



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Albo Nazionale dei Segretari comunali e provinciali

1

PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E
PROGRAMMAZIONE OPERATIVA ALLA
LUCE DEL DM 25 LUGLIO 2023

Ivana Rasi e
Paolo Caracciolo

PROGRAMMA

- La pianificazione e la programmazione nel d. lgs 118/2011
- Lo stato dell'arte sull'approvazione dei bilanci di previsione e relativi rinvii
- Mancato rispetto dei termini: difficoltà oggettive o carenze nel processo di programmazione?
- L'iter approvativo del bilancio di previsione previsto dal dm 25 luglio 2023:
 - Rappresentazione delle fasi in cui si articola il procedimento di approvazione
 - Rispetto dei termini: natura ordinatoria o perentoria?
 - Procedimentalizzazione delle attività o lesione dell'autonomia regolamentare degli enti ?
 - Il ruolo del responsabile del servizio finanziario e il bilancio tecnico: novità assoluta?
 - L'importanza del coordinamento delle attività di programmazione e di pianificazione
 - Le attività dei diversi responsabili dei servizi
 - Giunta e Consiglio: attori o mere comparse del processo?
- L'esercizio provvisorio:
 - necessità di dimostrare l'effettiva necessità di avvalersi del rinvio dei termini di approvazione dei bilanci
 - la riprogrammazione delle fasi del processo

LA PROGRAMMAZIONE NEL D.LGS.118/2011

La programmazione nel D.Lgs. 118/2011

[http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-
l/e_government/amministrazioni_publiche/arconet/principi_contabili/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-
l/e_government/amministrazioni_publiche/arconet/principi_contabili/)

Documenti

Principi contabili generali:

- ↓ [Principi contabili generali a decorrere dal 2019 aggiornati al DM 1 agosto 2019](#) (formato DOC - dimensione 100 Kb)
- ↓ [Principi contabili generali a decorrere dal 2019 aggiornati al DM 1 marzo 2019](#) (formato DOC - dimensione 99 Kb)
- ↓ [Principi contabili generali a decorrere dal 2016 aggiornati al DM 30 marzo 2016](#) (formato DOC - dimensione 96 Kb)
- ↓ [Principi contabili generali a decorrere dal 1° gennaio 2015 aggiornati al DM 1° dicembre 2015 \(Allegato n. 1 decreto legislativo n. 118/2011\)](#) (formato DOC - dimensione 95 Kb)
- ↓ [Principio contabile generale sperimentale della competenza finanziaria \(Allegato n. 1 DPCM sperimentazione\)](#) (formato DOC - dimensione 33 Kb)

Principi contabili applicati dal 2020

- ↓ [Principio contabile applicato della programmazione \(Allegato n. 4/1 D.Lgs 118/2011\)](#) (formato DOC - dimensione 582 Kb)
- ↓ [Principio contabile applicato della contabilità finanziaria \(Allegato n. 4/2 D.Lgs 118/2011\)](#) (formato DOC - dimensione 770 Kb)
- ↓ [Principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale \(Allegato n. 4/3 D.Lgs 118/2011\)](#) (formato DOC - dimensione 921 Kb)
- ↓ [Principio contabile applicato del bilancio consolidato \(Allegato n. 4/4 D.Lgs 118/2011\)](#) (formato DOC - dimensione 1861 Kb)

LA PROGRAMMAZIONE NEL D.LGS.118/2011

La programmazione nel D.Lgs. 118/2011

La programmazione è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

LA PROGRAMMAZIONE NEL D.LGS.118/2011

La programmazione nel D.Lgs. 118/2011

I documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse di:

- a. conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l'ente si propone di conseguire,
 - b. valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione
-

LA PROGRAMMAZIONE NEL D.LGS.118/2011

Strumenti della programmazione degli enti locali:

- a. il Documento unico di programmazione (DUP), presentato al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno, per le conseguenti deliberazioni. Considerato che l'elaborazione del DUP presuppone una verifica dello stato di attuazione dei programmi, contestualmente alla presentazione di tale documento si raccomanda di presentare al Consiglio anche lo stato di attuazione dei programmi, da effettuare, ove previsto, ai sensi dell'articolo 147-ter del TUEL ;
-

LA PROGRAMMAZIONE NEL D.LGS.118/2011

Strumenti della programmazione degli enti locali:

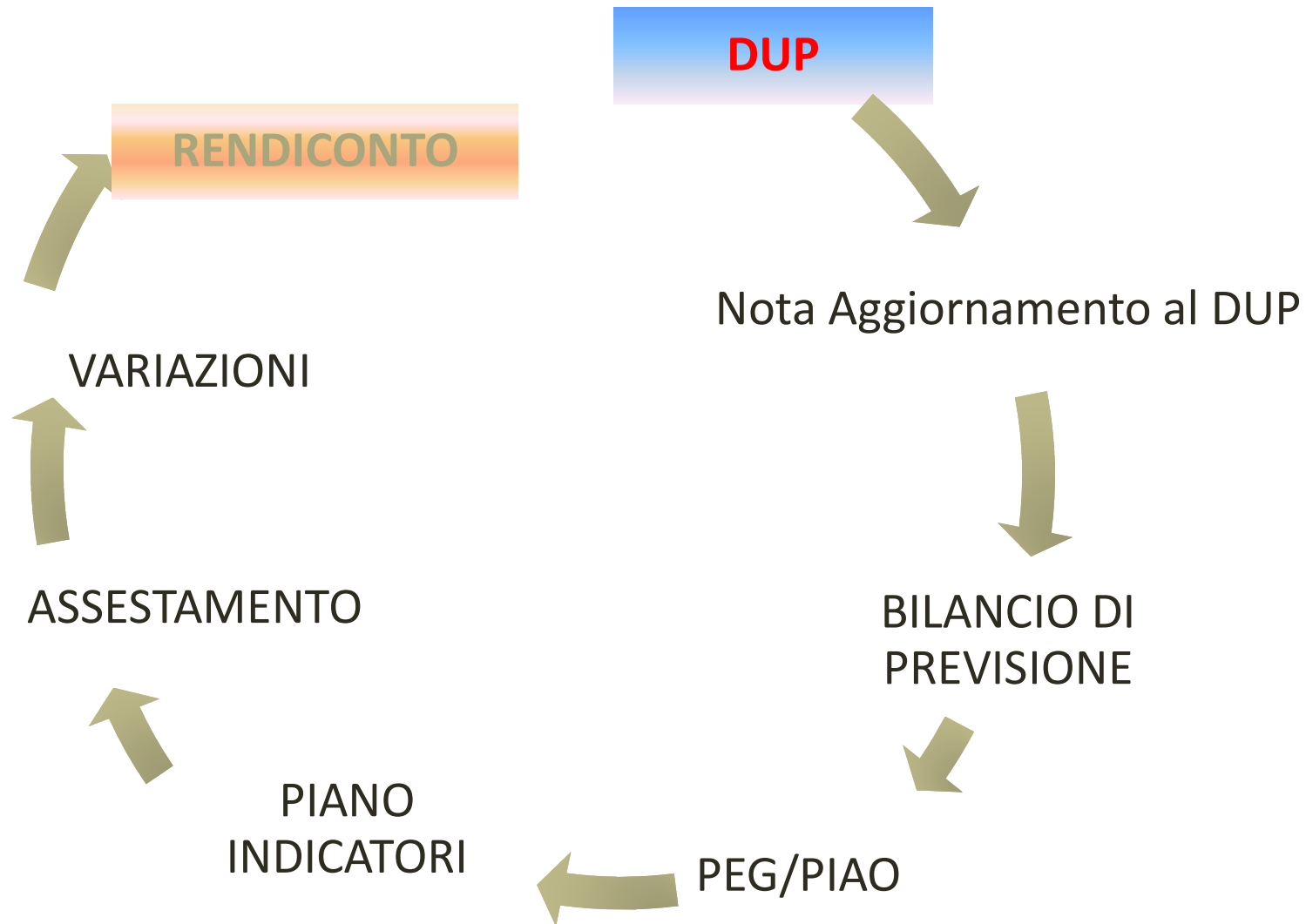
- b. l'eventuale nota di aggiornamento del DUP, da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni;
 - c. lo schema di bilancio di previsione finanziario, da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP. In occasione del riaccertamento ordinario o straordinario dei residui la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP e al bilancio provvisorio in gestione;
-

LA PROGRAMMAZIONE NEL D.LGS.118/2011

Strumenti della programmazione degli enti locali:

- d. il piano degli indicatori di bilancio presentato al Consiglio unitamente al bilancio di previsione e al rendiconto;
 - e. il piano esecutivo di gestione e delle performances approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio e il Piano Integrato Attività e Organizzazione entro il 31 gennaio;
 - f. lo schema di delibera di assestamento del bilancio, il controllo della salvaguardia degli equilibri di bilancio, deliberarsi da parte del Consiglio entro il 31 luglio;
 - g. le variazioni di bilancio;
 - h. lo schema di rendiconto sulla gestione, che conclude il sistema di bilancio dell'ente, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento.
-

LA PROGRAMMAZIONE NEL D.LGS.118/2011



L'ITER DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE

IL DM 25 LUGLIO 2023

I TERMINI DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE NELL'ULTIMO DECENNIO

2012 – 31 ottobre 2012

2013 – 30 novembre 2013

2014 – 30 settembre 2014

2015 – 31 luglio 2015

2016 – 30 aprile 2016 (comuni) e 30 luglio 2016 (province)

2017 – 31 marzo 2017

2018 – 31 marzo 2018

2019 – 31 marzo 2019

2020 - 31 marzo 2020

2021 – 31 maggio e 31 luglio solo per gli enti locali che hanno
incassato anticipazione di liquidità

2022 – 31 agosto 2022

2023 – 15 settembre 2023

ENTI NON ADEMPIENTI ALLA TRASMISSIONE ALLA BDAP DEL BILANCIO DI PREVISIONE

REGIONE	2023		2022		2021		2020		2019	
	CO	PR CM	CO	PR CM	CO	PR CM	CO	PR CM	CO	PR CM
ABRUZZO	32	0	4	0	0	0	0	0	0	0
BASILICATA	11	0	1	0	0	0	0	0	0	0
CALABRIA	128	1	9	0	5	0	1	0	0	0
CAMPANIA	95	0	6	0	1	0	1	0	1	0
EMILIA-ROMAGNA	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0
LAZIO	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LIGURIA	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	43	0	2	0	0	0	0	0	2	0
MARCHE	6	0	1	0	1	0	1	0	1	0
MOLISE	14	0	1	0	0	0	0	0	0	0
PIEMONTE	59	0	2	0	0	0	0	0	1	0
PUGLIA	19	0	2	0	0	0	0	0	0	0
SARDEGNA	14	0	2	0	0	0	1	0	0	0
SICILIA	200	1	73	1	44	1	22	1	17	2
TOSCANA	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige/Südtirol	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UMBRIA	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	4	0	0	0	0	0	0	0	2	0
TOTALE	703	2	104	1	51	1	26	1	24	2
dati al 7 settembre 2023										

FONTE DATI : BDAP

L' ARTICOLO 16, COMMA 9-TER DEL DL 115/2022 CONVERTITO DALLA LEGGE 142/2022

Con l'articolo 16, comma 9-bis del DI 115/2022 convertito dalla legge 142/2022 è stato integrato, con il comma 8-bis, l'articolo 151 del TUEL.

Il comma 8-bis dell'art 151 del TUEL, dopo aver previsto come deve essere approvato il rendiconto se il bilancio di previsione non è stato deliberato entro il termine del primo esercizio cui si riferisce, ribadisce la procedura prevista dall'articolo 141 del TUEL per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti (scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali) e quanto previsto dall'articolo 52 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174
(Obbligo di denuncia di danno e onere di segnalazione).

