

PIANO INTEGRATO DELLE ATTIVITA' E DELL'ORGANIZZAZIONE (PIAO) E GLI ENTI LOCALI COME PREPARARSI PER TEMPO

**A cura di Massimo BALDUCCI
Esperto del Centre on Good Governance del Consiglio d'Europa
Già Full Professor allo European Institute
Of Public Administration di Maastricht**

A chi ci rivolgiamo

In questo webinar ci rivolgiamo agli enti locali.

La normativa (DL 80/2021 convertito con L. 113/2021) cui ci riferiamo si applica alla amministrazione centrale e agli enti locali

Tale normativa è stata, come spesso succede, tarata esclusivamente sulle amministrazioni centrali dello Stato.

Sono pertanto necessari degli accorgimenti particolari



Obiettivi del webinar



4 obiettivi principali:

.Guidare l'operatore nella confusione della normativa; il problema concreto è meno complesso della confusione normativa

.Inquadrare la norma nel quadro generale delle norme e del relativo rapporto gerarchico

.Distinguere chiaramente l'approccio per adempimento dall'approccio per risultati

.Fornire suggerimenti operativi su cosa fare per programmare per ottenere risultati

La gerarchia delle norme



Fortunatamente Voi lavorate in un comune o in enti derivati da Comuni (comunità montane, unioni di comuni, consorzi etc.).

I Comuni si trovano sotto l'ombrello protettore della Carta Europea delle Autonomie Locali, Carta poco sfruttata dai nostri Enti Locali

La gerarchia delle norme



La ***Carta Europea dell'Autonomia Locale*** è un trattato internazionale promosso dal ***Consiglio d'Europa*** (non ha niente a che vedere con l'Unione Europea e le sue direttive ed I suoi regolamenti)

Gerarchia delle Norme e Carta Europea dell'Autonomia Locale



La Carta Europea dell'Autonomia Locale è un trattato internazionale sottoscritto e ratificato dall'Italia senza riserve con la legge 439 del 1989

Il quadro normativo e la carta europea dell'autonomia locale



Trattandosi di una norma basata su un trattato internazionale viene considerata come “legge rinforzata”

nella gerarchia delle norme si trova al di sopra della legge ordinaria e subito sotto la Costituzione

carta europea dell'autonomia locale e giurisprudenza



Non dimentichiamoci che la Corte Costituzionale, con la sentenza 4 marzo 2019, n. 33, ha stabilito che i piccoli comuni possono sottrarsi alla gestione associata proprio sulla base della ***Carta Europea dell'Autonomia Locale***

AZIONE PROMOSSA DA ASMEL

Il quadro normativo e la carta europea dell'autonomia locale



La ***Carta Europea dell'Autonomia Locale*** ci interessa qui perché stabilisce che l'ente locale è autonomo nella determinazione della sua organizzazione interna

La figura del Direttore Generale negli anni '90 dello scorso secolo è stata introdotta proprio grazie a questa disposizione della ***Carta Europea dell'Autonomia Locale***

Il quadro normativo e il DL 80/2021



Art 6 comma 5

“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, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo.”

Il Testo di questo DPR è previsto nell'OdG della Conferenza Unificata del 16/12/2021

Domanda: siamo sicuri ce ne fosse bisogno?

Il quadro normativo e il DL 80/2021



Art 6 comma 6

Entro il medesimo termine di cui al comma 5, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni di cui al comma 1. Nel Piano tipo sono definite modalita' semplificate per l'adozione del Piano di cui al comma 1 da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.

Documento approvato ed emanato che Vi alleghiamo e su cui ci soffermeremo

RISCHI E OCCASIONI



Sovrapposizione scadenze e sanzioni

In caso di mancato rispetto di questa scadenza non potrà essere erogata la retribuzione di risultato, non si potranno conferire incarichi di consulenza o di collaborazione cui va aggiunta la sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro prevista dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del d.l. 90/2014, riferita alla mancata approvazione della programmazione anticorruzione.

• Con l'escamotage dell'approvazione della Conferenza Unificata si potrebbe tentare di coartare l'autonomia organizzativa degli enti locali

• Il "piano tipo" non è tecnicamente possibile, a meno che non sia uno strumento per imbrigliare l'autonomia locale o che non ***si tratti di una tabella insignificante***

• ***OCCASIONE: Al di là delle considerazioni formali, i vari piani vanno riportati comunque ad unità se si vuole gestire il proprio ente***

Che cosa dovrebbe coordinare il PIAO?



