



Sistema di attribuzione dei premi

Rapporto di audit - aggiornamento 2017

Auditor:

dott. Wolfgang Bauer e dott.ssa Elena Eccher



Anschrift / Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bozen – Bolzano, Freiheitsstraße – Corso Libertà 66

Tel.: 0471 402 212

Fax: 0471 260 114

E-mail: pruefstelle@landtag-bz.org

Mail: organismodivalutazione@consiglio-bz.org

PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp

Internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp



INDICE

I	CONTESTO NORMATIVO, MOTIVAZIONE E FINALITÀ DELL'INDAGINE.....	4
II	AMBITO E APPROCCIO METODOLOGICO	4
III	RATIO E BASI GIURIDICHE DEL SISTEMA DI ATTRIBUZIONE DEI PREMI.....	4
IV	FOLLOW-UP ED ESPOSIZIONE AGGIORNATA DEI FATTI.....	5
V	RACCOMANDAZIONI E VALUTAZIONE FINALE.....	10

I Contesto normativo, motivazione e finalità dell'indagine

L'articolo 24 della legge provinciale n. 10/1992 prevede al comma 1, lettera c), che l'Organismo di valutazione espliciti la funzione di validare il sistema di attribuzione dei premi al personale dell'amministrazione provinciale.

Tale compito è stato pertanto inserito anche nel programma di attività dell'Organismo di valutazione per l'anno 2017.

Finalità dell'indagine è quindi quella di effettuare, dopo un'attenta valutazione, la validazione, prevista per legge, del sistema di attribuzione dei premi, nonché – se necessario e opportuno – di formulare delle proposte di ottimizzazione.

II Ambito e approccio metodologico

Nell'ambito di una verifica del funzionamento dell'organizzazione e del sistema, già nel 2015¹ e nel 2016² sono state prese in esame le basi giuridiche e l'applicazione pratica, ossia le modalità di attribuzione dei premi, il budget dei premi, il monitoraggio del sistema di valutazione nonché il giudizio espresso sullo stesso da dipendenti e dirigenza.

Per quest'anno è previsto un ulteriore – e per il momento ultimo – aggiornamento, nell'ambito del quale verrà verificata l'attuazione delle raccomandazioni finora espresse .

Pertanto una nuova verifica su larga scala è prevista soltanto in caso di modifica delle condizioni normative e organizzative del sistema di attribuzione dei premi.

III Ratio e basi giuridiche del sistema di attribuzione dei premi

Come già illustrato negli ultimi rapporti, la ratio del sistema di attribuzione dei premi è quella di contribuire, per mezzo di incentivi monetari (e/o non monetari), a incrementare la performance organizzativa e individuale di dirigenti e dipendenti e di premiarla in congrua misura.³ Nell'ottica di una cultura della performance, le prestazioni meritevoli devono essere dunque remunerate attraverso la concessione di premi o di gratifiche analoghe.⁴

La questione cruciale da chiarire in un'indagine sul sistema dei premi è se esista una correlazione tra performance individuale (sulla base dell'accordo sugli obiettivi e della valutazione delle prestazioni) e distribuzione dei premi, e se il sistema sia stato predisposto in modo da essere plausibile e conforme alle regole, e sia stato messo in pratica correttamente.

¹ Rapporto di audit "Sistema di attribuzione dei premi", giugno 2015.

² Rapporto di audit "Sistema di attribuzione dei premi - aggiornamento 2016", settembre 2016.

³ In letteratura si parla di "performance-related pay" o di "pay performance".

⁴ Anche la cosiddetta Riforma Brunetta (decreto legislativo n.150/2009, recentemente modificato con d.lgs. n. 74/2017) contempla fra i suoi principi guida il riconoscimento dei meriti.

Il sistema di assegnazione dei premi nell'amministrazione provinciale è disciplinato da apposite disposizioni previste dai contratti collettivi⁵ per il personale provinciale, per il comparto della scuola e per il personale dirigente; alcune deliberazioni della Giunta provinciale e apposite circolari in materia⁶ del direttore generale illustrano e integrano tali disposizioni.

Il sistema di attribuzione dei premi prevede i seguenti strumenti:

- il premio di produttività (importi base, premi di produttività aggiuntivi),
- l'aumento individuale dello stipendio,
- l'indennità di risultato per il personale dirigente.

