

<https://leautonomie.it/>

E' danno erariale la produttività per progetti obiettivo che premiano la sola presenza

02/12/2025 Luigi Oliveri [Responsabilità erariale](#)

La sentenza della **Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, sentenza n.67 del 28 novembre 2025** conferma che nel lavoro pubblico le norme vigenti (certamente parossistiche) non consentono di erogare il premio per la produttività riconnettendolo solo alla misurazione della presenza in servizio, assegnando per ciascuna ora, peraltro, un valore economico nemmeno previsto dalla contrattazione collettiva. Il processo è molto dettagliatamente fissato

Intanto, occorre attivare il "ciclo di gestione della *performance*" , ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del d.lgs 150/2009.

Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;*
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;*
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;*
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;*
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;*
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.*

Una frantumazione in diverse fasi che richiede la presenza nell'elaborazione e gestione del ciclo, oltre a dirigenti e responsabili di servizio, di revisori dei conti e dell'Oiv, l'organismo indipendente per la valutazione.

Poi vi è anche la fase della contrattazione come momento per definire gli obiettivi da gestire e l'applicazione delle risorse connesse. A suo tempo, l'articolo 18 del Ccnl 1° aprile 1999, come modificato dal Ccnl 22 gennaio 2004, aveva ben tracciato il percorso:
1. La attribuzione dei compensi di cui all'art. 17, comma 2, lett. a) ed h) è strettamente correlata ad effettivi incrementi della produttività e di miglioramento quali-quantitativo dei servizi da intendersi, per entrambi gli aspetti, come risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto al risultato atteso dalla normale prestazione lavorativa.

2. I compensi destinati a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi devono essere corrisposti ai lavoratori interessati soltanto a conclusione del periodico processo di valutazione delle prestazioni e dei risultati nonché in base al livello di conseguimento degli obiettivi predefiniti nel PEG o negli analoghi strumenti di programmazione degli enti.

3. La valutazione delle prestazioni e dei risultati dei lavoratori spetta ai competenti dirigenti nel rispetto dei criteri e delle prescrizioni definiti dal sistema permanente di valutazione adottato nel rispetto del modello di relazioni sindacali previsto; il livello di conseguimento degli obiettivi è certificato dal servizio di controllo interno.

4. Non è consentita l'attribuzione generalizzata dei compensi per produttività sulla base di automatismi comunque denominati.

5 omissis.

Occorrono, dunque, programmi, descrizione di obiettivi, indicatori, monitoraggi, report, valutazioni sul prodotto collettivo e quello individuale, passaggi e validazioni dell'Oiv, pubblicazioni varie. Un lavoro immenso, tantissimi passaggi.

L'Aran sull'applicazione dell'articolo 18 del Ccnl 1.4.1999 (parere RAL 499-1511) precisò: *“l'incremento delle risorse può realizzarsi legittimamente, solo qualora siano verificate in modo rigoroso (e siano quindi oggettivamente documentate) le condizioni poste dalla citata disciplina. La sussistenza di tali condizioni costituisce, tra l'altro, uno degli aspetti qualificanti del controllo sui contratti decentrati da parte dei collegi dei revisori.*

Prima condizione: più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi

Attraverso la disposizione dell'art. 15, comma 5, gli enti possono “investire sull'organizzazione”. Come in ogni investimento, deve esserci un “ritorno” delle risorse investite. Nel caso specifico, questo “ritorno dell'investimento” è un innalzamento – oggettivo e documentato – della qualità o quantità dei servizi prestati dall'ente, che deve tradursi in un beneficio per l'utenza esterna o interna.

Occorre, in altre parole, che l'investimento sull'organizzazione sia realizzato in funzione di (“per incentivare”) un miglioramento quali-quantitativo dei servizi, concreto, tangibile e verificabile (più soldi in cambio di maggiori servizi e utilità per l'utenza).

Prima di pensare ad incrementi del fondo, è necessario pertanto identificare i servizi che l'ente pensa di poter migliorare, attraverso la leva incentivante delle “maggiori risorse decentrate”, nonché i percorsi e le misure organizzative attraverso le quali intervenire.

Seconda condizione: non generici miglioramenti dei servizi, ma concreti risultati

L'innalzamento quali-quantitativo dei servizi deve essere tangibile e concreto.

Non basta dire, ad esempio, che l'ente intende “migliorare un certo servizio” o “migliorare le relazioni con l'utenza” oppure che è “aumentata l'attività o la domanda da parte dell'utenza”.