- il PdO (Piano degli Obiettivi previsto dall'art 108 del TUEL),
- il POLA (Piano Organizzativo del Lavoro Agile ex art. 263 del decreto-legge n. 34 del 2020) ,
- piano del fabbisogno di personale (ex Dlgs 165/2000 e anche Dlgs 118/2011),
- del PTPC (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ex dell'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190) .
- Il PIAO dovrà anche specificare l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare,
- le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni nonché
- le iniziative volte a garantire la parità di genere
- I meccanismi della gestione della performance ex Dlgs 150/2009

Chi deve realizzare il PIAO



le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con piu' di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attivita' 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

Ai sensi del comma 4 dell'art. 6 del Decreto Ministeriale del Ministro BRUNETTA appena approvato anche dalla Conferenza Unificata (cfr. Documenti allegati) anche le amministrazioni con meno di 50 dipendenti hanno degli adempimenti da compiere.

Deconcentrazione vs. decentramento



Chi ha familiarità con le Autonomie Locali sa bene che il nostro legislatore emana le sue norme avendo come punto di riferimento l'Amministrazione Centrale, in maniera particolare quella dei Ministeri. Questo anche se è da tempo che il 50 % della spesa pubblica avviene dal livello regionale in giù (alle amministrazioni territoriali competono quasi tutti i servizi di welfare come la salute e i servizi sociali ma anche i trasporti locali, la formazione professionale la gestione del territorio e dell'ambiente) con solo 1/3 dei dipendenti pubblici.

Deconcentrazione vs. decentramento



L'art 6 del DL 80/2021 prevede che :

- (i) il PIAO debba essere realizzato entro il 31/01 del 2022 (si suppone quindi, generalizzando, entro il 31/01 dell'anno x) e
- (ii) debba essere realizzato da tutte le unità amministrative che abbiano più di 50 addetti.

Qui la prospettiva esclusiva dell'Amministrazione Centrale è evidente

Deconcentrazione vs. decentramento



nel caso dell'ente locale il PdO e il piano delle assunzioni devono essere realizzati in fase propedeutica all'adozione del bilancio preventivo che deve essere adottato entro 31/12 dell'anno $x-1$; richiedere che il PIAO debba essere adottato entro il 31/01 dell'anno x vuol forse significare che la scadenza del 31/12 dell'anno x per la presentazione del bilancio preventivo deve intendersi superata? O forse, più probabilmente, la scadenza del 31/01 dell'anno x è stata individuata nella ottimistica (ma logicamente realizzabile) previsione che le risorse del bilancio preventivo dello Stato (che deve essere approvato entro il 31/12 dell'anno $x-1$) verranno effettivamente assegnate alle amministrazioni entro il 31/01 dell'anno x ?

Deconcentrazione vs. decentramento



nel caso degli enti locali va notato che la stragrande maggioranza dei nostri comuni conta meno di 50 unità di personale, quindi la stragrande maggioranza dei nostri comuni risulta esonerata dall'ovvio obbligo di essere gestiti in modo che i vari provvedimenti siano tra loro coordinati ; il sospetto è che qui di nuovo ci si sia riferiti alla realtà ministeriale dove le unità organizzative con meno di 50 addetti sono comunque inserite in una articolazione organizzativa maggiore (anche se dubito fortemente che le informazioni necessarie per realizzare il PIAO siano disponibili al di sotto del livello di Direzione Generale).

PIAO e ENTI LOCALI



In relazione agli Enti Locali il PIAO dimentica che gli Enti Locali, prima di produrre il DUP e il bilancio preventivo devono anche approvare

il piano delle opere pubbliche da realizzare

Dlgs 118/2011

Strano che non sia previsto dal PIAO (anche in considerazione del PNRR)

DUP PIAO e ENTI LOCALI



Lo stesso DUP è incompleto e non prevede:

- Piano degli interventi sociali (nei Comuni dell'Italia del Centro e del Nord per lo meno il 20% delle spese correnti sono spese per il sociale)
- Piano di marketing territoriale

DUP PIAO e ENTI LOCALI



Secondo il Dlgs 118/2011 le missioni del bilancio per missioni sono disarticolate dal PdO /Piano degli Obiettivi

Il PdO deve essere propedeutico a tutte le attività di pianificazione e deve essere inserito nel preventivo del bilancio per missioni

IL PdO (piano degli Obiettivi) è propedeutico alla gestione della performance e alla DpO (Direzione per Obiettivi)

PIAO e DIMENSIONI DEGLI ENTI LOCALI



Il 75% dei Comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti e, di conseguenza, meno di 50 addetti

Vogliamo lasciare fuori tutte queste realtà da un approccio coordinato e integrato?