IV Follow-up ed esposizione aggiornata dei fatti

Di seguito sono illustrati in sintesi i quesiti sottoposti alla Direzione generale e la rispettiva presa di posizione della Direzione generale.

- 1) Alla domanda se sia stata portata a termine l'introduzione di procedure digitali e automatiche per la gestione degli scatti individuali sulla retribuzione, la Direzione generale risponde che attualmente si sta lavorando a due grandi progetti strategici nel settore informatico: la migrazione di parti del database AS400 in ambiente SAP (modulo HR), appositamente concepito per la gestione del personale, nonché l'eventuale gestione informatica degli stipendi (cedolini di stipendio). Nell'ambito di tale migrazione verranno analizzate le restanti applicazioni ed elaborati scenari per una completa automazione, tra cui anche l'informatizzazione della gestione degli scatti individuali di stipendio, che attualmente avviene con modalità telematiche a livello di front office, mentre il lavoro di back office continua ad essere svolto come in passato.
- 2) Per quanto concerne la raccomandazione dell'Organismo di valutazione di elaborare, nell'ambito delle future trattative sul contratto collettivo, parametri univoci per determinare l'entità del premio di produttività aggiuntivo (anche al fine di consentire un'analisi e un raffronto standardizzato delle valutazioni delle prestazioni e dei relativi premi⁷), la Direzione generale è dell'avviso che una completa standardizzazione non sia né funzionale né tantomeno praticabile; considerato che mediante tale strumento gestionale è possibile pervenire a un ulteriore riconoscimento della performance individuale e che le esperienze fatte finora consentono di valutare la situazione in maniera positiva, si ritiene di proseguire

⁵ Contratti collettivi di intercomparto degli anni 2003 e 2008, nonché contratti di comparto degli anni 2002, 2009 e 2013.

⁶ Circolari n. 1/2004 e n. 3/2003 sul premio di produttività, circolare n. 10/2008 sull'aumento individuale dello stipendio.

⁷ Vedi: art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013 nonché "Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012", ANAC, febbraio 2014, pagg. 58 e segg., e delibera CiVIT n. 23/2013 sul tema del monitoraggio del ciclo della performance.

con il sistema attuale. Nella presa di posizione sulla bozza di relazione, la Direzione generale esprime tuttavia la volontà di ridiscutere i criteri attuali, adeguandoli ove ritenuto opportuno.

- 3) Già in due occasioni l'Organismo di valutazione aveva suggerito di eseguire controlli a campione sulle dichiarazioni dei/delle dirigenti relative agli obiettivi concordati e ai colloqui con il personale, al fine di garantire che la concessione del premio di produttività aggiuntivo sia effettivamente preceduta da una valutazione del rendimento individuale. A tale proposito la Direzione generale comunica che non sono stati effettuati controlli a campione, ma che è stata invece attuata una verifica sul personale nel suo complesso nell'ambito dell'indagine sul benessere lavorativo, la quale comprendeva un capitolo interamente dedicato al colloquio con il personale; l'interpretazione che la Direzione generale dà dei risultati di questa indagine evidenzia come tali strumenti siano ben compresi e concretamente utilizzati; non è possibile rispondere in modo del tutto affermativo ai quesiti riguardanti il colloquio con i dipendenti già solo per il fatto che i grandi cambiamenti organizzativi in atto negli ultimi anni comportano talvolta problemi di applicazione pratica. Infine la Direzione generale conferma che con le Ripartizioni che hanno conseguito valutazioni non del tutto positive sono state concordate modalità di gestione e soprattutto correttivi per il futuro.⁸
- 4) In risposta al quesito relativo alle iniziative di aggiornamento professionale destinate alla dirigenza e al personale tecnico competente, volte a sviluppare la cultura della performance in un processo di miglioramento continuo e a rendere più condivisibili⁹ i criteri di valutazione per l'attribuzione del premio e dell'aumento individuale di stipendio, la Direzione generale fa riferimento da un lato alla vasta attività di supporto svolta dall'Ufficio organizzazione e dall'Ufficio sviluppo del personale nell'approfondire le problematiche generali e specifiche di ciascuna ripartizione relative al ciclo della performance; dall'altro lato evidenzia come vi sia una concordanza fra la pianificazione della performance e la programmazione economico-finanziaria (Documento di economia e finanza provinciale); vi è inoltre una stretta correlazione con il progetto "analisi critica dei compiti", i cui risultati a loro volta confluiranno come misure e obiettivi annuali nel ciclo della performance.
- 5) Ai sensi dell'articolo 4, comma 6, lettera d) della legge provinciale n. 6/2015 in materia di "Ordinamento del personale della Provincia", in sede di rinnovo dei contratti e di

