



ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI DI PISTOIA

Organismo di studio Area Enti Locali

***L'ADOZIONE DEL PIAO NELL'ENTE LOCALE:
CARATTERISTICHE, ANALISI E VALUTAZIONE***

***LA SOTTOSEZIONE VALORE PUBBLICO, IL "FILO CONDUTTORE."
LA SOTTOSEZIONE PERFORMANCE - LA PORTATA INNOVATIVA***

Riccardo Narducci - Pistoia, 28 aprile 2023

UNIFICAZIONE ORGANICA DI PDO E PIANO PERFORMANCE: DAL PEG AL PIAO

L'IMPATTO DELLA NORMATIVA PIAO

L'art. 169, c.3, ultimo periodo, D. Lgs. n.267/2000, stabiliva quanto segue:

«Il *piano dettagliato degli obiettivi* di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il *piano della performance* di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG.»

Tale periodo è stato abrogato dall'art. 1, c.4, D.P.R. 24 giugno 2022 n.81.

Lo stesso D.P.R. ha soppresso il Piano Performance di cui all'art. 10, c.1, D.Lgs. n. 150/2009, disponendo che per le PA tenute alla redazione del PIAO, «*tutti i richiami ai piani ... soppressi ... sono da intendersi riferiti alla corrispondente sezione del PIAO.*»

UNIFICAZIONE ORGANICA DI PDO E PIANO PERFORMANCE: DAL PEG AL PIAO

L'IMPATTO DELLA NORMATIVA PIAO

Qual è il contenuto residuo del PEG?

Come incide il PEG nella pianificazione operativa dell'Ente?

Qual è il contenuto effettivo del PIAO?

Quali sono le correlazioni fra PEG e PIAO?

Cosa e come rientra nelle competenze dell'Organo di revisione?

PIANO DETTAGLIATO DEGLI OBIETTIVI - PDO

D.Lgs. n.267/2000 – Testo unico ordinamento enti locali

Art. 108, c.1, secondo periodo

«Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del *piano dettagliato di obiettivi* previsto dall'art. 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 169.»

Art. 197, c.2

«2. Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:

- a) predisposizione del piano esecutivo di gestione;
- b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
- c) valutazione dei dati predetti in rapporto al *piano degli obiettivi* al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.»

PIANO DELLA PERFORMANCE

D. Lgs. n.150/2009 – cd. «Decreto Brunetta»

«il *Piano della performance*, documento programmatico triennale, che è definito ... dalla Giunta comunale ... e che individua gli *indirizzi* e gli *obiettivi strategici ed operativi* di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori» (art. 10, c.1, lett.a:

«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.» (art.1. c.5).

UNIFICAZIONE ORGANICA DI PDO E PIANO PERFORMANCE: DAL PEG AL PIAO

Il D.P.R. 24 giugno 2022 n.81, non ha però abrogato il PdO previsto dagli artt. 108 e 197 del TUEL (vedi sopra).

L'art. 2 dello stesso decreto n.81, ha quindi stabilito che:

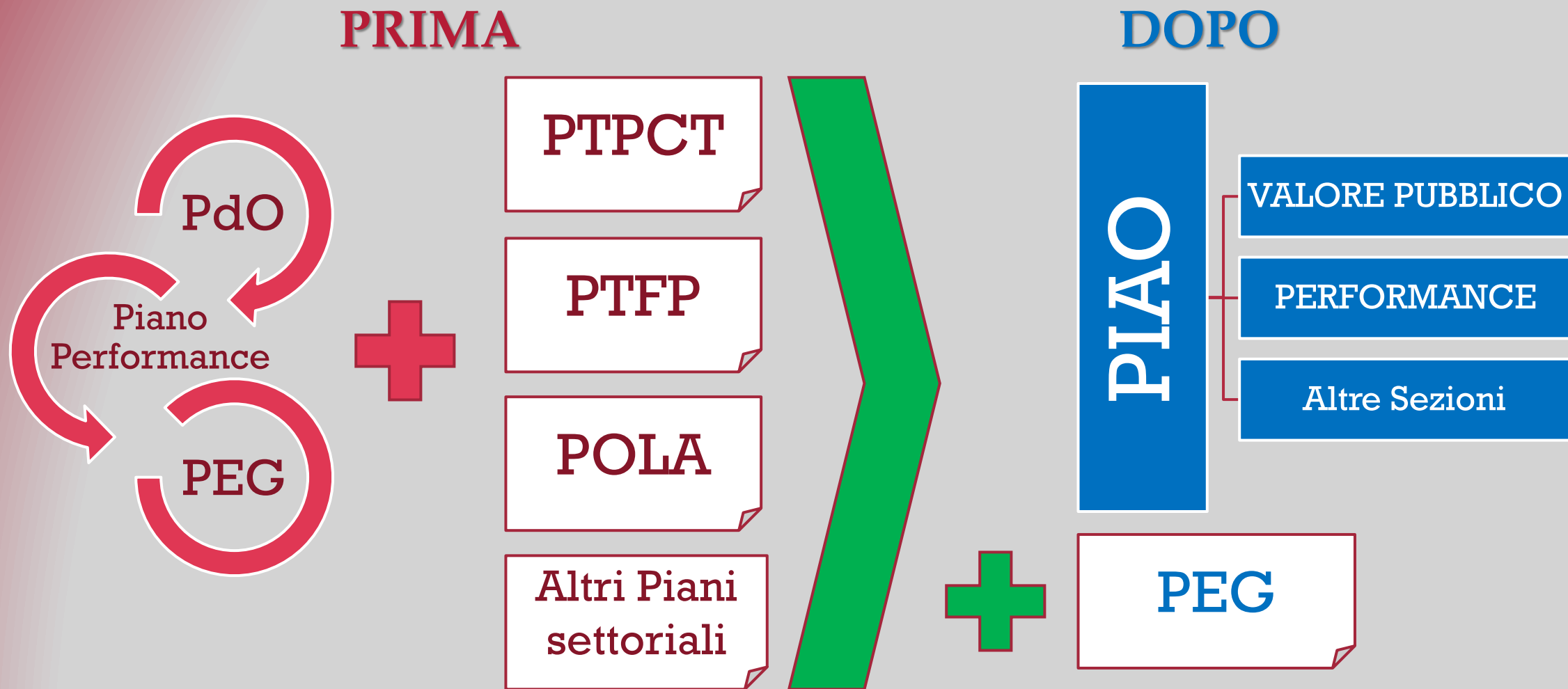
«Per gli enti locali

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.»

STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE GESTIONALE



AGGIORNAMENTO PRINCIPIO APPLICATO PROGRAMMAZIONE ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

COMMISSIONE ARCONET 18 GENNAIO 2023

A seguito dell'eliminazione del PdO e del Piano della performance dal PEG, la funzione di tale documento contabile poteva sembrare limitata a strumento della programmazione finanziaria operativa.

«Tale affermazione non è del tutto vera, in quanto l'art. 169, comma 1, del D.Lgs. n. 267 del 2000 prevede che *«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»*.

Pertanto, l'art. 169 del TUEL continua a definire gli *obiettivi di gestione* e *l'assegnazione delle dotazioni finanziarie* necessarie al loro raggiungimento e alla successiva valutazione.»

AGGIORNAMENTO PRINCIPIO APPLICATO PROGRAMMAZIONE ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

COMMISSIONE ARCONET 18 GENNAIO 2023

Al fine di dare attuazione alla normativa come modificata dal D.P.R. n. 81 del 2022, è necessario distinguere:

- gli *obiettivi di gestione*, di primo livello o *obiettivi generali*, cui fa riferimento il **PEG**;
- gli *obiettivi operativi* o esecutivi o *specifici*, di secondo livello, funzionali al conseguimento degli obiettivi della gestione, cui fanno riferimento il **PdO** e il **Piano della performance**.

AGGIORNAMENTO PRINCIPIO APPLICATO PROGRAMMAZIONE ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

COMMISSIONE ARCONET 18 GENNAIO 2023

Tale impostazione è confrontata con l'art. 3, c.1, del D.M. n.132/2022, concernente la “Sezione Valore pubblico, Performance e Anticorruzione», che prevede quanto segue:

“1. La sezione è ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione:

a) *Valore pubblico*: in questa sottosezione 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;».

