

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE
COMUNE DI PASTRENGO

RELAZIONE SUL SISTEMA DI VALUTAZIONE
DEL COMUNE DI PASTRENGO

18 novembre 2015

INDICE

1_Premesse

2_ Le funzioni dell'organismo di valutazione del comune di Pastrengo

3_ Il sistema incentivante del personale negli enti locali

4_ I contratti decentrati integrativi

4.1_I contratti decentrati parte normativa e parte economica

4.2_Il finanziamento degli istituti premianti

4.2.1_ La costituzione del fondo risorse decentrate

4.2.2_I presupposti per l'incremento del fondo parte variabile ex articolo 15 comma 5

4.3_La perdita d'efficacia dei contratti decentrati ante 2009

5_ il sistema di misurazione e valutazione del comune di Pastrengo

6_Il ciclo della performance nel comune di Pastrengo

7_ Il sistema di valutazione del comune di Pastrengo

8_ L'incentivazione del personale posizione organizzativa del comune di Pastrengo

8.1_la liquidazione della retribuzione di risultato ai titolari di posizione organizzativa

9_L'incentivazione del personale non titolare di posizione organizzativa del comune di Pastrengo.

9.1_ Il contratto decentrato integrativo parte normativa del comune di Pastrengo

9.2_Il contratto decentrato parte economica del comune di Pastrengo

10_Conclusioni

1_PREMESSE

L'Organo politico di vertice, chiede a questo organismo di valutazione di relazionare sul sistema incentivante del personale dipendente, in particolare sulla costituzione e ripartizione dei fondi incentivanti la produttività del personale non posizione organizzativa.

Prima di relazionare sul sistema di valutazione ed incentivazione del comune di Pastrengo, si ritiene utile, per completezza espositiva, perimetrare le funzioni dell'organismo di valutazione del comune di Pastrengo e sintetizzare il quadro normativo che regola materia.

La presente relazione viene fornita in via riservata all'organo politico di vertice, a cui l'organo di valutazione risponde, precisando che non rientra nelle competenze dell'organismo di valutazione effettuare valutazioni di legittimità quanto all'organo di revisione contabile.

2_ LE FUNZIONI DELL'ORGANISMO DI VALUTAZIONE DEL COMUNE DI PASTRENGO

Le funzioni dell'O.I.V. sono stabilite dall'articolo 6 del regolamento sul ciclo della performance approvato con delibera Giunta Comunale n. 88 del 20 novembre 2013.

Ai sensi del citato articolo, l'Organismo di valutazione svolge le seguenti funzioni:

- a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza, la congruità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato degli stessi;
- b) monitora, se predisposto, lo stato di attuazione del piano della performance, sulla base dei rapporti forniti dal servizio addetto al controllo della gestione;
- c) collabora - se appositamente incaricato - alla predisposizione del piano triennale della performance;
- d) valida, se predisposto, il rapporto sulla performance e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;

- e) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione;
- f) propone alla giunta la metodologia di pesatura degli incarichi di posizione organizzativa;
- g) propone al sindaco e/o al segretario comunale la valutazione delle prestazioni delle posizioni organizzative, connesse al raggiungimento degli obiettivi;
- h) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità previsti dalle vigenti normative;
- i) propone alla giunta la pesatura degli incarichi di posizione organizzativa;
- j) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità;
- k) promuove la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo;
- l) valida il piano triennale della trasparenza se predisposto;
- m) svolge ogni altra funzione eventualmente attribuita allo stesso con apposito atto dagli organi di indirizzo politico.

La presente relazione pertanto, pur non potendo astenersi dall'effettuare considerazioni anche di carattere giuridico, deve essere intesa come atto ricognitivo dello stato di fatto, spettando la valutazione della legittimità degli atti all'organo di revisione per il quale la presente relazione può essere un supporto.