⁸ Ciò nell'ambito del compito di supervisione della dirigenza conferito al direttore generale dal legislatore (vedi: risposte dell'assessora provinciale Deeg alle interrogazioni consiliari n. 821/15 e n. 942/15 in tema di premi e colloqui con il personale).

⁹ A tale proposito l'indagine di cui sopra evidenzia che soltanto il 54% del personale giudica condivisibili i criteri di valutazione.

determinazione del trattamento economico è necessario prevedere una maggiore trasparenza e aderenza del trattamento economico alla produttività individuale e di gruppo.¹⁰ A tale proposito la Direzione generale, nell'ambito dell'audit dello scorso anno, aveva prospettato la possibilità di mettere a frutto le esperienze positive emerse dal progetto "indennità libero professionale", facendole confluire in un progetto più ampio riguardante il premio di produttività aggiuntivo. Rispondendo alla domanda sullo stato attuale dei lavori in questo ambito, la Direzione generale scrive che, in vista della concreta attuazione del progetto "indennità libero-professionale", si sta attualmente lavorando a una soluzione informatica per l'espletamento dell'intero processo; le relative analisi verranno svolte sulla base di una delibera già predisposta, che definisce i criteri. Nella presa di posizione sulla bozza di relazione, la Direzione generale precisa che sono programmate le seguenti misure: ove possibile abolizione del premio base e applicazione di un premio di produttività individuale unitario; aumento dell'ammontare del premio di produttività (attualmente pari al 3% del totale degli stipendi); riserva di una quota dei fondi previsti per il rinnovo dei contratti collettivi per i premi di produttività; istituzione di un fondo speciale e di una commissione per l'attribuzione di questi premi speciali, in sostituzione del fondo per progetti particolarmente complessi e innovativi.

- 6) Già in passato l'Organismo di valutazione aveva evidenziato la necessità di garantire un collegamento coerente anche dal punto di vista temporale tra ciclo della performance e sistema di attribuzione dei premi. Rispondendo alla domanda riguardante gli interventi mirati messi in atto in tal senso, la Direzione generale riferisce che sono state sincronizzate le scadenze per la predisposizione dei rapporti sulla performance e per la valutazione della dirigenza; inoltre si punta a migliorare l'andamento del ciclo della performance anche dal punto di vista temporale mediante il potenziamento dell'attività di consulenza da parte del Servizio controlling, oltre che mediante gli interventi sopra accennati, volti a sviluppare la cultura della performance.

Per quanto concerne le modalità tecnico-amministrative per l'assegnazione degli importi base, dei premi di produttività aggiuntivi, dell'aumento individuale di stipendio e dell'indennità di risultato nonché la verifica della regolare e puntuale osservanza di queste modalità, si rimanda a quanto già esposto nei due precedenti rapporti di audit.

¹⁰ A tale proposito si rimanda al parere del Consiglio di Stato n. 917/2017 sulla riforma del decreto legislativo n. 150/2009, ove si ribadisce la necessità che il sistema premiante sia "fondato su elementi reali, equi, misurabili e dimostrabili, e su organi capaci di adottare decisioni *evidence based*".

Non ci sono state variazioni nemmeno per quanto concerne le norme che disciplinano la possibilità di prendere posizione in merito alla valutazione, di presentare richieste di conciliazione alla Ripartizione lavoro o alla Ripartizione personale, di prendere visione dell'elenco dei beneficiari dei premi di produttività aggiuntivi e di richiedere (da parte delle organizzazioni sindacali) informazioni sull'attribuzione dei premi di produttività.

