ambiente di lavoro in cui l’incentivo sia strettamente collegato al raggiungimento di obiettivi quantitativi: “l’introduzione di questi incentivi ha comportato una maggiore consapevolezza del lavoro e chiaramente a fare di più, perché ovviamente più fai più soldi arrivano. Il rischio è una mera produzione di massa” (Sindacalista3).

Il sistema incentivante utilizzato nell’Amministrazione risulta essere, in base all’analisi delle risposte, inefficace rispetto alla motivazione dei dipendenti. Un’evidenza che è in linea con l’inefficacia del sistema rispetto alla produttività emersa dalle risposte alla domanda n. 13 ed analizzate nel paragrafo precedente.

Secondo la maggior parte degli intervistati, i dipendenti non sono motivati a fare di più e meglio a fronte di un incentivo economico. Emerge, invero, il quadro di un dipendente che svolge il proprio lavoro non per una positiva spinta motivazionale, eventualmente gratificata da un incentivo economico, ma per il senso del dovere o per la necessità o il timore di dover raggiungere determinati obiettivi “volenti o nolenti”, anche a scapito della qualità ed in un clima di lavoro non del tutto ottimale.

## 12. L'equità

La maggioranza del campione pare non avere dubbi circa la mancanza di equità dell'attuale sistema incentivante usato presso l'Amministrazione (domanda n. 15).



Si sottolinea in diverse risposte negative come con alcuni meccanismi incentivanti si sia riusciti ad ottenere una differenziazione delle tipologie di attività, del lavoro o delle competenze specialistiche per determinate attività ma che nulla esiste per differenziare la qualità e il merito di ciascuno nelle diverse attività lavorative. In tal senso: “no, non differenziano il merito ma la tipologia di lavoro” (Sindacalista1); “Oggi no, differenziano il lavoro non il merito.” (Sindacalista2); “Con l’introduzione di questi meccanismi sono riusciti a rappresentare le diverse competenze specialistiche ma è ancora avvertita l’esigenza di far emergere in sede locale situazioni qualitativamente elevate” (Sindacalista3); “criteri selettivi, diversificati ma si guarda più alla professionalità” (Sindacalista8); “sulla selettività non possiamo dire di aver raggiunto l’*optimum*” (Sindacalista11).

Il riferimento è in particolare al meccanismo utilizzato per la distribuzione del fondo per la produttività individuale propriamente detta, ossia il meccanismo dei

diversi coefficienti attribuiti alle varie attività lavorative, già descritto nel paragrafo 3 di questo capitolo. La caratteristica principale per cui questo strumento è apprezzato tra gli intervistati, consiste nell'essere completamente sganciato dal profilo giuridico (area e fascia retributiva) di appartenenza e nell'aver diversificato le attività in base alla professionalità o alle competenze specialistiche richieste attraverso la previsione di un coefficiente più alto (fino ad un massimo di 1,7) per valorizzare le attività c.d. di *core business* dell'Amministrazione e a maggior contenuto di professionalità o di competenze specialistiche richieste e uno più basso per le altre attività indirette, c.d. *no core* (fino ad un minimo di 1,2).

Questo significa che non esiste un premio collegato al risultato individuale, letteralmente inteso, come contributo del singolo. Pertanto ne deriva che l'incentivo è calibrato unicamente in base alla tipologia di attività svolta senza che l'apporto quantitativo e qualitativo del singolo dipendente possa essere in qualche modo valorizzato.

Altri, invece, rispondono a questa domanda facendo riferimento all'esperienza più vicina al loro ruolo e all'ambito territoriale in cui operano, ossia al criterio con cui si distribuisce il residuo del fondo di sede, che è, o meglio dovrebbe essere l'apprezzamento del merito e della qualità di particolari progetti o specifiche attività fatte localmente (cioè nelle singole sedi periferiche sia regionali che provinciali) e per le quali un gruppo o il singolo si sia particolarmente distinto: "a livello regionale si riesce ad ottenere qualcosina con l'apprezzamento [si riferisce alla distribuzione del residuo del fondo di sede] ma finisce lì" (Dirigente2); "No. In particolare l'apprezzamento del merito per il meccanismo che c'è non è capace di differenziare il merito" (Rsu3).

Seguono alcune risposte più nette, tra le quali anche qualcuna piuttosto critica nei confronti dell'Amministrazione: "Ora il sistema nel suo complesso non è che riesce a dare forte differenziazione, sicuramente riesce a differenziare di più rispetto ad altre amministrazioni però non è ancora pienamente equo" (Dirigente1); "assolutamente no." (Rsu1); "No. allo stato attuale in questa Amministrazione non c'è niente che possa valorizzare il merito di ognuno di noi." (Rsu2); "Assolutamente no, anche perché metà della produttività è pagata uguale per tutti i lavoratori d'Italia e l'altra metà è pagata uguale per i lavoratori della stessa provincia. Le uniche valutazioni sul merito sono state per le progressioni economiche e gli incarichi di responsabilità e non hanno mai preso in considerazione il merito ma hanno seguito solo logiche clientelari o di sudditanza." (Sindacalista5); "Secondo me qualcosa manca" (Sindacalista 8); "La selettività degli incentivi sul personale, non esiste" (Sindacalista9).

Fra le poche risposte positive c'è chi sostiene che sebbene vi sia una certa differenziazione, si potrebbe ancora migliorare: "Per adesso si riesce a fare una

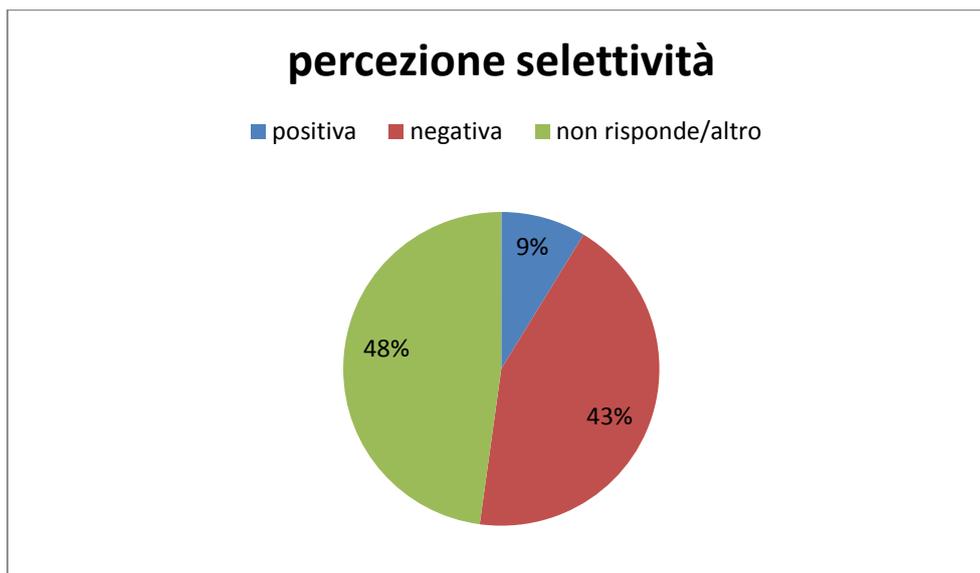
graduazione, ma non vuol dire che abbiamo raggiunto *l'optimum*" (Dirigente5); e chi, invece, sostiene nettamente che con l'attuale sistema incentivante, connesso al sistema di valutazione in uso nell'Amministrazione, illustrato nel paragrafo 4, sia raggiunta l'equità: "Con il sistema di valutazione per code si. Perché se sanziono il demerito e premio il merito speciale sicuramente l'equità viene raggiunta perché vengono distinte due situazioni opposte. Grossi rischi di equità ci sarebbero se pretendiamo di poter distinguere qualsiasi attività col bilancino" (Dirigente3).

Tra le due posizioni nette vi è chi si pone in una via di mezzo come chi sostiene che "gli incentivi sono selettivi ma non capaci di differenziare il merito" (Sindacalista6).

È evidente come il sistema incentivante sia in qualche modo capace di differenziare laddove si prenda in considerazione la tipologia di attività lavorativa svolta dal dipendente, ma che sia completamente inadeguato in materia di selettività e differenziazione del merito. Da questo punto di vista non può considerarsi un sistema equo, anche per la mancanza di un adeguato sistema finalizzato alla differenziazione del premio di produttività su base personale. Sebbene il d.lgs. n. 150/2009 ne avesse prescritto l'adozione, l'Amministrazione, in attesa dell'emanazione di un apposito dPCM attuativo, indirizzato all'Amministrazione finanziaria nel suo complesso, non ha ancora compiuto alcun passo in questo senso a differenza dell'Agenzia delle Dogane e del Mef.

### **13. La percezione della selettività degli incentivi**

Alla domanda n. 16 circa la percezione della selettività degli incentivi da parte dei dipendenti la maggior parte del campione che risponde esplicitamente fornisce un riscontro negativo, che si pone in linea con le risposte date alle domande sull'efficacia degli incentivi economici, rispetto alla produttività e alla motivazione, e alla loro equità.



E' quanto dice ad esempio Dirigente1: "rispecchia[no] quanto detto...[che il sistema non è ancora pienamente equo]. Ma sono sulla stessa linea altre risposte: "la selettività viene percepita sì, ma ancora con l'assunto che si fa fatica ad ottenerla, per un riconoscimento economico che non è elevatissimo ... Se facesse parte di un percorso di crescita, questo a prescindere dal compenso, gratifica e l'apprezzamento in un percorso di crescita gratifica anche di più" (Dirigente2); "percezione appiattita, [l'incentivo economico] è una parte [di retribuzione] in più, sì mi fa comodo però prendo come quell'altro.." (Dirigente4); "molto spesso quello che sento è che si faccia ad alternanza, quest'anno premiano Tizio poi toccherà ..., a rotazione, ma non è così." (Dirigente5); "la selettività è percepita come le chiacchiere da bar: ah l'ha preso Tizio, Caio.. le solite storie da bar. Ormai la gente si è abituata. Secondo me siamo arrivati ad un certo punto che neanche ci fanno più caso talmente abituata che certe persone si sa che prendono il premio, lo prendono e basta" (Rsu1); "questa mancanza di selettività è percepita dai colleghi malissimo" (Sindacalista2); "la mancanza di differenziazione è un punto di sofferenza del personale" (Sindacalista4); "dall'Amministrazione come arma di ricatto e dai lavoratori come ricatto" (Sindacalista 5).

Secondo una piccola minoranza del campione, invece, i dipendenti percepiscono una certa selettività come dice Sindacalista6: "I colleghi sanno che il loro lavoro ha un peso specifico, il coefficiente che fa la differenza [...] a prescindere dall'inquadramento".

Il tenore negativo, che caratterizza i giudizi riportati dagli intervistati circa la percezione della selettività degli incentivi da parte dei dipendenti, conferma come la mancanza di un sistema adeguato di differenziazione del merito costituisca un *vulnus* del sistema incentivante adottato dall'Amministrazione.

#### **14. La connessione tra incentivo e valutazione delle prestazioni**

La questione dell'equità, intesa come selettività e differenziazione del merito, si collega inevitabilmente alla tematica della valutazione delle prestazioni, e quindi alla connessione tra la valutazione delle prestazioni e i meccanismi incentivanti utilizzati nell'Amministrazione (domanda n. 4) e al ruolo che si attribuisce alla medesima valutazione delle prestazioni (domanda n. 5).

Con riferimento alla domanda n. 4, con la quale è stato chiesto agli intervistati per quali meccanismi retributivi incentivanti utilizzati nell'Amministrazione vi fosse, secondo la loro esperienza, una connessione tra salario accessorio e valutazione delle prestazioni, si sono avute risposte molto eterogenee.

Accanto a chi ha sostenuto che attualmente per nessuno dei meccanismi incentivanti utilizzati dall'Amministrazione si possa parlare di una connessione tra incentivo e valutazione delle prestazioni, fatta eccezione per chi ha detto che essa esiste solo da un punto di vista quantitativo ma non qualitativo (Sindacalista1), il resto del campione si divide.

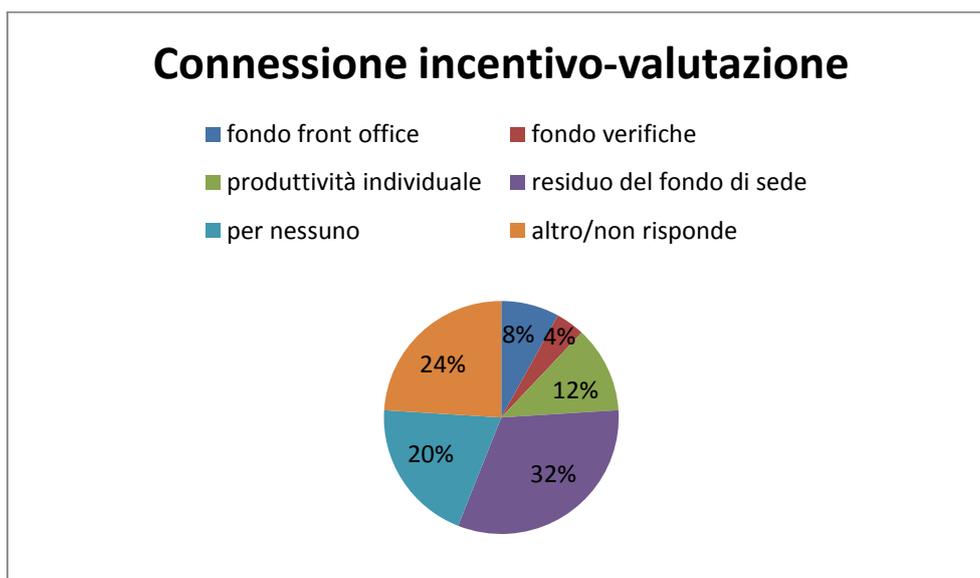
Vi è chi ritiene esistente la connessione in questione solo per il fondo per il *front office* e per il fondo verifiche in quanto ritenuti abbastanza meritocratici perché consentono di premiare l'effettivo impegno di chi svolge queste attività (Dirigente1). Al contrario, c'è chi sostiene che per il fondo *front office* ci potrebbe essere teoricamente una connessione con la valutazione, ma che nella realtà non è affatto così in quanto la differenziazione del fondo *front office*, sulla base dell'impegno profuso da ciascuno, dovrebbe essere decisa a livello di contrattazione locale. Tuttavia, ad oggi poche realtà territoriali hanno effettivamente dato corso a questo indirizzo impartito a livello di contrattazione nazionale a causa dell'eccessiva conflittualità sindacale incontrata oltretutto a causa dell'esiguità delle differenziazioni che ne scaturirebbero in termini economici. È stato riportato come stessi lavoratori interessati da questo tipo di fondo non sono d'accordo nell'applicazione del criterio dell'impegno, per conservare una certa pace sociale con i colleghi (Dirigente2 e Sindacalista8).

Per il meccanismo con cui si distribuisce il fondo destinato alla produttività individuale, vi è chi sostiene che l'aver stabilito dei coefficienti fissi per ciascun tipo di attività, rende irrilevante e impraticabile una qualsiasi valutazione della prestazione. L'incentivo è erogato a seguito di una semplice operazione matematica: si moltiplicano le ore di servizio per il coefficiente corrispondente all'attività svolta. Non c'è spazio per dare un peso alla valutazione della prestazione del singolo in questo meccanismo.

Quanto al fondo di sede si riscontrano visioni opposte. Da una parte vi è chi sostiene che per questo meccanismo esista una connessione tra la distribuzione dell'incentivo e la valutazione della prestazione in quanto il criterio di distribuzione di questo fondo, almeno per la parte che residua dopo il pagamento

delle residuali indennità, è costituito dall'apprezzamento del merito o della qualità di un certo progetto o di una determinata iniziativa attivati in sede locale. Dall'altra parte chi sostiene, invece, che l'apprezzamento del merito o della qualità, "dovrebbe" essere il criterio per la ripartizione di questo fondo (così Dirigente2, Rsu2, Sindacalista1). Questi stessi intervistati sostengono che nelle realtà locali questo non accade, o accade poco, in quanto il residuo del fondo di sede spesso finisce per essere distribuito a pioggia o a rotazione tra i dipendenti o comunque con criteri ben diversi dall'apprezzamento del merito. Per questi motivi, la possibile connessione tra incentivo e valutazione della prestazione, cui il meccanismo si presta, viene svilita.

Sulla base delle risposte ottenute alla domanda n. 4, si riportano nel seguente grafico i meccanismi per i quali gli intervistati ritengono che esista o che potenzialmente possa esistere una connessione tra incentivo e valutazione della prestazione. Le percentuali riflettono la frequenza con cui per il medesimo meccanismo è stata riferita, dagli intervistati, l'esistenza di una connessione tra meccanismo incentivante e valutazione delle prestazioni.



### **15. I criteri di distribuzione: il fondo per la produttività individuale e il fondo di sede**

Con la domanda n. 12 è stato chiesto al campione intervistato di dare un giudizio circa i criteri utilizzati per ripartire le risorse destinate alla produttività collettiva ed individuale.

La maggior parte dei giudizi critici ottenuti riguardano principalmente i criteri di distribuzione del fondo per la produttività individuale e del fondo di sede, costituiti rispettivamente dai coefficienti per tipologia di attività e dall'apprezzamento del merito.

Circa i coefficienti utilizzati dall'Amministrazione come criteri di distribuzione tra il personale del fondo per la produttività individuale, il campione si divide tra chi esprime un giudizio positivo limitandosi ad aggiungere qualche appunto e chi, invece, manifesta un giudizio negativo.

Tra i primi vi è chi sostiene che i differenti coefficienti attribuiti alle diverse tipologie di attività siano sufficientemente adeguati oltre che sensati in quanto non tutti svolgono le stesse attività ed in questa maniera se ne riconosce il differente peso. Viene espresso apprezzamento per il loro essere più strutturati rispetto al passato: attualmente sono previsti coefficienti diversificati per le tre aree strategiche dell'Amministrazione rispecchiando il principio di gestione della pianificazione e controllo nelle tre fasi di lavoro: produzione, post-produzione e supporto (Dirigente2).

La previsione di un *range* con un minimo (1,2) e un massimo (1,7) fissi e con funzione di garanzia è ritenuta, altresì, adeguata anche se, ancora Dirigente2, manifesta la necessità di rivedere questo scostamento tra il minimo e il massimo, considerato il tempo trascorso dalla loro fissazione nel 2010 quando furono applicati per la prima volta, nella forma ad oggi conosciuta, con riferimento al FPRSP del 2009.

Anche Dirigente5 esprime un giudizio di coerenza in merito ai coefficienti in quanto per la previsione di un coefficiente più alto per attività che richiedono più impegno o un maggiore approfondimento. Sindacalista3 li ritiene sufficientemente adeguati perché diversificano le capacità necessarie allo svolgimento delle attività lavorative sulla base della difficoltà dei processi.

Per qualcuno come Sindacalista2 e Sindacalista10 i coefficienti, costituirono un'innovazione assoluta appena introdotti perché sganciati dal profilo giuridico di appartenenza, e sono ancora validi perché le attività dell'Agenzia non sono cambiate da quando sono stati introdotti (Sindacalista2 Sindacalista8).

Tra le diverse critiche negative Dirigente1 sostiene che i coefficienti, sebbene distinguano in base all'attività svolta, non siano in grado di dire nulla sulla qualità dell'apporto del singolo; Dirigente4 considera la forbice tra il minimo e il massimo inesistente o comunque non sufficientemente proporzionata; Rsu3 sostiene, invece, che i coefficienti siano un mero esercizio di differenziazione considerati gli scostamenti minimi che la loro applicazione comporta.

Per altri ancora il sistema dei coefficienti è stato in grado di superare, seppur "demagogicamente", il criterio di distribuzione degli incentivi solo in base all'area professionale di appartenenza (Sindacalista1) ma, nonostante ciò, risulta essere un sistema piuttosto rigido. Il carattere fisso dei coefficienti impedisce, infatti, una loro revisione qualora si rendesse necessario, per un determinato anno, ad esempio, incentivare maggiormente un'attività piuttosto che un'altra. (Sindacalista4).

Ancora con riferimento al fondo per la produttività individuale più di un intervistato ha rilevato delle criticità non solo nei criteri di distribuzione di queste risorse al personale, ma ancor prima nei criteri utilizzati per ripartire l'ammontare complessivo di questo fondo tra i vari uffici (Direzioni Regionali e Provinciali), ovvero l'indice di riscossione e l'indice di efficacia ed efficienza.

Come già illustrato nel precedente paragrafo 3, questi due indici per le modalità con cui sono attualmente combinati favoriscono le Regioni del Nord Italia piuttosto che quelle del Sud Italia. Il peso dell'indice di riscossione, cioè in sostanza la percentuale del riscosso regionale sul riscosso nazionale, ha un peso preponderante nella costituzione del fondo da ripartire, ed esso comporta un maggior ammontare per le Regioni del Nord in quanto territori economicamente più ricchi, con un maggior tessuto imprenditoriale e, in definitiva, con maggiori possibilità di riscossione. L'indice di efficacia ed efficienza, sulla base del quale si calcola la residua parte del fondo di produttività individuale da destinare alle Direzioni Regionali e Provinciali, cerca di attutire questa sproporzione. È da dire che in merito i pochi intervistati che hanno sollevato la questione si dividono tra chi vi vede una sproporzione tendente a favorire eccessivamente le Regioni del Nord (Dirigente<sup>1</sup>, Sindacalista<sup>2</sup> e Sindacalista<sup>3</sup>) e chi invece la accentuerebbe ulteriormente diminuendo il peso dell'indice di efficacia ed efficienza al fine di evitare l'appiattimento degli incentivi (Dirigente<sup>4</sup>).

Quasi unanime è il giudizio negativo in relazione al criterio dell'apprezzamento del merito, che dovrebbe essere alla base della distribuzione delle risorse del fondo di sede che avanzano, dopo averlo decurtato delle somme necessarie a pagare le residuali indennità ancora previste dal sistema incentivante dell'Amministrazione. Si tratta delle uniche e residuali risorse oggetto di contrattazione locale. La caratteristica che le contraddistingue è l'irrisorietà. Si ricorda, infatti, che l'ammontare delle risorse di cui si sta parlando costituisce il solo 3% delle risorse totali del Fondo. Queste vengono poi ulteriormente ripartite tra le varie Direzioni Regionali e Provinciali presso le quali saranno distribuite, non a tutto il personale, ma solo a coloro che saranno stati individuati, a seguito di contrattazione locale, come "meritevoli". L'esiguità di queste risorse si traduce per il dipendente premiato, nella corresponsione di un premio consistente in qualche centinaio di euro. Sindacalista<sup>9</sup> sottolinea come, paradossalmente, le risorse del fondo di sede che residuano, a seguito del pagamento delle indennità varie, siano inferiori negli uffici operativi (le Direzioni Provinciali) rispetto agli uffici di coordinamento (le Direzioni Regionali). E questo semplicemente perché nelle sedi operative vi è un numero maggiore di figure cui spetta il pagamento delle predette indennità che devono essere necessariamente remunerate con il fondo di sede.

Appurata l'esiguità delle risorse, gli intervistati, soprattutto quelli che operano localmente, sostengono che potenzialmente lo strumento potrebbe essere valido al fine di apprezzare la qualità della prestazione di singoli funzionari o di un gruppo di funzionari.

Le modalità ed i criteri utilizzati per l'apprezzamento del merito variano nelle diverse sedi di contrattazione. Nei tavoli di contrattazione locale possono essere utilizzati i criteri ritenuti più idonei purché condivisi. A tal proposito è emblematica l'affermazione di Sindacalista4 "lì [in sede di contrattazione locale] c'è la fantasia al potere".

Per la Direzione Regionale Emilia Romagna, ad esempio, ogni anno ciascun capo ufficio propone per il c.d. premio di qualità un collaboratore o un gruppo di collaboratori che ritiene si siano distinti per un determinato progetto, una particolare attività o per particolari meriti. Queste segnalazioni, corredate di motivazione, sono successivamente oggetto di discussione ed eventuale condivisione in sede di contrattazione locale. La distribuzione del premio può aversi solo a seguito dell'accordo raggiunto in tale sede.

Le critiche degli intervistati si diversificano a seconda del ruolo ricoperto dagli stessi: le rsu denunciano mancanza di trasparenza nelle modalità di scelta delle persone meritevoli di questo premio in quanto, seppure più volte richiesti all'Amministrazione locale, non sono mai stati concordati in via preventiva i criteri con i quali operare le scelte. È esplicativa l'affermazione di Rsu1 secondo cui "si scopre dopo due anni (per il ritardo nell'erogazione del FPSRUP) di aver giocato ad un gioco del quale non si sapeva l'esistenza". Nella realtà, si sostiene, i criteri utilizzati dalla dirigenza in luogo dell'apprezzamento del merito sono: la "pioggia" (un po' a ciascuno); la rotazione (ogni anno ad una persona diversa dell'ufficio) o, come dice Rsu3, la "discrezionalità".

Di questa divergenza, tra ciò che dovrebbe essere e ciò che nella realtà è, sono ben consapevoli anche quegli intervistati che non operano a livello territoriale, sia dirigenti dell'Amministrazione che sindacalisti. Anzi emerge, dalle loro osservazioni, come nel corso del tempo le risorse destinate al fondo di sede siano state volutamente diminuite in quanto ci si era resi conto che nella maggior parte dei casi l'avanzo del fondo di sede veniva erogato a pioggia (Dirigente1), o "col bilancino" come "forma risarcitoria" (Sindacalista4) al fine di riequilibrare le posizioni all'interno dell'ufficio, riconoscendo delle somme a chi ha avuto meno o niente attraverso altri meccanismi incentivanti. Secondo Rsu3 si tratta di una "procedura fallita".

Con riguardo al fondo per la produttività emerge, in definitiva, il quadro di un meccanismo di distribuzione che riesce a differenziare la tipologia di attività ma che risulta eccessivamente rigido non potendosi adeguare, a causa dei coefficienti fissi e caratterizzati da scostamenti minimi, alle reali esigenze lavorative.

Accanto alla mancanza di flessibilità di questo strumento, emerge anche la sua sterilità in relazione all'apprezzamento della prestazione individuale, letteralmente intesa, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Quanto al fondo di sede, il criterio dell'apprezzamento del merito, potenzialmente idoneo a dare rilevanza alla qualità della prestazione del dipendente, appare essere quasi inutile a tale scopo a causa, da un lato, dell'eccessiva esiguità delle risorse cui si riferisce e, dall'altro, a causa delle modalità distorte con il quale è applicato.

## **16. Il ruolo della valutazione delle prestazioni**

L'analisi delle interviste condotta nei paragrafi precedenti mostra come per i meccanismi retributivi collegati alla produttività, destinati al personale non dirigenziale e che non ricopre posizioni organizzative ed incarichi di responsabilità, non vi sia una effettiva e formale connessione con la valutazione individuale delle prestazioni.

Vi è una valutazione della *performance* quantitativa e qualitativa a livello di organizzazione, cioè dell'intera Agenzia e dei singoli uffici, e a livello individuale solo per il personale dirigenziale e per chi ricopre posizioni organizzative e incarichi di responsabilità, cui è legata la loro retribuzione di risultato.

Per il resto del personale neppure il meccanismo del fondo di sede, potenzialmente idoneo allo scopo ma evidentemente sprovvisto di uno strumentario univoco ed adeguato, riesce a collegare incentivo economico e valutazione della *performance* del singolo.

A differenza di altre amministrazioni (Agenzia delle Dogane e Mef) all'interno dell'Amministrazione finanziaria complessivamente intesa, che si sono adeguate spontaneamente al disposto del d.lgs. n. 150/2009 nella parte in cui prevede l'obbligo in capo alle amministrazioni di dotarsi di un sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, pur non essendovi ancora obbligate in attesa di un dPCM attuativo *ad hoc* della predetta normativa, l'Agenzia delle Entrate non ha intrapreso, almeno formalmente, alcuna iniziativa in tal senso.

È stato chiesto al campione intervistato quale fosse secondo la loro esperienza il ruolo della valutazione delle prestazioni all'interno dell'Amministrazione (domanda n. 5).

In maniera quasi unanime, dalle risposte, emerge il disappunto per la mancanza di un sistema in grado di rilevare l'apporto quantitativo e soprattutto qualitativo del singolo.

Di diverso avviso è Dirigente3 il quale sostiene che, a causa delle difficoltà connesse ad una valutazione diffusa del personale in organizzazioni complesse, come l'Agenzia, e caratterizzate da attività *multitasking*, un sistema di

valutazione diffusa comporterebbe più costi che benefici all'organizzazione. La soluzione più efficace dimensionata ad organizzazioni di questo tipo, sostiene, è la valutazione per code, cioè per estremi, consistente nel sanzionare il demerito e premiare la c.d. eccellenza. Un sistema di valutazione che, per il suo stesso modo di essere, non prevede una valutazione della fascia intermedia dei dipendenti che va a collocarsi tra i due poli.

Varietà di opinioni, invece, emergono relativamente alla finalità che dovrebbe avere la valutazione. Per alcuni un ipotetico sistema di valutazione individuale diffuso, cioè esteso a tutto il personale, dovrebbe essere finalizzato all'incentivazione economica (Rsu2) o anche a questa (Dirigente1, Dirigente2, Sindacalista2); per altri dovrebbe avere un riconoscimento formale e servire di più per lo sviluppo di percorsi di carriera piuttosto che per l'incentivazione monetaria (Sindacalista4); per altri, accanto a queste finalità, si aggiunge anche quella di garantire trasparenza tanto nel caso in cui il sistema sia finalizzato all'incentivazione economica, quanto nel caso in cui sia utilizzato per il riconoscimento di responsabilità al personale dipendente (Dirigente2). Vi è chi individua nel miglioramento del funzionamento di un'organizzazione, la finalità principale della valutazione (Dirigente3).

Diverse sono le criticità rilevate dagli intervistati con riguardo alle motivazioni per cui un sistema di valutazione diffuso non esista o non sia mai decollato nell'Agenzia delle Entrate. A tal proposito molti intervistati fanno riferimento ad un tentativo fatto nel passato: il modello di competenze Antares, di cui si è detto nel precedente paragrafo 4, era stato originariamente concepito per fungere da base di un sistema di valutazione che avrebbe interessato tutto il personale. Tentativo fallito, dopo una prima sperimentazione, a causa di una opposizione sindacale definita da Sindacalista2 persino "feroce" perché si trattava di un sistema definito "troppo soggettivo" in quanto finalizzato a valutare più il "chi sei" che il "come fai il tuo lavoro"; un sistema, inoltre, nella mani di una dirigenza non ritenuta all'altezza del compito anche solo per il fatto che non avrebbe potuto, come non può ancora adesso secondo Sindacalista4, Sindacalista8 e Sindacalista11, garantire alcun tipo di trasparenza se, a monte, gran parte dei dirigenti dell'Amministrazione è incardinata nel ruolo non a seguito di un concorso pubblico, ma in forza di un incarico fiduciario ottenuto senza una procedura completamente trasparente; un sistema che probabilmente nasceva in un clima organizzativo in cui la cultura della valutazione non era particolarmente sentita.

Oggi il modello di competenze Antares, come già detto, ha un'applicazione limitata: dal 2008 è alla base del sistema di valutazione individuale di chi ricopre posizioni organizzative e incarichi di responsabilità, che rappresentano circa l'8% del totale del personale.

Dall'analisi delle interviste appare chiaro come l'esigenza di una valutazione dell'apporto del singolo sia avvertita dai tre fronti cui appartengono gli intervistati, quello delle organizzazioni sindacali, quello delle rappresentanze sindacali ma anche quello dirigenziale. E ciò a prescindere dalla finalità che si ritiene prioritaria, dalle modalità e dai tempi che si considerano, in fatto di valutazione, più maturi rispetto al passato ma per alcuni, come Dirigente2, non ancora ideali per la presenza di contingenze gestionali (come la riorganizzazione dell'Amministrazione a seguito dell'accorpamento con l'Agenzia del Territorio) e di una normativa sulla pubblica amministrazione in continuo cambiamento che di fatto impediscono lo sviluppo di condizioni di benessere organizzativo ritenute indispensabili per l'avvio di un processo di valutazione diffusa.

### **17. Considerazioni conclusive**

L'analisi condotta sui meccanismi retributivi collegati alla produttività nell'Agenzia delle Entrate restituisce, sulla base dell'indagine svolta, un quadro del sistema incentivante attualmente in uso non efficace e non equo.

Si precisa che per il metodo di ricerca utilizzato, di tipo qualitativo, gli esiti ottenuti non hanno alcuna pretesa di essere considerati statisticamente rilevanti, ma hanno comunque permesso una ricostruzione complessiva del fenomeno indagato.

Possiamo schematizzare le principali criticità rilevate nelle interviste distribuendole in base a tre distinti livelli entro i quali raccogliere alcune possibili soluzioni o interventi correttivi: livello normativo, livello di contrattazione di comparto e livello organizzativo.

La prima criticità che potrebbe trovare soluzione a livello normativo è la scarsità di risorse che da più intervistati è stata additata come la causa di inefficacia del sistema incentivante. Si tratta, ad oggi, di una questione di non facile soluzione a causa dell'attuale crisi economica e del significativo deficit dei conti pubblici italiani che hanno portato il legislatore a tagliare ripetutamente le risorse destinate alla contrattazione oltre che a bloccare la contrattazione stessa almeno fino al 31 dicembre 2015, secondo la recente legge di stabilità per il 2015.

A livello normativo potrebbero trovare soluzione le criticità sollevate in merito al meccanismo di finanziamento del FPRSUP, con le risorse ex comma 165, che per come attualmente congegnato impedisce che gli incentivi vengano distribuiti in maniera immediata o comunque in tempi ragionevolmente brevi tali per cui i dipendenti possano percepire un reale collegamento tra prestazione, raggiungimento degli obiettivi e incentivo economico.

Anche con riferimento alla quota incentivante è avvertita l'esigenza di rivederla, oltre che l'ammontare, anche la tempistica con cui tali risorse vengono messe a

disposizione dell'Amministrazione, attraverso un migliore uso degli attuali strumenti di informatizzazione a disposizione ma anche attraverso la revisione della Convenzione triennale stipulata tra l'Agenzia e il Ministero dell'Economia e delle Finanze il cui impianto è rimasto pressoché immutato dalla sua prima introduzione.

Sempre a livello normativo dovrebbe trovare soluzione la questione degli incarichi dirigenziali di tipo fiduciario che prestano il fianco, per quanto rilevato e che qui interessa, ad atteggiamenti di diffidenza e delegittimazione da parte del personale, che impediscono una effettiva connessione tra sistema incentivante e valutazione delle prestazioni che proprio nella figura del dirigente, in qualità di valutatore, dovrebbe impernarsi. Si sostiene, infatti, che la mancanza di trasparenza nell'ottenimento di un incarico dirigenziale, in assenza di una procedura concorsuale pubblica, non possa essere garanzia di una valutazione trasparente.

In sede di contrattazione di comparto si dovrebbe, per una maggiore equità del sistema incentivante e per un reale rispetto del dettato normativo, dar corso ad una diversa ripartizione del Fondo riservando una quota davvero significativa all'incentivazione della *performance* individuale che oggi risulta essere di poco superiore a quella destinata all'incentivazione della *performance* collettiva. Allo stesso fine si dovrebbe rivedere il meccanismo di distribuzione del fondo di sede (la cui procedura è considerata fallimentare) per evitare la distribuzione del suo disavanzo in maniera non selettiva e spesso percepita come arbitraria.

Le risorse recuperate, attraverso una diversa ripartizione del Fondo, dovrebbero essere destinate a rimpinguare il fondo più importante, quello per la premiazione della produttività individuale propriamente detta, che è il meccanismo che rispetto agli altri garantisce, anche se non alla perfezione, una certa equità (intesa come selettività) ma che non è ancora capace, a causa dei coefficienti fissi stabiliti per le diverse tipologie di attività, di differenziare anche la qualità ed il merito dell'apporto di ciascun dipendente.

Con riferimento a quest'ultimo meccanismo, potrebbe essere eventualmente utile rivedere, in sede di contrattazione, anche il congegno attraverso cui si calcolano le risorse destinate ai vari uffici. La principale critica è quella di una ripartizione sproporzionata, per l'eccessivo peso dell'indice di riscossione rispetto all'indice di efficacia ed equità, a favore delle Regioni del Nord Italia più ricche economicamente.

Infine, a livello organizzativo, l'Amministrazione dovrà dotarsi di un sistema di valutazione individuale anche per il personale non dirigenziale, in ottemperanza al dettato normativo e all'imminente emanazione del dPCM sui limiti e sulle modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del d.lgs. n. 150/2009 al Mef e alle Agenzie Fiscali.

Attraverso l'introduzione di tale sistema si dovrà dare anche risposta ad una delle maggiori criticità emerse con riferimento al sistema incentivante utilizzato: l'incapacità di rilevare la quantità e la qualità della prestazione individuale e, conseguentemente, l'incapacità di differenziare effettivamente il merito.

L'Agenzia delle Entrate nel corso degli anni a partire dalla sua costituzione, si è dotata di strumenti<sup>30</sup>, finalizzati alla misurazione e valutazione della prestazione nonché all'incentivazione del proprio personale, piuttosto elaborati e progressivamente affinati nel tempo.

Strumenti che alcuni intervistati considerano anche tra i migliori nel panorama delle amministrazioni pubbliche, soprattutto ministeriali (Sindacalista8 e Sindacalista11), ma che, in base alle risultanze complessive dell'indagine condotta, necessitano, evidentemente, di una revisione e di un nuovo impulso.

---

<sup>30</sup> Si rimanda, a tal proposito, ai precedenti paragrafi 3 e 4 del presente capitolo.

## **Schema dell'intervista**

### **Modelli di retribuzione collegati alla produttività**

#### Intervista:

##### meccanismi

1. Quali sono i meccanismi retributivi di salario accessorio utilizzati nella sua amministrazione/ nella/e amministrazioni di cui ha avuto esperienza?
2. Qual è, secondo lei, l'obiettivo perseguito attraverso la distribuzione di tali fondi?
3. Quante risorse vengono destinate per ciascun meccanismo? Che peso ha ciascuno di essi?
4. Per quali di questi meccanismi esiste, secondo la sua esperienza, una connessione tra salario accessorio e valutazione delle prestazioni?

##### valutazione e misurazione

5. Qual è, nei fatti e secondo la sua esperienza, il ruolo della valutazione delle prestazioni?
6. Come considera il sistema di valutazione della performance collettiva ed individuale adottato dall'amministrazione cui appartiene/dalla/e amministrazioni di cui si occupa?
7. Quali sono gli indicatori che vengono presi in considerazione ai fini della misurazione della performance di una unità organizzativa? E dei singoli collaboratori?
8. Come giudica questi indicatori? (efficaci/sufficienti/inidonei/ne introdurrebbe degli altri ecc.)
9. Secondo la sua esperienza, il sistema di misurazione adottato è efficace? Se sì, perché...; se no, perché...; (cosa si aspetterebbe in termini di efficacia?)...; se parzialmente, perché...
10. Suggerimenti? ... Perché?

##### produttività e selettività

11. Dopo la misurazione della performance, con quali criteri vengono ripartite le risorse destinate alla produttività collettiva ed individuale?
12. Come giudica questi criteri?
13. Secondo la sua esperienza, tali incentivi economici sono efficaci rispetto alla produttività? Cioè secondo lei, a fronte di tali incentivi vi è una maggiore produttività?

14. Secondo la sua esperienza, tali incentivi economici sono efficaci rispetto alla motivazione? Cioè secondo lei, a fronte di tali incentivi vi è una maggiore motivazione a fare di più e meglio?
15. Secondo la sua esperienza tali incentivi sono equi? Cioè sono sufficientemente selettivi e capaci di differenziare il merito?
16. Circa la selettività degli incentivi, come viene percepita, secondo lei, nella sua amministrazione? E dai suoi collaboratori?/nella/e amministrazioni di cui si occupa?
17. Suggerimenti? ... Perché?

## SCHEDE DI SINTESI

### DIRIGENTI - INCARICATI DI FUNZIONI DIRIGENZIALI

#### **Dirigente1**

1. Il fondo è alimentato da tre fonti: la Convenzione che pone degli obiettivi per il cui raggiungimento c'è un premio; la seconda componente sulla base del riscosso; terza parte deriva da norme contrattuali varie per esempio in contrattazione si stabilisce da quest'anno lo stipendio aumenta di x e 2 euro di questo x vanno nel fondo. Questa terza parte è molto frastagliata [...] Costituzione del fondo molto complessa [...] in ultima analisi è la Ragioneria che dice se abbiamo costituito bene o no il fondo [...] che poi passa alla contrattazione nazionale integrativa per stabilirne le regole di distribuzione in premio per *performance* organizzativa, premio per *performance* individuale, due piccoli fondi per retribuzione attività esterna e *front office* e il fondo di sede per la contrattazione di sede.

3. Le proporzioni tra produttività organizzativa e produttività individuale differiscono di poco, diciamo che il sindacato cerca di diminuire sempre più la quota che va alla produttività individuale e aumentare quella organizzativa perché la produttività individuale differenzia soprattutto tra Nord e Sud e tra uffici più efficienti e meno efficienti. Quindi parte delle OO.SS., la maggioranza, non tutti, preme perché sia maggiore la produttività organizzativa.

[...] Le indennità assorbono poche risorse.

4. Per il premio di produttività organizzativa si guarda agli obiettivi, per il premio di produttività individuale all'attività svolta; fondo *front office* e fondo verifiche sono abbastanza meritocratiche perché consentono di premiare l'effettivo impegno.

5. [...] la valutazione diciamo che, al di là del fatto che bisogna essere convinti e non necessariamente è così, cioè del fatto che la valutazione del dirigente sia il modo migliore per distribuire incentivi però diciamo che la valutazione se portata a livelli centrali e quindi nazionali, se si trova di fronte un'amministrazione non ancora matura, non può andare avanti [...] qualcuno ritiene che noi abbiamo una classe dirigente non matura anche per fare valutazioni fatte bene [...] i sistemi di valutazione individuale non sempre vengono accolti positivamente né da chi avrà l'onere di valutare né da chi sarà valutato.

Il problema di una valutazione a tappeto di tutti è un problema complesso, non è facile dal punto di vista organizzativo e non è detto che produca sempre dei buoni risultati perché crea sicuramente conflittualità e poi ci deve essere un corrispettivo per cui valga la pena farlo perché se fai una valutazione di tutti per dare 100 euro in più o in meno cioè non vale la pena [...] valutare invece servirebbe di più per la carriera, così come è stata fatta per le posizioni

organizzative, tu ti candidi per una posizione organizzativa allora sei valutato, lì è giusto; o per diventare dirigente, per i dirigenti dovresti avere una valutazione strutturata anche per dare spiegazioni [per giustificare gli incarichi dirigenziali]agli altri [che prenda in considerazione] cv, competenze[...]

La valutazione è utile non solo per l'incentivo. La valutazione è anche un modo di valutare i tuoi punti di forza e di debolezza [...] io come dipendente ti dico sì però aiutami [...] fatemi fare qualcosa, un corso un master. La scheda di valutazione individuale [dovrebbe essere] un momento per fare il punto tra valutato e datore di lavoro. Questo aspetto è ancora più importante dell'aspetto incentivante.

**7.** Indice di efficacia e indice di riscossione [riferimento all'allegato A dell'Accordo].

L'ufficio pianificazione e controllo ha un sistema suo di misurazione della *performance* molto articolato e ben fatto tra l'altro. Ai fini del sistema incentivante si adotta per ora un sistema a parte, cioè una serie di indicatori che ci dà soprattutto la Direzione Centrale accertamento, cioè fondamentalmente l'indice di riscossione. Stiamo progredendo progressivamente, per fare in modo che nei prossimi anni si tenga conto anche del sistema di pianificazione e controllo, cioè stiamo lavorando per integrarli.

Gli indicatori per i singoli collaboratori sono quelli dell'allegato B dell'Accordo: ad attività corrisponde coefficiente.

**8.** Un po' difficile questa domanda [...] gli indici di riscossione e di efficacia/efficienza tendono a favorire di più le regioni che lavorano in territori più ricchi, più liquidi, perché nell'indice di riscossione rientra ciò che è stato effettivamente riscosso in quell'anno di competenza, cioè proprio il pagamento.

**9.** Alla luce di quello che ci siamo detti non c'è un vero e proprio sistema di misurazione [ai fini del sistema incentivante], è predeterminato in base all'attività che si svolge.

**11. - 12.** Prima dell'impiego il fondo viene scorporato di una quota importante per impegni pluriennali che derivano dalla contrattazione collettiva che sono: passaggi tra aree, parte di retribuzione per incarichi organizzativi e incarichi di responsabilità. Poi il fondo viene diviso in 3 quote: premio per *performance* organizzativa, premio per *performance* individuale, due piccoli fondi per retribuzione attività esterna e *front office* e il fondo di sede per la contrattazione di sede.

[le maggiorazioni per verifiche esterne e *front office*] non si chiamano più indennità: una delle linee sindacali che stiamo tenendo da un po' di tempo è la progressiva riduzione delle indennità che nel corso degli anni erano proliferate tantissimo magari per pressioni delle direzioni. Da un po' di anni le stiamo tutte eliminando per es. l'indennità di *front office* l'abbiamo trasformata in un premio

di *front office* quindi chi sta allo sportello non viene più pagato con quota giornaliera ma con una quota in cui si tiene conto, o si può tener conto a livello di contrattazione locale della produzione che hai fatto e a seconda della tipologia di attività che hai fatto, ma questo è lasciato alla contrattazione locale.

Anche il fondo che viene dato agli uffici non viene fatto sul numero degli sportellisti ma sui prodotti fatti, quindi non è più indennità perché altrimenti bisognerebbe garantire una quota uguale a tutti gli sportellisti.

Il fondo per attività istruttoria esterna [c.d. fondo verifiche] è distribuito con i dati del MUV [...] differenziato in base al livello di professionalità richieste.

Queste due quote [*front office* e fondo verifiche] sono abbastanza meritocratiche perché consentono di premiare l'effettivo impegno.

La produttività organizzativa spetta a tutto il personale per il raggiungimento degli obiettivi previsti in Convenzione, è differenziata solo per area di appartenenza. È un premio collettivo uguale per tutti.

La produttività individuale era stata [affi]data agli uffici fino a qualche anno fa affinché facessero una contrattazione locale, poi abbiamo azzerato questa modalità e abbiamo stabilito direttamente dal centro i criteri. È assegnata sulla base di due indici: di riscossione ed efficacia. L'indice di riscossione è la percentuale di riscosso della regione sul riscosso nazionale, che differenzia molto tra le regioni perché dipende anche dal territorio [...] ha un peso del 60-70% sul fondo della produttività individuale e poi il resto è dato sulla base dell'indice di efficacia/efficienza che cerca di attutire, quindi l'indice di riscossione pesa molto e va soprattutto a favore delle regioni del Nord.

Il Fondo per la produttività individuale da due tre anni viene deciso da Roma [su quanto dare ai singoli uffici] sulla base degli indici riscossione e efficacia/efficienza e all'interno dell'ufficio la quota viene poi assegnata in base alle ore lavorate dalla singola persona e al parametro con cui valorizziamo le ore, alla famosa tabella [dei coefficienti]. Quindi non c'è più contrattazione locale per la produttività individuale. Ragione di questa scelta: precedentemente era la contrattazione degli uffici a ripartire valorizzando la capacità e l'impegno individuale, poi le analisi hanno dimostrato che più del 90/95% degli uffici distribuivano le quote senza nessun criterio di valorizzazione.

[La quota] della produttività individuale è predeterminata cioè non si sa se sei bravo o non sei bravo, si va a vedere solamente se fai contenzioso, se fai verifiche eccetera [cioè la tipologia di attività].

I criteri dei fondi per attività esterne e *front office* tendono anche forse a favorire le regioni del Nord perché più ricche. Per esempio una verifica ai grandi contribuenti (che sono più al Nord) vale 15 euro per un giorno, un accesso per scontrino (fatti molti di più al sud non essendoci molti grandi contribuenti) vale 5 euro.

Quindi le regioni del nord vengono premiate di più sia per la produttività individuale che per i fondi *front office* e fondo verifiche.

Il *budget* di ufficio [fondo di sede] si è ridotto molto negli anni. Perché nella maggior parte degli uffici quello che avanzava veniva distribuito a pioggia a tutti perché solo così i sindacalisti firmavano volentieri diciamo [...] e per questo lo abbiamo progressivamente ridotto perché allora è inutile, lo mettiamo nella produttività individuale per dargli più senso. È assegnato per la contrattazione locale e serve per pagare le indennità che ancora sono rimaste in piedi, non ci sono più le vecchie indennità di verifica, di *front office*, di attività esterna, né di capo team [al cui posto] sono state create le figure organizzative.

Diciamo la logica è: distribuzione a pioggia quello che chiedono i sindacati, distribuzione un po' più finalizzata a valorizzare gli uffici che lavorano un po' di più da parte dell'amministrazione che tende a valorizzare l'indice di riscossione [...] l'obiettivo principale di fatto dell'AE soprattutto in questi anni di difficoltà economica è riscuotere, il bilancio pubblico è quello che è, la pressione è un po' quella, per questo l'amministrazione tende a fare in modo che abbia un peso forte, il più forte possibile l'indice di riscossione, che siano favoriti nei premi gli uffici delle regioni dove c'è più possibilità di fare accertamenti [che portano a riscossione].

**13.** La connessione tra incentivo ed aumento della produttività è molto debole per una serie di motivi, primo il forte ritardo [dei due anni] quindi il meccanismo va rivisto, secondo il fatto che al contrario del vecchio 2% (prima che si modificasse la legge del 1999 con il comma 165), l'ammontare [spettante] all'ufficio è sì calcolato secondo l'indice del riscosso dell'ufficio ma secondo un meccanismo molto indiretto perché c'è la regione c'è il fondo nazionale [...] non c'è un collegamento diretto tra i soldi che prende chi ha fatto quel grosso accertamento. Non c'è un collegamento tra il fatto che ho fatto questa riscossione grossa e quello che prendo.

Diciamo che io dopo tre anni prendo una quota in base a quanto riscosso [...]

Motivi per cui non sono efficaci [gli incentivi]: primo il tempo è troppo, secondo il meccanismo troppo indiretto con cui è quantificata la somma, il meccanismo con cui vengono assegnati i soldi all'ufficio è troppo complesso, non è semplice capirlo, quindi l'efficacia incentivante è abbastanza limitata per tre motivi, non due, è troppo lento passa troppo tempo; secondo, il meccanismo è troppo sgranato, è troppo indiretto; terzo motivo, le cifre comunque sono ancora basse cioè la produttività individuale dovrebbe essere molto maggiore allora sì sarebbe incentivante. Altro meccanismo indiretto che mi fa capire che gli incentivi sono inefficaci è la forte pressione per la mobilità che c'è in amministrazione. Se gli incentivi fossero efficaci, i dipendenti che dalle regioni del Nord fanno domanda per trasferimento verso il sud (alla cui base spesso ci sono motivazioni di

migliore qualità anche economica della vita) dovrebbero non essere molti. Sarebbe un effetto non voluto dell'efficacia del sistema incentivante, i nostri dipendenti al Nord starebbero meno malvolentieri.

**14.** Efficacia e motivazione sono collegati (no efficacia no motivazione)

**15.** Nella misura in cui premiano di più sono equi. Se premiano nello stesso modo le persone a prescindere da quello che fanno sono iniqui. Bisognerebbe dare di più a chi merita e di meno a chi demerita. Ora il sistema nel suo complesso non è che riesce a dare forte differenziazione, sicuramente riesce a differenziare di più rispetto ad altre amministrazioni però non è ancora pienamente equo.

**16.** Rispecchiano quanto detto.

**17.** Questi premi dovrebbero essere più ricchi, più immediati, cogliere di più il punto del merito.

Io proporrei un sistema individualizzato, cioè ogni persona è diversa [...] valuterei quantità e qualità della prestazione, ma all'attualità meglio i coefficienti che non danno eccessiva conflittualità piuttosto che dire ti pago in base al livello retributivo [come si faceva in passato] perché i coefficienti non tengono conto del livello retributivo e un po' differenziano.

## **Dirigente2**

**1.** C'è stata un'evoluzione dei compensi accessori, inizialmente la negoziazione veniva fatta per pagare il disagio per attività esterne, di auditing, si pagavano le indennità di centralino, di sportello, l'indennità di portineria. Poi si è distinto tra indennità, *performance* collettiva (cioè il contributo dato a tutti per il raggiungimento degli obiettivi di Agenzia) e contributo dato per l'apporto individuale al raggiungimento degli obiettivi (*performance* individuale). La produttività individuale inizialmente non differiva dalla produttività organizzativa perché retribuiva in base alla fascia retributiva e funzionale di appartenenza contrariamente a quanto accadeva di fatto: qualifiche inferiori con molte competenze davano molto supporto alla produzione. Si rese necessario fare una valutazione trasversale dell'attività [a prescindere dal profilo] in relazione al contenuto professionale di quell'attività svolta [introduzione dei coefficienti]. Ed infine introducemmo l'apprezzamento del merito [per la distribuzione locale del residuo del fondo di sede].

Quindi [i meccanismi sono]: il fondo per la *performance* collettiva, il fondo per premiare la produttività individuale; fondo verifiche; fondo *front office*, fondo di sede.