3_IL SISTEMA INCENTIVANTE DEL PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI

L'ordinamento giuridico degli enti locali prevede sistemi di incentivazione diversi per i titolari di posizioni organizzativa e per il restante personale.

Gli strumenti incentivanti per i titolari di posizione organizzativa sono:

- a) la retribuzione di posizione;
- b) la retribuzione di risultato.

Gli strumenti incentivanti del personale non posizione organizzativa sono invece stabiliti dalla contrattazione collettiva a livello nazionale e definiti nella contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello aziendale.

4_ I CONTRATTI DECENTRATI INTEGRATIVI

4.1._Contratti decentrati parte normativa e parte economica

La contrattazione decentrata integrativa si distingue in:

- a) contratto decentrato integrativo parte normativa
- b) contratto decentrato integrativo parte economica

I c.c.d.i. parte normativa stabiliscono e regolano gli strumenti di incentivazione ed hanno durata triennale; i c.c.d.i. parte economica “finanziano” gli strumenti di incentivazione ed hanno durata annuale.

4.2_Il finanziamento degli istituti premianti

Il finanziamento degli istituti d’incentivazione avviene attraverso un percorso articolato in due parti:

- a) la costituzione del fondo: atto unilaterale dell’amministrazione;
- b) la ripartizione del fondo: atto oggetto di contrattazione sindacale.

4.2.1 La costituzione del fondo risorse decentrate

Il fondo risorse decentrate si compone di due parti:

- a) parte stabile, riferita a somme stabilizzate nel tempo il cui stanziamento non comporta nessuna scelta discrezionale;
- b) parte variabile, riferita a somme che l’amministrazione destina all’incentivazione del personale anno per anno in base alle “politiche incentivanti” che intende adottare.

La costituzione del fondo è atto non discrezionale di tipo gestionale, se riguarda solo la parte stabile. E’ invece discrezionale, perché riguarda scelte di politiche incentivanti dell’amministrazione, se riguarda anche la parte variabile. In ogni caso

è un atto unilaterale dell'amministrazione e non va contrattato con le organizzazioni sindacali.

La ripartizione del fondo, e cioè la definizione delle quantità e delle modalità e di finanziamento dei diversi istituti premianti è invece un atto che va contrattato con le organizzazioni sindacali.

L'incremento del fondo parte variabile non è libero. Nel senso che le possibilità d'incremento sono stabilite dai contratti collettivi. Ed infatti la parte variabile è incrementabile in base a:

- *art. 15 comma 2 del c.c.n.l. 1999* il quale prevede che ove sussista la capacità di bilancio dell'ente si possono integrare le somme del fondo sino all' 1,2% massimo su base annua del monte salari del personale riferito all'anno 1997
- *art. 15 comma 5* il quale prevede che *in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs. 29/93, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio.*

4.2.2_ I presupposti per l'incremento del fondo parte variabile ex articolo 15 comma 5

L'incremento e l'utilizzo del fondo incentivante attraverso l'articolo 15 comma 5 è stato oggetto di forti distorsioni, molto spesso censurate dalla Corte dei Conti (si veda per tutti sentenza Corte Conti d'appello n. 301/2015 che si allega in copia). Al fine di evitare utilizzi distorti dell'istituto l'ARAN con RAL 076 prima (allegato n. 2) e con RAL del 18/06/2015 poi (allegato n. 3) ha fornito le linee di indirizzo per il suo corretto utilizzo.

4.3_ La perdita di efficacia dei contratti decentrati parte normativa stipulati ante 2009

La riforma del 2009 ha inciso profondamente sul sistema di valutazione ed incentivazione (poi congelato con il DL 78/2010) e pertanto il decreto legislativo 150/2009, all'articolo 65, ha stabilito che i contratti collettivi decentrati stipulati prima del 2009 dovevano essere aggiornati alle nuove disposizioni normative entro 31.12.2011 e che, in caso di mancato aggiornamento, avrebbero perso efficacia al 31.12.2012.

5. IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DEL COMUNE DI PASTRENGO

Il sistema di misurazione e valutazione del Comune di Pastrengo si compone di due regolamenti:

- a) il regolamento sul ciclo della performance ,
- b) ed il regolamento sulla misurazione e valutazione della performance,

entrambi approvati con delibera Giunta Comunale n. 88/2013.

Il **primo** disciplina e fornisce indicazioni per la corretta gestione del ciclo di programmazione e controllo dell'attività dell'ente. Il **secondo** detta le regole per la valutazione della performance organizzativa ed individuale.

6_IL CICLO DELLA PERFORMANCE NEL COMUNE DI PASTRENGO

L'articolo 2 del regolamento sul ciclo della performance elenca gli strumenti di programmazione per gestire in maniera corretta il ciclo della programmazione come definito dal decreto legislativo 150/2009.

Il comune di Pastrengo però non ha mai elaborato né il piano esecutivo di gestione né il piano dettagliato degli obiettivi.

7_ IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DEL COMUNE DI PASTRENGO

Il sistema di valutazione, di cui il sistema incentivante è conseguenza, è disciplinato dal citato regolamento sulla valutazione.

Fasi e tempi della valutazione sono stabiliti dall'articolo 2 del regolamento.

L'articolo 3 stabilisce invece le caratteristiche che devono avere gli obiettivi per essere valutabili.

Il regolamento prevede come strumento di valutazione, e conseguente attivazione degli strumenti premianti, due modelli di schede di valutazione: una per il segretario comunale, ed una per il personale dipendente.

La scheda valutativa è articolata in due macro aree:

- a) *l'area degli obiettivi*, con cui si valuta il livello di raggiungimento degli obiettivi;
- b) *l'area delle competenze*, con cui si valutano competenze e comportamenti del valutato.

L'area degli obiettivi è compilata dall'Organismo di Valutazione, che valuta il livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi o con altro strumento di programmazione operativa; l'area delle competenze è compilata dal sindaco per il personale titolare delle posizioni organizzative, e dai titolari di posizione organizzativa per il personale assegnato alla struttura da essi diretta.

Non sempre gli enti, compreso il comune di Pastrengo, elaborano il piano dettagliato degli obiettivi e non sempre gli obiettivi hanno le caratteristiche di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 150/2009, per cui il regolamento sulla valutazione, l'articolo 2 comma 4, prevede una deroga al sistema e stabilisce che *la mancata definizione di obiettivi strategici e/o operativi da parte degli organi di indirizzo politico e/o degli organi tecnici di coordinamento, oppure la mancata adozione della nota organizzativa annuale, comporterà come conseguenza che la valutazione si concentrerà sulla performance individuale, valutando*

esclusivamente le competenze professionali ed i comportamenti dei singoli dipendenti. In forza di tale disposizione regolamentare la Giunta Comunale adotta annualmente una delibera con cui fornisce le linee di indirizzo per la valutazione dell'anno di riferimento; in particolare stabilisce se la valutazione debba riguardare sia il livello di raggiungimento degli obiettivi che la valutazione dei comportamenti, oppure, in base alla deroga prevista dal citato articolo 2 comma del regolamento, se la valutazione debba riguardare solo i comportamenti dei valutati.

8_ L'INCENTIVAZIONE DEL PERSONALE POSIZIONE ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI PASTRENGO

Il Comune di Pastrengo, come gli altri enti locali, prevede come strumenti incentivanti dei titolari di posizione organizzativa la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato.

8.1_La liquidazione della retribuzione di risultato ai titolari di posizione organizzativa

La Giunta Comunale (sindaco Rizzi segretario Peruzzi) con delibera n. 89 del 20 novembre 2013 ha stabilito le linee di indirizzo per la valutazione della performance 2012 e 2013.

