

# Premio incentivante: riconoscimento a discrezione del dirigente comunale

Consiglio di Stato, sez. V, decisione n. 8949 del 16 dicembre 2010

di **Federica Caponi** \*

## Dipendenti comunali - Realizzazione progetto miglioramento servizi ex art. 15, comma 5, del Ccnl 1° aprile 1999 - Non approvazione "ex ante" - Pagamento compenso incentivante - Non dovuto

Il dipendente pubblico, che ha realizzato un nuovo progetto di miglioramento dei servizi, non ha diritto al premio incentivante automaticamente, ma solo nel caso in cui, in precedenza, il dirigente abbia approvato l'azione di miglioramento e, successivamente, abbia accertato un effettivo miglioramento di concreti obiettivi.

## Compenso incentivante - Progetto miglioramento approvato "ex ante" - Verifica successiva miglioramento servizi - Necessità

Ai fini dell'erogazione del compenso incentivante è necessario che la prestazione lavorativa sia resa all'interno di progetti riconosciuti e sia verificata secondo parametri medi di produttività. La maggiorazione dell'incentivazione, diversamente dal compenso ordinario, implica l'inserimento del dipendente in progetti di carattere strumentale e di risultato, con l'obiettivo di incrementare la produttività e l'efficacia dell'azione amministrativa per obiettivi qualitativi e quantitativi programmati.



L'importante principio su indicato è stato sancito dal Consiglio di Stato che, con la decisione n. 8949 in commento, ha **respinto il ricorso** di un dipendente, promotore di un nuovo progetto, che chiedeva l'**erogazione del premio incentivante**.

### Il fatto

Un **dipendente di un ente locale, che aveva realizzato un progetto di miglioramento, aveva richiesto** all'ente il pagamento del **premio incentivante, ma il comune aveva respinto tale richiesta, sostenendo che il progetto non era stato approvato ex ante** dal dirigente competente. Il dipendente si era rivolto al **Tar,**

che però **aveva respinto il ricorso**, ritenendo legittimo l'operato del comune. L'interessato ha così **appellato** la pronuncia di fronte al **Consiglio di Stato**.

I giudici di Palazzo Spada, nel motivare la **bocciatura del ricorso**, hanno chiarito che *"la valutazione è rimessa alla discrezionalità dei dirigenti responsabili e non costituisce una integrazione automatica dello stipendio, essendo il meccanismo incentivante diretto a ottenere un effettivo miglioramento della prestazione e dei servizi in relazione a concreti obiettivi, che ciascuna amministrazione si ripropone di raggiungere nell'ambito delle previsioni contrattuali"*.

La **produttività** può essere erogata **soltanto nel caso** in cui il **responsabile abbia approvato, preventivamente, l'azione di miglioramento** e, a consuntivo, ne abbia accertato la concreta realizzazione.

Nel caso in cui il progetto **non** sia stato **approvato ex ante**, **benché** sia stato concretamente **realizzato**, al dipendente **non può essere erogata la produttività**.

La **disciplina relativa** ai compensi incentivanti, secondo quanto previsto dai contratti collettivi del comparto degli enti locali, **condiziona la corresponsione del premio** relativo

\* Consulente Enti locali

al raggiungimento dell'obiettivo programmato, tenuto conto di parametri oggettivi, quali il tempo e il livello di professionalità, oltre alla capacità di iniziativa e all'impegno partecipativo alla realizzazione del progetto obiettivo.

#### La questione di fondo

La questione che è stata sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato riguarda una **problematica che ha spesso creato difficoltà applicative** negli enti locali

L'erogazione di compensi incentivanti, connessa alla realizzazione dei c.d. progetti di miglioramento, è stata anche **oggetto di numerosi chiarimenti da parte dell'Aran**, in quanto spesso sono state incrementate le risorse decentrate seguendo procedure non del tutto corrette.

**L'incremento delle risorse decentrate** infatti (ex art. 15, co. 5, del Ccnl 1° aprile 1999) può realizzarsi legittimamente **solo qualora siano verificate** in modo rigoroso (e siano quindi oggettivamente documentate) **le condizioni poste** dalla citata disposizione contrattuale.