**2.** Fondamentalmente in passato il fondo aveva come finalità di remunerare attività che comportavano un disagio e [...] veniva remunerata la responsabilità rispetto ai ruoli. Poi a seguito dell'accordo del 2005 che partiva a remunerare il

2003, e poi a seguito di altri accordi successivi, facemmo un accordo quadro che ha creato lo scarto tra passato e futuro per l'Agenzia nel suo complesso. Si cercò di passare da un sistema indennitario del disagio ad un sistema più premiante per es. trasformammo l'indennità per verifiche in un premio pagando l'efficienza e non solo il tempo fuori con il tempo standard. Poi abbiamo affinato nel tempo i vari meccanismi.

Inizialmente c'era molta autonomia a livello di contrattazione locale per l'erogazione dei fondi che però spesso dove c'era uno scarso presidio delle relazioni sindacali venivano liquidate in ritardo, e spesso senza differenziare. Questo ha portato ad accentrare tutto a livello centrale: per modalità e tempi.

3. [...] Le risorse per il residuo del fondo di sede sono blande, quasi simboliche: per le Direzioni Provinciali sono poche (poche migliaia) rispetto alle Direzioni Regionali (si è arrivati anche a 50.000)

4. Il premio per produttività individuale ti permette di valutare in base ai coefficienti tra un *range* di un minimo di 1,2 e un massimo di 1,7 le diverse attività.

Si è cercato nel 2013 [a livello regionale] di mettere delle differenziazioni sui compensi per *front office* per una differenziazione dell'apporto di ciascuno cercando di premiare il diverso apporto e scardinare il principio del disagio (è una di quelle attività che sono viste ancora come disagio per gli orari, la rigidità, il contribuente sempre più arrabbiato). Sistema che poi non è stato più reiterato per l'eccessiva conflittualità sindacale ed in effetti si può pensare di fare politiche di sviluppo, come sono state fatte in passato, solo in un periodo di grande crescita per l'Agenzia e in cui il sistema delle relazioni sindacali, poteva agire su più fronti (tempo di lavoro, premi, conciliazione vita-lavoro), ora bloccato dalla riforma Brunetta che inserendo quella clausola mai applicata per cui se decorrono i tre mesi si possono erogare i fondi senza cercare il consenso sindacale, ha riportato il sindacato sulle barricate, non si è fatto più coinvolgere.

[Si fa riferimento al residuo del fondo di sede] Sull'apprezzamento del merito, dopo la riforma non abbiamo più spinto le Direzioni Provinciali a farlo perché si sono ritrovate con priorità di tipo organizzativo che non lasciavano spazio per altro. Questo principio [dell'apprezzamento] è stato preservato a livello di direzione regionale: altro non è che la richiesta ai dirigenti di fare una proposta di apprezzamento dei propri collaboratori che si sono distinti per l'anno X per aver sviluppato progetti di lungo respiro, di semplificazione ecc. sulla base di una scheda che descrive il progetto e indica il funzionario/i e i criteri [di valutazione]. In merito ci è stato chiesto più volte di individuare i criteri prima della contrattazione per individuare indicatori che non è neppure semplice ma in attesa dell'[attuazione] della riforma abbiamo rimandato pensando che sarebbero potute arrivare [indicazioni] anche centralmente e per tutti considerata la nuova

normativa, per essere [un sistema] formalmente corretto. Nel frattempo si è dato continuità a quello che c'era, un conto è continuare un conto è iniziare qualcosa di nuovo che poi prima o poi andrebbe rivisto.

**5.** [...] Fare una politica più evoluta dei compensi a livello centrale, senza trascurare le peculiarità locali, necessita alla base una situazione che non abbia ancora tanti aspetti gestionali da risolvere (si pensi all'attuale incorporazione dell'Agenzia del Territorio). Siamo nelle fasi di passaggio, oltre ad una disciplina della riforma della pubblica amministrazione che è sempre in movimento. Queste esperienze vanno fatte lì dove ci sono le condizioni per poterlo fare, è come dire "metto il bisturi nelle mani del chirurgo ma non nelle mani del portantino"

[Un sistema di] valutazione del singolo, diffuso, permetterebbe trasparenza. Oggi è vero che c'è l'apprezzamento del merito ma non diffuso, se invece so che posso raggiungere quel determinato risultato e vederne sotto il profilo economico il valore, mi sforzo di farlo. Invece oggi non sempre è detto che vengo coinvolto in un progetto per il quale poi ci sarà l'apprezzamento del merito. Oggi ancora c'è qualcosa che sfugge.

Se la valutazione deve aver senso oltre ad essere utilizzata per il compenso ti deve fare da curriculum per poter poi arrivare alla dirigenza: per dire se io vedo che una persona è stata apprezzata per dieci anni per i progetti, l'accuratezza eccetera e si porta dieci medaglie di apprezzamento si è trascinato con se una parte del consenso lavorando bene per arrivare per dire alla dirigenza. Invece oggi così non è, non sai perché viene scelto uno piuttosto che un altro a parità di riconoscimenti. Se la valutazione deve essere fatta deve avere carattere formale ecco perché non mi avventurerei a cercare altri criteri perché se no si crea una finzione, un'ipotesi di valutazione che non ha riconoscimento formale per altre finalità, come nella progressione di carriera cosa normale nel privato.

**6. - 7.** un sistema di valutazione e misurazione della *performance* collettiva esiste internamente [si riferisce agli indicatori di governo eccetera elaborati dalla funzione pianificazione e controllo] potrebbe e può comunicare con il sistema degli incentivi. Quel sistema [indicatori di governo] riguarda solo la valutazione dei dirigenti, Sirio, e tra l'altro ancora non tutte le regioni sono partite ad applicarlo. La loro indennità di risultato prevede proprio la valutazione della *performance* nella quale si prendono in considerazione tanti indicatori tra cui le competenze organizzative oltre ai risultati, la somma delle valutazioni su competenze e risultati dà una valutazione finale che serve poi per il pagamento dell'incentivo. Non è così per il [resto del] personale, la contrattazione degli incentivi è centralizzata tiene in considerazione il raggiungimento degli obiettivi a cascata: Direzioni Regionali, Direzioni Provinciali, singoli dirigenti delle Direzioni Provinciali.

Poi c'è Antares che non è collegato agli incentivi e che ora serve solo per la valutazione delle posizioni organizzative ma che sarebbe dovuto essere applicato alla generalità ma ha trovato difficoltà ad essere sdoganato per la generalità [dei dipendenti] a causa della conflittualità con i sindacati.

**11.** La produttività organizzativa [è distribuita] per profilo funzionale fascia retributiva e funzionale; produttività individuale sulla base dell'apprezzamento professionale, cioè dell'attività che effettivamente un dipendente fa in base a dove è incardinato come struttura a cui è attribuito un determinato coefficiente e non per fascia retributiva; fondo per le attività istruttorie esterne è ancorato a una quota fissa; fondo per il *front office* per il tempo effettivamente dedicato.

Per le proposte dei dirigenti (per il residuo del fondo di sede) si guarda all'effettivo merito apportato dal progetto scartando proposte basate sull'apprezzamento diffuso (tante persone), sulla rotazione o altro tanto per svilire il principio.

**12.** Per i coefficienti usati per la produttività individuale i due estremi del *range* costituiscono uno strumento di garanzia. Pare banale ma anche un piccolo scostamento di coefficiente (da 1,2 a 1,7) può causare una più vasta differenza di remunerazione.

[...] I coefficienti, quando sono stati introdotti avevano un senso ed in effetti anche adesso hanno un senso perché non tutti fanno la stessa attività. E quindi li trovo adeguati anche perché ora sono più strutturati, si sono avvicinati anche a quello che è il principio di gestione di pianificazione e controllo nelle tre fasi di lavoro: produzione, post-produzione e supporto, identificando le tre aree strategiche. Diciamo possono andar bene, anche se sembrano quasi poca roba all'interno di tutto il sistema premiante che se noi lo limitiamo ad una parte del fondo (produttività individuale) diciamo che l'incidenza è di poco conto. Lo scostamento tra 1,2 e 1,7 forse richiederebbe un impulso diverso, andava bene all'inizio come germe per scardinare un sistema ma diciamo che oggi è poca roba. Comporta un'applicazione automatica che non lascia spazi. E' ancora valido ma non ha più quell'originario valore pregnante. Sono passati molti anni e ci si aspetta un'evoluzione.

**13.** Oggi il sistema [...] non funge da spinta. La risposta al raggiungimento del risultato è il dovere. So che devo raggiungere quel risultato e va comunque realizzato. Nasce più da spirito di servizio, non dall'incentivo.

**14.** Questo sistema dal punto di vista motivazionale non spinge perché non va ad incardinarsi in un clima di lavoro ottimale. Gli obiettivi vengono sempre raggiunti con affaticamento, con dovere. L'unica motivazione per un funzionario oggi è l'accesso alla dirigenza, ecco quindi non basta il solo incentivo, bisognerebbe dare opportunità di crescita che non sia solo la dirigenza.

**15.** Quelli [gli incentivi] nazionali buttano lì qualcosa, a livello regionale si riesce ad ottenere qualcosina con l'apprezzamento [si riferisce alla distribuzione del residuo del fondo di sede] ma finisce lì.

**16.** La selettività viene percepita sì, ma ancora con l'assunto che si fa fatica ad ottenerla per un riconoscimento economico che non è elevatissimo ma il riconoscimento è quello. Se facesse parte di un percorso di crescita questo a prescindere dal compenso gratifica e l'apprezzamento in un percorso di crescita gratifica anche di più.

**17.** Oggi ridiscuterei. Non farei questa distinzione tra la produttività organizzativa e quella individuale. Non c'è un momento collettivo di raggiungimento ma individuale di raggiungimento. Oggi abbiamo una valutazione anche abbastanza diretta di tutte le *performance*. Oggi saremmo in grado di poter valutare anche quanto fa una persona. È chiaro che applicare questo principio, con l'esperienza pregressa che ho, introdurre il principio della valutazione della *performance* in concreto come si fa per i dirigenti e capi team (posizioni organizzative) vuol dire rompere l'ultimo presidio, che c'è in qualche modo, di pace sociale. Spingere oltre la valutazione vuol dire creare quel livello di competizione individuale che può essere incardinata in una struttura che è meno in sofferenza dell'AE. Sono principi che abbiamo introdotto ma quando eravamo felici, in un momento di benessere organizzativo si introducono questi principi, quando si ha fiducia nella dirigenza, nel futuro, quando ti senti apprezzato all'esterno, quando il contribuente ti rispetta e non ti insulta. Oggi andare a fare una valutazione in un clima del genere non lo vedo possibile. Dobbiamo prima ripristinare delle condizioni interne di benessere organizzativo.

Avrebbe senso la valutazione del singolo, per dare intanto trasparenza del proprio operato. Oggi abbiamo l'apprezzamento del merito ma non è di tipo diffuso e quindi non mi mette in relazione con l'altro. Un sistema di questo tipo andrebbe bene, perché se io so a inizio dell'anno il mio carico di accertamenti che mi danno un obiettivo monetario x, è chiaro che un sistema della *performance* così trasparente andrebbe bene. Io so quello che mi spetta, se poi vogliamo non legarlo all'obiettivo monetario ma dire se li ho fatti per tempo, negli step, cioè la valutazione dell'operato piuttosto che del risultato, in quel caso va bene. Allora con un sistema così strutturato avrebbe senso eliminare il premio per la produttività organizzativa perché è solo un duplicato, è una roba fissa oppure tenere una piccola parte fissa e il resto lo porto a valorizzare la produttività individuale

In realtà poi, se vogliamo far fare squadra e non creare individualità, io ci vedrei meglio una valutazione di team e non individuale, o di ufficio con un budget di team che però dovrebbe essere omogeneo ma non è semplice perché le persone non ce le scegliamo sul mercato del lavoro.

I tempi sono maturi per la valutazione ma ci condizioni di benessere da recuperare. Oggi non me la sentirei di iniziare una cosa di questo tipo potremmo bruciarci una possibilità dopo. Oggi le priorità sono altre: politiche di distribuzione del lavoro eque, sperimentare gli indicatori sull'individualità del lavoro e una volta messo a punto fare lo step della valutazione strutturata. Farli contestualmente è un rischio.

[...]secondo me bisognerebbe investire sulla crescita professionale con affidamento, cioè il dirigente che ripone fiducia nel collaboratore affidandogli progetti sempre più impegnativi perché ha visto come ha svolto gli altri. Questo gratifica di più, o unito al compenso ti fa crescere. Basterebbe raccogliere annualmente il materiale del percorso lavorativo in modo che costituisca anche la base per partecipare ad esempio agli interpellati senza andare a chiedere al dirigente che c'era, che magari se ne è andato.

### **Dirigente3**

1. L'intero impianto di incentivazione si basa sui compensi per la *performance* organizzativa e poi per la *performance* individuale. Si possono ricavare meglio dagli accordi.

3. I compensi per la produttività individuale sono in percentuale di poco superiori a quelli della produttività organizzativa

5. Secondo la mia esperienza, si valuta per migliorare il funzionamento di un'organizzazione non tanto per valutare, come [attività] fine a se stessa. E per questo la valutazione deve essere sottoposta ad una valutazione costi-benefici, devo capire fino a che punto mi conviene andare a valutare una prestazione di lavoro perché ci sono dei costi di monitoraggio che possono essere molto elevati e poco redditizi. Di questi costi sembra non aver tenuto conto, "ingenuamente", tutto il sistema previsto da Brunetta sulla valutazione dell'intera popolazione di un'organizzazione perché si va incontro a costi molto elevati e a problemi seri di equità e a costi di influenza, cioè non conviene sottoporre a valutazione "fine" qualunque prestazione di lavoro perché quando ci si avvicina alla zona media, le differenze qualitative sono modeste e pensare di andare ad apprezzare le differenze qualitative pone problemi di equità, la gente viene sollecitata a fare giudizi di equità, meno sollecitati in un sistema di valutazione "per code" [cioè valutazione per estremi: il demerito e il merito speciale, o l'eccellenza]; costi di influenza nel senso che le persone non accettando il giudizio cominciano a fare ricorsi o attivano tutta una serie di azioni che possono servire a correggere la loro valutazione. Ovviamente la scelta non è non fare la valutazione, ma dimensionarla nel modo più corretto. Un altro aspetto negativo che si potrebbe avere [con la valutazione diffusa] è l'effetto di demotivazione dei collaboratori, per questo è meglio valutare per code. [Inoltre] una valutazione professionale di

tutti potrebbe produrre l'effetto soffitta, cioè valutazioni tutte verso l'alto [tutte positive].

**6.** Il sistema di valutazione per "code" (vedi risposta 10) è l'approccio consigliabile per un'amministrazione complessa e con molte attività *multitasking*, come è quella dell'AE.

**7. - 11.** Uno degli indicatori per la distribuzione del salario accessorio è il rendimento di un'unità organizzativa in termini di riscossione, di gettito acquisito in via definitiva. Gli uffici che riscuotono, non solo accertano, di più a livello definitivo sono quelli cui spetta una maggiore quota di salario accessorio. Poi tra i vari uffici si distribuisce in base alle ore prestate e la ponderazione delle ore in base alla tipologia di attività svolta. Su questo punto tre anni fa, nel 2010, è stato modificato il sistema incentivante introducendo dei coefficienti: all'interno delle tre grandi attività dell'AE (controllo, servizi e attività indirette) sono state individuate le attività a più alto contenuto professionale cui è stato attribuito un coefficiente.

[...] I criteri con cui questi fondi vengono ripartiti sono ricavabili dagli accordi.

**13.** Sul funzionamento o meno degli incentivi, c'è una letteratura sterminata. Tema ampiamente trattato dalla letteratura anglosassone molto prima che in Italia e con risposte oscillanti. Quello che si può dire è che le persone rispondono agli incentivi, il problema è come rispondono. Paradossalmente la prova dell'efficacia degli incentivi la si ha nel valutare le distorsioni che gli incentivi provocano. In tutte le organizzazioni diciamo che si nota che gli interessati adottano degli accorgimenti per prendere i premi legati agli obiettivi, basta parlare con i colleghi per rendersi conto degli stratagemmi cui si ricorre per prendere gli incentivi, quindi la gente risponde, il problema è come.

Bisogna pensare a quando nell'amministrazione non c'erano affatto gli incentivi con problemi quindi di equità ed efficienza allo stesso tempo, quando lavorare, o non lavorare, lavorare bene o meglio o lavorare male non produceva alcuna differenza e portava allo stesso stipendio. Questo si traduceva in organizzazioni che andavano avanti solo per il senso del dovere di alcuni, ma un'organizzazione con decine di persone non può funzionare in tale maniera, questo per dire che non c'è un'alternativa agli incentivi, non si può tornare allo stato originario, però bisogna essere consapevoli che ci saranno altri problemi [...].

Gli incentivi funzionano perfettamente quando si tratta di remunerare [prestazioni] facilmente, agevolmente e univocamente rilevabili e misurabili che oggi però non esistono quasi più. Gran parte delle prestazioni di un'organizzazione pubblica come può essere l'AE non si prestano a questo tipo di misurazione. Sono attività definite in letteratura *multitasking* [che comportano] seri problemi per quanto riguarda l'incentivazione perché sono diversamente apprezzabili: la cosa tipica sta nel rapporto tra quantità e qualità, per cui quando

introduco incentivi le persone rispondono tendendo a concentrare le attività su quelle che sono più agevolmente misurabili a scapito delle altre. La letteratura consiglia incentivi moderati per *performance* di questo tipo di attività. Il problema per queste attività è la misurabilità, e il come calibrare gli incentivi. Secondo me sì, le persone rispondono agli incentivi. Se introduco un incentivo per l'attività di riscossione, lei nota che la riscossione aumenta, non c'è dubbio che funziona. Ma si devono poi valutare le eventuali distorsioni, che la nostra esperienza mostra, per apporvi correttivi. Per esempio se si dà un premio per smaltire l'arretrato può darsi che qualcuno lo crei di proposito l'arretrato.

I meccanismi incentivanti funzionano, ma non alla perfezione. Si tratta di capire che cosa e perché non funziona e agire di conseguenza, ma si ricordi che la peggior risposta è togliere l'incentivo. Bisogna correggerlo, eliminandolo si avrà una demotivazione perché le persone lo interpreteranno come svalutazione del proprio lavoro.

**15.** Con il sistema di valutazione per code sì. Perché se sanziono il demerito e premio il merito speciale sicuramente l'equità viene raggiunta perché vengono distinte due situazioni opposte. Grossi rischi di equità ci sarebbero se pretendiamo di poter distinguere qualsiasi attività col bilancino.

**16.** Nella pubblica amministrazione italiana, per una forte [a causa di] sindacalizzazione c'è anche molto forte il senso dell'equità percepita. Il lavoratore tende a percepire immediatamente differenze [la differenziazione] come scarsa considerazione del proprio apporto che è un'equità a senso unico [ritenendo di] non essere stato valutato [correttamente].

**17.** Se si tiene presente l'aspetto economico (costo-benefici vedi risposta 3) consiglieri ad un'organizzazione complessa un approccio di questo tipo: una valutazione "per code": 1) sanzionare il demerito, e questo in AE, a differenza di molte altre amministrazioni, viene fatto [infatti, basta] avere anche la più bassa sanzione per scarso rendimento (come il rimprovero verbale), [per essere esclusi] dall'accesso alle progressioni economiche e dal salario di *performance* annuale; 2) valorizzare il merito particolarmente elevato, e in AE si fa attraverso la dinamica degli incarichi organizzativi che ora sono circa 3000 su una popolazione (considerando solo l'AE senza l'Agenzia del Territorio) di circa 23.000 persone, poco più del 10% è un numero significativo e quel tipo di prestazione viene assoggettata a valutazione dei risultati e delle competenze. Quest'ultima valutazione [delle competenze] è necessaria per evitare che la valutazione della *performance* sia eccessivamente schiacciata su aspetti quantitativi su un arco temporale ridotto. [Finalizzata alla valorizzazione del merito particolarmente elevato] è stata adottata un'altra iniziativa [per le progressioni], in realtà ve ne è stata solo una perché poi ora le progressioni sono bloccate, dove si è previsto, con un difficile accordo sindacale, un 10% di

promozioni date in base ad una valutazione puramente di meriti e di capacità. Quindi sulla popolazione che poteva avere queste progressioni c'era una quota esclusa per il demerito, una quota molto ristretta del 10% che riceveva la promozione sulla base della propria attività di lavoro senza contare titoli "pezzi di carta" e, poi tra queste due c'è la prestazione dignitosa del resto delle persone che non hanno avuto demeriti né mostrato meriti eccelsi, cioè il "medio non mediocre" che spesso si dimentica: le organizzazioni poggiano in parte considerevole su tante persone che lavorano, non sono eccelse ma vanno riconosciute per quello che fanno. Tanto è vero che la gran parte del salario accessorio remunera la *performance* media cercando di elevarla sempre di più. Ad oggi suggerirei di perseverare, senza mutare le regole in continuazione, l'esperienza che abbiamo fatto ci ha portato a questa intelaiatura di principi: sanzionare il demerito, apprezzare e valorizzare molto le capacità speciali, tener conto di quella struttura intermedia sottolineando la differenza tra medio e mediocre e lavorare sulle persone. Sulla questione valutazione non ci sono soluzioni definitive.

#### **Dirigente4**

1. Retribuzione di salario accessorio collettiva e individuale.
2. È un meccanismo [quello del salario accessorio] orientato al perseguimento di obiettivi che l'AE concorda con Mef nella Convenzione, indirizzati all'obiettivo principale della riscossione dell'evaso. [...] Il premio è un accessorio che deve essere necessariamente finalizzato al perseguimento di determinati obiettivi. Si vuole incentivare a produrre di più a produrre meglio e a perseguire l'obiettivo che l'AE si è data.
3. Prendiamo l'accordo per il 2012, [pur essendo nel 2014] siamo posticipati di almeno un biennio, quando la concertazione riesce ad arrivare per tempo altrimenti ci sono stati degli anni in cui si è avuto un ritardo di quasi tre anni, [da cui possiamo vedere che] le risorse sono più o meno 50% per produttività organizzativa e 50% per la produttività individuale. L'accordo è frutto della contrattazione in cui si stabilisce quante risorse sono da destinare per ciascun meccanismo.
4. Sulla base dei meccanismi che ti ho descritto anche se apparentemente ci potrebbe essere una correlazione tra la *performance* e il premio, alla fine diventano una mera equazione matematica cioè è una standardizzazione del premio sulla base dell'attività che fai e non sulla base di chi sei e di come la fai. Il margine c'è, è piccolissimo purtroppo e c'è solo nella qualità (residuo fondo di sede) ma se snaturi anche quest'ultimo meccanismo [attraverso una sua distribuzione] a pioggia o a rotazione o annacquata attraverso l'individuazione di un numero massivo di persone [...] Avviene di fatto che ogni capo ufficio

propone [per il premio per la qualità] 5, 6, 10 persone oppure uffici piccoli di 2, 3 persone ne propongono 2. Questo fa sì che quel pezzettino di torta diventi sempre più risicato e la platea più consistente e alla fine anche quel riconoscimento finisce nel calderone [cioè per perdere di significato].

**5.** Ruolo della valutazione: abbiamo un freno a mano tirato, è una mia opinione. Abbiamo tanti strumenti ma viaggiamo col freno a mano tirato.

La valutazione dovrebbe avere un ruolo determinante, cioè io sogno un'amministrazione che metta al primo posto la valutazione che non può non tener conto del merito perché altrimenti è sterile e controproducente per il valutatore. Cioè io sostengo che alla fine siamo tutti valutati e il cattivo valutatore sarà un cattivo valutato e quindi esposto alle conseguenze di cattivo valutato. Se io non riesco a valutare bene nel mio ufficio è inevitabile che qualcuno valuterà male me perché il mio ufficio funziona male, se io riesco a diventare un buon valutatore guadagna la struttura e ci guadagno anche io. I meccanismi ci sono e sono sostanzialmente motivazionali e per me sono sufficienti, vanno rodati, vanno ancorati a situazioni concrete ma possono essere perfezionati ma è su questi che bisogna insistere.

**11.** Per la produttività organizzativa gli indicatori sono l'appartenenza all'area, mentre per la produttività individuale si seguono dei criteri via via diversi per andare ad intercettare l'efficacia dell'attività dell'Agenzia di *core business* in prima battuta e poi via via nei servizi al contribuente fino alle attività indirette

**12.** Prima riflessione critica sul primo aspetto cioè della proporzione più o meno a metà dei fondi [produttività organizzativa e produttività individuale] sia sulla ripartizione dei fondi della *performance* individuale.

Quasi il 50% è destinato alla produttività organizzativa: per me è un dato assolutamente sproporzionato perché ricordiamoci che non stiamo parlando di retribuzione per la prestazione lavorativa. Il dipendente percepisce una retribuzione lorda annua proporzionata all'area di appartenenza, percepisce regolarmente la tredicesima mensilità, laddove ci siano esigenze organizzative viene chiesto al dipendente di fare straordinario e per questo può e talvolta percepisce la retribuzione per lo straordinario prestato.

Quindi sostanzialmente la prestazione del dipendente è a mio avviso ampiamente remunerata regolarmente. Il premio è un accessorio che deve essere necessariamente finalizzato al perseguimento di determinati obiettivi. Proprio perché è un aspetto premiale del rapporto lavorativo non può essere snaturato ad accessorio della retribuzione base [cioè ad essere considerato una quota in più di retribuzione base]. Nell'ottica premiale se ne snatura il carattere perché nel caso di specie attribuire la metà del monte del premio a pioggia, e diciamolo, sulla base dell'area di appartenenza è uno snaturarne gli elementi essenziali. E' assolutamente sproporzionato. Perché che cosa fa la contrattazione collettiva, ha

una torta di 100, la torta non è per sfamare il proprio dipendente ma è per ringraziare il dipendente perché lo si vuole incentivare a produrre di più a produrre meglio e a perseguire l'obiettivo che l'Agenzia si è data.

Ma [la contrattazione collettiva] decide di tagliare la torta a metà e di rinunciare, di buttarla, cioè come dire “mangiatene una briciola a testa perché così vi saziare”... in questo modo si snatura la finalità, si rinuncia all'aspetto premiale e incentivante che il premio dovrebbe avere. E la cosa diciamo potrebbe finire qua se il residuo 50% di torta perseguisse veramente l'obiettivo che ci si è posto: andiamo ad individuare quelli più bravi e diamogli non la briciola come diamo a tutti ma diamogli un bel pezzettino di torta, ne abbiamo ancora metà. Invece la contrattazione collettiva imbriglia anche, e a questo punto direi la parte pubblica della contrattazione collettiva si lascia imbrigliare anche quell'altro 50% di torta. Questo perché nei criteri per l'erogazione della produttività individuale assistiamo sostanzialmente ad una sorta di appiattimento generalizzato delle attività e di conseguenza delle prestazioni lavorative dei dipendenti. [Stesso appiattimento si nota da] come viene ripartito il premio individuale a livello nazionale [sulla base di indice del riscosso e di efficacia/efficienza] tra le regioni, dove già si vede che si cerca in tutti i modi di spersonalizzare il più possibile, senza scontentare nessuna regione anche a fronte di gettiti [di riscosso raggiunti] bassi o comunque con obiettivi non sfidanti, al fine di garantire una sorta di pace sociale tra le regioni e tra tutti i dipendenti di queste.

L'obiettivo di dare il contentino a tutti per garantire la pace sociale lo vediamo dagli indicatori con i quali vengono remunerate le attività [i coefficienti] dirette e indirette. Il meccanismo dell'individuazione dei processi e delle attività [per la produttività individuale] è un meccanismo utile e va perseguito anche quello ma secondo me necessita di un correttivo cioè anche in quella fase se si vuole valutare non l'individuo ma l'attività è inevitabile che bisogna allargare la forbice [dei coefficienti] per renderle disomogenee e non omogenee per come sono [ora].

L'attività di core business è il recupero dell'evasione e ci si aspetterebbe che, considerato che già mezza torta è stata buttata e depauperata e che dell'altra mezza un quarto l'andiamo a dare sulla base del monte ore lavorato, uno si aspetterebbe che quanto meno con i tre quarti di mezza torta restante si premiasse chi fa attività di *core business* perché tanto il lavoratore che fa attività indirette, di assistenza a chi fa le prime, comunque percepirà una parte di produttività perché gli è stata accantonata sulla base dei criteri prima detti. Invece gli indicatori utilizzati per distribuire la produttività individuale, vanno da un massimo di 1,7 per le attività *core* e ci si aspetterebbe di trovare indicatori delle attività indirette pressoché nulli o comunque una forbice proporzionata per diversificare il premio individuale invece ci accorgiamo che il moltiplicatore

minimo è 1,2 dato ad es. ai servizi generali come portierato, neanche la prima informazione [che vale di più], quindi parliamo di dipendenti che hanno una appartenenza alla I o al massimo alla II area, un grado di istruzione molto basso, che fanno attività di ausilio o operativo puro.

[Per la distribuzione del residuo del fondo di sede] a livello regionale viene destinata una quota al riconoscimento della qualità lavorativa apportata da determinate persone. Sostanzialmente viene lasciata alla facoltà del capo ufficio di individuare dando una motivazione una, due o più persone che si siano distinte per la qualità dell'apporto lavorativo dato. Poi il tavolo regionale [costituito dai capi ufficio proponenti presieduto dal direttore regionale) e il tavolo sindacale [direttore regionale e rsu] sostanzialmente avallano o riconoscono una quota parte già accantonata a questi soggetti [sulla base di un accordo].

Sulla base della mia esperienza [...] si assiste ad un doppio fenomeno: da una parte il dirigente che non è consapevole dello strumento premiale, utilizza per primo quella che sarà la logica sindacale, cioè dice siccome io non voglio scontentare i miei 10, 20 collaboratori li propongo tutti o ne propongo tanti con il meccanismo della rotazione per anno e sostanzialmente [creandosi] intorno la pace sociale ma abdicando dalla funzione di individuazione del merito. Questo viene percepito favorevolmente al tavolo sindacale che cerca volutamente di ampliare per quanto possibile la platea dei soggetti che devono avere quel premio. Questo è facile da capirsi perché se si volesse davvero perseguire l'obiettivo della qualità, questo è un meccanismo forte che l'Agenzia ha, cioè quella di andare ad individuare, prendendosi anche la responsabilità propria della funzione manageriale [...] se il dirigente ha la forza, e l'autorevolezza di far condividere ai propri collaboratori l'essenzialità per quell'anno di una certa attività o l'apporto di quel determinato soggetto in chiave intellettuale, operativa o di *know how* avrà ottenuto sostanzialmente l'effetto di premiare [...] e poter dire: quando voglio e quando riesco so individuare il merito e so anche dimostrarmi grato (primo effetto), e in chiave general-preventiva, diciamola così, guardate lei/lui ci è riuscito, impegnatevi anche voi perché magari l'anno prossimo quel pezzettino importante potrebbe spettare a voi (secondo effetto).

**13.** [No] Ti racconto un caso emblematico: un verificatore che aveva garantito un grosso introito grazie all'intuizione di un meccanismo evasivo, alla fine [ha ricevuto] per la qualità solo 350 euro mentre due persone addette alla portineria per il "tariffario" [si riferisce ad alcune indennità fisse ancora previste] previsto che prevede una somma giornaliera come per la prima informazione hanno ricevuto a testa 950 euro.

Meccanismi distorsivi apparentemente finalizzati all'individuazione del merito, da un punto di vista astratto, che poi in concreto purtroppo, per la indispensabile necessità di concertare l'accordo con la parte sindacale e per una nostra [dei

dirigenti] direi carenza culturale ad affrontare il tavolo sindacale in un determinato modo e a volte puntando i piedi per far passare il principio [del merito] che c'è [...] il comportamento nostro [dei dirigenti] è in concorso con quello delle rappresentanze sindacali e fa sì che quello che in astratto sembra bellissimo poi in concreto è nullo e vanificato.

[I meccanismi] no non sono efficaci, perché se tu vai a vedere, ormai nel corso del tempo a meno che non si arrivi a un punto che si riesca ad evitare e che cioè che questo meccanismo ci venga tolto, in tempo di crisi, a meno che non si arrivi a questo, nel corso del tempo il lavoratore si è convinto che il FUA e poi il Fondo ex comma 165 sia in realtà una sorta di 14esima, siccome nel corso del tempo l'importo va in questo senso, si varia dai 1000-1200-2000 a seconda di quello che fai, ormai ripetuto da tanti anni senza picchi e senza cadute la percezione che il dipendente ha è [che si tratti di] una sorta di atto dovuto, prima o poi son soldi che mi arrivano e siccome non ci sono i picchi né in alto né in basso non c'è più quell'effetto di stimolo, è vissuto come "ah anche quest'anno mi hanno dato l'acconto/ il saldo" lo stimolo potrebbe essere dato o da una contingenza negativa (cioè lo tagliano) oppure lo stimolo vero e proprio dovrebbe essere dato da una contingenza positiva ma apprezzabile, forte, mi arrivano 4000, 5000, 6000 euro anziché 1000... e beh ci sarebbe la differenza e non sono cifre dette tanto per dire, ci sarebbero se la platea venisse ristretta e gli indicatori si divaricassero privilegiando attività di core business purtroppo a scapito di quelle indirette.

**14.** Quel moltiplicatore lì [si riferisce ai coefficienti per la produttività individuale] anziché dimostrarsi premiante, rischia in virtù di questa forbice inesistente con le altre attività di diventare un moltiplicatore avvilente per chi è chiamato ad attività che a torto o ragione sono comunque le attività principali dell'AE e che permettono alla macchina fiscale di andare avanti.

**15.** [No] Il mio giudizio è un po' critico nei confronti di questo sistema perché a fronte di un'impalcatura che sembrerebbe avere tutti i presupposti per andare ad individuare il merito si finisce per annacquarela perché purtroppo ci si trova inevitabilmente a scontrarsi al tavolo sindacale dove la logica portata avanti per tanti anni di accordi è quella di "non scontentiamo nessuno".

Un accorgimento potrebbe essere... alcuni capi ufficio nel corso dell'anno fanno delle riunioni di allineamento con i propri collaboratori, quella potrebbe essere la sede per condividere con loro le attività sulle quali il capo ufficio punta, ... a quel punto è inevitabile che i soggetti che fanno parte di quel piccolo progetto si sentiranno investiti della .. chi vorrà farne parte o vorrà darne il proprio contributo potrà alzare la mano e dire guardate che anche io ho un piccolo knowhow che potrei spendere per questa cosa, in questo caso si creerebbe quel circolo virtuoso del miglioramento.....

Forse la chiave dell'informazione preventiva nel mettere subito in chiaro che cosa o dove va quell'ufficio in quell'anno potrebbe essere un meccanismo per creare una sorta di condivisione preventiva qualora poi...

**16.** percezione appiattita, è una parte in più, si mi fa comodo però prendo come quell'altro.

**17.** la contrattazione ci mette a disposizione dei gruzzoli grossi, io sarei per proporre ai dirigenti, siccome la contrattazione [aziendale] ci lega le mani, [di istituire un fondo] rinunciando a una piccolissima quota del proprio premio di produttività da [destinare a collaboratori meritevoli]. Non lo farebbe nessuno perché non hanno una visione di lungo raggio, perché se motivi direttamente una persona, due, tre persone, ne motivi altre mille indirettamente, la macchina ne guadagna e il tuo premio di produttività degli anni successivi che è anche esso commisurato all'incasso dell'evaso potrebbe permetterti di recuperare la somma che hai tra virgolette investito per l'intera struttura, e addirittura di percepirne di più: un circolo virtuoso che non può che far bene alla struttura.

Il gesto, è far capire che si è disposti a rinunciare e che talvolta sono le logiche corporative che impediscono di individuare il merito perché il funzionario bravo di 100 euro in più non se ne fa niente. Anzi su quelli bravi sortisce l'effetto contrario: io lavoro per il mio onore e deontologia professionale non lavoro per i tuoi 100 euro. Se invece tu dici ad un funzionario sei bravo e lo dico davanti a tutti e sappi che per questo tuo valore aggiunto io sono disposto a spendere e a investire è diverso. E questo crea in chi lo riceve e negli altri un meccanismo che per forza deve essere finalizzato al miglioramento. Sarebbe un segnale forte.

[...] Gli elementi [per l'incentivazione e la valutazione] su cui lavorare ci sono, sono tanti e nell'AE l'attività su [questi] elementi è di tipo migliorativo per altri enti che partono da zero l'attività è di tipo innovativo. Noi gli strumenti li abbiamo, dovremmo migliorarli [...] si potrebbe creare una griglia motivazionale valutativa forte, con una informativa preventiva, cioè ti dico cosa voglio prima, ti dico che cosa valuto e perché no poi forse ti premio.

Se dovessimo introdurre un meccanismo del genere ci sarà da lavorare [...] Il problema qui è il *management* secondo me, non sono i lavoratori. Sono assolutamente persuaso del fatto che abbiamo una fascia di funzionari molto bravi sia in attività dirette che indirette, che possono dare quel valore aggiunto, c'è bisogno della leva manageriale per spingerli a dare di più, una leva è sicuramente il sistema incentivante di tipo economico, l'altra leva è necessariamente un percorso professionale, diciamo graduale fatto per step con un riconoscimento anche di tipo formale, che a volte fa anche di più rispetto ad un riconoscimento di natura economica. In questo dobbiamo migliorare, però ripeto il gap lo avviso da parte manageriale, non abbiamo una struttura manageriale in grado di ragionare in questi termini. La cultura della valutazione è

ancora di tipo burocratico: controllo di gestione e relazioni sindacali mi chiedono il report delle ore e gli do le ore, mi chiedono la qualità e gli propongo 2 persone su 3 o 4 su 5. Potrebbe essere un modo [di procedere per la distribuzione del residuo del fondo di sede], dire a inizio anno, se fossi il direttore regionale: signori mi hanno posto degli obiettivi sfidanti sui rimborsi per esempio. Vi dico che buona parte dei premi individuali li do lì, avvisate i vostri collaboratori [...] invece non [accade questo], sulla carta c'è il meccanismo, viene vissuto ancora burocraticamente, l'unico argomento che c'è è: ma tanto i sindacati ci aspettano al varco, quindi posso fare di tutto ma tanto non accetteranno mai [intendendo dire che il sindacato accetta mal volentieri forti differenziazioni].

### **Dirigente5**

- 1.** Sono le varie ripartizioni del fondo con cui paghiamo la retribuzione di risultato delle posizioni organizzative. Con quello che residua [paghiamo] tutte le componenti come quelle per i centralinisti non vedenti, per lavoro disagiato, per l'attività di contrasto, per le verifiche e le indagini che risultano a MUV. Il fondo per il merito [è il residuo del fondo di sede]. Sono componenti di salario accessorio anche le indennità di posizione e risultato.
- 2.** Quello di innalzare il miglioramento, l'efficacia e l'efficienza dei risultati. Migliorare la qualità dei servizi che eroghiamo. Il tutto è orientato sempre al miglioramento.
- 3.** Non c'è un importo fisso. Noi sappiamo ogni anno quando ci sono gli stanziamenti qual è la componente che viene distribuita. Il tutto dipende nell'ambito del fondo. Negli accordi tanto per i dirigenti che per i funzionari è stabilito l'importo per ciascuno.
- 4.** Una connessione, come certificazione diciamo come evidenza di risultanze positive della valutazione, esiste solo per i dirigenti e gli incaricati di posizioni organizzative e incarichi di responsabilità. Un sistema di valutazione istituito quando si è costituita l'Agenzia dal 2001.
- 5.** È importante la valutazione per evitare l'autoreferenzialità, è un momento di riflessione per il valutato perché è chiamato a farlo con l'autovalutazione non obbligatoria e [poi] con la valutazione del capo si vede come è riconosciuta quella prestazione lavorativa.
- 6.** Non c'è un sistema che certifichi quello che tu hai fatto se non per i dirigenti e gli incarichi di responsabilità e le posizioni organizzative. In passato c'erano diversi sistemi di valutazione. Il modello che conosco è Sirio per i dirigenti, che nasce con la costituzione dell'Agenzia nel 2001. L'Agenzia è all'avanguardia rispetto ad altri enti [il sistema prima] si chiamava Sivad, poi Sirio. [Questi sistemi nel tempo] cambiano, per esempio con la Brunetta è stato un po' adeguato, con le ultime linee guida se prima le competenze si valutavano

singolarmente adesso stiamo andando verso la stesura di un profilo di professionalità che sia identificativo di quella persona. [Immagino] si andrà verso una valutazione di tutto il personale, per passi e gradualmente, si è iniziato con i dirigenti, poi con le posizioni organizzative e gli incarichi di responsabilità [si proseguirà con il resto del personale] ovviamente si tratta di una platea molto vasta e un bacino diverso. La numerosità immagino possa costituire un elemento per cui andare con i piedi di piombo, ora anche con l'incorporazione del Territorio, [però] si andrà verso una valutazione per tutti.

E' positivo aver aggiunto per il dirigente accanto a obiettivi di budget, anche obiettivi qualitativi che diano evidenza dell'apporto individuale.

**7.** Per gli indicatori, in attesa che a tutti [i dirigenti] si possano applicare gli indicatori di governo elaborati dal centro anche per avere un'applicazione uniforme a livello nazionale, ai direttori regionali è stata data l'opportunità di affiancare ad obiettivi quantitativi anche obiettivi qualitativi con un peso diverso per mitigare l'obiettivo di budget e vedere l'apporto del singolo dirigente.

Anche per le posizioni organizzative e incarichi di responsabilità per misurare la prestazione si fa riferimento a obiettivi quantitativi e anche qualitativi.

Per il fondo per il merito [cioè il residuo del fondo di sede destinato ai funzionari, non essendoci il sistema di valutazione per i funzionari come per i dirigenti] si richiede ai dirigenti, nelle segnalazioni che fanno, un'evidenza dell'effettivo miglioramento apportato, perché e in che modo cercando di stabilire dei criteri che però non sono fissati a monte. Si è d'accordo, comunque con le organizzazioni sindacali, per fissarli insieme in modo condiviso per rispondere all'esigenza di trasparenza e [in modo tale che] siano il più possibile oggettivi.

**8.** Per la nostra esperienza gli obiettivi qualitativi danno evidenza della qualità dell'attività lavorativa. Es. faccio i 100 accertamenti assegnati e sarei valuto eccellente, con l'obiettivo qualitativo che va a vedere come li ho fatti se per es. ho accertato 1000 euro ma alla fine definisco 50 euro vuol dire che la qualità era bassa, il peso dato all'obiettivo qualitativo va a diminuire il primo risultato [solo quantitativo] che altrimenti sarebbe eccellente.

**9.** Il sistema di misurazione diventa sempre più efficace, si era partiti solo con obiettivi di budget numerico con un'evidenza parziale, ora si è affiancata la valutazione dell'obiettivo qualitativo.

**10.** A livello sperimentale e su base volontaria l'anno scorso si era pensato di far partire una valutazione dei dirigenti da a parte dei funzionari a completamento del sistema che c'è che parte con un'autovalutazione [cui seguono] una valutazione di prima istanza e una di seconda istanza. Poteva essere utile una valutazione *bottom up* che può servire al dirigente come momento riflessivo ed evitare l' "effetto soffitta" verso l'alto [cioè eccessivamente positive] delle

autovalutazioni. Poi però con [la recente introduzione nel sistema Sirio del] profilo di professionalità si è fermato questo progetto.

**11.** Si tratta di una serie di coefficienti e parametri stabiliti da Roma [a livello centrale] che applichiamo per dividere le risorse sulla base delle presenze che ci dà l'amministrazione del personale; poi le risultanze da Muv che danno conto delle diverse attività istruttorie esterne. Parametri già previsti per la distribuzione del fondo di sede (per le attività disagiate, e altre attività individuate). Ci sono coefficienti diversi per le varie attività.

**12.** I parametri stabiliti per differenziare le tipologie di attività [si riferisce ai parametri 1,2 - 1.7 per la produttività individuale] posto che tutte le attività hanno pari dignità, ma alcune possono richiedere un impegno o approfondimento maggiore, ritengo che siano coerenti.

**13.** Sicuramente è tenuto in conto da parte dei funzionari che ci sono questi incentivi, non sai quale sarà l'accordo del 2014 ma sai nello storico quello che è previsto per gli anni prima. Io credo che comunque incida.

**14.** Si però non è solo il fondo che stimola, il funzionario non fa la verifica perché poi c'è l'incentivo, la motivazione è data da altro, concorrono diverse cose. Certo che si potrebbe pensare ad altri stimoli [...]. Molte persone sono più motivate dalla partecipazione agli interpellati, da nuovi incarichi, non è solo questione del compenso che percepisci, assolutamente no, ma si aggiunge anche l'aspettativa di crescita, il livello di autonomia.

**15.** Non so se con questi [meccanismi incentivanti] abbiamo raggiunto l' "optimum". Per adesso si riesce a fare una graduazione, ma non vuol dire che abbiamo raggiunto il traguardo. Credo che si vada per passi, bisogna partire da qui e cercare altre strade di miglioramento, il miglioramento c'è sempre.

**16.** Molto spesso quello che sento è che si faccia ad alternanza [con riferimento al residuo di fondo di sede], quest'anno premiano Tizio poi toccherà [...] a rotazione.

## **RSU**

### **Rsu1**

**1. - 3.** Il salario accessorio: possiamo iniziare con l'indennità di amministrazione che viene data di base e che è diventata fissa. Quindi nasceva come variabile poi divenuta voce fissa.

Poi abbiamo la parte variabile che è quella parte del fondo che tutti gli anni viene contrattata tra Agenzia e Ministero e questa parte variabile viene divisa in varie parti.

Una prima parte viene data a tutti in base al livello di inquadramento e alle presenze che sarebbe la produttività collettiva; poi la produttività individuale che al suo interno ha vari meccanismi di differenziazione perché si differenzia

innanzitutto in base a quello che uno fa nel senso che ci sono delle griglie stabilite da Roma [a livello nazionale] che sono ormai state contrattate e che sono ormai da anni sempre le stesse. Negli ultimi 5-6 anni non sono mai variate e quindi praticamente è una specie di routine questa griglia in base alla quale ogni persona dell'Agenzia rientra in uno specifico lavoro, questa griglia è divisa per tipologia di lavoro cui corrisponde una certa quota di produttività individuale. Questa griglia serve per differenziare ed evitare la pioggia [in passato] era la prassi.

Quindi i giochi della contrattazione a livello locale sono pochi nel senso che tutti gli anni io dipendente ho fatto questa o quest'altra attività e in base alla consuntivazione [delle ore per attività svolte vengo] messo nelle griglie corrispondenti [perché un dipendente può svolgere parte dell'orario di lavoro in un'attività e parte in un'altra cui potrebbero corrispondere coefficienti differenti]. La contrattazione locale è davvero poca roba, d'altronde tutti noi veniamo messi in una griglia, per tot ore in questa o quest'altra attività. A livello di produttività individuale contrattazione non ce ne è.

Altra cosa è il fondo di sede, viene preso sempre dal totale del Fondo e serve a remunerare particolari posizioni gestore di rete, turni eccetera [si tratta delle residuali indennità] con parametri stabiliti da Roma. Molto spesso questo fondo eccede quello che uno deve pagare [le indennità]. La parte di contrattazione riguarda proprio questa eccedenza di fondo di sede di solito 20-30 mila euro [per una Direzione Regionale] e negli ultimi anni ormai è prassi che la si utilizza per la famosa "qualità". Che capirai l'anno scorso c'erano 29.000 euro divisi tra 50 persone.

Produttività collettiva in media sono netti più o meno 1000 euro, produttività individuale più o meno 1000 euro netti, il fondo di sede [spetta per le indennità] in base alle giornate presenze.

2. L'obiettivo della distribuzione di tali fondi è evitare la pioggia che sia l'amministrazione che molti sindacati non hanno mai voluto.

4. [Connessione tra salario accessorio e valutazione della prestazione] no no no assolutamente non c'è.

5. la valutazione delle prestazioni... [con riferimento al fondo di sede] partendo dal presupposto che ci sono delle direttive che da rsu non ho mai visto, se so che ogni dirigente può segnalare al massimo 2, 3 persone da premiare per il suo ufficio, essendoci questo vincolo è già strana la questione della qualità. Se come capo ufficio ho una squadra, già così mi vengono tagliate le gambe perché non posso segnare tutto l'ufficio perché mi viene detto che al massimo 2, 3 persone posso segnalare. Nel senso che le disposizioni "inter nos" che vengono date ai dirigenti sono queste qua. E' chiaro che non è che tutti i dirigenti possono reputare il loro ufficio altamente qualitativo altrimenti il concetto della

premiatura verrebbe meno se diciamo che tutti siamo bravissimi. Diciamo che questa indicazione [data ai dirigenti] deriva da questa cosa qua.

**11.** Gli indicatori sulla base dei quali si segnala per il fondo di sede: dipende dal dirigente nel senso che l'indicatore del dirigente può essere l'anno scorso l'ho dato a Tizio e Caio, l'anno prima a Caio e Sempronio quest'anno lo do a chi negli anni scorsi non l'ha preso. Non ci sono linee guida per tutti anche perché ci sono dei dirigenti che so che tutti gli anni segnalano sempre le stesse persone tra le persone meritevoli di questo premio. Non ci sono indicatori [nonostante più volte chiesti all'amministrazione].

**12.** Il sistema è affidato al buon cuore del dirigente nel senso che se c'è chi non l'ha mai preso [il premio] c'è chi varia, poi c'è chi segnala sempre gli stessi.

**13. - 14.** Dipende sempre dai dipendenti e dalla coscienza del dipendente. Uno fa il suo dovere, uno fa qualcosa in più ma per sua coscienza personale non [perché faccio di più perché poi vengo remunerato]. Partendo dal presupposto che si hanno due anni dopo questi incentivi economici, io penso che nessuno di noi si metta a lavorare in prospettiva che due anni dopo forse avrò quest'incentivo. Credo tutto sommato che non sia quella la leva motivatrice del lavoro

**15.** assolutamente no. Non dovevi neanche farmela questa domanda!

**16. - 17.** la selettività è percepita come le chiacchiere da bar: ah l'ha preso Tizio, Caio, le solite storie da bar. Ormai la gente si è abituata. Secondo me siamo arrivati ad un certo punto che neanche ci fa più caso talmente è abituata a [vedere] che certe persone prendono il premio, lo prendono e basta.

Io come rappresentante sindacale non ho mai firmato un accordo sulla qualità. Anche per quest'anno è stato richiesto di fare un accordo [a priori a inizio anno] ma a fine marzo nessuno ci ha mai chiamati per questo problema e nel 2016 [per il ritardo di due anni] ci sarà presentata una bozza con persone meritevoli che hanno giocato a un gioco che nessuno di noi sa che esiste. Ripeto è stato richiesto l'anno scorso un incontro per stabilire questo gioco ma nessuno ci ha mai chiamati ed è anni che chiediamo una cosa del genere.

Quindi stabilire nel 2014 le regole per il 2012 mi sembra [...].

Se vogliamo risolvere il problema stabiliamo che diciamo a tutti questo gioco ma diciamolo a inizio anno: ci potrebbe essere [un premio] che poi non è detto che ci sia e le regole sono queste. Tutti possono partecipare. Allora dipende dal dipendente se vuole partecipare o no. Una volta che hai tutto sistemato, ma lo devo sapere prima che esiste questa cosa qua, non posso saperlo due anni dopo. E' qui che viene meno tutto il sistema perché stabilire due anni dopo quello che ho fatto due anni prima, io faccio fatica a ricordarmi quello che ho fatto la settimana scorsa figurati un dirigente che viene chiamato a dire: secondo te chi due anni fa è stato meritevole di essere premiato? Il ritardo dei due anni è fisiologico nelle trattative.

Abbiamo chiesto [ di fissare le regole a priori] varie volte alle amministrazioni che si sono susseguite ma i risultati sono stati nulli [perché] è difficile, si tratta comunque di valutazioni soggettive, rendere una valutazione matematica è molto difficile lo ammetto però è anche brutto vedere che c'è questo giochino dopo due anni che alla fine devo dirti la verità io negli anni ho visto che tra 50 persone premiate 40 sono sempre le stesse. Quindi mi sembra strano che su 250 persone tutti gli anni 40 persone sono le più eccellenti di tutti. Mi sembra davvero strano. Cade tutto il sistema di valutazione [individuale]. Poi con tutte ste griglie che si fanno tutti siamo in qualche modo valutati.

## **Rsu2**

1. C'è una parte non soggetta contrattazione (produttività collettiva) e l'altra produttività individuale negoziata per una minima parte con le rsu a livello di sede (residuo del fondo di sede per la qualità)
2. Dovrebbe essere quello di incentivare chi lavora in questa amministrazione, anche se negli ultimi anni si è assistito ad una contrazione dei fondi di questa retribuzione integrativa.
3. Più o meno per la produttività organizzativa data sulle ore e la fascia di appartenenza siamo sui 1500/2000 euro lordi, quella individuale e per la parte oggetto di contrattazione con le rsu [...]
4. Se i parametri fossero noti per la parte del residuo del fondo di sede si potrebbe parlare di connessione salario-valutazione. Quindi per me al momento per nessuno di questi meccanismi [esiste questa connessione] perché gli altri sono definiti a monte con ore lavorate e i parametri.
5. Premesso che secondo me allo stato attuale non viene fatta, dovrebbe incentivare
6. Allora la *performance* collettiva può essere individuata in quel famoso 2% degli incassi che confluiscono nel fondo, ma è una cosa nazionale non parametrato ai risultati del singolo, poi viene diviso tra le Regioni e tra gli uffici ma senza alcun parametro legato al merito ma solo all'incasso. Diciamo che ci sono degli obiettivi per i dirigenti, cioè l'obiettivo è del dirigente non dei funzionari che collaborano con lui nel raggiungere questo obiettivo. Quindi mettiamo che l'obiettivo è mille, io ho fatto 300 il mio collega 600 non viene minimamente rilevato perché l'obiettivo è del dirigente. Quindi per i funzionari non c'è nessun tipo di valutazione della prestazione. Può essere solo soggettiva da parte del dirigente. Soggettiva nel senso che entriamo nel campo della soggettività dei dirigenti. La valutazione trasparente noi non l'abbiamo.
11. Produttività organizzativa decisa da Roma in base alle ore effettivamente lavorate e fascia retributiva; produttività individuale si tiene conto di diversi

parametri e ore effettive; fondo residuo di sede: per premiare persone segnalate dai dirigenti per progetti, qualità ma non ci sono i criteri stabiliti, le rsu chiedono da anni di concordare questi criteri prima di distribuire questi soldi. L'amministrazione non ci ha risposto.