ARCONET «prende atto che il PIAO indica *obiettivi di primo e secondo livello* e delle criticità applicative» (!) nella programmazione delle risorse per il personale



MODIFICHE PRINCIPIO
APPLICATO ALL 4/1

Organismo di studio Area Enti locali

AGGIORNAMENTO PRINCIPIO APPLICATO PROGRAMMAZIONE ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

«10. Il piano esecutivo di gestione (enti locali) - 10.2 Struttura e contenuto

Il PEG assicura un collegamento con:

- la struttura organizzativa dell'ente, tramite l'individuazione dei responsabili della realizzazione degli obiettivi di gestione;
- gli obiettivi di gestione, attraverso la definizione degli stessi ~~e degli indicatori per il monitoraggio del loro raggiungimento;~~
- le entrate e le uscite del bilancio attraverso l'articolazione delle stesse al quarto livello del piano finanziario;
- ~~le dotazioni di risorse umane e strumentali, mediante l'assegnazione del personale e delle risorse strumentali.~~

~~Nel PEG devono essere specificatamente individuati gli obiettivi esecutivi dei quali occorre dare rappresentazione in termini di processo e in termini di risultati attesi al fine di permettere: a) la puntuale programmazione operativa; b) l'efficace governo delle attività gestionali e dei relativi tempi di esecuzione; c) la chiara responsabilizzazione per i risultati effettivamente conseguiti.»~~

AGGIORNAMENTO PRINCIPIO APPLICATO PROGRAMMAZIONE ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

«Le risorse finanziarie assegnate per ogni programma definito nel SeO del DUP sono destinate, ~~insieme a quelle umane e materiali,~~ ai singoli dirigenti per la realizzazione degli **specifici** obiettivi **di gestione** ~~di~~ che ciascun programma **contribuisce a realizzare.**

~~Nel PEG le risorse finanziarie devono essere destinate agli specifici obiettivi facendo riferimento al quarto livello di classificazione del piano dei conti finanziario.~~

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

AGGIORNAMENTO PRINCIPIO APPLICATO PROGRAMMAZIONE ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

«Gli obiettivi specifici, di secondo livello, funzionali al conseguimento degli obiettivi della gestione (...nel PEG...) 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.

~~Le attività devono necessariamente essere poste in termini di obiettivo e contenere una precisa ed esplicita indicazione circa il risultato da raggiungere.»~~

AGGIORNAMENTO PRINCIPIO APPLICATO PROGRAMMAZIONE ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

«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.

~~Gli obiettivi gestionali, per essere definiti, necessitano di un idoneo strumento di misurazione individuabile negli indicatori. Essi consistono in parametri gestionali considerati e definiti a preventivo, ma che poi dovranno trovare confronto con i dati desunti, a consuntivo, dall'attività svolta.~~

Il PEG contribuisce alla **veridicità e attendibilità della parte previsionale del sistema di bilancio**, poiché ne chiarisce e dettaglia i contenuti programmatici e contabili.»

Aspetti di interesse per le funzioni dell'Organo di revisione.

COERENZA STRUMENTI

Elementi di Correlazione PEG - PIAO

PEG

- Coerenza con bilancio di previsione e DUP
- Approvazione entro 20gg bil prev
- Obiettivi gestionali I LIVELLO
- Risorse - assegnazione

PIAO – Valore Pubblico

- Coerenza con linee programmatiche DUP – SeS
- Adozione 31.01 o entro 30gg bil prev
- Obiettivi generali + specifici II LIVELLO
- Risultati attesi + Indicatori impatto

PIAO - Performance

- Coerenza con Valore Pubblico
- Adozione 31.01 o entro 30gg bil prev
- Obiettivi specifici II LIVELLO
- Indicatori efficienza efficacia

VERIFICA COERENZA INTERNA, ESTERNA

CNDEC, PRINCIPI DI VIGILANZA E CONTROLLO DELL'ORGANO DI REVISIONE DEGLI ENTI LOCALI, DOCUMENTO 3 - CONTROLLI SU ATTI DI PROGRAMMAZIONE E BILANCIO DI PREVISIONE, PAR. 3.4.2.

