

Alla c.a. del Ministro per la Pubblica amministrazione
Senatore Paolo Zangrillo
ministropa@governo.it

p.c. Sottosegretario all'Economia e alle Finanze
On. Sandra Savino
segreteria.sandrasavino@mef.gov.it

Sottosegretario all'Interno
On. Wanda Ferro
segreteria.ferro@interno.it

OGGETTO: Brevi riflessioni in merito alle principali problematiche e criticità del Piano Integrato Attività e Organizzazione (PIAO) di cui all'art. 6 del Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113 – Apporto collaborativo.

L'Associazione professionale nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali 'Giovan Battista Vighenzi' è un ente collettivo senza scopo di lucro " costituito il 20 giugno 1998 in memoria del collega partigiano, giustiziato dalle S.S. il 27.4.1945 mentre era in servizio nel comune di Rodengo Saiano (Brescia). Persegue, attraverso plurime e multiformi azioni, la finalità di promuovere la cultura giuridica, economica, organizzativa, informatica, della tecnica gestionale e della prassi amministrativa concernenti gli enti locali, anche attraverso la valorizzazione e tutela della professionalità dei segretari comunali e provinciali e di coloro che intendono avvicinarsi alla categoria.

Siamo attivi nell'organizzazione di iniziative formative di approfondimento, studio e aggiornamento rivolte agli operatori degli enti locali, ai professionisti che con gli stessi agiscono, agli amministratori, alle società pubbliche su temi particolarmente rilevanti, complessi o urgenti. Quotidianamente aggiorniamo il nostro sito (<http://www.segretaricomunalivighenzi.it>), liberamente accessibile e consultabile, con le novità normative, giurisprudenziali e dottrinali che, con le migliaia di accessi al giorno, è divenuto un vero punto di riferimento.

In un'ottica collaborativa e nel pieno perseguimento del pubblico interesse, pertanto, con la presente ci permettiamo di evidenziare sinteticamente le principali criticità che il piano integrato di attività e organizzazione presenta, tanto in fase di stesura, quanto in corso di gestione e il relativo impatto sulla vita degli enti locali, al fine di stimolare un intervento normativo preordinato a fornire chiarimenti e soluzioni.

Giova riepilogare, preliminarmente, le norme relative al PIAO:

- ✓ Art. 6 D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113: istituzione del PIAO

- ✓ Dpr 81 del 24 giugno 2022: "Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piao (piano dei fabbisogni del personale, piano di razionalizzazione dell'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, piano della performance, piano di prevenzione della corruzione, piano del lavoro agile, piano delle azioni positive).
- ✓ Decreto Ministro PA n. 132 del 30 giugno 2022: "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione". Con esso è stato approvato il "Piano-tipo", con la relativa guida alla redazione.

Il Piao deve essere approvato (negli enti locali dalla Giunta Comunale) entro il 31 gennaio di ogni anno. Esso è il nuovo documento che ha assorbito molti dei Piani che le amministrazioni erano tenute a predisporre annualmente e che, ora, costituiranno sezioni dell'unico documento.

Si pone, pertanto, la necessità di un **coordinamento con gli altri strumenti di programmazione dell'Ente locale e con quelli assorbiti dal PIAO** e dell'*iter* a ciascuno di essi sotteso.

In primis, il termine di approvazione del Piao (31 gennaio) pare esser nient'affatto compatibile con quelli del DUP (31 luglio e nota di aggiornamento, avente natura eventuale, entro il 30 novembre). In particolare, il **piano triennale del fabbisogno del personale**, assorbito ora dal Piao, non consente più di prevedere nel DUP e nei bilanci, la pianificazione del personale. Si rammenta, infatti, come nella disciplina previgente il piano triennale dei fabbisogni di personale fosse un presupposto del DUP, al pari, tra gli altri, della programmazione ex art. 21 del D.Lgs. 50/2016 (programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici). Ora, di contro, il fabbisogno, costituendo una sezione del PIAO, viene approvato entro il 31 gennaio di ciascun anno, per gli enti che approvano il bilancio entro il 31 dicembre e, per gli altri, entro trenta giorni dal termine di approvazione del bilancio. La mancata approvazione del Piao comporta la possibile applicazione delle seguenti sanzioni:

- a) 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 (articolo 10, comma 5, Dlgs 150/2009);
- b) **impossibilità di procedere ad assunzioni di personale** o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati (articolo 10, comma 5, Dlgs 150/2009)
- c) applicazione, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981 n. 689, di una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a 1.000 euro e non superiore nel massimo a 10.000 euro.