**12.** Non sono contrario a dei parametri che oltre ad una base fissa per tutti diano una parte variabile a seconda dell'impegno o dei risultati che ognuno contribuisce a far raggiungere all'ufficio.

**13.** No. Fino a quando non si porranno in una base condivisa tra dirigenti e funzionari degli obiettivi da conseguire e dei parametri su cui i funzionari vengono valutati nel raggiungimento di questi obiettivi, l'erogazione di questi incentivi diventa solo una somma in più allo stipendio.

**14.** assolutamente no. Non credo che le nostre motivazioni in questo momento vadano ricercate in questo, ma nel rispetto dei valori che ciascuno ha nell'organizzazione in cui lavora.

**15.** No. Allo stato attuale in questa amministrazione non c'è niente che possa valorizzare il merito di ognuno di noi.

**17.** Dare degli indicatori all'ufficio per valutare sia quantitativamente che qualitativamente la prestazione di ciascuno, potrebbe essere un buon modo per quella piccola parte che viene suddivisa per la qualità, ma si potrebbe andare più su con questa cosa, nel senso che io non sono assolutamente contrario ad una valutazione sul merito purché i parametri siano chiari sia a chi li deve usare, sia a chi vi è soggetto. Su questo abbiamo proposto un incontro sindacale che non ha mai avuto luogo ad oggi.

Introdurre qualcosa che rispetti se non il merito almeno l'impegno che ogni funzionario mette nello svolgimento del proprio lavoro. Ci può essere un diverso grado di impegno in un ufficio e questo o viene valutato e premiato con l'affidamento di un incarico o non viene valutato. Invece secondo me ci dovrebbe essere una valutazione alla base di tutto. Bisognerebbe decidere a livello nazionale tra amministrazione e organizzazioni sindacali che cosa mettere in una scheda di valutazione, i parametri su cui l'impegno o il merito possano essere premiati. Questa è una scelta da fare a priori e alla base di tutto e poi a cascata deve essere applicata a tutti gli uffici.

### **Rsu3**

**1.** L'intero ammontare del *budget* viene stabilito a livello nazionale sulla base del riscosso, poi viene distribuito tra le varie regioni a seconda di quanto raggiunto. Ci sono: fondo di sede stabilito nell'ammontare a livello nazionale, poi ripartito tra le varie Regioni; *performance* individuale; fondo per le verifiche.

**2.** I fondi hanno alla base un pensiero filosofico nato alla fine degli anni Ottanta e poi elaborato negli anni Novanta secondo cui bisognava evitare il principio per

cui tutti fossimo uguali, e cercare di stimolare il dipendente pubblico a essere più produttivo e più cosciente di quello che è la sua attività e il suo impegno. A livello filosofico il principio era questo, nella sostanza e nella realtà di questo processo, invece, si fa finta di darci [ai dipendenti] qualcosa in più ma sostanzialmente ci danno qualcosa in meno. È un'occasione per creare disparità e funzionalità diverse senza un reale riscontro. Le differenze sono minime [...] che poi se ci fossero troppe disparità sarebbero anche contestate a livello sindacale perché tutti veniamo a lavorare la mattina e fare un'attività piuttosto che un'altra non deve diventare motivo di disparità. In fondo sono tutte attività importanti e necessarie, è chiaro che se per capacità o attitudine ti occupi di una certa cosa non è che devi avere maggiori [...] cioè ti posso riconoscere un disagio se il tuo lavoro è esposto a sofferenze, criticità, a situazioni un po' più estreme, che poi all'interno della nostra attività di estremo c'è poco, non siamo vigili del fuoco o forze armate.

La distribuzione dei fondi dal punto di vista quantitativo ha un fine identitario: conosco quello che fai, ti monitoro, è misurato. È un discorso più psicologico che economico, cioè non siamo una massa grigia di dipendenti ma all'interno della tua attività ti evidenzio la fascia a cui appartieni, ti misuro. Sono dettagli che ti fanno credere di essere al centro di un grande progetto [...].

**4.** Solo dove c'è apprezzamento del merito [residuo del fondo di sede]. Dove tutto è quantitativo ore, tipo di attività, parametro previsto è tutto matematico.

**5.** Il ruolo della valutazione della prestazione a livello qualitativo [...] ritorniamo di nuovo a livello di principio e pratica: prima dell'apprezzamento del merito [si riferisce al residuo del fondo di sede] esisteva (fino al 1998 credo) il fondino, una quota di circa 700-800 mila lire all'anno che il capo ufficio aveva a disposizione per distribuirlo come e a chi voleva lui per incentivare [i suoi collaboratori]. Poi quando partì l'apprezzamento del merito, volgarmente "qualità", il principio doveva essere che l'ufficio all'inizio dell'anno avrebbe dovuto individuare determinati processi, dandovi accesso a tutti i dipendenti dell'ufficio, per poi segnalare chi lo ha fatto o chi raggiunto [determinati obiettivi] per premiarlo. Se l'istituto fosse applicato in maniera corretta potrebbe avere un certo ritorno al motore dell'Agenzia, perché se so all'inizio dell'anno l'obiettivo che devo raggiungere so quali devono essere i miei comportamenti che mi possono portare più soldi, cioè un incentivo monetario che è il principio più equo nel nostro mondo capitalistico determinato da quello, e potrebbe funzionare [...] Ma alla fine questo apprezzamento del merito non è altro che il fondino che davano prima che era extra stipendio e extra salario accessorio. Adesso non è così, sono soldi che tolgono a chi non lo prende perché sono soldi che fanno parte del fondo di sede. Loro [l'amministrazione] dicono di non volere la pioggia, ma poi la realizzano [perché] sulla base di una segnalazione da parte dei capi uffici, che

deve trovare giustificazione e motivazione per aver fatto determinate attività: c'è chi non ha mai proposto nessuno, chi tutti, chi sempre gli stessi ...

**11.** Il fondo di sede: stabilito nell'ammontare a Roma sulla base delle ore e lavorazioni fatte. Con esso si pagano determinate attività prestabilite con una quota oraria o giornaliera (rappresentanti dell'Agenzia in commissione tributaria e magistratura ordinaria, rspp, gestore di rete, funzioni di auditor interno o esterno e altri riconoscimenti per disagi che possono essere riconosciuti a livello locale) si tratta di una quota su cui la contrattazione regionale ha un margine di movimento; sempre con il fondo di sede poi si passa al riconoscimento di alcuni progetti particolari. Decurtate le somme per quanto appena detto distribuito in maniera quantitativa (ore/gironi) rimane una parte che viene utilizzata per la tanto "bistrattata" qualità e per il "mal digerito" apprezzamento del merito.

Per produttività individuale: coefficienti per processi e ore lavorate, in maniera algebrica, senza margini di intervento; fondo per le verifiche: dati derivanti dalla procedura MUV.

**12.** I parametri (1,2-1,7) sono stabiliti da Roma. Il parametro più alto è dato alle verifiche e per le caratteristiche del loro lavoro (si recano presso aziende, non sempre la gente è contenta di avere i verificatori lì [...]) è giusto che ci sia un parametro più alto anche se poi loro hanno anche un rimborso [...] poi le differenze [tra i coefficienti] sono minime, è più un esercizio.

L'apprezzamento del merito è discrezionalità lasciata in mano al capo ufficio che però pecca. In Emilia Romagna è una procedura fallita a livello di Direzioni Provinciali; la applica solo ancora la Direzione Regionale.

**13.** No. Non c'è questo ritorno.

**15.** No. In particolare per l'apprezzamento del merito [si riferisce al residuo del fondo di sede] per il meccanismo che c'è non è capace di differenziare il merito.

**17.** Il suggerimento per l'apprezzamento del merito è di farlo come si dovrebbe fare, abbiamo chiesto più volte di fare un tavolo per decidere una volta per tutte ed ex ante insieme [amministrazione e rsu] le modalità per fare l'apprezzamento ma l'amministrazione pur dicendo di essere d'accordo non ha mai convocato nessuno per decidere insieme le modalità, gli spazi per la dirigenza.

Il problema fondamentale è la mancanza di trasparenza nella distribuzione e nella mancanza di accessibilità a tutti. Per me è un totale fallimento, crea invidie o peggiori azioni di servilismo perché tutto è demandato alla libera coscienza del dirigente, poi ci sono i dirigenti più o meno responsabili o che per essere equi lo danno [il premio] a rotazione. Allora io sarei proprio per tornare al fondino perché quelli erano soldi extra, questi vengono presi dai soldi per la produttività anche mia. Allora, se fatto così in maniera arbitraria, non mi sta bene.

Altro problema che si eviterebbe è di dover fare le segnalazioni per attività o progetti relativi ai due anni precedenti, considerato che il fondo è pagato con due anni di ritardo rispetto all'anno di competenza.

#### **Rsu4**

1. Tre meccanismi essenziali: il primo che va a remunerare il tuo livello professionale (area, fascia retributiva) e remunera tutti, il secondo va a remunerare il tuo apporto alla produttività generale rispetto al ruolo che tu hai all'interno dell'organizzazione, il terzo [si riferisce al fondo di sede] va a indennizzare eventuali particolari lavori che uno svolge e va eventualmente a remunerare una prestazione particolare, una c.d. qualità della prestazione.

2. Rendere tutta l'amministrazione partecipe del raggiungimento dell'obiettivo finale che è quello della Convenzione, che tutti abbiamo, perché questi fondi anche se con meccanismi diversi coinvolgono tutte le parti, dalla Direzione Centrale alle Direzioni Regionali, agli uffici operativi.

3. Per il primo meccanismo la percentuale è difficile dirla dipende da quanto vai a prendere negli altri fondi. Per alcuni questo primo fondo potrebbe rappresentare quasi il 50% del proprio fondo incentivante, per altri solo il 20% o il 30% perché partecipano maggiormente negli altri fondi.

Invece per avere dati statistici si possono vedere gli accordi a livello nazionale, ogni accordo suddivide il *quantum* che rimane per remunerare le politiche di sviluppo e le risorse umane e decide quanto remunerare i tre meccanismi (vedi risposta 1).

4. La c.d. qualità è l'unica remunerazione che cerca di collegare un premio alla attività personale del singolo a prescindere dal ruolo che svolgi, dal tuo profilo professionale o dalle tue mansioni che svolgi. Va a premiare quegli apporti di miglioramento dell'organizzazione, di particolare attitudine a migliorare la propria attività lavorativa. Gli altri due fondi vanno a guardare l'aspetto professionale o le mansioni che tu in concreto svolgi. Solo per il terzo [meccanismo, cioè la c.d. qualità] remunerato a livello di ufficio e oggetto di trattativa si è fatta questa scelta [di valutare anche la qualità] che non tutti gli uffici dell'Agenzia hanno o [se ce l'hanno] la valutano in maniera diversa. Quest'esigenza di remunerare chi svolge certe attività per la [qualità] con cui le svolge è maggiormente avvertita in uffici di coordinamento piuttosto che negli uffici [operativi].

5. La valutazione è veramente complicata e difficile ad esempio per i tanti e diversi uffici [riferendosi alla Direzione Regionale] in cui si ha un valutatore diverso. È difficile trovare dei criteri comuni. Col tempo [a forza di ragionare di valutazione] tutti assieme, [porrà] i dirigenti di fronte alle loro responsabilità e port[erà] a fare delle valutazioni sempre più trasparenti e oggettive, in modo che

il dirigente non [proponga per il premio] il dipendente più fedele ma quello che ha fatto in quell'anno qualcosa di particolare che poi diventa uno stimolo per tutti [a fare] non l'ordinaria amministrazione ma a cercare di svolgere al meglio il proprio lavoro.

**6.** [Un sistema di valutazione della *performance* collettiva e individuale come previsto da Brunetta] è rimasto carta. Ogni pubblica amministrazione e noi in particolare che ce l'avevamo prima della legge Brunetta abbiamo cercato di continuare ma per motivi ben precisi perché abbiamo un sistema di incentivazione collegato con gli obiettivi della Convenzione, un sistema anche articolato e complesso che ho sintetizzato in tre meccanismi e che cerca di stimolare tutti dalla singola unità organizzativa al singolo dipendente con le difficoltà del caso quando si arriva al singolo individuo perché lì il problema di fondo è il soggetto che deve valutare e quando i parametri non sono oggettivi si cade nella soggettività, ognuno ha purtroppo il proprio parametro di valutazione.

**11. - 12.** [si fa riferimento al solo fondo di sede, c.d. per la qualità] Abbiamo fatto un accordo dove abbiamo posto una serie di indicatori e quello che chiediamo [come rsu] è quello di porre esempi in concreto. Ci sono dirigenti che lo fanno in maniera più accurata, altri in maniera più sintetica o meno approfondita come chi non ha conservato alcun elemento delle attività fatte dall'unità [organizzativa] due anni prima [riferendosi al meccanismo per cui si paga il fondo con due anni di ritardo rispetto all'anno di competenza] e quindi diventa difficile ricostruire ciò che è stato fatto due anni prima.

La produttività che va a pagare la tua attività lavorativa, viene suddivisa tra le regioni secondo la produttività di quella regione con i parametri della efficacia ed efficienza ben precisi, con lo stesso criterio anche tra le varie Direzioni Provinciali. Poi c'è questo plafond che arriva all'unità organizzativa e viene suddiviso tra i lavoratori ed è diverso tra i vari uffici seppure svolgono le stesse mansioni: ad es. chi fa accertamento a Modena e chi a Reggio Emilia prenderà una somma diversa a seconda di quanto raggiunto dall'ufficio. È un sistema che incentiva anche, e questo è un aspetto positivo, il far parte di un gruppo vincente che raggiunge gli obiettivi di efficacia e di efficienza della propria attività lavorativa perché quello fa aumentare il tuo parametro orario.

Complessivamente giudico bene questi criteri, il grosso problema è arrivare a quello che tutti vogliono: cioè premiare chi fa di più e premiare di meno o non premiare chi fa di meno, perché questa è un'esigenza non solo della dirigenza ma anche dei singoli lavoratori, è di difficile attuazione in concreto, in quanto se ci sarà una valutazione del dirigente che non può che essere soggettiva non si potrà dare gran peso a quell'aspetto perché il rischio è che nella valutazione ci siano altri aspetti che non siano quelli professionali, pensando anche al fatto che spesso i dirigenti ruotano e magari non c'è neanche la possibilità di conoscere la storia

del dipendente e l'attività stessa, perché realizzare [svolgere operativamente] un'attività non è [la stessa cosa di] coordinarla. Quindi c'è una difficoltà oggettiva: chi coordina segue di più certe attività e non altre. Si pensi ad un direttore regionale, è impensabile che conosca tutte le attività di una Direzione Regionale, ne conoscerà bene alcune e non altre, quindi sarà impossibile dire "hai fatto questo verbale in maniera impeccabile" se manca la conoscenza a monte di quell'attività precisa.

Secondo me manca l'oggettività del soggetto che andrebbe ad applicare i criteri. Il sistema funziona, funziona anche bene, perché remunera [differentemente] regioni che lavorano di più o di meno con livelli di efficacia e efficienza diversi, all'interno della Regione e tra Direzioni Provinciali anche. Ma quando si arriva al singolo ufficio e alla singola attività è difficile andare a premiare certe attività e non altre, anche perché la destinazione [d'ufficio] di ciascun [dipendente] non è una scelta [personale] ma è data dalla necessità di [carezza di] organico o di svecchiare un certo ufficio.

**13.** Sicuro, è una certezza tanto è vero che in periodo di tagli non sono stati eliminati gli incentivi perché sanno che gli incentivi fanno funzionare meglio la nostra amministrazione. È una logica semplice e anche se non è una percentuale elevata rispetto allo stipendio, secondo me è quel *quid*, che fa scattare in tutti dei comportamenti positivi.

**14.** Sì sì, è una cosa oggettiva per il fatto che non hanno pensato di toccarli [di eliminare gli incentivi] perché se li toccassero si tornerebbe ad un meccanismo come di 20 anni fa in cui se lavori o no, se produci tanto o poco non hai alcun ritorno.

**15.** Diciamo che è un sistema misto che non lascia nessuno indietro e coinvolge e stimola un po' tutti, poi l'equità, è molto relativa. Il sistema si sforza di ricercare l'equità con degli scostamenti percentuali non troppo elevati per evitare che si creino delle palesi ingiustizie, sicuramente il correttivo fatto [cioè di pagare la produttività individuale sull'attività e a prescindere dal profilo] cerca di riequilibrare chi ha un livello basso ma dà la disponibilità per tanti lavori, per tante attività, è sempre presente. [Inoltre], per quanto il sistema in assoluto lo premierebbe molto poco noi con l'incentivo [della c.d. qualità] lo riequilibrano, è la parte che, con tutti i malumori che abbiamo avuto, tende a dare un po' di giustizia a chi non svolge certi lavori [meglio retribuiti] o che non hanno il livello che gli permette di farlo.

**16.** È percepita bene e male perché poi si scontrano due dipendenti pubblici: chi ha la cultura di servire la collettività, soprattutto tra i più giovani, e chi invece ha la cultura, lo si trova soprattutto tra gli anziani ma anche purtroppo tra alcuni giovani, di essere nel pubblico e quindi di [poter] lavorare poco, [per cui] gli incentivi devono andare a tutti perché tutti lavoriamo. Quindi i malumori

[provengono] più da chi lavora di meno che non da chi lavora di più che generalmente ha poco tempo per capire il sistema di incentivazione e per lamentarsi rispetto a chi ha più tempo libero per guardarsi gli accordi e lamentarsi.

**17.** Suggestirei di portare gli accordi e la remunerazione più vicina possibile all'attività: non è possibile gestire il fondo 2012 a fine 2014, deve essere fatto nel 2013 appena si hanno i dati di chiusura dell'anno, nel primo semestre dell'anno successivo. Servirebbe al dirigente che probabilmente si trova ancora nella stessa struttura e allo stesso dipendente che vedrebbe immediatamente un ritorno rispetto alla propria attività, insomma il sistema nel complesso ci guadagn[erebbe]. Si deve dire anche che questa parte di salario accessorio è una fetta minore che va a remunerare solo alcuni.

Suggestirei di continuare sulla strada intrapresa, perché sono contrario alle rivoluzioni copernicane, i miglioramenti devono avvenire su specifici aspetti perché quando stravolgi tutto rischi di buttare tante cose buone che hai fatto negli anni. Quindi prendere questi accordi mirarli maggiormente e fare un sistema di valutazione del personale che sia sempre di più storico e non contingente, non è possibile che ad ogni cambio di direttore provinciale o regionale tutti i funzionari ripartano da zero e quindi a seconda dell'impatto che hanno sulla nuova dirigenza di turno possono essere più o meno ben visti. [...] La valutazione e lo storico di una persona dovrebbe essere non dico una schedatura, che è una parola brutta, ma una valutazione periodica sia per stimolare tutti e sia per evitare che chi un anno decida di lavorare possa nascondere 20 anni in cui ha fatto tutt'altro. Una valutazione annuale per i funzionari ancora non c'è, se non per le funzioni di coordinamento (capi team, capi area). Sicuramente è complicato, ci vorrebbe innanzitutto un aspetto culturale di chi va a giudicare e anche questo non lo crei in un giorno ma negli anni; poi una maggiore stabilità perché noi abbiamo, è questo è un aspetto positivo e negativo allo stesso tempo, un elevatissimo numero di incarichi dirigenziali.

Abbiamo una dirigenza precaria che di per sé stimola a fare bene proprio perché si è precari, dall'altra parte non si dà la legittimazione del ruolo che si riveste in quanto è un incarico fiduciario, non hai vinto un concorso pubblico per essere dirigente, al pari di un altro funzionario hai quel ruolo perché qualcuno (il direttore dell'agenzia) ha avuto fiducia in te e ti ha dato un incarico. Sono incarichi discrezionali che dovrebbero essere a termine ma di fatto sono continuativi. Questa situazione non può che impattare sulla valutazione perché non hai la serenità di fare la [valutazione], anche perché il rischio è che le valutazioni negative, che devono esserci accanto a quelle positive, nessuno le vuole mai fare perché non si vogliono rogne anche perché non si è sicuri del proprio ruolo. L'obiettivo primario [degli incaricati] è non avere problemi e per il

quieto vivere si verifica che si dà il lavoro sempre a chi lo fa caricando sempre di più chi lavora bene e meno chi fa più fatica, lavora di meno ed è più complicato farlo lavorare.

È difficile dare maggiore forza alla valutazione individuale perché a monte l'organizzazione deve fare ancora dei passi in avanti per poter arrivare a quell'aspetto.

## **Rsu5**

1. Il FPSRUP è un fondo unico che si divide in diverse quote a volte predeterminate dal centro a volte variabili in base ai risultati o altre cose [...]. Sostanzialmente c'è una parte distribuita a pioggia a tutti in base ai risultati che l'Agenzia raggiunge (produttività collettiva), poi c'è la produttività individuale che è legata alle ore lavorate ma anche alla tipologia di attività più o meno complessa attraverso i vari coefficienti della c.d. griglia con cui ogni attività viene associata ad una complessità e quindi ad un parametro 1,3, 1,4 ecc. e poi ci sono delle voci specifiche che sono il *front office*, attività esterne in generale, una serie di attività indennizzate specificatamente tipo la presenza in commissione tributaria [pagata] a giornate, l'autista anche, l'attività di audit con compenso giornaliero. Oltre a tutte queste cose c'è un residuo che è il fondo di sede.

2. Il Fondo nasce come leva motivazionale, evitare la pioggia eliminata ormai da tanti anni e fare leva sulla meritocrazia, sulla professionalità, sulla produttività, a volte vengono usati tanti bei termini come pro-attività. Di fatto però quella parte di fondo residuo distribuito [in base al] merito qualche problema ce lo crea [...] l'originaria finalità premiale sta scadendo.

4. Per il fondo di sede e, surrettiziamente anche nella produttività individuale, specialmente in alcuni uffici in cui vengono svolte più attività per cui il personale è in parte in una fascia in parte in un'altra fascia [cioè si ritrova a svolgere attività diverse cui corrispondono coefficienti diversi nella griglia usata], una differenziazione c'è per il tipo di attività ma non sul come l'hai fatta.

5. Dal 2006 in Emilia Romagna ci abbiamo creduto [nella valutazione] anche se poi è stato difficile spiegarlo ai colleghi. Ma convintamente abbiamo preferito dirottare una parte delle risorse piuttosto che per la fatica o la pioggia [alla premiazione del merito].

Il ruolo della valutazione è quello di leva motivazionale, se è vero che è difficile da digerire che qualcuno prenda di più di qualcun altro, per me è ancora più difficile da digerire che chi fa di più e chi fa di meno prenda la stessa cifra.

6. [Si riferisce solo al fondo di sede] Il nostro punto di caduta è che in questi anni non siamo riusciti a dotarci di un sistema di misura in qualche maniera. Nel 2006 si era convenuti un po' tutti che la misurazione e valutazione della prestazione [individuale] non dovesse essere quantitativa ma qualitativa, cioè non misurare

quanti pezzi fatti da uno o l'altro, ma introdurre una valutazione sulla qualità, [che] è più ostico, più opinabile. La strada da percorrere era difficile ma nemmeno l'abbiamo cominciata per quanto abbiamo sollecitato l'amministrazione a definire prima della distribuzione dei soldi una qualche piattaforma condivisa di misurazione della qualità della *performance*.

**7.** [Si riferisce solo al fondo di sede] viene prodotta una scheda che può essere di singola persona o di attività se l'attività ha coinvolto più di una persona premiata [cioè da proporre per il premio] con descrizione e documenti formali a sostegno della proposta del premio, con una spiegazione del dirigente del perché quella proposta è meritevole di attenzione più di altre attività fatte dall'ufficio.

**10. - 17.** [Si riferisce solo al fondo di sede] suggerirei un sistema condiviso o anche imposto purché si conosca a priori [...] a gennaio per esempio dire il direttore regionale ci tiene particolarmente a [...] e quindi misuriamoci su questa [attività] che può anche cambiare anno per anno purché si sappia all'inizio dell'anno e non scoprire dopo due anni che per quell'anno contava non andare veloci ma fare qualche altra cosa.

**11.** [Il fondo di sede] che va distribuito secondo [...] il contratto collettivo credo dica per il miglioramento della *performance*. Sostanzialmente viene previsto il principio della meritocrazia per la distribuzione di quel fondo attraverso la valutazione fatta dal dirigente del singolo ufficio che propone come meritevole A piuttosto che B. Poi queste singole proposte vengono aggregate in un'unica proposta [se parliamo della Direzione Regionale che ha la particolarità, rispetto alle Direzioni Provinciali, di avere tanti uffici con rispettivi dirigenti] a livello di Direzione Regionale.

**12.** [Per il fondo di sede] negli anni.. come dire.. l'attenzione del dirigente va un po' scemando, c'è uno scadimento. In alcuni uffici vengono premiati sempre gli stessi a prescindere dalle attività fatte in quell'anno, in altri uffici si vede proprio come sia [diventato] un premiare gli amici degli amici. Quando è nato le finalità erano encomiabili tanto è vero che fu accettato da quasi tutte le parti sindacali, col passare degli anni ci sta creando qualche problema mancando un sistema per valutare la qualità (vedi risposta 6).

**13.** Secondo me sì, qualche risultato positivo c'è, sicuramente perfettibili, migliorabili ma è efficace che ci sia tutta quella differenziazione di voci che abbiamo detto prima che di fatto si può tradurre anche in una differenza da 1 a 5 sullo stipendio tra una persona e un'altra, che non è poco.

**14.** Sì, anche se per la parte di meritocrazia no perché quegli incentivi [del fondo di sede] sono scaduti. È diventato difficile ora spiegare ai colleghi perché [Tizio] viene premiato ogni anno anche se ha fatto per esempio 6 mesi di malattia, o perché in quell'ufficio non viene mai premiato nessuno perché il dirigente per non scontentare, o per scarsità del ruolo del dirigente che secondo me dovrebbe

differenziare, nessuno non ha fatto alcuna valutazione e differenziazione tra A e B.

**15.** Complessivamente si anche se farei tante censure, ma non direi che tutto l'impianto sia da buttare a mare.

**16.** Qualche [meccanismo] dà dei mal di pancia come quello del merito [fondo di sede], ma per gli altri strumenti, i primi anni in cui vengono introdotti creano degli scombussolamenti ma poi vengono digeriti bene. Alla fine almeno in questo ufficio si sente la necessità di diversificare di differenziare i compensi perché non siano tutti uguali. Questa esigenza è sentita dalla stragrande maggioranza di noi.

## **SINDACALISTI**

### **Sindacalista1 - R. C.**

**1.** Faccio una premessa storica: il vecchio modello ministeriale dava poco spazio alle risorse di salario accessorio, erogate in modo fisso e più che altro come indennità, cioè si individuavano alcune attività c.d. "penose" cioè faticose, di fatica legate alla vecchia organizzazione del lavoro. [Si pagava] sostanzialmente il lavoro disagiato, [le risorse] venivano date abbastanza a pioggia ed erano residuali nel reddito complessivo nel senso che siccome la pubblica amministrazione non investiva sulla produttività, i fondi di produttività erano molto leggeri anche nell'ex Ministero delle finanze e nelle attuali Agenzie fiscali e attuale Agenzia delle Entrate. Il parastato era già un po' diverso connotato da aspetti contrattualistici, nei Ministeri il contratto è arrivato abbastanza tardi, prima vi erano dei veri e propri atti unilaterali che recepivano intese sindacali, ma non poteva parlarsi di contratti. I primi contratti arrivarono nei primi anni Novanta ed erano abbastanza "leggeri" sulla produttività. Dalla fine degli anni Novanta si è incominciato a fare dei contratti per incentivare la produttività, che avessero una parte per il contratto integrativo, cioè una parte destinata al Ministero o ente particolare ma rimaneva l'esiguità [delle risorse]. [Perciò] si è tentato negli anni, per alcune amministrazioni ritenute peculiari per vari motivi, di finanziare con risorse aggiuntive il fondo di produttività con leggi speciali per dare stimolo alla produttività. Per le Agenzie fiscali è nato il famoso 2% istituto che è nato per premiare la produttività negli accertamenti e prevedeva che una quota delle somme riscosse, il 2%, fosse destinato da un lato a rafforzare l'amministrazione, dall'altro a implementare i fondi di produttività poi si è trasformato negli anni (ora si chiama "comma 165") ma nasceva per implementare i fondi iniziali che anche se resi selettivi sarebbero stati abbastanza bassi per poter intercettare processi di innovazione.

Nelle Agenzie fiscali, a differenza di altre amministrazioni, queste risorse aggiuntive entrano tutte nello stesso fondo, per evitare di fare politiche parcellizzate.

L'istituto [del Fondo] si basa su più voci: contributo collettivo al raggiungimento degli obiettivi di Convenzione [premio di produttività collettiva]; la produttività d'ufficio viene calcolata sulla base di come un ufficio si colloca nel raggiungimento di obiettivi sia numerici (prodotti da fare) che monetari (quanto hanno incassato). [Per questa parte] vi è una selettività nello stanziamento [perché] non arriva agli uffici nella medesima quantità.

Poi c'è il budget d'ufficio, inizialmente importante, per promuovere innovazione in sede di contrattazione locale, ma anche lì risorse ridotte [perché] se poi c'è una contrattazione fittizia e lo gestisci male, lo dai a pioggia.

Poi ci sono le indennità: nel tempo si è fatta una politica per eliminare le indennità che remuneravano il disagio, oggi esiste qualcosa che è una via di mezzo es. il fondo per le verifiche e il fondo per il *front office* che remunerano non perché sei lì, ma per quello che fai lì, e indubbiamente [remunerano] indirettamente in parte il disagio. Si sta cercando di legare, ultimamente, soprattutto per la produttività erogata per l'attività di *front office* oltre che la quantità anche la qualità misurando le ore, le pratiche fatte, il tempo.

Infine una parte del fondo è destinata per le posizioni organizzative e incarichi di responsabilità.

**2.** Con la nascita delle Agenzie per giustificare l' "aziendalizzazione" di una pubblica amministrazione con l'obiettivo della modernizzazione, l'AE fu la prima amministrazione a parlare di salario di produttività legato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto [...] se poi ad oggi questo è stato fatto e all'AE ci sia un sistema così io ho forti dubbi.

Quanto all'obiettivo, quando vi era un governo delle politiche e della strategia contrattuale da parte dell'agenzia lo scopo dei fondi era incentivare la produttività dell'Agenzia, negli ultimi anni è stato abbandonato questo scopo comune e si è assistito all' "assalto della diligenza" da parte di anime dell'agenzia centrale che rivendicavano per la propria attività quote importanti di questi fondi (come l'accertamento, l'audit) sulla base della convinzione che la loro attività fosse la più importante e si è fatto fatica a tenere in piedi l'intero impianto.

**3.** Non solo l'utilizzo, ma anche la quantificazione dei fondi è un problema. Nonostante siano correlati all'attività, cioè ai risultati che tu raggiungi, da un lato ci sono vincoli temporali assurdi (attività fatta nel 2009 viene consuntivata nel 2010 ma vi è bisogno di un decreto del ministro che arriva due anni dopo la prestazione) e dall'altro, altra cosa "incredibile" è che vi è un tetto, non è che [la quantità del fondo è riconosciuta] sulla base del riscosso come in origine perché i

vincoli di spesa hanno posto che qualsiasi risultato tu ottieni non si può superare [un certo tetto massimo] che ad oggi è quello del 2010. Nelle Agenzie c'è un dramma perché hanno tagliato oltre il 40% di questi fondi che oltre ad essere vincolati arrivano molto dopo.

La produttività organizzativa era la voce più corposa inizialmente, poi si è stabilizzata più o meno il 20%; la produttività individuale più o meno 23%-25%. Negli ultimi sei, sette anni l'AE ha perso il suo iniziale spirito di innovazione perché le risorse sono molto diminuite, nel 2010 sono stati persi nel senso di tagliati circa 100 milioni di euro, tra 2008-2011 sono stati persi circa 80 milioni lordi sulla produttività (circa 1000 euro netti pro capite) con stipendi e passaggi interni bloccati.

Per il fondo d'ufficio le risorse sono molto diminuite nel tempo.

**4.** C'è una connessione con la valutazione delle prestazioni da un punto di vista della quantità, per gli obiettivi d'ufficio e di team, ma non c'è da un punto di vista della qualità, sulla produttività non c'è. Esiste una connessione tra salario accessorio e valutazione delle prestazioni solo per le posizioni organizzative e incarichi di responsabilità. Per queste figure che nascono con il contratto integrativo e che oggi forse sono in numero esagerato c'è una connessione tra valutazione e prestazione, si fa una valutazione già al conferimento sulla base di uno strumento di cui l'amministrazione si è dotata che non ha nulla a che vedere con anzianità eccetera [...] uno strumento diciamo discreto [si riferisce ad Antares] e di una candidatura, anche se spesso ora non è più così scelgono loro [cioè è l'amministrazione che sceglie le persone cui conferire una posizione organizzativa o un incarico di responsabilità] quindi uno strumento che nasceva come contrattuale ora è rimasto contrattuale solo perché è remunerato con risorse contrattuali [usate però] per motivazioni puramente datoriali.

Il fondo d'ufficio [fondo di sede], poteva essere uno strumento per premiare innovazioni progetti, ma ora così com'è (vedi risposta 1: ridotto, contrattazione locale fittizia e distribuzione a pioggia) non serve a niente, è rimasto solo per dare il contentino alle rsu perché altrimenti non si saprebbe a cosa servono adesso come adesso. E' un punto debole.

**5.** Con risorse diminuite (vedi risposta 3), stipendi e passaggi interni bloccati è un po' difficile andare a fare una selettività spinta sulla produttività. In questo momento per tutelare anche un po' di potere d'acquisto, è difficile andare a mettere [introdurre] quel pezzo [la valutazione dei singoli] perché tutti siamo convinti che manca quel pezzo.

A mio avviso la valutazione ci dovrebbe essere sia sui percorsi di carriera che sulla produttività. Ed è possibile farla mettendo insieme sia la quantità che la qualità della prestazione. Ma come da noi, anche in altre amministrazioni, non c'è un sistema che coniughi le due cose.

6. Quel meccanismo inizialmente ipotizzato [salario di produttività legato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto] si è fermato. Il modello attuale è abbastanza limita[to], sicuramente migliore rispetto ad altre amministrazioni, ma in realtà è “venduto più di quello che è” dicendo all’esterno che si applica la valutazione su quella parte di personale che è più significativa (posizioni organizzative e incarichi di responsabilità). Mentre sulla quantità, che ha un valore e comunque è una parte importante del nostro lavoro, si è fatto qualcosa, perché dare un peso al lavoro non è semplice da noi e si sono fatti sforzi, prima c’erano i tempi unitari medi [...] non può dirsi la stessa cosa per la parte relativa alla qualità e al rapporto tra quantità e qualità. Poi sulle questioni relative alle capacità relazionali, metodologiche, di comunicazione, di relazione, di apprendimento, di volontà, di voglia, tutta la parte di valutazione di queste cose su cui pure l’Agenzia ha fatto [riferendosi al manuale Antares] inizialmente, con l’intento di estenderlo a tutti, ora è molto marginale.

Secondo me un vero e proprio sistema come previsto dalla Brunetta non c’è in AE come da nessuna altra parte ancora. Mi domando dove sia al Mef, (riferendosi al fatto che il Mef ha formalmente previsto un sistema di valutazione). [Infatti per dire di essersi adeguati alla normativa], siccome al Mef c’è il sistema di valutazione dei dirigenti, [hanno previsto di dare] ai lavoratori una parte [di risorse] sul raggiungimento dell’obiettivo complessivo uguale per tutti, una parte pari al 20%, sulla base di come si è collocato quel dirigente [quindi] nella scala tutto il personale del suo ufficio si colloca allo stesso posto [...] Francamente andar a valutare le singole prestazioni dei lavoratori su quelle del dirigente mi sembra un po’ semplicistico. Posso avere uffici con isole di efficienza e altri dove uno è bravo e tutti gli altri mediocri per cui [l’ufficio non raggiunge l’obiettivo].

All’AE non c’è un sistema perché sono stati sempre contrari a quanto previsto da Brunetta, le Agenzie hanno contestato quel metodo previsto soprattutto la divisione in soglie perché va a svilire il livello raggiunto sul tema dalle Agenzie. In parte siamo avanti rispetto ad altre amministrazioni sul come facciamo arrivare le risorse con sistemi sicuramente diversificati certamente rimane la criticità della qualità. Per questo le Agenzie ottennero una norma che sospese l’applicazione della Brunetta in attesa di un dPCM.

7. Indicatori di tipo numerico: il riscosso per la produttività organizzativa; numero prodotti e indice monetario per *performance* uffici; e per i singoli solo ore, area appartenenza (alla base anche del premio per la produttività organizzativa), ore e tipologia di attività (alla base della distribuzione del premio per la produttività individuale). Si premia solo la quantità del lavoro svolto e si dà un peso all’attività che tu svolgi come lavoratore, a seconda di dove sei collocato.

**8.** [Questi indicatori] non intercettano la qualità, neppure il sistema alla base della distribuzione del premio per la produttività individuale.

**11. - 12.** Il premio di produttività organizzativa arriva agli uffici nella medesima quantità e spetta a tutti nel medesimo modo e si differenzia solo per ore effettive e area professionale (che hanno sostituito le vecchie qualifiche funzionali) di appartenenza; la produttività individuale viene ripartita in maniera selettiva, si scelse di pagare non in base alla *performance* né alla qualità del lavoro, ma in base all'attività svolta cui venne attribuito un peso un [coefficiente]. Inizialmente [erano previste invece] le c.d. "forchette", cioè per una stessa attività era previsto un *range* all'interno del quale due persone che svolgevano medesima attività potevano avere un parametro diverso all'interno della forchetta che dava rilievo della qualità della prestazione, [la gestione di questo sistema era] lasciata alla contrattazione. Poi l'amministrazione ha abbandonato il sistema delle forchette ed oggi ha solo il coefficiente fisso per tipologia di attività non più contrattato per cui la distribuzione è fatta automaticamente sulla base delle ore per coefficiente a seconda della tipologia di attività. Questo sistema ha superato, un po' demagogicamente, il criterio di distribuzione per area professionale di appartenenza.

**13.** No, oggi non ha senso se mi devi pagare il merito e la produttività due se non tre anni dopo. Inizialmente si è trattato di un percorso virtuoso, queste risorse hanno permesso di incentivare. Attualmente non è così, è uno strumento che l'Agenzia utilizza per andare a tappare i buchi nei settori più critici, mentre prima era usato come fattore di sviluppo delle professionalità orientato a garantire merito e qualità della prestazione, ora, in una fase di criticità, il salario accessorio, fatta eccezione per quella parte utilizzata per le posizioni organizzative e gli incarichi di responsabilità, viene utilizzata per mantenere lo status quo e tappare le criticità piuttosto che investire.

L'intero sistema legato alla produttività ha perso l'organicità originaria, va rivisto.

**14. - 16.** la motivazione è completamente finita per quelli più anziani ma anche per i più giovani perché le possibilità di carriera con concorsi bloccati, incarichi per posizioni organizzative e di responsabilità non infiniti e contratti bloccati, siamo in una fase complicata e di sbando.

**15.** No, non differenziano il merito ma la tipologia di lavoro. Questo si ripercuote poi in quello che sentiamo tutti i giorni di gente che è implicata in fatti di corruzione, lì viene da chiedersi come sono state valutate quelle persone sulla base di cosa sono state messe in determinati ruoli, davvero perché erano i più bravi? a questo punto i dubbi ci sono. Secondo me oggi rispetto ai primi tempi non c'è quella autonomia dell'Agenzia rispetto alla politica nella scelta della dirigenza che a cascata ha risposto all'obbedienza non alla qualità.

Il rischio è: i vertici vengono fatti dalla politica, i dirigenti a cascata sono fatti su base fiduciaria (considerati anche i concorsi bloccati) si costruiscono percorsi tali da garantire loro l'appoggio della politica, insomma una linea di comando politica, senza generalizzare, ma vi è un problema.

**17.** Bisognerebbe rimettere mano all'intero sistema: le risorse arrivano già due/tre anni dopo [si parla delle risorse ex comma 165] che sono le più importanti, accanto al piccolo rivolo della quota incentivante, le vecchie risorse fisse sono ormai tutte impegnate per i passaggi interni già fatti (risorse continuative). Questo lasso di tempo in cui il ministro decide di firmare il decreto, per mancanza di volontà, non per tempi tecnici [...] In questo meccanismo si deve vedere quanto l'AE ha riscosso in più [rispetto] all'anno precedente (l'AE ha un obiettivo monetario), il calcolo lo fa il Mef e dovrebbe farlo entro l'anno successivo ma il Mef si prende tutto il tempo che vuole non essendo [previsto un tempo] tassativo e ci mette più o meno un anno. Dopo si passa alla Ragioneria che deve preparare il decreto da sottoporre al Ministro il quale non è obbligato a firmare per dare questi soldi se ritiene che non ci siano le condizioni di finanza (pubblica) per darli, ha la discrezionalità di poterlo fare così come ha discrezionalità nel decidere la percentuale da dare all'AE piuttosto che agli altri enti che si spartiscono questo fondo ex comma 165 che fanno pressioni per avere quote sempre maggiori, nonostante siano risorse che spettano all'AE come parte integrale del Fondo.

Anche il meccanismo previsto dalla Convenzione nel 2001 in via sperimentale è [ancora] sempre quello. La Convenzione è scritta allo stesso modo dal 2001 andrebbe rivista: i risultati raggiunti sono consuntivati a giugno dell'anno dopo (6 mesi sono una follia, con tutta l'informatica che c'è un mese è sufficiente) prima dall'AE e poi dal Mef, poi c'è tra loro un contraddittorio fino a settembre solo per sapere in modo definitivo se hai raggiunto o no gli obiettivi per la quota incentivante.

Quindi se l'amministrazione vuole migliorare le *performance*, deve essere in grado di pagarle in tempi accettabili.

Ora come ora è difficile pensare di applicare un sistema di valutazione con tutti gli stravolgimenti organizzativi che ci sono a livello di pubblica amministrazione in generale: chiusura di uffici, accorpamenti, cambi di competenze. Ora vale anche per l'AE che ha accorpato il Territorio. La priorità di questo governo non è né il merito né la produttività ma il riordino, poi forse dopo vorrà dedicarsi al merito.

Purtroppo non si ha la ricetta in tasca, si tratta di capire se questo paese vuole investire sul fisco come strumento giusto, equo e trasparente o utilizzarlo [solo] come strumento per incassare quando è necessario.. Questa è una questione fondamentale, prima ancora di discutere di tutto il resto, occorrerebbe una nuova

rivoluzione come fu fatta nel 2000 che però è fallita perché la cattiva politica lo ha utilizzato in questo modo [il fisco] ed è venuta la spinta ideale iniziale e questo si è riflesso poi anche nelle politiche contrattuali.

Molte problematiche possono essere risolte dall'interno dell'amministrazione (come le politiche contrattuali) ma ce ne sono altre che andrebbero risolte dall'esterno, coinvolgendo la politica, bisognerebbe far fronte comune, amministrazione (il vertice) per prima insieme a tutto il sindacato, per avanzare istanze alla politica. Il problema è capire se i vertici dell'AE e delle Agenzie fiscali vogliono davvero fare qualcosa o limitarsi ad eseguire quanto dettato dalla politica.

### **Sindacalista2 - S. S.**

1. I meccanismi retributivi sono assolutamente diversificati tra di loro nelle diverse Agenzie fiscali.

2. Obiettivo: indubbiamente incentivare il personale ma indubbiamente anche pagare il disagio, cioè voglio dire le nostre attività non sono tutte fatte in ufficio, ci sono i colleghi che vanno in verifica con il disagio di andare in verifica, di essere al *front office* a contatto col contribuente [...].

3. [Peso] non me lo ricordo a memoria ma con un accordo si può vedere [...] [...] Le risorse disponibili nel Fondo son ridotte dell'ammontare fisso per le indennità e ammontano a circa 120 milioni. Faccio questa premessa per dire che le risorse ex comma 165, che sono tante e le ultime erano 150 milioni, sono indispensabili per l'AE altrimenti non avremmo risorse dentro al Fondo.

[...] La produttività dell'AE la paghiamo con le risorse del comma 165 perché quelle fisse e ricorrenti fin quando ce le abbiamo avute, una parte sono andate in stabilizzazione, una parte sono andate per le progressioni interne alle aree e una parte per gli incarichi organizzativi, perché queste tre voci richiedono risorse fisse e ricorrenti. [Le risorse] ex comma 165 variano a seconda delle disponibilità economiche di finanza del Paese e ogni anno possono cambiare a seconda delle disponibilità.

4. - 5. Allora sono almeno 7-8 anni che l'AE ha dentro il cassetto un sistema di valutazione delle prestazioni individuali che si chiama Antares, ci hanno studiato, investito [...] ma non è vigente se non per le posizioni organizzative. È ovvio che l'AE avrebbe voluto estenderlo a tutto campo e non l'ha fatto perché ha trovato un'opposizione delle organizzazioni sindacali feroce, non perché il sindacato o per lo meno il mio sia contrario alla valutazione delle prestazioni individuali, assolutamente no, ma perché c'è da risolvere un problema di mansioni ancora esistente nell'AE, un problema legato a persone che sono sotto inquadrate rispetto alle funzioni che svolgono. Quindi non puoi andare a valutare il lavoro di [Tizio] se fatto bene o male e a quello legarci dei soldi quando ancora tu non lo

stai pagando per le funzioni che ti sta svolgendo perché è sotto inquadrato. Questo problema è un problema legato alla finanza pubblica, mentre i passaggi tra le aree sono pagati dal nostro fondo unico, quindi se abbiamo i soldi ce le facciamo se no, non ce le facciamo. Il passaggio d'area che è quello che comporta il cambio di mansione ed è legato alla finanza pubblica, vengono pagati dall'erario, tanto è vero che per bandire un concorso di passaggio d'area occorre l'autorizzazione a bandire dalla Funzione pubblica e poi l'autorizzazione ad assumere da parte della Funzione pubblica, quindi è come se fosse un concorso esterno, grava sull'erario e quindi molto spesso non ci autorizzano.

La seconda motivazione [per cui il sindacato è contrario all'applicazione di Antares a tutti i dipendenti] è che è troppo soggettivo. È un sistema che più che valutare quanto lavoro hai fatto e come lo hai fatto valuta tu chi sei, come ti rapporti con i colleghi se hai capacità di motivare, si ancora poco all'oggettività del tuo lavoro. Io non sono neanche contraria che si ancori alla soggettività della persona, non è questo che mi impaurisce, mi impaurisce chi deve valutare, l'imparzialità del dirigente: 35 anni di lavoro mi hanno insegnato che guarda caso i più bravi sono amici tuoi, o quelli iscritti al tuo sindacato o quelli che votano come te o quelli che vanno con te a vedere la partita [...] Questo perché nel momento in cui il dirigente sbaglia la valutazione non paga. Nel privato se il direttore della Fiat mette te a capo settore e tu non gli fai vendere le macchine quello ti manda a casa chiaro? Quindi nel privato la valutazione collegata al valutatore interno mi sta anche bene perché quello poi risponde, nel pubblico se il dirigente sbaglia a valutare, o meglio, valuta in maniera parziale perché ha la segretaria che gli sta tanto simpatica non è che viene cacciato via, e non è vero che poi se ne tiene conto nel sistema di valutazione dei dirigenti. Insomma questi sono i motivi per cui noi siamo stati contrari.

Ti porto un altro esempio: quando c'è stato l'ultimo passaggio di area nel 2010, l'amministrazione voleva fare un passaggio solo per 4000 persone. Noi [i sindacati] abbiamo chiesto un incremento perché i soldi c'erano e non capivamo perché [...] siamo finiti davanti al tavolo dell'allora direttore centrale perché non ne uscivamo e ci ha proposto un accordo 12.000 passaggi in cambio di un 10% lasciato a discrezione del dirigente. Abbiamo accettato per poter permettere 12.000 e non 4000 passaggi, ma capisci che per 1.200 persone non c'era bisogno di rispettare alcun parametro e guarda caso chi passa tra quei 1200? La segretaria [...] è possibile che c'hanno tutti delle segretarie che sono geni? capisci [perché siamo contrari alla valutazione]? per evitare situazioni di questo tipo. Allora anche l'amministrazione deve maturare se vuole fare questo.

Ora noi [come sindacato] non siamo compresi quando diciamo che non siamo a favore e riceviamo le critiche specialmente dal personale molto giovane che è molto carrierista, molto, spinto proprio, non comprende perché noi facciamo da

freno. Mi piacerebbe fare un'assemblea generale per portare le varie esperienze perché, una volta che poi abbiamo aperto le porte a questa cosa [la valutazione per tutti], non è detto che non ci andranno di mezzo proprio i più giovani, non è detto che saranno loro i premiati anche se sono i più bravi. Se il sistema è fatto male per le cose che ti ho detto, poi è fatto male per tutti.

**5. - 6.** Il ruolo della valutazione. Io sono assolutamente favorevole, abbiamo fatto una proposta alternativa: invece di Antares, facciamo una scheda di valutazione dove diamo un peso a tante voci dove anche l'anzianità di servizio deve avere un peso anche i titoli di studio devono avere un peso perché se no o leviamo il riconoscimento legale del titolo di studio o viceversa deve avere una sua valutazione. Dopodiché restringiamo la soggettività a un pezzetto, [...] si poteva aggiornare quello che già si faceva tanti anni fa nel Ministero dove c'erano le schede di valutazione individuali che venivano aggiornate con gli anni di anzianità, i titoli [...] invece l'AE vuole e spinge per una forte autonomia e quindi siamo in questo *impasse*. All'attualità, ora tra un po' saremo costretti perché le norme lo impongono. Ora siamo fermi perché la norma di Brunetta che lo imponeva in maniera assoluta è stata poi modificata da un norma successiva che prevede che per le Agenzie fiscali e per il Mef il titolo II e III non sono immediatamente applicabili ma necessitano di un dPCM che ancora non è uscito ma uscirà e saremo costretti ad adottare un sistema di valutazione della prestazione individuale generale per tutto il personale e lì tutti i nodi [verranno] al pettine.

**7.** Gli indicatori per la produttività organizzativa: obiettivi raggiunti, soldi incassati. Tieni conto che c'è una grande differenza tra gli obiettivi raggiunti dai vari uffici, cioè ci sono delle percentuali di avvicinamento agli obiettivi, tu troverai che l'Ufficio di Milano ha riscosso x e Palermo y, [quindi] non è che c'è l'erogazione a pioggia. Ci tengo a sottolineare che da noi l'erogazione del salario accessorio a pioggia è ormai finita da un pezzo. Ci sono uffici che hanno forti distanze tra di loro per il grado di raggiungimento degli obiettivi e abbiamo dovuto inserire anche un sistema di calmierazione di questo perché ti faccio un esempio: siccome le più grosse industrie non sono a Catanzaro o a Palermo la riscossione risente anche molto del tessuto che hai sul territorio. È vero che gli obiettivi sono calibrati secondo la realtà territoriale però è vero anche che se tu l'obiettivo monetario anche che me lo hai calibrato però lì [Milano] ho la possibilità di incrementare molto le entrate e qua [Palermo] no, ci vuole un correttivo che tenga conto anche dell'efficacia. Cioè voglio dire che se anche ho riscosso poco l'efficacia della mia azione è stata tale che in qualche modo mi porta a equilibrare [il poco riscosso].

**8.** non sufficienti

**11. - 12.** Per la produttività individuale all'AE c'è stata un'innovazione assoluta. Mentre all'Agenzia delle Dogane si continua ancora a pagare in maniera diversificata secondo l'appartenenza, all'AE è accaduta una cosa davvero importante perché noi paghiamo secondo le funzioni svolte. L'accordo fatto con l'AE ha previsto una griglia di funzioni, ovviamente pesate e a fronte delle diverse attività abbiamo il pagamento della produttività diversificata e ovviamente disgiunta dalla qualifica di appartenenza.

L'accertamento che è l'attività più importante dell'AE è pagata più di altre attività come l'attività di segreteria o di assistenza al contribuente stesso. Ti faccio un esempio: se sono di II area ma svolgo un'attività di accertamento io vengo pagata con quel parametro [previsto per l'accertamento 1,7] a prescindere dall'area. Questa è stata una novità assoluta quindi la produttività non viene più erogata secondo l'inquadramento giuridico ma secondo la funzione che in quel momento svolgi.

