



Gli
approfondimenti
di **Publika**

**I PIANI DI
RAZIONALIZZAZIONE**

A cura di

Gianluca Bertagna

e

Augusto Sacchi

Numero 48
Marzo 2012

www.publika.it

I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE DOMANDE E RISPOSTE PER SAPERNE DI PIÙ A cura di Gianluca Bertagna e Augusto Sacchi

Premessa:

*L'argomento dei Piani di Razionalizzazione, previsti dall'art. 16 del D.L. 98/2011, è uno dei temi "caldi" di questi primi mesi del 2012. L'interesse è legittimo e lo si comprende dai quesiti che riceviamo. D'altro canto – sempre di più – si sta comprendendo la vera finalità che il legislatore ha inteso affidare alle norme sui PdR. E cioè: non un indifferenziato aumento delle risorse destinate al personale dipendente, ma un percorso "virtuoso" fatto di risparmi e razionalizzazioni che, per una percentuale, porta all'incremento delle risorse destinate alla contrattazione collettiva decentrata. Una novità tutt'altro che trascurabile in questo triennio di blocco totale sia delle retribuzioni tabellari che per le risorse decentrate. Il percorso proposto prevede una "spending review" sui capitoli di spesa dei bilanci della pubblica amministrazione, a cui si associa un'attività di misurazione dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione. La prima scadenza prevista dal legislatore è vicina: **31 marzo 2012** e "saltare" questa data vuol dire, saltare un anno di possibili economie, risparmi, integrazioni di fondi.*

Il presente documento è stato elaborato sotto forma di domande e risposte, con l'obiettivo di rappresentare uno strumento operativo di facile consultazione che tocca tutti i temi e gli argomenti.

1. Quale norma prevede la definizione dei PdR da parte delle Pubbliche Amministrazioni?

La norma è contenuta nella Manovra-bis del 2011 e precisamente all'art. 16, commi 4, 5 e 6 del D.L.n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111 del 15 luglio 2011. La disposizione si applica anche agli Enti Locali sulla base del richiamo normativo alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 tra cui compaiono i comuni, le province, ecc. Giova ricordare che una norma analoga – con ambito applicativo più ristretto - era già contenuta nella Riforma Brunetta (D.Lgs. n. 150/2009) laddove, all'art. 27, si prevedeva il "Premio di Efficienza" con possibilità di utilizzare – sino al 30% dei risparmi – per la contrattazione integrativa.

2. Quali sono le materie oggetto dei PdR? Entro quanto si approvano?

I PdR devono essere adottati entro il 31 marzo di ogni anno, ed hanno validità triennale.

Le materie oggetto dei PdR sono:

- a) la razionalizzazione e riqualificazione della spesa;
- b) il riordino e ristrutturazione amministrativa;
- c) la semplificazione e digitalizzazione;
- d) la riduzione dei costi della politica e di funzionamento, compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche.

I piani devono indicare la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate.

Come per ogni strumento di programmazione nell'ambito della normativa per gli EE.LL. (fabbisogno del personale; piano OO.PP., ecc.) non è da escludere che un PdR approvato entro il 31/03 (che noi riteniamo termine "perentorio") possa subire delle modifiche/integrazioni in corso d'anno.

3. Quali caratteristiche devono avere i PdR?

- Per le amministrazioni coinvolte sono una opportunità e non un obbligo di legge;
- Hanno durata triennale, ma vengono verificati ed aggiornati annualmente;
- L'obiettivo da conseguire sono le economie da realizzarsi in termini fisici (servizi resi alla collettività) e finanziari (risparmio delle risorse);