Si pongono alcuni problemi di ordine concreto in relazione al quadro sopra delineato:

- a) **Impossibilità di procedere a assunzioni** nel caso di mancata approvazione del PIAO, pur nel rispetto dei termini. Nel caso, infatti, in cui il termine per l'approvazione del bilancio venisse differita ex art. 163 comma 3 cit. e, pertanto, l'esercizio provvisorio fosse autorizzato dall'ordinamento (*sic* lo stesso comma 3), l'ente si troverebbe in una situazione di assoluta regolarità sotto il profilo formale, ma in una paralisi totale sotto un profilo sostanziale, posto che il PIAO è il presupposto per procedere a assunzioni. Tale paradosso pare esser il frutto della sottovalutazione della natura triennale degli strumenti di programmazione (tra i quali il PIAO e il bilancio); pertanto l'*impasse* parrebbe agevolmente potersi risolvere e dipanare prevedendo che, ***in caso di differimento del termine di approvazione del bilancio previsto a legislazione vigente, nelle more dell'aggiornamento del piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli enti locali possano effettuare le assunzioni previste nel precedente piano, nel rispetto dei vincoli assunzionali e compatibilmente con gli stanziamenti del bilancio e dell'esercizio provvisorio, autorizzando altresì a aggiornare la sezione relativa alla programmazione del fabbisogno di personale per coordinarla con il Documento Unico di Programmazione approvato.***

Sarebbe auspicabile che il legislatore precisasse altresì che il DUP, con il quale il PIAO (al pari di tutta l'attività amministrativa) deve esser coerente, in piena applicazione del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio allegato 4/1 al D.Lgs.118/2011, debba limitarsi a contenere le scelte riferite alla macro-organizzazione dell'ente, per l'attuazione delle quali vanno allocate le necessarie poste nel bilancio di previsione (da intendersi come spesa massima nel rispetto dei vincoli normativi), demandando al PIAO la declinazione dettagliata delle strategie organizzative, delle figure necessarie e delle modalità di reclutamento.

- b) Decorrenza del **termine effettivo per l'approvazione del PIAO** nel caso in cui il termine di approvazione del bilancio di previsione venga differito ai sensi dell'art. 163 comma 3 del TUEL: i trenta giorni devono ritenersi decorrenti dalla data di effettiva approvazione del bilancio da parte dell'ente locale o dalla scadenza normativa del termine per l'approvazione del bilancio stesso così come eventualmente (eventualità che è divenuta la regola) differita dal legislatore? L'interpretazione che vuole che il *dies a quo* decorra dalla data di approvazione del bilancio da parte del singolo ente pare esser preferibile, al fine di non svilire la portata del nuovo strumento di programmazione.

Sarebbe, parimenti, auspicabile un intervento volto a ricondurre le scadenze dei piani assorbiti dal PIAO, con la scadenza prevista per il PIAO stesso. La criticità è emersa prepotente con riguardo al **piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT)**, da approvarsi entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai sensi dell'art. 1 comma 8 della L. 190/2012, che risulta, tutt'ora, pienamente vigente. A tal proposito valgono, *mutatis mutandis*, le medesime considerazioni di cui al punto precedente. E' di tutta evidenza come nel caso l'ente si avvallesse del differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione nessun inadempimento potrebbe essergli imputato. Tuttavia, a legislazione vigente, laddove approvasse la sotto-sezione relativa all'anticorruzione entro i termini del PIAO (così come differiti) violerebbe l'art. 1 comma 8 cit.; di contro, laddove approvasse autonomamente la sottosezione 'rischi corruttivi e trasparenza' violerebbe la disposizione che attribuisce unitarietà al PIAO, sopprimendo i piani in esso assorbiti che si troverebbero, nella sostanza, a una discutibile reviviscenza. Sul punto si sono già aperte accese discussioni tra gli operatori del settore, alle quali si potrebbe agevolmente porre fine laddove il legislatore prevedesse che **i termini per l'approvazione dei piani assorbiti dal PIAO sono da intendersi rideterminati al termine dell'approvazione del PIAO stesso.**