Per rispettare il principio generale n. 10 di cui all'Allegato 1 al D.Lgs. n.118/2011, relativo alla *coerenza* occorre che ci sia un nesso logico fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione.

L'art. 8, c.1, del D.P.R. n.132/2022, stabilisce che

il *PIAO* «*assicura la coerenza* dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria ... che ne costituiscono il necessario presupposto.»

Aspetti di interesse per le funzioni dell'Organo di revisione.

VERIFICA COERENZA INTERNA, ESTERNA

CNDEC, PRINCIPI DI VIGILANZA E CONTROLLO DELL'ORGANO DI REVISIONE DEGLI ENTI LOCALI, DOCUMENTO 3 - CONTROLLI SU ATTI DI PROGRAMMAZIONE E BILANCIO DI PREVISIONE, PAR. 3.4.2.

Per rispettare il principio generale n. 10 di cui all'Allegato 1 al D.Lgs. n.118/2011, relativo alla *coerenza* occorre che ci sia un nesso logico fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione.

«La *coerenza interna* del sistema di bilancio implica:

- ⊙ in sede preventiva, che tutti gli strumenti di programmazione pluriennale e annuale siano conseguenti alla pianificazione dell'ente e che i criteri di valutazione delle singole poste siano conformi ai postulati e principi contabili generali;
- ⊙ in sede di gestione, che gli *obiettivi*, le decisioni e gli atti non siano in contrasto con la fase preventiva e non pregiudichino gli equilibri finanziari ed economici;».

Aspetti di interesse per le funzioni dell'Organo di revisione.

CONTROLLI SUCCESSIVI APPROVAZIONE BILANCIO

CNDEC, PRINCIPI DI VIGILANZA E CONTROLLO DELL'ORGANO DI REVISIONE DEGLI ENTI LOCALI, DOCUMENTO 3 - CONTROLLI SU ATTI DI PROGRAMMAZIONE E BILANCIO DI PREVISIONE, PAR. 3.5

«Ai fini del controllo degli obblighi che gravano sull'ente locale dopo l'approvazione del bilancio di previsione, l'Organo di revisione verifica:

- ⊙ *gli adempimenti in materia di **piano esecutivo di gestione** e della **performance**;*
- ⊙ il rispetto degli obblighi di pubblicazione del bilancio di previsione e del PEG sul sito internet dell'ente, nella sezione dedicata ai bilanci dell'amministrazione trasparente. Nel sito internet dell'ente sono pubblicate anche le variazioni del bilancio di previsione, il bilancio di previsione assestato e il piano esecutivo di gestione assestato.»

Gli artt.6, c.4, D.L. n. 80/2021 e 7, D.P.R. n. 132/2022, stabiliscono che il PIAO sia pubblicato sul portale DFP e sul sito Ente.

Aspetti di interesse per le funzioni dell'Organo di revisione.

PIAO – SOTTOSEZIONE VALORE PUBBLICO

Il “Valore Pubblico” è definito come

benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale dei cittadini e del tessuto produttivo
(art.3, c.1, D.P.C.M. n.132/2022)

e «*un miglioramento (... creato dalla PA ...) congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni delle diverse categorie di utenti e stakeholder*» (Linee Guida DFP n.2/2017).

RISULTATO ATTESO

MIGLIORAMENTO
VALORE PUBBLICO

Il Valore Pubblico è quindi al *centro dell'attività di pianificazione operativa degli enti locali* in modo che allo stesso siano ricondotti tutti i loro obiettivi e programmi, siano essi di performance, di prevenzione della corruzione o di qualsiasi altro ambito ricompreso all'interno del PIAO, da declinarsi in relazione a quelle che sono le scelte dell'Amministrazione.



ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI DI PISTOIA

Organismo di studio Area Enti locali

PIAO - SOTTOSEZIONE VALORE PUBBLICO

D.P.R. n.132/2022, art.3

Comma 1

«a) **Valore pubblico**: in questa sottosezione 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 pubbliche 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.»

