
DUP, BILANCIO, PEG e PIAO

dott. Angelo Maria Savazzi

3 Maggio 2023 - dalle ore 11:30 alle 12:30

ASMEL - Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione
degli Enti Locali

Email webinar@asmel.eu

Numero Verde 800.16.56.54 (int.3)

Web: www.asmel.eu

INDICE

- La sezione strategica del DUP e la sottosezione “Valore pubblico” del PIAO
- I principi contabili applicati alla programmazione e il PIAO
- Il differimento dei termini di approvazione del bilancio
- Compiti e funzioni del PEG
- Piano dei fabbisogni del personale tra DUP e PIAO
- Strumenti di supporto Asmel

Programmazione negli enti locali: contesto operativo

Con il PIAO:

- i. sono rimaste **pienamente vigenti ed operative le discipline di settore**
- ii. **Non c'è stata una revisione** dei sistemi di programmazione
- iii. Sono rimasti **pienamente vigenti i principi contabili** applicati alla programmazione che sono parte integrante della normativa sull'armonizzazione contabile.



Gli operatori devono, con ragionevolezza:

1. **evitare sovrapposizioni** di contenuti tra DUP e PIAO
2. **valorizzare le finalità di ciascun documento programmatico** e assicurando a ciascuno di essi una propria dignità strumentale, anche in relazione ai diversi organi chiamati alla relativa approvazione (il Consiglio per il DUP, la Giunta per il PIAO)

DUP e PIAO

IL DUP:

definisce gli obiettivi di bilancio in una prospettiva pluriennale

incorpora informazioni sulle **finalità della spesa** rivolta ai consigli comunali e provinciali

IL PIAO:

orienta l'azione operativa delle amministrazioni e favorisce ***l'accountability*** nei confronti dei cittadini.

definisce **scelte di copertura del fabbisogno di personale** ed il presidio dinamico delle grandezze economico-finanziarie coinvolte nei calcoli della dotazione organica potenziale

Sezione Strategica del DUP (SeS)

individua *“le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo”*

definisce per ogni missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato.

Secondo il principio contabile, deve sviluppare e concretizzare le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000

deve individuare, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente.

Missioni di bilancio e obiettivi strategici, dunque, sono **contenuti del DUP funzionali alla predisposizione della sottosezione “Valore Pubblico” del PIAO**, rispetto alla quale devono svilupparsi i contenuti di tutte le altre sottosezioni (inclusa quella concernente i fabbisogni del personale).

Sezione Operativa del DUP (SeO)

contiene la “*programmazione dettagliata*”, relativamente all’arco temporale di riferimento del DUP, del fabbisogno di personale

Si conferma il **principio di strumentalità del PIAO** rispetto alle opzioni strategiche contenute nel DUP.

Sezione Operativa del DUP (SeO)

“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”.

Nell'ambito del DUP ed, in particolare, nella relativa Sezione Operativa (SeO), la previsione costituisce il presidio dell'orientamento, rivolto ai competenti organi di governo dell'ente e che questi sono tenuti ad osservare, quale norma di indirizzo, circa il necessario e doveroso perseguimento delle *“(...) 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”*, obiettivi di funzionalità e di ottimizzazione che il PIAO, attraverso la sua apposita sezione dedicata al piano dei fabbisogni di personale, è chiamato a perseguire ed attuare.

Principio contabile applicato alla Programmazione (allegato 4/1 DLgs. 118/2011)

Documento Unico di Programmazione – sezione strategica

- 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.
- Gli **obiettivi strategici**, nell'ambito di ciascuna missione, sono definiti con riferimento all'ente.
- 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.

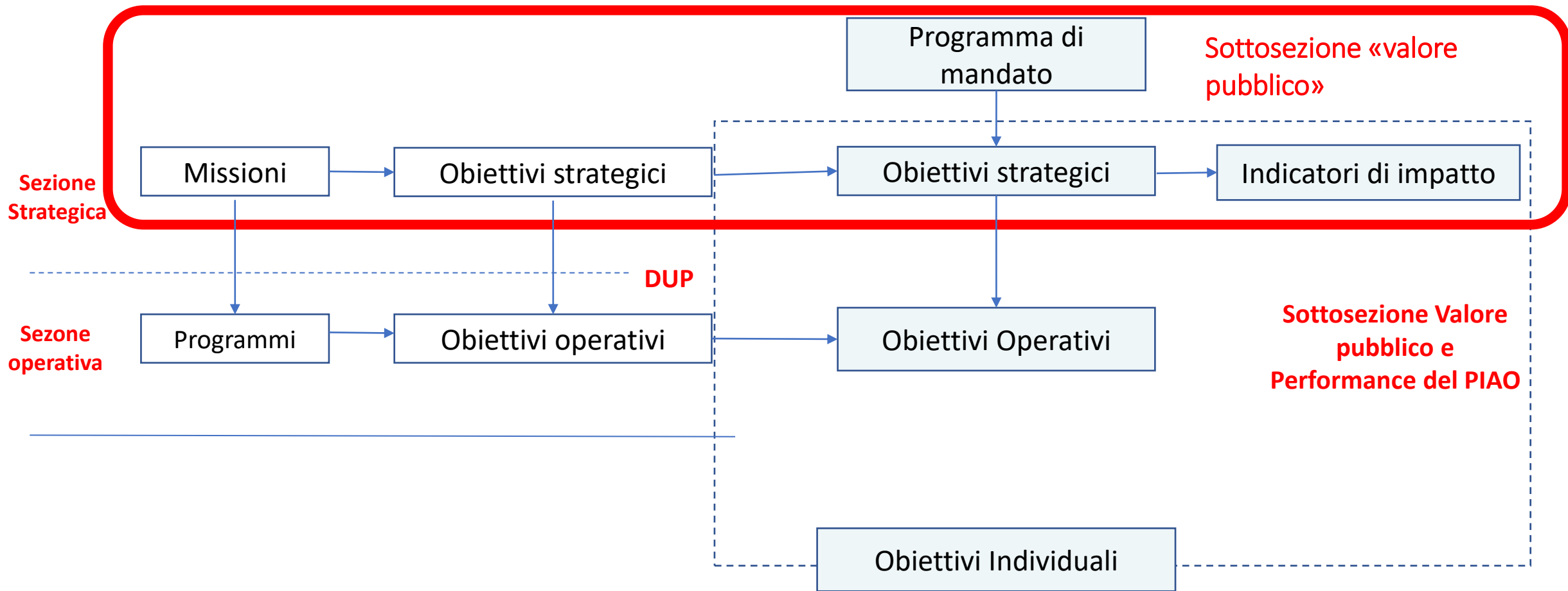


Principio contabile applicato alla Programmazione (allegato 4/1 DLgs. 118/2011)

Documento Unico di Programmazione – sezione operativa

- Individua, per ogni singola **missione**, i **programmi** che l'ente intende realizzare per conseguire gli **obiettivi strategici** definiti nella Sezione **Strategica**.
- Per ogni programma, e per tutto il periodo di riferimento del DUP, sono individuati gli **obiettivi operativi** annuali da raggiungere.





Tempistica 2023: differimento dei termini approvazione del bilancio negli Enti Locali

Conferenza Stato città ed autonomie locali del 18 aprile: è stata approvata la proroga del termine per l'approvazione dei bilanci di previsione dei Comuni dal 30 aprile al **31 maggio** prossimo.

Considerazioni Dlgs 150/2009 Art. 5, comma 1 ter :

«Nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa.»

Si suggerisce quindi:

- Lavorare alla stesura del PIAO prima dell'adozione del Bilancio di Previsione;
- Creare Gruppo di Lavoro
- Definire gli Obiettivi di Valore Pubblico
- Approvare Piano della Performance contenente Obiettivi di Performance Organizzativa ed individuale in modo da non inficiare il Ciclo Valutativo
- Predisporre correlazione obiettivi di Performance con sezione Trasparenza e Rischi Corruttivi e Piano di Fabbisogno del Personale

Piano dei fabbisogni di personale

Il **piano dei fabbisogni di personale** ha

un *profilo economico-finanziario*, riguardante le **finalità della spesa** nell'ambito delle priorità strategiche definite dall'amministrazione → **DUP e bilancio**

un *contenuto di natura operativa*, concerne una **pluralità di azioni concrete strettamente integrate ed organicamente attuate** → **PIAO**

- individuazione dei profili professionali da reclutare
- verifica delle eccedenze e delle carenze di personale
- scelta delle strategie di copertura dei fabbisogni
- utilizzo della formazione come strumento di gestione delle risorse umane, in attuazione del principio della "ottimale distribuzione" del personale che non concerne solo il reclutamento dall'esterno, ma deve riguardare anche la valorizzazione delle competenze interne (progressioni di carriera) e può richiedere l'utilizzo della mobilità interna e del potenziamento delle competenze attraverso il piano formativo.