Occorre anche dire, concretamente, quale fatto “verificabile e chiaramente percepibile dall'utenza di riferimento” è il segno tangibile del miglioramento quali-quantitativo del servizio.

Ad esempio:

– minori tempi di attesa per una prestazione o per la conclusione di un procedimento;

- arricchimento del servizio, con la previsione di ulteriori facilitazioni e utilità per l'utente (ad esempio: oltre al servizio tradizionale un nuovo servizio per rispondere alle esigenze di utenti portatori di bisogni particolari);
- nuovi servizi, che prima non venivano prestati, per servire nuovi utenti o per dare risposta a nuovi bisogni di utenti già serviti;
- aumento delle prestazioni erogate (ad esempio: più ore di vigilanza sul territorio, più ore di apertura al pubblico, più utenti serviti);
- impatto su fenomeni dell'ambiente esterno che influenzano la qualità della vita (ad esempio: grazie all'intensificazione dei controlli, riduzione di comportamenti illegali; grazie al miglioramento del servizio: riduzione di fenomeni di marginalità sociale).

Terza condizione: risultati verificabili attraverso standard, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza

Per poter dire – a consuntivo – che c'è stato, oggettivamente, un innalzamento quali quantitativo del servizio, è necessario poter disporre di adeguati sistemi di verifica e controllo.

Innanzitutto, occorre definire uno standard di miglioramento. Lo standard è il termine di paragone che consente di apprezzare la bontà di un risultato. Ad esempio: per definire lo standard di una riduzione del 10% dei tempi di attesa di una prestazione, occorre aver valutato a monte i fabbisogni espressi dall'utenza e le concrete possibilità di miglioramento del servizio.

Lo standard viene definito a partire da:

- risultati di partenza, desumibili dal consuntivo dell'anno precedente;
- risultati ottenuti da altri enti (benchmarking);
- bisogni e domande a cui occorre dare risposta;
- margini di miglioramento possibili, tenendo conto delle condizioni strutturali (“organizzative, tecniche e finanziarie”) in cui l'ente opera.

In secondo luogo, è necessario misurare, attraverso indicatori, il miglioramento realizzato.

Le misure a consuntivo vanno quindi “confrontate con lo standard, definito a monte”.

Per misurare il miglioramento realizzato, l'ente può anche avvalersi di sistemi di rilevazione della qualità percepita dagli utenti (ad esempio: questionari di gradimento, interviste, sondaggi ecc.).

Quarta condizione: risultati difficili che possono essere conseguiti attraverso un ruolo attivo e determinante del personale interno

Non tutti i risultati dell'ente possono dar luogo all'incremento delle risorse decentrate di cui all'art. 15, comma 5.

Devono essere anzitutto risultati “sfidanti”, importanti, ad alta visibilità esterna o interna.

L'ottenimento di tali risultati non deve essere scontato, ma deve presentare apprezzabili margini di incertezza. Se i risultati fossero scontati, verrebbe meno l'esigenza di incentivare, con ulteriori risorse, il loro conseguimento.

Secondo: il personale interno deve avere un ruolo importante nel loro conseguimento.

Devono cioè essere “risultati ad alta intensità di lavoro”, che si possono ottenere grazie ad un maggiore impegno delle persone e a maggiore disponibilità a farsi carico di problemi (per esempio, attraverso turni di lavoro più disagiati). Viceversa, risultati ottenuti senza un apporto rilevante del personale interno già in servizio (per esempio, con il ricorso a società esterne, a consulenze, a nuove assunzioni ovvero con il prevalente concorso di nuova strumentazione tecnica) non rientrano certamente tra quelli incentivabili con ulteriori risorse.

Quinta condizione: risorse quantificate secondo criteri trasparenti e ragionevoli, analiticamente illustrati nella relazione da allegare al contratto decentrato.

La quantificazione delle risorse va fatta con criteri trasparenti (cioè esplicitati nella relazione tecnico-finanziaria) e ragionevoli (cioè basati su un percorso logico e sufficientemente argomentato).

E' necessario, innanzitutto, che le somme messe a disposizione siano correlate al grado di rilevanza ed importanza dei risultati attesi, nonché all'impegno aggiuntivo richiesto alle persone, calcolando, se possibile, il valore di tali prestazioni aggiuntive (ad esempio, il costo di una nuova organizzazione per turni di lavoro).