Questa griglia [contrattata a livello nazionale] è fissa da almeno 4 anni. Quindi per la produttività individuale non si va più a discutere perché c'è una griglia a cui si fa riferimento. Ovviamente può capitare che nell'arco di un anno una persona può fare anche diverse attività che vengono monitorate e registrate [con la consuntivazione]. Questa è la produttività che va ai colleghi.

Poi c'è una voce [la produttività collettiva] che va a tutti gli uffici nella loro globalità. Quella viene collegata al raggiungimento degli obiettivi fissati annualmente dal ministro dell'economia e finanza con la direttiva che fissa obiettivi monetari e numerici che devono essere raggiunti dall'AE e che vengono riportati in Convezione triennale, rivista di anno in anno (tra cui gli obiettivi del raggiungimento della *tax compliance*).

Poi c'è il budget di sede contrattato a livello locale, in sede nazionale si contrattano solo le risorse poi la trattativa in sede locale è abbastanza libera. Ho notato con l'esperienza che ho fatto in questi anni che sul posto di lavoro non sono ancora maturi per questo perché purtroppo le trattative che vedo fare a livello locale, non inseguono esattamente quello che dovrebbe essere l'obiettivo istituzionale, cioè erogare un salario secondo certi criteri, ma seguono le lobby degli iscritti o degli amici [...] insomma, secondo me devono un po' crescere.

Il fondo di sede oggi è irrisorio, per fortuna, perché a livello nazionale quando faccio un accordo mi estraneo e faccio un accordo come dire che penso possa andare bene per tutti i colleghi, in sede locale non è così. La rsu eletta ma anche il sindacato sul posto di lavoro, risente del posto. Se una sta al *front office* ed è eletta rsu farà in modo di orientare la trattativa per dare più soldi a quelli del *front office*, più ti cali dove c'è il consenso e più in qualche modo il tuo lavoro è orientato dal consenso che hai avuto.

[...] Se parliamo della produttività organizzativa degli uffici, loro hanno una percentuale assegnata sulla base del grado di raggiungimento degli obiettivi e una percentuale assegnata come dire sull'efficacia della prestazione, perché tu puoi fare anche 100 accertamenti e ammettiamo che hai raggiunto anche l'obiettivo per il 120% [oltre il minimo che è il 95%] ma se tu per quei 100 accertamenti non incassi, o meglio 80% va in contenzioso, voglio dire l'efficacia della tua azione è stata pari a 0, quindi c'è un meccanismo che valuta il raggiungimento degli obiettivi ma anche l'efficacia dell'azione.

Per la produttività individuale i criteri di distribuzione sono i coefficienti della griglia: è solo matematica.

[...]Il sistema [dei coefficienti] per la produttività [individuale] l'abbiamo condiviso, fortemente voluto in maniera tale che abbiamo finito le discussioni, quando ci troviamo a fare gli accordi economici annualmente, o meglio li facciamo sempre con due anni di ritardo (ma questo deriva dal fatto che le risorse del comma 165 arrivano dopo, perché il ministro per fare questo decreto deve avere la consuntivazione del raggiungimento degli obiettivi).

Questa è una cosa che va corretta, [...] non è possibile, non è accettabile che i lavoratori del fisco percepiscano il salario aziendale con 2 anni di ritardo e vanno [inoltre] rimosse le storture che stanno nel comma 165. Ora a me sta bene che il ministro debba avere la consuntivazione del raggiungimento degli obiettivi ma questo non impedisce che si possano avere degli anticipi durante l'anno corrente e poi a fine anno perché se no non ne veniamo a capo, qui ci sono ministeri che stanno contrattando adesso il 2014 e noi ci troviamo ancora a chiudere il 2012.

Va modificata quella legge la 350/2003 perché è perversa.

[...] i criteri [della griglia] sono ancora efficaci e validi perché la missione è rimasta quella, se poi dovessero essere introdotte funzioni diverse che ora noi adesso non facciamo, è ovvio che quel modello diventa obsoleto sarà da rivedere.

**13.** Se fossero erogati in maniera corretta e certa, ti dico [si]. Se io so che devo prendere 100 euro al mese e so che ci sono, io ci faccio conto no? Ma se io non so quando mi arrivano, se, quando e come [...]. Io mi rendo conto che i colleghi, per questo meccanismo così perverso, alla fine non sanno se hanno riscosso, quanto hanno riscosso, di che anno era, allora questo in qualche modo disincentiva, rischia di disincentivare piuttosto che incentivare. Ti faccio un esempio: uno che sta al *front office*, che se gli va bene viene preso a parolacce e insulti dal contribuente, se sa che a fine mese per quel lavoro comunque gli danno 200-300 euro, e se ne fa una ragione, lo accetta di più, ma così quello dice ma perché devo prendere quanto chi sta chiuso in ufficio dove nessuno [lo disturba]. Ma non è che lui non prenderà i soldi, anche lui li prenderà ma non lo percepisce perché gli arrivano dopo due anni! Questa è la cosa gravissima che

vedo in questo sistema perché se no i soldi non sarebbero pochi, la gente starebbe contenta.

**14.** Rispetto alla motivazione questi incentivi non sono efficaci, [non c'è motivazione a fare di più e meglio] no.

**15.** Oggi no, differenziano il lavoro non il merito. Se io e te siamo all'accertamento prendiamo uguale. Se tu sei più brava di me non viene fuori. [Il sistema incentivante] non intercetta se tu sei più brava di me.

**16.** Questa mancanza di selettività è percepita dai colleghi malissimo.

**17.** Suggerisco un sistema di valutazione individuale. Andrebbe fatto [in modo tale che non] faccia scoppiare la terza guerra mondiale dentro un ufficio. E' ovvio che viene percepito male dai colleghi [il fatto] che dentro un ufficio ci siano persone che [lavorano molto] e persone che [lavorano poco] e che a fine mese [prendono] gli stessi soldi.

E' assolutamente indispensabile un sistema di valutazione individuale delle prestazioni che abbia però un minimo di coerenza, che non sia legato ai fumi del dirigente di turno che arriva la mattina ti vede con il foulard e dice mamma mia questa non si sopporta e ti valuta per il foulard e non per il lavoro che hai fatto. [Serve] maggiore responsabilità anche [da parte dei] dirigenti anche perché loro sono molto ben pagati. [È necessario] un sistema di valutazione della *performance* individuale condiviso ed è un problema che sarà presto risolto perché tra un po' ci sarà questo dPCM e noi dovremmo in tutti i modi confrontarci per metterlo in piedi.

### **Sindacalista3 - C. C.**

**1.** Il modello [retributivo incentivante] è sicuramente uno dei più innovativi il problema è poi mettere in atto alcune modalità per il raggiungimento di questi obiettivi. Il modello è sicuramente innovativo, penso che siamo una delle poche amministrazioni che abbiano adottato la valutazione del personale. Il sistema retributivo di salario accessorio dei dipendenti dell'AE è ricavabile dagli accordi.

**2.** Attraverso l'istituzione di meccanismi premianti la pubblica amministrazione ha cercato principalmente di migliorare l'efficacia e l'efficienza della propria azione con un coinvolgimento diretto dei dipendenti ed in subordine ha attuato anche una metodologia di controllo sugli obiettivi stabiliti nella Convenzione triennale.

**3.** Per le somme basta vedere gli accordi.

Peso quasi a metà per la produttività organizzativa (quota fissa stabilita con presenze e area di appartenenza) e produttività individuale (variabile). Una piccola parte [è destinata] per le categorie protette come i non vedenti.

**4.** Non c'è un collegamento tra valutazione e salario accessorio per la parte fissa destinata alla *performance* organizzativa perché si fonda su presenze e area di

appartenenza. Mentre c'è per la parte variabile, cioè per la quota destinata alla *performance* individuale [anche se marginalmente] perché [stabilendo a monte] dei coefficienti [per ciascuna tipologia di] attività lavorativa, la valutazione viene meno. [Un collegamento] c'è soltanto nella parte relativa a significativi miglioramenti dell'efficacia che deve essere fatta [si riferisce al fondo di sede]. E' l'unica via per un miglioramento del personale individualmente preso.

5. Raramente si assiste ad una valutazione delle prestazioni probabilmente per la difficoltà insita nel controllo della qualità dei processi lavorativi. Il sistema incentivante [dell'AE] è sicuramente innovativo in quanto ha segnato un passaggio da un sistema di retribuzione a pioggia degli incentivi a un sistema di retribuzione tendenzialmente meritocratico e che ha portato consapevolezza nella partecipazione dei dipendenti e del personale dirigenziale all'azione amministrativa. Quindi il sistema è innovativo perché prima quando c'erano i soldi venivano dati a tutti, con questo sistema si è cercato di individuare personale che nell'ambito dei processi lavorativi raggiunge determinati obiettivi. Credo che sia abbastanza innovativo nella pubblica amministrazione in quanto siamo tra i pochi ad usare un sistema di questo tipo.

Questo sistema però nei fatti è disatteso perché non c'è una valutazione del singolo ma il fondo viene erogato solo in base a questi parametri previsti per i processi lavorativi dall'accordo stipulato annualmente. Quindi se io e te facciamo lo stesso lavoro il dirigente va a erogare il fondo in base solo al parametro previsto e teoricamente non va ad individuare nel processo se io ho lavorato meglio o peggio di te.

Il problema [della non applicazione della valutazione individuale], è una mia opinione, sta in questa esasperazione nel raggiungimento degli obiettivi monetari. Ormai oggi l'Agenzia lavora sugli obiettivi, e quindi il raggiungimento produce a volte il dover fare tante di quelle attività lavorative senza entrare nel merito specifico di valutare singolarmente la pratica ma di raggiungere un obiettivo [numerico]. Ogni anno la Convenzione pone degli obiettivi e negli uffici credo che si esaspera un attimino il raggiungimento dei fatidici numeri. Quindi l'attenzione è spostata sulla quantità da raggiungere [...].

[Collaboratrice] Forse c'è anche una mancanza di presa di coscienza del dirigente nel valutare le persone perché lì poi vai a creare dei contrasti nell'applicazione [...] perché il meccanismo la prevede una valutazione in teoria, ma nei fatti è smentito. Anche negli accordi locali [per la distribuzione del residuo del fondo di sede], anche quando i sindacati si adoperano per far emergere una persona che ha fatto un'attività migliorativa dell'azione amministrativa, es. nel contenzioso ha fatto oltre a controdeduzioni semplici anche delle memorie difensive che non ha fatto tutto il resto del team legale per esempio. Lì è necessaria una presa di posizione del dirigente ovviamente anche sulla base della contrattazione in sede

locale (quindi l'accordo che si fa successivamente all'accordo fatto in sede nazionale), che faccia emergere queste posizioni ed è necessario che il dirigente valuti anche la qualità del lavoro fatto dal singolo e non sempre si ritrova personale dirigenziale che è disponibile a fare questo.

Quindi è come il cane che si morde la coda [...] in pratica [il dirigente] per non creare conflittualità che poi non gli permette di raggiungere l'obiettivo evita [di valutare] questa è la realtà, probabilmente ci sono uffici che lo applicano.

Quando si va in contrattazione per l'erogazione di questi fondi [si riferisce al fondo di sede] logicamente si arriva già con i numeri che ogni reparto porta all'ufficio del personale e si stila il programma per poi erogare questi fondi ai dipendenti. Poi in contrattazione è lì che il dirigente [dovrebbe] segnalare che in quel processo [Tizio si è distinto] e quindi a [Tizio] dovrebbe essere elargito 1 e [Caio] dovrebbe avere 1,1, e tutto questo non accade perché chiaramente il meccanismo si focalizza sul processo e quindi non va ad individuare [quello che fa il singolo].

[...] Quella famosa valutazione è innovativa, sicuramente ha dato qualche *chance* al collega di guadagnare economicamente qualcosina in più, però riteniamo che ancora oggi non c'è da parte del dirigente la volontà di individuare chi lavora di più o di meno o probabilmente lo sa anche, però per il raggiungimento dell'obiettivo [evita] che poi purtroppo il non raggiungimento dell'obiettivo può produrre eventuali non conferme nell'ambito del posto, la retribuzione di risultato viene tagliata e immagini che i dirigenti di uffici che hanno raggiunto l'eccellenza quindi il famoso 120% degli obiettivi hanno avuto cifre nette intorno ai 18, 15, 16 mila euro.

**6.** Il dirigente [di fatto] già valuta, già sa chi lavora e chi non lavora, il problema è il meccanismo dei numeri che secondo me limita il dirigente. Perché il problema è sempre quello, se noi in ufficio dobbiamo raggiungere un obiettivo per esempio negli accessi, il dirigente non va a vedere se io ho fatto determinate cose, ho fatto dei rilievi importanti [...] ma gli interessa sapere che in quel processo io ho fatto in un mese 30 di quei processi che poi moltiplicato per un certo numero devono portare al raggiungimento dell'obiettivo di quel processo.

[Collaboratrice] Hai anche poco margine per muoverti, una volta che riporti tutto a numeri e sotto certi coefficienti. Quindi per assurdo in un accesso uno fa anche dei rilievi che esplicano la sua capacità professionale ma poi è parificato, per i coefficienti, a chi ha fatto un accesso con esito negativo perché ha trovato chiuso [...] Non viene fuori in questo tipo di meccanismo o comunque se emerge, emerge con molta difficoltà e con la spinta del singolo o del dirigente o del sindacato o di entrambe le parti [nel meccanismo per la distribuzione del residuo del fondo di sede].

Ci sono delle eccezioni (uffici che valutano i singoli) ma non saprei dirti quali.

7. Indice di efficacia e efficienza vedi allegato A all'accordo.
8. Li ritengo validi ma ritengo opportuno introdurre un meccanismo atto a diminuire la sperequazione tra regioni economicamente più ricche e meno ricche. Infatti allo stato a parità di controlli fiscali le sedi in regioni più ricche otterranno una maggiore imposta riscossa e per tanto un indicatore percentuale maggiore [ai fini dello] stanziamento dei fondi alle Direzioni Regionali. È chiaro che le direzioni più grosse quindi teoricamente con un bacino di utenza maggiore rispetto ad altre, economicamente più ricche e dove probabilmente si può fare un prelievo forzoso perché ci sono molte aziende, [avranno maggiori risorse per la produttività]. Quindi secondo noi si dovrebbe diminuire questa differenza questo *range*, questa forbice tra le varie regioni.
9. - 10. Questo sistema [incentivante] è abbastanza efficace in considerazione anche degli obiettivi che vedono coinvolto il personale dipendente [...].
11. Sui criteri diciamo ho già detto [rispondendo ad altre domande] .
12. Gli indicatori sono sufficienti a diversificare le capacità professionali necessarie allo svolgimento delle attività lavorative sulla base della difficoltà dei processi laddove ci siano delle situazioni in cui è stato profuso un maggior impegno professionale ad esempio in un processo a cui è stato attribuito un coefficiente inferiore è necessario farlo emergere attraverso la valutazione della prestazione dei singoli [con il fondo di sede]. Oggi ci sono ancora delle lacune che non dipendono né dal personale né dal sindacato o da una certa parte del sindacato che in ogni caso ritiene che il merito debba essere riconosciuto a chi lavora di più rispetto a chi lavora di meno. Poi le cause del perché io lavoro di più e il collega di meno sono cose che non andiamo a individuare noi del sindacato.
13. Sono efficaci in quanto il mancato raggiungimento degli obiettivi si riflette sia sulla valutazione dei dirigenti che dei funzionari comportando, per il dirigente, non solo una diminuzione della retribuzione di risultato ma anche un possibile mancato rinnovo dell'incarico (in quanto vengono nominati dai direttori regionali e quindi hanno questo incarico a tre anni) e, per il personale dipendente, un fondo quantitativamente inferiore da ripartire in termini di produttività collettiva ed individuale.
14. [Sulla motivazione] ribadendo quello che dicevamo prima, l'introduzione di questi incentivi ha comportato una maggiore consapevolezza del lavoro e chiaramente a fare di più, perché ovviamente più fai più soldi arrivano. Il rischio è una mera produzione di massa, facciamo tanti atti, tante attività sulla scorta di un fac-simile, [...] ci potrebbe essere una massificazione e non far emergere il merito di qualcuno. Fermo restando che la massa è indispensabile per il lavoro, all'interno della massa ci potrebbe essere qualcuno che se prevale è giusto che venga premiato. Perché in pratica, ed è quello che ti ho detto prima, questo

raggiungimento di obiettivi, per la massificazione, il dirigente potrebbe anche dire: vai avanti perché a me serve che tu anziché fare un accesso in due giorni perché hai rilevato qualcosa, fallo in un giorno perché a me servono i numeri per poter raggiungere quel famoso obiettivo che gli garantisce il rinnovo dell'incarico.

**15.** [equità] Con l'introduzione di questi meccanismi sono riusciti a rappresentare le diverse competenze specialistiche ma è ancora avvertita l'esigenza di far emergere in sede locale situazioni qualitativamente elevate. Ci risulta che qualche ufficio del Nord specialmente, qualche dirigente diciamo [ci] riesce, però ritengo che la maggior parte degli uffici ancora [non lo faccia]

**16.** Noi ribadiamo che i criteri di questa ripartizione del fondo non riescono a far emergere appieno la qualità del lavoro di ognuno.

**17.** [...] Ad esempio noi potremmo andare ad aumentare questo Fondo da distribuire per esempio non remunerando il pagamento dell'indennità di amministrazione e gli incarichi di responsabilità. Quando è nata l'Agenzia c'era questa indennità di amministrazione [per la quale] ogni anno c'era il problema di dire la diamo o non la diamo perché non era stata messa in questo Fondo, quindi si pensò di metterla in questo fondo come voce certa. Oggi che cosa è successo? Con il blocco degli stipendi e con il d.l. 78/2010 il Fondo, le somme [riscosse su cui si va a calcolare la quota destinata all'incentivazione] quest'anno pare abbiano superato la cifra prevista con il blocco e quindi teoricamente l'AE dovrebbe restituire come Entrate circa 20 milioni di euro e come Territorio 13 milioni e noi come organizzazione sindacale abbiamo proposto di togliere dal fondo sia l'indennità di amministrazione che ormai è una voce certa e quindi pagarla con dei capitoli fissi unitamente agli artt. 17 e 18 previsti dal Ccni del 2005 con cui si [stabiliva] che fino alla concorrenza del 2% del personale della III Area il fondo contribuiva con circa 2500 iniziali [al pagamento di queste posizioni]. Considerato che i fondi diminuiscono ogni anno e noi quest'anno rischiamo di perdere altri soldi per quel famoso decreto, quindi noi nelle nostre proposte riteniamo di poter estrapolare sia l'indennità che gli incarichi ex artt. 17 e 18 Ccni. Addirittura potremmo anche dire che ci sono gli scivolamenti all'interno delle aree che vengono sovvenzionati con questo fondo e anche questo si potrebbe [pensare di eliminare da questo fondo] perché se devo pagare l'avanzamento dell'area con i miei soldi [il fondo] si andrebbe a snaturare l'istituto del fondo che deve essere erogato in base all'obiettivo. [L'Agenzia vuole pagare con questo Fondo finalità operative come] l'indennità di amministrazione, la nomina dei capi team [artt. 17 e 18], il passaggio all'interno delle aree che sicuramente potrebbero essere sopperite con voci fisse che l'Agenzia [potrebbe] trovare da altre parti e anche pagando un po' di meno i nostri super manager dirigenti, perché loro dicono che i fondi li prendono da

qualche altra parte e mi sembra anche giusto che pagando un po' di meno i nostri super dirigenti si potrebbero rimpinguare le casse e quindi dare più senso al meccanismo di premiazione.

[Sulla necessità che il dirigente si assuma la responsabilità di valutare la qualità dei suoi collaboratori si veda la risposta 5].

#### **Sindacalista4 - L. B.**

1. Tre fonti alimentano il Fondo: gli aumenti contrattuali fissati; il c.d. comma 165 che dipende da quanto incassano gli uffici; la quota incentivante dipende dal raggiungimento degli obiettivi di Convenzione. I diversi meccanismi sono: il premio per la produttività collettiva; premio per produttività provinciale del singolo ufficio [intende la produttività individuale]; la quota per le attività di *front office*; la quota per attività di verifica; budget di sede.

2. Riconoscimento della professionalità. Servono per incentivare il personale e indurlo anche verso quelle attività dove può guadagnare di più [che dovrebbero essere quelle dove ci sono eventualmente più disagi e che per tale motivo vanno incentivate].

3. Per produttività organizzativa: circa 40/50%; quota *front office* circa 5 milioni; quota attività di verifica altri 5 milioni circa.

4. È un tema delicato, secondo me bisognerebbe legare il salario alla professionalità. Per esempio per la produttività d'ufficio [intendendo la produttività individuale] ci sono dei parametri secondo una gradazione (1,2-1,7), che rispecchiano la professionalità delle varie attività.

5. Secondo me c'è qualche problema nel voler legare la meritocrazia alla prestazione perché non ci sono nell'AE strumenti oggettivi per poter valutare il merito delle prestazioni, è una falla del modello che è venuta fuori ad esempio anche con l'applicazione di quel principio di promozione del 10% delle progressioni economiche sulla base del merito, sganciate da qualsiasi oggettività. La valutazione può essere uno strumento per valorizzare il personale che può essere utile legare più che a un incentivo economico alla crescita professionale del personale, valorizzando per esempio la formazione fatta dal dipendente oltre al titolo di studio e l'anzianità.

È un settore delicatissimo quello della valutazione e credo non ci sia la dovuta attenzione. Il personale nelle varie assemblee è positivamente orientato verso la valutazione, altri non si fidano della dirigenza che tra le altre cose deve dimostrare di essere superiore e più brava, cosa non semplice quando si tratta di incaricati perché non è semplice essere credibili senza aver fatto un concorso, ma perché qualcuno lo ha nominato. E che trasparenza può garantire se già a monte non c'è? Se non si ha la trasparenza già nella formazione della dirigenza a cascata questo crea un problema nella valutazione del personale.

**6.** il sistema presenta delle falle

**7. - 8.** Obiettivi e professionalità. Per la misurazione delle unità organizzative ci sono gli obiettivi, per i singoli non c'è nulla per misurarli si è tentato in sede di distribuzione del budget di sede per esempio considerando il numero di accertamenti fatti però non regge perché è una misura quantitativa non vede la qualità, per esempio può essere che poi quegli accertamenti non reggano in contenzioso rispetto a un altro che ne ha fatti molti meno ma reggono.

Non c'è un vero sistema di valutazione individuale, lo ha introdotto da poco l'Agenzia delle Dogane che però riguarda aspetti comportamentali non professionali. Abbiamo espresso perplessità.

Per il fondo di *front office*, per esempio l'amministrazione sta portando avanti una politica di riduzione dei tempi di attesa prendendo come indicatore il tempo di attesa dei contribuenti allo sportello, che secondo me non può considerarsi un indicatore di qualità, ridurre i tempi di attesa non vuol dire avere un servizio di qualità. Però è stato accantonato.

**10.** Bisognerebbe studiare un sistema per cui non può essere lasciato solo al dirigente la valutazione perché secondo me c'è una classe dirigente che non ha consapevolezza del bene pubblico e quindi se fa una valutazione negativa o positiva danneggia o meno l'attività, non è come nel privato dove si ha il profitto: se promuovo Tizio ed è bravo ne traggio profitto in caso contrario se non ho profitto vedo subito che è stata una scelta sbagliata. Nel pubblico come faccio? L'unico riscontro è il contribuente, ma anche qui il giudizio potrebbe essere falsato considerata l'attività dell'Agenzia e quindi come ritorno della qualità non è completamente attendibile. Però come sindacato ci stiamo studiando per trovare un sistema per rilevare la qualità.

È molto difficile costruire un sistema che possa valutare la qualità del lavoro del singolo ma bisogna provarci.

Prima della valutazione bisognerebbe risolvere il problema della dirigenza (si veda risposta 5), ci si rende conto se sei un incaricato "miracolato" o meno, quindi se la valutazione la deve fare il miracolato, non regge..

**11.** I fondi sono distribuiti sulla base degli obiettivi e della professionalità (i coefficienti per processo).

**12.** Il sistema incentivante adottato dall'AE è all'avanguardia rispetto ad altre amministrazioni, perché è distribuito sulla base del raggiungimento degli obiettivi e della professionalità.

Secondo me i coefficienti 1,2-1,7 andrebbero rivisti ogni anno, ad ogni trattativa per adeguarli ad attività più o meno da incentivare per quell'anno o perché quel tipo di lavoro ha sviluppato nel corso del tempo determinate caratteristiche, penso per esempio ad attività per cui il parametro possa considerarsi basso come

l'attività dei rimborsi, che non è solo dare il rimborso ma fare tutto uno studio dietro [...].

Questi coefficienti non devono essere un codice che una volta fissato non si può più toccare, abbiamo cercato diverse volte di rivederli ma l'amministrazione ha replicato che spostandone uno si fa crollare l'impalcatura. È un sistema rigido.

Anche la distribuzione della quota residuale, davvero minima, è un bel problema. Lì c'è "la fantasia al potere" nel senso che ogni Direzione Provinciale segue le proprie esigenze e viene usato per lo più come "forma risarcitoria" a chi ha avuto meno o preso niente. Dovrebbe servire a remunerare eventuali attività non contemplate dal contratto nazionale: per es. attivare una serie di sportelli, potenziare determinate strutture, particolare orario di lavoro attivato [...] ma in realtà non è così, spesso viene dato a pioggia, il che significa un centinaio di euro a testa, importo bassissimo, oppure si dà col bilancino a seconda di quanto già preso per equilibrare tra tutti ed evitare picchi, ma non è corretto.

**13.** Sì e [il sistema] potrebbe essere utilizzato meglio. Poi comunque il taglio delle risorse del comma 165 sta facendo venire meno questa incentivazione perché ha comportato una forma di appiattimento di questo salario accessorio. Queste politiche [di tagli alle risorse] hanno creato disaffezione.

**14.** Sì, però il personale comincia a vedere che quell'idea di incentivo che c'era all'inizio comincia a venire meno, e questa cosa sta creando disaffezione, si sta tornando ad una visione ministeriale.

Questo [sistema di incentivi] è qualcosa che andrebbe potenziato.

**15.** Questo è difficile [non c'è].

**16.** La mancanza di differenziazione è un punto di sofferenza del personale soprattutto per quelle situazioni che ci sono in AE di persone che sono di seconda area ma svolgono funzioni di terza.

**17.** Risolvere prima la questione della dirigenza [del problema degli incaricati (su cui si veda la risposta 10) e poi pensare ad un sistema di valutazione individuale]. Per i criteri di valutazione per quanto stiamo cercando di studiare quali possano essere, gli indicatori che si stanno utilizzando [facendo riferimento all'Agenzia delle Dogane] sono comportamentali e non credo che l'atteggiamento comportamentale possa essere assimilato a quello professionale. Per professionalità intendo: la conoscenza approfondita di certe materie piuttosto che altre, il tipo di studi fatti master o altro che potrebbero essere utilizzati diversamente in amministrazione.

### **Sindacalista5 - P. C.**

**1.** Sono di vari tipi (nello specifico quelli dell'ex Agenzia del Territorio ora Agenzia delle Entrate): 1. Pagamento della produttività 2. Realizzazione dei passaggi di fascia economica 3. Pagamento di posizioni di responsabilità 4.

Pagamenti di posizioni disagiate 5. Stabilizzati in busta paga (Indennità di Amministrazione).

**2.** Gestione del personale.

**3.** Per: 1. Pagamento della produttività 34,5 milioni 2. Realizzazione dei passaggi di fascia economica 18 milioni 3. Pagamento di posizioni di responsabilità 2,5 milioni 4. Pagamenti di posizioni disagiate 1,2 milioni 5. Stabilizzati in busta paga (Indennità di Amministrazione) 20 milioni

**4.** Punti 1, 2 e 3 [delle precedenti risposte 1 e 3]

**5.** La valutazione della *performance* viene utilizzata per differenziare il pagamento della produttività in maniera non proporzionale al lavoro svolto dai singoli uffici in modo che esistano sempre differenze marcate. La valutazione individuale utilizzata per la scelta delle responsabilità e per le progressioni economiche ha avuto solo carattere clientelare.

**6.** Distorto e clientelare

**7.** Per la *performance* d'ufficio ci sono tre fattori: la carta della qualità che in realtà misura solo le tempistiche di produzione, quella del raggiungimento dell'obiettivo assegnato che non può essere inferiore al 90%, altrimenti non viene contato, e non può superare il 120% e quella in comparazione con la media degli altri uffici che non avendo identiche caratteristiche e non valutando la qualità è quello che crea più discrepanze dei tre fattori e non può essere verificato dal singolo ufficio e conosciuto solo a consuntivo.

**8.** Inadeguati, insufficienti ed inidonei. Molti sono conteggiati in percentuale in base ai flussi e non è quindi possibile controllarli con certezza specie con i cambi repentini di normative creando forti distorsioni.

**9.** Non sono adeguati perché non misurano tutte le lavorazioni effettuate, non calcolano la qualità e non tengono conto dell'assistenza all'utenza che per una amministrazione che elargisce servizi dovrebbe essere molto importante.

**10.** Si dovrebbero concordare i parametri con chi lavora da anni nei vari settori e con i loro rappresentanti sindacali.

**11.** Con accordo nazionale che dopo due anni dal raggiungimento dell'obiettivo stabilisce i pesi e i parametri da utilizzare per la distribuzione.

**12.** Errati. Un lavoratore dovrebbe sapere esattamente cosa deve fare, in quanto tempo medio e quanto verrà pagato se raggiunge o non raggiunge l'obiettivo prima di cominciare a lavorare e non scoprirlo dopo due anni.

**13.** Sicuramente sì ma con un peggioramento del prodotto e del clima lavorativo. Anche perché la produttività aumenta ogni anno senza stabilire un limite di qualità.

**14.** Diciamo che sicuramente c'è uno stress a fare di più ma nessun coinvolgimento e sicuramente nessun incentivo a fare meglio, anzi è vero il

contrario. Gli obiettivi devono essere raggiunti a prescindere dalla qualità che, come ripeto, non è mai stata rilevata.

**15.** Assolutamente no, anche perché metà della produttività è pagata uguale per tutti i lavoratori d'Italia e l'altra metà è pagata uguale per i lavoratori della stessa provincia. Le uniche valutazioni sul merito sono state per le progressioni economiche e gli incarichi di responsabilità e non hanno mai preso in considerazione il merito ma hanno seguito solo logiche clientelari o di sudditanza.

**16.** Dall'Amministrazione come arma di ricatto e dai lavoratori come ricatto.

**17.** Per poter misurare correttamente la produttività occorrono tre elementi fondamentali: 1. Gli uffici devono avere identica struttura organizzativa (dislocazione dei locali, del *front office* e del *back office*, archivi, attrezzature, macchine di servizio, ecc.). 2. I dati rilevati devono coprire tutte le lavorazioni dell'ufficio e non devono poter essere "truccati" dagli uffici. 3. Occorre misurare anche la qualità del servizio fornito e dei prodotti elaborati. Con queste tre premesse è allora possibile provare a costruire un sistema che dia il giusto peso ai prodotti e ai servizi che si intendono migliorare stabilendo dei limiti reali di produttività e qualità che non debbono essere mai slegati tra loro.

### **Sindacalista6 - G. L.**

**1.** [I meccanismi] sono complessi, tuttavia li possiamo ricondurre a due indici: il numero di accertamenti e alla qualità. [Meccanismi che considerano] l'incasso, la territorialità del tessuto economico tra le regioni del Nord e del Sud, distretti industriali e distretti manifatturieri. Questi indici sono intrecciati in modo da mettere assieme obiettivi di convenzione con gli incassi e la realtà in cui si opera. Questo fa sì che si formi il montante da destinare a questo pezzo di salario [quello accessorio] da riconoscere ai dipendenti, calcolato sull'ammontare del riscosso.

**2.** Obiettivo. Il salario accessorio è una modalità di retribuire i lavoratori voluta e condivisa col sindacato, legando [gli incentivi] ai risultati perché una pubblica amministrazione sia efficiente ed efficace.

**3. - 4.** Dati ultimo accordo 2011: 50% produttività organizzativa e 50% produttività individuale che viene remunerata con riguardo alla professionalità del dipendente cioè la competenza, l'ampiezza, il livello di responsabilità e autonomia, l'appartenenza all'area ma anche il recupero di gettito evaso. Poi nessuno fa i conti sui miei accertamenti. Non c'è un meccanismo che lega l'attività al singolo. Diciamo che [il singolo contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di] un direttore di un ufficio ripartiti a cascata tra le strutture dipendenti [...] ma il mio salario non è strettamente connesso al numero di accertamenti fatti da me ma al numero di accertamenti fatti dalla struttura.

5. - 6. Quando parliamo di sistema di valutazione stiamo parlando di valutazione dell'attività e non della persona ed è giusto che sia così, questa è la mia opinione, i criteri devono essere quanto più possibili oggettivi e misurabili.

C'è nell'amministrazione un altro sistema che si lega ad altri indici ma si lega ai dirigenti, agli incaricati [per i quali esiste] un sistema di valutazione. Gli altri dipendenti non ce l'hanno per volontà dell'Agenzia perché abbiamo sperimentato in anni passati un sistema poi abbandonato. Si chiamava Antares e risale forse ad un decennio fa perché il nostro contratto di lavoro sottoscritto ha stabilito che le prestazioni dei dipendenti potessero essere valutate in presenza di un sistema di valutazione condiviso, definito a inizio anno, fornito possibilmente da soggetti terzi e per quanto possibile non soggetto a discrezionalità. Quindi è stato introdotto per un breve periodo e sperimentato dopodiché l'Agenzia avrà valutato un disinteresse [verso lo strumento] non so come dire [...] quindi quando si parla di merito si parla delle chiacchiere qui, te lo dico, perché in assenza di un sistema condiviso si parla delle chiacchiere, si parla di una valutazione assolutamente unilaterale e discrezionale.

Non siamo a priori contrari né alla valutazione del merito né alla remunerazione del merito, ma dico che la valutazione non è quella che hanno concepito qui i nostri dirigenti, una valutazione personale, non misurabile. Poi anche nel sistema che abbiamo sperimentato c'erano delle cose che non ci piacevano: misurare la fedeltà, l'adesione, la perfetta identità ai valori dell'Agenzia è complesso, sono prima di tutto un cittadino prima che dipendente pubblico, vuoi che io non voglia un'amministrazione efficiente come cittadino? Prima che come dipendente pubblico? La risposta è sì!

Come giungo però ad una valutazione dei dipendenti con una misura di questa adesione ai valori? In cosa consiste? Su questo non abbiamo mai trovato un accordo, un punto di incontro con l'amministrazione.

Un sistema di valutazione in sé per sé non c'è, un sistema della misurazione delle *performance*, sia individuale che collettiva c'è, perché ogni mia attività è tracciata. È parziale, si potrebbe fare di più. Poi un sistema di valutazione vorrebbe dire mettere tutti nelle stesse condizioni perché per valutare devo anche comparare e non è semplice perché non abbiamo prodotti omogenei o standardizzati.

Io penso non ci siano ancora le condizioni per valutare davvero l'attività svolta dai dipendenti perché a monte non ci sono pari opportunità o condizioni alla pari. Se i dipendenti fossero messi nelle stesse condizioni dal dirigente preposto, che significa dare un peso standard per quanto possibile (es. 3 verifiche, 10 accertamenti a ciascuno) in modo da valutare la tua attività. Non siamo in grado ancora oggi per la modalità di assegnazione del lavoro [da parte dei dirigenti]. Sull'assegnazione [dei carichi di lavoro] esprimo qualche riserva e anche sul

fatto che ognuno di noi sia collocato al posto giusto, non credo, non c'è molta attenzione per le persone.

**11.** Ci sono dei pezzi di retribuzione che si riferiscono all'attività del singolo. Mi riferisco alle maggiorazioni, parlando della *performance* individuale i cui criteri di ripartizione (tra uffici) avviene con i criteri che ti dicevo prima (recupero gettito evaso e il riscosso in rapporto alle ore lavorate) questo sistema misura le mie ore però, quindi c'è in qualche modo un intreccio con la mia attività perché misura le mie ore effettive di presenza.

Poi ci sono maggiorazioni che si applicano a seconda del tipo di attività svolta: maggiorazione per attività istruttoria esterna, compensi orari diversi a seconda della verifica e del soggetto controllato; maggiorazione per *front office* per prodotti ponderati; maggiorazione per i CAM per il disagio e la competenza; maggiorazioni per piani e progetti locali del singolo ufficio.

[La remunerazione] per la produttività organizzativa è un po' più standardizzata perché si collega agli obiettivi della Convenzione. Una volta che abbiamo raggiunto gli obiettivi si suppone che tutti i lavoratori abbiano dato un contributo in misura come dire identica. Qui non si ha riguardo a nulla se non all'appartenenza all'area (I, II, III) e alle presenze con una particolarità: non sono una somma come per quelle della produttività individuale di cui si parlava prima ma qui per la produttività organizzativa sono tutte le presenze che rilevano ai fini dell'erogazione dell'indennità di amministrazione che è fissa ma può variare per malattie brevi.

[Infine] il fondo di sede che è una quota della parte di salario destinato alla *performance* individuale per remunerare progetti a livello di sede, viene ripartito con la contrattazione locale.

**12.** [...] sul salario accessorio gli indicatori che abbiamo sono dei buoni indicatori sì, precisi, possono essere migliorati.

**13.** Apparentemente e formalmente noi abbiamo un modello efficiente, in realtà non è così, si può migliorare e gli incentivi [in generale, teoricamente] funzionano. Sì, gli incentivi sono efficaci anche se nel tempo sono stati drasticamente tagliati dal 2008 in poi. Abbiamo avuto dei momenti di crescita esponenziale in cui veramente la nostra attività aveva un riscontro immediato. Abbiamo sperimentato per un breve periodo il pagamento degli acconti nel corso dell'anno, cioè un sistema che davvero diceva tu lavori io ti incentivo. Sembra brutto qualcuno li ha chiamati provvigioni ma gli incentivi economici ci sono in tutte le realtà produttive. Ci possono essere diverse modalità però funzionano, altrimenti ci sarebbe l'appiattimento, lavorare per lo stipendio significa venire a lavorare e con lo stipendio pag[arsi] la presenza, questi meccanismi inducono il lavoratore a dare qualcosa di più, a garantire un risultato a fine anno che viene remunerato.

**14.** Si sono efficaci anche rispetto alla motivazione. [...] Sul salario accessorio gli indicatori che abbiamo sono dei buoni indicatori sì, precisi, possono essere migliorati. Se a questo si aggiungesse un'organizzazione del lavoro più attenta alle persone, alle competenze, anche a quelle che possono essere espresse con, che ne so, un intervento formativo, un affiancamento, un'attenzione particolare. Respingo tutto quello che è diventato un luogo comune, che il 30% dei dipendenti potrebbe andare a casa e che la struttura va avanti lo stesso. Un luogo comune che è nella testa anche dei nostri dirigenti spesso sbagliato perché anche le persone più incapaci e demotivate possono essere recuperate, si può ottenere il meglio da tutti, non sto dicendo nella stessa misura ma il meglio del contributo rapportato alle capacità.

**15.** Gli incentivi sono selettivi, ma non capaci di differenziare il merito. Forse risponde meglio a questa domanda [se gli incentivi sono equi, selettivi] quella quota di salario accessorio che paga le verifiche, i *front office*, quella dei Cam, i progetti perché sono legate all'attività della persona, del singolo. Ecco lì c'è una percezione immediata insomma.

**16.** I colleghi sanno che il loro lavoro ha un peso specifico, il coefficiente [previsto per la produttività individuale] che fa la differenza. Noi con quell'accordo [con cui è stato introdotto il sistema dei coefficienti] abbiamo fatto in modo di pagare il lavoro da chiunque svolto, a prescindere dall'inquadramento, quest'ultimo è un meccanismo che abbiamo abbandonato perché prima si pagava con il livello di appartenenza per cui paradossalmente lo stesso accertamento svolto dal collega di II area veniva pagato meno [rispetto al collega di III area] ancorché si trattasse della stessa attività e richiedesse le medesime competenze e conoscenze. Quindi abbiamo superato questo meccanismo assolutamente deviante e ingiusto non equo.

### **Sindacalista7 - M. S.**

**1.** I modelli retributivi collegati alla produttività hanno visto intanto una differenziazione di tempi rispetto alla contrattazione nazionale. Per esempio tutta la parte della valutazione della *performance* come viene definita adesso è cominciata prima nel comparto sanità ed enti locali rispetto alle Agenzie fiscali e alle funzioni centrali, più o meno attorno al 2000 e successivamente nelle altre due.

Sostanzialmente si differenziano in questo modo: per i comparti sanità e enti locali le schede di valutazione sono state contrattate con le OO.SS., per le funzioni centrali, soprattutto i ministeri sono state definite unilateralmente dalla parte datoriale soprattutto sulla base di quanto definito dal d.lgs. n. 150 meglio conosciuto come decreto Brunetta.

È una differenza sostanziale che nei primi due casi pur con tutti i limiti che possiamo aver avuto abbiamo cercato, attraverso la contrattazione, di calare i sistemi di valutazione su quelle che erano le realtà produttive cui si riferivano, con un buon grado di analisi della realtà e del processo produttivo.

**5.** La valutazione deve avere una finalità di stimolo e di supporto all'attività lavorativa.

La valutazione e l'incentivazione della produttività può avere un risultato se la si rende la più oggettiva possibile e se la si cala soprattutto non sulle caratteristiche caratteriali del soggetto ma sulla filiera produttiva, in quanto tutto il mondo pubblico non eroga beni ma generalmente servizi e quindi non è che possiamo fare una misurazione sui tempi di produzione, sulle quantità come se fosse un'azienda manifatturiera che produce un qualsiasi oggetto.

In particolar modo il pubblico generalmente produce servizi e non in modo individuale, generalmente la produzione non è legata ad una sola persona ma di un gruppo che collabora con le diverse professionalità all'erogazione di un servizio. Anche per l'AE i vari indicatori che devono essere raggiunti per una rilevazione della produttività, solitamente non sono in carico ad una sola persona ed è per quello che rileviamo una certa problematicità quando si va a parlare di produttività individuale misurando degli indicatori che molto spesso valutano la persona, non la persona inserita in un ciclo produttivo. Se sono in un gruppo di lavoro che fa contenzioso piuttosto che verifiche l'attività del singolo è sicuramente importante non voglio svalutare l'attività del singolo ma l'obiettivo lo si raggiunge positivamente, se il team impegnato in quell'obiettivo riesce a lavorare in modo molto integrato e tutto verso quell'obiettivo. A mio avviso una delle cose che funziona meno nei sistemi di valutazione delle attività è la ricerca delle eccellenze, che pur ci sono ma con un'eccellenza non si riesce a tenere in piedi o a erogare un servizio, o c'è un gruppo che lavora su quell'obiettivo oppure, come dire, c'è un qualche problema organizzativo.

**6.** [nelle esperienze che ho avuto] ci sono dei sistemi che valutano. Il problema è che ci sono temi, soprattutto per quel che riguarda le funzioni centrali i cui sistemi non sono stati contrattati, che sono stati pensati a livello centrale ma molto poco spesso sono adeguati alla realtà a cui devono poi essere applicate perché le figure amministrative non sono tutte uguali, perché le funzioni di responsabilità non sono tutte uguali, perché le funzioni dell'Agenzia comprese quelle della sua nuova costola dell'Agenzia del Territorio, non sono tutte uguali e quindi pensare di misurare l'attività, perché un sistema di valutazione deve misurare l'attività, e non il carisma la capacità relazionale di questo o quel dipendente perché lì entriamo in una valutazione del carattere di un dipendente che obiettivamente non è la cosa più importante e pensare che un contenitore vada bene per tutti [non è corretto]. Il Ministero della giustizia, per esempio, ha

stessa modalità di valutazione ma un ufficio di Giudice di Pace è diverso da una Procura della Repubblica.

**10.** Il suggerimento è quello di tornare a sistemi che possano essere contrattati e verificati e legati a delle realtà, perché sono le singole realtà che possono implementare i progetti innovativi.

L'esperienza che è stata fatta negli Enti locali credo possa servire, in piccola parte ovviamente, perché non ci sono ricette valide per tutte le amministrazioni, per definire una modalità di valutazione legata a diverse tipologie produttive perché, ad esempio, il comune di Bologna che ha diverse migliaia di dipendenti non è la stessa cosa di un comune che ha 50 dipendenti. Quindi avere lo stesso modello di valutazione non va bene.

Ecco lo stesso dovrebbe essere pensato per lo meno per le funzioni centrali o per lo meno per le stesse tipologie di attività. Io non penso che il sistema di valutazione del Tribunale di Bologna, per fare un esempio debba essere diverso da quello del Tribunale di Milano, ma ecco avere un'attenzione alla tipologia di attività che viene svolta è necessaria, perché il rischio è che valuto le persone e non il lavoro che viene erogato e nella valutazione della persona entrano troppi elementi di soggettività. Al valutatore che valuta l'individuo gli si complica la vita perché subentrano aspetti di soggettività che possono non rendere la più oggettiva possibile la valutazione. Questo è credo il problema perché ci sono gli aspetti gerarchici, quelli relazionali, quelli della vita lavorativa di un individuo.

Mentre se io vado a vedere se il gruppo che fa contenzioso o verifiche che tempi ha, come rispetta le scadenze diciamo prepara atti e documentazione per l'attività lì ho degli elementi oggettivi che si avvicinano anche a qualcosa di misurabile come spesso ha il privato altrimenti corri il rischio ed è brutto vedere nei modelli predisposti che si valuta se la persona è relazionale o meno, insomma qui si entra in una valutazione che è personale o se si esprimono giudizi negativi nei confronti del proprio datore di lavoro. Cioè il confine tra una valutazione sul lavoro e quello che uno esprime è molto labile. Io posso anche essere in disaccordo con le prese di posizione del mio datore, del ministro o direttore generale ma svolgere il lavoro come mi viene indicato e per le responsabilità che ho nel migliore dei modi e quindi è quello da valutare e non se penso che il mio direttore generale abbia o no le caratteristiche per svolgere quel ruolo, quello fa parte delle mie opinioni personali e finisce lì. Ovvio che non parliamo di ruoli fiduciari perché se sono nello staff del direttore generale e non vado d'accordo lì qualche problema ci può essere. Quello che deve essere valutato è la mia attività, la capacità di risolvere le questioni e, se sono al pubblico, magari la mia capacità di comunicare evitando un'*escalation* di criticità, soprattutto per chi sta agli sportelli perché adesso è sottoposto ad una fortissima pressione che anni di campagna contro il pubblico fanno sì che anche quando le persone non si sentono

dire non quello che la normativa dice ma quello che gradirebbero sentirsi dire ci può essere un grave problema e la grave crisi che stiamo vivendo ha reso molto complicato il rapporto con le persone che si recano agli sportelli [...]

**11.** Le poche risorse che ci sono vengono distribuite sulla base di obiettivi dati dalle direzioni che a volte però [è carente perché basata solo su obiettivi quantitativi] faccio un esempio: dare un obiettivo numerico ad un ispettore non sempre è il modo migliore per valutare la produttività, nel senso che dare degli obiettivi è giusto ma ci può essere il caso che un'ispezione tenga impegnato [un dipendente] 3 mesi per la sua complessità e un'altra 15 giorni [un altro dipendente] se non si riscontrano particolari irregolarità. Allora non è che il primo ha lavorato di meno del secondo, semplicemente ha trovato condizioni diverse. E' su questi aspetti che la valutazione è assolutamente carente, si tratta di obiettivi calati dall'alto, non frutto di condivisione. [...] Allora il problema visto in positivo è puntare sì su queste attività perché se svolte correttamente danno una svolta all'evasione fiscale ma senza dire, a mio avviso, chi non raggiunge un dato numerico tipo 100 ha una produttività inferiore, perché produciamo servizi non possiamo sapere a priori quante ore cosa andrò a trovare e di conseguenza va premiata la qualità del servizio svolto, l'analisi e lo studio [del caso che potrebbe nascondere evasione] a monte. La valutazione per obiettivi solo quantitativi è carente. Se noi valutiamo il processo produttivo [piuttosto che il solo risultato finale] siamo in grado di verificare le possibili situazioni da migliorare.

Il totale di queste risorse, il quantitativo massimo per le funzioni centrali e anche per le Agenzie è stabilito, contrattato al centro. Anche lì si presentano delle difficoltà perché c'è il blocco delle implementazioni dei fondi per cui quando va bene sono le stesse degli anni precedenti che vengono suddivise tra i vari uffici territoriali e si fa la contrattazione territoriale [solo per il fondo di sede che è davvero una piccola parte] però se vado a contrattare con un dirigente 2000 euro per più di 30 persone cosa contratto? Le persone mi dicono avete sprecato il vostro tempo perché non c'è nessuna ricaduta pratica.

**13.** Noi pensiamo che la produttività possa crescere all'infinito, ma abbiamo avuto situazioni in cui, per la carenza di [personale] e altre criticità, il blocco del turn over e quant'altro, già svolgere l'ordinaria amministrazione è un terno al lotto. Quale progetto vuole che si inventino per migliorare la produttività?

La valutazione se fatta invece sui processi produttivi può portare eventualmente a miglioramenti nell'organizzazione magari provando a vedere se le poche risorse sono tutte allocate al posto giusto al momento giusto. Un motore che va al massimo se si spinge ancora di più grappa. Ce lo insegna un'esperienza meccanica. Noi abbiamo pezzi di pubblica amministrazione che è messa già al massimo, poi non dico che tutta la PA non abbia bisogno di un'analisi per vedere se ci sono situazioni migliorabili però bisogna che cambi il concetto che siccome

è pubblico può sempre fare di più. Se fosse un privato, una catena di montaggio oltre una certa velocità non possiamo farla andare perché se no si rischia che un tot di prodotti risultino scarti.

**15.** Le realtà [lavorative] sono diversificate e le risorse sono poche. E' lì il problema, che non avendo risorse con la differenziazione creo delle fratture dolorose in un gruppo di lavoro. Finiamo esclusivamente per fare un esercizio didattico: bene io differenzio. Se dai 0.50 euro in più al giorno a una persona lo dai in meno agli altri. Sono gli stessi dipendenti che si pagano l'incentivazione. E' questa la stortura.

**16.** I dipendenti vorrebbero che l'attività che viene svolta venga percepita per quella che è, poi loro sono i primi a dire non siamo tutti uguali. Quello che ci chiedono è: bene definiamo un livello di incentivazione decorosa base, come dire [le prestazioni con] contenuto di maggior professionalità, maggior rischio, maggior contenuto di responsabilità, quelle vanno premiate, ce lo dicono. Purché non a scapito degli altri. Perché devono togliere a me 500 euro da dare a chi ha maggiori responsabilità penali per esempio, e che è giusto che abbia proprio per le maggiori responsabilità?

**17.** Indubbiamente perché ci sia una incentivazione della produttività come in qualsiasi comparto produttivo del pubblico o del privato occorrerebbe che ci fossero delle risorse da destinare a quegli obiettivi di produttività, e noi invece siamo in un pubblico in cui per normativa dal 2010 il quantitativo destinato al salario di produttività non può aumentare ma soprattutto siamo stati messi di fronte a tagli del salario di produttività dovuti sempre a interventi normativi.

Quello che è cambiato con il d.lgs. 150 è che la legge ha preso il posto della contrattazione e quindi la normativa impone determinati comportamenti [si riferisce all'obbligo della valutazione]. Pensare a progetti innovativi che possano avere una valenza positiva per l'utenza dei servizi, diventa problematico nel senso che risorse da destinare a quello sostanzialmente ce ne sono pochissime e non crescono. E poi comunque ora fare una valutazione attenta rappresenta una fatica maggiore del gusto nel senso che quando magari la cifra da distribuire in un gruppo, non al singolo, è di qualche centinaio di euro, come dire, diventa anche problematico pensare a dei criteri stringenti per poi distribuire delle cifre.

Spesso la valutazione, e questo è un elemento negativo, è stata utilizzata per risolvere conti personali: bene tu in quella circostanza non hai dimostrato disponibilità, non hai accettato di fare lo straordinario, bene al momento della valutazione ti valuto meno. La valutazione deve servire dove ci sono degli intoppi nella filiera produttiva, dove il dipendente deve migliorarsi e dove con interventi normativi questi intoppi possono essere superati, non deve servire a risolvere dei contenziosi [personali].

Credo che i due concetti che mancano siano: le risorse perché l'innovazione a costo zero non si fa, ce lo insegna il pubblico e il privato e un'analisi dei processi lavorativi. Questo però richiede che la dirigenza sia in grado di conoscere bene come si svolgono questi processi perché valutare una persona è complicato ma è sicuramente più semplice che valutare un sistema produttivo se io questo lo conosco poco. Questo perché se la valutazione la faccio sul processo produttivo ed è fatta male e viene impugnata, l'impugnazione spesso vince se fatta su termini oggettivi. Se la valutazione è fatta sulle caratteristiche della persona i temi di discrezionalità sono tanti e tali che diventa difficile vincere un'impugnativa. Le schede di valutazione devono essere date individualmente al personale, per avere un contraddittorio ma nella mia esperienza troppe volte [ho visto il contrario] e non si aiuta nemmeno a migliorare rispetto a carenze che ci possono essere, perché nessuno è perfetto. E quindi la valutazione deve essere incentivante in questo senso, ma se non capisco dove ho carenze [diventa sterile]. Abbiamo avuto una stagione in cui c'erano risorse per la contrattazione decentrata che è terminata all'incirca nel 2006-2007 dopo di che è stata una tragedia. La situazione si è abbassata. La contrattazione integrativa di un certo peso si è chiusa attorno al 2006-2007 dopo la normativa ha sempre più imprigionato.