Attraverso tale norma del contratto del 1999, gli enti possono *"investire sull'organizzazione"* **soltanto se a tale incremento corrisponde**, necessariamente, **un "ritorno" delle risorse investite**, cioè 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 "per incentivare" un miglioramento quali-quantitativo dei servizi**, concreto, tangibile e verificabile.

**Occorre**, pertanto, **un'attività di pianificazione e programmazione attenta**, da realizzare annualmente, a seguito della quale i dipendenti siano coinvolti in attività e azioni di mi-

glioramento, che siano state ideate, pianificate e approvate.

Alla fine **dovranno essere valutati gli effetti prodotti dalle prestazioni lavorative, comparandole con i risultati attesi** nella fase di pianificazione. I risultati prodotti dovranno essere infatti 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**.

Le misure a consuntivo vanno quindi "confrontate" con lo standard definito *ex ante*.

L'Aran ha anche chiarito più volte che **non tutti i risultati possono dare luogo all'erogazione del compenso incentivante**. I risultati attesi devono infatti essere "sfidanti", importanti, l'ottenimento di questi 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. **Devono cioè essere "risultati ad alta intensità di lavoro"**, che si possono ottenere soltanto grazie ad un maggiore impegno e disponibilità delle persone.

Viceversa, *"risultati ottenuti senza un apporto rilevante del personale interno già in servizio (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"*.

L'**erogazione del salario accessorio potrà avvenire esclusivamente a consuntivo**, dopo che il dirigente e gli organi di controllo interno abbiano accertato i risultati. È evidente infatti che se le risorse sono strettamente correlate a risultati ipotizzati

per il futuro, **non è possibile** renderle disponibili **prima di aver accertato l'effettivo conseguimento degli stessi**.

È necessario pertanto che l'erogazione dei compensi ex art. 15, comma 5, sia *"sottoposta a condizione"* **che siano raggiunti gli obiettivi prefissati, verificati e certificati** dai servizi di controllo interno.

L'effettiva erogazione, pertanto, potrà avvenire **solo a consuntivo e nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti nel contratto decentrato**.

Anche **la giurisprudenza ha più volte chiarito** che *"i compensi incentivanti sono corrisposti a obiettivo programmato raggiunto"*. Quale **presupposto infettibile**, per l'attuazione dell'istituto contrattuale della produttività per gli impiegati degli enti locali (e quindi per la liquidazione del relativo compenso), è la **preventiva approvazione del progetto illustrativo** delle attività che dovranno essere espletate e degli obiettivi che dovranno essere raggiunti, con l'assunzione dell'impegno finanziario necessario per far fronte alla conseguente spesa (Cons. giust. amm. Sicilia, sent. n. 6269 del 1998 ; Cons. Stato, sez. V, dec. n. 617/2009).

Il **Consiglio di Stato**, nella pronuncia in commento, **ha confermato tale orientamento**, ribadendo che **a differenza del compenso ordinario**, che si collega alla sola presenza in servizio e allo svolgimento dell'attività ordinaria, **la maggiorazione**, ai sensi delle disposizioni in precedenza richiamate, **implica** ai fini della sua erogazione **l'inserimento del dipendente in progetti di carattere strumentale e di risultato**, con l'obiettivo di incrementare la produttività e l'efficacia dell'azione amministrativa per obiettivi qualitativi e quantitativi programmati.

La **prestazione lavorativa**, da rendersi all'interno di detti progetti, viene a configurarsi, quindi, come **di**

**risultato, da verificarsi** da parte di apposito nucleo di valutazione (o organismo indipendente) **secondo “standar” medi di produttività**.

L'apporto lavorativo, per il quale può essere corrisposta la maggiorazione del compenso incentivante, deve collegarsi, quindi, al **possesso di una determinata qualifica** e al **grado di coinvolgimento del lavoratore** all'interno del progetto, nonché al **livello di professionalità** espresso, che forma poi oggetto della citata valutazione.