Art. 6 del D.Lgs. 165/2001: è richiesto che il piano dei fabbisogni di personale deve essere adottato per attuare gli obiettivi di "*performance organizzativa*" e in coerenza con "*la pianificazione pluriennale delle attività e della performance*".

Competenza ripartita tra DUP e PIAO sulla programmazione dei fabbisogni di personale

Una impostazione ragionevole, sulla base di una lettura sistematica dei principi contabili applicati alla programmazione e la normativa sul PIAO, depono per una competenza ripartita tra DUP e PIAO sulla programmazione dei fabbisogni di personale:

- a) al DUP la **definizione delle strategie e delle previsioni economico-finanziarie** in attuazione del programma di mandato, del contesto di riferimento e dei bisogni espressi dalla comunità amministrata;
- b) al PIAO la **pianificazione operativa di dettaglio** che preveda il presidio delle grandezze finanziarie coinvolte nella definizione della dotazione organica potenziale, espressa in termini finanziari, e dei limiti ordinamentali e finanziari alla spesa di personale, la ricognizione delle eccedenze e la individuazione delle carenze di profili professionali, le scelte strategiche di copertura dei fabbisogni (reclutamento, mobilità interna, ottimale distribuzione del personale, potenziamento e valorizzazione professionale), in coerenza con gli obiettivi di valore pubblico e con gli obiettivi di performance.

Contenuti del Piano triennale che confluiscono in apposita sezione del Piao

art. 4, comma 1, lettera c), del DM n. 132/2022

1. la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;
2. la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento;
3. le strategie di copertura del fabbisogno;
4. le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali.

Risorse finanziarie che il DUP e il bilancio destinano al fabbisogno di personale

Le risorse finanziarie che il DUP e il bilancio destinano al fabbisogno di personale non possono implicare una autorizzazione a procedere con l'effettivo utilizzo di tali risorse, atteso che il principio della sostenibilità finanziaria della spesa per assunzioni a tempo indeterminato impone che **le grandezze finanziarie** che concorrono a determinare la dotazione finanziaria potenziale, espressa in termini finanziari, devono **essere costantemente e dinamicamente presidiate** dalle amministrazioni.

A tal proposito che un eventuale previsione di peggioramento del rapporto spesa di personale e media delle entrate correnti, sulla base della evoluzione delle grandezze coinvolte, dovrebbe spingere le amministrazioni a rivedere tempestivamente le dinamiche previsionali di spesa, riorientando la programmazione operativa dei fabbisogni all'interno del PIAO.

Principio di sostenibilità della spesa

Va ricordato che con il principio della sostenibilità della spesa anche il superamento del secondo valore soglia di cui al [DM 17.3.2020 \(art. 6, tabella 3\)](#), non determina una impossibilità assoluta di effettuare assunzioni a tempo indeterminato, bensì richiede che le eventuali assunzioni vengano effettuate nella misura in cui sia assicurata una diminuzione nel tempo del rapporto spesa di personale/media delle entrate correnti, che potrà avvenire operando sul fronte delle entrate (incrementandole) o sul fronte delle spese (con cessazioni maggiori delle nuove assunzioni) o su entrambe le grandezze.

Mentre la collocazione tra i due valori soglia previsti dal [DM 17.3.2020 \(tabelle 1 e 3\)](#) consente alle amministrazioni di effettuare assunzioni a tempo indeterminato nella misura in cui il presidio dinamico e costante delle grandezze coinvolte nel rapporto sia in grado di assicurare nel tempo una invarianza del rapporto.

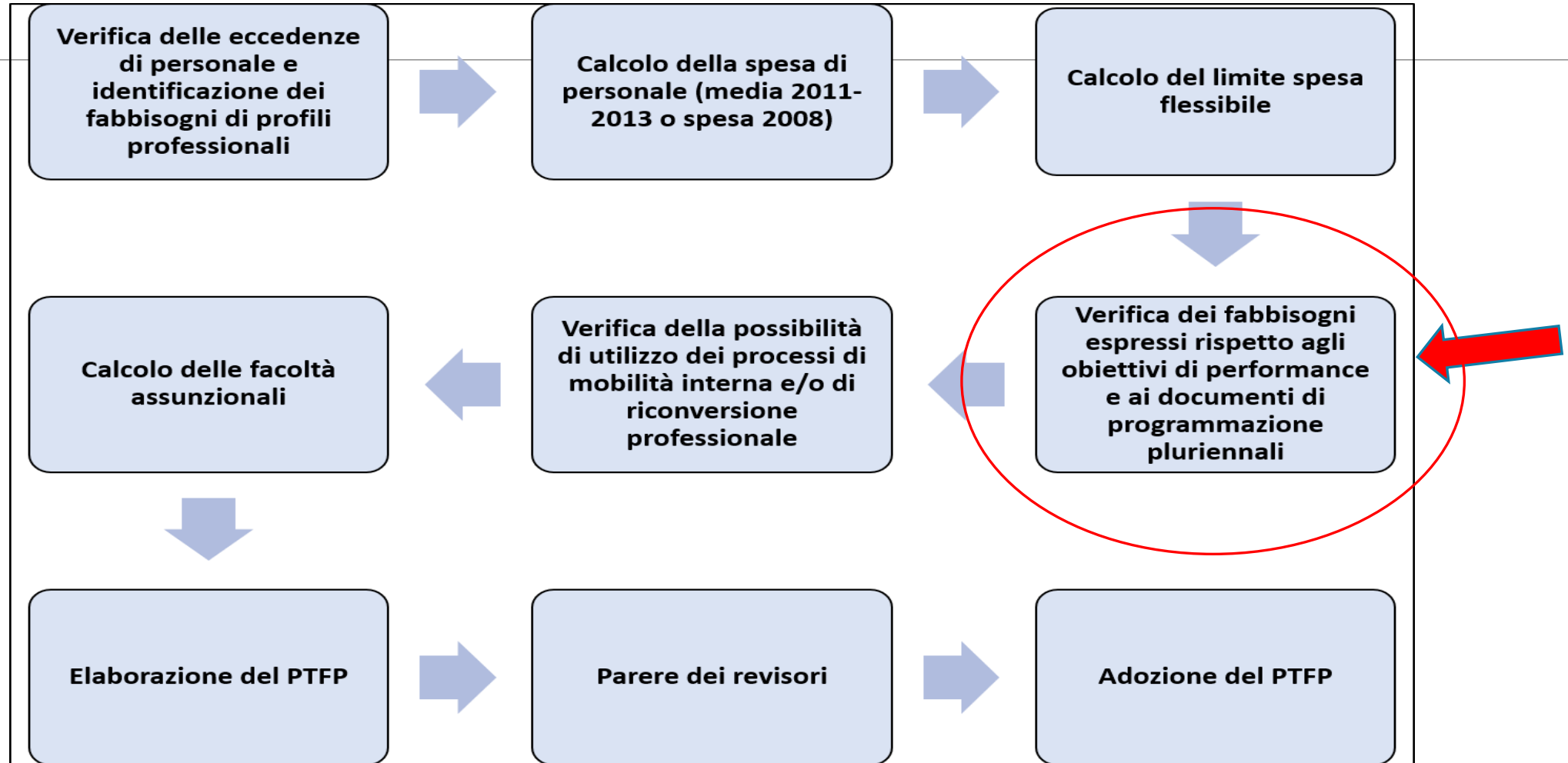
L'intervento di ARCONET

FAQ n. 51 del 16.02.2023

L'intervento di *restyling* del principio contabile applicato alla programmazione, recentemente proposto da ARCONET, conferma che nel DUP deve trovare spazio la dimensione finanziaria dei fabbisogni di personale che si identifica con il concetto di dotazione organica potenziale, rappresentata dal valore della spesa del personale in servizio cui si aggiungono gli spazi assunzionali calcolati sulla base del principio della sostenibilità finanziaria della spesa.

La sezione operativa del DUP è chiamata a definire le *“risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale entro i limiti spesa e della capacità assunzionale dell'Ente in base alla normativa vigente”* comunque *“tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi”*.

PIAO e Piano Triennale dei fabbisogni: problemi di integrazione?