Se si vuole legare incentivazione a valutazione che coinvolga bisogna essere il più possibile vicini al posto di lavoro almeno a livello regionale perché se le risorse possono essere contrattate a livello nazionale, e questo ci stà, però il come queste risorse possano incidere a livello produttivo è ovvio che Roma sia per parte datoriale che per parte sindacale Roma non può entrare nel merito. Da parte sindacale a Roma fanno il massimo per quello che è portare a casa delle risorse però poi poterle lavorare meglio sul territorio forse renderebbe più vicino ed utile questo processo.

Io onestamente dico che se pensiamo che per una valutazione si impegnano un dirigente e magari qualche collaboratore e andiamo a vedere le ore e quindi il costo per l'amministrazione, ma dico ha un senso per distribuire 2000 euro su 30 dipendenti? Era meglio che quel dirigente impiegasse quel tempo per dirigere e lavorare insieme ai suoi collaboratori.

### **Sindacalista8 - M. D.**

**1. - 11. - 12.** Premesso che mi occupo da poco anche del comparto Ministeri, tra le Agenzie Fiscali e gli enti centrali, comparto Ministeri, c'è una linea di demarcazione molto importante. Sono due mondi molto diversi. Nelle Agenzie Fiscali è stato fatto un percorso di riforma e di crescita di valorizzazione del personale, dei servizi, degli obiettivi. Possiamo veramente parlare di *performance* perché a livello organizzativo l'Agenzia ha investito molto, ha

incontrato la disponibilità del personale e anche del sindacato. In questo percorso il sindacato ha avuto un ruolo molto importante perché l'Agenzia ci ha messo la volontà, gli investimenti là dove era possibile, la situazione poi si è un po' complicata con la crisi economica, la riforma Brunetta che ha determinato un blocco di questo percorso di crescita. Ma nonostante questo vedo che l'Agenzia continua ad investire sul miglioramento, sulla crescita dell'attenzione verso il contribuente. E questo è un fatto molto importante nella gestione dell'Agenzia.

Ci sono tre differenti tipi di fondi. La produttività collettiva che viene erogata a tutto il personale con il criterio delle giornate di presenza e del livello. Ci sono dei parametri stabiliti per area, quindi per la seconda area (anche perché da noi la prima area non esiste più, superata con il contratto del 2002) e la terza area. E' il contributo per il miglioramento che tutto il personale dà al miglioramento dell'efficacia e all'efficienza dell'amministrazione.

La produttività individuale, qui è retribuita effettivamente la professionalità, si guarda alla professionalità. Concretamente, è stata fatta prima una sperimentazione qui in Emilia Romagna e poi il modello è stato esteso a livello nazionale, le attività di ogni singolo dipendente nella produttività individuale sono suddivise in una griglia accorpate in macro attività e ogni griglia ha un suo peso. E questo serve per differenziare per tipologia di professione. Questo sistema è tuttora vigente e io ritengo che sia un sistema valido per il riconoscimento della differenziazione. Poi ovviamente le professionalità sono diverse pur riconoscendo l'impegno di tutto il personale, la professionalità ha un suo peso nel senso che se io faccio il verificatore rientro in una griglia con un peso maggiore rispetto a chi fa codici fiscali o il rilascio di una partita iva, la differenza sta in questo. Oppure chi fa il 36ter o il 41bis. Questa differenziazione è stata prima adottata sperimentalmente in Emilia e ora è estesa a tutti, cioè questa griglia è adottata da Roma a livello centrale e vale a livello nazionale. L'altra parte di produttività è quella che va a retribuire particolari attività e tipologie di lavoro. Allora chi fa la verifica, la verifica ha un'indennità per ogni ora in x euro che viene stabilita a livello di Roma. Quindi viene stabilito un budget dedicato alla verifica per chi fa accertamento. Poi c'è l'indennità per chi fa sportello. Perché ci sono attività che richiedono oltre a preparazione, anche la disponibilità ad avere un impatto con il pubblico. L'amministrazione secondo me giustamente ha avuto molta lungimiranza, volendo migliorare nei servizi al contribuente, non poteva trascurare l'aspetto motivazionale del dipendente e quindi ha trovato forme di incentivazione che sono sicuramente valide.

Il modello prevede anche un altro pezzo però, cioè quello di aver creato e studiato le posizioni organizzative. Siccome lavoriamo per obiettivi e giustamente era importante trovare formule di lavoro con obiettivi di gruppo, quindi è stato creato il team. La cultura di lavorare in team è stata introdotta da

un po' di anni e secondo me funziona molto bene all'Agenzia delle Entrate. Quindi c'è la figura del coordinatore, capo team che attraverso la selezione che viene fatta con interpellato, il dipendente si mette in discussione è disposto a farsi valutare ad accettare questa logica questa cultura. Gli viene riconosciuto per la responsabilità che gli viene data un indennizzo.

**2.** Incentivare il personale. [L'obiettivo] è quello di incentivare il miglioramento della *performance* organizzativa e quindi incentivare il personale ad accettare la collaborazione, la disponibilità verso questi input organizzativi che vengono dati.

**3.** Mediamente, un dipendente dell'Agenzia delle Entrate, che lavora allo sportello, fra la produttività individuale e collettiva e le indennità di sportello prenderà circa 3.500 euro. Uno che fa le verifiche prende qualcosa in più che può arrivare fino a 4.000-4.500 euro.

**4.** No. Ti ritrovi in quel ruolo e ti spetta quel tot di salario accessorio. La situazione è questa non c'è una scheda che valuta Tizio piuttosto che Caio. La differenziazione è fatta a monte con il sistema delle griglie delle professionalità. E secondo me non è sbagliato.

**5. - 6.** [...] andare a diversificare [valutare] sul se io sono poco propenso a dialogare con il mio collega o io ho una dialettica molto più spiccata, boh io la vedo molto soggettiva e discrezionale.

C'è stato un tentativo da parte dell'Agenzia delle Entrate qualche anno fa che aveva proposto un sistema di valutazione della *performance* poi non concluso. Il progetto Antares. Era stato fatto un percorso con delle figure professionali, siamo andati a Roma con alcune persone segnalate che svolgevano determinate attività, ci sono stati dei confronti con esperti. Sono state create le famiglie professionali, è stata fatta una pubblicizzazione a livello formativo di tutto il personale dell'Agenzia su Antares. Poi dopo però non ha trovato concreta applicazione. Era stato fatto questo tentativo di introdurre questo sistema di valutazione.

L'ufficio formazione e sviluppo avrebbe dovuto occuparsi di fare la valutazione. [Sempre ai fini della valutazione] avevamo fatto nel 2000, nel pieno della prima proficua stagione contrattuale, un osservatorio congiunto, parte pubblica e parte sindacale a livello regionale, dove abbiamo cercato di mettere a punto un sistema per andare a misurare la qualità della prestazione. Ci sono due documenti ufficiali che abbiamo fatto in quell'anno e nell'anno successivo dove abbiamo costruito questo osservatorio congiunto per misurare la qualità della prestazione. Questa cosa qua è ancora in essere anche se poi i vari uffici l'hanno abbandonata perché non c'è stata la volontà e la determinazione anche da parte dell'amministrazione anche perché per cultura il dirigente non è che sia proprio portato a fare valutazioni, quindi è stato un po' abbandonato anche per qualche resistenza da parte sindacale.

[Questo sistema] però è in essere per la Direzione Regionale Emilia Romagna [per la distribuzione del residuo del fondo di sede] per gli altri uffici [le Direzioni Provinciali] non si è riusciti a trovare un accordo tra le parti perché poi questo progetto non si è sviluppato, è rimasto fermo a quei due accordi. Le resistenze arrivano da ambo le parti [datoriale e sindacale], probabilmente anche a livello nazionale non c'è stato *l'imput* a procedere. Chiaramente noi l'abbiamo fatto a livello sperimentale, ci si aspettava che venisse adottato a livello nazionale o ci fosse dato un *imput*, però questo non è avvenuto e ci siamo un po' arenati su questo, non c'è stato uno sviluppo ulteriore.

Poi c'è la logica e la cultura che siccome tutto il personale partecipa, anche da parte sindacale ci sono delle resistenze, a voler dire, siccome hanno partecipato tutti, anche se si tratta di un euro a testa, però glielo dobbiamo dare a tutti. Per fortuna questa visione non è omogenea nel sindacato però c'è una parte di lavoratori che non accettano questa cosa qua. Nell'ultimo anno, forse adesso qualcosa sta cambiando, l'amministrazione ha proposto di differenziare l'indennità di sportello, di non darla uguale a tutti, voleva applicare la stessa griglia che viene applicata per la produttività individuale e dire chi fa una dichiarazione dei redditi lo mettiamo in una fascia con un valore più alto rispetto a chi fa protocollo, consegna documenti, codici fiscali o semplice rilascio di una certificazione ed il personale non ha accettato questa cosa qua, è chiaro che il sindacato gioca un ruolo importante in questo però è chiaro che ancora in questo in molti sindacati non c'è l'accettazione.

**13.** I meccanismi sono in linea con quello che è l'obiettivo: incentivare il personale. Essi raggiungono l'obiettivo sperato. Questa è la mia visione della situazione in particolar modo per l'Agenzia delle Entrate; l'Agenzia delle Dogane ha delle sue specificità e peculiarità, mentre per l'Agenzia delle Entrate il modello funziona e funziona abbastanza bene. Certo, magari qualche incentivo in più sarebbe importante perché gli sforzi che si stanno facendo, la disponibilità che si sta trovando meriterebbero una maggiore valorizzazione del personale.

L'anello debole è la scarsità di risorse su cui contrattare in sede locale, perché rimane ben poco da distribuire. Perché se ci fossero ulteriori risorse, per poter agire su questa cosa qua, probabilmente potrebbe dare dei frutti. Ma tutto è blindato a livello nazionale perché mi dicono che la produttività collettiva viene assegnata sulle giornate e sul livello, quindi lì non contratto niente. Per la produttività individuale c'è la differenziazione sulla base della griglia delle attività professionalità, poi ci sono le varie indennità di sportello, di verifica esterna e per chi va in udienza in commissione tributaria e quindi sono indennità fisse decise a livello nazionale e lì non contratto niente.

Infine c'è il budget di sede dove c'è una piccola quota residuale che io posso andare a contrattare dove potrei individuare ulteriori figure da poter valorizzare e

premiare. La difficoltà poi è che i soldi sono talmente pochi perché sono una minima parte [...]. L'Osservatorio di cui parlavo prima si applica proprio al fondo di sede a questa parte residuale.

**14.** Si perché con l'incentivo sulla verifica, sullo sportello sicuramente il personale è motivato per fare di più per fare meglio. [Poi] secondo me qualcosa manca [si riferisce alla scarsità di risorse]. Siamo fermi dal 2010. Questo sicuramente è un danno. A mio avviso la legge non dovrebbe intervenire nell'autonomia gestionale di un ente come l'AE. Siccome siamo un ente impositivo, che incassa, che fa risparmi, secondo me non bisogna intervenire perché questo è un motivo per demotivare il personale, perché se tu intervieni con i blocchi, capisco il blocco contrattuale ma il contratto integrativo per la parte economica bisogna lasciarlo.

**15.** [...]il nostro FUA viene distribuito con quei criteri che abbiamo detto prima, selettivi, diversificati però si guarda di più alla professionalità che non [alla qualità].

**17.** [Suggerimenti per il fondo di sede] siccome si tratta di somme molto residuali io punterei a creare un meccanismo, stanzierei qualcosa in più, io come amministrazione punterei [a prevedere riconoscimenti economici per gli obiettivi che si vogliono raggiungere ad es. se l'obiettivo è diminuire i tempi di attesa], allora io ci metterei un riconoscimento economico. Poi direi, [di diversificare anche i riconoscimenti economici per diverse tipologie di attività che si fanno al *front office*] perché un conto è avere davanti a me un professionista con cui devo discutere di un 770 per cui devo avere una preparazione professionale oltre che caratteriale specifica, un altro è rilasciare un codice fiscale o una partita iva o fare un semplice controllo documentale di una dichiarazione che richiede una professionalità diversa. Io punterei su questa cosa qua, mi sembra logico e giusto. È chiaro poi quando si è in contrattazione, conta la maggioranza e la volontà del personale. Perché se si fa un'assemblea e al personale gli vai a spiegare che sarebbe più logico ragionare su questa cosa ma c'è una resistenza dallo stesso funzionario che comunque si occupa di dichiarazione dei redditi e non da parte di chi fa codici fiscali, che dice no è meglio fare [una divisione delle risorse per il *front office*] uguale per tutti perché questo tiene l'equilibrio delle relazioni fra colleghi, è più positivo così.

Io non la vedo così, però è una questione culturale. Ecco io punterei sulla questione culturale. Io però punterei non solo sul lavoratore ma anche sul dirigente che deve avere la capacità di convincimento nei confronti dei dipendenti, deve curare molto l'aspetto comunicativo, con il coinvolgimento del dipendente. Su questo probabilmente il parco dirigenti è carente, del resto le problematiche sono tante, i dirigenti sono per lo più anche incaricati e questo sicuramente non aiuta molto, non c'è la selezione del ruolo del dirigente perché

vengono scelti in maniera discrezionale, un concorso non c'è. La maggior parte sono laureati in giurisprudenza ma secondo me sarebbe meglio una laurea in scienze organizzative. [Servirebbe] anche una selezione più mirata perché se si deve puntare sulle capacità manageriali [...]

[Tra i dirigenti] troppi sono incaricati e “vecchi” nel senso che provengono da una cultura ante riforma e sicuramente hanno alcune carenze culturali, con visioni più clientelari, burocratiche e gerarchizzate. Non sono abituati ad usare la trasparenza nella gestione di tutta l'organizzazione che hanno in mano e a volte peccano anche in processi decisionali perché magari nella gestione del loro ufficio alcune iniziative che potrebbero mettere in atto non le mettono in campo perché probabilmente non si sentono sicuri, perché il confronto con il sindacato lo vedono più come un ostacolo che non come una risorsa da sfruttare per poter migliorare e per crescere. Naturalmente se il sindacato lo coinvolgi nel processo organizzativo, in quelli che sono gli obiettivi, cerca di portarti anche i dipendenti a favore. Assolutamente, il ruolo del sindacato è questo. Le resistenze culturali potrebbero anche essere smussate e messe da parte, riportate a minoranza verso obiettivi più significativi. In questo senso l'amministrazione è un po' carente, ma comunque ha fatto dei grossi risultati. Secondo me l'AE nel panorama della pubblica amministrazione considerato che seguono tutti i ministeri, è un fiore all'occhiello, modello che potrebbe essere seguito anche in tema di *spending review*, obiettivi che l'Emilia Romagna e poi non so se a livello nazionale è stato seguito lo stesso modello, però l'Emilia Romagna è una regina pilota in questo senso qua perché quando si è trattato di anticipare anche la *spending review*, sono state fatte anche delle azioni di riorganizzazione e di razionalizzazione con chiusure di uffici e spostamenti di personale. Su questo l'amministrazione ha peccato molto, perché non ha premiato adeguatamente gli sforzi che il personale ha fatto accettando con ricadute sulla propria vita privata, perché non c'è stato alcun ritorno economico, se non briciole a seguito di questa iniziativa di razionalizzazione, 4 uffici sono stati ridotti a 1 solo ufficio. I risparmi di gestione sono stati tanti però il personale non ha visto niente, secondo me sarebbe stato anche un modo per incentivare questo processo. Con fondi che sarebbero dovuti arrivare da Roma, visto che la regione non ha autonomia di bilancio e quindi l'amministrazione centrale avrebbe dovuto avere maggiore sensibilità.

Suggerirei quello che ho detto prima, la selezione a monte dei dirigenti deve essere fatta in un certo modo. Se nelle direzioni generali ci sono dei dirigenti poco avveduti e culturalmente espressione della cultura della burocrazia, chiaramente i messaggi che arrivano in verticale sono sempre quelli. Poi se trovi qualcuno più illuminato riesci anche a dialogare su qualcosa, però la situazione è questa.

Ecco perché poi il modello della PA nel rapporto con il personale è carente, manca il coinvolgimento, ma come si fa ad accettare la cultura della valutazione se tu non mi dici qual è l'obiettivo, come mi valuti, manca la trasparenza. Per questo spesso noi lottiamo, sprechiamo energie per chiedere un minimo di trasparenza.

[...]Questo per dirti le resistenze che ci sono quando vai a chiedere trasparenza, non c'è il coinvolgimento del personale, per questo facciamo fatica a introdurre la cultura della meritocrazia e della valutazione. Perché sono le stesse amministrazioni che fanno resistenza.

Adesso, ripeto, all'Agenzia delle Entrate c'è un quid in più rispetto alle altre amministrazioni, sulla base della mia esperienza. [Per il resto delle amministrazioni] i dati sono allarmanti.

Forse manca questa volontà a livello centrale di focalizzare sul tema della valutazione [individuale], forse su questo campo non siamo ancora pronti, probabilmente, e nelle riunioni sindacali io lo dico anche. [L'amministrazione] dovrebbe fare uno sforzo in più

### **Sindacalista9 - F. L.**

**1. - 11. - 12.** Per quanto riguarda il salario accessorio possiamo dire questo: nella amministrazioni centralizzate Ministeri, Enti non Economici e Agenzie Fiscali la retribuzione accessoria è fatta in gran parte da norme di legge. Leggi speciali come il comma 163 per le Agenzie fiscali o norme interne ad ogni singolo Ministero che determinavano il salario accessorio. Inoltre, nei contratti dal 2000, 2004 e a seguire, il salario accessorio era anche una parte definita e accantonata all'interno dei contratti collettivi nazionali. Quindi se io avevo un aumento di 100 euro si accantonava 10 euro di salario accessorio. Poi cosa è successo, questo meccanismo ha funzionato abbastanza bene negli Enti Pubblici non Economici dove le risorse arrivavano ad inizio anno e quindi la loro gestione era ben fatta sia a livello centrale che nelle periferie perché c'erano proprio dei soldi per pagare la *performance* o gli obiettivi delle singole sedi.

Nelle altre parti questo non è mai avvenuto. Se facciamo il caso delle Agenzie Fiscali noi abbiamo il comma 163 che ahimè dipende dalla firma di un decreto del ministro che lo fa sulla consuntivazione di bilancio, quindi sull'incassato delle Agenzie, e avviene tendenzialmente un anno e mezzo dopo la consuntivazione e quindi tutti gli accordi sindacali sono sostanzialmente postumi non sapendo a monte quante sono le risorse, anche se il contratto nazionale prevedeva e prevede, perché è ancora vigente, che vi siano delle tranches di pagamento a maggio e a novembre che anticipano in qualche modo quello che doveva essere l'assegnato formalmente al personale [sulla base di quanto

stabilito] dalla Convenzione [in cui si prevedono delle risorse per il personale, nel momento in cui si raggiungono gli obiettivi di Convenzione].

Il salario accessorio arriva ai dipendenti in tre forme: produttività della struttura, [a seguito del raggiungimento degli obiettivi da parte dell'Agenzia] distribuita a tutti in base alle ore lavorate.

La seconda voce [la produttività individuale distribuita] in base alle presenze ed in base alle attività dell'ufficio, quindi non è gestita neanche a livello d'ufficio [cioè di contrattazione locale].

Poi una terza quota, un ammontare estremamente irrisorio e piccolo che l'ufficio ha la possibilità di gestire [contrattare] in sede di rsu.

Quindi fatta la divisione a livello nazionale della quota generale c'è una seconda quota [la produttività individuale] che è la parte tendenzialmente predominante e che fa la differenza tra Caio e Sempronio, [sulla base di] un parametro che a livello nazionale è stato definito con un accordo (del 2010) per le attività *core* e *no core* e che va a moltiplicare le ore lavorate di quel dipendente. [Per le varie attività ci sono parametri diversi che sono] perlomeno un elemento di differenziazione anche se qualche problema lo creano: allora siccome l'AE ha assunto da anni laureati, qualcuno ovviamente è stato messo al legale dove il parametro è 150, qualcuno è stato messo all'attività di controllo dove l'attività è 140, qualcuno è stato messo alla segreteria dove il parametro è 90, 60% di differenza, non permettendo poi al personale di ruotare, determini quella criticità interna dove il personale inizia a non vedersi più amichevolmente. Altro problema è che il parametro è un moltiplicatore delle ore, [ma non rileva altro come per es. il fatto che] io posso aver guardato il soffitto mentre quello affianco a me nello stesso reparto ha fatto sia il lavoro mio che il suo, capita, e lui si prende per le sue ore il *quantum* economico e io me lo prendo uguale senza aver fatto nulla.

Quindi i primi due [produttività collettiva e individuale], formalmente sono [distribuite sulla base delle ore di presenza in servizio e dei parametri per attività solo per la produttività individuale]. Altri indicatori non ce ne sono, e non ce ne possono essere perché la ripartizione è sempre fatta dopo due anni, quindi cosa vado a valutare dopo due anni?

La terza parte del salario viene data alla sede rsu dopo che abbiamo fatto un repulisti. Devo prendere questi soldi e pagarci [prima] le posizioni c.d. disagiate che sono in realtà le indennità per le verifiche, le indennità per il personale che in commissione tributaria o in tribunale a udienza, le rspp, le verifiche esterne, le indennità di sportello, che ovviamente vanno a togliere una bella fetta di quell'importo. Il rimanente va in trattativa di rsu, quindi formalmente essendo la sede di rsu la parte che dovrebbe contrattare insieme con le oo.ss. territoriali con i dirigenti di sede, si trova alla fine a dover eventualmente trattare una miseria dal

punto di vista generale e una cosa estremamente diversificata da sede a sede. E capita in qualche realtà che ci sono più risorse da distribuire in un ufficio non operativo, come la Direzione regionale rispetto ad un ufficio operativo. Questo perché nelle Direzioni Regionali se hanno fatto l'obiettivo, i soldi [per il fondo di sede] sono arrivati non essendoci il *front office*, con gli sportelli, essendoci solo la figura del rspp che magari coincide col gestore di rete, si risparmia anche in verifiche, rimangono molti più soldi e quindi per un ufficio formalmente *no core* ci sono più fondi rispetto agli uffici operativi.

Quindi quando vai a trattare l'ultima parte con delle regole postume inizia a nascere la grande difficoltà di chi va a quel tavolo sia dal punto di vista dirigenziale che dal punto di vista del dipendente, perché il contratto prevederebbe che da un lato con quei soldi il dirigente dovrebbe riconoscere la *performance* individuale, la capacità della persona, la disponibilità, l'obiettivo eccetera, dall'altro non hai grosse risorse, hai tanto personale e non hai deciso niente prima che si verificasse l'anno di competenza.

Quindi se non previsto niente prima, come fai a dire che Tizio ha fatto una *performance* migliore di quella di Caio? Nell'AE questo tipo di ragionamento non si è fatto e non si vuol mai fare. Io ho provato, ormai da decenni di definire tutti gli anni un accordo nel momento in cui si fa il budget di sede per l'anno successivo, definiamo insieme, e vediamo se siamo in grado di farlo.

2. A che serve il salario accessorio? Teoricamente come dice il contratto servirebbe per aumentare la *performance* del personale pubblico. Questo è vero in gran parte. Non è vero perché [...] l'ammontare è sempre estremamente discutibile, non è mai un importo certo, non è mai definito a monte, prima che io faccia la mia prestazione.

6. L'unico parametro utilizzato sono le ore di presenza. Questo diventa inevitabile perché appunto, facendolo due anni dopo, qual è lo strumento che mi dice a monte che cosa mi può mettere in valutazione? Non ho altro se non le ore lavorate e a fine anno il consuntivo dei prodotti finiti, eventualmente con la parte economica di incassato. All'attualità non c'è un sistema che mi diversifichi. Se dobbiamo fare contenziosi e io e te siamo entrambi al contenzioso legale, tu fai le pratiche che ti vengono date dal tuo capo team, io faccio i contenziosi che mi vengono dati dal capo team, fine. Vinciamo? non importa. Perdiamo? Non importa. Il mio è difficile, il tuo è facile, non importa. Tu hai fatto il tuo perché te l'hanno assegnato, io ho fatto il mio perché me l'hanno assegnato. Quindi mi paghi tanto quanto te. Allora qui nasce il problema di chi fa la distribuzione [dei carichi di lavoro], di chi organizza il lavoro

13. No. Però in alcuni casi dal punto di vista del lavoratore singolo, preso singolarmente, con tutte le, non chiamiamole minacce, con tutte le capacità manageriali del dirigente di far valere il suo ruolo e quindi di incidere sul singolo

lavoratore, il salario accessorio può essere stato sinonimo di aumento di produttività. Per la serie il dirigente dice: “ragazzo se non facciamo l’obiettivo niente salario accessorio quest’anno, quindi vedi di farlo”. E c’è gente che si porta il lavoro a casa, cosa impensabile se non proprio illegittima. Quindi c’è una sorta di regola tra due soggetti, un atto pattizio tra me e te. Nel senso che è una cosa che faccio con te, raggiungi questa cosa, poi vedrai a dicembre quando si discuterà del salario accessorio magari ti vorrò pagare [proponendoti per il residuo del fondo di sede].

Poi però vai a sbattere con le rsu che questa cosa non l’hanno condivisa e che mettono i bastoni tra le ruote e poi parte dirigente dice che sono state le rsu che non hanno voluto che ti pagassi. Ma quello era un atto tra me e te che dovevi farmi un obiettivo particolarmente sfidante che io ho ricevuto da parte di chissà chi. Quello più in alto mi ha dato un obiettivo che ho scaricato a te che eri in grado di farlo.

**14.** No. Però il dipendente sa che oltre lo stipendio quello è l’unico modo di avere altri soldi e che se non fa gli obiettivi non prende la produttività collettiva degli obiettivi dell’Agenzia, non prende la parte quella col parametro e quindi tutti vogliono andare all’ufficio controlli o all’ufficio legale perché lì si prende di più rispetto ad altri uffici e non sempre si rendono conto che non si è portati e non sempre vale la pena aumentare questo lavoro. E’ evidente che nella mentalità del singolo potrebbe essere un elemento che lo colpisce e quindi faccio perché poi l’ufficio incasserà e quindi poi io prenderò.

[...] se il dirigente di riferimento è un bravo dirigente, bravo che sa fare bene il suo mestiere nel bene e nel male, sa convincerti a produrre. Ma non lo fa perché vuole che tu guadagni ma lo fa perché lui deve guadagnare, e si deve fare bello eventualmente per non perdere il posto o per avere un posto più bello di quello che ha. In giro ci sono dei dirigenti bravi che non si fanno prendere la mano. Altri dirigenti sono presi dalla loro posizione e non stanno a guardare in faccia niente e nessuno e fanno tutto quello che può essere utile al loro scopo.

**15.** La selettività degli incentivi [che si ripercuote con una differenziazione del merito] sul personale, non esiste, la selettività sul personale la facciamo con queste promesse di incarichi organizzativi e di responsabilità [...]

**17.** [Per il fondo di sede] Io posso fare differenziazioni con i soldi [del fondo di] sede sicuramente se pensate prima, quindi io definisco oggi quali saranno gli obiettivi che valuterò a fine anno. Chi li raggiunge prenderà i soldi quando sarà. Già questo è un sistema più intelligente che può dare delle tranquillità al personale e che potrebbe dare delle aspettative al personale di dire si sono disponibile a fare quell’obiettivo e mi ci impegno di più, oppure non mi interessa e non mi ci impegno, sapendo che al limite non sei destinatario di quota del

salario accessorio. E questa sarebbe una buona cosa anche se manca il quanto è questo cosa.

Però molta dirigenza su questo non ci sta, e non c'è disponibilità, nel senso che preparare un qualcosa in addvenire, vuol dire fatica, vuol dire pensare, vuol dire mettersi in discussione, fare delle valutazioni critiche, decidere anche su numeri, tempi per fare determinati tipi di processi e questo non è voluto. Il dirigente quando ha ottenuto l'obiettivo del suo ufficio che gli permette a lui di prendere il premio personale [non ci pensa] a fare una valutazione preventiva e a mettere in discussione i propri collaboratori e a differenziarli. Ti dirò di più, ci sono dei dirigenti che evitano di pensare alla differenziazione. È il solito problema degli incentivi a pioggia a tutti. Siccome l'Agenzia ha già fatto il distinguo con il parametro per ciascun ufficio, il fatto che quella parte possa venire a pioggia, non lede il principio della Corte dei Conti formalmente, perché il salario accessorio, tutto il salario accessorio non è uguale: a) è diviso ed è diverso tra aree b) è diverso tra le mie ore e le tue ore lavorate c) è diverso tra i parametri utilizzati d) è diverso perché chi è allo sportello ha un'indennità, chi è al contenzioso ha un'altra indennità per le udienze. Quindi non c'è pioggia. In questo modo si evita l'impegno, si evitano le sanzioni della Corte dei Conti.

La dirigenza non vuole differenziare, non è il sindacato che non vuole fare differenziazioni e ti dimostro perché è così: ti dico questo perché noi, nelle Marche, con il direttore regionale antecedente a questo, avevamo stabilito un accordo di regola in questo caso solo per il suo ufficio e poi lei lo ha passato come esempio agli altri uffici. La Direzione Regionale è fatta di uffici e il direttore regionale è *super partes*. Noi avevamo stabilito che i dirigenti degli uffici della Direzione Regionale nel predisporre il budget, definissero un'attività tra le attività assegnate che ritenessero sfidante ed impegnativa la quale veniva portata dal dirigente a conoscenza dei propri collaboratori con una apposita riunione illustrando le attività assegnate e scegliendone una che secondo lui è quella sfidante per l'anno condividendo con i propri collaboratori, e non col sindacato, la fattibilità della stessa. A questo punto definita in maniera trasparente la posizione del dirigente e del suo personale il dirigente doveva predisporre una scheda di come raggiungere questo obiettivo, definiva quale era la quota percentuale di salario accessorio che veniva assegnato, come veniva monitorato e presentava questa scheda al direttore regionale che la presentava al tavolo di trattativa. Questo a monte. I dirigenti per paura di trovare un'attività più importante dell'altra, e mettere in difficoltà il personale, perché succedeva che se veniva scelta un'attività che tutti erano in grado di fare al limite tutto spendevano o volevano spendere alcune ore oltre le ore per le attività normali per prendere quei 4 euro. Cosa che un po' scombinava l'organizzazione interna dell'ufficio, però se uno si impegnava in aggiunta all'ordinario, perché no, non era un

impedimento. E quindi i dirigenti che hanno fatto? Hanno fatto delle riunioni carbonare, nel senso che del cosa si voleva fare, il messaggio è stato dato stanza per stanza dipendente per dipendente, ed è stato presentato in modo anomalo, in certi casi prima al direttore regionale di cosa si voleva fare piuttosto che direttamente al personale, generando il classico scontento perché alla fine il direttore regionale che era l'ultima voce perché era il titolare della contrattazione ha avuto anche l'ardire di non riconoscere tutte le attività proposte dagli uffici, dai dirigenti [...]

Tutto ciò non ha funzionato perché ripeto, la dirigenza ha voluto togliere alcune attività, ha fatto pagare solo ad alcuni, non ci sono stati seri programmi, progetti di valutazione su cui poi dire, l'hai fatto? Bene ti pago. Ma il personale è stato pagato, fin da subito, per non ingenerare differenze tra me te, a rotazione con la promessa che quest'anno pago te, il prossimo anno pago quell'altro che quest'anno non è stato indicato. Il problema è che il dirigente non ha, in questo momento, nella sua testa, le regole di relazioni sindacali, vede solo l'obiettivo che gli viene dato e assegnato, la sua nomina è suddita al dirigente che lo ha nominato, perché nel 90% dei casi in AE, i dirigenti sono tutti incaricati, quindi sudditi del dirigente che li ha nominati e di conseguenza non si metteranno mai in discussione, di perderci la faccia, di non fare l'obiettivo, se poi il personale quell'obiettivo non lo fa per mille ragioni, il dirigente va indietro, e andrebbe rimosso. Siccome non ci sta rimozione, tutti sono nel 99% dei casi "adeguati" se non "più che adeguati", è chiaro che il meccanismo non funziona.

Io [condivido una cosa della riforma Brunetta]: io valuto prima il dirigente, se non funziona la mando a casa, a questo punto valuto il dipendente. Ma questo primo passaggio non avviene, perché l'incaricato è nomina del direttore generale, quindi nomina che poi diventa nomina politica, se andiamo più in su, e quindi non c'è la volontà di mettersi in discussione. Mentre il dipendente che è l'ultimo della filiera rischia queste valutazioni [...]

[Bisognerebbe] incidere sulla valutazione seria, e dico seria, del dirigente. [Si deve migliorare] sulla classe dirigenziale.

Allora come per molte leggi italiane, se non fai sanzioni, pesanti e penalmente rilevanti, nessuno fa niente, [stesso ragionamento deve essere fatto qua: stabilisco che [si devono fissare le modalità per fare e poi farla la valutazione] e se non la si fa il dirigente salta. O gli si dà una *chance* e poi lo mandi a casa. Allora in questo modo, forse, parte una regola nuova che con tutte le storture, le difficoltà, con tutta l'incertezza del caso, tu riesci perlomeno, se ci fosse un euro da distribuire, ad avere certezza e chiarezza, perché l'abbiamo deciso insieme che a fine anno paghiamo tutti quelli avranno raggiunto quell'obiettivo stabilito a inizio anno. Abbiamo deciso così e così è, alla fine vedi chi ha raggiunto e paghi. Diventa molto più semplice ed efficiente.

## **Sindacalista10 - V. S.**

1. Noi abbiamo un Fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività alimentato anno per anno da due fonti: la quota incentivante presente in Convenzione collegata al raggiungimento degli obiettivi di Convenzione che però costituisce solo la metà del salario accessorio, è rimasto una posta storica che vorremmo rendere dinamica perché il suo ammontare è rimasto quello della sua nascita mentre in questi 15 anni l'Agenzia delle Entrate ha innalzato notevolmente gli obiettivi e quindi la produttività collettiva e individuale. Si è passati, solo per portare un dato macroscopico quello della lotta all'evasione, da qualche miliardo di euro di recupero iniziale ai 13 dell'anno scorso. Per questo furono previste le risorse ex comma 165, un plafond che veniva alimentato con risorse che il ministero ricavava da risultati macro di finanza pubblica. Quota incentivante e risorse ex comma 165 sono più o meno uguali e insieme rendono significativo quel salario [accessorio] che altrimenti .... Poi la somma di queste due poste con gli accordi si declina in produttività collettiva per tutti i colleghi in quanto hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi del piano aziendale (Convenzione), la produttività individuale delineata su un disegno che l'amministrazione ci ha presentato qualche anno fa, una griglia con coefficienti per diverse tipologie di attività, poi c'è un residuale sistema indennitario per determinate prestazioni come l'attività di verifica o di *front office*. Questa residualità è legata alla faticosità della prestazione perché si esce fuori dall'ufficio, si ha contatto con il contribuente.. serve per remunerare il disagio. Un'altra quota residuale detta budget di sede è destinata agli uffici e dovrebbe (non sempre è così con responsabilità sia sindacale che datoriale) essere destinata all'apprezzamento di situazioni specifiche sul territorio che dal livello nazionale è impossibile declinare

2. Premiare, incentivare

3. Per il peso di ciascun meccanismo basta vedere gli accordi.

4. Tutti coloro che svolgono funzioni di responsabilità (posizioni organizzative) e incarichi di funzioni dirigenziali sono per il loro ruolo valutati. Ma anche chi svolge funzioni di collaborazione con queste posizioni di fatto è valutato ma direttamente e formalmente solo 5/6 mila persone sono valutate.

5. La valutazione dovrebbe avere un ruolo importante e meritocratico. Dal punto di vista sindacale noi siamo molto preoccupati perché non abbiamo avuto ricadute positive su questo discorso. L'esempio è l'ultimo passaggio economico che si è fatto per il quale è stato previsto con accordo nazionale che il 10% dei passaggi fossero legati ad una valutazione, e noi come sindacato che comunque ha una funzione di controllo sociale non abbiamo avuto [dall'amministrazione] neppure dei resoconti su come erano state fatte le

valutazioni sugli indicatori usati e su chi era stato premiato e chi no. Su questo schema ho avuto molte proteste il che significa che non c'è stata trasparenza e che la dirigenza periferica dell'Agenzia non è capace di gestire questo sistema. Un altro esempio sta nel modo di gestire le posizioni organizzative senza una reale valutazione di tutte le persone che partecipano agli interpellati, questo sarebbe almeno un segnale di attenzione. Sulla valutazione non siamo mai stati coinvolti come parte sindacale neppure a livello di informativa

**6. – 9.** Un sistema di valutazione individuale esiste solo per le posizioni organizzative. Un sistema di misurazione e valutazione della *performance* collettiva esiste sulla base degli obiettivi monetari di carattere nazionale e di ufficio . Lo reputo un sistema complessivamente efficace perché se l'obiettivo era di innalzare il livello di efficienza, economicità e produttività dell'Agenzia questi credo siano stati raggiunti, questo è il risultato importante però è chiaro che ha delle lacune, ora le vedo dal punto di vista del sindacato, non sempre abbiamo avuto voce in capitolo, anche sul discorso del piano aziendale chiamato piano delle *performance* dalla riforma Brunetta, proprio la riforma dice che daranno un contributo le categorie sociali quindi confcommercio ... ma non ha chiamato il sindacato come rappresentante del lavoratore che è uno degli stakeholders importanti (la politica, i contribuenti e i lavoratori).. è una deriva dello schema contrattuale ...

**11.** La produttività collettiva viene distribuita in funzione della qualifica (se sei di seconda o terza area) che fa pesare la professionalità, una cosa è essere di seconda area con funzioni esecutive altra di terza, dalle giornate di presenza. Produttività individuale per la quale abbiamo cercato di diversificare il contributo dato nell'azione di controllo piuttosto che al *front office* attraverso una griglia nella quale abbiamo stabilito dei parametri tra 1,2 e 1,7 per varie tipologie di attività in base ai quali si valutano le ore che i dipendenti svolgono in una o più attività. Questo schema è importante credo che non ci sia in altre amministrazioni. Le indennità vengono distribuite per giornata di funzione.

**12.** Per i parametri per la produttività individuale non abbiamo ricevuto particolari lamentele, noi come sindacato abbiamo cercato di contenere la forbice tra 1,2 e 1,7 perché comunque si tratta di meccanismi delicati. Quella scala parametrica la ritengo ancora valida. È chiaro che tutto è perfezionabile ci potremmo inventare anche un altro meccanismo però secondo me ha raggiunto l'obiettivo.

**13.** Il sistema che abbiamo permette di raggiungere l'obiettivo di non distribuire gli incentivi a pioggia, riesce ad apprezzare in qualche modo la prestazione diversa, l'area terza e l'area seconda, quindi riesce ad apprezzare anche il lavoro specifico fatto perché questo meccanismo del comma 165 e della quota incentivante non ci sta in altre amministrazioni e apprezza proprio il tipo di lavoro tanto è vero che la mia esperienza mi dice che sono aumentati i tassi di

produttività anche individuali. Rispetto all'impegno di 15/20 anni fa non c'è paragone, quindi [il sistema] ha colto nel segno. Penso che sia uno dei migliori sistemi utilizzati nelle amministrazioni

**14.** Fino a quando il Fondo ed in particolare la parte delle risorse ex art. 165 è stato alimentato anche con incrementi di anno in anno, il personale era abbastanza soddisfatto. Da quando ci sono i tagli lineari e dal 2010 anche il tetto del salario questo fa andare in tilt tutto il meccanismo di cui abbiamo parlato prima. Se il salario accessorio serve per incrementare la prestazione sia in termini di qualità che quantità, se mi blocchi questo meccanismo, io non sono assolutamente incentivato a fronte del fatto che l'Agenzia ha sempre degli obiettivi in aumento e quindi volenti o nolenti quegli obiettivi vanno raggiunti anche con certe forzature.

**15.** Onestamente penso di sì, perché quella scala [di parametri] va a differenziare la professionalità, però se non andiamo ad alimentare quel meccanismo a causa dei tagli lineari, torniamo indietro.

**16.** Spassionatamente dico che l'amministrazione forse anche unilateralmente preferirebbe aumentare il ventaglio tra 1,2 e 1,7 però faccio sindacato e dico che l'obiettivo [di quel sistema incentivante] è stato raggiunto. Il problema è che oggi la gente [il personale] lamenta che a fronte di carichi di lavoro sempre più onerosi e a fronte di una quota incentivante che rimane una posta storica da più di 10 anni e il comma 165 decresce anziché crescere quindi risorse sempre inferiori.

**17.** Al residuale sistema indennitario io preferirei la scala parametrata (per la produttività individuale) solo che questo creerebbe un problema, è difficile andare a reingegnerizzare alcuni parametri per esempio al posto delle indennità per le verifiche bisognerebbe aumentare quel parametro di 1,7.

Io continuerei con quello schema [incentivante] magari migliorerei: per esempio le prestazioni professionali di livello più elevato andrebbero meglio apprezzate però diventa difficile andare a modificare quei parametri visto che abbiamo raggiunto un equilibrio.

Nel corso del tempo è andato perso un po' il senso dell'"aziendalizzazione" dell'Agenzia, le leve iniziali sono state depotenziate, perché avere un modello aziendale dove non c'è [più] questo forte vincolo tra prestazione e contro prestazione, non ha più senso a questo punto. Un vincolo che dovrebbe essere sempre più forte se si chiede alla gente di lavorare in maniera sempre più qualificata, e per le agenzie fiscali si parla di prestazioni professionali di un certo livello, non sono attività meramente da scrivania come potrebbe essere quella della prefettura dei beni culturali quindi a fronte di questo è giusto fare questo collegamento aziendalistico di prestazione più efficiente contro prestazione [maggiormente incentivata].

Un'altra lesione del modello aziendale, per cui si rende ormai necessario modificare la Convenzione, è data dal fatto che i colleghi ricevono il salario accessorio due anni dopo la prestazione e questo allontana molto da quel meccanismo di cui abbiamo detto [il sistema incentivante]. Abbiamo cercato di parare il colpo con acconti della produttività collettiva, che però è minoritaria rispetto al salario accessorio completo. Uno dei motivi della farraginosità di questo meccanismo è anche la sua alimentazione nel senso che ad oggi [ottobre 2014] il Ministro dell'economia non ha ancora fatto uno schema di decreto comma 165 per il 2013 che riguarda i dati a consuntivo sull'evasione dell'anno 2012, siccome quel decreto cuba la metà di tutto il salario, se noi non abbiamo quel decreto non siamo in grado di fare una negoziazione. Tra l'altro se il Ministro non lo dovesse firmare si rischierebbe un salario accessorio immediatamente dimezzato. Il dipendente non può aspettare il salario accessorio dopo due anni e rischiare anche di vederlo dimezzato nel caso in cui il Ministro non dovesse firmare il decreto.

Il modello aziendalistico è in crisi perché dopo averlo testato, dopo aver rilevato delle criticità che andavano corrette, nel momento in cui bisognava far fare un salto di qualità al modello si spengono i riflettori.

### **Sindacalista11 - R. C.**

**1.** Il sistema incentivante dell'Agenzia delle Entrate nasce con la trasformazione dell'amministrazione finanziaria in Agenzie Fiscali, da una visione innovativa almeno all'epoca che lasciava un modello più burocratico ministeriale con un sistema di valutazione dei risultati più sulla carta e un sistema di premialità pioggia per passare ad un modello nuovo di amministrazione con autonomia organizzativa, patrimoniale e gestionale con obiettivi ben precisi dati dall'autorità politica con il sistema della Convenzione tra Mef e singole Agenzie Fiscali, degli obiettivi chiari, puntuali e misurabili e come tale è poi il risultato è misurabile a fine periodo tale da poter dire che quell'obiettivo è stato raggiunto oppure no. Non è un obiettivo esclusivamente numerico (quantità di accertamenti) ma è in qualche modo rapportabile alla qualità in quanto commisurato in termini di effettiva riscossione definitiva. Agli obiettivi da raggiungere faceva da contraltare l'aspetto incentivante in termini di risorse da distribuire ai lavoratori sia aree professionali che dirigenziale.

I due meccanismi che alimentano il fondo sono la quota incentivante stabilita sulla base degli obiettivi di Convenzione raggiunti (quota che è rimasta uguale dal 2001) e le risorse derivanti da un decreto ministeriale, c.d. risorse ex comma 165.

**2.** L'obiettivo è un tentativo di miglioramento dei processi amministrativi, dell'efficienza e della produzione non solo numerica ma anche di qualità

attraverso una premialità non solo economica ma anche con sviluppi professionali che non sono state condotte in maniera trasparente e sono oggi bloccati.

**6. - 9.** Il sistema lo reputo inefficiente nel momento in cui si vada a fare la valutazione individuale soprattutto perché quando vado a fare invece una valutazione degli uffici siccome la prestazione è monitorata e basata su obiettivi verificabili e certificabili si può dire che si è premiato tanto o poco, ma è un dato oggettivo. Inoltre c'è da dire che noi abbiamo anche gli strumenti per valutare in corso d'anno il trend di raggiungimento degli obiettivi per capire se siamo in linea o meno.

Quindi per quello che riguarda la produttività collettiva possiamo chiudere un occhio [il sistema può andare anche bene] anche se per il lasso dei due anni e per la mancanza della valutazione dell'individuo risulta monco.

Fino ad oggi si è guardato più alla valutazione e misurazione della quantità che della qualità della prestazione.

Il punto nodale [di difficoltà] è misurare l'indice qualitativo della prestazione individuale perché l'indice numerico ormai anche a livello individuale è facilmente monitorabile.

**10.** Dovrebbe essere il dirigente che deve assumersi la responsabilità di fare questa valutazione sulla qualità perché rientra tra le sue responsabilità, ripeto però che ci vogliono criteri e regole trasparenti e quanto più possibile oggettivi in modo che i valutati possano fidarsi e non avanzare critiche tra cui quella più diffusa di discrezionalità del dirigente, e poter confidare sul fatto che se il dirigente sbaglia sarà a sua volta sanzionato in termini di valutazione, cioè la valutazione deve rientrare tra gli obiettivi valutativi dello stesso dirigente, anzi deve essere uno dei suoi obiettivi più importanti perché è attraverso quello che possiamo avere una forma vera di incentivazione e un miglioramento degli standard qualitativi di quelle strutture.

I dirigenti devono essere però preparati e supportati con formazione alla valutazione, non è una dote innata e scontata la capacità di saper valutare.

**13.** Questo sistema [vedi risposta 1, di obiettivi raggiunti contro incentivo] nei primi anni di applicazione 2004-2006 ha funzionato supportato anche dal primo contratto innovativo dell'Agenzia, l'art. 85 era dedicato alla premialità all'incentivazione del miglioramento dei processi dell'amministrazione. Quindi il sistema normativo-contrattuale era perfettamente in linea con questa logica. Poi intervengono due cause che fanno discostare questo processo virtuoso che si stava instaurando, una esogena, esterna, costituita dai limiti normativi di tipo economico che sono stati introdotti in tema di pubblico impiego per cui a fronte di obiettivi sempre crescenti ci sono stati tagli lineari di risorse che hanno avuto effetti negativi non solo sul sistema incentivante ma su tutto il sistema anche in

termini di formazione eccetera. Se la quota incentivante è rimasta la stessa dal 2001 ad oggi a fronte di obiettivi crescenti e un numero di dipendenti in diminuzione, è chiaro che una criticità c'è. Inoltre per le risorse ex comma 165 ci sono stati interventi normativi che non solo non l'hanno fatto crescere ma ne hanno stabilito dei tetti massimi oltre a tagli. C'è stata una politica di disincentivazione e una premialità ridotta. L'altra patologia esogena è costituita dal fatto che le risorse arrivano dopo due anni rispetto al momento dell'attività lavorativa. Al di là dell'aspetto economico, considero questo ritardo come diseducativo rispetto all'incentivazione perché se io quell'anno ho lavorato male e non merito una premialità me ne accorgo due anni dopo. Viene meno il collegamento tra prestazione e incentivo, c'è uno scollamento eccessivo per cui viene meno la finalità dell'incentivo: possiamo lavorare bene e riconoscerlo fra due anni e posso lavorare male e nessuno mi dice niente se non fra due anni. Non è plausibile, per non parlare delle difficoltà che si hanno in sede di accordo in cui bisogna discutere della premialità relativa a due anni prima.

La patologia endogena è costituita dalla dirigenza. A tal proposito ritengo che la dirigenza non è stata formata alla valutazione dei propri collaboratori per motivi in parte normativi in quanto si è prevista la possibilità di creare dirigenti non di ruolo nel senso di specifica qualifica che possa conferire serenità, autorevolezza e soprattutto autonomia di governo della struttura che dirige. Le modalità con cui è nominata questa classe di dirigenti che definisco dei precari di lusso [dipendenti dall'incarico o dal rinnovo dell'incarico] hanno favorito questa mancanza di autonomia, e non li hanno fatti crescere dal punto di vista della capacità di valutare i propri collaboratori in maniera il più oggettiva possibile e tendente al miglioramento non per una banale valutazione. Inoltre il sistema incentivante complessivo ha [permesso] non solo al dirigente ma a tutta la struttura di adagiarsi perché il dire che ho qualcuno di non produttivo ma non ho lo strumento per non premiarlo oggi ha fatto sì che il dirigente si è appoggiato su chi lavora il doppio semplicemente non utilizzando chi non è produttivo con un effetto diseducativo [sia per chi lavora poco e comunque non ha conseguenze e sia per chi lavora il doppio e non si vede riconosciuta alcuna differenziazione].

In questo contesto non si è avuta lungimiranza, si è preferito avere un controllo delle strutture con una classe dirigente per tre quarti incaricata, nel frattempo non c'è stato neppure un ricambio dei vecchi dirigenti di ruolo che ancorati a logiche pregresse non hanno avuto quello stimolo al cambiamento e al miglioramento.

Il sistema incentivante inizialmente premiale per cause esogene e endogene si è arenato.

Ora con il cambio di politica fiscale che si vuole fare si dovrebbe avere un cambio degli obiettivi di Convenzione che dovrebbe portare ad una ripercussione anche sul sistema di valutazione.

Gli incentivi economici possono aiutare a far aumentare la produttività che però non sempre è indice di qualità, se parliamo di numeri ok, se qualitativamente quella prestazione è qualitativamente il top ancora non ci siamo.

**14.** Oggi no, non c'è collegamento tra incentivo e motivazione poi anche la tempistica non aiuta in questo. Si lavora per coscienza, o per gratificazione nel riconoscersi in una particolare professionalità (questo è cresciuto col tempo) o timore non per l'incentivo.

**15. – 16.** Sulla selettività non possiamo dire di aver raggiunto l'optimum.

**17.** Per convincere al cambiamento sull'aspetto qualitativo, il sistema va radicalmente cambiato, prima ancora di guardare alla valutazione bisogna cambiare i processi faccio un esempio: molti dipendenti lamentano carichi eccessivi, spesso il problema sta in una diminuzione del personale e in una non corretta distribuzione dei carichi di lavoro tra i dipendenti. Non voglio dire che la nostra amministrazione sia inefficiente, anzi il cambiamento in modello agenziale ha portato dei miglioramenti, ma se i processi o i servizi non vengono migliorati, noi non arriveremo mai ad una valutazione corretta del singolo lavoratore o dirigente che sia. Cambiando la macchina possiamo cambiare le regole del gioco con una valutazione i cui criteri e sistema vanno inizialmente previsti e condivisi. Miglioriamo prima i processi, stabiliamo prima chi fa cosa e chi è responsabile di cosa (faccio un esempio: per certi processi non è chiaro chi deve essere il responsabile del procedimento, questo cambia a seconda delle Regioni e a seconda dell'ordine di servizio del dirigente, in alcuni casi questo ruolo è affidato gioco forza [per mancanza di personale] a persone di seconda area) e poi stabiliamo le regole per una valutazione perché altrimenti la confusione sulla responsabilità si ripercuote su una valutazione confusa. Se è necessaria una dirigenza di ruolo, bisogna che l'autorità politica si faccia carico di questo, se i responsabili di certi processi non possono che essere determinati soggetti .. bisogna trovare il modo di omogenizzare questi processi e le relative responsabilità.

### **Sindacalista12 - M. V.**

**1.** [si riferisce solo ad amministrazioni di cui ha avuto esperienza tra le quali non ci sono le Agenzie Fiscali] Mi occupo di funzione pubblica e ho avuto esperienza soprattutto in sanità. Fino a qualche anno fa non c'erano diversificazioni [tra le amministrazioni]. Il sistema di produttività di riconoscimento di salario accessorio, negli enti pubblici era distribuito a pioggia con un indicatore, seppure con qualche differenziazione, che in linea di massima erano le presenze servizio. L'unica penalizzazione era legata alle assenze a vario titolo. Da qualche anno abbiamo cominciato a introdurre sistemi di valutazione soprattutto negli enti pubblici che il sindacato, checché se ne dica, ha fortemente voluto perché sono

gli stessi dipendenti, salvo qualcuno, a volerlo perché sanno che l'apporto lavorativo di ciascuno è diversificato.

Siamo passati da un sistema a pioggia a un sistema che prende in considerazione anche l'apporto individuale.