Le risorse stanziare per il 2016 (situazione a luglio 2017) per i premi base, i premi di produttività aggiuntivi, gli aumenti individuali e gli aumenti individuali fissi dello stipendio nonché la loro suddivisione per dipendenti e rispettive qualifiche funzionali sono desumibili dalle tabelle seguenti.

Premio di produttività aggiuntivo

Q.f.	Dati	Esito
1	numero	122
	totale	€ 39.180,00
2	numero	1667
	totale	€ 460.265,14
3	numero	419
	totale	€ 167.779,00
4	numero	1651
	totale	€ 649.968,03
5	numero	935
	totale	€ 446.937,00
6	numero	3184
	totale	€ 1.378.294,68
7	numero	482
	totale	€ 276.441,21
7 ter	numero	106
	totale	€ 47.597,00
8	numero	1169
	totale	€ 602.320,00
9	numero	108
	totale	€ 64.449,00
docenti provinciali	numero	1746
	totale	€ 950.218,00
totale	numero	11589
	totale	€ 5.083.449,06
	Fondo	€ 5.112.855,00

Premio base

Q.f.	Dati	Esito
1	numero	36
	totale	€ 7.292,47
2	numero	1798
	totale	€ 325.697,10
3	numero	430
	totale	€ 149.012,27
4	numero	1806
	totale	€ 468.260,36
5	numero	954
	totale	€ 336.512,85
6	numero	3722
	totale	€ 1.028.776,73
7	numero	517
	totale	€ 186.815,03
7 ter	numero	127
	totale	€ 37.680,63
8	numero	1382
	totale	€ 487.086,05
9	numero	124
	totale	€ 56.545,86
docenti provinciali	numero	5
	totale	€ 1.079,35
totale	numero	10901
	totale	€ 3.084.758,70

Aumenti individuali di stipendio a tempo determinato

Q.f.	Dati	Esito
1	numero	5
	totale	€ 3.437,28
2	numero	286
	totale	€ 220.982,02
3	numero	62
	totale	€ 53.338,86
4	numero	357
	totale	€ 357.918,90
5	numero	276
	totale	€ 275.194,73
6	numero	749
	totale	€ 951.684,86
7	numero	112
	totale	€ 161.663,22
7 ter	numero	28
	totale	€ 43.969,85
8	numero	286
	totale	€ 508.137,93
9	numero	29
	totale	€ 52.516,39
docenti provinciali	numero	165
	totale	€ 320.306,39
totale	numero	2355
	totale	€ 2.949.150,43

Aumenti individuali di stipendio a tempo indeterminato

Q.f.	Dati	Esito
1	numero	10
	totale	€ 20.283,61
2	numero	96
	totale	€ 119.337,87
3	numero	48
	totale	€ 67.111,99
4	numero	317
	totale	€ 473.027,91
5	numero	356
	totale	€ 672.093,96
6	numero	616
	totale	€ 1.275.316,23
7	numero	165
	totale	€ 414.406,39
7 ter	numero	3
	totale	€ 6.074,80
8	numero	191
	totale	€ 544.648,32
9	numero	12
	totale	€ 47.533,33
docenti provinciali	numero	322
	totale	€ 895.424,39
totale	numero	2136
	totale	€ 4.535.258,80

Per quanto riguarda l'indennità di risultato¹¹ spettante al personale dirigente, essa è determinata in misura percentuale rispetto all'indennità di funzione annuale, tredicesima esclusa; in caso di valutazione ottima, molto buona, buona, soddisfacente o insufficiente essa spetta rispettivamente in misura del 20%, 16%, 12%, 8% o 0%. Il fondo complessivo per l'anno 2016, la suddivisione per qualifiche funzionali con le relative indennità di risultato nonché i livelli di valutazione sono desumibili dalle tabelle seguenti (situazione a luglio del 2017). Gli importi relativi all'indennità di risultato liquidati ai singoli e alle singole dirigenti sono pubblicati sul sito Internet della Provincia alla sezione Amministrazione trasparente.

¹¹ Nello studio n. 310/febbraio 2016 effettuato dalla Banca d'Italia vengono espresse osservazioni critiche riguardo ai premi e alla valutazione del personale dirigente nell'ambito pubblico in Italia.