- Il raggiungimento degli obiettivi deve potersi misurare con criteri oggettivi;
- I risparmi devono essere certificati dai competenti organi di controllo secondo la specifica disciplina dell'ente (per gli EE.LL. = Collegio dei revisori);
- Mediante l'utilizzo dei risparmi a fini incentivanti (sino alla quota del 50%), i PdR consentono il coinvolgimento di tutto il personale, a cui verranno riconosciuti dei benefici economici, in caso di raggiungimento degli obiettivi. Il 50% della quota riservata alla contrattazione decentrata (in pratica il 25% dei risparmi accertati) viene distribuita sulla base del sistema di valutazione per «fasce di merito», come previsto anche dall'art. 6, comma 1, del D.Lgs n. 141/2001 (correttivo Brunetta).
- I Piani adottati dalle amministrazioni sono oggetto di informazione alle OO.SS. Le forme di utilizzo degli eventuali risparmi accertati sarà, invece, materia di contrattazione rimessa alle libera negoziazione tra le parti. E' comunque consigliabile prevedere il coinvolgimento delle OO.SS. e delle RSU al di là dello scarso adempimento formale cui la normativa fa cenno al comma 6 dell'art. 16. A nostro parere, infatti, per motivare sin da subito il personale nella realizzazione del PdR, occorre attivare:
 - a) una informazione completa e tempestiva sui vari progetti di riorganizzazione che verranno elaborati;
 - b) una concertazione preventiva sugli aspetti, anche di carattere organizzativo, che meritano di essere discussi per l'impatto che avranno sull'organizzazione del lavoro;
 - c) una contrattazione sui criteri generali delle politiche di incentivazione che dovranno accompagnare le azioni di riorganizzazione, anche con approfondimenti a livello di singolo settore. Negli enti con dirigenza sarà, inoltre, necessario definire la quota percentuale di destinazione al Fondo delle risorse decentrate dei Dirigenti e del Personale dei Livelli.

4. I risparmi dei PdR potranno aggiungersi alle Risorse Decentrate, anche in deroga all'art. 9, comma 2-bis del D.L. 78/2010 che prevede un blocco triennale?

La questione è controversa e tutt'altro che scontata, ma ci sono alcune considerazioni che ci portano a ritenere – con la consueta prudenza - che le risorse derivanti dai risparmi possano considerarsi effettivamente aggiuntive rispetto al “*Tetto del 2010*” valido per il triennio 2011/2013. Le nostre valutazioni poggiano sui seguenti argomenti:

- a) il contenuto della norma. L'art. 16, co. 5, del DL 98/2011 recita “le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall'*articolo 12* e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'*articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*;
- b) Applicazione del principio della *lex posterior derogat priori*, cioè del criterio cronologico utilizzato per la risoluzione dei contrasti tra norme di legge. Pensiamo non ci siano dubbi sul fatto che il DL 98/2011 sia successivo al DL 78/2010;
- c) Il contenuto dell'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 141/2011 che prevede testualmente: “Ai fini previsti dalle citate disposizioni, nelle more dei predetti rinnovi contrattuali, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive destinate all'erogazione dei premi dall'articolo 16, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;
- d) La circolare n. 13 del 11 novembre 2011 del Dipartimento Funzione Pubblica, che porta come oggetto «*Indicazioni per la destinazione alla contrattazione integrativa delle economie dell'art. 16 del D.L. n. 98/2011*». La Circolare, in almeno due passaggi, prefigura che le eventuali economie derivanti dall'applicazione dei PdR «sono immediatamente destinabili dalle amministrazioni al finanziamento della contrattazione integrativa» (cfr. pag. 6) o che «la possibilità di incremento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa... rispetto a quelle previste dalla normativa vigente» (cfr. pag. 4).