[si riferisce solo ad amministrazioni di cui ha avuto esperienza tra le quali non ci sono le Agenzie Fiscali] Per la sanità esiste un fondo dedicato alla produttività insieme ad altri due fondi che pagano altre cose. Gli Enti locali hanno un fondo all'interno del quale una parte definita preventivamente chiamata variabile dedicato alla produttività. Poi è la contrattazione aziendale che introduce elementi di diversificazione.

**2.** L'obiettivo è di riconoscere l'apporto che ad obiettivi assegnati sia individuali che di equipe (per esempio se si parla di ospedale) ciascun operatore dà indipendentemente dal numero di assenze per malattia che è fortemente diversificato. È una questione anche di equità e giustizia.

**4.** La produttività insieme ad altri riconoscimenti economici particolari come le posizioni organizzative sono oggetto di contrattazione. Tutto ciò che è salario accessorio è oggetto di contrattazione aziendale con una differenza: per la produttività c'è contrattazione su tutto anche su eventuali strumenti di valutazione della *performance* mentre sulle posizioni organizzative si contratta solo sulla disponibilità economica ma l'indicazione dei posti spetta all'amministrazione.

**6.** [si riferisce solo ad amministrazioni di cui ha avuto esperienza tra le quali non ci sono le Agenzie Fiscali] Buono. Va detto che nelle amministrazioni pubbliche pur essendoci un obbligo ma aggiungo che è dal 1998 che i contratti dicono che bisogna misurare noi assistiamo a comportamenti diversi: comparti come la sanità pubblica in cui la dirigenza non intende procedere con la valutazione, lo vede come adempimento formale perché obbligato dalla legge ma di fatto non entra nel merito e non si assume la responsabilità, cosa gravissima, di andare ad individuare l'apporto individuale. Quindi noi assistiamo a comportamenti assolutamente schizzati sulla valutazione dove alcune amministrazioni non investono sulla valutazione e sulla misurazione e non vogliono assumersi [i dirigenti] la responsabilità e quindi di fatto vengono introdotti strumenti di valutazione pro forma ma di fatto l'erogazione della produttività avviene sulla base delle presenze con qualche differenziazione sulla base della categoria di appartenenza, quella più alta ha una quota più alta. C'è uno strumento, una schedina di valutazione, perché ci deve essere ma che non conta assolutamente niente. Poi ci sono esperienze interessanti ormai datate come l'azienda ospedaliera di Cremona o il Comune di Cremona dove ormai da anni la massima dirigenza ha deciso di investire nel sistema di valutazione collocando il momento della valutazione all'interno del processo organizzativo, e quindi la valutazione

non è intesa come momento per bastonare le persone ma intesa come miglioramento della prestazione che l'operatore svolge nell'organizzazione. Hanno investito perché ciò ha richiesto investimenti economici per consulenze, forte assunzione di responsabilità con una formazione continua dei valutatori, una partecipazione attiva dei sindacati che hanno condiviso processo e strumento di valutazione e ha implicato un forte cambiamento culturale perché introdurre l'elemento della valutazione e della misurazione ha significato iniziare a lavorare per obiettivi per avere oggetti da misurare, che è ancora una cosa poco diffusa nelle amministrazioni pubbliche. Ovvio che problemi ci sono stati perché non tutti i valutatori sono in grado.. Parliamo di valutazione fatta dall'interno. Il salto della valutazione fatta dall'esterno ancora manca però all'interno dell'amministrazione c'è ancora tantissima strada rispetto alla valutazione perché introdurre un sistema di valutazione così implica formare i valutatori, una loro assunzione di responsabilità, implica in primis lavorare per obiettivi. Quindi la persona sa e viene preventivamente coinvolta negli obiettivi che deve raggiungere sia di equipe sia individuali, c'è una valutazione di confronto a sei mesi per vedere come sta andando il raggiungimento degli obiettivi, c'è un momento di valutazione finale, c'è un momento che considero fondamentale di autovalutazione che è uno strumento per valutare indirettamente i valutatori (esempio: in un reparto dove 20 infermiere si autovalutano molto di più rispetto a quanto riconosciuto dal valutatore è evidente che qualcosa stride anche se abbiamo osservato il contrario). Questo sistema serve per pagare tutto il salario accessorio: produttività, in sanità poi ci sono risorse date dalla Regione Lombardia, ma anche per le progressioni interne di carriera sia orizzontali che verticali bloccate dal 2010 ma diciamo che l'impianto è nato per entrambe le questioni: produttività e avanzamento di carriera.

**7.** Per le categorie professionalmente elevate la valutazione è legata molto di più agli obiettivi (per un 70%), una piccola parte percentuale è legata alle presenze (30%), salvo che per i profili molto bassi che comunque hanno degli obiettivi ma la presenza incide maggiormente (per il 50%).

**8.** Se gli obiettivi vengono dati correttamente chiari, raggiungibili, sensati, questi indicatori sono sufficienti [obiettivi e presenza].

**9. - 10.** Manca una ripercussione (sulla valutazione individuale) della valutazione data dagli utenti sui servizi. Ci sono analisi di *customer* ma non entrano nella valutazione. Le valutazioni degli utenti servono all'amministrazione a livello organizzativo. La valutazione dell'utenza non conta niente sul salario accessorio. Sarebbe un passo ulteriore da fare che dovrebbe incidere sulla valutazione degli obiettivi generali dell'amministrazione più che sui singoli. Ma non c'è ancora la cultura.

**11.** Fatto 100 il fondo c'è una budgettizzazione per ogni reparto (per es. per l'ospedale) fatto sulle teste con una gradazione per categorie di appartenenza, l'eventuale eccedenza di chi non ha raggiunto gli obiettivi in quel reparto non ritorna nel calderone iniziale ma viene redistribuito in aumento agli dello stesso reparto sulla base di presenza in servizio e valutazione.

**13.** [Si] Io ci credo, ovvio che dobbiamo considerare la quantità. Cioè se dobbiamo mettere un sistema di questo tipo serve una quantità di risorse dignitosa, e credo che nell'amministrazione questa quantità dignitosa ci sia, se invece serve per dividersi solo 100 euro a testa, sono io la prima a dire ok diamo questi soldi a pioggia. Poi è fondamentale che i dirigenti si assumano la responsabilità di valutare.

**14.** Sì, è chiaro che è un percorso non semplice per esempio all'ospedale di Cremona abbiamo cominciato nel 2004 con questo processo che annualmente rivediamo perché è uno strumento su cui bisogna fare manutenzione perché può cambiare l'organizzazione, cambiano i bisogni delle persone però può essere uno strumento che motiva, perché sono i lavoratori i primi a chiedere di essere riconosciuti dall'organizzazione. Quindi condividere insieme gli obiettivi è anche un messaggio di riconoscimento, non tanto di volerti bastonare ma di colmare eventuali lacune.

**15.** sono selettivi nella misura in cui diversifichi il riconoscimento economico e questo accade, e si introduce una selettività una meritocrazia che è sicuramente meglio che viverci come indipendente dall'organizzazione: comunque lavoro io ho il mio stipendio. L'essere tutti uguali demotiva chi ha voglia di fare, perché ognuno ha le sue specificità.

**16.** Per i dipendenti inizialmente è stato difficile accettare questo sistema anche perché dipende poi dai valutatori che si hanno. Poi è stato metabolizzato ma il problema è attribuibile alla dirigenza che non vuole assumersi la responsabilità di valutare perché la valutazione in primis dovrebbe essere applicato a loro ma noi abbiamo dirigenti in sanità nominati dalla politica regionale e negli enti locali nominati dalla politica quindi a monte non c'è una valutazione del merito. La nomina dei primari e dei direttori generali non è per merito ma per appartenenza politica, è una spartizione di posti. Il nostro male è quello abbiamo alla dirigenza persone non capaci che a loro volta non vengono misurati, o meglio vengono misurati su obiettivi non di miglioramento ma solo se porta a casa gli obiettivi imposti dalla politica (per es dalla Regione Lombardia viene posto l'obiettivo di chiudere un ospedale che non è di miglioramento al di là di quello che si scrive sulla carta). Loro hanno per lo più obiettivi quantitativi e non qualitativi e legati all'aspetto economico. E se ci sono, cittadini e sindacato non li conoscono. Il male è lì. Poi ci sono anche dirigenti capaci.

17. Il suggerimento è che a partire dalla dirigenza ci sia la valutazione della capacità prima di tutto per merito non per nomine politiche, il gestionale non deve essere di nomina politica, poi la valutazione in primis sui dirigenti (e questo mi rendo conto è più complicato, sulla carta c'è ma nella realtà..) e poi assunzione di responsabilità della dirigenza in un processo di valutazione, manca nella pubblica amministrazione l'etica della responsabilità. Il dirigente deve avere il coraggio di dire su questo devi migliorarti, può diventare uno strumento conflittuale, però dipende dall'obiettivo che abbiamo se è il miglioramento prima o poi il ritorno c'è.

### **Sindacalista13 - M.T. P.**

1. (Io mi sono occupata per anni di scuola ho preso in mano le funzioni centrali [ministeri e agenzie fiscali] gli enti locali ecc. solo da qualche mese) Il fondo per la produttività negli enti locali si chiama fondo per il miglioramento negli enti centrali si chiama Fua. Cambiano un po' le dinamiche nel senso che per i ministeriali il budget è deciso a livello nazionale e poi ripartito a livello territoriale su determinati parametri e resta ben poco da trattare a livello territoriale. Cioè l'autonomia territoriale in capo alle rsu e OO.SS. è minima e i compensi sono veramente minimi perché le decisioni sono assunte altrove, stanti le risorse scarse, ma non ci sono ulteriori interventi a livello territoriale, cioè non si possono andare a reperire oggi ulteriori risorse rispetto a quelle definite a livello nazionale. Quindi un po' la parte del leone la può fare la contrattazione integrativa nazionale, a livello aziendale si contratta poco e niente. Si possono utilizzare quattro [nel senso di pochi] criteri ormai standardizzati per la produttività sulla base di una scheda di valutazione e poco più. E non ho la possibilità a livello centrale di andare ad individuare sul territorio altre risorse che possano essere utili ad incentivare e a gratificare e incentivare il maggior impegno del lavoro dei dipendenti. Questa è una differenza importante rispetto agli enti locali dove è vero, la *spending review* ha comportato una serie di cose per cui non si può spendere di più rispetto a quanto si spendeva nel 2010 però è anche vero che si riescono a contrattare anno per anno soprattutto nei grossi enti, nei grossi comuni, e a chiedere più soldi. La differenza è enorme, parliamo sempre di quattro soldi ma a livello di enti locali si riesce a far sì che alcune risorse siano dirottate su una produttività sempre più difficile rispetto alle funzioni centrali

2. L'obiettivo è quello di migliorare la qualità dei servizi con scarsità di risorse e di personale però. Questo è un controsenso. Bisognerebbe avere coraggio che vuol dire investire pur entro limiti di economicità.

4. [C'è connessione tra salario e valutazione delle prestazioni] la parte variabile del salario accessorio per la produttività è legata alla valutazione.

**5.** Il sistema di valutazione è spesso condiviso con le OO.SS., talvolta può capitare che non lo sia e che le OO.SS. non sottoscrivano per quell'anno la c.d. scheda di valutazione. Qui però bisogna distinguere tra i grandi e i piccolissimi enti. Mentre per le funzioni centrali la scheda di valutazione è standardizzata, in ogni anno si reiterano le stesse cose (4/5 indicatori su cui poi si ripartiscono le risorse per esempio, come rispondo all'utenza, quante pratiche sbrigo eccetera) è oggettiva ma si ripete nel tempo, progettualità non ce ne è in senso stretto. Perché non riescono, non hanno soldi per esempio a decidere per un anno un grande progetto e riconoscere quello. È tutto molto standardizzato purtroppo. Negli enti locali grandi invece si riesce, si cambiano spesso le schede di valutazione. Non accade negli enti piccoli dove per esempio ci sono 7/8 dipendenti tra cui restano da ripartirsi 700/800 euro su schede di valutazione che prevedono 4/5 criteri tra cui la presenza in servizio. Nei grandi enti la scheda di valutazione spesso cambia anche da settore a settore perché non funzionano allo stesso modo e poi si può scegliere di anno in anno di destinare maggiori risorse sulla progettualità (un progetto con obiettivi chiari e le persone che ne beneficeranno, tutto deve essere stabilito a monte) piuttosto che sulla produttività generale.

Un conto però è la teoria, un conto la pratica perché i tempi si dilatano per distrazione o anche incapacità dei dirigenti di fare progettualità e collegarla ad una valutazione, ma anche per difficoltà nel fare i bilanci. E il rischio è poi che le risorse vengano suddivise diversamente.

**9.** il sistema di misurazione della prestazione dei dipendenti nelle funzioni centrali è minima, così com'è è inefficace, talvolta dove si riesce si convoca il personale e si fa anche una scheda di valutazione condivisa

Ma il più delle volte sono talmente pochi i soldi che un anno si riconosce uno e l'anno dopo si riconosce un altro [cioè si ricorre al sistema di rotazione nella premiazione] molto banalmente, [anche perché non si potrebbe fare diversamente] per le risorse che sono veramente troppo poche. Non c'è effettivamente la possibilità: se ho 100 euro da ripartire tra 3 persone un anno ne darò 40 a uno e 30 all'altro, l'anno dopo.. però non è così che si riconosce la produttività e il personale.

**13.** No.

**14.** La scarsità di risorse fa venire meno la motivazione ad impegnarsi in progettualità sia nella dirigenza che nelle rsu [che si ritrovano a contrattare niente], non viene voglia, non è così che deve essere portato avanti il ragionamento sulla valutazione e la produttività. [La motivazione viene meno] soprattutto nei dipendenti, perché il dipendente sa che fa molto di più, questa è la lamentela di fondo.

**17.** Dovrebbe cambiare completamente il sistema legato alla produttività, così è davvero un contentino. Suggerirei, anche con riferimento alle funzioni centrali, di

legarlo [il sistema] molto di più alle autonomie locali, riuscire, ad esempio anche attraverso una situazione di contenimento della spesa in generale sul territorio, a reperire risorse da mettere a disposizione del lavoratore. Oppure se c'è una forte progettualità sul territorio, perché non riconoscerla e diversificarla? Esempio se su Cremona voglio fare un progetto di recupero dell'evasione contributiva perché non devo andare a reperire risorse a livello locale e riconoscere a Rossi, Verdi e Bianchi più soldi rispetto a Rossi e Bianchi di un'altra provincia? La vera incentivazione è il riconoscimento della diversità anche tra Rossi e Bianchi e in genere c'è e i lavoratori ce lo chiedono, allora questa cosa voglio che mi sia riconosciuta non con 100 euro che è simbolica finché vuoi ma alla fine...

La meritocrazia è una bellissima parola, ci credo tantissimo, però deve essere riconosciuta come tale altrimenti ti livelli, sei disincentivato. Non è così che si incentiva il personale. Deve essere molto più lasciato all'autonomia della sede, alle azioni ai progetti alle necessità locali, dove reperire ulteriori risorse fresche.

E come si fa? È ovvio che questa partita va ripresa a livello nazionale attraverso i contratti collettivi nazionali, e le OO.SS. sono disponibili a farlo e a fare anche di più. Tutto sta nel riordino istituzionale non solo di province ed enti locali ma anche delle funzioni centrali, se vogliamo fare un ragionamento serio, se invece vogliamo parlare solo di taglio e allora andiamo avanti con quanto fatto fino ad adesso.

Dentro questo ragionamento molto complesso, che bisogna avere il coraggio di fare, deve essere collocato il rinnovo dei contratti nazionali per la parte economica e giuridica ma che governi anche tutta la parte legata alla contrattazione integrativa di secondo livello perché diventa sempre più importante, perché lì tu crei la differenza perché il contratto nazionale è fondamentale e basilare perché ovviamente dà regole e risorse uguali per tutti poi però c'è una diversificazione da territorio a territorio da città a città, ma per esigenze diverse. Altrimenti così lascia il tempo che trova, in alcuni casi [la contrattazione locale] sembra davvero una perdita di tempo, c'è disaffezione e disattenzione da parte delle rsu e dei lavoratori, i dirigenti sono anche più contenti perché così hanno anche un inghippo in meno che si vive come un impegno burocratico, cosa che non dovrebbe essere. Poi c'è un'altra cosa, andare a contrattare la produttività, senza aver contrattato l'organizzazione del lavoro (come previsto dalla riforma Brunetta) vien da ridere perché se la produttività è legata ad un progetto deciso solo dall'amministrazione senza che le OO.SS. partecipino alla costruzione, lo condivido o meno, in sede di contrattazione non si può fare altro che ratificare. Deve tornare in capo alle OO.SS. l'organizzazione del lavoro perché intanto i lavoratori (attraverso la voce delle OO.SS.) sanno meglio di certi dirigenti come il lavoro va fatto.. Il sistema va cambiato, e per e funzioni centrali rivoluzionato.

Siamo in un momento storico in cui si può approfittare dell'idea di riforma del lavoro pubblico e farla sul serio, credo che la pubblica amministrazione può essere migliorata risparmiando ma investendo proprio sul personale, non si può lasciare tutto alla buona volontà del singolo ci vuole un progetto generale. Bisogna fare le riforme coinvolgendo i lavoratori che vuol dire coinvolgere le OO.SS., non si può fare senza avere il consenso.

## *Literature Review*

### **Introduzione**

La continua riforma cui è sottoposto il settore pubblico italiano a partire, almeno, dagli anni Settanta del secolo scorso è alla perenne ricerca di un sensibile recupero di competitività ed efficienza col fine ultimo di rimettere in moto un sistema paese poco competitivo e che non può più permettersi di sostenere un'amministrazione pubblica che M. TIRABOSCHI, F. VERBARO, *Dalla polemica sui nullafacenti alla legge delega n. 15/2009: ragioni e impianto di una riforma* in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffré, Milano, 2010, 4 definiscono come apparato elefantico ed emorragico dal punto di vista finanziario che, sotto l'alibi di una legalità formale, cela improduttività e antieconomicità strutturali.

I numerosi interventi riformatori hanno posto particolare enfasi sulle misure finalizzate all'aumento della produttività del lavoro, al contenimento delle dinamiche retributive ormai fuori controllo a causa della reiterata distribuzione "a pioggia" delle risorse destinate alla retribuzione incentivante la produttività e al miglioramento dei servizi resi al cittadino. Conferma un aumento incontrollato delle dinamiche retributive nel pubblico impiego la relazione della CORTE DEI CONTI, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005: Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001*.

L'uso non selettivo delle risorse teoricamente destinate alla produttività e la loro trasformazione in componenti fisse e generalizzate dello stipendio, sono rilevate in maniera pressoché comune da tutti gli Autori e dalle indagini relative al settore. Per tutti si rinvia a L. BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Franco Angeli, 2002; ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Aran, dicembre 2010, n. 2 e ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Aran, giugno 2011, n. 1.

La retribuzione collegata alla produttività nelle Pubbliche Amministrazioni rientra nella più generica tematica della "flessibilizzazione della retribuzione" attraverso il contratto collettivo di secondo livello di cui si è cominciato a parlare prima del Protocollo (Accordo interconfederale) del 23 luglio 1993. Già A. ALAIMO, "Share economy" e sistemi retributivi: una guida al dibattito, in *Lav. dir.*, 1991, 2 ss. e M. L. WEITZMAN, *L'economia della partecipazione*, Bari, Editori Laterza, 1985 avevano affrontato l'argomento.

La dottrina ha ampiamente esaminato la tematica con riferimento, in particolar modo, al mondo del lavoro privato. Si vedano, tra i tanti, L. ZOPPOLI,

*Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro. L'applicazione dell'accordo sugli incentivi nel settore industriale*, Milano, Giuffrè, 1994 oppure T. TREU, *Le forme retributive incentivanti*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, 1, 672 ss. Da ultimo, G. ZILIO GRANDI, *Un'introduzione: fonti, struttura e funzioni della retribuzione quindici anni dopo*, in *Lav. Dir.*, 2011, 4, 599 ss. che al riguardo sottolinea come il tema non abbia avuto la rilevanza applicativa attesa.

L'espressione "flessibilizzazione della retribuzione" sebbene generica è, grazie alla sua ampiezza, la più idonea a descrivere ogni sistema e forma di retribuzione che rende aleatorio in tutto o in parte il trattamento economico dei lavoratori subordinati, in modo tale da comprendere la retribuzione variabile, il cottimo, le provvigioni, la partecipazione agli utili e la retribuzione accessoria dei dipendenti pubblici privatizzati, che qui interessa maggiormente.

La contrattazione collettiva gioca un ruolo fondamentale, o sarebbe meglio dire che fino alla legge n. 15/2009 e al decreto legislativo n. 150/2009, c.d. Riforma "Brunetta", ha giocato un ruolo fondamentale nell'ambito della retribuzione flessibile, nel mettere a punto forme retributive per rendere aleatorio il trattamento economico dei lavoratori subordinati nell'ottica di aumentare le tutele garantite a questi ultimi. Si intende che la parte variabile del trattamento economico si aggiunge ad una quota di retribuzione garantita normalmente in misura fissa. Si parla, in tal caso, di flessibilizzazione retributiva "offensiva" in quanto rappresenta uno strumento per favorire la crescita delle retribuzioni, così V. IZAR, *La partecipazione azionaria dei dipendenti*, Torino, Giappichelli, 2001 che contrappone alla prima una flessibilizzazione "difensiva" nel caso in cui sia finalizzata a ridurre le tutele garantite ai lavoratori.

Una delle maggiori criticità che si riscontrano nella contrattazione collettiva, con riferimento alla tematica che si indaga, è rappresentata dal fatto che questa non disciplina la retribuzione variabile in modo tale da collegare aumenti retributivi a miglioramenti organizzativi o anche produttivi effettivamente conseguiti e documentati né in maniera tale da differenziare i trattamenti economici dei lavoratori in base al merito, ma la piega a perseguire una politica egualitaria. E' quanto rilevato da L. TRONTI, *Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile*, in *Working paper Adapt*, n. 73/2009, 10 e, tra gli altri, da S. VECA, *Prefazione*, in P. TULLINI (a cura di), *Il lavoro: valore, significato, identità, regole*, Zanichelli, 2009, IX ss.

La mancanza di una effettiva valutazione del personale ha costituito uno dei principali punti di debolezza della riforma avviata negli anni Novanta. Si legga per tutti R. SANTUCCI, P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico: ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n.*

150, *Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 275 e ss.

In assenza di meccanismi di misurazione e valutazione della produttività realmente efficaci si è avuto un sistema premiante completamente appiattito ed un accrescimento della spesa del personale, per effetto dell'incremento delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, soprattutto attraverso la contrattazione integrativa, più volte denunciato anche dalla Corte dei Conti.

In tale contesto si colloca la Riforma Brunetta che punta, almeno nelle intenzioni, alla valorizzazione del merito nello sfondo di una nuova trama normativa sulla retribuzione accessoria collegata alla performance individuale e organizzativa in cui il ruolo della contrattazione collettiva perde rilevanza di fronte alla legge. A tal proposito, nell'imponente dottrina sulla riforma, si vedano G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*, 61 e ss.; V. TALAMO, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa* in *LPA*, 2009, 3-4, 497 e ss; R. SANTUCCI, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op.cit.*, 293 che è critico relativamente alla riforma avviata con la legge 15/2009 (art. 2, 4 e 5) in quanto ha disciplinato "in modo estremamente innovativo" il collegamento della retribuzione accessoria alle performance, inserendolo nel nuovo sistema di valutazione ma soprattutto "alterando" l'equilibrio tra le fonti di disciplina e legificando, nelle finalità e nei contenuti, istituti connessi alla performance organizzativa e individuale.

La l. n. 15/2009 ed il d.lgs. 150/2009 introducendo il concetto di *performance* organizzativa ed individuale, sostituiscono definitivamente il concetto di produttività individuale e collettiva, sopravvissuto nel processo di contrattualizzazione della pubblica amministrazione, a partire dal d.lgs. n. 29/1993.

L'efficacia della normativa nel raggiungimento di un reale aumento di produttività e di una reale selettività e valorizzazione del merito nonché di una maggiore equità nella distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione accessoria, si scontra in tempi di *spending review*, ovvero di tagli lineari per le PA, con una sensibile riduzione delle risorse disponibili.

Con la locuzione "*spending review*", definita il "*leitmotiv del 2012*" da M. BARILA', *Spending Review: leitmotiv del 2012*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 ORE, n. 7-8/2012, 3, si intende quell'insieme di misure che hanno come obiettivo la revisione della spesa pubblica.

La revisione della spesa pubblica, sebbene abbia origini lontane, ad oggi non è una necessità tutta italiana, ma si inserisce nel più vasto contesto di crisi del debito sovrano che, a livello europeo, ha spinto molti paesi a rivedere il perimetro del settore pubblico adottando misure straordinarie per ridurre la spesa delle pubbliche amministrazioni e contenere la crescita del deficit e del debito, anche in ottemperanza degli obiettivi di stabilità sanciti dal Trattato di Maastricht e dalle sue successive evoluzioni. Quest'ultimo rappresenta la volontà degli Stati membri UE di impegnarsi, anche rinunciando alla sovranità nazionale in diverse materie, a raggiungere un adeguato livello di armonizzazione e unità europea in tema, tra gli altri, di politica economica. Volontà che ha portato gli Stati sottoscrittori ad accettare forti limitazioni al proprio potere decisionale sulle proprie finanze pubbliche con l'introduzione a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, di vincoli alle politiche fiscali nazionali che hanno trovato espressione nel Patto di stabilità e crescita.

Per una ricostruzione del quadro di riferimento si veda, M. BERTOCCHI, L. BISIO, D. VALERIO, *Il Patto di stabilità interno tra nuovi controlli e vecchi vizi*, in *Diritto e pratica amministrativa*, Il Sole 24 ORE, novembre-dicembre 2012, 3-11, nel quale si sottolinea come l'emergere di situazioni di estrema difficoltà in taluni Paesi UE ha portato a richiedere, a partire dal 2010, l'avvio di un profondo processo di riforma del Patto di stabilità e crescita approvato nel marzo del 2012 all'Accordo tra i Paesi Ue sul *fiscal compact*, una "pietra miliare", noto anche come Patto di bilancio, che prevede una serie di *golden rule* orientate all'equilibrio di bilancio con il dovere per gli Stati membri di inserire, entro il 1° gennaio 2014, le nuove regole di bilancio nella propria legislazione nazionale, preferibilmente di rango costituzionale, con il riconoscimento del potere della Corte europea di verifica dell'adozione del trattato nella legislazione nazionale. L'Italia ha già introdotto la regola del "pareggio di bilancio" nella propria Costituzione, attraverso la legge costituzionale n. 1/2012, la quale è intervenuta modificandoli sull'art. 81 Cost. nonché sugli artt. 97, 117 e 119, con validità dal 2014. Per un commento critico sulla predetta riforma costituzionale si vedano A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/riforme/0003\\_brancasi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/riforme/0003_brancasi.pdf), 10 gennaio 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2012. Un ulteriore approccio critico è di F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/all\\_egati/BilanBil.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/all_egati/BilanBil.pdf), 17 aprile 2012. In merito si è espressa la Corte dei conti, si veda G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del 'pareggio di*

*bilancio' (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti) (Nota a Corte conti, sez. riun. cons. 13 dicembre 2011, n.3) - Parte III, in Il Foro Italiano, 2012, vol. 137, fascicolo n. 1, 55-61.*

E' in questo contesto che si inseriscono anche le nuove norme in materia di mobilità dei dipendenti pubblici in Italia. In particolare l'art. 16 della legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183 del 12 novembre 2011), interviene modificando un impianto preesistente da anni e, invero assai poco utilizzato, ossia l'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001, testo unico sul Pubblico Impiego.

In proposito si veda ARAN, *Le nuove norme in materia di mobilità dei dipendenti pubblici*, in [www.aranagenzia.it/araninforma/index/novembre-2011/54-focus/227](http://www.aranagenzia.it/araninforma/index/novembre-2011/54-focus/227).

Successivamente, il d.l. 95/2012 c.d. decreto "spending review", interviene nuovamente prevedendo importanti misure di revisione della spesa pubblica, a servizi invariati, in tema di riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, all'art. 2 ed in tema di riduzione delle spese di personale, all'art.14. L'obiettivo è quello di riuscire ad ottenere risparmi non solo attraverso blocchi retributivi, ma anche attraverso limiti assunzionali e processi di redistribuzione delle risorse umane che in caso di eccedenze potrebbero sfociare nell'avvio di una procedura di mobilità collettiva, che sebbene già prevista dall'art. 33 del d.lgs. 165/2001 e, recentemente all'uopo modificata, non è mai stata ancora applicata.

In *Guida al pubblico impiego*, n. 9/2012, Il Sole 24 Ore, una serie di contributi approfondiscono le citate misure di revisione della spesa pubblica. In particolare con riferimento al personale, G. BERTAGNA, *Tutti i tagli alle dotazioni organiche*; A. BIANCO, *Cura dimagrante per il personale*.

La linea di rigore, adottata ormai da diversi anni, resa necessaria dalle tensioni sui conti pubblici e dall'acuirsi della crisi economico finanziaria dal 2010 in poi, non solo in Italia, ma anche in altri Paesi europei, si è contraddistinta per interventi di contenimento dei costi del sistema amministrativo.

Gli effetti di tali interventi hanno interessato la dinamica retributiva e le dinamiche occupazionali dei pubblici dipendenti come documentato dai rapporti che semestralmente l'Aran redige in tema di retribuzioni dei pubblici dipendenti in ottemperanza al dettato di cui all'art. 46, comma 3 del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare già il secondo rapporto del 2010, consultabile sul sito dell'Aran all'indirizzo internet [www.aranagenzia.it/attachments/article/2040/AIn2s.pdf](http://www.aranagenzia.it/attachments/article/2040/AIn2s.pdf), evidenzia le prime dirette conseguenze dei provvedimenti varati in successione stringente tra il 2009 ed il 2010, ovvero una più contenuta crescita delle retribuzioni rispetto agli anni precedenti. Si veda l'appendice statistica di ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre 2010, n. 2, 29.

Tornando alla tematica oggetto di questa ricerca e, cioè ai modelli di retribuzione collegati alla produttività, si è più sopra accennato che gli stessi verranno indagati facendo ricorso anche alla metodologia della ricerca sociale.

Sull'argomento, si veda P. CORBETTA, *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, in 4 volumi, Il Mulino, 2003. In particolare, si veda il vol. I e il vol. III, sulle tecniche qualitative. Relativamente all'intervista qualitativa, tecnica utilizzata nella presente ricerca, si veda P. CORBETTA, *op. cit.*, vol. III, 69 e ss. che con chiarezza descrive aspetti metodologici e procedurali di tale tipo di tecnica di ricerca sociale.

Una compiuta riflessione sull'uso dell'intervista qualitativa nella ricerca sociale si trova in P. MONTESPERELLI, *L'intervista ermeneutica*, Milano, Angeli, 1998.

## **CAPITOLO I**

### **La retribuzione nel pubblico impiego**

#### **1. Nozione**

Il punto di partenza per uno studio dei modelli retributivi collegati alla produttività nel pubblico impiego è un'analisi, del più generale istituto della retribuzione, all'interno del quale i primi vanno ad inserirsi.

La retribuzione, ai sensi dell'art. 2094 c.c., costituisce l'oggetto dell'obbligazione principale - corrispettiva e sinallagmatica - del datore di lavoro e concretizza il profilo di onerosità dei rapporti lavorativi, consistendo in tutto ciò che è dovuto come corrispettivo della prestazione di lavoro. Circa la concezione di corrispettività che nel contratto di lavoro non può dirsi coincidente con quella che si riscontra nei normali contratti civilistici, in quanto nel contratto di lavoro oltre alla logica dello scambio si affianca, alla stregua dei principi costituzionali, una logica solidaristica si veda M. BIAGI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, (continuato da) M. TIRABOSCHI, quinta ed., Giuffrè, Milano, 2012, 372.

La tesi della natura meramente alimentare della retribuzione del dipendente pubblico, risalente agli inizi del secolo scorso e condivisa da E. MORONE, *Retribuzione dei dipendenti pubblici*, in *Nuovo Digesto italiano*, XV, Torino, 1968, 763 e ss.. e da C. ROMEO, *Il trattamento economico nel rapporto di lavoro pubblico «privatizzato»*, Torino, Giappichelli, 1998, deve considerarsi oramai superata tanto dalla giurisprudenza quanto dall'evoluzione normativa.

La disciplina generale della retribuzione è contenuta negli artt. 2099-2102 c.c., che determinano le modalità e i termini per l'esecuzione dell'obbligazione da parte del datore.

A questa disciplina generale dettata per il lavoro privato fanno riscontro, nel settore pubblico gli artt. 2, comma 3 e 45 del d.lgs. 165/2001, che attribuiscono,

rispettivamente, in via esclusiva alla contrattazione collettiva la competenza per l'attribuzione dei trattamenti economici del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, consentendo ai contratti individuali di intervenire soltanto alle condizioni previste dagli stessi contratti collettivi (così U. CARABELLI e M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, 2 ed. completamente riveduta ed aggiornata con la l. n. 15/2009 e d.lgs. n. 150/2009, Cacucci, Bari, 2010, 177; F. CARINCI e L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Commentario diretto da F. Carinci, V, Utet, 2004, 790, per i quali in caso di silenzio della contrattazione collettiva le "condizioni previste" che il contratto individuale dovrebbe rispettare sono le regole fissate dal d.lgs. 165/2001 stesso, prima fra tutte la parità di trattamento) e la competenza per la definizione del trattamento economico sia fondamentale che accessorio.

Per una disamina approfondita sulla retribuzione e sulle sue fonti di regolazione si rinvia a E. GRAGNOLO e S. PALLADINI (a cura di), *La retribuzione*, Utet, 2012; G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene, 1996.

## **2. La competenza esclusiva della fonte contrattuale nelle Riforme degli anni Novanta e nel Testo Unico**

L'attribuzione di tale competenza alla contrattazione collettiva si ebbe all'esito della riforma del lavoro pubblico attuata negli anni Novanta. Prima della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, infatti, la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici risultava dalla caotica stratificazione di una serie di fonti legislative, contrattuali e regolamentari.

Le leggi di privatizzazione, ovvero la l. n. 421/1992, il d.lgs. n. 29/1993, il d.lgs. n. 80/1998 e il d.lgs. n. 165/2001, nel tentativo di superare il disordine in materia retributiva, hanno conferito alla contrattazione collettiva un ruolo centrale. C. ZOLI, *Il trattamento economico*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Commentario diretto da Carinci F. e D'Antona, Milano, Giuffrè, 2000, 1418, evidenzia che il contratto collettivo viene visto come lo strumento principale per superare le disfunzioni dell'amministrazione pubblica.

Con il d.lgs. n. 29/1993, in particolare, si ha una riscrittura delle regole della contrattazione collettiva e, con esse, della stessa struttura retributiva che viene per la prima volta legata, in maniera obbligata, alla produttività individuale e collettiva. Per un approfondimento G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*, 360 e ss.

C. ZOLI, *op. cit.*, 1410, evidenzia che con le riforme susseguitesi dal 1983 si sia voluta delineare una nuova struttura della retribuzione, individuando nella contrattazione collettiva lo strumento più idoneo allo scopo di raggiungere

obiettivi più soddisfacenti di contenimento dell'eccessiva crescita delle retribuzioni.

Il mancato conseguimento dei predetti obiettivi tramite questa prima riforma spinse il legislatore ad un intervento più radicale con il d.lgs. n. 29/1993. Gli obiettivi sanciti dall'art. 1 furono poi confermati nelle successive riforme (d.lgs. n. 80/1998 e d.lgs. n. 165/2001): si voleva accrescere l'efficienza delle amministrazioni, razionalizzare il costo del lavoro pubblico e realizzare una migliore utilizzazione delle risorse umane. Per conseguire tali obiettivi si privatizzò il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e si attribuì alla contrattazione collettiva una competenza esclusiva nella determinazione tanto del trattamento economico fondamentale, quanto di quello accessorio, nell'intento di impedire nuovi interventi legislativi che, in passato, avevano determinato una eccessiva crescita delle retribuzioni.

Il d.lgs. n. 80/1998 e, successivamente, il d.lgs. n. 165/2001 proseguirono nella strada intrapresa dal decreto del 1993 accentuando il ruolo della contrattazione collettiva e della dirigenza.

Successivamente, il legislatore con il d.lgs. n. 165/2001 art. 2 comma 3, prima di essere modificato dal d.lgs. n. 150/2009 (per un confronto della disciplina prima e dopo le modifiche si veda A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*, p. 47 e ss.), aveva sancito la competenza esclusiva dell'accordo collettivo nel determinare la retribuzione dei dipendenti pubblici, che era, ed è tutt'ora composta da un trattamento economico fondamentale disciplinato a livello nazionale e da uno accessorio regolato dal contratto integrativo (art. 45, d.lgs. 165/2001) e da attribuirsi secondo logiche meritocratiche.

Il nuovo art. 45 d.lgs. n. 165/2001 concentra e vincola i contratti collettivi alla erogazione di trattamenti accessori che premiano e determinino un miglioramento dell'organizzazione e dell'efficienza amministrativa (con la sola eccezione del riferimento alle attività di cui alla lettera c). A tal fine prescrive che siano destinate apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, idonee a garantire l'effettivo riconoscimento del merito.

Per una ricostruzione storica in materia di trattamento economico nel pubblico impiego si veda R. ROMEO, *op. cit.*

Per lungo tempo, infatti, sul trattamento economico del pubblico dipendente un peso eccessivo è stato svolto da una serie di automatismi, che consentivano l'aumento della retribuzione percepita dal lavoratore, in modo del tutto indipendente dall'avanzamento di carriera dello stesso, legando i c.d. scatti alla sola anzianità di servizio, con la conseguente difficoltà a contenere il costo del lavoro (si veda E. MORONE, *op. cit.*). In un simile contesto, all'interno del quale

l'anzianità continuava a svolgere un peso eccessivo (Così P. DE LUCA, *Le retribuzioni nel pubblico impiego italiano: caratteri generali*, in C. DELL'ARINGA (a cura di), *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, Angeli, Milano, 1994, p. 13 e ss.), non vi era spazio per sistemi meritocratici.

Il legislatore degli anni Novanta fissando il criterio della competenza esclusiva della contrattazione collettiva in materia di trattamento economico aveva cercato di impedire che leggi e disposizioni settoriali ricreassero quella "giungla retributiva" che per decenni aveva afflitto il settore del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione, con effetti devastanti per la finanza pubblica. G. PERA, *La giungla retributiva: prospettive e no*, in *DE*, 1978, 117 e A. ACCORNERO, V. VISCO, *La selva degli stipendi*, Bologna, 1978 usano rispettivamente le espressioni "giungla retributiva" e "selva degli stipendi" per descrivere il trattamento economico che non valorizzava le capacità professionali, la produttività e il merito dei lavoratori ma che si caratterizzava per eccessivi automatismi retributivi. Al riguardo, C. ZOLI, *op. cit.*, 1405 e ss.

### **3. La contrattazione integrativa nel lavoro pubblico: il fallimento**

L. PROSPERETTI, G. CANANZI, *I compensi correlati alla qualità e alla produttività* in F. CARINCI (a cura di) *Il lavoro alla dipendenze delle amministrazioni pubbliche - I contratti collettivi di comparto*, Commentario, Giuffrè, Milano, 1997, 89-117 rintracciano le cause del fallimento dell'incentivazione della produttività sviluppatasi dopo la legge quadro del 1983, non tanto nella formulazione della normativa che anzi, nel lasciare margini di discrezionalità ai livelli decentrati offriva stimoli ed opportunità alla realizzazione di una effettiva incentivazione della prestazione, quanto ad un più generale problema di governo del sistema premiante da parte delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, per L. PROSPERETTI, G. CANANZI, *op. cit.*, 94, la strutturale debolezza delle pubbliche amministrazioni in materia gestionale, ha trovato appoggio e nutrimento in una finanza pubblica irresponsabile, che non ha favorito argomenti cogenti agli amministratori e ai dirigenti incaricati delle trattative in sedi periferiche, per resistere a richieste di erogazioni retributive solo nominalmente correlate a produttività e qualità, ma che di fatto assumevano carattere di erogazione fissa.

Ancora L. PROSPERETTI, G. CANANZI, *Incentivazione alla produttività e contrattazione decentrata nel pubblico impiego: esperienze e prospettive*, in *Lavoro e Relazioni industriali*, n. 4, 1994, 3-48 individuano le cause del fallimento nel fatto che tanto la normativa quanto la contrattazione, non abbiano destinato le risorse ad effettivi obiettivi di miglioramento della *performance*.

Sottolineano come il sistema delineato e auspicato dal legislatore nella pratica applicativa non abbia funzionato al meglio L. BELLARDI, U. CARABELLI, A.

VISCOMI (a cura di), *Contratti collettivi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, 2007; L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, 63.

Tra le diverse motivazioni di tale esito negativo A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al XVI Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLASS su *La figura del datore di lavoro – Articolazioni e trasformazioni*, Catania 21-23 maggio 2009, dattiloscritto e L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 87/2009 rintracciano quale ragione ultima e più generale il fallimento della scommessa di affidare alle prerogative manageriali della dirigenza delle singole amministrazioni la virtuosa gestione delle relazioni sindacali e, soprattutto, dello strumento negoziale in sede decentrata, come risorsa organizzativa e gestionale.

Il legislatore intendeva, attraverso la valorizzazione della contrattazione collettiva, ottenere una riduzione della spesa derivante dalle retribuzioni, e per mezzo del contratto integrativo, una reale connessione tra il trattamento economico accessorio e la produttività del lavoro.

Tali obiettivi non sono stati conseguiti poiché le parti stipulanti il secondo livello contrattuale hanno distribuito i trattamenti economici accessori "a pioggia" ovvero in modo eguale a tutti i dipendenti, invece che secondo logiche meritocratiche come previsto dalla legge. Circa le cause di tale fallimento in dottrina U. GARGIULO, *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 5-6, 930 e ss rinviene la causa nella politica egualitaria del sindacato il quale ha preferito garantire i trattamenti economici aggiuntivi in cifra identica a tutti i lavoratori; C. ZOLI, *op. cit.*, 1408 addebita l'insuccesso alla mancata introduzione di sistemi di valutazione del personale, ovvero del presupposto per differenziare l'erogazione del trattamento accessorio; V. TALAMO, *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d.lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 110/2010, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione), 11 e ss., imputa il fallimento ai ritardi nei rinnovi dei contratti di comparto che hanno contribuito invece a "piegare" la contrattazione di secondo livello ad obiettivi di tutela salariale, sostituendosi al contratto nazionale ritenuto insufficiente e tardivo per tale scopo. Il rapporto del CNEL, *L'utilizzo del Fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle amministrazioni pubbliche: quadriennio 1998-2001*, aprile 2004, p. 44 conferma la diffusione della predetta convinzione, e cioè che i contratti integrativi utilizzano il Fondo per finalità di recupero economico per

rimediare all'incapacità di recupero del potere d'acquisto da parte dei rispettivi Ccnl.

Giudizi negativi sull'esperienza di contrattualizzazione del lavoro pubblico anche da parte della Corte dei Conti nelle relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato, si veda ad esempio tra le a altre CORTE DEI CONTI, *Relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, p. 13-15.

#### **4. I più recenti interventi normativi**

La riserva di competenza al contratto collettivo in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici, contenuta nel d.lgs. n. 165/2001, è stata fatta salva dalla successiva riforma del legislatore intervenuto con il d.lgs. n. 150/2009 c.d. "*Riforma Brunetta*" dal nome dell'allora ministro della pubblica amministrazione proponente.

La l. n. 15/2009 ed il d.lgs. n. 150/2009, essendo finalizzati «*all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*» non cambiano gli obiettivi rispetto a quelli perseguiti a partire dal 1993.

Il d.lgs. n. 150/2009, "*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*", costituisce il decreto attuativo del progetto di riforma per il lavoro pubblico contenuto nella l. n. 15/2009, "*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti*".

Tra i molti contributi di commento alla riforma M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma [...] op. cit.*; L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*; AA. VV., *Speciale Riforma Brunetta. Le nuove regole sul pubblico impiego*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 11/2009, Il Sole 24 Ore, Milano.

Il d.lgs. n. 150/2009, preso atto del fallimento della contrattazione collettiva come strumento per superare le disfunzioni dell'amministrazione pubblica, ha conferito nuovamente un ruolo primario alla legge e agli atti unilaterali dell'amministrazione nella regolamentazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici privatizzati. Molte sono state le critiche di irrigidimento del nuovo sistema. Tra gli altri, critico per i rischi di ipertrofia legislativa che potrebbero derivare da questa nuova impostazione irrigidita e accentrata è L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*, 39, il quale sostiene che si siano

ripristinate le condizioni per una nuova giungla normativa rispetto alla quale la contrattazione collettiva si ritroverà giuridicamente impotente e, per di più costretta a subire la concorrenza “sindacale” di un legislatore reso più potente che mai, L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*, 29 e ss.

In particolare, in materia di trattamento economico, il legislatore ha limitato la competenza esclusiva della contrattazione collettiva nella determinazione del trattamento economico fondamentale e accessorio dei dipendenti pubblici privatizzati riconoscendo all'amministrazione una funzione concorrente, nel caso in cui non vengano raggiunti gli accordi a livello nazionale o integrativo.

Per una ricostruzione delle vicende evolutive della contrattazione decentrata nel pubblico impiego si veda G. NATULLO e P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*, 61 e ss. in cui si mette in evidenza che la schizofrenia regolativa che ha contraddistinto l'assetto della contrattazione decentrata-integrativa nel sistema delle fonti di disciplina del lavoro pubblico deriva dall'essere valutabile allo stesso tempo alla luce di ottiche visuali opposte: da un lato è considerata come una importante risorsa organizzativa, in ragione del contributo che può fornire all'implementazione della organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro nelle singole realtà amministrative; dall'altro è considerata un possibile centro irrefrenabile di spese improduttive.

Per questi motivi, se da un lato viene esaltata la funzione essenziale ed irrinunciabile del livello decentrato di contrattazione, specializzandolo sulla delicata materia della retribuzione accessoria incentivante (art. 40 d.lgs. n. 165/2001); dall'altro lato, la si circonda di vincoli e paletti (primo fra tutti la sottomissione gerarchica alle disposizioni della contrattazione nazionale di comparto, pena la nullità dei contratti decentrati nella parte in cui la violassero), nella speranza di riuscire in tal modo a contenerla entro gli argini di una fisiologica e virtuosa attuazione. Così G. NATULLO e P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in *Ideologia op. cit.*, 62

Quindi, il legislatore ha introdotto alcune deroghe, limitate e parziali, alla operatività della suddetta riserva di contrattazione in materia di trattamento economico, con riferimento sia alla contrattazione nazionale che a quella integrativa, andando in tal modo a modificare il Testo Unico sul pubblico impiego riconoscendo in capo alle amministrazioni un potere unilaterale di regolamentazione provvisoria nell'ipotesi di mancato raggiungimento entro i termini previsti di un accordo con le organizzazioni sindacali. In merito si veda U. CARABELLI e M.T. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, 318 e ss.

Sull'uso del potere unilaterale di regolamentazione provvisoria sono maturate diverse posizioni interpretative nonché alcuni significativi ma divergenti

orientamenti giurisprudenziali. In merito si veda, A. VISCOMI, *Lost in Transition: la contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni tra riforme incompiute e crisi emergenti*, in *LPA*, n. 2/2013, 254 e ss.

Si tratta di vincoli alla contrattazione che vanno ad aggiungersi ai penetranti vincoli di finanza pubblica che costringono la contrattazione collettiva a non esorbitare i limiti di spesa indicati nelle leggi finanziarie, nei contratti collettivi nazionali, nei bilanci delle singole PA, ma che comunque non escludono la competenza dell'autonomia collettiva in materia retributiva.

Anche la Corte Costituzionale ha confermato la competenza esclusiva della contrattazione collettiva in materia retributiva. Si vedano C. Cost. n. 308/2006 e 189/2007.

Sull'oggetto e i limiti della contrattazione integrativa dopo il d.lgs. n. 150/2009 V. TALAMO, *Gli assetti [...]* *op. cit.*, p. 17.

Il legislatore del d.lgs. 150/2009 lascia un ruolo marginale al sindacato e alla contrattazione collettiva anche in materia retributiva quando l'art. 45, comma 3 d.lgs. n. 165/2001 prescrive una regolamentazione del trattamento economico accessorio nei limiti ed in coerenza con le disposizioni di legge vigenti. La contrattazione integrativa e la retribuzione accessoria sono vincolate a perseguire i fini predeterminati dalla legge: ottenere incrementi qualitativi di *performances* delle amministrazioni attraverso un sistema di "premierità" delle attività e del rendimento dei dipendenti. In tal modo il legislatore circoscrive spazi tradizionalmente riservati alle scelte dell'autonomia collettiva. A. VISCOMI, *La contrattazione [...]* *op. cit.*, 52 parla di una contrattazione collettiva dotata di una "sovranità limitata".

Circa l'ampliamento del ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico, che si manifesta con la fissazione in via legislativa delle finalità dell'attività contrattuale e delle risorse ad essa destinate i riferimenti sono molteplici: S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *LPA*, 5/2009, 729 e ss.; S. MAINARDI, *Legge n. 15/2009 e decreti di attuazione: il rapporto fra fonte legislativa e contrattazione collettiva nazionale e integrativa*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Torino, 2009; V. TALAMO, *Gli assetti [...]* *op. cit.*, 18 e ss; G. NATULLO e P. SARACINI, *op.cit.*, 70 e ss.

## **5. La valorizzazione della cultura del merito e della premierità**

Il d.lgs. n. 150/2009 prevede che i trattamenti economici accessori siano strettamente collegati alla valutazione meritocratica e al miglioramento dell'organizzazione amministrativa attraverso la previsione di un sistema piuttosto complesso volto ad incentivare la qualità della prestazione, a garantire

la selettività nelle progressioni economiche e a riconoscere meriti e demeriti dei dipendenti pubblici.

Viene istituito un sistema di valutazione della *performance* che inizia con la fissazione di obiettivi, sia per le strutture organizzative delle pubbliche amministrazioni sia per i singoli dipendenti e che, attraverso un'attività di monitoraggio e controllo affidata a diversi organi, è finalizzata ad attribuire trattamenti economici accessori e premi solo a fronte del conseguimento dei risultati prefissati.

Per una disamina delle novità normative sulla valorizzazione del merito e delle professionalità si veda V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, II ed., Roma, 2011, 249 e ss.; V. TALAMO, *Gli assetti [...] op. cit.*, 18-23.

Per incentivare la qualità delle prestazioni dei dipendenti pubblici sono stati inoltre previsti appositi istituti, disciplinati dal Capo II, del Titolo III del d.lgs. n. 150/2009, rubricato “Merito e Premi”. In merito si veda *infra*.

## **6. Principi generali in tema di trattamento economico**

Per l'individuazione del trattamento economico del pubblico impiego dipendente si osservano una serie di principi generali.

Sul principio di corrispettività, che lega all'effettiva esplicazione dell'attività di servizio del dipendente la corresponsione del relativo trattamento economico, si veda V. TENORE (a cura di), *Il manuale [...] op. cit.*, 250. In senso contrario dottrina risalente tra cui, C. ROMEO, *op. cit.*, 251 e ss ormai superata sia dalla legislazione che dalla giurisprudenza di merito, Sul tema si vedano ad esempio Tar Puglia Bari, sez. I, 11 giugno 2003, n. 2393, in *Foro amm.* – Tar 2003, 2058; Cons. St., sez. IV, 13 novembre 2000, n. 6070, in *Foro amm.* 2000, 11.

Sul principio di parità di trattamento contrattuale, in base al quale le pubbliche amministrazioni devono garantire comunque ai propri dipendenti trattamenti non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi si vedano C. ROMEO, *op. cit.*, 203; V. TENORE (a cura di), *op. cit.*, 250 anche U. CARABELLI e M. T. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, 183; F. CARINCI e L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 790; R. SANTUCCI, *Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative*, Torino, Giappichelli, 1997.

Sul principio di parità di trattamento come causa di devoluzione del trattamento accessorio in modo generalizzato senza premiare il merito E. VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in *LPA*, n. 5/2009, 773 sostiene come quest'ultima prassi si sia consolidata anche in conseguenza dell'affermazione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 49, comma 2 del decreto (oggi art. 45, comma 2, d.lgs. n. 165/2001), secondo il quale «*le amministrazioni pubbliche garantiscono*

*ai propri dipendenti (...) parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi».* Secondo l'autrice la direttiva di parità ha condotto le amministrazioni a generalizzare l'erogazione del trattamento economico accessorio, nell'intento di garantire un «eguagliamento» fra i dipendenti, mentre una lettura più attenta del principio avrebbe invece dovuto condurre ad una fissazione, a livello decentrato, di criteri e ragioni giustificative volti a legittimare l'erogazione selettiva degli incentivi.

R. SANTUCCI, *Parità di trattamento [...]op. cit.*, non condivide la riferibilità del principio di parità di trattamento alla contrattazione collettiva, ritenendo che la stessa sia rivolta all'amministrazione. In caso contrario si realizzerebbe una funzionalizzazione dell'autonomia negoziale.