L' ARTICOLO 52 DEL CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE

D. Lgs. 26/08/2016, n. 174 ART. 52

1. Ferme restando le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale, i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. Le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate; sono comunque riservate le generalità dei soggetti pubblici o privati che segnalano al procuratore regionale eventi di danno, anche se non sottoposti all'obbligo di cui al presente comma.
-

L' ARTICOLO 52 DEL CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE

D. Lgs. 26/08/2016, n. 174 ART. 52

2. Gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, nonché i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo la normativa di settore, nonché gli incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica, sono tenuti a fare immediata denuncia di danno direttamente al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate.
3. L'obbligo di denuncia riguarda anche i fatti dai quali, a norma di legge, può derivare l'applicazione, da parte delle sezioni giurisdizionali territoriali, di sanzioni pecuniarie.
4. I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni.
5. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale.
6. Resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione.

L'ARTICOLO 16, COMMA 9-TER DEL DL 115/2022 CONVERTITO DALLA LEGGE 142/2022

Con l'articolo 16, comma 9-ter del DL 115/2022 convertito dalla legge 142/2022, per favorire l'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali entro i termini previsti dalla legge, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, su proposta della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, **nel principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 al medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011 sono specificati i ruoli, i compiti e le tempistiche del processo di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, anche nel corso dell'esercizio provvisorio**

IL DM 25 LUGLIO 2023

Con l'art 1 del DM dell'Economia e delle Finanze 25 luglio 2023, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 181 del 4 agosto 2023, si attua la previsione dell'articolo 16, comma 9-ter del DI 115/2022 convertito dalla legge 142/2022 e **si definiscono in modo puntuale le fasi, gli attori e i tempi del processo di formazione del bilancio di previsione.**

L'articolo 1 che aggiorna il principio contabile applicato concernente la programmazione è entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione del DM nella GU: gli enti locali sono tenuti a rispettare il processo di bilancio per la prima volta con riferimento al bilancio di previsione 2024-2026

IL PROCESSO DEL BILANCIO

Il processo di bilancio disciplinato dal Principio contabile applicato concernente la programmazione:

- indica un tassativo cronoprogramma che garantisce l'approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello di riferimento;
- adegua il cronoprogramma con specifico riferimento agli enti locali, agli enti locali articolati in circoscrizioni e municipi, agli enti locali che hanno attribuito la gestione del bilancio alle Unioni di comuni, alle Province e alle Città metropolitane;
- prevede un cronoprogramma semplificato per i comuni di piccole dimensioni individuati, per la prima volta, con riferimento al numero di dipendenti, meno di 50, oppure la cui articolazione organizzativa non prevede distinte figure di responsabilità per l'ufficio personale, l'ufficio tecnico e l'ufficio entrate;
- disciplina l'adeguamento del cronoprogramma in caso di rinvio dei termini di approvazione del bilancio;
- prevede che il differimento dei termini di approvazione del bilancio è adottato solo dagli enti locali effettivamente impossibilitati ad approvare il bilancio nei termini per le motivazioni addotte nei decreti ministeriali;

Gli aggiornamenti previsti dall'articolo 1 comprendono anche un nuovo esempio, il n. 2, che descrive i ruoli, i compiti e le tempistiche del processo di approvazione del bilancio di previsione di un comune.

IL PROCESSO DEL BILANCIO

ENTRO IL 15
SETTEMBRE

LA GIUNTA
con
l'assistenza
del
Segretario
Generale

APPROVA ATTO DI INDIRIZZO PER LA
PREDISPOSIZIONE DELLE PREVISIONI IN
COERENZA CON IL DUP TENUTO CONTO
DELLO SCENARIO ECONOMICO E DEL
QUADRO NORMATIVO

IL PROCESSO DEL BILANCIO

ENTRO IL 15
SETTEMBRE

IL
RESPONSABILE
DEL SERVIZIO
FINANZIARIO

PREDISPONE IL
BILANCIO TECNICO E
LO INVIA AI
RESPONSABILI DEI
SERVIZI
(anche in assenza
dell'atto di indirizzo)

Entro il 30 settembre per i
piccoli comuni

BILANCIO TECNICO:

- ✓ Prospetti previsione entrate
- ✓ Prospetti previsione uscite
- ✓ Prospetto degli equilibri
- ✓ Prospetto della composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato
- ✓ Prospetto del fondo crediti di dubbia esigibilità
- ✓ Elenco capitoli distinti per centro di responsabilità
- ✓ Dati per integrare la nota di aggiornamento al DUP (dati riferiti alle tariffe, al trend dei gettiti tributari e dei servizi a domanda individuale...)

IL PROCESSO DEL BILANCIO



IL PROCESSO DEL BILANCIO

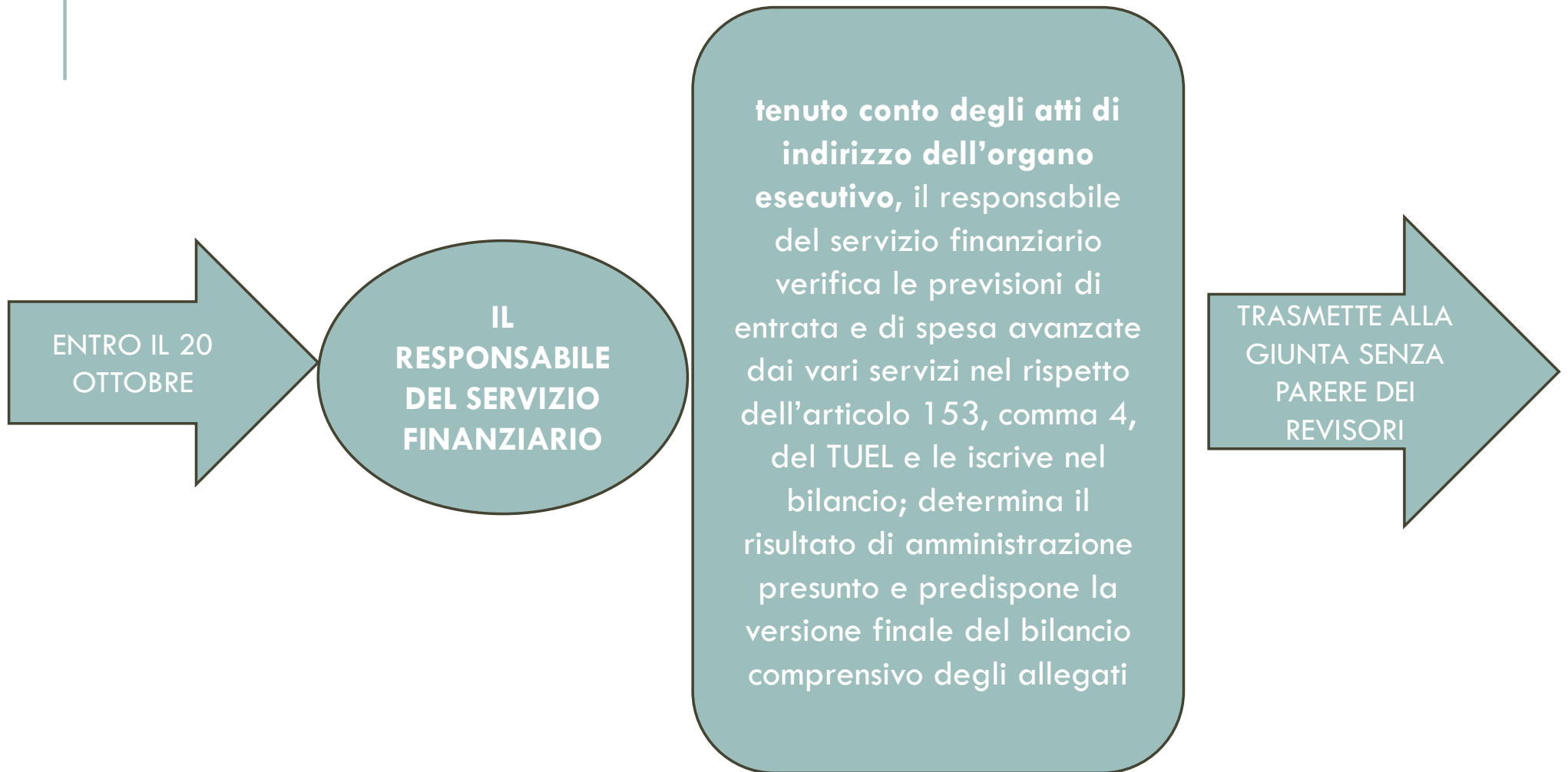


IL PROCESSO DEL BILANCIO

Si sottolinea il ruolo dei dirigenti o responsabili dei servizi anche per l'elaborazione delle **previsioni autorizzatorie di cassa**, al fine di evitare che nell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa vengano causati ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi nonché la maturazione di interessi moratori. Un'adeguata previsione di cassa richiede l'impegno di tutti i responsabili dei servizi per la determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche.

L'assenza di risposta dei responsabili entro il termine del 5 ottobre è da intendersi come condivisione delle previsioni del bilancio tecnico e delle correlate responsabilità.

IL PROCESSO DEL BILANCIO



IL PROCESSO DEL BILANCIO


Se nel corso di tali attività il responsabile del servizio finanziario riscontra che le previsioni non garantiscono il rispetto dell'equilibrio generale e/o degli equilibri parziali, ne dà tempestivamente notizia all'organo esecutivo, al Segretario comunale e al Direttore generale ove previsto, al fine di ottenere le indicazioni necessarie per elaborare il bilancio di previsione nel rispetto degli equilibri finanziari.

In assenza di indicazioni sulle previsioni da mantenere, da eliminare o da integrare, il responsabile del servizio finanziario elabora comunque una proposta di bilancio di previsione nel rispetto dell'equilibrio generale di bilancio e degli equilibri parziali, illustrando e motivando le proposte formulate.

IL PROCESSO DEL BILANCIO



IL PROCESSO DEL BILANCIO



LA GIUNTA PUO'
CHIEDERE
MODIFICHE E
INTEGRAZIONI
RISPETTANDO IL
TERMINE PREVISTO

In tempo utile per consentire l'aggiornamento e l'approvazione dello schema di bilancio entro tale termine, l'organo esecutivo può chiedere al Responsabile del servizio finanziario di effettuare ulteriori modifiche e integrazioni, in ordine alle quali è richiesta la condivisione dei dirigenti competenti, applicando la regola del silenzio – assenso al fine del rispetto della tempistica prevista.