La strutturazione e le finalità dell'emolumento, nell'ambito di un ben definito e determinato progetto, connesso ad apporti del singolo dipendente legati alla professionalità espressa esclusivamente in relazione alla qualifica rivestita, si configura del tutto ininfluyente per la corretta erogazione del compenso.

**Se manca infatti la reale misurazione degli effetti migliorativi prodotti** (confrontati rispetto a quelli previsti), realizzati a seguito del maggior impegno rispetto all'ordinario richiesto a ciascun dipendente, **non può esserci incentivazione** e, ovviamente, non può essere configurabile un diritto soggettivo degli impiegati a ricevere lo specifico compenso aggiuntivo (Cons. giust. amm. Sicilia, sent. n. 6269/1998, citata).

Il Consiglio di Stato, **nel caso di specie**, ha precisato che la documentazione depositata ha evidenziato che **è mancata una valida ed efficace deliberazione di programmazione ex ante** e che non vi è stata assunzione di un preciso impegno finanziario relativo all'incentivazione alla produttività.

Per quanto riguarda il caso di specie, secondo i giudici di Palazzo Spada, è da ritenersi **corretto l'operato del dirigente che ha negato l'erogazione della produttività** perché non vi era, in atti, nessuna prova che il progetto obiettivo

rientrasse fra quelli approvati e ritenuti afferenti agli obiettivi affidati dagli amministratori.

I giudici amministrativi hanno **confermato un orientamento consolidato in giurisprudenza**, secondo il quale la maggiorazione dell'incentivazione può essere erogata soltanto nel caso in cui siano realizzati progetti di miglioramento coerenti con gli obiettivi affidati ai responsabili, approvati a inizio anno dagli stessi dirigenti e i cui risultati siano stati accertati a consuntivo.

La **prestazione lavorativa** dei dipendenti **deve essere resa all'interno di progetti “validati”** e deve essere **verificata secondo parametri medi di produttività**, come aveva già chiarito sempre il Consiglio di Stato nella decisione n. 3230/2008.

Tale **pronuncia**, benché relativa a fatti realizzati prima del novembre 2009, è **perfettamente in linea con i principi definiti dalla riforma Brunetta** (Dlgs n. 150/2009), secondo la quale, tra l'altro, la valutazione delle prestazioni dei dipendenti, finalizzata all'erogazione della produttività, deve essere articolata tenendo conto della definizione e assegnazione degli obiettivi, del collegamento tra questi e le risorse necessarie e della verifica dei risultati a fine anno, che deve essere rendicontata agli organi di indirizzo politico-amministrativo e agli utenti, destinatari dei servizi.

Ogni amministrazione deve infatti **coniugare la valutazione dell'efficacia produttiva con la valorizzazione dei comportamenti coerenti con la missione**, i valori e gli obiettivi che la stessa si pone, **attraverso un efficace e reale sistema di valutazione di tutto il personale**, responsabili di servizio e non.

Tale sistema deve essere **definito in coerenza con i contratti nazionali, il Dlgs n. 165/2001 e il Dlgs n. 150/2009** che richiedono adeguate conoscenze tecnico-speciali-

stiche ed elevate capacità organizzative e gestionali.

Soltanto a seguito dell'istituzione di un adeguato sistema di valutazione possono essere verificati i risultati e *“i miglioramenti del servizio reso all'utenza, i quali, soli, possono condurre all'insorgenza del diritto, in capo ai dipendenti meritevoli, del diritto a introdurre gli emolumenti finalizzati a incentivare la produttività individuale”*, come ha chiarito anche la Corte dei conti, sez. giurisdiz. Lombardia, nella sentenza n. 457 del 2008.

**Non è legittima infatti l'erogazione “a pioggia”**, a tutti indistintamente senza la preventiva pianificazione e la successiva verifica dei risultati ottenuti.

Già prima dell'entrata in vigore del decreto Brunetta, era “pacifico” che non potessero essere erogati compensi incentivanti **senza una reale verifica successiva dei risultati**.