Rammentiamo il comma 4 dell'art 6 del Decreto Brunetta già citato

Da adempimento a managerialità



Lo stesso Dlgs 118/2011 ha una concezione da adempimento:

- Non prevede gli obiettivi per le missioni
- Il PdO è staccato dalle missioni
- La performance è staccata dal PdO e dalle missioni
- Si prevede solo il piano delle opere pubbliche e delle assunzioni (non del marketing territoriale, non dei trasporti, non del sociale etc.)

Da adempimento a managerialità



Ora passeremo in rassegna I vari adempimenti previsti dal PIAO evidenziando come trasformarli in strumenti di gestione

Poi vedremo le incongruenze del Decreto Brunetta

Poi vedremo I programmi non previsti dal PIAO da una prospettiva gestionale

da ultimo vedremo come collegare tutti questi programmi/piani

Da adempimento a managerialità



Secondo l'art 6 del DL 80 così come modificato e integrato dalla legge di conversione dalla L. 113/2021 il PIAO dovrebbe far perno

Sul decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

e sulla legge 6 novembre 2012, n. 190....

Dlgs 150/2009 performance PEG e relazioni sindacali



In questi anni molto si è discusso sul rapporto PEG e Performance. La gestione della performance è nata negli ambienti ministeriali e, quindi, il punto di riferimento sono le amministrazioni centrali dove non esiste niente che assomigli al PEG. Comunque una differenza sostanziale tra PEG e piano della performance sembra esistere, laddove il piano della performance deve essere condiviso dai sindacati. Tale condivisione lascia ragionevolmente supporre che il piano della performance si occupi del miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza, mentre al PEG resta la gestione dei servizi da erogare. Qui però una domanda sorge spontanea: ma le norme del D.Lgs. 165/2001 sui rapporti con i sindacati (secondo le quali l'organizzazione del lavoro non può essere oggetto di contrattazione) dove sono andate a finire?

Cfr. W. Anello, M. Balducci, ***La performance della pubblica amministrazione locale***, Franco Angeli open access scaricabile gratuitamente da <http://bit.ly/francoangeli-oa>

performance PEG



•Separare gli obiettivi del PEG dagli obiettivi della performance, separazione da ancorare nel PdO

•Gli obiettivi della performance vanno definiti prima degli obiettivi del PEG

•Gli obiettivi della performance vanno dedotti dalla reingegnerizzazione dei processi, il che implica che nella loro definizione va implicato il RTD (L'articolo 17 del CAD / decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)



Art.1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ex dell'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190

<https://www.riskcompliance.it/news/greco-anticorruzione-e-compliance-i-casi-dei-paesi-bassi-e-dell-italia-non-c-e-piu-spazio-per-la-prassi/>

<https://www.accredia.it/2018/02/01/certificazione-accreditata-uni-iso-37001-lo-strumento-anticorruzione-per-le-aziende-pubbliche-e-private/>

Anticorruzione e reingegnerizzazione



La corruzione viene progressivamente messa all'angolo limitando

- i casi in cui viene richiesta una firma autorizzativa basata su decisioni discrezionali
- Aumentando le firme di assunzione di responsabilità che individuano chi ha fatto cosa

Anticorruzione e reingegnerizzazione



Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ex dell'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190

Si sovrappone al

Piano Organizzativo del Lavoro Agile ex art. 263 del decreto-legge n. 34 del 2020

piano del fabbisogno di personale (ex Dlgs 165/2000 e anche Dlgs 118/2011)



Questo piano può essere realizzato dopo che sono stati realizzati il piano della reingegnerizzazione

I piani non previsti dal PIAO



- Piano delle opere pubbliche (previsto dal Dlgs 118/2011)
- Piano del sociale (non previsto nemmeno dal DUP)
- Piano del marketing territoriale (non previsto dal DUP)
- Piano dei trasporti (non previsto dal DUP)
- PdO

L'ordine di realizzazione del PIAO



- Innanzi tutto realizzare il piano della reingegnerizzazione (cui va collegato il piano anticorruzione)
- Realizzare poi il piano della performance
- Quindi il piano del sociale, del marketing etc
- Realizzare quindi il piano delle assunzioni
- Poi il piano delle opere pubbliche
- Da ultimo il PdO (Piano degli Obiettivi previsto dall'art 108 del TUEL)

Le incongruenze del Decreto Brunetta



La scadenza 31 gennaio $x+1$ quindi dopo la scadenza del Bilancio preventivo?