Confluenza dei contenuti del piano triennale dei fabbisogni nel PIAO

- In base alle norme in materia di fabbisogni di personale e le relative linee guida ministeriali che sono attualmente pienamente operative e vigenti e che, tra l'altro, prevedono già oggi il coordinamento con gli obiettivi di performance, **non è ipotizzabile una paralisi dell'attività programmatoria degli enti.**
- Inoltre, sono pienamente vigenti i principi contabili applicati alla programmazione finanziaria, che sono parte integrante del sistema contabile armonizzato, introdotto dal DLgs. 118/2001, che, con riferimento al Documento Unico di programmazione, stabiliscono che la sezione operativa debba contenere, tra gli altri, la programmazione del fabbisogno di personale.
- Peraltro, il principio contabile applicato alla programmazione fa salva la possibilità di approvare, autonomamente dal DUP, il piano dei fabbisogni fermo restando il suo inserimento nel DUP o nella nota di aggiornamento successivi.
- **Le amministrazioni possono, nelle more dell'approvazione del PIAO, approvare un piano dei fabbisogni a legislazione vigente, nell'ambito di un PIAO a formazione progressiva.**



PIAO provvisorio (Corte dei Conti Siciliana, parere n. 48/2023)

- ✓ La Corte dei Conti Siciliana con il parere n. 48/2023 valorizza la previsione dell'art. 5, comma 1-ter, del DLgs. n. 150/2009, che, essendo pienamente vigente, non può generare alcun dubbio circa il fatto che gli enti territoriali siano tuttora tenuti a operare in conformità a tale precetto, pur tenendo presente, quanto alle modalità con cui adempiere, che, in base al nuovo assetto normativo, *«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»* (art. 2, comma 1, del D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81).
- ✓ La previsione dell'art. 8 del D.M., n. 132/2022, che pur definisce una scansione temporale che prevede che il PIAO venga approvato successivamente all'approvazione del bilancio, non ostacola, bensì **rafforza** l'esigenza di *“**approntare soluzioni** che consentano l'ordinato svolgimento dell'attività amministrativa nell'attesa (che può prolungarsi, talvolta, ben oltre la parte iniziale dell'esercizio finanziario) della rituale adozione dei documenti in parola”*.



PIAO provvisorio (Corte dei Conti Siciliana, parere n. 48/2023)

La Corte richiama precedenti orientamenti che hanno sempre puntualmente rappresentato le implicazioni negative derivanti dal reiterato slittamento del termine per l'approvazione del bilancio preventivo, richiamando l'attenzione delle amministrazioni sulla *“necessità che gli enti si dotino di strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa (quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo) al fine di sopperire all'assenza, all'inizio dell'esercizio, degli strumenti di programmazione previsti dall'ordinamento”*. Ciò per evitare *“una gestione in esercizio provvisorio “al buio”, carente, cioè, di indirizzi approvati dai competenti organi di governo”* (cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 2/SEZAUT/2022/INPR; n. 14/SEZAUT/2017/INPR; n. 9/SEZAUT/2016/INPR; n. 18/SEZAUT/2014/INPR e n. 23/SEZAUT/2013/INPR).



PIAO provvisorio (Corte dei Conti Siciliana, parere n. 48/2023)

Considerazioni

È possibile approvare un PIAO in esercizio provvisorio, senza che la mancata approvazione del bilancio possa essere invocata come un impedimento all'attuazione di quei filoni programmatici maturi.

La natura provvisoria del PIAO depone per un documento che, pur nel rispetto dello schema approvato con DM n. 132/2022, è **fisiologicamente incompleto**, se solo si pensi che potrebbero non essere pienamente mature alcune sezioni o, semplicemente, alcuni obiettivi di valore pubblico potrebbero aver bisogno di approfondimenti che, nella provvisorietà dell'approvazione del PIAO, non possono essere adeguatamente sviluppati.



Quesiti

- È ANCORA OBBLIGATORIO FARE LA DELIBERA DI GIUNTA SUL FABBISOGNO AL PERSONALE PROPEDEUTICA AL BILANCIO COME DA TUEL OPPURE È SUFFICIENTE INSERIRE I DATI FINANZIARI DELLE SPESE DEL PERSONALE NEL DUP E POI IL FABBISOGNO FARLO NELLA SEZIONE DEDICATA DEL PIAO
- DUP – PIAO, COME ARMONIZZARE I DUE PIANI?
- ALLA LUCE DEL DIFFERIMENTO DEL TERMINE PER L'APPROVAZIONE DEL BILANCIO AL 31 MAGGIO QUALI SONO LE NUOVE TEMPISTICHE DA RISPETTARE PER L'APPROVAZIONE DEL PIAO 2023-2025. QUAL È IL TERMINE ULTIMO PER L'APPROVAZIONE DEL PIAO?
- SI CHIEDE DI CONOSCERE SE, NELLE MORE DELL'APPROVAZIONE DEL PIAO, L'AMMINISTRAZIONE POSSA TRASMETTERE ALLA GAZZETTA UFFICIALE GLI AVVISI PER L'INDIZIONE DELLE PROCEDURE CONCORSUALI E/O DI MOBILITÀ PREVISTE NEL PTFP GIÀ ALLEGATO ED APPROVATO CON IL DUP.

Quesiti

-
- IL NOSTRO ENTE È DA TEMPO SPROVVISTO DI SEGRETARIO COMUNALE E NON HA ANCORA PROVVEDUTO AD APPROVARE IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PIÙ IN GENERALE IL PIAO. IL RESPONSABILE DELL'UFFICIO PERSONALE HA PERÒ PROVVEDUTO A PREDISPORRE LA DELIBERA DI PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEI FABBISOGNI 2023/2025 CHE È STATA APPROVATA DALLA GIUNTA A FEBBRAIO 2023, UNITAMENTE AL BILANCIO 2023/2025 CHE È STATO APPROVATO SEMPRE A FEBBRAIO 2023, QUINDI, MI PARE DI CAPIRE, CHE AVREMMO AVUTO L'OBBLIGO DI APPROVARE IL PIAO ENTRO IL 31 MARZO. LE CHIEDO PERÒ, AVENDO APPROVATO LO STRALCIO DELLA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEI FABBISOGNI, ANCORCHÉ IN ATTESA DI APPROVARE IL PTCP IN CORSO DI DEFINIZIONE E IN GENERALE IL PIAO, RITIENE COMUNQUE POSSIBILE PROCEDERE AD ASSUMERE PERSONALE CON FORME DI LAVORO FLESSIBILE, QUALE SOMMINISTRAZIONE E TEMPO DETERMINATO, NONCHÈ EVENTUALI TRASFORMAZIONI DA TEMPO PARZIALI A TEMPO PIENO?
 - IL NOSTRO ENTE NON HA APPROVATO IL PTPCT IN QUANTO NON HA APPROVATO IL PIAO. IL TERMINE AD OGGI È SCADUTO? QUALI SONO LE CONSEGUENZE IN CAPO AL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE?

Considerazioni sul PIAO

Non è un semplice «contenitore» dei Piani preesistenti



- È necessaria una **visione strategico-politica** che costituisce una chiave innovativa e che supporta le Amministrazioni nel focalizzare le proprie attività e risorse sulle attività che generano maggiore valore per la collettività.