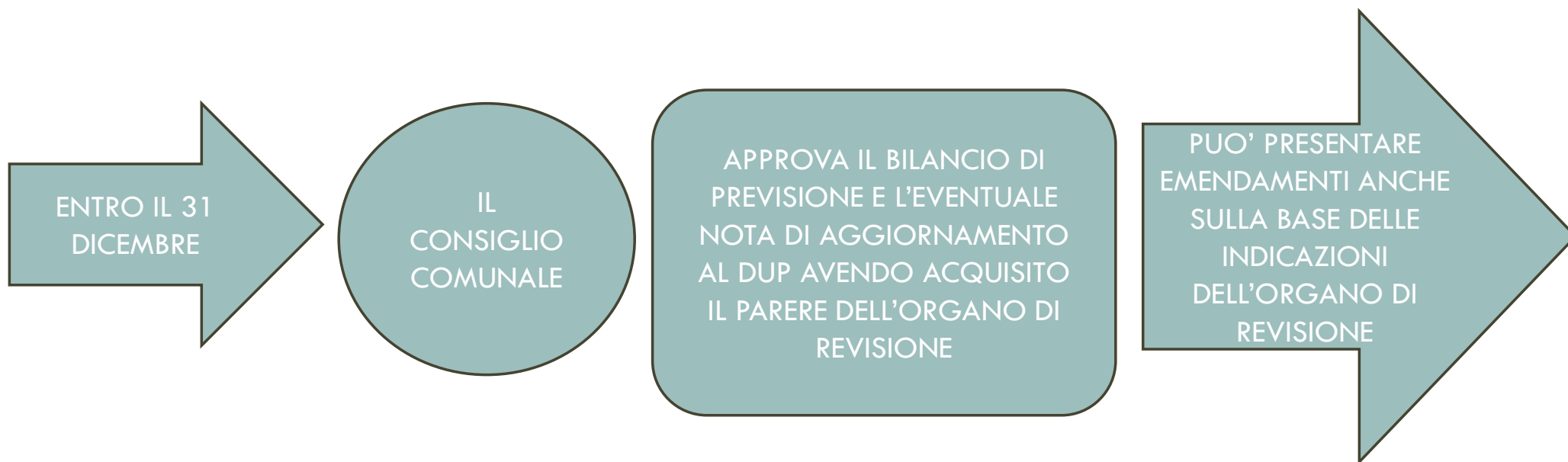
IL PROCESSO DEL BILANCIO



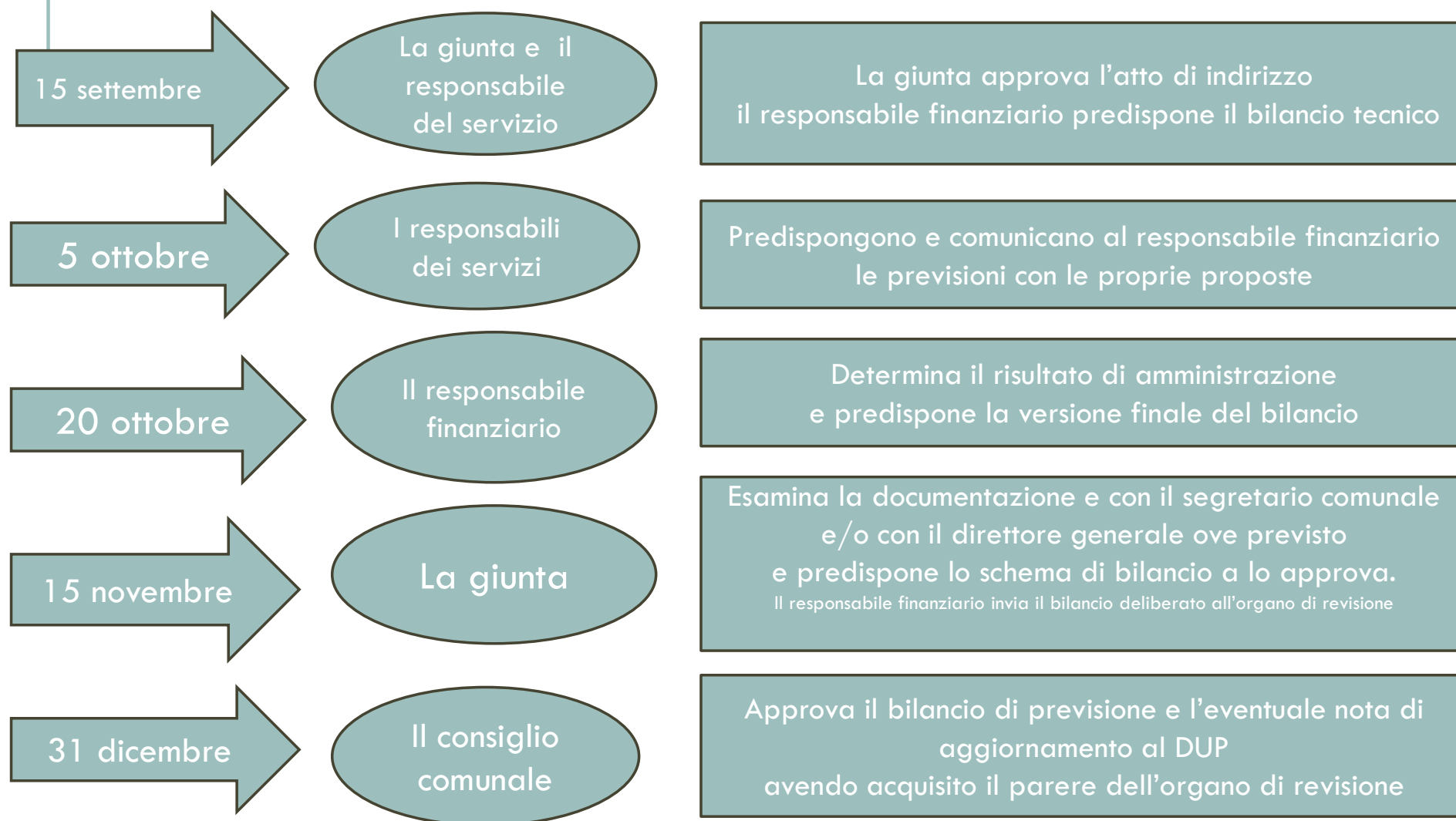
IL SEGRETARIO
GENERALE

provvede tempestivamente alla trasmissione al Consiglio della relazione dell'Organo di revisione, che riporta il parere sullo schema del bilancio di previsione.

IL PROCESSO DEL BILANCIO



– CRONOPROGRAMMA IN SINTESI–



L'ESERCIZIO PROVVISORIO

Il rinvio dei termini di approvazione del bilancio disposto con decreto ministeriale ai sensi dell'art. 151, comma 1, del TUEL, **anche se determinato da motivazioni di natura generale**, è adottato dagli enti locali **effettivamente impossibilitati** ad approvare il bilancio nei termini, per le motivazioni addotte nei decreti ministeriali.



L'ESERCIZIO PROVVISORIO

Pertanto, **per gli enti locali non interessati alle motivazioni addotte nei decreti ministeriali**, l'autorizzazione all'esercizio provvisorio non comporta la sospensione del termine di approvazione del bilancio di previsione descritto nei paragrafi precedenti, e **il processo di bilancio prosegue al fine di garantirne la conclusione entro il 31 dicembre.**



L'ESERCIZIO PROVVISORIO


Anche in caso di autorizzazione legislativa all'esercizio provvisorio, gli enti locali valutano l'effettiva necessità di rinviare l'approvazione del bilancio di previsione.

Per gli enti che decidono di avvalersi dell'autorizzazione dell'esercizio provvisorio sono riprogrammate le fasi del processo di predisposizione e approvazione del bilancio, se ancora non svolte alla data del provvedimento o della legge che ha disposto il rinvio del termine di approvazione del bilancio

IL DUP

Il DUP costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il **presupposto necessario** di tutti gli altri documenti di programmazione.

Il DUP si compone di due sezioni:

-  la Sezione Strategica (SeS)
-  e la Sezione Operativa (SeO).

La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione.

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

Programmare partendo dalle linee di mandato

La SeS sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46 c.3 del D.Lgs.267/2000 e individua gli obiettivi strategici dell'ente da realizzare nel corso del mandato , in coerenza con il quadro normativo e con gli obiettivi di finanza pubblica.

Rendicontare ciò che si è fatto:

Nella SeS sono anche indicati gli strumenti attraverso i quali l'ente locale intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi, di raggiungimento degli obiettivi

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

Programmare partendo dalle linee di mandato

Nel primo anno del mandato amministrativo, individuati gli indirizzi strategici, sono definiti, per ogni missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato

MISSIONE DI BILANCIO  **OBIETTIVI STRATEGICI**

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

MISSIONI: rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalla amministrazioni utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali;

http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-l/e-GOVERNME1/ARCONET/Glossari/Allegato_14_seconda_parte.pdf

01	Servizi Istituzionali E Generali, Di Gestione E Di Controllo
02	Giustizia (Solo Comuni)
03	Ordine Pubblico E Sicurezza
04	Istruzione E Diritto Allo Studio
05	Tutela E Valorizzazione Dei Beni E Attività Culturali
06	Politiche Giovanili, Sport E Tempo Libero
07	Turismo
08	Assetto Del Territorio Ed Edilizia Abitativa
09	Sviluppo Sostenibile E Tutela Del Territorio E Dell'ambiente
10	Trasporti E Diritto Alla Mobilità
11	Soccorso Civile
12	Diritti Sociali, Politiche Sociali E Famiglia
13	Tutela Della Salute
14	Sviluppo Economico E Competitività
15	Politiche Per Il Lavoro E La Formazione Professionale
16	Agricoltura, Politiche Agroalimentari E Pesca
17	Energia E Diversificazione Delle Fonti Energetiche
18	Relazioni Con Le Altre Autonomie Territoriali E Locali
19	Relazioni Internazionali
20	Fondi E Accantonamenti
50	Debito Pubblico
60	Anticipazioni Finanziarie
99	Servizi Per Conto Terzi

MISSIONI

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

L'individuazione degli obiettivi strategici consegue a un processo conoscitivo di analisi strategica:

- delle condizioni esterne all'ente;
- e di quelle interne;

sia in termini attuali che prospettici e alla definizione di indirizzi generali di natura strategica.






IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

Analisi condizioni esterne

- ✍ Gli obiettivi individuati dal Governo per il periodo considerato anche alla luce degli indirizzi e delle scelte contenute nei documenti di programmazione comunitari e nazionali;
 - ✍ La valutazione corrente e prospettica della situazione socio-economica del territorio di riferimento e della domanda di servizi pubblici locali anche in considerazione dei risultati e delle prospettive future di sviluppo socio-economico;
 - ✍ I parametri economici essenziali utilizzati per identificare, a legislazione vigente, l'evoluzione dei flussi finanziari ed economici dell'ente e dei propri enti strumentali, segnalando le differenze rispetto ai parametri considerati nella Decisione di Economia e Finanza (DEF)
-

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

Analisi condizioni interne

-  organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard.
 -  indirizzi generali di natura strategica relativi alle risorse e agli impieghi e sostenibilità economico finanziaria attuale e prospettica. A tal fine, devono essere oggetto di specifico approfondimento almeno i seguenti aspetti:
 -  gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche con indicazione del fabbisogno in termini di spesa di investimento e dei riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni dell'arco temporale di riferimento della SeS;
 -  i programmi ed i progetti di investimento in corso di esecuzione e non ancora conclusi;
 -  i tributi e le tariffe dei servizi pubblici;
-

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA



Analisi condizioni interne

- ✎ la spesa corrente con specifico riferimento alla gestione delle funzioni fondamentali anche con riferimento alla qualità dei servizi resi e agli obiettivi di servizio;
 - ✎ l'analisi delle necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei programmi ricompresi nelle varie missioni;
 - ✎ la gestione del patrimonio;
 - ✎ il reperimento e l'impiego di risorse straordinarie e in conto capitale;
 - ✎ l'indebitamento con analisi della relativa sostenibilità e andamento tendenziale nel periodo di mandato;
 - ✎ gli equilibri della situazione corrente e generali del bilancio ed i relativi equilibri in termini di cassa.
-

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

Analisi condizioni interne

L'analisi delle condizioni interne termina con:

-  Disponibilità e gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa.
 -  Coerenza e compatibilità presente e futura con le disposizioni del patto di stabilità interno e con i vincoli di finanza pubblica.
-

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

Esempio di Programmazione strategica:

Indirizzi strategici: Recupero e Valorizzazione del Centro Storico

Missione 8: ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA*

Realizzazione Interventi di recupero di piazze, aree e vie dei quartieri del centro storico mediante ripristino delle pavimentazioni speciali, manutenzione e restauro fontane monumentali, implementazione arredo urbano

*Comprende le spese per l'arredo urbano e per la manutenzione e il miglioramento qualitativo degli spazi pubblici esistenti (piazze, aree pedonali..).