5. Chi sono gli attori dei PdR?

Nella vicenda PdR molti sono gli attori protagonisti e tutti possono uscirne con dei vantaggi tangibili. Proviamo a vederli più da vicino:

- a) L'amministrazione = che avrà risparmi da utilizzare nei propri servizi strategici ed essenziali;
- b) Gli amministratori = che potranno concretamente dimostrare ai cittadini la ferma volontà di razionalizzare spese e servizi;
- c) I dirigenti = chiamati a misurarsi con obiettivi sfidanti e misurabili in termini di certezza;
- d) I dipendenti = coinvolti – nella loro attività quotidiana - nelle azioni del PdR e portatori di idee e suggerimenti per la “messa a regime” degli interventi;
- e) Le OO.SS. = che potranno recuperare importanti spazi di contrattazione, in parte ridotti a seguito dei “tagli” e “blocchi” delle varie Manovre governative;
- f) I cittadini/Utenti = che sempre più in modo incisivo (e giustamente) chiedono alla “loro” amministrazione azioni concrete di trasparenza, razionalizzazione, snellimento.

Il PdR non è la panacea a tutte le storture ed inefficienze della P.A., ma – dopo anni di tagli lineari – rappresenta la prima – utile – occasione per realizzare “in azienda” le economie necessarie.

6. Le risorse aggiuntive derivanti dai risparmi strutturali, nella misura del 50% diventano spesa di personale e quindi rientrano nel tetto generale di contenimento della spesa di cui all'art. 1, co. 557 L. 296/2006 e successive modifiche ed integrazioni?

La percentuale destinata all'incentivazione (massimo 50% delle somme risparmiate) è bene che venga concordata preventivamente con le RSU e OO.SS e specificata nel Piano. Chiarito ciò, si ritiene, che i risparmi eventualmente conseguiti – certificati dagli organi di controllo interno – siano “spesa di personale” e potranno essere inseriti nel Fondo delle Risorse decentrate, una volta verificato il rispetto delle seguenti condizioni:

- rispetto del Patto di stabilità (per gli enti soggetti);
- obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente;
- rapporto tra spese di personale e spese correnti inferiore al 50%;
- rispetto del comma 557 (enti soggetti) o comma 562 (enti non soggetti), art. 1, L. 296/2006.

7. La metà del 50% dei risparmi va destinata alla produttività con l'attivazione delle fasce e la restante metà può essere destinata alla contrattazione per diverse finalità?

Il 50% della quota di risparmi destinata alla contrattazione collettiva, va distribuita tra il personale interessato applicando le Fasce di merito previste dall'art. 19 del D,Lgs. n. 150/2009. Lo ribadisce l'art. 6, co. 1, del D.Lgs. n. 141/2011 (correttivo Brunetta). Per la restante parte si ritiene che l'importo sia contrattabile come per gli altri importi del fondo *aventi natura eventuale e variabile* (somme ex art. 15, co. 1, lett. k. “*specifiche disposizioni di legge finalizzate all'incentivazione del personale*”) e comunque con una particolare destinazione nei confronti di quei settori/servizi maggiormente coinvolti nella realizzazione del PdR. E' certamente da escludere qualsiasi forma di distribuzione “*automatica o a pioggia*” da effettuarsi in modo indistinto tra il personale.

8. I risparmi di spesa derivanti dalla riduzione degli apparati amministrativi possono essere inclusi nella programmazione?

In questo caso la norma di legge è chiara e non lascia spazio a dubbi di sorta. I PdR possono essere indirizzati al “*riordino e ristrutturazione amministrativa*” tra i quali, con tutta evidenza, possono iscriversi i costi degli apparati amministrativi.

9. Il mancato esercizio delle possibilità assunzionali può essere ricompreso quali economie nei piani?

Anche in questo caso il contenuto del comma 5, art. 16 è piuttosto chiaro. Le eventuali economie realizzate con un PdR, devono essere aggiuntive ed effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente. Se un ente locale soggetto al Patto di Stabilità – ad esempio - decidesse di non utilizzare la facoltà assunzionale del 20% (o del 50% sul 2009 per le forme flessibili) e tali previsioni facessero parte del PdR, i risparmi conseguiti potranno essere conteggiati tra le somme da destinare – per la percentuale prevista – alla contrattazione collettiva. Lo stesso ragionamento vale per tutte le altre voci di spesa già “tagliate” dall’art. 6 del D.L. 78/2010. In definitiva possiamo coniare il seguente slogan: i risparmi dei PdR devono essere certi; aggiuntivi rispetto alle norme vigenti; verificati da un organismo di controllo e distribuiti selettivamente tra il personale che ha fattivamente operato per conseguire le razionalizzazioni.

