

Le modifiche proposte da Arconet al principio contabile 4/1 del 118.

Coordinamento tra DUP e PIAO: pareri e controlli del revisore.

FAQ ARCONET

Incominciamo dalla Faq ARCONET del 16 febbraio 2023

D: «A seguito dell'inserimento del Piano dei Fabbisogni di personale nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), previsto dall'articolo 6 del decreto legge n.80/2021, gli stanziamenti del bilancio di previsione degli enti locali riguardanti la spesa di personale devono essere predisposti sulla base dell'ultimo PIAO approvato o sulla base del DUP e della nota di aggiornamento del DUP?»»

PIANO FABBISOGNI DEL PERSONALE

Il Piano triennale dei fabbisogni di personale, come ora previsto dall'art. 6 TUPI, è uno strumento finalizzato «a rilevare le esigenze dell'amministrazione». Esso presuppone una mappatura delle funzioni dell'ente e richiede di essere redatto in coerenza con il piano delle performance, così come attualmente previsto dal diritto positivo. La pianificazione non deve però costituire un ostacolo al buon andamento dell'amministrazione, il quale richiede un annuale aggiornamento, che recepisca le esigenze sopravvenute, e il rispetto dei principi che il giudice contabile, cui spetta il sindacato su tale tipologia di atti, contribuisce ad enucleare, perché la loro redazione e attuazione non risultino arbitrarie e non ledano gli interessi della collettività.

PIAO

Il PIAO o Piano integrato di attività e organizzazione è un documento unico di programmazione della Pubblica Amministrazione, che ha lo scopo di riunire e semplificare gli adempimenti a carico degli enti ispirato ad una logica integrata.

Il PIAO ha durata triennale, ma viene aggiornato annualmente. Tra i suoi contenuti:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile;
- le azioni attuabili compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale.

DUP

Il documento unico di programmazione (in acronimo DUP) è il principale strumento per la guida strategica e operativa di un comune italiano, e rappresenta il presupposto necessario di tutti gli altri strumenti di programmazione.

R: «Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), previsto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, è uno strumento di programmazione adottato al termine del ciclo della programmazione finanziaria previsto dall'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Al riguardo, si richiamano:

- l'articolo 8, comma 1, del DM 30 giugno 2022, n. 132 che descrive il rapporto tra il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e i documenti di programmazione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni, stabilendo che “ 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”;

- l'art. 7 del medesimo decreto il quale prevede che il PIAO è adottato entro il 31 gennaio, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente entro la predetta data e il successivo art. 8 comma 2, il quale precisa che “ in ogni caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine di cui all'articolo 7, comma 1 del presente decreto, è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci”.

SCADENZA PIAO 2023

La scadenza del PIAO 2023 – 2025 è fissata il 30 giugno

Ciò premesso, nel corso di ciascun esercizio, gli enti locali avviano il ciclo della programmazione relativo al triennio successivo, approvando il DUP, la nota di aggiornamento al DUP, il bilancio di previsione e il PEG. In coerenza con il quadro finanziario definito da tali documenti, per ciascun triennio di programmazione, il PIAO è adottato entro il 31 gennaio di ogni anno o, in caso di rinvio del termine di approvazione del bilancio di previsione, entro i 30 giorni successivi all'approvazione di tale documento contabile.

Ad esempio, gli enti locali che non si avvalsi delle facoltà di rinvio, nel corso del 2022 hanno approvato il DUP 2023-2025, la nota di aggiornamento al DUP 2023-2025, il bilancio di previsione 2023 – 2025 e il PEG 2023-2025. Sulla base del quadro di programmazione definito da tali documenti nell'anno successivo è approvato il PIAO 2023-2025.

Risulta pertanto evidente che in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, gli enti locali non possono determinare gli stanziamenti riguardanti la spesa di personale sulla base del Piano dei fabbisogni di personale previsto nell'ultimo PIAO approvato, riguardante il precedente ciclo di programmazione, ma devono tenere conto degli indirizzi strategici e delle indicazioni riguardanti la spesa di personale previsti nel DUP e nella eventuale nota di aggiornamento al DUP relativi al medesimo triennio cui il bilancio si riferisce.

Al fine di adeguare la disciplina del DUP all'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2022, che ha inserito il Piano dei fabbisogni di personale nel PIAO, la Commissione Arconet ha predisposto lo schema del DM, di aggiornamento dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, per prevedere che la Parte 2 della Sezione Operativa del DUP (SeO) definisce, per ciascuno degli esercizi previsti nel DUP, le risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale, determinate sulla base della spesa per il personale in servizio e nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi.

PIAO, DUP E PEG

La Commissione ricorda che la disciplina del PIAO di cui all'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021 riguarda gli enti con un numero di dipendenti maggiore di 50, ma l'art. 1, comma 3, del DPR n. 81/2022 prevede che "Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con non più di cinquanta dipendenti sono tenute al rispetto degli adempimenti stabiliti nel decreto del Ministro della pubblica amministrazione di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto-legge n. 80 del 2021" e che il DM n. 132 del 2022 definisce, altresì, le modalità semplificate per l'adozione del PIAO da parte delle pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti .

Pertanto, la proposta di aggiornamento del DUP alla disciplina del PIAO deve riguardare e dovrà essere estesa anche alle due modalità di DUP semplificato.

Nell'esaminare la proposta di adeguamento dei principi contabili alla disciplina del PIAO si prende atto che tale disciplina ha determinato il venir meno dello stretto collegamento tra la programmazione strategica e quella operativa che caratterizzava la disciplina originaria del DUP e consentiva agli enti locali di definire contestualmente il quadro complessivo della programmazione e le risorse, non solo finanziarie, da destinare alla realizzazione degli obiettivi.