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

Esempio di Programmazione strategica:

Indirizzi strategici: Promozione dello Sport

Missione 6: POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO*

Promozione dello sport cittadino attraverso il potenziamento delle collaborazioni con il CONI, le Federazioni Nazionali, e tutte le realtà sportive presenti sul territorio anche ai fini di una maggiore valorizzazione degli impianti sportivi comunali

*Amministrazione e funzionamento di attività sportive, ricreative e per i giovani, incluse la fornitura di servizi sportivi e ricreativi, le misure di sostegno alle strutture per la pratica dello sport o per eventi sportivi e ricreativi e le misure di supporto alla programmazione, al coordinamento e al monitoraggio delle relative politiche.

IL DUP: LA SEZIONE STRATEGICA

Esempio di Programmazione strategica:

Indirizzi strategici: Transizione al Digitale

Missione 1: SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE*

Crescita digitale dell'ente, attraverso l'individuazione delle necessità, la progettazione della strategia generale di innovazione tecnologica per garantire qualità amministrativa, riduzione dei costi e risposte più veloci alle istanze dei cittadini

*Amministrazione e funzionamento dei servizi generali, dei servizi statistici e informativi, delle attività per lo sviluppo dell'ente in una ottica di governance e partenariato e per la comunicazione istituzionale.

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.

- è redatta, per il suo contenuto finanziario, per competenza con riferimento all'intero periodo considerato, e per cassa con riferimento al primo esercizio:
 - si fonda su valutazioni di natura economico-patrimoniale e copre un arco temporale pari a quello del bilancio di previsione;
 - individua, per ogni singola missione, i programmi che l'ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella SeS;
 - per ogni programma sono individuati gli aspetti finanziari, sia in termini di competenza con riferimento all'intero periodo considerato, che di cassa con riferimento al primo esercizio, della manovra di bilancio.
-

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

PROGRAMMI: esprimono aggregati omogenei di attività volte a definire gli obiettivi nell'ambito delle missioni.

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

MISSIONE		12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
12.01	Programma	01	Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido
12.02	Programma	02	Interventi per la disabilità
12.03	Programma	03	Interventi per gli anziani
12.04	Programma	04	Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale
12.05	Programma	05	Interventi per le famiglie
12.06	Programma	06	Interventi per il diritto alla casa
12.07	Programma	07	Programmazione e governo della rete dei servizi socio-sanitari e sociali
12.08	Programma	08	Cooperazione e associazionismo
12.09	Programma	09	Servizio necroscopico e cimiteriale
12.10	Programma	10	Politica regionale unitaria per i diritti sociali e la famiglia (solo per le Regioni)

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

Si struttura in due parti fondamentali:

Parte 1:

- ⇒ sono individuati, per ogni singola missione e coerentemente agli indirizzi strategici contenuti nella SeS, i programmi operativi che l'ente intende realizzare nell'arco pluriennale di riferimento della SeO del DUP.
 - ⇒ La definizione degli obiettivi dei programmi che l'ente intende realizzare deve avvenire in modo coerente con gli obiettivi strategici definiti nella SeS.
 - ⇒ **PER OGNI PROGRAMMA** devono essere definite **le finalità** e gli obiettivi annuali e pluriennali che si intendono perseguire, **la motivazione delle scelte** effettuate ed **individuare le risorse finanziarie, umane e strumentali ad esso destinate.**
-

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

Parte 2:

contiene la programmazione dettagliata, relativamente all'arco temporale di riferimento del DUP:

- delle opere pubbliche;
- delle risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'Ente in base alla normativa vigente;
- delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio .

**Aggiornamento previsto dal decreto
ministeriale 25 luglio 2023.**

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

Parte 2:

comprende la programmazione in materia di:

⇒ **lavori pubblici:** La realizzazione dei lavori pubblici degli enti locali deve essere svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali che sono ricompresi nella SeO del DUP. In ottemperanza al nuovo codice degli appalti, che innalza la soglia economica dei lavori che vi devono essere riportati da 100.000 a 150.000 euro, nel programma triennale sono stati inseriti i lavori con un importo stimato unitario pari o superiore a 150.000 euro

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

Parte 2:

comprende la programmazione in materia di:

- ⇒ ~~**Personale:** La programmazione del fabbisogno di personale che gli organi di vertice degli enti sono tenuti ad approvare, ai sensi di legge, deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica.~~
- ⇒ dalla programmazione delle risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale a livello triennale e annuale entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'Ente in base alla normativa vigente;

Aggiornamento previsto dal decreto ministeriale 25 luglio 2023.

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

Parte 2:

La programmazione delle risorse finanziarie per tutti gli anni previsti dal DUP, **da destinare ai fabbisogni di personale** è determinata sulla base della spesa per il personale in servizio e di quella connessa alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi.

La programmazione di tali risorse finanziarie costituisce il presupposto necessario per la formulazione delle previsioni della spesa di personale del bilancio di previsione e per la predisposizione e l'approvazione del Piano triennale dei fabbisogni di personale nell'ambito della sezione Organizzazione e Capitale umano del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) di cui all'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 .

Aggiornamento previsto dal decreto ministeriale 25 luglio 2023.

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

Parte 2:

⇒ **Patrimonio:** Al fine di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare l'ente, con apposita delibera dell'organo di governo individua, redigendo apposito elenco, i singoli immobili di proprietà dell'ente. Tra questi devono essere individuati quelli non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e quelli suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Sulla base delle informazioni contenute nell'elenco deve essere predisposto il "Piano delle alienazioni e valorizzazioni patrimoniali" quale parte integrante del DUP.

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

Parte 2:

- ⇒ **Piano degli incarichi e delle consulenze:** l'articolo 3 comma 55 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), come modificato dalla legge n. 133/2008, stabilisce che “Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”;
-

IL DUP: LA SEZIONE OPERATIVA

Sezione Operativa del DUP:

Parte 2:

⇒ **Piano biennale degli acquisti e delle forniture:** Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi

L'art. 37, commi 1 e 3, del D.Lgs. 36/2023 e l'art. 6, commi 1 e 12, dell'allegato I.5 al citato decreto, delineano il contenuto del programma **triennale** di forniture e servizi che vede l'inserimento degli acquisti di beni e servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 140.000 euro.

LA CONTABILITÀ FINANZIARIA

LE PREVISIONI NEL BILANCIO DI PREVISIONE

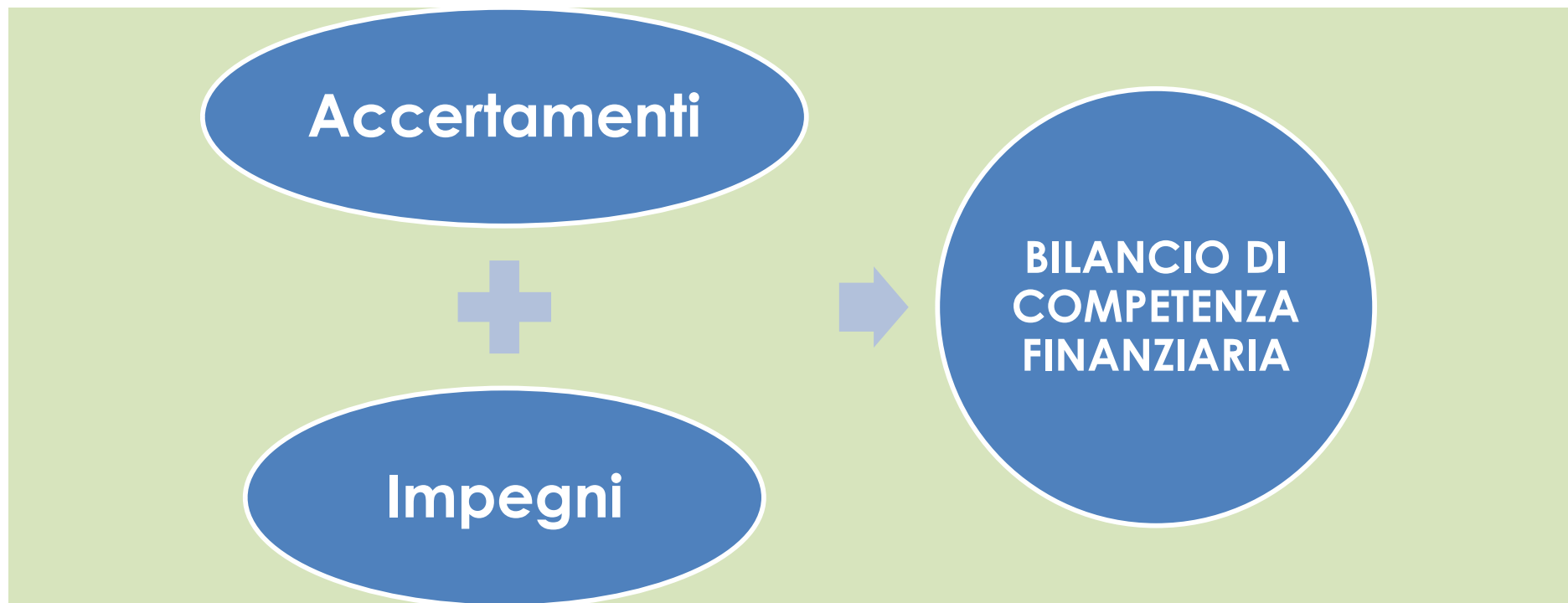
Nel bilancio di previsione gli stanziamenti rappresentano:

- l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare o delle spese di cui autorizza l'impegno in ciascuno degli esercizi cui il bilancio si riferisce – **stanziamenti di competenza**;
 - l'ammontare delle entrate che si prevede di riscuotere e delle spese di cui si autorizza il pagamento nel primo esercizio del triennio, senza distinzioni tra riscossioni e pagamenti in conto competenza e in conto residui – **stanziamenti di cassa**.
-

LA CONTABILITÀ FINANZIARIA: LA RILEVAZIONE DEI FATTI DI GESTIONE

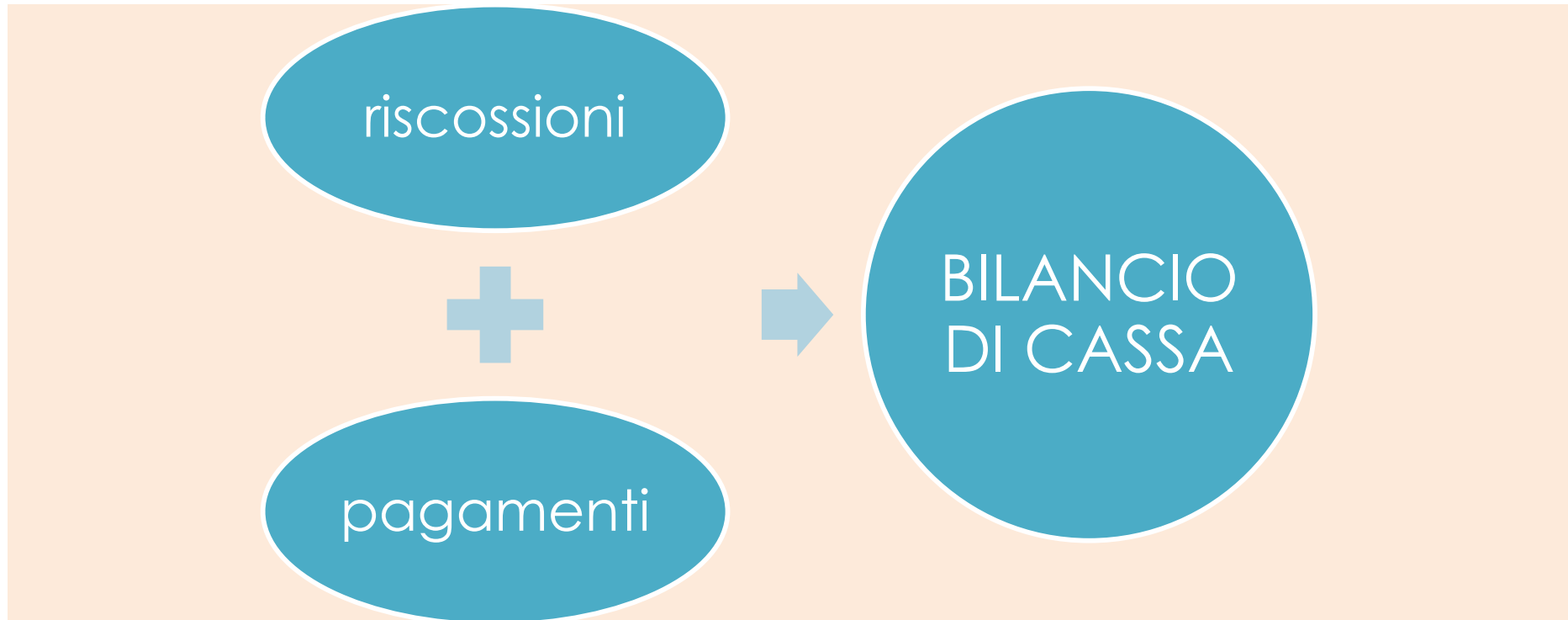
In quale momento avviene la rilevazione del fatto gestionale?