Comma 2

«Per gli enti locali la sottosezione a) sul valore pubblico fa riferimento alle *previsioni generali* contenute nella **Sezione strategica del documento unico di programmazione**.»

PIAO - SOTTOSEZIONE VALORE PUBBLICO

Il Piano Tipo allegato al D.P.R. n.132/2022, indica quanto segue:

- in questa sottosezione occorre esplicitare come una selezione delle politiche dell'Ente si traduca in termini di **obiettivi di Valore Pubblico**, misurabile tramite outcome/impatti anche in riferimento alle misure di benessere equo e solidale SDGs previste dall'Agenda ONU 2030 od ai BES di ISTAT.»

Tuttavia si rileva come gli indicatori di outcome/impatto, anche con riferimento agli SDGs e BES, sia previsto non siano applicabili dai Comuni.

- «Si tratta, dunque, di descrivere, *in coerenza* con i documenti di programmazione economico e finanziaria, le strategie per la creazione di Valore Pubblico e i relativi indicatori di impatto.»

Aspetto di interesse per le funzioni dell'Organo di revisione.

COERENZA DUP SES - PIAO VALORE PUBBLICO

La *coerenza* ed integrazione fra DUP e PIAO può svilupparsi secondo uno schema come quello che segue (cfr. ANCI, Quaderno Operativo n.37, Febbraio 2023).

DUP - Sezione strategica (SeS)			
Missione di bilancio	Obiettivo di Mandato	Obiettivo Valore pubblico	Obiettivo Strategico
123	Ob. Mandato A	Ob. Valore pubblico A	Ob. Strategico 1
			Ob. Strategico 2
456	Ob. Mandato B	Ob. Valore pubblico B	Ob. Strategico 3
...

COERENZA DUP SES – PIAO VALORE PUBBLICO

Gli obiettivi “strategici” richiamati dall’art.3, c.1, n.1, lett. a), del D.P.R. n.132/2022 (cfr. Linee guida DFP n.1/2017), nella pratica operativa possono rinvenirsi nella SeS quali mere “linee di indirizzo strategico”, che gli enti traducono in obiettivi di Valore Pubblico nell’omonima sezione del PIAO.

La *coerenza* ed integrazione fra DUP e PIAO può svilupparsi secondo uno schema ancor più semplice, come il seguente:

Linea Programmatica Mandato (DUP S.e.S.)	Obiettivi di Valore Pubblico

PIAO - SOTTOSEZIONE PERFORMANCE

D.P.R. n.132/2022, art.3

Comma 1

«b) **Performance**: la sottosezione è *predisposta secondo quanto previsto dal Capo II del decreto legislativo n. 150 del 2009* 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.»

COERENZA INTERNA PIAO

DPR 132/2022 – Allegato, Sez. 2.1. Valore pubblico

In **coerenza con** i documenti di programmazione economica e finanziaria – per gli enti locali il **DUP, Sezione Strategica SeS** – occorre individuare gli **obiettivi generali e specifici** rivolti alla creazione di Valore pubblico ed i relativi *indicatori di impatto*.

DPR 132/2022 – Allegato, Sez. 2.2. Performance

Sono definiti gli **obiettivi specifici** e gli *indicatori di performance di efficienza ed efficacia*.

«Gli **obiettivi specifici** non devono essere genericamente riferiti all'Amministrazione, ma vanno *specificatamente programmati in modo funzionale alle strategie del Valore Pubblico.*»

COERENZA INTERNA PIAO

Il PIAO è definito secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 10 del decreto n. 150/2009, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa (art.6, c.2, lett.a), D.L. n. 80/2021).