Un ulteriore profilo critico è rinvenibile nella **pluralità e eterogeneità dei pareri da acquisire e delle relazioni sindacali da attivare** con riguardo alle singole sezioni e nella conseguente dubbia congruità del termine di 30 giorni dall'approvazione del bilancio per l'approvazione del PIAO.

Pareri:

- Parere del revisore del conto sul fabbisogno di personale
- Parere della consigliera di parità sulle azioni positive

Relazioni sindacali (CCNL 16.11.2022):

- Informazione (art. 4 comma 5 CCNL 16.11.2022) in merito alla programmazione dei fabbisogni
- Confronto in merito a:
 - ✓ individuazione dei profili professionali (articolo 5, comma 3, lettera c);
 - ✓ eventuale trasferimento o conferimento di attività ad altri soggetti, pubblici o privati, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 165/2001 e la condizione di tutela

del personale impiegato nei servizi e nelle attività oggetto di trasferimento o conferimento (articolo 5, comma 3, lettera f);

- ✓ andamenti occupazionali (articolo 5, comma 3, lettera p);
- ✓ criteri generali delle modalità attuative del lavoro agile e del lavoro da remoto, criteri generali per l'individuazione dei processi e delle attività di lavoro, con riferimento al lavoro agile e al lavoro da remoto, nonché i criteri di priorità per l'accesso agli stessi (articolo 5, comma 3, lettera l);
- ✓ definizione delle linee generali di riferimento per la pianificazione delle attività formative e di aggiornamento, ivi compresa l'individuazione, nel piano della formazione delle materie comuni a tutto il personale, di quelle rivolte ai diversi ambiti e profili professionali presenti nell'ente, tenendo conto dei principi di pari opportunità tra tutti i lavoratori e dell'obiettivo delle ore di formazione da erogare nel corso dell'anno (articolo 5, comma 3, lettera i).

L'informazione è resa **preventivamente** e in forma scritta, allo scopo di consentire alle organizzazioni sindacali di attivare il confronto. Ne consegue che la giunta può approvare il Piao solo **dopo** aver svolto le relazioni sindacali, nel rispetto della tempistica richiesta dalle disposizioni del CCNL. Questo incide in modo significativo sui tempi di approvazione del Piao, ben difficilmente contenibili entro i 30 giorni successivi all'approvazione del bilancio di previsione. Risulta evidente che qualora l'ente intenda accettare eventuali indicazioni dei sindacati finalizzate a modificare, correggere, integrare gli stralci di Piao, la stesura definitiva del documento richiederà qualche tempo, posto che dovrà contenere le modifiche recepite. A tal fine, per consentire agli enti di esperire correttamente le fasi propedeutiche, parrebbe maggiormente congruo **fissare il termine per l'approvazione del PIAO in 60 giorni** (in luogo degli attuali 30 giorni) dall'approvazione del bilancio di previsione.

Un ulteriore profilo riguarda la necessità, nel corso d'esercizio, di adeguare una sezione specifica del PIAO. Non appare chiaro comprendere, allo stato attuale, come debba esser gestita tale eventualità, nient'affatto remota, specie per quanto concerne la programmazione dei fabbisogni. Stante la natura unitaria del PIAO e della sua coerenza con il DUP, risulta necessario procedere a una revisione generale con aggravio procedimentale nelle sue variegate forme o, preferibilmente, è possibile procedere in maniera chirurgica e puntuale? Naturalmente la seconda strada pare esser quella maggiormente rispondente alle esigenze di disporre di strumenti che possano consentire una gestione fluida dell'attività amministrativa.