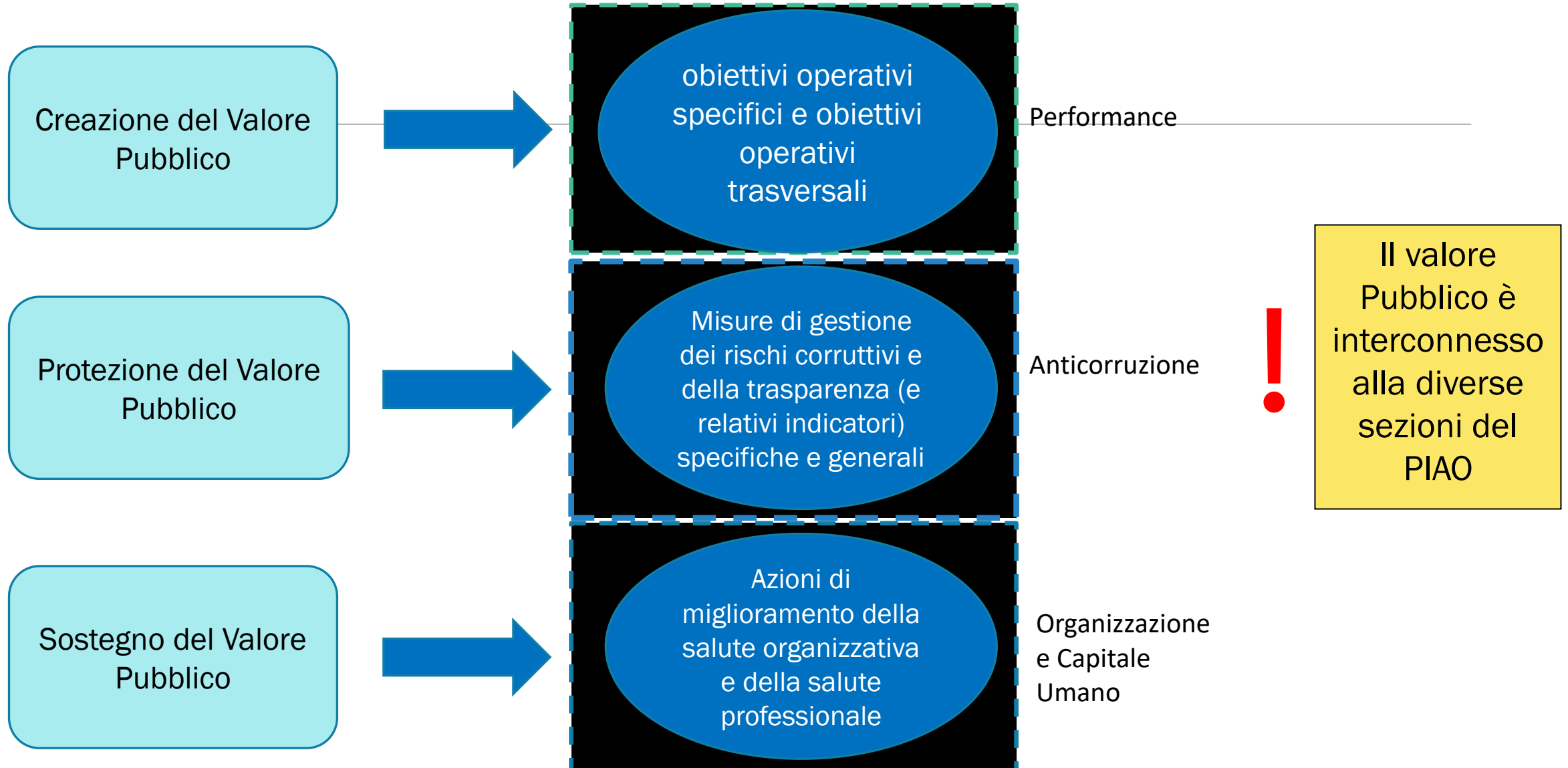
Valore Pubblico come filo conduttore



- Consente di definire un documento strutturalmente organico e sinergico, evitando duplicazioni che appesantiscono l'organizzazione con ulteriore burocrazia.
- Consente di allocare le risorse e strutturare l'organizzazione in funzione dei bisogni della collettività, così da rispondere in modo sempre più efficace ai bisogni dei cittadini e rafforzare il sistema pubblico.