L'art. 17 del Ccnl 1° aprile 1999 impone infatti l'utilizzazione del relativo Fondo incentivante con carattere “selettivo” (solo, cioè, a vantaggio dei migliori), non ammettendo l'erogazione a tutti coloro che avessero svolto un'attività assolutamente positiva nel concorrere a realizzare specifici piani e progetti strumentali e di risultato, avendo di mira il merito di gruppo, oltre che quello individuale. In base all'art. 17, co. 2, del citato contratto *“le risorse di cui all'art. 15 sono utilizzate per: a) erogare compensi diretti a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione”*.

Il c.d. premio produttività è *“un'erogazione straordinaria e deve essere collegata a una programmazione per obiettivi da raggiungere entro un determinato tempo e con risorse ben*

specificate” (Corte dei conti, sent. n. 280/2004).

È indispensabile costituire un capitolo di spesa, che va giustificato con una preventiva attività di pianificazione, finalizzata a migliorare i servizi e l’organizzazione.

Secondo i giudici, la disposizione contrattuale sopra richiamata “è chiara e univoca nello stabilire al verificarsi di quali condizioni è subordinata la legittima erogazione di compensi diretti a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi” (cit. Corte dei conti, Lombardia, sent. n. 457/2008).

### Conclusioni

Il Consiglio di Stato ha precisato che il dipendente comunale, che ha realizzato un nuovo progetto, **non ha diritto all’erogazione del premio incentivante automaticamente**, in quanto la **produttività** può essere erogata soltanto se l’azione di mi-

**glioramento sia stata approvata preventivamente** e, a consuntivo, ne siano stati misurati e verificati gli effetti positivi.

Secondo i giudici, infatti, nel caso in cui il progetto non sia stato approvato *ex ante*, benché sia stato concretamente realizzato, al dipendente non può essere erogata la produttività.

La corresponsione del compenso incentivante è **strettamente legata al raggiungimento dell’obiettivo programmato**, tenuto conto di parametri oggettivi, quali il tempo e il livello di professionalità, oltre alla capacità di iniziativa e all’impegno partecipativo alla realizzazione del progetto obiettivo.

Il giudici amministrativi hanno chiarito che “la valutazione in merito al riconoscimento della produttività è rimessa alla discrezionalità dei dirigenti responsabili e non costituisce una integrazione automatica dello

stipendio”, essendo il meccanismo incentivante **diretto a ottenere un effettivo miglioramento della prestazione e dei servizi**, in relazione a concreti obiettivi, che ciascuna amministrazione si ripropone di raggiungere nell’ambito delle previsioni contrattuali.

Pertanto, è necessario che la **prestazione lavorativa sia resa all’interno di progetti che devono essere stati approvati ex ante dai responsabili**, i quali dovranno accertarne a consuntivo l’effettiva realizzazione e, in base alle risultanze di tale verifica, potranno erogare il relativo compenso incentivante.

Palazzo Spada ha così respinto il ricorso presentato da un dipendente di un comune che aveva realizzato un progetto non approvato dal proprio responsabile, ritenendo corretto l’operato dell’ente che non ha erogato “automaticamente” il premio incentivante. ■

## I LIBRI DI GUIDA AGLI ENTI LOCALI



### GUIDA PRATICA E FORMULARIO CONTENZIOSO NEL PUBBLICO IMPIEGO

di P. Briguori, M. Danza

Il volume analizza tutte le formule necessarie alla gestione del contenzioso relativo al pubblico impiego. In particolare vengono analizzate tutte le attività stragiudiziali e giudiziali: dal processo davanti al GO ai ricorsi al GA; dai rimedi amministrativi all’arbitrato e alla giurisdizione in materia pensionistica davanti alla Corte dei conti. Completa l’opera un Cd-rom che costituisce una ricca banca dati della normativa e della giurisprudenza citata.

Pagg. 320 + Cd-Rom – € 42,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.  
Trova quella più vicina all’indirizzo [www.librerie.ilssole24ore.com](http://www.librerie.ilssole24ore.com)

GRUPPO 24 ORE