E' ipotizzabile anche che le misure dell'incremento siano variabili in funzione dell'entità dei risultati ottenuti: si potrebbero, ad esempio, graduare le risorse in relazione alla percentuale di conseguimento dell'obiettivo (risorse X per risultati effettivi pari allo standard, risorse X + 10% per risultati effettivi pari allo standard + 10%, risorse X + 20% per risultati effettivi pari allo standard + 20%; risorse zero per risultati inferiori ad una certa soglia predeterminata).

Infine, gli incrementi devono essere di entità “ragionevole”, non tali, cioè, da determinare aumenti percentuali eccessivi del fondo o vistose variazioni in aumento delle retribuzioni accessorie medie pro-capite.

Ricordiamo che il contratto decentrato non ha titolo per stabilire l'incremento delle risorse variabili, la cui disponibilità deve essere decisa in sede di bilancio di previsione (sostanzialmente, quindi, dalla Giunta comunale o provinciale, senza alcun coinvolgimento da parte delle organizzazioni sindacali), sulla base del progetto di miglioramento dei servizi. Nella relazione tecnico finanziaria, da allegare al contratto decentrato, deve essere, invece, chiaramente illustrato, nell'ambito della specificazione e giustificazione di tutte le risorse stabili e variabili, il percorso di definizione degli obiettivi di miglioramento dei servizi ed i criteri seguiti per la quantificazione delle specifiche risorse variabili allocate in bilancio, dando atto del rispetto delle prescrizioni dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1/4/1999.

Sesta condizione: risorse rese disponibili solo a consuntivo, dopo avere accertato i risultati

E' evidente che se le risorse sono strettamente correlate a risultati ipotizzati per il futuro, non è possibile renderle disponibili prima di avere accertato l'effettivo conseguimento degli stessi. E' necessario pertanto che le risorse ex art. 15, comma 5, siano sottoposte a condizione (in tal senso, occorre prevedere una specifica clausola nel contratto decentrato). La condizione consiste

precisamente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificati e certificati dai servizi di controllo interno. La effettiva erogazione, pertanto, potrà avvenire solo a consuntivo e nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti nel contratto decentrato.

Settima condizione: risorse previste nel bilancio annuale e nel PEG

La somma che l'ente intende destinare ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1.4.1999 alla incentivazione del personale deve essere prevista nel bilancio annuale di previsione e, quindi, approvata anche dall'organo competente; si tratta, infatti, di nuovi e maggiori oneri, che non potrebbero essere in alcun modo impegnati ed erogati, senza la legittimazione del bilancio.

Riepilogo dei passaggi per l'attuazione della disciplina

Per poter applicare correttamente la disciplina di cui all'art. 15, comma 5, suggeriamo, in conclusione, un semplice percorso, che prevede i passaggi di seguito indicati:

Primo: individuare i servizi (e prima ancora: i bisogni degli utenti a cui i servizi intendono dare risposta) su cui si vuole intervenire per realizzare miglioramenti quali-quantitativi con le caratteristiche più sopra indicate.

Secondo: definire il progetto di miglioramento dei servizi, indicando gli obiettivi da conseguire, gli standard di risultato, i tempi di realizzazione, i sistemi di verifica a consuntivo (è auspicabile che si tratti di obiettivi indicati anche nel PEG o in altro analogo documento di programmazione della gestione).

Terzo: quantificare le ulteriori risorse finanziarie variabili da portare ad incremento del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5, e definirne lo stanziamento nel bilancio e nel PEG; la quantificazione spetta esclusivamente all'ente e non deve essere oggetto di contrattazione (anche se, naturalmente, può "condizionare il negoziato poiché si tratta pur sempre di una concessione fatta al sindacato in cambio della quale l'ente dovrebbe ottenere a sua volta concessioni su altri fronti).

Quarto: stabilire nel contratto decentrato le condizioni alle quali le risorse ex art. 15, comma 5 possono essere rese disponibili; illustrare analiticamente nella relazione, allegata al contratto decentrato, i criteri seguiti per la quantificazione delle risorse.

Quinto: verifica e certificazione, a consuntivo, da parte dei servizi di controllo interno, dei livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti.

Sesto: eventuale erogazione delle somme, totale o parziale, in relazione ai livelli di risultato certificati dai servizi di controllo interno, secondo i criteri stabiliti nel contratto decentrato".