La Giunta Comunale, riscontrata la mancanza di un piano dettagliato degli obiettivi e/o di un piano esecutivo di gestione, ai sensi dell'articolo 2 comma 4 del più volte citato regolamento sulla valutazione, ha disposto che la valutazione degli anni 2012 e 2013 avrebbe riguardato solo le competenze ed i comportamenti dei valutati. Con il provvedimento citato è stato dato quindi mandato:

- al sindaco di valutare il segretario comunale;
- al sindaco ed al segretario comunale di valutare i titolari di posizione organizzativa;
- ai titolari di posizione organizzativa di effettuare la valutazione del personale assegnato all'unità organizzativa da essi diretta;

- all'organismo di valutazione di validare il percorso;
- al responsabile del servizio personale di creare un sistema di archiviazione delle valutazioni del personale per verificare l'andamento delle valutazioni del personale anche al fine di attribuire le progressioni orizzontali e verticali;
- al responsabile della trasparenza di pubblicare i dati sul sito web ai sensi del decreto legislativo 33/2013.

A seguito della detta delibera sono stati valutati i comportamenti dei titolari di posizione organizzativa per il 2012.

L'organismo di valutazione ha validato il percorso.

La ragioneria ha liquidato la retribuzione di risultato 2012.

Non è stata effettuata la valutazione relativa all'anno 2013.

Per l'anno 2014 e per l'anno 2015 non sono state adottate le delibere di indirizzo.

9_L'INCENTIVAZIONE DEL PERSONALE NON TITOLARE DI POSIZIONE ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI PASTRENGO.

9.1. Il contratto decentrato integrativo parte normativa del comune di Pastrengo

L'ultimo contratto decentrato parte normativa, stipulato dal comune di Pastrengo, è anteriore al 2009.

Come detto sub 4.3 tale contratto ha perso di efficacia al 31.12.2012, e l'ente non ha ancora stipulato un contratto decentrato integrativo aggiornato con le norme del decreto legislativo 150/2009. Ne deriva, da un'interpretazione letterale della norma, che nessun emolumento accessorio legato al precedente contratto potrebbe essere erogato al personale dipendente.

La stipula di un contratto decentrato integrativo parte normativa a seguito della cessazione di efficacia di quello precedente era (ed è) obbligo di legge.

Il comma 5 dell'articolo 40 bis del decreto legislativo 165/2001 stabilisce che le PP.AA. sono tenute a trasmettere all'ARAN, ai fini del controllo sul costo della contrattazione decentrata integrativa, i contratti decentrati (parte normativa e parte economica) entro 5 giorni dalla sottoscrizione.

Il comma 7 dello stesso articolo censura il mancato rispetto dell'adempimento con il divieto di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Recentemente è stata approvata la piattaforma contrattuale parte normativa.

Approvata la piattaforma dalla delegazione trattante (parte pubblica e parte sindacale) è ora necessario inviarla al revisore dei conti per il parere prescritto dall'articolo 5 del c.c.n.l. 01.04.1999 come modificato dal c.c.n.l. 22.01.2004 (così ARAN ra_1550 28/10/2013).

Conseguito il parere del revisore dei conti, la Giunta Comunale provvederà all'approvazione ed all'autorizzazione alla sottoscrizione del contratto da parte del presidente della delegazione di parte pubblica. Quindi si dovrà procedere all'invio del contratto decentrato all'ARAN.

9.2. Il contratto decentrato parte economica del comune di Pastrengo

La Giunta comunale di Pastrengo (sindaco Varolo, segretario Peruzzi) con le deliberazioni n. 154 del 31.12.2014 e n. 155 sempre del 31.12.2014 ha costituito il fondo risorse decentrate rispettivamente per gli anni 2013 e 2014.

L'atto costitutivo del fondo prevede lo stanziamento di risorse stabili e risorse variabili.