10. Quali sono gli elementi essenziali che deve contenere un PdR?

Gli elementi essenziali che il Piano di razionalizzazione dovrà contenere sono:

a. Parte descrittiva: andrà descritta nel dettaglio l'area di intervento oggetto di razionalizzazione ad esempio, per il primo anno: digitalizzazione e semplificazione o riordino e ristrutturazione amministrativa. In questa sezione andrà indicata diffusamente la situazione in essere al momento dell'adozione del Piano e l'eventuale impatto di misure di razionalizzazione pregresse.

b. Misure di razionalizzazione: vanno pianificate le singole misure di razionalizzazione e i vari *step* di attuazione. Va indicata la tempistica di realizzazione e pianificati sistemi di controllo (annuali) e gli indicatori di risultato. E' in questa fase che può disciplinarsi il sistema premiante e le modalità e i tempi di incentivazione della performance.

c. Risultato atteso a seguito della razionalizzazione: va indicato con chiarezza il servizio aggiuntivo reso (ad es. alla collettività) a razionalizzazione avvenuta e/o il contenimento dei costi conseguiti, a parità di servizio.

d. Economie attese/risparmi stimati: viene effettuata una stima delle economie "aggiuntive" che ci si attende di realizzare a consuntivo. Questo dato costituirà parametro finale e reale di misurazione dei comportamenti al fine della destinazione della quota percentuale di quelle economie alla contrattazione collettiva e ai premi incentivanti.

11. Come procedere nell'elaborazione di un PdR?

I PdR sono uno strumento nuovo e sperimentale. Per questo non possono essere troppo semplici e scontati, ma non possono – almeno nel primo anno di attuazione – nemmeno essere troppo ambiziosi e perciò irrealistici o irrealizzabili.

Occorrerà, quindi, partire con poche – certe - misure sin dal 2012. Azioni di razionalizzazione facilmente rendicontabili in termini finanziari (quantità economiche risparmiate).

Il percorso verrà strutturato, pertanto:

dal SEMPLICE -----> al COMPLESSO;

dal FACILE -----> al DIFFICILE.

Il PdR può riguardare tutte le strutture apicali dell'ente (settori/aree/servizi) o solamente alcune di esse. Alcune amministrazioni hanno iniziato il loro percorso e, per il primo anno, stanno prevedendo un PdR incentrato, in particolare, sulla «Semplificazione e digitalizzazione».

In questo senso, un primo aiuto può ricercarsi nel Piano triennale, previsto dall'art. 2, comma 594, della Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Legge Finanziaria 2008), relativo alle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio.

Un secondo aiuto, nella definizione del PdR degli Enti Locali, è rinvenibile nel percorso delineato dall'ARAN, per l'applicazione dell'art. 15, comma 5, del CCNL 01/04/1999 (risorse variabili – Attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione) nel Parere 499-15L1. Quello meglio noto come «*le sette regole d'oro dell'ARAN per l'applicazione dell'art. 15, comma 5*». Seguendo la traccia dell'ARAN si può costruire un PdR che risponde in maniera adeguata alle disposizioni normative dell'art. 16 del DL 98/2011.

12. Quali errori si possono commettere nella realizzazione e gestione di un PdR?

Nelle risposte precedenti abbiamo indicato quelli che – secondo noi – dovranno essere gli “elementi essenziali” del PdR e come procedere per un'ideale elaborazione. Qui di seguito indichiamo gli “errori” più macroscopici che occorre evitare:

- a) Approvare il PdR dopo il 31 marzo o peggio ancora “a posteriori”;
- b) Senza o in carenza dell'indicazione di specifici obiettivi;
- c) Quando gli obiettivi sono totalmente scollegati dal Peg o dal Piano della performance;
- d) Quando il PdR non si basa su indicatori verificabili oggettivamente e il raggiungimento non è certificato da un soggetto esterno e neutro;
- e) Quando usa risparmi determinati dalla mera applicazione di disposizioni legislative;
- f) Quando non porta vantaggi al bilancio e ai cittadini/utenti;
- g) Quando considera solo i risparmi e non le eventuali maggiori spese;
- h) Quando è “general-generico” e non scende nello specifico delle singole attività, servizi, settori, interventi oggetto di razionalizzazione;
- i) Quando viene creato senza “sforzi” o coinvolgimenti dei dipendenti;
- j) Quando viene usato al solo fine di incrementare il fondo delle Risorse Decentrate, eludendo norme specifiche o principi generali.



Dal 2012 il pacchetto di Publika in materia di servizi in ambito di pubblico impiego diventa ancora più completo.

Con l'obiettivo di dare soluzioni sempre più attuali e specifiche vengono proposti questi strumenti:

- Aggiornamento quotidiano con le News (una notizia singola selezionata oppure servizio completo)
- Aggiornamento mensile con gli Approfondimenti
- Servizio di risposta a quesiti
- Supporto e servizio operativo con la Rivista Personale News.

La news

Servizio Gratuito

Sul sito di Publika verranno pubblicate ogni giorno lavorativo le novità sulla gestione del personale degli enti locali. Il motto è: una news al giorno.

I nostri esperti sceglieranno le notizie più utili, quelle inevitabili, con i risvolti applicativi più diretti, tralasciando quelle di secondo piano o che ribadiscono concetti già espressi che fanno perdere solo ulteriore tempo.

Tutte le news

Servizio a pagamento

Per chi desidera è possibile ricevere quotidianamente una mail che contiene tutte le News che poi verranno riportate nella rivista ogni quindici giorni. È il servizio per chi vuole essere ogni giorno al passo in tempo reale con le novità interpretative, di prassi e giurisprudenza e con gli orientamenti applicativi. Il costo è di Euro 60,00 annui.

Possibilità di acquisto scontato insieme al servizio "I quesiti" a 100€ invece di 120€

Gli approfondimenti

Servizio Gratuito

Continua l'esperienza degli approfondimenti gratuiti. Circa una volta al mese invieremo agli iscritti alla mailing list e renderemo disponibili sul sito, alcuni approfondimenti sulle diverse tematiche. I nostri esperti cercheranno di puntare l'attenzione su alcuni argomenti forti anche se meno tempestivamente rispetto alla rivista Personale News.

I quesiti

Servizio a pagamento

Il servizio permette di porre due quesiti all'anno allo staff di Personale News. Il costo è di Euro 60,00 annui.

Possibilità di acquisto scontato insieme al servizio "Tutte le News" a 100€ invece di 120€

La Rivista

Servizio a pagamento

Accanto ai precedenti strumenti, vogliamo offrire un prodotto completo. Sotto il coordinamento editoriale del Dott. Gianluca Bertagna, ogni quindici giorni, verrà inviata tramite posta elettronica una vera e propria rivista sulla gestione delle risorse umane degli enti locali e della pubblica amministrazione.

Con taglio pratico, diretto e di sostanza verranno illustrate le novità intervenute a livello legislativo ed interpretativo. **La rivista vuole però essere soprattutto il luogo delle soluzioni.** I nostri collaboratori infatti, dopo aver approfondito le norme e le analisi della dottrina, proporranno gli atti, la documentazione, le determinazioni per procedere con l'adeguamento alle novità. Bozze, ovviamente, che potranno essere integrate/modificate da parte di ciascuna amministrazione.

Non solo informazioni quindi, ma azioni concrete, dirette... soluzioni!

La rivista sarà tempestiva rispetto alle novità che intervengono nei quindici giorni precedenti. I nostri esperti sanno che il tempo a disposizione degli operatori è sempre meno. Per questo motivo si punterà sulle soluzioni operative.