E', comunque, perfettamente evidente che la "produttività" consiste in un rapporto tra output (cioè il risultato, consistente nel prodotto o nel servizio/beneficio esito dell'attività) ed input (cioè le risorse che si immettono nel sistema per produrre un bene o un servizio)

Solo se l'output posto a numeratore della frazione risulti maggiore di 0 si può affermare esservi un valore aggiunto. Dunque, se l'output fosse di valore 1 e l'input di valore 2, la produttività derivante dalla frazione $\frac{1}{2}$ risulterebbe 0,5; nessun valore

aggiunto, anzi. Laddove l'output fosse 2 e l'input 1 allora la produttività risulterebbe pari a 1, con rilevabile valore aggiunto.

Ora, evidenziato in cosa consiste la produttività, cioè nell'esito di un complicato processo produttivo e nella valutazione di tale esito a sua volta frutto di un altrettanto complesso sistema di controllo e pesatura, **è bene anche chiarire il concetto di "risultato"**.

Esso, come si è visto, va identificato nel "prodotto" o "servizio" realizzato alla fine del processo produttivo.

Qui si evidenziano i difetti cronici e storici delle PA nell'affrontare il tema della produttività. Infatti, spessissimo si ritiene che la produttività di fatto finisca per coincidere con l'input o parte di esso e, **segnatamente, col "maggior lavoro" svolto o, comunque, con l'identificazione di specifiche attività lavorative.**

Ed è questo l'errore clamoroso. Il lavoro è uno dei fattori della produzione e conseguentemente è parte del complesso degli input: ed è persino uno degli elementi di costo dell'attività svolta.

Tanto è vero che la "produttività del lavoro" si calcola dividendo il valore aggiunto per il numero totale delle ore lavorate. Ed è chiaro che se si dividesse un output di valore inferiore allo zero, la produttività del lavoro sarebbe negativa.

Il lavoro, come si comprende, non è e non deve essere il "risultato", ma una delle risorse impiegate per conseguirlo.

Quindi l'inveterata e pluridecennale abitudine di approvare i "progetti obiettivo" (spesso nell'ambito della polizia locale), consistenti esclusivamente nella quantificazione di ore lavorate, pur se riferite a specifici servizi (esempi ne sono la sicurezza all'uscita dalle discoteche, la vigilanza per fiere e mercati, gli accertamenti di abusi edilizi), è fonte di danno erariale. E la ragione è semplice: progetti obiettivo che misurino solo le ore e attribuiscono ai dipendenti il premio di produttività in base alle ore lavorate non considerano l'output, cioè il valore aggiunto in termini di maggiore efficienza o efficacia dei servizi rivolti all'amministrazione, ma guardano solo l'input, per altro rendendolo così ancora più pesante ai fini della misurazione della produttività.

E' una prassi, dunque, tanto vasta quanto illegittima adottare progetti obiettivo che considerano come risultato le ore svolte. Nel caso della polizia municipale occorrerebbe invece considerare gli esiti di tali attività: misura, per esempio, della riduzione degli abusi edilizi in percentuale rispetto a quelli di un precedente periodo di tempo; aumento dei verbali di sanzione per guida in stato di ebbrezza all'uscita delle discoteche; incremento del servizio di pattugliamento in termini di chilometri percorsi e verbali di intervento, rispetto ad un periodo pregresso; adozione di nuovi sistemi di

coordinamento (app, comunicazioni on line, cloud) con velocizzazione dei tempi di gestione dei verbali e delle ordinanze ingiunzione.

Attribuire, invece, un costo orario nemmeno previsto e consentito dal Ccnl alle ore svolte significa non solo non rispettare il ciclo della performance e travisare completamente ogni processo connesso alla produttività, ma anche violare apertamente l'articolo 40, comma 3-quinquies, del d.lgs 165/2001, per aver sottoscritto clausole del contratto decentrato nulle in quanto contrarie al Ccnl o comunque sistemi di valutazione a loro volta illegittimi, per aver introdotto misure orarie del costo del lavoro in modo non consentito, visto che la legge riserva esclusivamente alla contrattazione collettiva la materia del trattamento economico.

Se per le attività da realizzare ai fini del conseguimento dei risultati occorressero maggiori ore di lavoro rispetto a quelle normalmente disponibili, esse sono già remunerabili in maniera lecita, attraverso gli straordinari come disciplinati dal contratto.