Quando l'obbligazione giuridica è perfezionata, ovvero quando sono individuati l'importo, la ragione e la controparte della transazione, dando origine a:



LA CONTABILITÀ FINANZIARIA: LA RILEVAZIONE DEI FATTI DI GESTIONE

Se la rilevazione del fatto gestionale prende in considerazione il solo aspetto della riscossione e/o del versamento e del pagamento si ha un bilancio di cassa finalizzato a determinare la consistenza del fondo di cassa.



LA CONTABILITÀ FINANZIARIA: LA RILEVAZIONE DEI FATTI DI GESTIONE

Dall'adozione del sistema contabile di competenza finanziaria ne discende che il bilancio di previsione continua ad avere quel **carattere autorizzatorio** che consente di adottare decisioni di spesa solo laddove esista il relativo stanziamento, rappresentando il limite all'assunzione degli impegni di spesa.

LA CONTABILITÀ FINANZIARIA: LA FUNZIONE AUTORIZZATORIA

Il bilancio di previsione è uno strumento che permette di esercitare un controllo antecedente, in quanto autorizza l'organo di governo a gestire le risorse disponibili.

.

LA CONTABILITÀ FINANZIARIA: LA FUNZIONE AUTORIZZATORIA

Dall'adozione del sistema contabile di competenza finanziaria ne discende che il bilancio di previsione continua ad avere quel carattere autorizzatorio che consente di adottare decisioni di spesa solo laddove esista il relativo stanziamento, rappresentando il limite all'assunzione degli impegni di spesa.

LA CONTABILITÀ FINANZIARIA: LA FUNZIONE AUTORIZZATORIA

Il bilancio finanziario autorizzatorio abbraccia, almeno, l'arco temporale del triennio e alle previsioni di competenza, si affiancano le previsioni di cassa solo per il primo anno del triennio considerato:

.

Bilancio di previsione		
Anno X:	Anno X+1:	Anno X+2:
Previsioni di competenza e previsioni di cassa	Previsioni di competenza	Previsioni di competenza

IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

Caratteristiche del bilancio di previsione:

- ➡ obbligatorio
 - ➡ autorizzatorio
 - ➡ redatto in termini di competenza finanziaria
-

IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

Le previsioni di competenza finanziaria sono elaborate in coerenza con il principio generale n. 16, e rappresentano le entrate e le spese che si prevede saranno esigibili in ciascuno degli esercizi considerati, anche se la relativa obbligazione è sorta in esercizi precedenti.

IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente:

- ➡ devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata;
 - ➡ con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.
-

IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

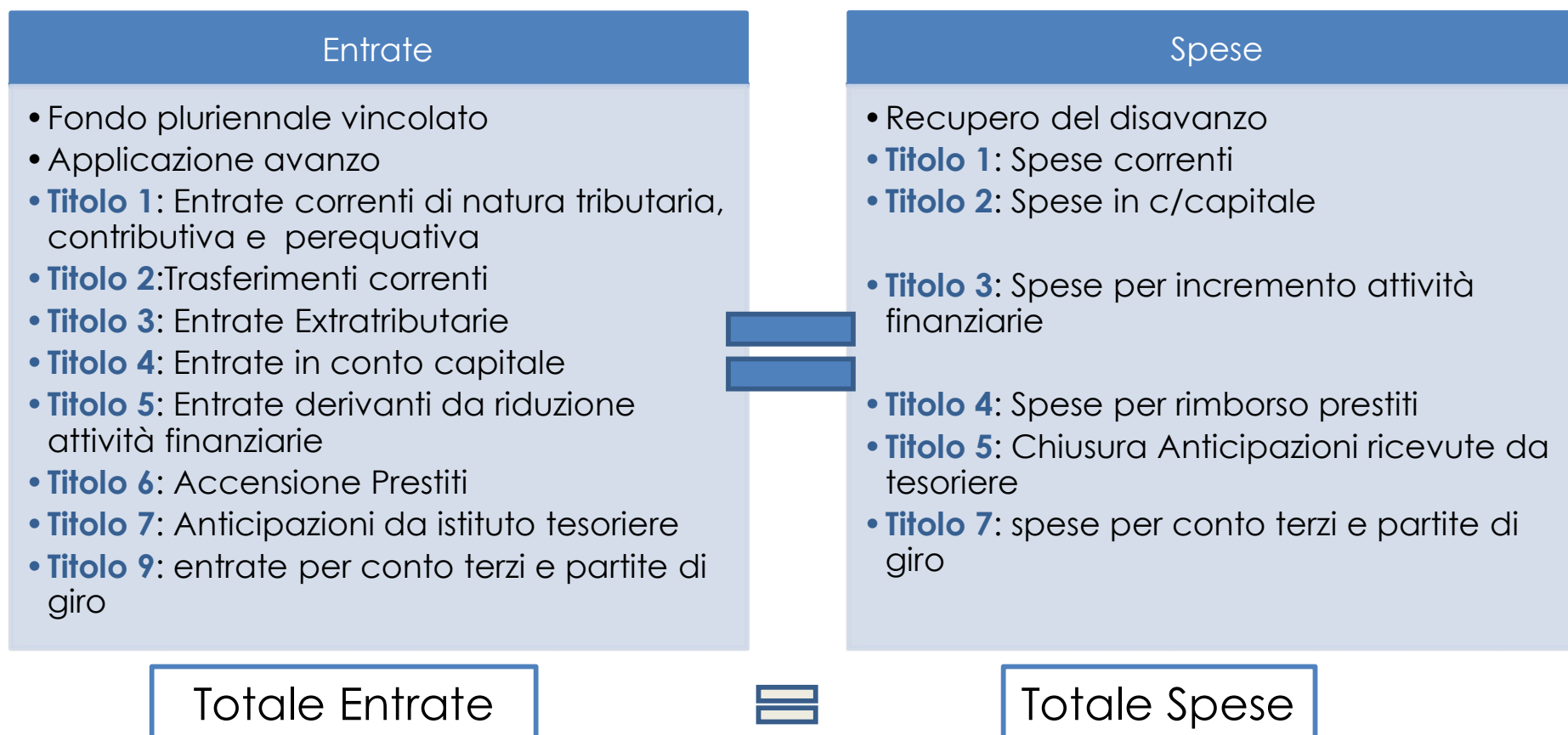
Il principio del pareggio complessivo

art. 162 del D. Lgs 267/2000

Il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario di competenza tra tutte le entrate e le spese, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, e deve garantire un fondo di cassa finale non negativo.

IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

Il principio del pareggio complessivo




IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

L'equilibrio finanziario di parte corrente art. 162 del D. Lgs 267/2000

Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità.

IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

Equilibrio di parte corrente

Entrate Correnti		Spese Correnti
<ul style="list-style-type: none">• <i>Utilizzo avanzo di parte corrente</i>• <i>Fondo pluriennale vincolato per le spese correnti</i>• Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa• Titolo 2: Trasferimenti correnti• Titolo 3: Entrate Extratributari• <i>Contributi destinati al rimborso prestiti</i>		<ul style="list-style-type: none">• Titolo 1: Spese correnti• Titolo 4: Spese per rimborso prestiti• <i>Trasferimenti in conto capitale</i>• <i>Saldo negativo delle partite finanziarie (titolo 5 E – titolo 3U)</i>

IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

L'equilibrio in conto capitale

Il bilancio di previsione deve assicurare anche l'equilibrio in conto capitale in termini di competenza finanziaria, tra le spese di investimento e tutte le risorse acquisite per il loro finanziamento, costituite dalle entrate in conto capitale, dall'accensione di prestiti, dal fondo pluriennale vincolato in c/capitale, dall'utilizzo dell'avanzo di competenza in c/capitale, e da quelle risorse di parte corrente destinate agli investimenti dalla legge o dai principi contabili.

IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

Equilibrio di parte capitale

Entrate in conto capitale

- *Avanzo di competenza c/capitale*
- *Fondo pluriennale vincolato per le spese in conto capitale*
- **Titolo 4:** Entrate in conto capitale
- **Titolo 6:** Accensione Prestiti
- *Saldo positivo delle partite finanziarie (titolo 5 E – titolo 3 U)*

Spese in conto capitale

- **Titolo 2:** Spese in c/capitale



IL BILANCIO DI PREVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

Equilibrio delle partite di giro e servizi conto terzi

Entrate per
conto terzi

- **Titolo 9:** entrate per conto terzi e partite di giro



Spese per conto
terzi

- **Titolo 7:** spese per conto terzi e partite di giro

IL PEG

Dopo aver esplicitato i programmi ed averli definiti sotto l'aspetto tecnico, della spesa e delle risorse per finanziarli, essi devono essere ulteriormente definiti attraverso una più puntuale esplicitazione delle spese, delle entrate e degli obiettivi e affidati alla gestione dei responsabili chiamati ad attuarli.

IL PEG

Art. 169, primo comma del TUEL:

La giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, in termini di competenza . Con riferimento al primo esercizio il PEG è redatto anche in termini di cassa.

Il PEG è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.

IL PEG

Art. 169, terzo comma del TUEL:

Il PEG è uno strumento obbligatorio per le Province e per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Per i restanti Comuni è facoltativo ma se ne auspica l'adozione anche in forma semplificata.

IL PEG

Art. 169, comma 3 bis del TUEL

(modificato dall'art. 1, comma 4, D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81)

Il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. Al PEG è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in macroaggregati, secondo lo schema di cui all'allegato n. 8 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni

IL PEG

Il bilancio di previsione non svolge una funzione di responsabilizzazione sulla gestione delle risorse dal momento che l'analisi della spesa per missioni e programmi:

- ➡ non individua i responsabili della gestione delle risorse;
 - ➡ non individua le unità organizzative dirette dai responsabili;
 - ➡ non individua le risorse utilizzate ed i servizi prestati da altri centri;
 - ➡ non individua gli obiettivi gestionali.
-

IL PEG

Il piano esecutivo di gestione a partire dalle voci di spesa del bilancio di previsione rappresentate in missioni, programmi e titoli consente rispettivamente:

- ➡ di disaggregare tali voci di spesa in voci di spesa più analitiche (capitoli per centri di costo);
 - ➡ di localizzare finanziariamente le voci di spesa all'interno dei centri di responsabilità.
-

IL PEG

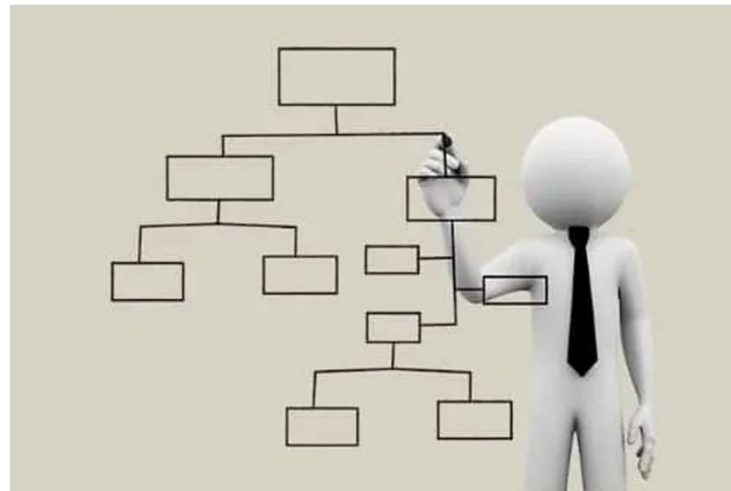
Le risorse finanziarie assegnate per ogni programma definito nel SeO del DUP sono destinate, ai singoli dirigenti per la realizzazione degli obiettivi di gestione che ciascun programma contribuisce a realizzare.