Premio di prod. aggiuntivo	
Fondo	€ 1.583.005,00
assegnati	€ 1.529.555,00

Q.f.	Dati	Esito
5	importo	€ 3.357,00
	numero	1
6	importo	€ 43.907,00
	numero	16
7	importo	€ 18.301,00
	numero	8
7 ter	importo	€ 8.253,00
	numero	3
8	importo	€ 940.168,00
	numero	210
9	importo	€ 347.694,00
	numero	80
docenti provinciali	importo	€ 167.875,00
	numero	44
totale	numero	€ 1.529.555,00
	totale	362

Valutazione	
Valutazione	numero
ottimo	201
molto buono	137
buono	11
soddisfacente	4
nessuna - periodo insufficiente	4
ancora da valutare	5

V Raccomandazioni e valutazione finale

Si ritiene opportuno formulare le seguenti constatazioni e raccomandazioni:

1) Si prende atto che la prevista digitalizzazione e automazione della gestione degli scatti stipendiali individuali dovrà essere completata nell'ambito del progetto informatico strategico della Ripartizione personale, sopra descritto.

2) Si prende atto che la Direzione generale, nella sua prima risposta, giudica poco funzionale e pressoché inattuabile la raccomandazione di definire dei parametri univoci per determinare l'entità del premio di produttività aggiuntivo (nell'ottica di un'analisi standardizzata nonché della comparabilità delle valutazioni e dei premi, come già avviene per la dirigenza). Si ritiene tuttavia di non condividere tale giudizio, anche in considerazione degli orientamenti dell'ANAC¹². Si prende comunque positivamente atto della volontà, espressa dalla Direzione generale nella

¹² Vedi a tale riguardo la nota in calce n. 7.

presa di posizione sulla bozza di relazione, di ridiscutere i criteri attuali, adeguandoli ove ritenuto opportuno.

3) Anche alla raccomandazione di svolgere dei controlli a campione riguardo alle dichiarazioni del personale dirigente sugli obiettivi concordati e sui colloqui con i/le dipendenti non è stato dato seguito. L'osservazione che la verifica è già stata effettuata sul personale nel suo complesso nell'ambito dell'indagine sul benessere lavorativo (con un apposito capitolo dedicato al colloquio con il personale) risulta poco convincente. Si esprime invece apprezzamento per il fatto che siano stati concordati interventi migliorativi mirati con quelle ripartizioni che hanno conseguito risultati non del tutto positivi.

4) La raccomandazione di promuovere una cultura della performance nell'ambito dello sviluppo del personale e della dirigenza nonché di rendere più condivisibili¹³ i criteri di valutazione per l'attribuzione del premio di produttività e dell'aumento individuale di stipendio è stata recepita mediante una vasta attività di supporto svolta dall'Ufficio organizzazione e dall'Ufficio sviluppo del personale nell'approfondire le problematiche generali e specifiche di ciascuna ripartizione relative al ciclo della performance.

5) Per quanto concerne l'indicazione del legislatore di prevedere, in sede di rinnovo dei contratti e di determinazione del trattamento economico, una maggiore trasparenza e aderenza del trattamento economico alla produttività individuale e di gruppo, lo scorso anno la Direzione generale aveva fatto riferimento a un progetto volto a collegare maggiormente l'indennità libero professionale alla produttività individuale e di gruppo; gli eventuali risultati positivi di questo progetto avrebbero potuto poi essere applicati al premio di produttività aggiuntivo nell'ambito di un progetto più esteso. In merito allo stato attuale dei lavori in questo ambito, la Direzione generale comunica che, in vista della concreta attuazione del progetto "indennità libero professionale", al momento si sta lavorando a una soluzione informatica per l'espletamento dell'intero processo (con una delibera già predisposta, che definisce i criteri base per le relative analisi).

Quanto illustrato in prima battuta dalla Direzione generale non forniva indicazioni concrete sull'orientamento dell'amministrazione o su come ottemperare alle indicazioni di legge sopra accennate. Nella presa di posizione sulla bozza di relazione, la Direzione generale precisa che sono programmate le seguenti misure: ove possibile abolizione del premio base e applicazione di un premio di produttività individuale unitario; aumento dell'ammontare del premio di produttività (attualmente pari al 3% del totale degli stipendi); riserva di una quota dei fondi previsti per il rinnovo dei contratti collettivi per i premi di produttività; istituzione di un fondo

¹³ Vedi a tale riguardo la nota in calce n. 9.

speciale e di una commissione per l'attribuzione di questi premi speciali, in sostituzione del fondo per progetti particolarmente complessi e innovativi.