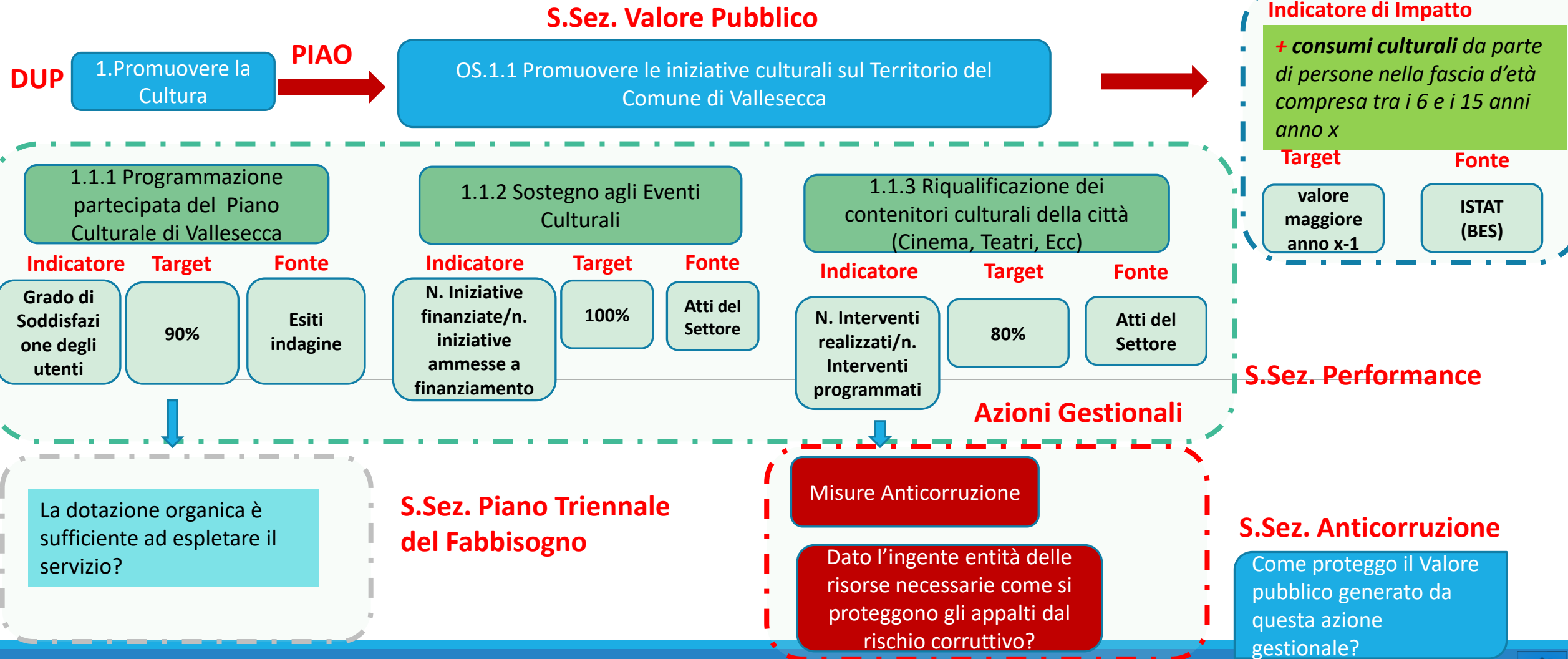


Come si collegano le diverse sezioni del PIAO

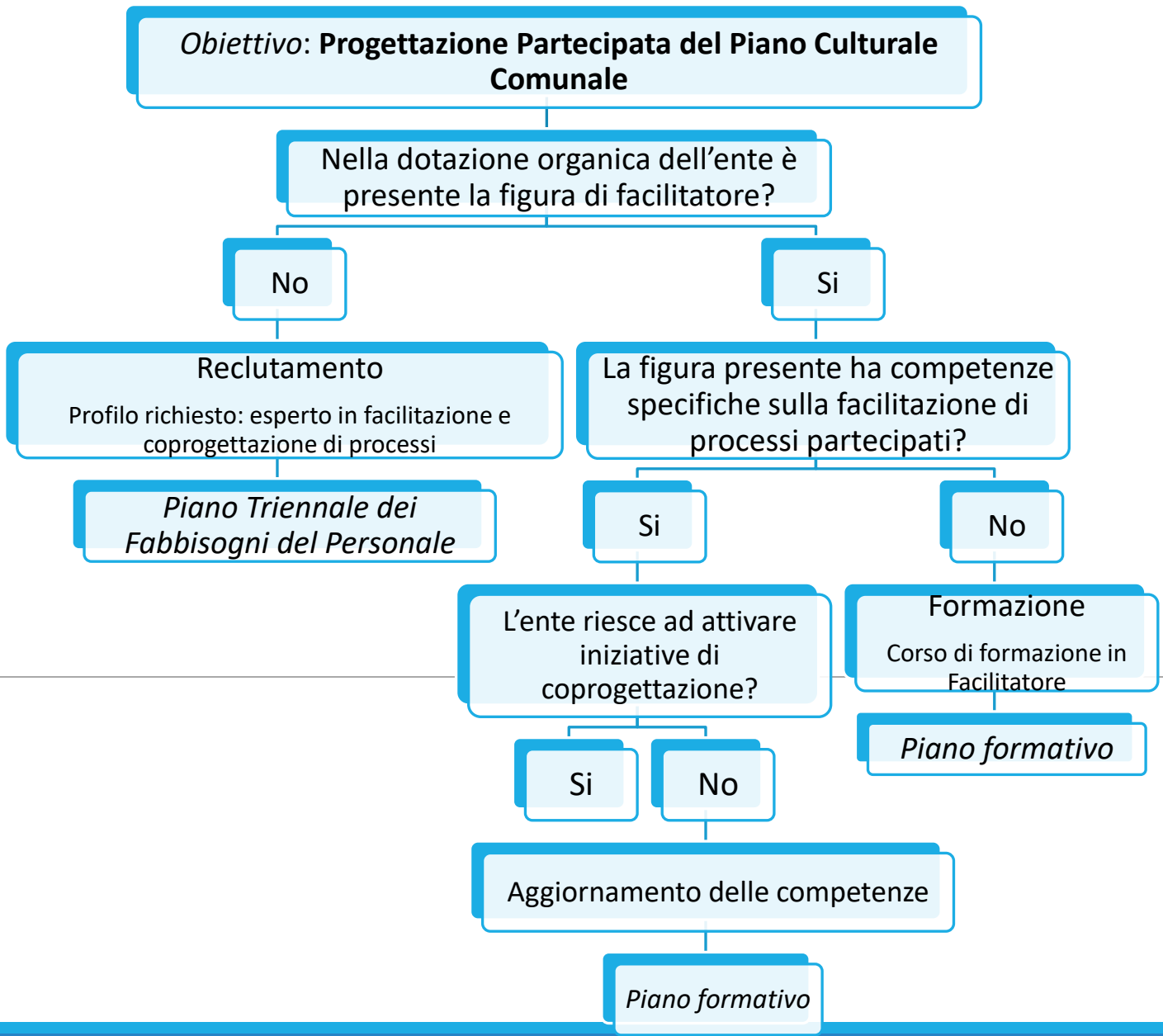


Valore Pubblico come filo conduttore: un esempio

Un'amministrazione intende migliorare il **benessere sociale** della propria comunità promuovendo iniziative culturali sul proprio territorio che favoriscano l'**incremento dei consumi culturali** da parte di persone nella fascia d'età compresa tra i 6 e i 15 anni



La dotazione organica è sufficiente ad espletare il servizio?



Focus

S.Sez. Piano Triennale del Fabbisogno



Perimetrare il “*Valore pubblico*” in relazione al DUP

DM n. 132 del 30.06.2022

Art. 3, comma 1, lettera a): *“risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati **in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione**”*

Art. 8, comma 1: *“Il Piano integrato di attività e organizzazione elaborato ai sensi del presente decreto assicura la **coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria**, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, che ne costituiscono il necessario presupposto”*

Perimetrare il “*Valore pubblico*” in relazione al DUP

Il principio contabile applicato alla programmazione finanziaria (Allegato n. 4/1 al D.Lgs n. 118/2011) nel delineare i contenuti del DUP, fornisce un quadro di riferimento entro il quale la sottosezione “*Valore pubblico*” del PIAO deve essere elaborata.

Indice PIAO

1. **PREMESSA**
2. **SEZIONE 1.SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE**
3. **SEZIONE 2 .VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE**
4. Sottosezione di programmazione: **Valore pubblico**
5. Sottosezione di programmazione: **Performance**
6. Sottosezione di programmazione: **Rischi corruttivi e trasparenza**
7. **SEZIONE 3.ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO**
8. Sottosezione di programmazione: **Struttura organizzativa**
9. Sottosezione di programmazione: **Organizzazione del lavoro agile**
10. Sottosezione di programmazione : **Piano triennale dei fabbisogni di personale**
11. **SEZIONE 4. MONITORAGGIO**



DM 24 Giugno 2022

Art. 3 - Sezione 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

a) Sottosezione: Valore Pubblico nella quale sono definiti:

- 1) i risultati attesi in termini **di obiettivi generali e specifici**, programmati **in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione**;
- 2) le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- 3) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti.
- 4) **gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa**, inteso come **l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale**, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo.



Sezione 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

Sottosezione: Valore Pubblico 1/2

In questa sottosezione l'amministrazione esplicita come una selezione delle politiche dell'ente si traduce in termini di obiettivi di Valore Pubblico (**outcome/impatti**), anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (*Sustainable Development Goals* dell'Agenda ONU 2030; indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da ISTAT e CNEL). Si tratta, dunque, di **descrivere, in coerenza con i documenti di programmazione economica e finanziaria, le strategie per la creazione di Valore Pubblico e i relativi indicatori di impatto.**

Esempio: favorire la creazione di Valore Pubblico di un territorio in termini di sviluppo turistico sostenibile attraverso:

- strategie di sviluppo economico (indicatore di impatto economico: € indotto economico imprese turistiche territorio),
- Strategie di sviluppo sociale (indicatore di impatto sociale: n. occupati in imprese turistiche territorio),
- Strategie di rispetto ambientale (indicatore di impatto ambientale: emissione di CO2)



Sezione 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

Sottosezione: Valore Pubblico 2/2

Alcune domande attraverso le quali costruire la sezione

- a) Quale Valore Pubblico? (benessere economico, sociale, ambientale, sanitario, etc.)
- b) Quale strategia potrebbe favorire la creazione di Valore Pubblico? (obiettivo strategico)
- c) A chi è rivolto (stakeholders)?
- d) Entro quando intendiamo raggiungere la strategia (tempi pluriennali)?
- e) Come misuriamo il raggiungimento della strategia, ovvero quanto Valore Pubblico (dimensione e formula di impatto sul livello di benessere)?
- f) Da dove partiamo (baseline)?
- g) Qual è il traguardo atteso (target)?
- h) Dove sono verificabili i dati (fonte)?

Gli indicatori di *outcome*/impatti, anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (*Sustainable Development Goals* dell'Agenda ONU 2030; indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da ISTAT e CNEL), non si applicano ai Comuni.



DM 24 Giugno 2022

Art. 3 - Sezione 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

a) Sottosezione: Valore Pubblico

- L'art. 3, comma 2, del decreto ministeriale in corso di adozione stabilisce che *“Per gli enti locali la sottosezione a) sul valore pubblico fa riferimento alle previsioni generali contenute nella **Sezione strategica del documento unico di programmazione**”*;
- questo risolve un problema di non poco conto circa una eventuale duplicazione di contenuti e la integrazione con la programmazione finanziaria che trova nel DUP un tassello fondamentale negli enti locali.



b) Sottosezione: Performance

La sottosezione è predisposta secondo quanto previsto dal Capo II del decreto legislativo n. 150 del 2009 [ciclo di gestione della performance] e dalle Linee Guida **che saranno** emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica **sulla base del presente decreto con la finalità di evitare duplicazioni di contenuti rispetto alle altre sottosezioni** ed è finalizzata, in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di performance di efficienza e di efficacia dell'amministrazione.

Essa deve indicare, almeno:

1. gli obiettivi di semplificazione, coerenti con gli strumenti di pianificazione nazionali vigenti in materia;
2. gli obiettivi di digitalizzazione;
3. gli obiettivi e gli strumenti individuati per realizzare la piena accessibilità dell'amministrazione;
4. gli obiettivi per favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere.



Sezione 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

Sottosezione: Performance 1/3

Tale ambito programmatico va predisposto secondo le logiche di *performance management* del **Piano della Performance**, di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009 e secondo le Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Esso è finalizzato, in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di performance di efficienza e di efficacia.

Gli obiettivi specifici non devono essere genericamente riferiti all'amministrazione, ma vanno specificamente programmati in modo funzionale alle strategie di creazione del Valore Pubblico

Esempio: Per favorire il raggiungimento degli obiettivi strategici (sezione valore pubblico), l'ente locale dovrebbe programmare obiettivi operativi specifici ad essi funzionali:

- favorire l'aumento delle imprese turistiche green del territorio (indicatore di efficacia quantitativa: n. imprese turistiche),
- a seguito di bandi di finanziamento (indicatore di efficienza: € finanziamenti / € imprese turistiche beneficiarie),
- a favore di imprese turistiche che rispettino standard eco-sostenibili (indicatore di efficacia qualitativa: % rispetto standard green),
- creando un portale digitale dedicato per chiedere/erogare/monitorare i finanziamenti (indicatore di salute digitale: % servizi digitalizzati)



Sezione 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

Sottosezione: Performance 2/3

Alcune domande attraverso le quali costruire la sezione:

- a) Cosa prevediamo di fare per favorire l'attuazione della strategia? (Obiettivo)
- b) Chi risponderà dell'obiettivo (dirigente/posizione responsabile)?
- c) A chi è rivolto (stakeholders)?
- d) Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno a raggiungerlo (contributors)?
- e) Entro quando intendiamo raggiungere l'obiettivo (tempi annuali)?
- f) Come misuriamo il raggiungimento dell'obiettivo (dimensione e formula di performance di efficacia e di efficienza)?
- g) **Da dove partiamo (baseline)?**
- h) Qual è il traguardo atteso (target)?
- i) Dove sono verificabili i dati (fonte)?