Gli “**obiettivi di gestione**” costituiscono obiettivi generali di primo livello verso i quali indirizzare le attività e coordinare le risorse nella gestione dei processi di erogazione di un determinato servizio.

Gli “**obiettivi di specifici**”, di secondo livello, funzionali al conseguimento degli obiettivi della gestione, sono indicati nel piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1 del TUEL e nel piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, assorbiti nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) di cui all'articolo 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113

IL PEG

La struttura del PEG deve essere predisposta in modo tale da rappresentare la **struttura organizzativa dell'ente per centri di responsabilità** individuando per ogni obiettivo di gestione o insieme di obiettivi appartenenti allo stesso programma un unico dirigente responsabile



IL PEG

In ogni caso la definizione degli obiettivi di gestione comporta un collegamento con il periodo triennale considerato dal bilancio finanziario.

In tale ambito, il PEG riflette anche la gestione dei residui attivi e passivi.

PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' E
ORGANIZZAZIONE
(PIAO)

IL PIAO

IL PIAO NON NUOCE ALLA SALUTE

IL PIAO

- Art.6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 136 del 9 giugno 2021), convertito dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113, recante: «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.»
- Modifiche apportate dall'art.1, comma 12, DL 30.12.2021 n.228: DPR e DM entro il 31.03.2022 e PIAO da adottare entro il 30.04.2022.
- Modifiche apportate dall'art.7 DL 30.04.2022 n.36 convertito dalla Legge 29.06.2022, n.79: Rinvio al 30.06.2022 per adozione PIAO.
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 2022, n. 81 «Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione».
- DM 30 giugno 2022, n.132 del Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con Il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

La sequenza del procedimento di approvazione del PIAO

9 giugno 2021	Decreto legge n.80
1 dicembre 2021	Primo decreto ministeriale
6 dicembre 2021	Linee guida PIAO
25 gennaio 2022	Schema di DPR
2 marzo 2022	Primo parere del Consiglio di Stato
7 marzo 2022	Parere delle Commissioni parlamentari
22 aprile 2022	Secondo DPR
24 maggio 2022	Secondo parere Consiglio di Stato
24 giugno 2022	Pubblicazione in GU DPR 81/2022
30 giugno 2022	Adozione del secondo decreto ministeriale
7 settembre 2022	Pubblicazione del secondo DM in Gazzetta Ufficiale

AMMINISTRAZIONI TENUTE AD ADOTTARE IL PIAO IN FORMA “INTEGRALE” - SE CON UN NUMERO DI DIPENDENTI PARI O SUPERIORE A 50 - E IN FORMA “SEMPLIFICATA” - SE CON MENO DI 50 DIPENDENTI

- Amministrazioni Dello Stato
- Aziende Ed Amministrazioni Dello Stato Ad Ordinamento Autonomo
- Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane, Comunità Montane, E Loro Consorzi E Associazioni, Enti Territoriali Di Area Vasta
- Istituzioni Universitarie E AFAM
- Istituti Autonomi Case Popolari
- Camere Di Commercio, Industria, Artigianato E Agricoltura E Loro Associazioni
- Enti Pubblici Non Economici Nazionali, Regionali E Locali
- Amministrazioni, Aziende Ed Enti Del Servizio Sanitario Nazionale
- Agenzia per la Rappresentanza Negoziale Delle Pubbliche Amministrazioni (Aran)
- Agenzie di cui Decreto Legislativo 30 Luglio 1999, N. 300, escluse quelle che hanno natura di enti pubblici economici
- Autorità di Sistema Portuale
- Coni
- Ordini Professionali (cfr. anche delibera n. 777 del 24 novembre 2021 con cui anac ha introdotto semplificazioni per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali)

AMMINISTRAZIONI/ENTI TENUTI AD ADOTTARE IL PTPCT (O MISURE INTEGRATIVE DEI MOG 231 PER GLI E.P.E.)

- enti pubblici economici, comprese l'agenzia del demanio e l'agenzia delle entrate - riscossione
 - autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione
 - scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative
-

SOGGETTI CHE ADOTTANO MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE INTEGRATIVE DEL MOG 231 OVVERO UN DOCUMENTO CHE TIENE LUOGO DEL PTPCT

- società in controllo pubblico, anche congiunto e anche indiretto, escluse le società quotate
- associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), d.lgs.n. 33/2013 (vale a dire aventi un bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni).

IL PIAO: PARERI DEL CONSIGLIO DI STATO

N.506 RESO NELLE ADUNANZE DELL'8 E DEL 17 FEBBRAIO 2022,
N.902 RESO NELL'ADUNANZA DEL 26 MAGGIO 2022.

PIAO: IL D.L. 9 GIUGNO 2021, N. 80 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 6 AGOSTO 2021, N. 113

art. 6 - piano integrato di attività e organizzazione

1. Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190.
-

PIAO: IL D.L. 9 GIUGNO 2021, N. 80 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 6 AGOSTO 2021, N. 113

2. Il Piano ha durata triennale, viene aggiornato annualmente e definisce:
 - a. gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa;
 - b. la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
 - c. compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali;
-

PIAO: IL D.L. 9 GIUGNO 2021, N. 80 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 6 AGOSTO 2021, N. 113

- d. gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;
 - e. l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;
 - f. le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
 - g. le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.
-

PIAO: IL D.L. 9 GIUGNO 2021, N. 80 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 6 AGOSTO 2021, N. 113

3. Il Piano definisce le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi mediante gli strumenti di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché le modalità di monitoraggio dei procedimenti attivati ai sensi del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n.198.
 4. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo pubblicano il Piano e i relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno nel proprio sito internet istituzionale e li inviano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale.
-

PIAO: IL D.L. 9 GIUGNO 2021, N. 80 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 6 AGOSTO 2021, N. 113

5. Entro il 31 marzo 2022 (Entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del presente decreto), con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9, c.2, del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo.
 6. Entro il medesimo termine di cui al comma 5, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione (il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri,) previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9, c. 2, del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, è adottato (adotta) un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni di cui al comma 1. Nel Piano tipo sono definite modalità semplificate per l'adozione del Piano di cui al comma 1 da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.
-

**PIAO: IL D.L. 9 GIUGNO 2021, N. 80 CONVERTITO CON
MODIFICAZIONI DALLA L. 6 AGOSTO 2021, N. 113
IL NUOVO COMMA 6 BIS**

6.bis In sede di prima applicazione il Piano è adottato entro il 30 giugno 2022 e fino al predetto termine, non si applicano le sanzioni previste dalle seguenti disposizioni:

- a) articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
 - b) articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124;
 - c) articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.
-

ART.10, COMMA 5, D.LGS. 27 OTTOBRE 2009, N. 150

In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo di cui all'art. 12, c.1, lett. c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica.

ART.14, COMMA 1, LEGGE 7 AGOSTO 2015, N.124

1. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche redigono, sentite le organizzazioni sindacali, il **Piano organizzativo del lavoro agile (POLA)**, quale sezione del documento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 15 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, e definisce altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative. In caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica almeno al 15 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano.

ART. 6, COMMI 6-7-7BIS-8
DEL D.LGS 30 MARZO 2001, N.165

6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.

ART. 6, COMMI 6-7-7BIS-8 DEL D.LGS 30 MARZO 2001,N.165

7. In caso di mancata adozione del Piano trovano applicazione le sanzioni di cui all'art. 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ferme restando quelle previste dall'art. 19, comma 5, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.
- 7-bis. Le Regioni, per quanto riguarda le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, adeguano i rispettivi ordinamenti ai principi di cui al presente articolo e ai contenuti del Piano tipo definiti con il decreto di cui al comma 6.
8. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli enti locali con meno di 15.000 abitanti provvedono al monitoraggio dell'attuazione del presente articolo e al monitoraggio delle performance organizzative anche attraverso l'individuazione di un ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblee dei sindaci o delle Conferenze metropolitane.
-

ART.19, COMMA 5, LETT. B) D.L 24 GIUGNO 2014, N.90

b) salvo che il fatto costituisca reato, applica (ovviamente l'ANAC), nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

STRALCI PARERE CDS N.506/2022

L'avvio della fase attuativa dell'intero intervento di riforma è, dunque, l'emanazione del regolamento di delegificazione in oggetto, strumento concepito dal legislatore della l. n. 400 del 1988 proprio come strumento di semplificazione. Nello specifico, al d.p.r. il cui schema è qui in esame è consegnato il compito funzionale alla creazione delle condizioni normative perché il PIAO possa operare come effettivo strumento di semplificazione per l'azione e per l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Il proposito dell'amministrazione, confermato dalla relazione illustrativa, è quello di fare del PIAO una misura atta a consentire l'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR, ovvero, come recita l'incipit dell'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021, "assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese". La medesima relazione illustrativa ricorda che lo schema di d.p.r. in esame è esso stesso una delle misure di riforma del PNRR, nell'ambito della milestone M1C1-56 riforma 1.9 - riforma della pubblica amministrazione, da realizzarsi entro il 30 giugno 2022.

STRALCI PARERE CDS N.506/2022

L'intervento, così descritto, merita il più alto apprezzamento da parte di questo Consiglio di Stato, che condivide la rilevanza dello schema qui in esame e, più in generale, del complesso delle scelte normative che accompagnano l'introduzione del Piao.

STRALCI PARERE CDS N.506/2022

Il che, non di meno, fa risultare scarsamente giustificata l'assenza dell'AlR, motivata con una clausola di stile, laddove l'impatto diretto e indiretto dell'operazione è invece prevedibilmente imponente, secondo un obiettivo appunto lodevole ma con modalità non sempre perspicue.