Diversamente, C. ZOLI, *Efficacia del contratto collettivo e parità di trattamento*, in F. CARINCI, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Milano, Giuffrè, 1995, 853 e S. SCIARRA, *Natura e funzioni del contratto collettivo*, in GDLRI, 1993, 495, ritengono che il principio non impone un'erogazione indifferenziata di premi e retribuzione accessoria, ma, diversamente, di individuare le ragioni giustificative a fondamento dei trattamenti differenziati.

La previsione sulla parità di trattamento economico è stata spesso oggetto di pronunce giurisprudenziali con particolare riferimento alla possibilità di prevedere trattamenti di maggior favore, non disponendo nulla in merito. In senso positivo Trib. S.M. Capua Vetere, 11 giugno 2002; Cass. n. 8141/1999, in F. BUFFA, *Il pubblico impiego privatizzato nella giurisprudenza*, La tribuna, Piacenza, 2004, p. 739. In senso contrario Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2680, in *Dir. Giur.*, 2010. Sul tema si veda G. MUTARELLI, *Parità di trattamento e trattamento individuale di miglior favore nel pubblico impiego*, in *Lav. Giur.*, n. 9/2003, 825; G. PALLADINI, *Il trattamento retributivo* in L. FIORILLO e A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, vol. I, Giappichelli, 2013, 538.

Per il principio di non automaticità degli incrementi retributivi ancora V. TENORE (a cura di), *Il manuale [...]op. cit.*, 251.

Sul principio di onnicomprensività del trattamento economico, per cui non è possibile remunerare il dipendente con compensi ulteriori, oltre a quelli che sono gli elementi principali ed accessori della retribuzione, per lo svolgimento dei compiti rientranti nelle mansioni dell'ufficio ricoperto, si vedano TENORE (a cura di), *op. cit.*, 252; M. CALDARINI, V. ZANONI, *Il trattamento economico e previdenziale dei dipendenti degli Enti Locali*, Maggioli, 2004, 21.

## **7. Il trattamento economico**

la norma generale che disciplina il trattamento economico dei dipendenti pubblici è l'art. 45 d.lgs. n. 165/2001. Secondo tale norma la retribuzione definita dai contratti collettivi è composta da un trattamento economico fondamentale e un trattamento economico accessorio.

Prima della contrattualizzazione la disciplina del trattamento economico degli impiegati pubblici risultava dalla stratificazione di una serie di fonti legislative, contrattuali e regolamentari.

Le voci retributive che compongono il trattamento economico fondamentale non sono definite dalla legge ma vengono individuate dalla contrattazione collettiva.

Secondo U. CARABELLI e M.T. CARINCI (a cura di), *op.cit.*, 178, la disciplina attuale è il prodotto della stratificazione e dell'integrazione tra norme di contratti collettivi (nazionali di comparto, integrativi nazionali e integrativi decentrati) succedutisi nel tempo e, per alcuni istituti, risalenti agli anni '80. Gli autori denotano come con gli ultimi rinnovi contrattuali ci sia stata una progressiva assimilazione strutturale e anche terminologica tra le definizioni e nozioni adottate dalla contrattazione dei settori produttivi privati e da quella del settore pubblico, essendo entrate nell'uso comune anche nel settore pubblico le definizioni di retribuzione base mensile, individuale mensile, globale di fatto annuale, giornaliera e oraria.

Per una disamina delle voci del trattamento economico nel pubblico impiego si vedano i contributi di G. PALLADINI, *Il trattamento [...] op. cit.*, 530 e ss.; V. TENORE (a cura di), *op. cit.*, 263.

Una disamina delle singole voci del trattamento economico fondamentale e accessorio è contenuta anche in V. CUZZOLA, A. TIMPANO, *La retribuzione nel pubblico impiego*, Matelica: Halley, 2005, 11 e ss.

Il trattamento economico fondamentale rappresenta la voce più consistente della retribuzione del lavoratore pubblico.

Il trattamento economico fondamentale, comprende elementi retributivi corrisposti in modo non occasionale ed ha carattere di generalità/universalità.

Il trattamento accessorio, invece, è caratterizzato dalla eventualità nell'erogazione e dalla non universalità dei soggetti destinatari: ad esso sono riconducibili una pluralità di voci retributive eterogenee, ma tutte predeterminate dal contratto collettivo.

La riforma del 2009 ha inciso sulle modalità di calcolo del trattamento accessorio. L'art. 45 d.lgs. n. 165/2001, nella nuova formulazione risultante dalla riforma del 2009, vincola i contratti collettivi alla erogazione di trattamenti accessori che premiano il merito del dipendente e determinino un miglioramento dell'organizzazione e dell'efficienza amministrativa.

Sulle differenze rispetto alla precedente disciplina B. CIMINO, *Selettività e merito nella disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1/2010, 29 e ss. M. DANZA, *La revisione della struttura retributiva dei dipendenti pubblici quale strumento di distribuzione del trattamento accessorio: performance individuale e organizzativa nello schema di decreto legislativo attuativo della riforma Brunetta* (Legge n. 15/2009), in [www.laprevidenza.it/news/documenti/retribuzione](http://www.laprevidenza.it/news/documenti/retribuzione).

Con specifico riferimento alla retribuzione di risultato, nel privato, o accessoria nel pubblico si veda la disamina fatta da E. VILLA, *La retribuzione di risultato nel lavoro privato e pubblico: regolazione ed esigibilità*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 2/2013, 451 e ss. In particolare il contributo offre un quadro delle fonti e delle modalità di regolazione dei premi di risultato nel lavoro privato e pubblico.

Sulla tematica dei meccanismi retributivi premianti nella pubblica amministrazione si veda il contributo di R. FABBRI, *I meccanismi retributivi premianti nella pubblica amministrazione*, in G. CAINELLI, R. FABBRI, P. PINI (a cura di), *Partecipazione all'impresa e flessibilità retributiva in sistemi locali. Teorie, metodologie, risultati*, Milano, Franco Angeli, 2001, 301-332. L'autore si sofferma sull'evoluzione di meccanismi retributivi alla luce del processo di riforma e dei cambiamenti organizzativi nelle pubbliche amministrazioni.

## **8. Gli ulteriori strumenti della premialità**

A chiusura del nuovo sistema premiante introdotto, il d.lgs. n. 150/2009 ha individuato una serie di ulteriori strumenti eterogenei, destinati a remunerare il merito e la professionalità, che si aggiungono al trattamento accessorio e che sono, pur sempre, alimentati dalle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.

Per una descrizione della pluralità degli strumenti premiali previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 150/2009, per la valorizzazione del merito e della professionalità, in cui dovrebbe sfociare l'attività complessiva di programmazione, misurazione e valutazione, si veda P. ANDREOZZI, *Misurazione della performance e confronti per la <<nuova>> pubblica amministrazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 5-6/2010, 299.

I meccanismi premiali sono: il bonus annuale delle eccellenze, il bonus annuale per l'innovazione, le progressioni economiche c.d. orizzontali, il premio di efficienza, l'attribuzione di incarichi e responsabilità, e l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale.

I primi quattro aventi natura economica, i restanti non aventi direttamente natura economica, ma destinati a favorire la crescita professionale e la

responsabilizzazione dei dipendenti pubblici. In merito U. CARABELLI e M.T. CARINCI (a cura di), *op.cit.*, 182.

Per una disamina si vedano anche i contributi di S. PALLADINI (109 e ss.), di A. MISCIONE (123 e ss.), di F. MARIA PUTATURO DONATI (313 e ss) in F. CARINCI e S. MAINARDI (a cura di), *La Terza Riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato Lavoro"*, Ipsoa, 2011; V. TENORE (a cura di), *op. cit.*, 265 e ss.

Un'analisi critica dei suddetti meccanismi si trova in U. GARGIULO, *La promozione della meritocrazia*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*, 364 e in M. BARILA', *La cultura del merito per la gestione delle risorse umane e gli strumenti premiali condizionati alla valutazione certificata*, in M. TIRABOSCHI e F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma [...] op. cit.*, 303. Sulla scarsa efficacia nel settore pubblico dei sistemi di retribuzione del merito R. RUFFINI, *Perseverare è diabolico*, in *Risorse Umane*, n. 3/2013, 8 secondo il quale i sistemi retributivi e di gestione del personale, in particolare delle carriere e degli avanzamenti economici, vanno ripensati e riaggiustati al fine di creare con i premi contesti organizzativi maggiormente attenti a non spiazzare la motivazione intrinseca dei lavoratori, e ad agevolarne lo sviluppo.

## **9. Dalla razionalizzazione alla *Spending Review***

La struttura della retribuzione dei dipendenti pubblici è nel mirino della razionalizzazione, o riforma, del legislatore da almeno quattro decenni. Tra le priorità del legislatore delegato del 1993 vi erano, infatti, il controllo e la razionalizzazione della <<spesa complessiva per il personale (...) entro i vincoli di finanza pubblica>> (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 29/1993).

La riforma del trattamento economico del pubblico dipendente nel senso della valorizzazione delle capacità professionali, della produttività e del merito, è stata oggetto di costante indagine da parte della dottrina a partire dagli anni '70. Secondo G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione [...] op. cit.*, 356 la riforma della struttura retributiva soprattutto nel settore pubblico costituiva uno degli obiettivi più auspicati anche dalle stesse organizzazioni sindacali.

In materia retributiva, la privatizzazione del lavoro pubblico, si poneva l'obiettivo di superare la "giungla retributiva" causata dal peso eccessivo degli automatismi nella struttura salariale, da una regolazione della retribuzione ad opera di più fonti non coordinate tra loro e da numerose disposizioni di legge volte ad erogare trattamenti economici aggiuntivi non giustificati dal merito e dalla produttività del lavoro. G. PERA, *La giungla [...] op. cit.*, 117 e A. ACCORNERO, V. VISCO, *La selva [...] op. cit.*, usano rispettivamente le espressioni "giungla retributiva" e "selva degli stipendi" per descrivere il trattamento economico che non valorizzava le capacità professionali, la produttività e il merito dei lavoratori ma che si caratterizzava per eccessivi

automatismi retributivi. Al riguardo, C. ZOLI, *Il trattamento economico [...] op. cit.*, 1405 e ss.

Per una ricostruzione storica si veda G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione [...] op. cit.*, 356 e ss.

Ancora oggi, sebbene si usino ben altre, più moderne e globalizzate terminologie, quali “*spending review*”, la sostanza non cambia con riferimento alla razionalizzazione della spesa complessiva per il personale delle pubbliche amministrazioni.

Il primo pesante provvedimento nel senso del contenimento dei costi è il d.l. n. 78/2010, recante “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, convertito in l. n. 122/2010. Esso costituisce il primo di una serie di interventi normativi, dettati dalle contingenze della crisi economica, che hanno impattato negativamente sulla attuazione del d.lgs. n. 150/2009.

A tal proposito P. FUSO, *Necessità e promesse disattese: i vincoli di bilancio e l'equità sostanziale nel decreto legge n. 78/2010*, in *Working Paper Adapt*, n. 110/2010, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), commenta le principali previsioni contenute nella manovra correttiva dei conti pubblici. Di rilievo è la previsione con la quale il trattamento economico, compreso il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici viene bloccato a quello in godimento nell'anno 2010 fino al nuovo rinnovo contrattuale. Norma finalizzata ad evitare la crescita delle retribuzioni per tutto il periodo interessato dal blocco dei rinnovi contrattuali. In merito CORTE DEI CONTI, Sezione riunite in sede di controllo, *Audizione sul dl 78/2010 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica”*, 10 giugno 2010 e, in particolare, la Circolare della Ragioneria dello Stato n. 12 del 15 aprile 2011 contenente le istruzioni per l'applicazione delle norme sui blocchi retributivi e stipendiali dei dipendenti pubblici. Circa l'impatto della Legge finanziaria 2010 sulla retribuzione del pubblico dipendente si rinvia a G. BERTAGNA, *Blocchi retributivi e stipendiali: le istruzioni della Ragioneria*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7-8/2011, 16 ss.

Un ulteriore provvedimento di contenimento dei costi pubblici è intervenuto a frenare l'attuazione della riforma Brunetta. Si tratta del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni in l. n. 135/2012 che introduce una serie di disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica, la c.d. *spending review*.

Per un'analisi delle disposizioni che incidono sul pubblico impiego con riguardo all'ulteriore intervento di riduzione delle risorse destinate alla pubblica amministrazione: F. VERBARO, *L'eterno cantiere del lavoro pubblico*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 5/2012, 3 ss.; M. BARILÀ, *Spending review. Leit motiv del 2012*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7-8/2012, 3 ss.; F. VERBARO, *Costare meno, funzionare meglio?*, in *Guida al*

*pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7-8/2012, 39 ss.; M. BARILÀ, *Serve una riorganizzazione di qualità, non di soli tagli*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 9/2012, 3 ss.; F. VERBARO, *Le PA ai tempi della spending review*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 9/2012, 27 ss.; CNEL, *La Spending Review: aspetti di metodo e di merito*”, in [http://www.cnel.it/53?shadow\\_documenti=22738](http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=22738).

In continuità con i provvedimenti di razionalizzazione di cui si è detto sono le novità legislative in materia di pubblica amministrazione introdotte da ultimo con il d.l. n. 90/2014 riguardante “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari*”. Secondo F. VERBARO, *Un nuovo cantiere di riforme*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7/2014, 3 non si può parlare di un decreto di riforma in quanto si presenta come un classico decreto legge onnicomprensivo con diversi interventi di razionalizzazione e di settore. Esso può essere definito come un decreto di riorganizzazione e razionalizzazione della pubblica amministrazione non essendoci quei mutamenti radicali che effettivamente cambiano le impostazioni e i fondamentali della nostra pubblica amministrazione e per i quali si sarebbe potuto più correttamente parlare di riforma. Emerge una particolare attenzione al contenimento delle retribuzioni e dei costi in generale della pubblica amministrazione piuttosto che ai risultati e al miglioramento della *performance* della stessa.

Per un’analisi approfondita delle novità introdotte dal d.l. n. 90/2014 convertito in l. n. 114/2014 si vedano i contributi nello *Speciale sulla Pubblica amministrazione*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7/2014.

## **10. I Rapporti Aran**

I rapporti che l’Aran redige semestralmente in tema di retribuzioni dei pubblici dipendenti in ottemperanza al dettato di cui all’art. 46, comma 3 del d.lgs. n. 165/2001 forniscono un quadro relativo all’evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti. Tutti i Rapporti Aran sono consultabili sul sito internet istituzionale alla pagina [www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/rapporti-sulle-retribuzioni](http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/rapporti-sulle-retribuzioni).

Dagli stessi rapporti emerge come la linea di rigore, adottata ormai da diversi anni, resa necessaria dalle tensioni sui conti pubblici, si è contraddistinta per interventi, nell’ambito del pubblico impiego, che hanno interessato la dinamica retributiva e le dinamiche occupazionali dei pubblici dipendenti.

Il secondo rapporto del 2010, ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre 2010, evidenzia le prime dirette conseguenze dei provvedimenti varati in successione stringente tra il 2009 ed il 2010, ovvero una più contenuta crescita delle retribuzioni rispetto agli anni

precedenti. Si veda l'appendice statistica del *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Aran, dicembre 2010, n. 2, p.29. Confermano questo trend anche i rapporti successivi: ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, giugno e dicembre 2011 e 2012.

Con riguardo alla retribuzione collegata alla produttività, il secondo Rapporto Aran del dicembre 2010 dà le dimensioni di quanta parte del salario sia attribuibile alla produttività scomponendo la dinamica della retribuzione procapite di fatto di un impiegato pubblico. Dall'analisi di diversi settori emerge che solo una parte limitata della componente accessoria della retribuzione, che si aggira intorno al 5 per cento, è destinata alla produttività.

L'ultimo rapporto semestrale di dicembre 2013, ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre 2013, offre una panoramica sugli andamenti retributivi dei salari pubblici, aggiornati a tutto il 2012 confermando il quadro di sostanziale staticità delle retribuzioni per tutti i settori della Pubblica amministrazione, dovuto alle misure di sospensione della contrattazione nazionale e di congelamento delle retribuzioni, introdotte dal 2010, ancora vigenti al 2013 e prorogate anche per l'anno 2014.

## **11. Le Relazioni della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico**

Per una ricostruzione della disciplina giuridica, dei diversi strumenti di controllo da parte della Corte dei Conti sulla spesa per il personale pubblico si veda M. NISPI LANDI, *I controlli esterni della Corte dei Conti sulla spesa per il personale pubblico*, in L. FIORILLO e A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro [...] op. cit.*, 79 e ss.

Alla magistratura contabile è demandato il compito di riferire annualmente al Parlamento sull'andamento del costo del lavoro pubblico al fine di verificare i risultati raggiunti con le politiche di personale e con l'adozione di misure di contenimento della spesa, nonché tra gli altri quello di eseguire controlli sulla contrattazione di secondo livello, ritenuta responsabile di mancato rispetto dei limiti di spesa e di distribuzione a pioggia, non collegata alla valutazione del merito dei singoli, dei trattamenti accessori.

Una ricostruzione delle principali criticità nell'attuazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi è contenuta in CORTE DEI CONTI, *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2010*, delibera n. 12/2010, 29 e ss. e in CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2010*, delibera n. 15/2010, 179.

Per una disamina in merito che passa in rassegna le diverse relazioni della Corte dei Conti negli anni si veda M. NISPI LANDI, *op. cit.*, 96 e ss.

Attraverso le relazioni sul costo del lavoro è possibile ricostruire l'andamento storico delle retribuzioni nel pubblico impiego nonché la loro evoluzione. In

particolare, come si evince dall'ultima Relazione del 2013 sul costo del lavoro pubblico relativo al 2012, vi è stata un'inversione di tendenza a quel *trend* espansivo dell'andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti avutosi fino al 2009, anche negli anni in cui il prodotto interno lordo segnava valori negativi. A partire dal 2010 le politiche di contenimento della spesa di personale, dettate dall'emergenza finanziaria, hanno prodotto l'effetto di una brusca e repentina inversione di tendenza. CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro 2013*, 47 e ss.

La tendenza alla contrazione delle retribuzioni per i pubblici dipendenti in generale è confermata anche dalla CORTE DEI CONTI Sezioni Riunite in sede di controllo, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, 292 come conseguenza della complessiva efficacia delle misure di contenimento della spesa introdotte con il d.l. n. 78 del 2010. In particolare, i limiti posti alla crescita dei fondi unici e il congelamento (senza recupero) degli automatismi stipendiali hanno, di fatto, azzerato il cosiddetto slittamento salariale, cioè la crescita inerziale delle retribuzioni, anche in periodi non interessati dalla sottoscrizione di nuovi contratti collettivi. Nel Rapporto appena citato, la Corte dei Conti sottolinea che i dati di consuntivo 2011, diffusi dall'ISTAT nel mese di marzo 2012, hanno evidenziato, per la prima volta dalla seconda privatizzazione del pubblico impiego, una significativa diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, pari all'1,2 per cento: un valore pari al doppio di quello stimato dal Governo nei documenti programmatici.

Nonostante ciò è la stessa Corte dei Conti a manifestare la preoccupazione per l'assenza di interventi di carattere strutturale, valevoli a determinare i presupposti per una riduzione permanente della spesa di personale, CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro 2013*, 46 e ss. Nelle relazioni sul costo del lavoro pubblico 2010, 2011 e 2012 sono rinvenibili le osservazioni circa l'andamento disordinato, sia sotto il profilo procedurale che sotto quello sostanziale, della contrattazione integrativa: una contrattazione frammentata in una serie di atti variamente denominati, modalità di finanziamento estremamente diversificate nei vari comparti e anche nei singoli enti, impiego delle risorse fortemente differenziato e non realmente finalizzato ad incrementare la produttività e il merito individuale in quanto in parte prenotate e vincolate al finanziamento di componenti fisse della retribuzione come l'indennità di amministrazione, modalità non omogenee di evidenza contabile delle risorse presenti nei fondi unici e dei loro impieghi.

Sempre con riferimento all'attività di controllo svolta dalla Corte dei Conti sulla contrattazione integrativa con particolare riguardo alla spesa di personale, è interessante la giurisprudenza della magistratura contabile in materia di responsabilità amministrativa. In particolare con riferimento all'ipotesi di

responsabilità da contrattazione integrativa si veda M. NISPI LANDI, *op. cit.*, 150 e ss.

Tra le numerose pronunce che hanno ravvisato l'ipotesi di danno all'erario per illegittima erogazione "a pioggia" di trattamenti accessori: Sez. II app., sent 12 febbraio 2003, n. 44; Sez. giurisd. Campania, sent. 25 novembre 2001, n. 79.

## **CAPITOLO II**

### **La misurazione e la valutazione nel pubblico impiego**

#### **1. La performance**

L'intero d.lgs. 150/2009 è improntato alla misurazione e valutazione della *performance*. Il significato di questo termine è ampio ed assume diverse connotazioni. G. NICOSIA, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della "misurazione" e "valutazione" individuale*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 103/2010, 3 e ss., evidenzia l'ampiezza del termine *performance* in grado di ricomprendere al suo interno indicatori di carattere oggettivo e soggettivo.

Circa le problematiche di definizione della *performance* S. ROTA, M. SICILIA, I. STECCOLINI, *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, 2012, 297 e ss. definiscono la performance in termini generali come la capacità di risposta alle attese dei portatori di interesse ma sottolineano la complessità del concetto, in virtù dell'eterogeneità dei servizi posti in essere dalle amministrazioni pubbliche, ma anche degli interessi cui esse devono rispondere, e l'interconnessione delle loro attività. A tal fine occorre apprezzare il concetto di performance in termini di profondità, di multidimensionalità e di evoluzione nel tempo.

Sulla complessità di obiettivi e di responsabilità per la quale risulta necessaria una definizione multidimensionale della performance nell'ambito pubblico si rinvia a M. MONTEDURO, L. HINNA, *La misurazione delle performances: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni*, in AA.VV., *Misurare per decidere: la misurazione della performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Dipartimento delle Funzioni Pubbliche, Rubbettino, 2007.

Secondo alcuni teorici della valutazione la performance coincide con l'efficienza (così, V. PALUMBO, *Qualità ed efficienza nei servizi: convergenza o divergenza*, in *Politiche sociali e servizi*, 2009, 78) secondo altri (L. MARTINI, S. SISTI, *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dall'esperienza statunitense di performance measurement*, in *Riv. Trim. scienze amm.*, 2, 2002, 32) che utilizzano una definizione ancora più ampia la performance è un insieme di caratteristiche desiderabili dell'operare di un'organizzazione: i suoi costi, la qualità delle prestazioni, la ricaduta verso l'ambiente esterno sul quale agisce.

E. VILLA, *op. cit.*, 117 critica l'utilizzo da parte del legislatore di un termine di incerta traduzione essendo la riforma del lavoro pubblico incentrata proprio sulla misurazione e valutazione della *performance*.

Le difficoltà di definizione di questo termine, il cui significato non è univocamente traducibile, sono chiaramente evidenti dalla numerosità degli studi che, sia in ambito privato che pubblico, da diverso tempo hanno ad oggetto il concetto di *performance*.

Per un approfondimento sul concetto di *performance* si veda L. HINNA (a cura di), *Glossario della pubblica amministrazione. Le parole della performance in enti locali, regioni e loro organismi*, Maggioli, 2014, 351 e ss.; G. MARCON, *Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche*, in L. FIORILLO e A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro [...]**op. cit.*, 249 e ss.

La *performance* è divenuta quindi la bandiera della nuova riforma della pubblica amministrazione costituendo la vera novità della riforma stessa se si pensa che nel d.lgs. n. 150/09 compare con una frequenza pari a 109 volte contro le 85 volte della parola "trasparenza" e le 31 volte della parola "misurazione".

Dei molti tentativi di definizione del termine *performance* ne dà conto G. URBANI, *Valutare le pubbliche amministrazioni tra organizzazione e individuo*, Milano, Franco Angeli, 2010, 22. Il termine ha una connotazione assolutamente positiva e indica il risultato utile (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) e il valore aggiunto che un'entità (individuo, gruppo, organizzazione) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, al soddisfacimento dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Tale è la definizione data dalla CIVIT, delibera n. 89/2010, p. 7. Per G. URBANI, *op. cit.*, 22 *performance* è sinonimo di ottimizzazione nel senso del *Kaizen*, filosofia orientale giapponese di miglioramento continuo, che coinvolge l'intera struttura di un'organizzazione.

Il concetto di *performance* ha subito una evoluzione ed è passato da concetto monodimensionale a concetto complesso e multidimensionale in quanto costituito da due aspetti: l'ampiezza (input – output – out come intermedi e finali) e la profondità (società – organizzazioni – politiche/programmi – individui/gruppi). In merito, G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Managing Performance. International comparisons*, Routledge, Oxon, 2008. Pertanto, si preferisce parlare delle *performance*, al plurale anche perché il sistema di misurazione e valutazione della *performance* è strutturato su due dimensioni quella della *performance* organizzativa (art. 8, d.lgs. n. 150/2009) e quella della *performance* individuale (art. 9, d.lgs. n. 150/2009). Si veda, G. URBANI, *op. cit.*, 23.

Diversità di definizioni esiste anche negli studi di management pubblico. C'è chi sottolinea come la *performance* non sia un concetto unitario con un significato

univoco ma un complesso di informazioni relativamente ai risultati giudicati significativi da differenti *stakeholder*: T. BOIVARD, *The Political Economy of Performance Measurement*, in A. HALACHMI e G. BOUCKAERT (eds), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Efforts and Accomplishment Reporting*, Quorum Books, CT, 1996, 147. C'è chi assimila il concetto di performance al concetto di risultato (G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Managing Performance [...] op. cit.*), anche se in realtà esiste una sottile distinzione tra i due concetti. La performance è un'operativizzazione tangibile del risultato che rimane, invece, un concetto più generale per GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Results Oriented Cultures: Creating a Clear Link Between Individual Performance and Organizational Success*, GAO-03-488, Washington, 2003.

In AA.VV., *Misurare per decidere:[...] op. cit.*, 11 e ss, si delinea l'evoluzione del concetto di performance delle pubbliche amministrazioni italiane, con riferimento a tre grandi momenti: la performance come adempimento normativo negli anni Ottanta; la performance come efficienza manageriale negli anni Novanta; la performance come creazione di valore negli anni Duemila.

## **2. Il ciclo di gestione della performance**

Il c.d. "ciclo di gestione della performance" di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 150/2009 costituisce l'architrave del sistema di misurazione e valutazione della performance. Il suo tratto essenziale è la circolarità virtuosa tra le fasi che lo compongono, così A. VISCOMI, *Il sistema di valutazione delle performance delle strutture, della dirigenza e del personale nella riforma della pubblica amministrazione*, in U. CARABELLI E e M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico [...] op. cit.*, 101. Analogamente F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 119/11, 13, lo stesso termine <<ciclo>> è evocativo del suo carattere continuo, fluido e regolare.

Il ciclo di gestione della performance, di cui parla il d.lgs. n. 150/2009, altro non è che l'iter che permette il passaggio dalla misurazione delle performance (performance *measurment*) alla gestione della performance (performance *management*).

Per una descrizione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance, L. HINNA (a cura di), *Glossario [...] op. cit.*, 122 e ss.

Un'approfondita disamina del tema anche in A. SARTORI, *La pubblica amministrazione alla prova della valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, 2013, 241.

Sugli elementi di comunanza e di differenziazione fra il sistema di programmazione finanziaria e di bilancio e il sistema di gestione della performance, sulla loro integrazione e sulle difficoltà insite in tale integrazione, C. POLLIT, *Integrating Financial Management and Performance Management*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2001, 1, 7 e ss. e G. MARCON, *Misurazione [...]op. cit.*, 283 e ss.

Sullo scarso allineamento tra il ciclo della performance e quello della programmazione economica e finanziaria nelle amministrazioni, dove i due sistemi spesso sono incentrati su due diverse procedure di valutazione a discapito dell'indispensabile coordinamento che dovrebbe esserci M. MORCIANO, G. CAMMAROTA, *Programmazione di bilancio, performance organizzativa e valutazione dei risultati*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2010, I, 503-505.

### **3. La performance organizzativa**

La performance rappresenta il contributo (risultato e modalità operative di raggiungimento del risultato) che una entità (gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

Sulle sue varie declinazioni, di gruppo, di unità organizzativa, di ente, si veda M. BARBIERI, G. VALOTTI, *Valutare e premiare nella PA*, in L. HINNA, G. VALOTTI (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Rimini, Maggioli Editore, 2010.

Essa, in generale, rappresenta il risultato dell'organizzazione: a livello di gruppo o di unità organizzativa, fa riferimento al raggiungimento degli obiettivi identificati in fase di pianificazione strategica e di programmazione operativa; a livello aggregato, l'organizzazione considerata nel suo complesso fa riferimento *all'outcome* (impatto) che il raggiungimento degli obiettivi ha prodotto nella collettività, in termini di miglioramento dei servizi erogati e di soddisfacimento dei bisogni espressi dagli *stakeholder*.

Poiché la *performance* organizzativa deve poter essere misurata e valutata, appare evidente che l'organizzazione è chiamata a definire degli obiettivi, strutturati con una precisa metodologia che si riassume nell'acronimo "SMART", individuando con ciò le caratteristiche della concretezza e specificità degli obiettivi (*Specific*), la sua capacità di essere misurato quantitativamente (*Measurable*), la necessità che sia raggiungibile ma sfidante, cioè tale da collocarsi in una posizione intermedia tra l'impossibile e l'ordinario, poiché se un obiettivo è impossibile o facilmente raggiungibile, nessuno si impegnerà realmente (*Attainable*), rilevante e pertinente rispetto ai bisogni espressi dagli *stakeholder* di riferimento ed alla missione dell'organizzazione, garantendo, al

contempo, un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati (*Relevant*), e temporalmente definito (*Time-Bound*). Per un approfondimento tecnico-metodologico L. HINNA (a cura di), *Glossario [...] op. cit.*, 366.

L'art. 8 del d.lgs. n. 150/2009 offre un quadro complessivo delle dimensioni qualitative e quantitative della performance organizzativa che devono essere oggetto di misurazione e valutazione e costituire di conseguenza un valido supporto ai processi decisionali di un ente. Si veda V. MUSSARI, RUGGERO, *Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010, 74.

Quanto alla genericità degli stessi S. BATTINI e B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*, 260.

#### **4. La performance individuale**

La performance individuale esprime il contributo fornito da un individuo al raggiungimento degli obiettivi, in termini di risultati ottenuti e di comportamenti manifestati. Si veda L. HINNA (a cura di), *Glossario [...] op. cit.*, 360.

La performance individuale è stata oggetto di studi approfonditi nell'ambito della letteratura sulla gestione delle risorse umane. In quest'ambito, essa si riferisce alle prestazioni che le persone forniscono all'interno dell'organizzazione attraverso il capitale umano e considera gli aspetti relativi alla creatività della persona e alla sua capacità di dare un contributo alla soluzione delle problematiche aziendali. Sul punto G. COSTA, M. GIANNECCHINI, *Risorse umane*, Milano, McGraw-Hill, 2009.

Essa costituisce una delle dimensioni del concetto generale di *performance* e si sostanzia in una parte quantitativa (grado di raggiungimento degli obiettivi) ed in una parte qualitativa (atteggiamenti, comportamenti).

L'art. 9 del d.lgs. n. 150/2009 individua gli ambiti della performance individuale che devono essere oggetto di misurazione e valutazione, ed opera una distinzione a seconda che il soggetto occupi una posizione di responsabilità o meno, indicando al comma 1 le dimensioni della performance individuale per la dirigenza e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, ed al comma 2 quelle per il personale non dirigente.

Una parte della dottrina valuta positivamente la previsione del raggiungimento degli obiettivi di gruppo, in alternativa o in aggiunta a quelli individuali: si è rilevato che soprattutto per le qualifiche di più esiguo contenuto professionale e più in generale per quelle il cui apporto non sia valutabile singolarmente, non è agevole la fissazione di obiettivi individuali. Si veda E. VILLA, *Il sistema [...] op. cit.*, 780.

Dall'art. 9 emerge una certa enfasi da parte del legislatore per la misurazione e la valutazione della *performance* individuale, come confermato anche dalle previsioni in merito alla retribuzione di risultato, che prevedono una prevalenza di quella legata alla *performance* individuale. Secondo A. SARTORI, *La pubblica amministrazione [...] op. cit.*, 266 questa enfasi sul merito individuale rischia sicuramente di rendere più complicata la gestione del *teamworking* nelle pubbliche amministrazioni.

La *performance* individuale, nella sua parte quantitativa, si lega alla definizione di obiettivi relativi ad azioni specifiche che i singoli individui sono chiamati a svolgere per il raggiungimento delle finalità dell'amministrazione. Nella sua parte qualitativa, secondo le indicazioni date dalla CIVIT, delibera n. 114/2010, richiede la formulazione di un "dizionario delle competenze", che dovrà comprendere le voci riguardanti le competenze professionali, manageriali o organizzative a seconda che siano riferite al personale dirigente, al personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità o al personale non dirigente. Tali voci possono essere classificate e raggruppate in relazione alle diverse caratteristiche dell'amministrazione. Per un approfondimento sulla valutazione delle competenze L. HINNA (a cura di), *Glossario [...] op. cit.*, 208 e ss. In Italia le esperienze di *management* per competenze all'interno delle pubbliche amministrazioni sono poche, tra queste è da annoverare quella nata già nel lontano 2002 nell'Agenzia delle Entrate e via via implementata negli anni successivi. Si dà conto di questa esperienza in F.P. CERASE, *Il modello di competenze come nuovo strumento di valutazione nella pubblica amministrazione: L'Agenzia delle Entrate*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1/2010, 7; G. PASTORELLO, *I modelli di competenze nell'Agenzia delle Entrate. Il difficile "trade off" tra validità e oggettività nella valutazione professionale*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1/2010, 50.

Sui dubbi circa la competenza a fissare gli obiettivi sulla base dei quali la *performance* individuale dei dipendenti sarà valutata, se esclusiva del dirigente o concorrente con quella degli Oiv, D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. <<decreto Brunetta>>: ruolo del dirigente, garanzie <<procedimentali>> e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in G. URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni [...] op. cit.*, 38 ritiene che quella degli Oiv sia una funzione ausiliaria e di supporto alle prerogative dirigenziali. Hanno, invece, una funzione meramente notarile, perché procederebbero alla mera collocazione dei dipendenti nelle fasce di merito sulla base delle risultanze di una valutazione già effettuata, per G. NICOSIA, *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *LPA*, 2010, 332.

## **5. I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance**

Il processo di misurazione e valutazione della performance viene affidato essenzialmente a quattro soggetti, di cui agli articoli 7, comma 2 e 12 del d.lgs. n. 150/2009: a) un organismo centrale con compiti di indirizzo e controllo sull'applicazione della nuova disciplina, inizialmente affidati alla Civit, ribattezzata per le sue nuove funzioni nel 2013 Autorità nazionale anticorruzione (Anac) e successivamente, a tutt'oggi, al Dipartimento della funzione pubblica. Per una ricostruzione degli avvicendamenti che hanno interessato la Civit si vedano i seguenti contributi C. CHIONNA, *Il nuovo ruolo della Civit*, in *Guida al Pubblico Impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 10/2013; C. CHIONNA, *Il dietrofront del legislatore*, in *Guida al Pubblico Impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 11-12/2013; C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: la metamorfosi continua*, in *Guida al Pubblico Impiego – Speciale Riforma PA*, Il Sole 24 ore, n. 7-8/2014; C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in *Guida al Pubblico Impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 9/2014; b) gli Organismi indipendenti di valutazione (Oiv) operanti presso ogni amministrazione (singolarmente o in forma associata); c) l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione; d) i dirigenti di ciascuna amministrazione.

Sui soggetti coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della performance si veda L. BIGI, *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche (artt. 12-13)*, in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma [...] op. cit.*, 271 e ss.; U. CARABELLI e M.T. CARINCI (a cura di), *op.cit.*, 101 e ss; L. OLIVIERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Rimini, 2010, 59 e ss; P. MASTROGIUSEPPE, *Soggetti per la valutazione, la trasparenza e l'integrità*, in P. MASTROGIUSEPPE, R. RUFFINI, *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, Milano, 2010, 159 e ss.; F. VERBARO, *I soggetti della valutazione: la commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità; l'organo indipendente di valutazione della performance, l'organo di indirizzo politico-amministrativo. Cosa cambia nelle amministrazioni centrali*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma [...] op. cit.*, 83 e ss.

Sulla complessità del sistema in cui questi soggetti devono interagire, nel quale non è sempre facile individuare le responsabilità delle singole procedure o degli atti necessari e nel quale l'eccessiva articolazione del ciclo della performance non è equilibrata da un rafforzamento dei poteri dei soggetti chiamati a svolgere il proprio ruolo, dalla definizione degli obiettivi fino alla fase di individuazione dei risultati conseguiti, si veda F. VERBARO, *I soggetti della valutazione [...] op. cit.*, 86.

Un'analogia caratteristica di indipendenza, autonomia e terzietà viene individuata come propria anche dell'organismo di valutazione della performance (Oiv),

qualificato per l'appunto come indipendente, operante presso ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata.

Circa le differenze tra Oiv e vecchi servizi di controllo di cui al d.lgs. n. 286/1999, con particolare riferimento alla loro posizione di indipendenza dal vertice politico-amministrativo a differenza dei vecchi servizi di controllo che erano incardinati proprio presso gli uffici di diretta collaborazione di quest'ultimo, T. ERBOLI, *I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), *op. cit.*, 309; P. MASTROGIUSEPPE, *Soggetti per la valutazione [...]op. cit.*, 174.

L'Oiv svolge una funzione di garanzia presso ogni singola amministrazione analogamente alla Civit (ora affidata al Dipartimento della funzione pubblica) per l'insieme della pubblica amministrazione.

Hanno invece un ruolo attivo all'interno delle singole amministrazioni l'organo di indirizzo politico-amministrativo e i dirigenti.

All'organo di indirizzo politico-amministrativo è affidato (art. 15 d.lgs. n. 150/2009) il compito di promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità attraverso la definizione dei documenti fondamentali in cui si articola la procedura: Piano e Relazione della performance e Programma per la trasparenza e l'integrità. Sulla genericità di tale previsione F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla legge n. 133/2008 alla legge n. 15/2009*, in *LPA*, 2008, I, 949 e ss.

I dirigenti, invece, hanno la responsabilità della gestione e dei risultati dell'attività amministrativa. Spetta a loro, inoltre, la valutazione della performance individuale del personale assegnato ai loro uffici. Tutto ciò in collaborazione e con il supporto degli Oiv.

Critici sull'effettiva indipendenza dei dirigenti nell'attività di valutazione rispetto a quella degli Oiv sono sollevati da D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica [...]op. cit.*; G. D'ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in *www.astrid-online.it*, 2009, 10.

## **6. Il sistema di misurazione e valutazione della performance**

Le amministrazioni pubbliche devono procedere alla valutazione annuale della performance dotandosi obbligatoriamente di un sistema di misurazione e valutazione (art. 7 d.lgs. n. 150/2009), nel rispetto delle apposite direttive adottate dalla Civit di cui si è detto sopra.

Tale sistema deve disciplinare l'intero processo di misurazione e valutazione

In generale, il sistema di misurazione e valutazione della performance è lo strumento che svolge le funzioni di acquisizione, analisi e rappresentazione delle informazioni necessarie alla corretta implementazione del ciclo di gestione della

performance. Perché questo sia possibile, esso deve essere composto da tre elementi: gli indicatori, attraverso cui acquisire le informazioni; i target, che esprimono il risultato che un soggetto desidera raggiungere; un'infrastruttura di supporto e processi, ossia quell'insieme degli strumenti operativi (ad esempio sistemi informativi e gestionali) necessari per la raccolta dei dati la loro rielaborazione e diffusione. Così, CIVIT, delibera n. 89/2010, *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance*, in <http://www.anticorruzione.it/?p=1815>.

La messa a sistema di tali elementi, quindi, consente all'organizzazione di misurare e valutare la propria performance a livello sia organizzativo sia individuale.

Sugli elementi critici cui le amministrazioni devono prestare particolare attenzione affinché il sistema di misurazione e valutazione della performance rappresenti uno strumento realmente capace di raggiungere le finalità della riforma si veda CIVIT, delibera n. 1/2012, *Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance e dei Piani della performance*, in <http://www.anticorruzione.it/?p=4914>.

In particolare, il sistema deve essere sviluppato in un'ottica di multidimensionalità, capace, cioè, di integrare nella misurazione e valutazione tutti gli ambiti definiti dal decreto e deve essere dotato oltre che di adeguati sistemi informativi di supporto alla misurazione e valutazione, anche di un adeguato sistema di monitoraggio costante, capace di fornire le informazioni tempestive per intervenire nei casi di mancato allineamento rispetto alla *performance* attesa.

## **7. La misurazione della performance**

Nell'approccio economico aziendale al funzionamento delle amministrazioni pubbliche è inevitabile parlare di misurazione della performance. Un contributo di tipo aziendalistico sulla tematica è in M. BARBIERI, A. FRANCESCONI, E. GUARINI, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in F. CARINCI e S. MAINARDI (a cura di), *La Terza Riforma [...]* op. cit., 47 e ss. Si veda anche B. IMPERATORI, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), op. cit., 173 e ss.

Nell'amministrazione italiana fin dagli anni novanta il tema della misurazione è stato alla base delle diverse riforme che si sono succedute con l'obiettivo di legare la responsabilità del management ai risultati delle amministrazioni. Si fa riferimento alla l. n. 142/1990 per le autonomie locali, ai decreti 502/1992 e 517/1993 per le aziende di servizi sanitari, al d.l. n. 29/1993 per il pubblico

impiego nonché alla normativa specifica sui controlli ed in particolare la d.l. n. 582/1998.

Parlare di misurazione con riferimento alle pubbliche amministrazioni vuol dire fare riferimento agli strumenti e ai meccanismi di cui devono dotarsi per rilevare i risultati ottenuti nei peculiari processi amministrativi e gestionali che le caratterizzano. Misurare le performance significa quindi fissare gli obiettivi, stabilire delle grandezze, cioè degli indicatori che riflettano gli stessi, rilevare sistematicamente (ad intervalli di tempo definiti) il valore degli indicatori. Ciò sarà propedeutico alla successiva fase di valutazione, cioè di interpretazione, delle performance.

Sul fronte della misurazione della *performance* organizzativa, poiché diversi sono gli obiettivi organizzativi e i relativi risultati correlati, differenti sono gli indicatori della prestazione organizzativa. La letteratura empirica riporta una vasta gamma di indicatori di (finanziari, economici, non economico-finanziari ma legati alla reputazione, alla *customer satisfaction*) variamente correlati tra loro e che potenzialmente identificano svariate combinazioni. Per una rassegna di tali indicatori si veda N. VENKATRAMAN, V. RAMANUJAM, *Measurement of Business Performance in Strategy Research: a comparison of Approaches*, in *Academy of Management Review*, 1986, vol. 11, 801-814.

Le misure non finanziarie sono quelle maggiormente significative rispetto al contesto di applicazione del d.lgs. n. 150/2009, data la natura delle attività delle amministrazioni pubbliche e l'importanza, sottolineata nello stesso decreto, del soddisfacimento dei clienti e dei destinatari finali dei servizi finali. Sulle cautele metodologiche richieste nell'uso degli indicatori non economico-finanziari, considerati gli errori di misura e le possibili distorsioni a causa della loro natura percettiva si veda B. IMPERATORI, *Performance [...]*op. cit., 179 e ss.

Anche con riferimento alla misurazione della performance individuale, i motivi di valore dei sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni individuali possono essere molteplici, anche per il solo diverso punto di vista che si può assumere: quello del valutato e quello del valutatore. Si veda B. IMPERATORI, *Performance [...]*op. cit., 181-182 e ss.; M. ARMSTRONG, *Performance management. Key strategies and practical guidelines*, Kogan Page, London, 2006.

Le finalità individuate dal d.lgs. n. 150/2009 in merito alla misurazione e valutazione della performance individuali nelle pubbliche amministrazioni sono molto ambiziose: finalità strategiche (miglioramento della prestazione organizzativa ad esempio migliorando la qualità dei servizi offerti), finalità di sviluppo (con l'attivazione di processi di crescita professionale e di apprendimento), finalità gestionali (come sostegno all'implementazione di un sistema collegato di incentivazione) così B. IMPERATORI, *Performance [...]*op.

*cit.*, 182 e ss., la quale sottolinea come nella realtà delle prassi manageriali spesso questi sistemi non sortiscono i risultati che si prefiggevano in teoria, ad esempio sono visti come meri doveri amministrativi, inutili rituali annuali, addirittura controproducenti generando un clima di malessere organizzativo.

In tema di misurazione sono particolarmente interessanti le delibere CIVIT, delibera n. 89/2010, *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance*, in <http://www.anticorruzione.it/?p=1815> e CIVIT, delibera n. 104/2010, *Definizione dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010*, in <http://www.anticorruzione.it/?cat=3>. Entrambe si concentrano rispettivamente sulla misurazione della *performance* a livello organizzativo e sulla misurazione della *performance* individuale.

Queste prime delibere, implementate dalle successive delibere nn. 111-112-114/2010 e n. 1/2012, hanno fornito indirizzi e documentazione di supporto operativo alle amministrazioni pubbliche tenute ad adottare i Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*.

Le delibere 89/2010 e 104/2010 chiariscono ambiti e scopi che i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* sia organizzativa sia individuale devono avere.

Sulla difficoltà di misurare i risultati nelle organizzazioni che erogano servizi di pubblica utilità, nelle quali il profitto non è un obiettivo come nelle aziende private, si veda S. NUTI, *Misurazione e valutazione della performance: principi, struttura e metodi*, in M. BARILA', M. LOVO (a cura di) *Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, 2010, 321, che sostiene la necessità per un'amministrazione di comprendere meglio quali sono gli obiettivi che persegue per decidere circa i programmi di azione e altre misure per valutare il proprio successo nel raggiungimento degli stessi, non potendolo fare con la semplicistica misurazione del profitto. Sempre S. NUTI, *op. cit.*, 336 rileva come in Italia le istituzioni pubbliche faticano a ragionare sui numeri, ed a considerarli un supporto ai processi decisionali, a differenza che nei paesi anglosassoni, come per esempio Inghilterra o Canada, dove esiste una cultura solida della misurazione ed è già consolidata l'abitudine a contabilizzare i fenomeni rilevanti. Interessante sul tema della misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni è la raccolta documentale curata dal Comitato per lo studio dell'azione amministrativa e per la valutazione delle attività delle pubbliche amministrazioni presso il CNEL. Il volume CNEL, *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2009 fornisce un utile contributo alla discussione sulla valutazione delle performance, attraverso spunti di inquadramento della materia, applicazioni, esperienze pilota e punti di vista delle Parti Sociali rappresentate in seno al Comitato.

Entra nel vivo della tematica della misurazione in relazione al valore pubblico analizzandone obiettivi, punti di criticità e proponendo utili metriche di misurazione L. DEL BENE, *Misurare e migliorare le performance nelle amministrazioni pubbliche*, in CNEL, *op.cit.*, 69.

R. RUFFINI, *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale*, in CNEL, *op.cit.*, p. 135 propone un interessante contributo circa i principi organizzativi che ispirano, o dovrebbero ispirare, lo sviluppo di sistemi di rilevazione tesi ad una analisi delle performance ad ampio raggio che coinvolga tutta la parte *soft* dell'organizzazione, le persone, col fine di condividere il sistema, conoscerlo, saperlo gestire ed usarlo intelligentemente in un'ottica di *improving* continuo delle performance globalmente intese.

### **8. La valutazione della performance**

Sul ritardo dell'Italia, rispetto a più sviluppate esperienze d'oltreoceano, nell'avvio di pratiche valutative nelle pubbliche amministrazioni A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Roma, 2009. La stessa autrice ne ascrive la causa a fattori culturali e istituzionali, tra i quali un diritto amministrativo tradizionalmente ancorato a meccanismi di verifica della legalità formale, A. SARTORI, *La pubblica amministrazione [...] op. cit.*, 229.

Già dai documenti preparatori della riforma Brunetta i cui contenuti sono sinteticamente descritti in F. CARINCI, *La privatizzazione [...] op. cit.*, 951-954, pare chiara l'ambizione del legislatore di creare un sistema integrato nel quale la valutazione è la fase fondamentale di un ciclo proteso al miglioramento dell'efficacia e della produttività dell'azione amministrativa attingendo dalle discipline economiche, aziendalistiche e organizzative e mutuandone vocabolario e strumentario.

Per una analisi della valutazione della performance di una struttura dal punto di vista di uno studioso di organizzazione aziendale si veda R. MERCURIO e V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia [...] op. cit.*, 231. Gli stessi autori analizzano sotto il profilo strutturale e di funzionamento il modello di valutazione teorico definito dal d.lgs. n. 150/2009 definendolo <<“esplicito”, compiuto e coerente al suo interno>> ma avanzano dubbi in merito alla possibilità di conseguimento effettivo degli obiettivi dichiarati dal legislatore a causa di una eccessiva rigidità e predefinitone del modello che se teoricamente ha il pregio di essere una sana rottura rispetto al passato, realisticamente in una fase di “ritardo di sviluppo organizzativo” potrebbe divenire ulteriore elemento di burocratizzazione, R. MERCURIO e V. ESPOSITO, *op. cit.*, 253.

Un approfondimento sulla valutazione individuale nell'approccio economico aziendale ed il grado di coerenza delle previsioni del d.lgs. n. 150/2009 rispetto a quest'ultimo approccio sono in M. BARBIERI, A. FRANCESCONI, E. GUARINI, *op. cit.*, 62-74.

I limiti di una valutazione indotta per legge sono evidenziati in maniera critica da M. MARRA, *Riforma della P.A. e valutazione in una prospettiva evolutiva*, in G. URBANI (a cura di) *op. cit.*, 2010, p. 70.

Ancora sulla valutazione nella riforma Brunetta si veda S. BATTINI e B. CIMINO, *La valutazione [...] op. cit.*, 255.

Sulle procedure di valutazione del personale come leva che può innescare un circolo virtuoso tra i benefici tratti dall'organizzazione e i benefici tratti direttamente dagli individui, e quindi come leva di sviluppo organizzativo, funzionalizzata al cambiamento e al miglioramento della pubblica amministrazione G. SANGIORGI, *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2008, 185. L'autore analizza due diversi approcci alla valutazione del personale, quantitativa e qualitativa, nonché le sue diverse declinazioni: valutazione del potenziale, delle prestazioni ovvero delle performance, delle competenze ritenendo quanto mai riduttivo che nella pubblica amministrazione l'unica valutazione cui si guarda sia quella delle prestazioni alla quale si collegano sistemi retributivi incentivanti. Lo scopo della valutazione non dovrebbe essere solo quello di graduare la retribuzione del personale valutato, ma anche quello di influire sul ruolo, sulle funzioni del personale al fine, ad esempio, di promozioni di carriera, possibilità di maggiore autonomia, di coinvolgimento in attività lavorative più consone alle proprie aspirazioni, G. SANGIORGI, *op. cit.*, 216.

Sulla necessità che le pubbliche amministrazioni inquadrino la valutazione, non come formale adempimento, ma come leva che apporta valore aggiunto nella gestione del personale, prima ancora di mettere in atto metodologie valutative, M.P. CAMUSI e M. MELIS, *La valutazione nella gestione del personale nel quadro dei problemi di modernizzazione della pubblica amministrazione*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2004, 17. In questo studio emerge l'assenza di uniformità di vedute sul "se e perché valutare" dimostrata dall'incertezza e dalla profonda diversità dei metodi e degli strumenti utilizzati ai differenti livelli di amministrazione.

Interessante è la c.d. "Carta di Mantova", un documento messo a punto dai ricercatori dell'Irs sulla base delle risultanze di un workshop realizzato con alcuni enti locali (Arpa Emilia-Romagna, CCIAA di Milano, Comuni di Collecchio, Reggio Emilia, Rimini, Province di Bologna, Cremona, Mantova) per puntualizzare in un decalogo i principi base da seguire nella realizzazione di schemi di valutazione delle *performance* e delle risorse umane nella convinzione

che la valutazione sia una leva di miglioramento della professionalità dei dipendenti pubblici a tutti i livelli. G. VECCHI, *Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della Riforma Brunetta*, in G. URBANI (a cura di), *op. cit.*, 2010, 97.

Circa la connessione tra i sistemi di valutazione e i meccanismi premianti C. LOMBARDO, *Premiare i dirigenti pubblici aiuta a migliorarne le performance? L'esperienza della Regione Lombardia*, in G. URBANI (a cura di), *op. cit.*, 115, riporta i risultati di uno studio di caso centrato sull'analisi tematica di interviste semi-strutturate a dirigenti regionali e "interlocutori strategici". La ricerca evidenzia come l'introduzione di incentivi abbia avuto effetti positivi sulla *performance* per l'innescare non di dinamiche motivazionali, ma in quanto il sistema di valutazione ha agito come leva di cambiamento supportando l'adozione di standard di *performance* più elevati.

Il rapporto curato dal Fornez presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, G. DELLA ROCCA e V. VENEZIANO (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche: casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Esi, 2004, nell'assunto che non possa esserci un solo modello in assoluto, presenta una serie di casi di esperienze italiane che si caratterizzano per la varietà delle finalità e degli approcci al tema della valutazione. Esse riguardano sia la valutazione della dirigenza e dei quadri G. DELLA ROCCA e V. VENEZIANO, *op.cit.*, 25-145, sia dei non dirigenti G. DELLA ROCCA e V. VENEZIANO, *op.cit.*, 149-312. Le esperienze di alcuni Comuni, Agenzie Fiscali, Regione e altri enti oggetto del rapporto sono inerenti non solo alla valutazione dei risultati, ma anche delle competenze e prendono in considerazione tutte le possibili applicazioni e finalità della valutazione: delle posizioni, delle prestazioni, del potenziale individuale. Il volume risulta la naturale prosecuzione della precedente pubblicazione a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica, G. DELLA ROCCA, *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni*, Rubettino, 2001.