Art. 8 comma 2 e comma 3 Decreto Brunetta:

per gli enti che non approveranno il Bilancio preventivo entro il 31/12/2021 fare attenzione a questi termini perché si potrebbe ricadere nelle sanzioni

Le incongruenze del Decreto Brunetta



Art. 9 comma 1

grave errore tecnico professionale

Il controllo manageriale deve essere realizzato da dalla catena gerarchica incaricata di realizzare il piano

un supporto esterno potrebbe essere invocato ma solo a partire dal momento che il piano viene messo a punto

Fortunatamente potete fare appello a ASMEL

Le incongruenze del Decreto Brunetta



Art 11 comma 1

“Negli Enti Locali il piano è approvato dalla giunta”

Le competenze degli organi di governo degli enti locali (ex art 117 Cost) sono riservate alla legge.

Questo comma è frutto di crassa ignoranza di chi lo ha scritto.

Come il DUP il PIAO va approvato dal Consiglio

Le incongruenze del Decreto Brunetta



Valore PUBBLICO

nell'allegato viene specificato che “gli indicatori di outcome/impattinon si applicano ai comuni”

Eppure I servizi vengono erogati presso che esclusivamente dagli Enti Regionali e Locali

Le incongruenze del Decreto Brunetta



Il riferimento alla Agenda ONU 2030 non è significativo

Non si tratta di norma vincolante e non sembra essere rispettata dal Governo Italiano

il piano della reingegnerizzazione /POLA art. 263 del decreto-legge n. 34 del 2020/ PTPC art 1 Legge n. 190/2012



- Individuare i prodotti ex Dlgs 286/1999 art 4 lettera d (cfr. Elenco tentativo di prodotti allegato) sono ca. 380 prodotti
- Fare un piano della loro razionalizzazione in collaborazione con il RTD
- Individuare tutti i dati da registrare per evitare le doppie registrazioni
- Decidere quali procedure da razionalizzare con quali tempistiche
- Individuare la percentuale di firme autorizzative discrezionali che saranno ridotte
- In questo piano va inserito il piano di accesso digitalizzato agli uffici ***che è diverso dall'accesso facilitato per i portatori di handicap (che va inserito nel piano delle opere pubbliche)***

Cenni sull'organizzazione per processi



Cosa significa lavorare per processi? Chiunque sia coinvolto in una attività lavorativa deve costantemente rispondere a questa domanda: **ora cosa devo fare?** Il premio Nobel per l'economia *H.A. Simon* sosteneva che il coordinamento dell'attività umana è garantito da una serie di meccanismi che riducono la complessità di chi è chiamato a prendere queste decisioni. Questi “meccanismi di **riduzione della complessità decisionale**” sono 4 e possono essere considerati come una coppia di due coppie.

Cenni sull'organizzazione per processi



Da una parte abbiamo la prima coppia di meccanismi di riduzione della complessità decisionale: **la gerarchia e la tradizione.**

Di fronte ad un qualsiasi evento l'operatore chiede al suo "capo" cosa fare (**meccanismo gerarchico**).

Se si ripresenta in futuro un caso uguale l'operatore non disturba più il capo e **ripete il comportamento** di risposta che gli era stato comandato la volta precedente (**meccanismo della tradizione**).

Cenni sull'organizzazione per processi



Da un'altra parte abbiamo la seconda coppia di meccanismi di riduzione della complessità decisionale: **la professionalità e i processi.**

Di fronte ad un qualsiasi evento l'operatore fa prima riferimento a che cosa **prevedono i processi codificati** per il caso che gli si presenta e, poi, alle sue **conoscenze e competenze** professionali.