STRALCI PARERE CDS N.506/2022

...questo consiglio di stato non può non segnalare una duplice criticità presente nel meccanismo costruito dal d.l. n. 80, che giustifica anche la trasmissione del presente parere al DAGL ai sensi dell'art. 58 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444:

- *la prima criticità (art. 6, c. 5, del d.l. n. 80) riguarda le specifiche modalità di ricorso al modello della delegificazione: non per recare la “disciplina di una materia” (come recita la legge n. 400 del 1988) trasferita dalla fonte primaria a quella secondaria, ma per l'unica finalità di disporre abrogazioni (che peraltro si riferiscono, nel caso di specie, non a normative ma ad “adempimenti”, con un ambito ampio, ma non omnicomprensivo, di destinatari);*
 - *la seconda criticità (art. 6, c. 6, del d.l. n. 80) riguarda la natura quantomeno ambivalente del decreto ministeriale recante il “piano tipo”. da un lato, si dispone l'adozione solo di un modello di piano “a supporto delle amministrazioni”, che sembrerebbe non essere vincolante e, a queste condizioni, non possedere valore normativo; dall'altro, si dispone, col medesimo decreto, la definizione di “modalità semplificate” per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti e pertanto si conferiscono al medesimo atto contenuti necessariamente normativi.*
-

STRALCI PARERE CDS N.506/2022

... se al regolamento è consegnata essenzialmente la *pars destruens* del disegno di delegificazione per la semplificazione, è allo schema di decreto ministeriale di adozione del Piano Tipo che è affidata la *pars costruens*, ovvero la concreta definizione di quello che sarà (non solo lo schema di Piano Tipo, bensì) il quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni assoggettate al Piao, andando in tal modo a integrare, anzi sostanzialmente a comporre, le scarne indicazioni offerte dall'art.6 del decreto-legge n. 80 del 2021 in merito alle finalità da perseguire e alle stesse norme generali regolatrici del Piao. In tale direzione sembrano porsi, ad esempio, gli artt. 1, parte dell'art. 2, nonché gli articoli 7, 8, 9, 10, 11, e 12, dello schema di d.m., che disciplinano aspetti assai rilevanti, dall'ambito di applicazione alle sanzioni. Al decreto ministeriale di adozione del Piano Tipo è, d'altro canto, consegnata la stessa individuazione dei Piani, fra quelli cui sono state sin qui tenute le pubbliche amministrazioni, che dovranno confluire nel Piao, anche a questi effetti così colmando e, per taluni profili, integrando le laconiche indicazioni offerte sul punto dall'art.6 del decreto-legge e, a questi effetti, dallo stesso schema di regolamento di delegificazione. Pertanto, sebbene il decreto ministeriale sia definito dall'art.6, comma 6, solo "quale strumento di supporto alle amministrazioni", quasi un atto di indirizzo non vincolante e quindi sia stato concepito implicitamente dal Ministro competente - ma non dalla legge - come un atto amministrativo generale di natura non normativa, a tale qualificazione ostano almeno due rilevanti elementi: - da un lato, la sua previsione è accompagnata, nella stessa legge, da specificazioni che alludono (anche) a un suo valore chiaramente normativo e prescrittivo, ad esempio in riferimento alla necessaria definizione della disciplina applicabile alle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti; - dall'altro, come si è detto, nel testo inviato per conoscenza a questo Consiglio sono riconoscibili in effetti, e in larga misura, chiari precetti (conformativi) rivolti a tutte le pubbliche amministrazioni (ad esempio, come già rilevato, agli artt. 1 e 2, nonché agli artt. da 7 in poi). A considerare diversamente, si aprirebbero interrogativi anche in merito a quella che sarebbe l'effettiva capacità prescrittiva del decreto ministeriale nei confronti di amministrazioni pari ordinate, segnatamente del livello statale.

STRALCI PARERE CDS N.506/2022

Ne (ndr al DM) manca, però, l'appropriata qualificazione normativa, non solo necessaria in sé ma – inevitabilmente – coessenziale al decreto ministeriale, che perciò va considerato a tutti gli effetti come un regolamento e trasmesso al Consiglio di Stato con la dovuta richiesta di parere (non essendo, a tal fine, sufficiente una mera trasmissione “di cortesia”).

DA UN PUNTO DI VISTA SOSTANZIALE...

Tale opera di drastica riduzione degli adempimenti non appare compiutamente attuata dal D.P.R. in oggetto, il quale sembra limitarsi ad “abrogare quanto appare chiaramente inutile”, mentre invece la logica dovrebbe essere quella – inversa – di “conservare soltanto ciò che è davvero indispensabile” per migliorare il servizio per i cittadini e le imprese. Alla stregua di quanto rilevato, il D.P.R. in oggetto non sembra porsi in linea con la stessa relazione di accompagnamento. Questo Consiglio di Stato può, però, comprendere l’approccio prudente della scrivente amministrazione, purché esso risulti limitato alla sua fase di prima applicazione.

La Sezione ritiene, altresì di suggerire di inserire espressamente una disposizione che preluda, in prospettiva futura, a successive e più incisive abrogazioni esplicite, che non si limitino ad abrogare le norme incompatibili ma verifichino, nel tempo, con un’apposita azione di monitoraggio, l’effettiva utilità delle norme rimaste (al momento) in vigore, conservando, in prospettiva, solo quelle davvero indispensabili.

L'INTRINSECA ETEROGENEITÀ DEL PIAO E GLI STRUMENTI PER EVITARE IL RISCHIO DELL'ULTERIORE "LAYER OF BUREAUCRACY"

La sfida operativa sembra essere costituita dalla capacità del PIAO di affermarsi come strumento di effettiva semplificazione. Uno strumento che non deve costituire (e questo è chiaro, nelle intenzioni del legislatore) ciò che nella pratica internazionale viene definito un ulteriore "layer of bureaucracy", ovvero un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l'ulteriore onere – layer, appunto – di ricomporli nel più generale PIAO.

Al contrario, il PIAO, nella ratio dell'art. 6, sembra dover costituire uno strumento unitario, "integrato" (lo rende esplicito la definizione stessa), che sostituisce i piani del passato e li "metabolizza" in uno strumento nuovo e omnicomprensivo, crosscutting, che consenta un'analisi a 360 gradi dell'amministrazione e di tutti i suoi obiettivi da pianificare.

Pertanto, il PIAO dovrebbe porsi nei confronti dei piani preesistenti come uno strumento di riconfigurazione e integrazione (necessariamente progressiva e graduale), sia per realizzare in concreto gli obiettivi per i quali è stato concepito dal comma 1, ovvero "assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa", "migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese", "procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi", sia per recepire in pratica i contenuti indicati dalle direttrici di riforma.

L'INTRINSECA ETEROGENEITÀ DEL PIAO E GLI STRUMENTI PER EVITARE IL RISCHIO DELL'ULTERIORE “LAYER OF BUREAUCRACY”

Soprattutto, per rendere effettiva la volontà del legislatore, l'intero processo dovrà avere come obiettivo ciò che è “al di fuori” della P.A., ovvero i cittadini e le imprese che ne fruiscono i servizi. È per loro, soprattutto, che questa ingente mole di pianificazione dovrebbe essere svolta. Occorrerà quindi, nella pratica, evitare la autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale (evitando la worst practice di copiare i piani preesistenti, o quelli di altre amministrazioni), limitare all'essenziale il lavoro “verso l'interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l'esterno”, migliorando il servizio dell'amministrazione pubblica. Tale integrazione e “metabolizzazione” dei piani preesistenti e, soprattutto, tale valorizzazione “verso l'esterno” non potrà che avvenire, come si è osservato, progressivamente e gradualmente: sarebbe velleitario e poco realistico pensare che a ciò basti la sola aggregazione dei sottopiani nel PIAO. A tal fine, occorrerà accompagnare sin da subito questa importante riforma con almeno due ulteriori interventi “non normativi”, di cui si dirà nei punti seguenti: il monitoraggio e la formazione.

ABROGAZIONE O CESSAZIONE DELL'EFFICACIA?

Risulta evidente come l'impreciso riferimento legislativo alla "abrogazione di adempimenti" debba essere interpretato secondo la ratio propria della disposizione, desumibile anzitutto dallo stesso contesto normativo, che fa eccezione per le amministrazioni educative e scolastiche: infatti, la volontà di escludere tali enti dal perimetro ablatorio conferma che non di abrogazione si tratta ma di cessazione dell'efficacia delle norme di legge individuate in riferimento a tutte le altre amministrazioni di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001. Altrimenti, verrebbe meno la base normativa per la continuità, disposta dalla legge, di applicazione all'universo educativo e scolastico degli adempimenti previsti dalle norme di legge "abrogate". Tale soluzione interpretativa permette anche di chiarire che gli adempimenti "abrogati" (recte: aboliti) continueranno ad applicarsi a quegli enti pubblici inclusi nell'elenco annuale dell'ISTAT delle pubbliche amministrazioni che applicano i piani e gli altri strumenti di programmazione soppressi in via generale ma solo, con le menzionate eccezioni, per le amministrazioni riconducibili alla classificazione del D.Lgs. 165 del 2001. La questione non è terminologica, ma di sostanza: se sono abrogate le norme di legge, queste non potranno essere applicate neppure per le amministrazioni espressamente escluse o non incluse nel novero degli enti di cui al D.Lgs. 165 del 2001, a meno che se ne disponga una (parziale) ultrattività posteriore all'abrogazione, soluzione invero adottata in passato ma in via solo eccezionale e dinanzi a condizioni di necessità, ma non commendevole, in generale, nell'ordinato svolgimento del rapporto tra fonti normative.

Pertanto, appare necessario qualificare l'intervento come una cessazione (su un ambito di destinatari parziale, poiché ampio ma non omnicomprensivo) dell'efficacia delle norme in questione, portando il tenore letterale della disposizione di legge abrogatrice alla sua funzione specifica e propria: l'abolizione di adempimenti amministrativi ormai inutili in ragione dell'assorbimento nel PIAO, ma ancora prescritti per le scuole e le istituzioni educative e, in ipotesi, per altre amministrazioni non riconducibili al D.Lgs. 165 del 2001 ma incluse nell'elenco ISTAT.

STRALCIO PARERE CDS N.902/2022

Sono state altresì poste nella disponibilità di questo Consiglio l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), con la scheda di valutazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, l'analisi tecnico-normativa (ATN), la relazione tecnica nonché l'intesa acquisita in Conferenza unificata il 2 dicembre 2021.

La Sezione ritiene, pertanto, di esprimere il proprio apprezzamento per il recepimento che il Ministro per la Pubblica Amministrazione ha ritenuto di assicurare all'indicazione di questo Consiglio di Stato trasmettendo, al fine dell'acquisizione del prescritto parere, lo schema di decreto in esame che perciò si connota, come si esplicita nelle sue premesse, quale regolamento ministeriale ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400.

INOLTRE VIENE RITRASMESSO ANCHE IL NUOVO SCHEMA DI DPR RIVISTO ALLA LUCE DEL PARERE N.596/2022

*La Sezione è consapevole che si tratta di un testo ancora **non definitivo**, tuttavia ritiene di non dover attendere ulteriormente l'approvazione finale del D.P.R., in considerazione della estrema ristrettezza dei tempi.*

Correttivi sono stati apportati, come si anticipava, anche all'art. 2, "Modifiche di disposizioni normative vigenti", laddove....

Si è fra il resto chiarito, nel comma 5 dell'art. 2, che il PIAO è strumento alternativo al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) per cui i "soggetti che adottano il Piao non sono tenuti ad adottare il PPCT e viceversa"

IN MERITO ALLA SOSTANZA DEL DM

Con riferimento al disegno generale delineato dal decreto ministeriale, qui sottoposto al parere di questo Consiglio di Stato, la Sezione rileva che non appare fugato il rischio che il Piao si risolva, come si ebbe modo di rilevare nel parere n. 506 del 2022, in una giustapposizione di Piani, quasi a definirsi come un ulteriore layer of bureaucracy.

Nelle disposizioni, volte a definire i contenuti del Piao, sulla scorta di quanto indicato nell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, si riflettono infatti perduranti differenze fra i Piani destinati ad essere assorbiti in questo nuovo strumento.

IN MERITO ALLA SOSTANZA DEL DM

Le sezioni e le sottosezioni del PIAO, come descritte, rinviano infatti, espressamente, a soggetti diversi quanto a predisposizione e a monitoraggio oltre ad alludere a effetti diversi.

Un insieme di disposizioni, ricordate qui in via esemplificativa, che, in questi loro rinvii ai differenti contesti normativi di riferimento dei differenti Piani, appaiono ancora disomogenee e non armonizzate, e accrescono dunque l'eventualità che il Piao possa andare a costituire, in concreto, "un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti Piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l'ulteriore onere – layer, appunto – di ricomporli nel più generale Piao" (cfr. pt. 4.1. parere n. 506 del 2022), anziché affermarsi come strumento unitario che sostituisce e metabolizza i Piani del passato, per quella "visione integrata dell'organizzazione" di cui parla anche l'AlR.