La proposta di modifica del principio concernente il PEG alla disciplina del PIAO, discende, invece, dalla considerazione che a seguito dell'eliminazione dal PEG del piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del TUEL e del piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 la funzione di tale documento contabile sembra essere 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.

Al fine di dare attuazione alla norma, come modificata dal DPR 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 piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del TUEL e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Tale impostazione è coerente con l'art. 3 concernente “Sezione Valore pubblico, Performance e Anticorruzione, del DL 80 del 2022 che, al comma 1, prevede:

“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;”

IL REVISORE E LE CRITICITA' DEL SISTEMA

Il 31 maggio 2023 è il termine ultimo per approvare il bilancio di previsione, la data che interessa il rendiconto di gestione degli enti locali era invece quella del 30 aprile. Come a tutti gli operatori del settore oramai ben noto, gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione e l'organo esecutivo all'uopo dovrebbe presentare al Consiglio per l'approvazione entro il 31 Luglio, dell'anno precedente, il Dup (Documento Unico di Programmazione) ed entro il 15 novembre la sua nota di aggiornamento insieme allo schema di delibera del bilancio di previsione finanziario triennale risultante essere di cassa e competenza relativamente al primo anno e solo di competenza per gli altri due.

In attesa di cimentarsi con gli imminenti rendiconti molti revisori dovranno cimentarsi anche sui preventivi. In particolare dovranno esaminare il Dup con tutti i suoi allegati o atti propedeutici, dare parere sul bilancio di previsione, controllare che il Peg sia predisposto, approvato dalla Giunta e consegnato ai dirigenti o responsabili entro 20 giorni per dare esecuzione agli obiettivi programmati.

A ciò si aggiunge il Piao, sempre approvato dalla Giunta Comunale (Piano integrato delle attività e dell'organizzazione), introdotto dall'art. 6 del decreto legge 9 giugno 2021 n. 80 (convertito in legge 6 agosto 2021 n. 113) nel quale sono confluiti il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Piano per la performance, il Piano per il lavoro agile, il Piano dei fabbisogni del personale e il Piano della formazione. Quest'ultimo deve essere approvato dalla giunta entro 30 giorni dal bilancio (giugno) ed il revisore deve dare un parere esclusivamente sulla sotto-sezione riguardante la programmazione triennale del fabbisogno del personale.

Adempimento quello del Piao che rispetto al suo intento di semplificazione della programmazione ha creato non pochi problemi considerando la sua obbligatoria approvazione entro 30 giorni da quella del bilancio, con uno sfasamento temporale tra la programmazione del fabbisogno del personale incidente sul bilancio per l'aspetto quantitativo e sul Piao per quello qualitativo. Così come risulta distorta la programmazione nella parte che assegna al Piao il piano della performance che era associato al Peg.

Si è quindi creato una discrasia e criticità tra il Dup, bilancio di previsione, Peg e Piao di non poco conto, tra gli strumenti di programmazione e i loro contenuti che assumevano un ruolo strategico così come venivano concepiti prima della introduzione del Piao.

Con l'approvazione del bilancio di previsione 2023-2025 avremo un problema tra il Dup che anticipava e riassumeva in sé tutta la programmazione necessaria per predisporre, elaborare e licenziare il Bilancio e gli strumenti che sono stati trasfusi nel Piao.

Inevitabilmente, la collocazione di strumenti di programmazione quali il Piano della Performance e piano triennale del Fabbisogno del Personale nel Piao che è atto successivo avrà come effetto quello di creare un evidente problema di veridicità, attendibilità e significatività al Bilancio.

La questione del "fabbisogno del personale" (è stata subito affrontata nello schema di parere al bilancio di previsione 2023-2025 (Cndcec-Ancrel) precisando che: «se il documento è approvato con il PIAO e successivamente al bilancio di previsione 2023/2025, l'Organo di Revisione deve comunque verificare la coerenza delle previsioni del bilancio 2023/2025 con il DUP 2023-2025, che deve comunque contenere la programmazione del fabbisogno del personale 2023-2025 e dovrà rilasciare, eventualmente, il parere sul PIAO limitatamente alla parte dedicata alla programmazione del fabbisogno del personale».

Arconet è stato ancora più preciso e preannunciando una modifica al principio 4/1 per renderlo coerente alla disciplina del Piao, con la Faq 51/2023 del 16/02/2023, ha precisato che: «in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, gli enti locali non possono determinare gli stanziamenti riguardanti la spesa di personale sulla base del Piano dei fabbisogni di personale previsto nell'ultimo Piao approvato, riguardante il precedente ciclo di programmazione, ma devono tenere conto degli indirizzi strategici e delle indicazioni riguardanti la spesa di personale previsti nel DUP e nella eventuale nota di aggiornamento al DUP relativi al medesimo triennio cui il bilancio si riferisce».

Il Regolamento approvato dal Dm 132/2022 stabilisce, sul rapporto tra il Piao e i documenti di programmazione finanziaria, che il primo deve assicurare 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.

Il Piao è adottato entro il 31 gennaio, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente entro la predetta data. In caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci.

Si tratta quindi di un documento approvato successivamente al Dup, che deve necessariamente trovare nel documento di programmazione la quantificazione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione dei programmi dell'ente, il riferimento alle risorse umane disponibili nell'ambito della struttura organizzativa, indispensabile per assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi e alla sua evoluzione nel tempo.