In M.P. CAMUSI e M. MELIS, *La valutazione [...] op. cit.*, 24, vengono presentate alcune esperienze di valutazione, in particolare il caso Inail e il caso del Ministero della Salute.

A conferma dell'assunto secondo il quale non possa esserci un unico metodo valido per la valutazione di tutte le amministrazioni, uno studio sul sistema di valutazione della performance adottato dal Ministero del Lavoro, mette in rilievo come persino le "local context variables" ossia le variabili, legate alle differenze geografiche e socio-economiche, possano influenzare l'efficienza dell'attività (in questo caso ispettiva) valutata, A.M. FRASCA, E. CIAVOLINO, P. MOSSI, *The performance evaluation system of the ministry of labour and social policy: an analysis of inspection activity*, *Statistica & Applicazioni*, vol. X, n. 1/2012, 77-89.

## **9. Le Relazioni dell'ex Civit**

L'ex Civit (oggi Anac) ha dedicato molto impegno nell'attività di valutazione e monitoraggio delle Relazioni sulla *performance* e dei Piani della *performance* delle amministrazioni. Gli esiti di tale attività di monitoraggio non sono confortanti per la tematica che qui interessa. Dall'analisi delle Relazioni sulla *performance* 2012 redatte dalle amministrazioni e delle relative validazioni da parte degli OIV, sono emerse diverse criticità con particolare riferimento alla valutazione della *performance* individuale. A tal proposito si vedano CIVIT, *Analisi dei Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance*, 2011, in <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Analisi-dei-sistemi-di-misurazione-e-valutazione-della-performance-2011.pdf>.; ANAC, *Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012*, in [http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Relazione\\_performance-2012-finale.pdf](http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Relazione_performance-2012-finale.pdf).

Tra le problematiche più frequenti si evidenziano una mancata comunicazione dell'esito finale del processo di valutazione individuale, una scarsa differenziazione delle valutazioni, laddove ne è noto l'esito, una non ampia diffusione della valutazione della *performance* individuale al personale non dirigenziale, un mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale delle informazioni inerenti tali aspetti.

Sulla base dell'esperienza maturata nell'applicazione del d.lgs. n. 150/2009 e delle difficoltà applicative riscontrate dai destinatari, l'Autorità ha definito e trasmesso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione una proposta di interventi di semplificazione della normativa in materia di *performance*, coerente con l'obiettivo di assicurare efficienza, efficacia ed economicità all'azione pubblica, ANAC, *Alcune proposte di semplificazione in materia di anticorruzione, trasparenza e performance*, in <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/ALL-3.pdf>.

## **CAPITOLO III**

### **Focus sull'Agenzia delle Entrate**

La presente ricerca focalizza l'attenzione sulla retribuzione collegata alla produttività nell'Agenzia delle Entrate.

Per una ricostruzione di quelli che sono i fondi destinati al c.d. Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività nonché per una ricostruzione delle finalità e delle modalità di utilizzo dello stesso si vedano i Ccnl normativi e economici relativi al comparto Agenzie Fiscali reperibili su <https://www.aranagenzia.it/index.php/contrattazione/comparti/agenzie-fiscali/contratti> la cui lettura è facilitata dalla Raccolta Sistematica per le Agenzie Fiscali a cura dell'Aran. La raccolta sistematica, reperibile in

[https://www.aranagenzia.it/attachments/article/4905/Agenzie%20fiscali\\_Raccolta%20sistematica\\_sett\\_2012.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/4905/Agenzie%20fiscali_Raccolta%20sistematica_sett_2012.pdf), si propone di facilitare la lettura dei diversi contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti, stipulati negli anni, offrendone una visione unitaria e sistematica.

Per l'individuare dei criteri con cui le somme destinate al Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività si vedano il Ccni quadriennio 2002-2005 sottoscritto dall'Agenzia delle Entrate, nonché gli Accordi sulla ripartizione del predetto Fondo sottoscritti a livello nazionale oltre che a livello territoriale, e nello specifico a livello delle direzioni regionali e delle direzioni provinciali dell'Agenzia delle Entrate.

I predetti Accordi sono reperibili sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Entrate nella sezione relativa alle relazioni sindacali anche se, quanto a completezza degli Accordi pubblicati, non vi è uniformità sia tra le direzioni regionali che tra le direzioni provinciali. In alcuni casi, limitatamente a determinati anni, non vi sono materiali disponibili; in altri, specie per le direzioni provinciali, spesso la sezione appare completamente vuota.

Relativamente al sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dall'Agenzia delle Entrate si veda G. PASTORELLO, *Il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Agenzia delle Entrate; indicatori di governo, modelli di competenze e sistemi incentivanti*, in *LPA*, n. 1/2013, 65

Sul modello di competenze adottato dall'Agenzia delle Entrate si vedano F.P. CERASE, *Il modello di competenze [...]*op.cit., 7; G. PASTORELLO, *I modelli di competenze [...]*op. cit., 50. Un precedente contributo in merito è FORMEZ, *Costruzione e uso di un modello di competenze. Il caso Agenzia Entrate*, 2007, n. 35.

Al di là di quanto stabilito dalla contrattazione nazionale e decentrata circa le modalità di ripartizione all'interno dell'Agenzia delle Entrate del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività e al di là del modello di misurazione e valutazione della *performance* di cui l'Agenzia si è dotata già a partire dalla sua costituzione nel 2002 e quindi prima della previsione normativa di cui al d.lgs. n. 150/2009, una valutazione sull'efficacia e l'equità nell'utilizzo della retribuzione collegata alla produttività, destinata al personale non dirigente e che non ricopre posizioni organizzative ed incarichi di responsabilità, è stata effettuata facendo ricorso alla metodologia della ricerca sociale.

E' stato a tal fine sottoposta, ad un campione prescelto composto da soggetti che, nell'ambito o comunque con riferimento all'Agenzia delle Entrate, si occupano o si sono occupate di relazioni sindacali e valutazione, un'intervista semi strutturata, caratterizzata da domande prestabilite ma aperte. In particolare, il

campione è costituito da un gruppo di dirigenti o incaricati di funzioni dirigenziali dell'Agenzia delle Entrate, da alcune rappresentanze sindacali unitarie e da alcuni sindacalisti del comparto Agenzie Fiscali.

Sulla ricerca sociale, si veda P. CORBETTA, *La ricerca sociale [...] op. cit.* In particolare, si vedano il vol. I e il vol. III, sulle tecniche qualitative. Relativamente all'intervista qualitativa, tecnica utilizzata nella presente ricerca, si veda P. CORBETTA, *op. cit.*, vol. III, 69 e ss. che con chiarezza descrive aspetti metodologici e procedurali di tale tipo di tecnica di ricerca sociale.

Una compiuta riflessione sull'uso dell'intervista qualitativa nella ricerca sociale si trova in P. MONTESPERELLI, *op. cit.*

## **Allegati**

## PREMIO DI PRODUTTIVITÀ INDIVIDUALE

### 1. Individuazione dell'importo da assegnare a ciascuna regione<sup>1</sup>

Il fondo di produttività individuale ammonta per il 2012 a € 47.728.381. E' ripartito tra le regioni suddividendolo in due quote, di seguito denominate "A" e "B", pari, rispettivamente, al 75% e al 25% del fondo stesso.

La quota A, volta a valorizzare i risultati dell'azione di recupero del gettito evaso, è ripartita fra le regioni applicando, come descritto al punto 1.1, l'indice di conseguimento dell'obiettivo monetario<sup>2</sup>. La quota B è ripartita invece tra le regioni applicando all'insieme delle attività di missione dell'Agenzia l'indice di efficacia ed efficienza descritto al punto 1.2.

Il fondo viene ripartito tra le regioni al netto dell'importo che in base al punto 3 va destinato agli Uffici nazionali. Gli Uffici classificati in questo allegato come "nazionali" sono, oltre agli Uffici centrali, i Centri di Assistenza Multicanale e il Centro Operativo di Venezia.

In considerazione dell'assegnazione dell'obiettivo monetario per l'anno 2012, il fondo di produttività individuale viene attribuito al Centro Operativo di Pescara come a una Direzione provinciale.

#### 1.1 Indice di conseguimento dell'obiettivo monetario

La quota A del fondo di produttività individuale è ripartita tra le regioni sulla base dei seguenti elementi:

**a** = Obiettivo monetario (di seguito, per brevità, "OM") raggiunto da ciascuna regione

**b** = OM regionale programmato

**c** =  $\frac{a}{b}$  = indice di conseguimento dell'OM regionale

**d** = **a** x **c** = OM regionale valorizzato con l'indice di conseguimento dell'obiettivo

**e** = somma dei singoli OM regionali valorizzati (=  $d_{\text{Abruzzo}} + d_{\text{Basilicata}} + \dots + d_{\text{Veneto}}$ )

Combinando tali elementi, l'importo della quota A da assegnare a ciascuna regione in base all'indice di conseguimento dell'OM si determina con la seguente formula:

$$\text{Importo della quota A da assegnare a ciascuna regione} = \text{Quota A nazionale} \times \frac{d}{e}$$

Eventuali riscossioni superiori al 120% dell'OM programmato sono computate, relativamente all'ammontare eccedente tale misura, con indice di conseguimento pari a 1, allo scopo di neutralizzarne il carattere di straordinarietà rispetto all'importo preventivato.

<sup>1</sup> D'ora in avanti, il riferimento all'ambito regionale varrà allo stesso modo per le province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>2</sup> L'obiettivo monetario è dato dal totale dei seguenti importi: a) somme riscosse a seguito dell'azione di contrasto all'evasione fiscale; b) rimborsi non erogati in quanto ritenuti non spettanti in base ai controlli eseguiti.

## 1.2 Indice di efficacia ed efficienza

La quota B del fondo di produttività individuale viene ripartita tra le regioni in proporzione alle ore complessive di lavoro di ciascuna regione valorizzate con il rispettivo indice di efficacia ed efficienza. Gli elementi considerati sono i seguenti:

**a** = totale ore lavorate in ciascuna regione

**b** = indice di efficacia ed efficienza delle ore lavorate in ciascuna regione

**c** = **a** x **b** = totale ore di lavoro di ciascuna regione valorizzate con l'indice di efficacia ed efficienza

**d** = somma dei singoli totali regionali di ore di lavoro valorizzate con l'indice di efficacia ed efficienza (=  $c_{\text{Abruzzo}} + c_{\text{Basilicata}} + \dots + c_{\text{Veneto}}$ )

Combinando tali elementi, l'importo della quota B da assegnare a ciascuna regione in base all'indice di efficacia ed efficienza si determina con la seguente formula:

$$\text{Importo della quota B da assegnare a ciascuna regione} = \text{Quota B nazionale} \times \frac{\mathbf{c}}{\mathbf{d}}$$

L'indice di efficacia ed efficienza di ciascuna regione viene calcolato con riferimento all'intera gamma delle attività di missione (servizi ai contribuenti, gestione tributi, controlli fiscali, contenzioso). L'indice viene calcolato standardizzando per ognuna delle attività il valore dato dal rapporto fra il numero dei relativi prodotti<sup>3</sup> e le risorse umane complessivamente impiegate e facendo poi la media di tutti i valori ottenuti.

## 2. Ripartizione interna delle quote assegnate alla regione

Una volta determinato l'importo della quota A e quello della quota B da assegnare a una data regione, tali importi si ripartiscono internamente tra gli uffici della regione stessa nel seguente modo:

- 1) il 75% della quota A e l'intera quota B si ripartiscono tra la Direzione regionale, di seguito denominata, per brevità, "DR" e le Direzioni provinciali in proporzione alle risorse umane rispettivamente consuntivate;
- 2) il residuo 25% della quota A, di seguito denominato "residuo A", si ripartisce tra le strutture sopra indicate in modo da valorizzarne il diverso apporto all'azione di recupero del gettito evaso. Gli elementi considerati sono i seguenti:

**a** = OM raggiunto da ciascun ufficio

**b** = OM programmato per ciascuno ufficio

**c** =  $\frac{\mathbf{a}}{\mathbf{b}}$  = indice di conseguimento dell'OM da parte di ciascun ufficio

---

<sup>3</sup> Il riferimento è ai seguenti prodotti: atti privati registrati; atti pubblici registrati; atti giudiziari registrati; successioni; assistenza riguardante cartelle, comunicazioni e rimborsi; comunicazioni d'irregolarità oggetto di correzione da parte dell'ufficio; appuntamenti gestiti tramite CUP; lavorazioni CIVIS; operazioni anagrafiche persone fisiche; rimborsi; accertamenti nei confronti dei grandi contribuenti; accertamenti nei confronti di imprese di medie dimensioni suddivisi per fasce di volume di affari; altri accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni, professionisti, enti non commerciali, nonché accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo e accertamenti parziali automatizzati; indagini finanziarie; accertamenti sintetici; contenzioso su atti di accertamento unificato e su cartelle di pagamento.

$d = a \times c = \text{OM}$  di ciascun ufficio valorizzato con l'indice di conseguimento dell'obiettivo<sup>4</sup>

$e =$  somma degli **OM** valorizzati di ciascun ufficio ( $= d_{DP1} + d_{DP2} + d_{DPn} \dots$ )

$f = \frac{d}{e} =$  rapporto tra l'**OM** raggiunto da ciascuno ufficio e quello complessivamente raggiunto a livello regionale

$g =$  rapporto tra le ore lavorate di ciascun ufficio e quelle complessivamente lavorate a livello regionale

Combinando tali elementi, la quota del residuo A da assegnare a ciascun ufficio si determina con la seguente formula:

$$\text{Quota del residuo A da assegnare a ciascun ufficio per il raggiungimento dell'OM} = \text{Residuo A} \times \frac{(f+g)}{2}$$

### 3. Assegnazione e ripartizione delle quote spettanti agli Uffici nazionali

Gli Uffici nazionali menzionati al punto 1 sono destinatari di una quota del fondo di produttività individuale. All'insieme degli Uffici centrali e a ciascuno degli altri uffici nazionali compete, per la loro attività di indirizzo e supporto, una quota calcolata in proporzione al rapporto tra la somma complessiva delle ore di lavoro da essi consuntivate e quelle complessivamente consuntivate da tutti gli uffici dell'Agenzia. Inoltre alla Direzione Centrale Accertamento compete una somma di € 50.000 per lo specifico contributo fornito all'incremento dell'obiettivo monetario nazionale conseguito. Il personale della predetta Direzione Centrale che svolge funzioni di controllo nei confronti di imprese di grandi dimensioni e attività antifrode in uffici della Direzione stessa dislocati operativamente presso la sede di una DR, percepisce, in relazione al conseguimento dell'obiettivo monetario dell'Agenzia, un compenso orario non inferiore a quello del personale della DR che svolge attività omologhe in quella sede.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Si applica anche in questo caso il criterio previsto al punto 1.1 per le riscossioni superiori al 120% dell'obiettivo programmato.

<sup>5</sup> Ai fini dell'applicazione di tale criterio, le attività di contrasto agli illeciti finanziari internazionali svolte dalle unità organizzative decentrate della Direzione Centrale Accertamento si intendono assimilate a quelle di antifrode.

COEFFICIENTI DI VALUTAZIONE DEI DIVERSI TIPI DI ATTIVITA' IN BASE AL LIVELLO DI COMPLESSITA'/RESPONSABILITA' E ALL'AMBITO D'IMPATTO

	COEF.	AREA STRATEGICA - PREVENZIONE E CONTRASTO ALL'EVASIONE	COEF.	AREA STRATEGICA - SERVIZI RESI AI CONTRIBUENTI E ALLA COLLETTIVITA'	COEF.	AREA STRATEGICA - ATTIVITA' DI GOVERNO E DI SUPPORTO
Uffici centrali	1,7	Indirizzo e coordinamento in materia di: accertamento, contenzioso, riscossione e interpretazione della normativa tributaria. Funzioni strumentali	1,7	Indirizzo e coordinamento in materia di gestione tributi e servizi ai contribuenti	1,7	Indirizzo e coordinamento in materia di: organizzazione, rapporto di lavoro, formazione, comunicazione interna ed esterna, sviluppo, relazioni sindacali, risorse economiche e contabilità, audit e sicurezza, pianificazione e controllo
		Attività progettuali		Attività progettuali		Attività progettuali
		Verifiche, controlli mirati e accertamenti nei confronti di grandi contribuenti		Attività centralizzate per la gestione delle dichiarazioni		
		Tutoraggio grandi contribuenti e <i>ruling</i>		Elaborazione modulistica		
1,6	Contenzioso tributario complesso	1,6	Trattazione delle istanze di interpello e consulenza giuridica	1,6	Auditing e e controlli in materia di sicurezza	
			Comunicazione istituzionale		Gestione in materia di risorse umane, economiche e contabilità (logistica, appalti, contabilità, risorse tecnologiche, ICT)	
1,5	Analisi territoriale del rischio di evasione			1,4	Contenzioso del lavoro e civilistico	
					Staff ai dirigenti di vertice	
				1,2	Gestione della rete	
					Servizi generali	

	COEF.	AREA STRATEGICA - PREVENZIONE E CONTRASTO ALL'EVASIONE	COEF.	AREA STRATEGICA - SERVIZI RESI AI CONTRIBUENTI E ALLA COLLETTIVITA'	COEF.	AREA STRATEGICA - ATTIVITA' DI GOVERNO E DI SUPPORTO
Direzioni Regionali	1,7	Verifiche, controlli mirati e accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	1,7	Gestione dei grandi contribuenti (assistenza, informazione, rimborsi, ecc.)		
		Tutoraggio grandi contribuenti e <i>ruling</i>				
		Attività finalizzate al contrasto di frodi tributarie e contributive				
	1,6	Contenzioso tributario complesso				
	1,5	Indirizzo e coordinamento in materia di: controlli, contenzioso e riscossione. Funzioni strumentali	1,5	Indirizzo e coordinamento in materia di gestione tributi e servizi ai contribuenti	1,5	Indirizzo e coordinamento in materia di: organizzazione, rapporto di lavoro, formazione, comunicazione interna ed esterna, sviluppo, relazioni sindacali, risorse economiche e contabilità, audit e sicurezza
1,4	Riscossione mediante ruolo (quote inesigibili, misure cautelari, transazioni fiscali, ecc.)	1,4	Gestione atti e assistenza specialistica	1,4	Gestione in materia di risorse umane, economiche e contabilità (logistica, appalti, contabilità, risorse tecnologiche, ICT)	
						Riscossione spontanea
1,4	Contenzioso tributario seriale		Servizi per enti pubblici e di mercato		Staff ai dirigenti di vertice	
				1,2	Servizi generali	

	COEF.	AREA STRATEGICA - PREVENZIONE E CONTRASTO ALL'EVASIONE	COEF.	AREA STRATEGICA - SERVIZI RESI AI CONTRIBUENTI E ALLA COLLETTIVITA'	COEF.	AREA STRATEGICA - ATTIVITA' DI GOVERNO E DI SUPPORTO
Direzioni Provinciali - CAM -COP	1,7	Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di medie dimensioni				
	1,6	Contenzioso tributario complesso				
	1,5	Analisi territoriale del rischio di evasione	1,5	Trattazione istanze di interpello e consulenza giuridica	1,5	Pianificazione e controllo nelle DP di 1° livello
		Verifiche nei confronti di soggetti di piccole dimensioni		Analisi servizi nelle DP		
		Accertamento reddito d'impresa e lavoro autonomo, accertamenti sintetici del reddito e accertamenti settore registro (il 10% delle relative ore si valorizza a 1,6 nel caso in cui la struttura abbia conseguito l'obiettivo relativo all'accertamento assistito da indagini finanziarie)		Gestione dichiarazioni e assistenza specialistica		
	1,4	Riscossione mediante ruolo (quote inesigibili, misure cautelari, transazioni fiscali, ecc.)	1,4	Gestione atti e assistenza specialistica	1,4	Gestione della rete
				Riscossione spontanea		Pianificazione e controllo nelle altre strutture
	1,4	Contenzioso tributario seriale	1,3	Altri rimborsi	1,3	Gestione risorse umane nelle DP di 1° livello
		Controllo formale delle dichiarazioni e degli atti				Gestione risorse materiali
	1,3	Accertamenti parziali automatizzati, altri accertamenti ordinari e atti di contestazione	1,3	Erogazione servizi: rilascio partita IVA, codice fiscale, pin code, autorizzazioni e certificazioni; ricezione, restituzione e trasmissione documenti e atti; vidimazione registri e controllo repertori; gestione tributi minori; assistenza	1,2	Servizi generali
Accessi brevi						
	Funzioni strumentali all'attività di controllo fiscale					

ATTIVITÀ	PARAMETRO
Verifiche e controlli mirati nei confronti di grandi contribuenti Interventi di contrasto alle frodi tributarie e contributive	209
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di medie dimensioni (volume d'affari € 5.164.569 < > 99.999.999)	150
Verifiche nei confronti di soggetti di piccole dimensioni e lavoratori autonomi (volume d'affari € 0 < > 5.164.568) Verifiche nei confronti di enti non commerciali	125
Accessi mirati eseguiti nell'ambito dell'attività di accertamento consuntivata nel 2012 Accessi mirati o verifiche per il controllo dei crediti d'imposta Accessi brevi (per conto di stati esteri, altre tipologie di accesso, analisi e ricerca, controllo altre imposte indirette, controllo telefonia, verbalizzazione distruzione merci, verifica di esistenza, controlli ONLUS, controllo dati studi di settore, accesso per conto di altro ufficio, controllo applicazione compensazioni, lotta al sommerso, obblighi strumentali, controlli incrociati, controlli partite iva compreso VIES)	100

## COMPENSI PER INCARICHI REMUNERABILI CON IL FONDO DI SEDE

### 1. Incarichi di responsabilità professionale

- a. Personale impegnato nella rappresentanza dell'Amministrazione presso le Commissioni Tributarie:  
- € 13,00 per ogni giornata di funzione.
- b. Personale impegnato nella rappresentanza presso la Magistratura ordinaria e onoraria, compresa la rappresentanza presso le sedi previste per il tentativo obbligatorio di conciliazione:  
- € 26,00 per ogni giornata di funzione
- c. Personale impegnato nelle funzioni di auditor, anche in materia di sicurezza:  
- € 5,20 per ogni giornata di funzione  
Il compenso compete solamente per le giornate in cui l'attività di audit viene svolta fuori dall'ufficio di appartenenza
- d. Personale addetto alla gestione del sistema informatico locale e della relativa assistenza e manutenzione (c.d. "gestore di rete"):  
- € 3,60 per ogni giornata di funzione
- e. Responsabili del Servizio di Prevenzione e Protezione, designati dall'Agenzia in quanto possessori della capacità e dei requisiti professionali adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative:  
- € 3,60 per ogni giornata di funzione

Gli incarichi devono risultare conferiti con atto formale.

### 2. Altri compensi di cui all'art. 85, comma 2

#### a. Indennità di turno

Spetta al personale addetto ai servizi di portineria, di segreteria tecnica e amministrativa dei Dirigenti di vertice, nonché al personale degli uffici in cui si renda necessaria, per particolari esigenze di servizio, l'articolazione dell'attività lavorativa su turni, secondo i criteri previsti dall'art. 34 del CCNL.

L'indennità di turno feriale è corrisposta nella misura del 20% della quota oraria dello straordinario moltiplicata per 6 esclusivamente per il turno reso in segmenti di orario pomeridiano. L'indennità spettante al personale il cui turno termina oltre le ore 19,00 è maggiorata del 50% previa contrattazione in sede locale con le organizzazioni sindacali per la definizione complessiva dei criteri di effettuazione dei turni.

Non possono essere remunerati più di 10 turni al mese.

I compensi per eventuali turni festivi, notturni e notturno-festivi sono corrisposti nelle misure previste dal comma 3 del citato art. 34 del CCNL.

b. Conduuttori di automezzi e centralinisti:

- € 3,50 per ogni giornata di funzione effettivamente svolta.

Sono esclusi i centralinisti non vedenti per i quali la misura dell'indennità è determinata per legge e sono remunerati con la quota appositamente stanziata.

\*\*\*

I compensi previsti sono al netto dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro e dell'Irap (c.d. lordo dipendente).

I suddetti compensi non sono cumulabili tra loro e con altre indennità nello stesso periodo temporale. In caso di diritto a due o più compensi nello stesso periodo temporale, sarà corrisposta quella più favorevole. L'indennità di turno è cumulabile anche nello stesso periodo temporale.

Qualora, in seguito alla liquidazione del fondo di sede al personale si ecceda la somma attribuita all'ufficio, si riducono proporzionalmente i compensi spettanti al personale fino al raggiungimento dell'importo stanziato.

**DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI RECANTE DETERMINAZIONE DEI LIMITI E DELLE MODALITA' DI APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DEI TITOLI II E III DEL DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N.150 AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE E ALLE AGENZIE FISCALI.**

**IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

di concerto con

**IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

**VISTO** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59";

**VISTO** l'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

**VISTO** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", ed in particolare l'articolo 23 che istituisce il Ministero dell'economia e delle finanze e il Capo II del Titolo V, concernente la riforma del Ministero delle finanze e dell'Amministrazione fiscale e l'istituzione delle Agenzie fiscali;

**VISTO** l'articolo 59 del citato decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, il quale definisce il sistema di pianificazione e di incentivazione relativo alle Agenzie fiscali;

**VISTO** il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e successive modificazioni;

**VISTO** il decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, recante "Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137";

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2013, n. 67, che regola l'organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

**VISTA** la legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;

**VISTO** il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni";

**VISTA** la legge 31 dicembre 2009, n. 196, relativa alla contabilità e finanza pubblica;

**VISTO** l'articolo 57, comma 21, del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69", il quale demanda a un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione dei Titoli II e III del decreto legislativo n.150 del 2009 al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali;

**VISTO** il decreto legislativo 1 agosto 2011 n. 141, in particolare l'art. 6, comma 1, che prevede che "la differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006/2009";

**VISTO** l'articolo 23-quater del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale dispone la incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate;

**VISTA** la legge 6 novembre 2012, n.190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";

**VISTO** il decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, ed in particolare l'articolo 53, che abroga l'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150;

**VISTO** il decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125;

**VISTO** il decreto legge 24 giugno 2014 n. 90 ed in particolare l'art. 19 che ha tra l'altro trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica le funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di misurazione e valutazione della performance di cui articoli 7, 10, 12, 13 e 14 del D.Lgs. 150/2009;

**VISTI** i C.C.N.L. applicabili al personale dirigente e delle aree del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali;

**CONSIDERATA** la specificità e la complessità delle funzioni svolte dall'Amministrazione economico-finanziaria;

**UDITO** il parere del Consiglio di Stato espresso nella Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 6 dicembre 2011;

**INFORMATE** le organizzazioni sindacali rappresentative;

**ADOTTA**  
il presente regolamento:

## **ARTICOLO 1**

*(Oggetto e ambito di applicazione)*

1. Il presente decreto definisce i limiti e le modalità di applicazione al Ministero dell'economia e delle finanze, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e all'Agenzia delle entrate delle disposizioni dei Titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ai sensi dell'articolo 57, comma 21, del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235.

## **ARTICOLO 2**

*(Disposizioni applicabili)*

1. Al Ministero dell'economia e delle finanze, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e all'Agenzia delle entrate si applicano, nei limiti e con le modalità indicati, le seguenti disposizioni del Titolo II del decreto legislativo n. 150 del 2009:

- a) articolo 2;
- b) articolo 3;
- c) articolo 4, con esclusione, alla lettera f) del comma 2, delle parole "ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi";
- d) articolo 5, con esclusione di quanto previsto dalle lettere e) e f) del comma 2;
- e) articolo 6;
- f) articolo 7, ad esclusione del comma 2, lettera b) e del primo periodo del comma 3, delle parole "secondo le direttive adottate dalla Commissione di cui all'articolo 13, secondo quanto stabilito dal comma 2 del medesimo articolo";
- g) articolo 8;
- h) articolo 9;
- i) articolo 10; nei termini, nei limiti e con le modalità stabiliti dall'articolo 3 del presente decreto;
- j) articolo 12, comma 1, con esclusione della lettera a);
- k) articolo 14 nei termini, nei limiti e con le modalità stabiliti dall'articolo 5 del presente decreto;
- l) articolo 15, comma 1 e comma 2, lettere a), b) e c).

2. Al Ministero dell'economia e delle finanze, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e all'Agenzia delle entrate si applicano, nei limiti e con le modalità indicati, le seguenti disposizioni del Titolo III del decreto legislativo n. 150 del 2009:

- a) articolo 17;
- b) articolo 18, comma 1, con esclusione delle parole "i dipendenti che conseguono"; comma 2;
- c) articolo 19, nei termini, nei limiti e con le modalità stabiliti dall'articolo 5 del presente regolamento;
- d) articolo 20;
- e) articolo 21, secondo i criteri individuati nei Sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del precedente comma 1, lettera f);
- f) articolo 22, secondo i criteri individuati nei Sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del precedente comma 1, lettera f);
- g) articolo 23, con esclusione, al comma 3, delle parole "ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a)";
- h) articolo 24, con esclusione, al comma 3, delle parole "di cui all'articolo 19, comma 2, lettera a)";

- i) articolo 25;
- j) articolo 26;
- k) articolo 27, con esclusione del comma 3;
- l) articolo 28.

3. Restano fermi i compiti di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, che spettano all'Organismo indipendente costituito ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali.

### ARTICOLO 3

*(Disposizioni in materia di misurazione e valutazione della performance)*

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze adotta annualmente:
  - a) entro il 30 aprile, l'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche del Ministero dell'economia e delle finanze;
  - b) entro il 30 settembre, l'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale.
2. Entro il 31 gennaio il Ministro dell'economia e delle finanze emana, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la Direttiva annuale per l'azione amministrativa e la gestione, in cui definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare.
3. Entro il 31 gennaio il Ministro dell'economia e delle finanze, con il supporto dell'Organismo indipendente di valutazione, redige, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 150 del 2009, il Piano della performance, in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e tenuto conto delle risultanze del controllo di gestione, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* del Ministero, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Il piano della performance contiene la Direttiva annuale di cui al comma 2.
4. Il Ministro dell'economia e delle finanze, con il supporto dell'Organismo indipendente di valutazione, assicura l'effettuazione, in corso e al termine di esercizio, del monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi di cui al comma 2, anche ai fini dell'attivazione di eventuali interventi correttivi.
5. Il Ministro dell'economia e delle finanze assicura annualmente, anche sulla base degli elementi forniti dall'Organismo indipendente di valutazione:
  - a) entro il 31 marzo, che siano evidenziati a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse utilizzate, relativamente al Ministero dell'economia e delle finanze; tali risultati vengono illustrati nella Relazione sulla *performance*, ai sensi di quanto previsto dall'art. 10, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 150 del 2009;
  - b) entro il 30 aprile, la valutazione dei dirigenti apicali del Ministero dell'economia e delle finanze;
  - c) entro il 30 giugno, che siano evidenziati a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse

utilizzate, relativamente all'Agenzia delle entrate, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e all'Agenzia del demanio;

- d) entro il 31 luglio, la valutazione dei dirigenti apicali dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dell'Agenzia del demanio.

6. Il Ministro dell'economia e delle finanze definisce e adotta, sentito l'Organismo indipendente di valutazione della performance, il Sistema per la misurazione e la valutazione della *performance* delle strutture del Ministero, del personale dirigenziale e del personale non dirigenziale, con il quale sono individuati le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*, nonché le modalità di monitoraggio e verifica dell'andamento della *performance*.

7. Nell'esercizio delle proprie competenze, il Ministero e le Agenzie tengono conto degli indirizzi definiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica.

8. Il Ministero assicura, nelle Convenzioni di cui all'articolo 59, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, il rispetto e la coerenza con i Sistemi per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dell'Agenzia del demanio, adottati ai sensi dell'articolo 2 comma 1 lettera f) relativamente alle proprie strutture e al proprio personale, tenendo conto degli indirizzi definiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica e sentito l'Organismo indipendente di valutazione della performance.

#### ARTICOLO 4

##### *(Funzioni di valutazione della performance)*

1. Le funzioni relative alla valutazione della performance sono svolte dall'Organismo indipendente, costituito ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009, relativamente ai soggetti destinatari della Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze, nonché relativamente alle Agenzie fiscali, avvalendosi dei risultati dell'attività di monitoraggio e verifica della gestione rispetto agli obiettivi negoziati in Convenzione svolta dal Ministero. Tale Organismo opera con indipendenza di giudizio, riferendo direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

2. In particolare, l'Organismo indipendente di valutazione della performance:

- a) cura il perseguimento degli obiettivi indicati dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286;
- b) supporta gli organi di governo e di amministrazione nelle attività di definizione degli obiettivi e degli indicatori, di monitoraggio, di valutazione e di controllo strategico;
- c) garantisce la trasparenza dei risultati conseguiti;
- d) fornisce supporto tecnico e metodologico agli organi di governo e di amministrazione nell'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance;
- e) predispone i criteri per la definizione delle linee guida degli atti di cui all'articolo 3, comma 1, nonché per la definizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- f) cura il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, degli adempimenti in materia di trasparenza e integrità, attestando l'assolvimento dei relativi obblighi, nonché della trasparenza e integrità dei controlli interni e delle iniziative di promozione delle pari opportunità;
- g) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo e di amministrazione;

- h) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e di valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi, secondo quanto previsto dal presente regolamento, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità, in quanto compatibile con la peculiarità dell'ordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze e di quello delle Agenzie, nonché con la specificità delle relative funzioni istituzionali;
- i) propone al Ministro dell'economia e delle finanze la valutazione dei dirigenti apicali del Ministero e dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dell'Agenzia del demanio e l'attribuzione ad essi della relativa retribuzione di risultato.

## **ARTICOLO 5**

### *(Criteri per la differenziazione delle valutazioni)*

1. Il Sistema di valutazione della performance tiene conto dei seguenti criteri meritocratici di differenziazione:
  - a) articolazione in fasce di merito;
  - b) grado di realizzazione della performance;
  - c) ripartizione delle risorse in base a pesi ponderati.
2. Le fasce di merito e i corrispondenti pesi ponderati sono articolati in:
  - a) fascia di merito alta, corrispondente a un grado di realizzazione delle performance maggiore di 80% e minore o pari al 100% e ad un peso ponderato pari a 1;
  - b) fascia di merito media, corrispondente a un grado di realizzazione delle performance maggiore di 60% e minore o pari al 80% e ad un peso ponderato pari a 0,80;
  - c) fascia di merito bassa, corrispondente a un grado di realizzazione delle performance maggiore di 40% e minore o pari al 60% e ad un peso ponderato pari a 0,60;
  - d) fascia di merito corrispondente a un grado delle performance minore o pari al 40% e ad un peso ponderato pari a zero, che non dà luogo alla attribuzione di alcun trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale.
3. Nelle fasce di merito di cui al comma 3, lettere a) e b), non può essere collocato più dell'70% dei dipendenti; nelle fasce di merito di cui alle lettere c) e d) dello stesso comma 3 non può essere collocato meno del 30% del personale.
4. La contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla percentuale del 70% di cui al comma precedente, in misura non superiore a 10 punti percentuali, in aumento od in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa della percentuale del 30%.
5. Per l'attribuzione della retribuzione di risultato dei dirigenti si applicano i criteri di cui ai commi 2, 3 e 4.
6. L'attribuzione selettiva delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale verrà definita dal Ministero e dalle Agenzie secondo i criteri previsti dai rispettivi Sistemi di misurazione e valutazione adottati e verificati dall'Organismo indipendente di valutazione.
7. Resta fermo quanto previsto dall'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 1 agosto 2011, n. 141.

Il presente decreto, munito del sigillo di Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Roma,

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

## Bibliografia

- A. ACCORNERO, V. VISCO, *La selva degli stipendi*, Bologna, 1978.
- A. ALAIMO, "Share economy" e sistemi retributivi: una guida al dibattito, in *Lav. dir.*, 1991.
- P. ANDREOZZI, *Misurazione della performance e confronti per la <<nuova>> pubblica amministrazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 5-6/2010.
- M. ARMSTRONG, *Performance management. Key strategies and practical guidelines*, Kogan Page, London, 2006.
- M. BARBIERI, A. FRANCESCONI, E. GUARINI, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in F. CARINCI e S. MAINARDI (a cura di), *La Terza Riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato Lavoro"*, Ipsoa, 2011.
- M. BARBIERI, G. VALOTTI, *Valutare e premiare nella PA*, in L. HINNA, G. VALOTTI (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli, Rimini, 2010.
- M. BARILA', *Spending Review: leitmotiv del 2012*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 ORE, n. 7-8/2012.
- M. BARILÀ, *Serve una riorganizzazione di qualità, non di soli tagli*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 9/2012.
- M. BARILA', *La cultura del merito per la gestione delle risorse umane e gli strumenti premiali condizionati alla valutazione certificata*, in M. TIRABOSCHI e F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010.
- S. BATTINI e B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico: ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.
- L. BELLARDI, U. CARABELLI, A. VISCOMI (a cura di), *Contratti collettivi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, Bari, 2007;
- A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al XVI Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLASS su *La figura del datore di lavoro – Articolazioni e trasformazioni*, Catania 21-23 maggio 2009.
- G. BERTAGNA, *Blocchi retributivi e stipendiali: le istruzioni della Ragioneria*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7-8/2011.
- G. BERTAGNA, *Tutti i tagli alle dotazioni organiche*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 9/2012.

- M. BERTOCCHI, L. BISIO, D. VALERIO, *Il Patto di stabilità interno tra nuovi controlli e vecchi vizi*, in *Diritto e pratica amministrativa*, Il Sole 24 ORE, novembre-dicembre 2012.
- M. BIAGI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, (continuato da) M. TIRABOSCHI, quinta ed., Giuffrè, Milano, 2012.
- A. BIANCO, *Curadimagrante per il personale*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 9/2012.
- L. BIGI, *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche (artt. 12-13)*, in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010.
- F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/all\\_egati/BilanBil.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/all_egati/BilanBil.pdf), 17 aprile 2012.
- T. BOIVARD, *The Political Economy of Performance Measurement*, in A. HALACHMI e G. BOUCKAERT (eds), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Efforts and Accomplishment Reporting*, Quorum Books, CT, 1996.
- D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. <<decreto Brunetta>>: ruolo del dirigente, garanzie <<procedimentali>> e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in G. URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*, Milano, 2010.
- L. BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Franco Angeli, 2002.
- L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.
- G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Managing Performance. International comparisons*, Routledge, Oxon, 2008.
- A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita\\_riforme/0003\\_brancasi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita_riforme/0003_brancasi.pdf), 10 gennaio 2012.
- F. BUFFA, *Il pubblico impiego privatizzato nella giurisprudenza*, La Tribuna, Piacenza, 2004.
- M. CALDARINI, V. ZANONI, *Il trattamento economico e previdenziale dei dipendenti degli Enti Locali*, Maggioli, 2004.

- U. CARABELLI e M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, 2 ed. completamente riveduta ed aggiornata con la l. n. 15/2009 e d.lgs. n. 150/2009, Cacucci, Bari, 2010.
- F. CARINCI e L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Commentario diretto da F. Carinci, V, Utet, 2004.
- F. CARINCI e S. MAINARDI (a cura di), *La Terza Riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato Lavoro"*, Ipsoa, 2011.
- F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 119/11
- F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla legge n. 133/2008 alla legge n. 15/2009*, in LPA, n. 1/2008.
- C. CHIONNA, *Il nuovo ruolo della Civit*, in *Guida al Pubblico Impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 10/2013.
- C. CHIONNA, *Il dietrofront del legislatore*, in *Guida al Pubblico Impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 11-12/2013.
- C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: la metamorfosi continua*, in *Guida al Pubblico Impiego – Speciale Riforma PA*, Il Sole 24 ore, n. 7-8/2014.
- C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in *Guida al Pubblico Impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 9/2014.
- B. CIMINO, *Selettività e merito nella disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1/2010
- P. CORBETTA, *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, in 4 volumi, Il Mulino, 2003.
- G. COSTA, M. GIANNECCHINI, *Risorse umane*, Milano, McGraw-Hill, 2009.
- V. CUZZOLA, A. TIMPANO, *La retribuzione nel pubblico impiego*, Matelica, Halley, 2005.
- G. D'ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2009.
- G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del 'pareggio di bilancio' (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti) (Nota a Corte conti, sez. riun. cons. 13 dicembre 2011, n.3) - Parte III*, in *Il Foro Italiano*, 2012, vol. 137, fascicolo n. 1.
- M. DANZA, *La revisione della struttura retributiva dei dipendenti pubblici quale strumento di distribuzione del trattamento accessorio: performance individuale e organizzativa nello schema di decreto legislativo attuativo della riforma Brunetta (Legge n. 15/2009)*, in [www.laprevidenza.it/news/documenti/retribuzione](http://www.laprevidenza.it/news/documenti/retribuzione).

- P. DE LUCA, *Le retribuzioni nel pubblico impiego italiano: caratteri generali*, in C. DELL'ARINGA (a cura di), *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- L. DEL BENE, *Misurare e migliorare le performance nelle amministrazioni pubbliche*, in CNEL, *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2009.
- G. DELLA ROCCA e V. VENEZIANO (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche: casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Esi, 2004.
- G. DELLA ROCCA, *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni*, Rubettino, 2001.
- R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2012.
- T. ERBOLI, *I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, 2013.
- R. FABBRI, *I meccanismi retributivi premianti nella pubblica amministrazione*, in G. CAINELLI, R. FABBRI, P. PINI (a cura di), *Partecipazione all'impresa e flessibilità retributiva in sistemi locali. Teorie, metodologie, risultati*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- P. FUSO, *Necessità e promesse disattese: vincoli di bilancio e l'equità sostanziale nel decreto legge n. 78/2010*, in *Working Paper Adapt*, n. 110/2010.
- U. GARGIULO, *La promozione della meritocrazia*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico: ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- U. GARGIULO, *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5-6/2009.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Results Oriented Cultures: Creating a Clear Link Between Individual Performance and Organizational Success*, GAO-03-488, Washington, 2003.
- E. GRAGNOLI e S. PALLADINI (a cura di), *La retribuzione*, Utet, 2012.
- L. HINNA (a cura di), *Glossario della pubblica amministrazione. Le parole della performance in enti locali, regioni e loro organismi*, Maggioli, 2014.
- FORMEZ, *Costruzione e uso di un modello di competenze. Il caso Agenzia Entrate*, 2007, n. 35.
- B. IMPERATORI, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, 2013.

- V. IZAR, *La partecipazione azionaria dei dipendenti*, Torino, Giappichelli, 2001.
- M. L. WEITZMAN, *L'economia della partecipazione*, Bari, Editori Laterza, 1985.
- C. LOMBARDO, *Premiare i dirigenti pubblici aiuta a migliorarne le performance? L'esperienza della Regione Lombardia*, in G. URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*, Milano, Franco Angeli, 2010.
- A.M. FRASCA, E. CIAVOLINO, P. MOSSI, *The performance evaluation system of the ministry of labour and social policy: an analysis of inspection activity*, *Statistica&Applicazioni*, vol. X, n. 1/2012.
- S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *LPA*, 5/2009.
- S. MAINARDI, *Legge n. 15/2009 e decreti di attuazione: il rapporto fra fonte legislativa e contrattazione collettiva nazionale e integrativa*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Torino, 2009.
- G. MARCON, *Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche*, in L. FIORILLO e A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, vol. I, Giappichelli, 2013.
- L. MARTINI, S. SISTI, *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dall'esperienza statunitense di performance measurement*, in *Riv. Trim. scienze amm.*, n. 2/2002.
- P. MASTROGIUSEPPE, *Soggetti per la valutazione, la trasparenza e l'integrità*, in P. MASTROGIUSEPPE, R. RUFFINI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, Milano, 2010.
- R. MERCURIO e V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico: ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- M. MONTEDURO, L. HINNA, *La misurazione delle performances: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni*, in AA.VV., *Misurare per decidere: la misurazione della performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Dipartimento delle Funzioni Pubbliche, Rubbettino, 2007.
- P. MONTESPERELLI, *L'intervista ermeneutica*, Milano, Angeli, 1998.
- M. MORCIANO, G. CAMMAROTA, *Programmazione di bilancio, performance organizzativa e valutazione dei risultati*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 1/2010.

- E. MORONE, *Retribuzione dei dipendenti pubblici*, in *Nuovo Digesto italiano*, XV, Torino, 1968.
- V. MUSSARI, RUGGERO, *Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010.
- G. MUTARELLI, *Parità di trattamento e trattamento individuale di miglior favore nel pubblico impiego*, in *Lav. Giur.*, n. 9/2003.
- G. NATULLO e P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico:ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150,Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico:ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150,Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- G. NICOSIA, *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *LPA*, 2010.
- G. NICOSIA, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della “misurazione” e “valutazione” individuale*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*, 103/2010.
- M. NISPI LANDI, *I controlli esterni della Corte dei Conti sulla spesa per il personale pubblico*, in L. FIORILLO e A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, vol. I, Giappichelli, 2013.
- S. NUTI, *Misurazione e valutazione della performance: principi, struttura e metodi*, in M. BARILA’, M. LOVO (a cura di) *Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, 2010.
- L. OLIVIERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Rimini, 2010.
- F.P. CERASE, *Il modello di competenze come nuovo strumento di valutazione nella pubblica amministrazione: L’Agenzia delle Entrate*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1/2010.
- M.P. CAMUSI e M. MELIS, *La valutazione nella gestione del personale nel quadro dei problemi di modernizzazione della pubblica amministrazione*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2004.
- G. PALLADINI, *Il trattamento retributivo* in L. FIORILLO e A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, vol. I, Giappichelli, 2013.

- V. PALUMBO, *Qualità ed efficienza nei servizi: convergenza o divergenza*, in *Politiche sociali e servizi*, 2009.
- G. PASTORELLO, *I modelli di competenze nell’Agenzia delle Entrate. Il difficile “trade off” tra validità e oggettività nella valutazione professionale*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1/2010.
- G. PASTORELLO, *Il sistema di misurazione e valutazione della performance dell’Agenzia delle Entrate; indicatori di governo, modelli di competenze e sistemi incentivanti*, in *LPA*, n. 1/2013.
- G. PERA, *La giungla retributiva: prospettive e no*, in *DE*, 1978.
- C. POLLIT, *Integrating Financial Management and Performance Management*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2001.
- L. PROSPERETTI, G. CANANZI, *Incentivazione alla produttività e contrattazione decentrata nel pubblico impiego: esperienze e prospettive*, in *Lavoro e Relazioni industriali*, n. 4, 1994.
- L. PROSPERETTI, G. CANANZI, *I compensi correlati alla qualità e alla produttività* in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alla dipendenze delle amministrazioni pubbliche - I contratti collettivi di comparto*, Commentario, Giuffré, Milano, 1997.
- C. ROMEO, *Il trattamento economico nel rapporto di lavoro pubblico «privatizzato»*, Torino, Giappichelli, 1998.
- S. ROTA, M. SICILIA, I. STECCOLINI, *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, 2012.
- R. RUFFINI, *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale*, in CNEL, *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2009.
- R. RUFFINI, *Perseverare è diabolico*, in *Risorse Umane*, n. 3/2013.
- G. SANGIORGI, *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2008.
- R. SANTUCCI, *Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative*, Torino, Giappichelli, 1997.
- R. SANTUCCI, P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico: ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l’impiego. L’esperienza internazionale*, Roma, 2009.
- A. SARTORI, *La pubblica amministrazione alla prova della valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a

cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, 2013.

S. SCIARRA, *Natura e funzioni del contratto collettivo*, in GDLRI, 1993.

V. TALAMO, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa* in LPA, n. 3-4/2009.

V. TALAMO, *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d.lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 110/2010.

V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, II ed., Roma, 2011.

M. TIRABOSCHI, F. VERBARO, *Dalla polemica sui nullafacenti alla legge delega n. 15/2009: ragioni e impianto di una riforma* in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010.

M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010.

T. TREU, *Le forme retributive incentivanti*, in Riv. It. Dir. Lav., n. 1/2010.

L. TRONTI, *Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile*, in Working paper Adapt, n. 73/2009.

P. TULLINI (a cura di), *Il lavoro: valore, significato, identità, regole*, Zanichelli, 2009.

G. URBANI, *Valutare le pubbliche amministrazioni tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*, Milano, Franco Angeli, 2010.

S. VECA, *Prefazione*, in P. TULLINI (a cura di), *Il lavoro: valore, significato, identità, regole*, Zanichelli, 2009.

G. VECCHI, *Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della Riforma Brunetta*, in G. URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*, Milano, Franco Angeli, 2010.

N. VENKATRAMAN, V. RAMANUJAM, *Measurement of Business Performance in Strategy Research: a comparison of Approaches*, in *Academy of Management Review*, 1986, vol. 11.

F. VERBARO, *I soggetti della valutazione: la commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità; l'organo indipendente di valutazione della performance, l'organo di indirizzo politico-amministrativo. Cosa cambia nelle amministrazioni centrali*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010.

F. VERBARO, *L'eternocantiere del lavoro pubblico*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 5/2012.

- F. VERBARO, *Costare meno, funzionare meglio?*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7-8/2012.
- F. VERBARO, *Le PA aitempi della spending review*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 9/2012.
- F. VERBARO, *Un nuovo cantiere di riforme*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7/2014.
- E. VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in *LPA*, n. 5/2009.
- E. VILLA, *La retribuzione di risultato nel lavoro privato e pubblico: regolazione ed esigibilità*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 2/2013.
- A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico:ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- A. VISCOMI, *Il sistema di valutazione delle performance delle strutture, della dirigenza e del personale nella riforma della pubblica amministrazione*, in U. CARABELLI E M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, 2 ed. completamente riveduta ed aggiornata con la l. n. 15/2009 e d.lgs. n. 150/2009, Cacucci, Bari, 2010.
- A. VISCOMI, *Lost in Transition: la contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni tra riforme incompiute e crisi emergenti*, in *LPA*, n. 2/2013.
- G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene, 1996
- G. ZILIO GRANDI, *Un'introduzione: fonti, struttura e funzioni della retribuzione quindici anni dopo*, in *Lav. Dir.*, n. 4/2011.
- C. ZOLI, *Efficacia del contratto collettivo e parità di trattamento*, in F. CARINCI, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Milano, Giuffré, 1995.
- C. ZOLI, *Il trattamento economico*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario diretto da Carinci F. e D'Antona, Milano, Giuffré, 2000.
- L. ZOPPOLI, *Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro. L'applicazione dell'accordo sugli incentivi nel settore industriale*, Milano, Giuffré, 1994.
- L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico:ragioni einnovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 87/2009.

AA. VV., *Speciale Riforma Brunetta. Le nuove regole sul pubblico impiego*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 11/2009.

AA. VV., *Speciale sulla Pubblica amministrazione*, in *Guida al pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, n. 7/2014

-----

ANAC, *Alcune proposte di semplificazione in materia di anticorruzione, trasparenza e performance*, in <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/ALL-3.pdf>.

ANAC, *Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012*, in [http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Relazione performance-2012-finale.pdf](http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Relazione_performance-2012-finale.pdf).

ARAN, *CCNL normativi e economici - comparto Agenzie Fiscali*, in <https://www.aranagenzia.it/index.php/contrattazione/comparti/agenzie-fiscali/contratti>

ARAN, *Raccolta Sistematica per le Agenzie Fiscali*, in [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/4905/Agenzie%20fiscali\\_Raccolta%20sistematica\\_sett\\_2012.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/4905/Agenzie%20fiscali_Raccolta%20sistematica_sett_2012.pdf)

ARAN, *Le nuove norme in materia di mobilità dei dipendenti pubblici*, in [www.aranagenzia.it/araninforma/index/novembre-2011/54-focus/227](http://www.aranagenzia.it/araninforma/index/novembre-2011/54-focus/227)

ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre 2010

ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, giugno e dicembre 2011.

ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, giugno e dicembre 2012.

ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre 2013

CIVIT, delibera n. 89/2010, *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance*, in <http://www.anticorruzione.it/?p=1815>

CIVIT, delibera n. 104/2010, *Definizione dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010*, in <http://www.anticorruzione.it/?cat=3>

CIVIT, delibera n. 1/2012, *Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance e dei Piani della performance*, in <http://www.anticorruzione.it/?p=4914>.

CNEL, *L'utilizzo del Fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle amministrazioni pubbliche: quadriennio 1998-2001*, 2004

CNEL, *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2009

CNEL, *La Spending Review: aspetti di metodo e di merito*”, in [http://www.cnel.it/53?shadow\\_documenti=22738](http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=22738).

CORTE DEI CONTI, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005: Relazione al Parlamento prevista dall’articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001*.

CORTE DEI CONTI, *Relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2007*

CORTE DEI CONTI, *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2010*

CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2010*

CORTE DEI CONTI, *Audizione sul dl 78/2010 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica”*, 10 giugno 2010

CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*

CORTE DEI CONTI, *Relazione sul costo del lavoro 2013*