Sezione 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

Sottosezione: Performance 3/3

Contenuti minimali:

- a) Obiettivi organizzativi
- b) Obiettivi individuali dei dirigenti o dei responsabili delle unità organizzative apicali
- c) Correlazione con il Documento Unico di Programmazione
- d) Classificazione, laddove possibile, rispetto ai seguenti ambiti
 - ✓ Semplificazione
 - ✓ Digitalizzazione
 - ✓ Accessibilità
 - ✓ Formazione
 - ✓ Equilibrio di genere / azioni positive
 - ✓ Interventi del PNRR



Requisiti minimali degli obiettivi di performance

L'art. 5, comma 2, lettera c) del d. lgs. 150/2009 precisa che gli obiettivi devono essere:

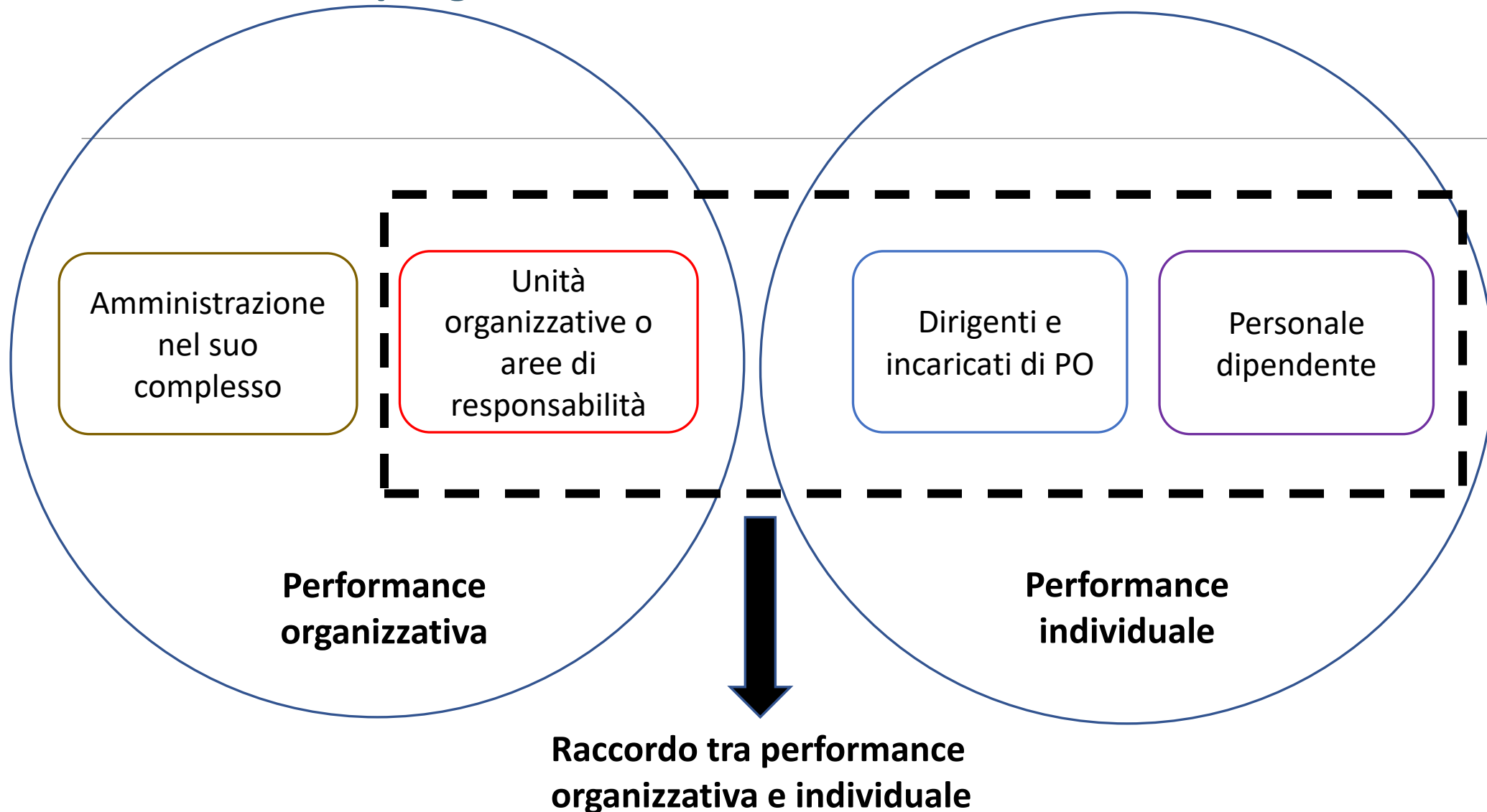
«... tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi ...»

Gli obiettivi dunque devono essere:

- Specifici:** dovrà essere chiaro cosa, dove, quando e come la situazione verrà cambiata
- Misurabili:** dovrà essere possibile quantificare gli oggetti e i benefici
- Accessibili:** dovrà essere possibile raggiungere gli obiettivi
- Realistici:** dovrà essere possibile ottenere il livello di cambiamento riflesso dall'obiettivo;
- Legati al tempo:** determinando il periodo di tempo in cui ogni obiettivo verrà raggiunto;

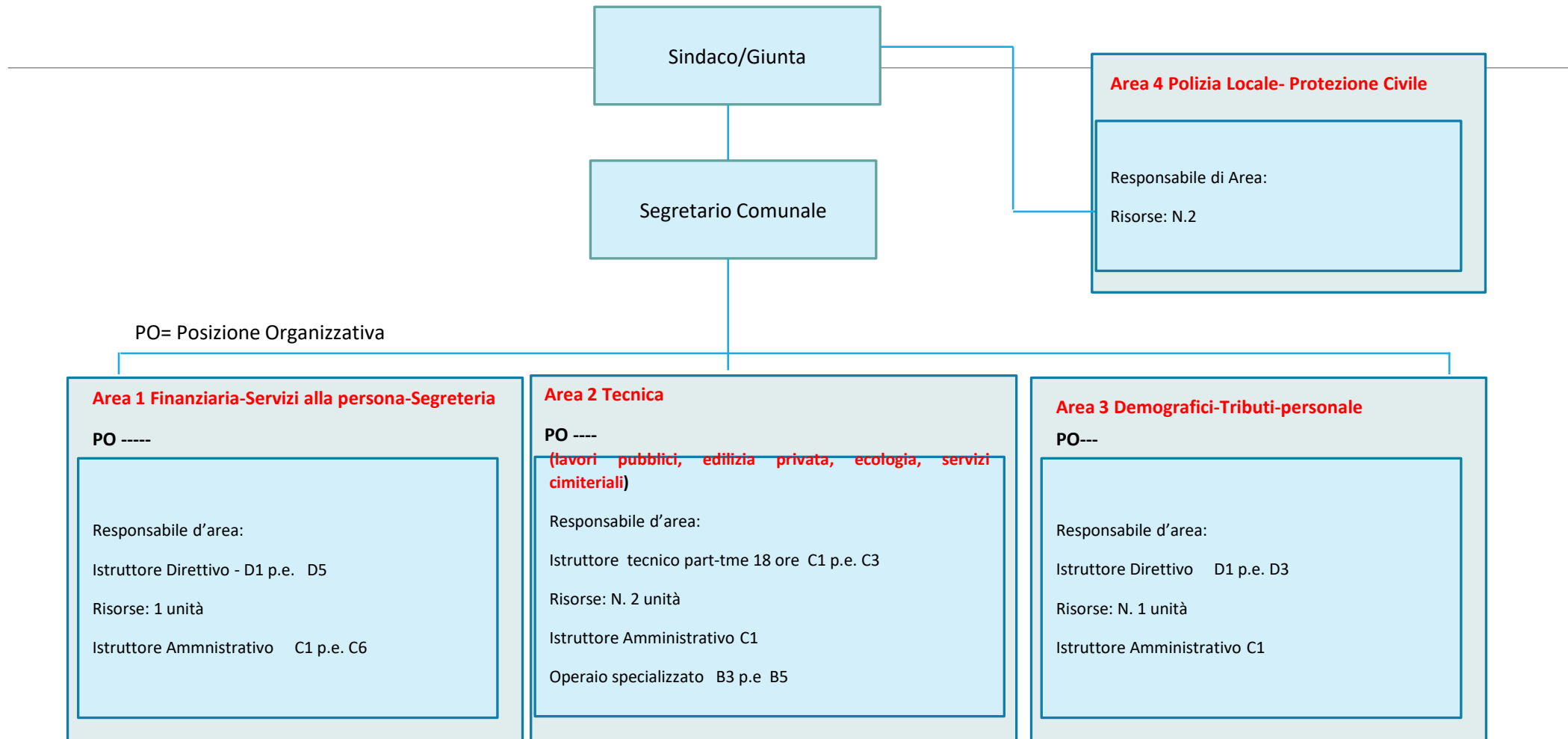


Perimetro di operatività e ruolo rispetto alle diverse direttrici di programmazione: Performance



Sezione 3: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

Sottosezione: Struttura organizzativa



Sezione 3: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

Sottosezione: Struttura organizzativa

Distribuzione del personale per profili professionali al 31 dicembre dell'anno precedente quello di riferimento del PIAO, secondo la declaratoria interna.