CON LA PREVISIONE DELLA FORMAZIONE NELL'ART.12 DEL DM...

*...si è inteso dare risposta alla necessità, evidenziata da questa Sezione nel parere n. 506 del 2022, di programmare “attività specifiche di formazione adeguata di personale per introdurre una cultura “nuova” della programmazione, che possa far evolvere quella di chi oggi redige i singoli piani (rectius, sottopiani del Piao) con un approccio che appare prevalentemente formalistico e non result oriented”. Senza dubbio si tratta di una “prima” risposta, come tale apprezzabile, specie in considerazione dei tempi, comunque ristretti, entro i quali si intende dare avvio al nuovo strumento. A questi effetti, tuttavia, una “risposta di urgenza”, proprio in quanto tale, deve essere accompagnata anche da altre attenzioni e da altre azioni per rendere credibile quella attività di capacity building, essenziale anche alla formazione di una cultura nuova della programmazione, che non riposa solo su percorsi di apprendimento individuale, come sono quelli che qui paiono immaginati (dedicati, in base a quanto stabilisce l’art.12, al solo personale preposto alla redazione del Piano), ma implica interventi e ripensamenti anche dei contesti organizzativi nei quali sono chiamate a svilupparsi le nuove competenze e le nuove consapevolezze delle quali il Piao si candida ad essere strumento, fra gli altri, di affermazione e sviluppo. **Ed è, perciò, che questa Sezione rinnova la propria raccomandazione per un approccio graduale all’innovazione rappresentata dall’introduzione del Piao, nella consapevolezza dei “costi” e dei “tempi” necessari alla costruzione di ambienti e di sistemi capaci di riconoscerlo e, perciò, di farne un effettivo strumento non già “di riforma”, ma “per riforme” che anche altro suppongono, come peraltro immagina la stessa l. n. 113 del 2021, nel cui disegno s’inscrive anche il Piao.***

PIANO TIPO E LINEE GUIDA

Il Piano tipo, posto nella disponibilità di questo Consiglio di Stato, si configura tuttavia, e in concreto, come un semplice schema grafico, ove sono indicate le diverse partizioni del Piao in conformità allo schema di decreto che ne disciplina il contenuto. Sono state inoltre predisposte delle linee guida per la compilazione del PIAO, relative a tutte le sezioni e sottosezioni in cui lo stesso si articola, volte ad agevolare la predisposizione del Piano attraverso un'esemplificazione dei relativi contenuti. Nel prendere atto delle scelte effettuate, la Sezione, anche alla luce dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 80 del 2021, invita a valutare l'opportunità di integrare il Piano tipo con almeno alcune delle indicazioni attualmente contenute nelle linee guida.

NOTA DI COLORE...

Si rammenta, altresì, l'opportunità di omogeneizzare il lessico laddove ci si riferisce alle “pubbliche amministrazioni”, locuzione che qui si preferisce rispetto alla formula più sintetica “amministrazioni”, ricorrente nel testo, dove pure compaiono anche riferimenti alle “amministrazioni pubbliche”. Un'omogeneizzazione che dovrà riguardare anche l'uso delle maiuscole e delle minuscole, nonché del carattere tondo e corsivo nelle rubriche degli articoli.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 GIUGNO 2022, N. 81 REGOLAMENTO RECANTE INDIVIDUAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI RELATIVI AI PIANI ASSORBITI DAL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE.

Art. 1 Individuazione di adempimenti assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione

1. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani di cui alle seguenti disposizioni:
 - a) articolo 6, commi 1, 4 (Piano dei fabbisogni) e 6, e articoli 60-bis (Piano delle azioni concrete) e 60-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
 - b) articolo 2, comma 594, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio);
 - c) articolo 10, commi 1, lettera a), e 1-ter, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Piano della performance);
 - d) articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Piano di prevenzione della corruzione);
 - e) articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Piano organizzativo del lavoro agile);
 - f) articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Piani di azioni positive).
 2. Per le amministrazioni tenute alla redazione del PIAO, tutti i richiami ai piani individuati al comma 1 sono da intendersi come riferiti alla corrispondente sezione del PIAO.
 3. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con **non più** di cinquanta dipendenti sono tenute al rispetto degli adempimenti stabiliti nel decreto del Ministro della pubblica amministrazione di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto-legge n. 80 del 2021.
 4. All'articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il terzo periodo è soppresso.
-

ART.169 TUEL

3-bis. Il peg è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. Al peg è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in macroaggregati, secondo lo schema di cui all'allegato n. 8 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel peg.

IL PIAO

Art. 2 Disposizioni di coordinamento

1. Per gli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del medesimo decreto legislativo e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono assorbiti nel PIAO.
 2. Ai fini di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici statali inviano il piano dei fabbisogni di cui all'articolo 6 del medesimo decreto legislativo ovvero la corrispondente sezione del PIAO, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per le necessarie verifiche sui relativi dati.
-

IL PIAO: ART. 3 MONITORAGGIO

1. Al fine di individuare ulteriori adempimenti incompatibili con il PIAO, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e, per la disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza, l'Autorità nazionale anticorruzione effettuano, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, un'attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel PIAO.
 2. All'esito dell'attività di monitoraggio di cui al comma 1, e ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge n. 80 del 2021, si provvede alla individuazione di eventuali ulteriori disposizioni incompatibili con la disciplina di cui allo stesso articolo 6.
-

IL PIAO

...ed ora passiamo all'analisi del DM

DUP E PIAO

- Cambiano i principi contabili per far spazio al Piao, spezzando lo stretto collegamento tra la programmazione strategica e quella operativa finora presente nel Documento unico di programmazione. Quest'ultimo e il Peg manterranno la loro funzione programmatica, cui il Piao dovrà fare riferimento, nel rispetto del principio della coerenza fra i diversi strumenti programmatici
 - Gli attesi adeguamenti del Principio contabile della Programmazione (Allegato 4/1 al Dlgs 118/2011) a seguito della novità del Piao sono stati formalizzati nel DM 25 luglio 2023.
 - Viene meno lo stretto collegamento tra la programmazione strategica e quella operativa che caratterizzava la disciplina originaria del Dup e consentiva agli enti locali di definire, contestualmente, il quadro complessivo della programmazione e le risorse, non solo finanziarie, da destinare alla realizzazione degli obiettivi.
-

DUP E PIAO

- La Commissione, pur evidenziando la difficoltà di classificare, nel bilancio di previsione, la spesa del personale per missioni e programmi, generata dal rinvio al Piao delle decisioni riguardanti il piano assunzionale, ritiene comunque necessario che nel Dup emergano le scelte politiche sull'individuazione dei servizi da potenziare con le nuove assunzioni. Resta, quindi, obbligatorio ripartire le spese di personale tra missioni e programmi, in linea con gli obiettivi.
 - Le novità relative al Dup riguardano la Sezione Operativa, ove, nella prima parte, viene eliminato, dal contenuto minimo, l'obbligo di inserire, per ciascun programma, le singole risorse umane assegnate insieme a quelle finanziarie e strumentali.
 - Pur lasciando al Piao la definizione operativa delle risorse necessarie alla realizzazione dei singoli obiettivi, nel Dup devono in ogni caso essere individuate le risorse finanziarie da destinare al fabbisogno del personale, a livello annuale e triennale, entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'ente.
-

DUP E PIAO

- Allo stesso modo, nella seconda parte della SeO viene espunta la programmazione del personale dai diversi piani integrati, inserendo, anche in questo contesto, la quantificazione delle risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale, entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale.
 - Viene, inoltre, disciplinato che la programmazione delle risorse finanziarie, da destinare ai fabbisogni di personale, per tutti gli anni previsti dal Dup, sia determinata sulla base della spesa per il personale in servizio e di quella connessa alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi. La programmazione di tali risorse finanziarie costituisce il presupposto necessario per la formulazione delle previsioni della spesa di personale del bilancio di previsione e per la predisposizione del Piano triennale dei fabbisogni di personale, nell'ambito della sezione Organizzazione e Capitale umano del Piao.
 - Passando alle modifiche al Peg, viene eliminata l'integrazione con il Piano della performance, ora confluito nel Piao. Resta la programmazione di primo livello, attinente agli obiettivi generali, mentre è rinviata al Piao l'individuazione degli obiettivi operativi di secondo livello, funzionali al conseguimento degli obiettivi di gestione.
-

UNITARIETÀ

Un emendamento al disegno di legge di conversione del D.L. Milleproroghe prevede, in caso di differimento dei termini di approvazione dei bilanci, la possibilità di aggiornare la sottosezione del Piao relativa alla programmazione dei fabbisogni, nelle more dell'approvazione complessiva del Piano.

Le p.a. per assumere devono adottare la programmazione dei fabbisogni, disciplinata dall'art. 6 del TUPL. Considerando che tale programmazione confluisce nel Piao e che, ai sensi dell'art.8 del D.M n.132/2022, il Piano integrato di attività e organizzazione va adottato, in caso di differimento del termine per l'approvazione dei bilanci di previsione, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, il differimento al 30 aprile di quest'ultimo termine rischia di determinare un corposo ritardo dell'avvio delle procedure di reclutamento.

Invece, la possibilità di approvare il Piao per fasi successive e stralci permetterebbe di attivare, per tempo, processi (come quello della determinazione degli obiettivi gestionali o della contrattazione decentrata) non compatibili con l'approvazione in unico blocco unitario del documento in fase troppo avanzata dell'anno, come fine maggio o ancor dopo.

Nello specifico l'emendamento prevede che in caso di differimento dei termini di approvazione dei bilanci, gli enti locali, nelle more dell'approvazione complessiva del Piao, possono aggiornare la sottosezione relativa alla programmazione dei fabbisogni, proprio per attivare celermente le assunzioni a tempo determinato anche in assenza di bilancio di previsione, come consente , l'articolo 9, comma 1-quinquies, ultimo periodo, del D.L. n.113/2016, convertito in L. n.160/2016.

IL PIAO

1-quinquies. In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo. ((Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia)).

PIANIFICAZIONE INTEGRATA

Per non costituire un ulteriore adempimento ma invece connotarsi quale strumento capace di stimolare una nuova cultura organizzativa è necessario che l'intervento integrato dei vari e diversi attori coinvolti nel PIAO assuma valenza nella fase pianificatoria. E' nella elaborazione integrata delle sottosezioni che il Piano può assurgere quale documento di sintesi dell'azione votata al Valore Pubblico

PERFORMANCE

Ferme restando le necessarie analisi di contesto, il PIAO, per assurgere a strumento finalizzato al conseguimento del valore pubblico, deve essere sviluppato e declinato in obiettivi aventi le caratteristiche dell'art.5 del D.Lgs n.150/2009.

VALORE PUBBLICO

Ad avviso di ANAC va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo. In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. La stessa qualità delle pubbliche amministrazioni è obiettivo trasversale, premessa generale per un buon funzionamento delle politiche pubbliche. Il contrasto e la prevenzione della corruzione sono funzionali alla qualità delle istituzioni e quindi presupposto per la creazione di valore pubblico anche inteso come valore riconosciuto da parte della collettività sull'attività dell'amministrazione in termini di utilità ed efficienza.

OBIETTIVI DI AGENDA 2030

L'Agenda 2030 rappresenta il nuovo quadro di riferimento globale per l'impegno nazionale internazionale teso a trovare soluzioni comuni alle grandi sfide del pianeta, quali l'estrema povertà, i cambiamenti climatici, il degrado dell'ambiente e le crisi sanitarie.

<https://unric.org/it/agenda-2030/>

ART.117, COMMA 6, COSTITUZIONE

- ❑ La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.
 - ❑ La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.
-

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