I costi della contrattazione decentrata integrativa, ai sensi dell'articolo 40 bis del decreto legislativo 165/2001 devono essere sottoposti al controllo di compatibilità da parte del revisore dei conti ed alla relativa certificazione ai sensi del citato articolo 5 del c.c.n.l. 01.04.1999 come modificato dal c.c.n.l. 22.01.2004 e dell'articolo 40 bis del decreto legislativo 165/2001.

Dagli atti non è dato comprendere se l'atto di costituzione del fondo sia stato sottoposto o no al preventivo parere dell'organo di revisione e se questo abbia rilasciato la connessa certificazione.

E' solo il caso di accennare che la mancata certificazione del revisore del conto *incide sulla validità e, conseguentemente, sulla stessa applicabilità del contratto integrativo (così ARAN RAL_1680 11/02/2014).*

Bisogna far presente che i provvedimenti citati però non si limitano a costituire il fondo, ma disciplinano anche la ripartizione, trasformando, di fatto, il provvedimento da atto di costituzione in un contratto decentrato integrativo parte economica (*vds relazione tecnica che divide in fondi in somme regolate da "contratto" e somme "non regolate da contratto"*).

Data la diversa natura giuridica dei provvedimenti citati (non atto di costituzione ma contratto decentrato parte economica) avrebbero dovuto essere oggetto di contrattazione sindacale.

Quanto all'utilizzo dei fondi 2013 e 2014 la relazione tecnica li distingue in

- a) somme non regolate dal contratto (sezione I):
- b) somme regolate dal contratto (sezione II):

Nell'ambito delle *"somme regolate dal contratto"* (sono presenti euro 20.224,93 per l'anno 2013 ed euro 21.168,05 per l'anno 2014 destinate alla produttività di cui all'articolo 17 comma 2 lett. a) c.c.n.l.).

Tali somme paiono provenire, almeno in parte, dall'incremento del fondo parte variabile ex articolo 15 comma 5. E se così è, l' utilizzazione è condizionata dall'inserimento nel piano dettagliato degli obiettivi o in altro strumento programmatico come previsto dall'articolo 2 comma 5 del vigente regolamento sulla valutazione, oltre che dal rispetto delle indicazioni dell'ARAN riportate in allegato.

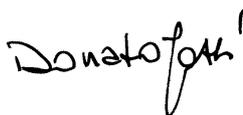
Almeno per quanto risulta allo scrivente, né nel provvedimento di costituzione del fondo, né in altro documento programmatico sono esplicitati gli obiettivi e/o i parametri su cui basare le valutazioni finalizzate alla liquidazione dei compensi sopra esposti e riconducibili all'articolo 15 comma 5.

10_CONCLUSIONI

- 1) Per quanto riguarda la retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa è necessario attivare la valutazione anno 2013 secondo le indicazioni della citata deliberazione Giunta Comunale n. 88 del 20 novembre 2013 e cioè attraverso la valutazione dei soli comportamenti non essendo stato adottato in quell'esercizio finanziario il p.e.g. e/o il p.d.o. Forse la delibera andrebbe integrata per stabilire chi materialmente effettuerà la valutazione non essendo più in carica né sindaco né segretario dell'epoca.
- 2) Per quanto riguarda la retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa anni 2014 e 2015 si consiglia l'adozione di una delibera di indirizzo non dissimile da quella di cui sopra, dal momento che neanche in questi esercizi finanziari è stato adottato un p.e.g. o un piano dettagliato degli obiettivi.
- 3) Per quanto riguarda gli atti di costituzione dei fondi 2013 e 2014 e la conseguente ripartizione ed utilizzazione degli istituti premianti al personale non titolare di posizione organizzativa si consiglia la richiesta di un parere all'organo di revisione che è organo ontologicamente deputato al controllo della compatibilità dei costi della contrattazione decentrata integrativa con le disposizioni normative vigenti.

Allegati

1. Sentenza Corte dei Conti
2. RAL Aran 076
3. RAL ARAN del 18/06/2015



Avv. Donato Tozzi

ALLEGATI