Posizione d'accesso	OP	IA	ITA	IEF	FA	FTA	FEA	FEF	Tot.	
B1															
B3	1													1	
C		3	3											6	
D1								2						2	
D3															
Tot.	1	3	3					2						9	
				OP= operatore						FA= funzionario amministrativo					
				ITA= istruttore tecnico/amministrativo						FTA= funzionario tecnico/amministrativo					
				IEF= istruttore economico/finanziario						FEF= funzionario economico/finanziario					
				IA= istruttore amministrativo						FEA= funzionario espertogiuridico/ amministrativo					



c) Sottosezione: Piano triennale dei fabbisogni di personale

1. consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di adozione del Piano, suddiviso per inquadramento professionale
2. la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;
3. la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento, operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dismissioni di servizi, attività o funzioni;
4. le strategie di copertura del fabbisogno;
5. le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale;
6. le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali.



Sezione 3: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

Sottosezione: Piano triennale dei fabbisogni di personale

Gli elementi della sottosezione sono:

- **Rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente.** Alla consistenza in termini quantitativi è accompagnata la descrizione del personale in servizio suddiviso in relazione ai profili professionali presenti.
- **Programmazione strategica delle risorse umane.** Il piano triennale del fabbisogno si inserisce a valle dell'attività di programmazione complessivamente intesa e, coerentemente ad essa, è finalizzato al miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese. Attraverso **la giusta allocazione delle persone e delle relative competenze professionali** che servono all'amministrazione si può ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e si perseguono al meglio gli obiettivi di valore pubblico e di performance in termini di migliori servizi alla collettività. La programmazione e la definizione del proprio bisogno di risorse umane, in correlazione con i risultati da raggiungere, in termini di prodotti, servizi, nonché di cambiamento dei modelli organizzativi, **permette di distribuire la capacità assunzionale in base alle priorità strategiche.**



Sezione 3: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

Sottosezione: Piano triennale dei fabbisogni di personale

È opportuno che le amministrazioni valutino le proprie azioni sulla base dei seguenti fattori:

- **capacità assunzionale**, calcolata sulla base dei vigenti **vincoli di spesa**;
- **stima del trend delle cessazioni**, sulla base ad esempio dei pensionamenti;
- **stima dell'evoluzione dei bisogni**, in funzione di scelte legate, ad esempio:
 - **alla digitalizzazione dei processi** (riduzione del numero degli addetti e/o individuazione di addetti con competenze diversamente qualificate);
 - **alle esternalizzazioni/internalizzazioni** o potenziamento/dismissione di servizi/attività/funzioni;
 - ad **altri fattori interni o esterni** che richiedono una discontinuità nel profilo delle risorse umane in termini di profili di competenze e/o quantitativi.



Sezione 3: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

Sottosezione: Piano triennale dei fabbisogni di personale (strategie)

In relazione alle dinamiche di ciascuna realtà, le amministrazioni potranno inoltre elaborare le proprie strategie in materia di capitale umano, attingendo dai seguenti suggerimenti:

- **Obiettivi di trasformazione dell'allocazione delle risorse:** un'allocazione del personale che segue le priorità strategiche, invece di essere ancorata all'allocazione storica, può essere misurata in termini di:
 - Modifica della distribuzione del personale fra servizi/settori/aree
 - Modifica del personale in termini di livello / inquadramento;



- **Strategia di copertura del fabbisogno.** Questa parte attiene all'illustrazione delle strategie di attrazione (anche tramite politiche attive) e acquisizione delle competenze necessarie e individua le scelte qualitative e quantitative di copertura dei fabbisogni (con riferimento ai contingenti e ai profili), attraverso il ricorso a:
- soluzioni interne all'amministrazione:
 - mobilità interna tra settori/aree/dipartimenti;
 - meccanismi di progressione di carriera interni;
 - riqualificazione funzionale (tramite formazione e/o percorsi di affiancamento);
 - *job enlargement* attraverso la riscrittura dei profili professionali;
 - soluzioni esterne all'amministrazione;
 - mobilità esterna *in/out* o altre forme di assegnazione temporanea di personale tra PPAA (comandi e distacchi) e con il mondo privato (convenzioni);
 - ricorso a forme flessibili di lavoro;
 - concorsi;
 - Stabilizzazioni.



➤ **Formazione del personale**

- **le priorità strategiche** in termini di **riqualificazione o potenziamento** delle competenze tecniche e trasversali, organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale;
- **le risorse interne ed esterne disponibili** e/o 'attivabili' ai fini delle strategie formative;
- **le misure volte ad incentivare e favorire l'accesso a percorsi di istruzione e qualificazione** del personale laureato e non laureato (es. politiche di permessi per il diritto allo studio e di conciliazione);
- **gli obiettivi e i risultati attesi** (a livello qualitativo, quantitativo e in termini temporali) della **formazione** in termini di riqualificazione e potenziamento delle competenze e del livello di istruzione e specializzazione dei dipendenti, anche con riferimento al collegamento con la valutazione individuale, inteso come strumento di sviluppo.



Fabbisogni di personale, obiettivi di performance e ruolo OIV

Il [D.M. 132/2022](#) prevede la **verifica triennale da parte dell'organismo di valutazione** della coerenza del Piano dei fabbisogni di personale con gli obiettivi di *performance*.

Affinché tale coerenza abbia un senso in un quadro sistematico e per le finalità previste, occorre leggerla in modo coordinato con [l'art. 6 del D.lgs. 165/2001](#), laddove viene previsto che i fabbisogni di personale debbano essere identificati anche per perseguire gli obiettivi di performance organizzativa (con una previsione che di fatto richiedeva già un livello di integrazione che oggi viene sistematizzata nel PIAO), per cui i relativi contenuti devono essere in linea con i documenti di pianificazione pluriennale e con la sottosezione "*Performance*" del PIAO.

Legame inscindibile tra il ciclo della performance e i fabbisogni di personale

di tipo formale: disciplinato dall'[art. 10, comma 5, del D.lgs. n. 150/2009](#) secondo il quale l'Amministrazione, sulla base del richiamo operato dall'[art. 6, comma 7, del D.L. n. 80/2021](#), non si può procedere ad assunzione di personale nel caso di mancata adozione del PIAO

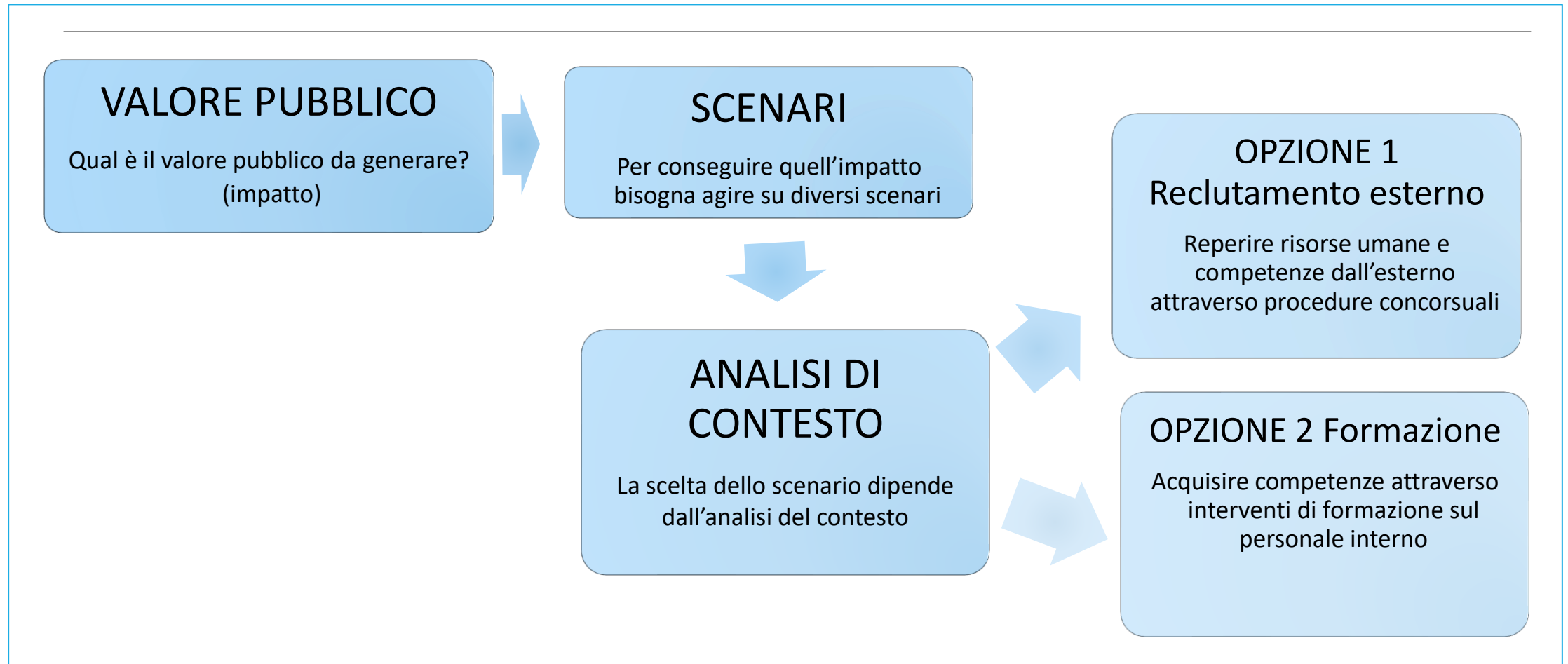
di tipo sostanziale: la pianificazione dei fabbisogni deve essere fatta per perseguire gli obiettivi di performance organizzativa che sono parte integrante della sottosezione "Performance" del PIAO.