Cenni sull'organizzazione per processi



il quadro normativo:

nel caso della prima coppia il quadro normativo rispetta la struttura “**chi ha potere/autorità su cosa**” (esempio: responsabile del magazzino è il sig. Rostagno);

nel caso della seconda coppia il quadro normativo si rifà alla struttura “**ogni volta che....., allora....**” (esempio: ogni volta che arriva una consegna il responsabile di magazzino verifica se corrisponde all'ordine).

Cenni sull'organizzazione per processi



la **complessità socio-tecnica** in cui ci si trova ad operare. In ambienti tradizionali e caratterizzati da **basso sviluppo scientifico e tecnologico** prevale la prima coppia (autorità e tradizione), mentre in ambienti **sviluppati e dinamici** prevale la seconda coppia (processi e professionalità), laddove i processi svolgono anche la funzione cruciale di coordinare la collaborazione positiva di molte e molto diverse professionalità.

Cenni sull'organizzazione per processi



Il **meccanismo di controllo** prevalente nel caso della prima coppia è quello dell'**ispettore**, sorta di poliziotto che scende dall'alto a controllare se si opera bene, senza aver sentito il bisogno di specificare a priori che cosa sia “operare bene” e “operare male”. Nel secondo caso il **controllore** (che viene spesso chiamato *auditor*) verifica se si stanno rispettando i processi, verifica cioè se i comportamenti tenuti *comply with*, sono in **conformità con quanto previsto dai processi**.

il piano della performance



Il piano della performance non è il PEG ma il piano che mira al miglioramento del rapporto risorse/prodotti

stimare il risparmio in termini di tempo/uomo realizzabile e, quindi, realizzare il piano della performance

oltre ai sindacati coinvolgere il RTD

Valore pubblico



Il piano della performance richiede di far riferimento ad indicatori di output e di prodotto

In allegato avete le due liste di indicatori

Il piano del sociale

Valutare su base probabilistica l'evoluzione della domanda di prestazioni

elaborare piani per ridurre la domanda di prestazioni

evidenziare il fabbisogno quali-quantitativo di risorse umane

inserire in questo piano il piano formativo e il piano di promozione della parità di genere

Il piano del fabbisogno di personale

A questo punto è possibile vedere quale è il gap tra le risorse umane che esistono e quelle di cui c'è bisogno

Questo gap dovrà dare luogo a:

- Piano formativo
- Piano delle assunzioni
- Piano delle acquisizioni di competenze dsall'esterno

Il piano delle opere pubbliche



Il piano delle opere pubbliche dovrà essere scandito nei relativi cronoprogrammi

nel piano delle opere pubbliche va inserito il piano dell'abbattimento delle barriere architettoniche

Dal PdO alla DpO

A questo punto è possibile realizzare il PdO

- Integrare il PdO nel DUP e nel bilancio preventivo
- Scandire il PdO in tappe come nello schema della tabella

Cruscotto e impatto



Art 1 comma 3

Il Piano definisce le modalita' 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 modalita' di monitoraggio dei procedimenti attivati ai sensi del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198.

Cruscotto e impatto

L'insieme delle scadenze formerà il cruscotto dello stato di avanzamento

dovrà essere valutato l'impatto

attraverso la valutazione della customer satisfaction e della realizzazione dell'impatto desiderato

Customer satisfaction



Non fare una ricerca ad hoc

Valutare la soddisfazione a fine prestazione

Esempio di Scheda valutazione customer satisfaction a fine prestazione



Item da valutare	Molto soddisfatto	Poco soddisfatto	insoddisfatto	Molto insoddisfatto
Informazioni ricevute				
Assistenza durante la prestazione				
cortesia				
tempestività				

impatto

Oltre ai prodotti tenere sotto controllo gli indicatori ambientali

Cfr. Elenco di indicatori ambientali

Nel PdO vanno indicati gli obiettivi (Dlgs 286/99 art, 4 comma 1, lettera “d” e lettera “f”)

Tabella di marcia



Le cose richieste dal PIAO sono corrette

La modalità di gestirle (via normativa) è errata

Il coordinamento dell'azione comunale va gestito con competenze professionali

Tabella di marcia

Creare un gruppo di lavoro coordinato dal RTD,
Responsabile della Transizione Digitale

mettere a punto tutti piani necessari per il
DUP/PIAO

Il valore pubblico è il DUP strategico declinato
secondo gli indicatori di impatto allegati

SI TRATTA DI UNA SFIDA



**AVETE I NUMERI PER VINCERLA
ASMEL VI SUPPORTA**