Altri profili meritevoli di attenzione e coordinamento riguardano:

- **Rendicontazione** delle attività del PIAO: in assenza di un coordinamento tra le varie fonti normative, posto che la disciplina del PIAO è stata introdotta nell'ordinamento senza nulla innovare sulle disposizioni riguardanti i piani in esso assorbiti, allo stato attuale trovano attuazione attività rendicontative distinte tanto per modalità quanto per scadenze (es.: relazione anticorruzione, relazione *performance*...). Sarebbe auspicabile che l'unitarietà che il legislatore ha attribuito allo strumento programmatico in fase di approvazione trovasse logica declinazione anche per quanto concerne la fase rendicontativa. Passaggio ineludibile è il coordinamento tra norme.
- Assolvimento obblighi **amministrazione trasparente**: per le medesime ragioni si sollecita un intervento normativo atto a prevedere una sottosezione dell'amministrazione trasparente nella quale pubblicare il PIAO. In assenza di tale previsione e in attuazione del D.Lgs. 33/2013, le amministrazioni si trovano a dover disaggregare i contenuti del PIAO, ai fini del caricamento nella relativa sotto-sezione di Amministrazione Trasparente, minando così l'intelligibilità del documento nella sua interezza.

ENTI CON MENO DI 50 DIPENDENTI: un ultimo aspetto, ma di prioritaria importanza, riguarda gli enti con meno di 50 dipendenti. Per questi il legislatore ha previsto la stesura del PIAO semplificato senza, tuttavia, ricomprenderli tra coloro che sono destinatari della soppressione dei singoli piani assorbiti dal PIAO stesso. L'art. 1 comma 1 del DPR 81/2022 prevede, infatti, che per le amministrazioni pubbliche con più di 50 dipendenti sono soppressi...(vedi *supra*). Tale enunciazione pare esser un *lapsus calami*, posto che sarebbe paradossale che i piccoli enti, che il legislatore ha dichiaratamente asserito esser tenuti a una disciplina semplificata (seppur per profili marginali), si trovino tenuti, di contro, alla stesura dei singoli piani cui si aggiungerebbe il PIAO semplificato. Si auspica, pertanto, la **soppressione della locuzione “con più di cinquanta dipendenti”** all'art.1 comma 1 del DPR 81/2022. L'occasione sarebbe propizia per chiarire, altresì, le **modalità di calcolo del numero dei dipendenti**, specificando se debba aversi riguardo ‘alle teste’ o ai cedolini, così come avviene per la compilazione della tabella 12 del Conto Annuale, (nel primo caso un dipendente titolare di un contratto di lavoro part time 50% sarebbe computato quale una unità, nel secondo caso quale 0,5).

Meritevole di un chiarimento appare il piano della performance e la sua corretta allocazione.

Il sistema previgente, costituito dall'art. 169 comma 3 *bis* del D.Lgs. 267/2000, in pieno raccordo con il principio contabile concernente la programmazione di bilancio (paragrafo 10.1), contemplava il PEG integrato con il **piano della performance**. Il DPR 81/2022, senza in alcun modo incidere sul menzionato principio contabile, ha espunto dal comma 3 *bis* dell'art. 169 il periodo contenente tale previsione. Atteso che il PIAO semplificato non prevede la sottosezione 2.2 ‘*Performance*’ non risulta chiaro quale sia la corretta modalità di approvazione. Sarebbe auspicabile che fosse rimesso al libero apprezzamento dell'ente la compilazione della sottosezione 2.2 (pur in assenza di un obbligo specifico), piuttosto che il mantenimento del documento integrato ‘peg/performance’, in ossequio alla previsione che, pur stralciata dal TUEL vige immutata nel principio 4/1.

Auspicando che le suddette riflessioni possano stimolare un intervento chiarificatore del legislatore che giovi al miglioramento dell'attività programmatica e di gestione degli enti nei quali ci troviamo quotidianamente a operare in prima linea, rimaniamo a disposizione per eventuali approfondimenti e interlocuzioni.

Cordialità.

Brescia, 23 gennaio 2023

p. Associazione nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali G.B. Vighenzi
La Presidente
Mariateresa Porteri

documento firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/2005

Contatti:

info@segretaricomunalivighenzi.it

Mariateresa Porteri: tel 3297398066