Si prende positivamente atto di queste integrazioni della Direzione generale.

6) L'Organismo di valutazione prende atto ed esprime apprezzamento per gli sforzi finora messi in atto dalla Direzione generale per garantire un collegamento coerente anche dal punto di vista temporale tra ciclo della performance e sistema di attribuzione dei premi. Si raccomanda di proseguire anche in futuro con l'annunciato potenziamento dell'attività di consulenza da parte del Servizio controlling nonché con i già accennati interventi volti a sviluppare la cultura della performance, al fine di migliorare definitivamente, anche dal punto di vista temporale, l'andamento del ciclo della performance¹⁴, indipendentemente dal fatto che l'art. 24 della legge provinciale n. 10/1992, recentemente modificato, preveda che l'Organismo di valutazione esprima (solamente) un parere¹⁵ in merito alla relazione sulla performance delle strutture dell'amministrazione provinciale.

Excursus sulle indennità d'istituto

Gli attuali contratti collettivi distinguono fra indennità d'istituto individuali¹⁶, indennità d'istituto per determinate categorie di personale e fondo d'indennità d'istituto per singole strutture. Secondo quanto comunicato dalla Direzione generale e dalla Ripartizione personale, il fondo d'indennità d'istituto soddisfa anche i dettami di cui al sopra citato articolo 4 della legge provinciale n. 6/2015 per quanto concerne una maggiore trasparenza e aderenza del trattamento economico alla produttività individuale e di gruppo. Nel 2016 avevano richiesto e ottenuto un fondo d'indennità d'istituto le seguenti strutture: Centro di sperimentazione agraria e forestale Laimburg, Agenzia provinciale per l'ambiente, Agenzia provinciale per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; nel 2017 si sono aggiunte la Ripartizione finanze e la Ripartizione informatica. In questi casi il fondo viene assegnato alla rispettiva struttura, mentre l'effettiva attribuzione alle persone interessate avviene a cura del/della dirigente competente sulla base di criteri specifici, stabiliti a priori per ciascuna struttura, che tengono conto dei compiti in senso stretto e dei risultati ottenuti.

A tale proposito è d'obbligo chiedersi se gli obiettivi del fondo d'indennità d'istituto non siano raggiungibili - con minore sforzo in termini tecnico-amministrativi, senza il parere della

¹⁴ L'amministrazione provinciale (a ottobre 2017) non ha ancora approvato la relazione sulla performance per il 2016.

¹⁵ Tale parere sostituisce la validazione della relazione, prevista nel testo di legge originario.

¹⁶ Con delibera della Giunta provinciale n. 1209/2014 l'attribuzione delle indennità d'istituto individuali è stata affidata al direttore della Ripartizione personale, il quale nel contempo è stato incaricato di verificare e di rivalutare, sulla base dei criteri stabiliti nella stessa delibera, le indennità d'istituto a tempo indeterminato già concesse in precedenza.

Commissione risorse e senza delibera della Giunta provinciale - avvalendosi piuttosto dello strumento ormai consolidato dei premi di produttività aggiuntivi.

Sulla base di quanto sopra esposto, si può ritenere che il sistema applicato sinora per l'attribuzione dei premi sia nel complesso logico, coerente e chiaro nel rapporto tra performance individuale e assegnazione dei premi.

In conclusione si può affermare che, ai sensi del citato articolo 24, comma 1, lettera c) della legge provinciale n. 10/1992 e tenuto conto delle suindicate raccomandazioni e constatazioni, così come della rinnovata assicurazione della Direzione generale che verranno adottate misure mirate per ottimizzare il ciclo della performance, in sostanza nulla osta a una validazione del sistema di attribuzione dei premi alle dipendenti e ai dipendenti dell'amministrazione provinciale (e al personale docente della Provincia).

Gli auditor

dott. Wolfgang Bauer

dott.ssa Elena Eccher