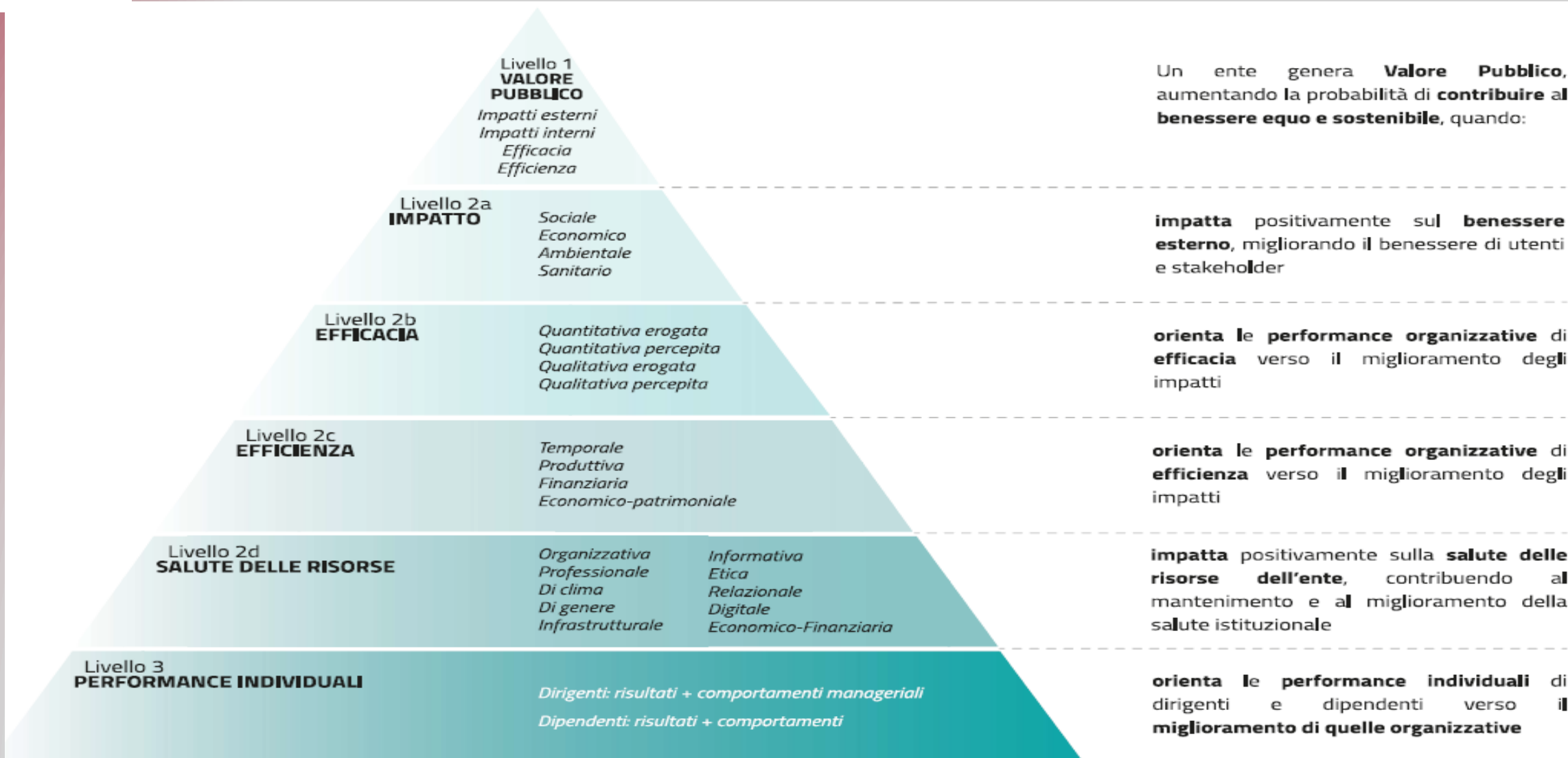
Il raggiungimento del prefissato miglioramento (**obiettivo generale**) di Valore Pubblico è possibile attraverso adeguati livelli di performance organizzativa ed individuale che determinino il conseguimento degli **obiettivi specifici** indicati

nella sezione b) del PIAO quali **obiettivi operativi di performance**

e nella sezione c) per gli aspetti concernenti la prevenzione di corruzione e trasparenza.

CORRELAZIONE VALORE PUBBLICO - PERFORMANCE

Piramide Valore Pubblico CERVAP





ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI DI PISTOIA

Organismo di studio Area Enti locali

CASO CONCRETO