Considerazioni

La presenza di obiettivi di performance qualitativamente carenti e non rispettosi dei requisiti minimali degli obiettivi rischia di depotenziare il piano dei fabbisogni e di renderlo inidoneo alle finalità che l'ordinamento gli conferisce; tali obiettivi, infatti, devono fornire adeguato riscontro ai risultati che si intendono raggiungere in relazione ai servizi offerti alla comunità amministrata, nel quadro dell'attuazione delle regole costituzionali di buona amministrazione.

Anche le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale approvate con **D.M. 8 maggio 2018** e recentemente integrate, si preoccupano di ribadire che il piano dei fabbisogni, senza il quale non è possibile procedere ad assunzioni di nuovo personale, non deve limitarsi ad un mero calcolo di tipo sostitutivo o al mero reintegro del personale cessato, ma costituisce il momento in cui le Amministrazioni stabiliscono di quali competenze e professionalità hanno bisogno per perseguire la propria missione istituzionale ed i propri obiettivi di performance.

Integrazione tra PTFP e obiettivi di performance



Esempio: Come integrare PTFP e Performance?

Settore Servizi	Numero unità	Cat.	Profilo professionale	Riferimento documento di programmazione	Obiettivi di performance organizzativa
Affari generali	1	D	Specialista in rendicontazione di progetti comunitari	Documento Unico di Programmazione, sezione Strategica	
			Specialista di appalti, di aiuti di stato, di normativa comunitaria, di contabilità e finanza		
			Specialista gestore di progetti complessi		
			Gestore della sicurezza ICT/ICT security manager	Piano della performance	Digitalizzare i processi connessi alla gestione giuridica del personale, garantendo i necessari presidi di sicurezza funzionali a consentire l'accesso da remoto



Esempio 4 – Aree verdi

Obiettivo: creazione e manutenzione di aree verdi destinate a riqualificare terreni incolti e creare spazi ludici e ricreativi per la comunità

Tra il personale in servizio è presente la figura del progettista?

No

Si

Outsourcing
Affidamento dell'incarico all'esterno

Reclutamento
Profilo richiesto: architetto paesaggista

La figura presente ha competenze specifiche di progettazione di esterni?

Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale

Si

No

L'area verde è stata creata, c'è chi si occupa della manutenzione?

Formazione
Corso di formazione in Progettazione di aree verdi

Si

No

Piano formativo

Aggiornamento delle competenze

Concorso pubblico
Profilo: operaio-manutentore

Piano formativo

Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale



PIAO e organismi di valutazione

Art. 5 DM n. 132/2022

Dopo avere stabilito che il “*monitoraggio delle sottosezioni Valore pubblico e Performance avviene secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*” e “*il monitoraggio della sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza avviene secondo le indicazioni di ANAC*”, prevede che, per la Sezione Organizzazione e capitale umano, il monitoraggio della coerenza con gli obiettivi di performance è effettuato su **base triennale dagli organismi di valutazione** comunque denominati.

Rilievo delle misure di prevenzione della corruzione sulla performance

L'integrazione che il PIAO deve realizzare e che già in precedenza costituiva un contenuto obbligatorio del piano della performance, concerne, tra l'altro, il rilievo delle misure di prevenzione della corruzione e della strategia di innalzamento dei livelli di trasparenza sulla misurazione della performance organizzativa dell'Ente e delle singole strutture in cui si articola.

A tal fine nel PIAO deve rinvenirsi sia la coerenza tra le sottosezioni "*Performance*" e "*Rischi corruttivi e trasparenza*" in termini di obiettivi e sia l'adeguatezza della relativa misurazione

Art. 44 del D.Lgs. 33/2013: *l'OIV "verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori"*

Rapporto tra sottosezioni “*Rischi corruttivi e trasparenza*” e “*Performance*”

Quanto più «precisa» è la sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO, tanto più la sottosezione “*Performance*” può “limitarsi” a richiamare tali misure e a definire il peso delle stesse sulla performance organizzativa delle strutture coinvolte.

Art. 44 del D.Lgs. 33/2013

Gli organismi di valutazione debbano utilizzare le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione della performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

L'esame delle due sottosezioni del PIAO deve essere funzionale a soddisfare in modo certo la riconducibilità di tali obblighi ai singoli uffici affinché possano essere rilevanti in sede di valutazione della performance organizzative e individuale.

Art. 1, comma 8-bis, della Legge 190/2012

La verifica degli organismi di valutazione deve riguardare:

- la coerenza della sezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” con i “*documenti di programmazione strategico-gestionale*”
- i riflessi nella misurazione e valutazione della performance delle misure di prevenzione della corruzione e degli adempimenti in materia di trasparenza;

Di tutto ciò deve poi tenersi conto in sede di validazione della Relazione sulla performance.

Necessaria un'azione sistematica degli organismi di valutazione

Il compito di verifica degli organismi di valutazione **andrebbe correttamente impostato in fase preventiva** al fine di intercettare tempestivamente le criticità ed evitare le conseguenze esiziali della validazione negativa della Relazione sulla performance, che interviene in una fase in cui le criticità rischiano di non essere sanabili e, quindi, sono destinate a travolgere l'intero ciclo valutativo.

Non si tratta di operare in modo parziale e limitato alla verifica della coerenza di alcune sezioni, ma è necessario un supporto e un accompagnamento metodologico in un quadro di integrazione di tutte le sezioni, quando progressivamente vengono elaborate.

Un intervento sistematico e preventivo degli organismi di valutazione, da realizzarsi immediatamente dopo l'approvazione del PIAO o, in termini di supporto metodologico nella fase di elaborazione, può essere opportuno ma, a parere di chi scrive, anche necessario se si vuole dare una corretta declinazione al compito di monitorare *"il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni"* e di garantire la *"correttezza dei processi di misurazione e valutazione"*, che sono previsti tra i compiti degli OIV dall'art. 14 del D. Lgs. 150/2009 e che, evidentemente, restituiscono uno spettro di operatività molto più ampio rispetto ad interventi limitati e a *"compartimenti stagni"* che si avrebbero sulla base di una lettura atomica delle singole disposizioni.

Ambiti nei quali l'intervento di supporto metodologico degli organismi di valutazione deve svilupparsi

Norma di riferimento	Sottosezioni PIAO	Verifiche
Art. 3, comma 2, DLgs. 150/2009	Valore pubblico Performance	Misurazione della performance a livello di Ente, di unità organizzative e a livello individuale
Art. 4, comma 2, DLgs. 150/2009 Art. 10, comma 1, lettera a) DLgs. 150/2009	Valore Pubblico Performance Monitoraggio	Definizione degli obiettivi organizzativi e individuali dei dirigenti di vertice. Definizione dei valori attesi, tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente. Collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse. Modalità di monitoraggio
Art. 5, comma 2, DLgs. 150/2009	Valore Pubblico Performance	Verifica del rispetto dei requisiti degli obiettivi di performance tra i quali: rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; specifici e misurabili in termini concreti e chiari; tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.
Art. 6, comma 2, DLgs. 165/2001	Valore pubblico Performance Organizzazione e capitale umano	Coerenza dei fabbisogni di personale con gli obiettivi di valore pubblico e di performance
Art. 1, comma 8-bis, Legge 190/2012 Art. 44 DLgs. 33/2013		Coerenza tra gli obiettivi tra le misure di prevenzione della corruzione e l'adempimento degli obblighi di pubblicazione e gli obiettivi di performance e adeguatezza dei relativi indicatori

Grazie per l'attenzione