

Gli atti amministrativi e la programmazione

Corso di formazione per Revisori degli Enti Locali

LA PROGRAMMAZIONE NEGLI ENTI LOCALI
E LA COLLABORAZIONE DELL'ORGANO DI REVISIONE

21.05.2025
avv. Luigi Gili

Gli atti programmatori: una definizione

*«La programmazione indica il complesso di atti mediante i quali l'amministrazione, previa valutazione di una situazione nella sua globalità, individua le **misure coordinate** per intervenire in un dato settore»*
(Casetta, Manuale di diritto amministrativo 2023, 338)

Gli atti programmatori: considerazioni giuridiche a margine (pre COVID e PNRR)

*«4. Il punto decisivo che interessa il giurista è quello di **capire la rilevanza giuridica** delle figure indicate e in particolare quella della **programmazione**. Sinora, come già si è detto, si è ritenuto che la sua rilevanza giuridica si ha **solo nel caso in cui la legge vi riconnette determinati** effetti, altrimenti o **rimane ferma nel campo del pregiuridico** oppure ha effetti giuridici indiretti.*

*In effetti, la programmazione, in quanto concetto essenziale ma invisibile, è ben presente nella scienza giuridica, che ha distinto gli **atti programmatici** e gli **atti di programmazione** in senso stretto. Atti programmatici sono la legge, il **contratto**, la **sentenza**, il **provvedimento amministrativo**. Essi sono detti programmatici in quanto vincolano le condotte degli autori e di altri soggetti giuridici.» (G.P. Cirillo, **La rilevanza giuridica della programmazione**, 2019)*

Gli atti programmatori: l'importanza da un punto di vista della contabilità pubblica

art. 10 d.lgs. n. 118/2011

«1. Il bilancio di previsione finanziario è almeno triennale, ha carattere autorizzatorio ed è aggiornato annualmente in occasione della sua approvazione. Le previsioni di entrata e di spesa sono elaborate distintamente per ciascun esercizio, in coerenza con i documenti di programmazione dell'ente, restando esclusa ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica incrementale.»

La programmazione: una definizione

«La programmazione è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento» (**Allegato n. 4/1 d.lgs. n. 118/2011, principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio**)

Gli atti programmatori: deroghe

In generale, piani e la programmazione sono sottoposti a **particolari regole procedurali**:

- **artt. 13 e 24 l. n. 241/1990**, prevedono che a detti procedimenti non si applichi il Capo III della l. n. 241/1990, ovvero in tema di partecipazione e di accesso (**ma si veda** l'art. 1, comma 2 All. 4/1 del d.lgs. 118/2011 ed art. 6, comma 1 d.lgs. n. 80/2021, sul «perché» del PIAO)
- **art. 39 d.lgs. n. 33/2013**, dispone che gli atti del governo del territorio hanno efficacia una volta che sono pubblicate

Gli atti programmatori: casistica

Diversi sono i piani ed a tutela di svariati interessi pubblici, tra cui:

- ▶ **pianificazioni urbanistiche** (uso del territorio)
- ▶ **pianificazioni territoriali**
- ▶ **programma triennale dei lavori pubblici e il programma triennale degli acquisti di beni e servizi (art. 36 d.lgs. 36/2023)**
- ▶ **ma anche PNRR e co-programmazione da Codice del Terzo settore**

Gli atti programmatori negli atti locali (rinvio)

Il principio contabile applicato prevede:

- Documento unico di programmazione (DUP)
- eventuale nota di aggiornamento del DUP
- schema di bilancio di previsione finanziario
- il Piano esecutivo di gestione e delle performances (PEG)
- il piano degli indicatori di bilancio
- lo schema di delibera di assestamento del bilancio
- le variazioni di bilancio
- lo schema di rendiconto di gestione

Avvento del PIAO

L'art. 6, co. 2 d.l. n. 80/2021, convertito in l. n. 113/2021 dispone che *«Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, (...), con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190»*

Avvento del PIAO

Il **PIAO** è propriamente un **programma di organizzazione** che deve essere predisposto dalle amministrazioni con più di 50 dipendenti, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative

Il **PIAO** ha durata triennale e viene aggiornato annualmente (è adottato entro il 31 gennaio del primo anno del triennio oggetto di pianificazione; si segnala, peraltro, che solamente per gli enti locali l'ANAC, con comunicato del 30 gennaio 2025, ha indicato come termine per adozione del PIAO 2025-2027 il 30 marzo 2025)

Attuazione delle norme sul PIAO

Con **d.P.R. 24.06.2022, n. 81** *«Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai **Piani assorbiti** dal Piano integrato di attività e organizzazione»* è previsto, per le amministrazioni con più di 50 dipendenti, non l'abrogazione ma la soppressione di una serie di piani settoriali

Con **d.m. 30 giugno 2022, n. 132** è stato individuato un «**piano tipo**», quale strumento di supporto alle pubbliche amministrazioni. In particolare, agli art. 3, 4 e 5 del D.M. sono individuate le sezioni componenti il piano:

- ▶ composizione del piano integrato di attività e organizzazione
- ▶ valore pubblico, performance e anticorruzione
- ▶ organizzazione e capitale umano
- ▶ monitoraggio

Avvento del PIAO

La Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, si è espressa con due pareri riguardanti i provvedimenti attuativi dell'art. 6 d.l. n. 80/2021, prima menzionati



parere n. 506 del 2.03.2022
in tema di schema di regolamento recante l'individuazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO.

Criticità evidenziata → il ricorso al modello della delegificazione



parere n. 902 del 26.05.2022 con riguardo al contenuto del PIAO.
Criticità evidenziata → scelta di utilizzare il decreto ministeriale per integrare le indicazioni dell'art. 6 d.l. n. 80/2021

IL PIAO e gli altri piani

Il quadro non è chiarissimo, certamente il PIAO incide sulla Sezione operativa del DUP (nella specie, per programmazione fabbisogno del personale a livello triennale ed annuale) e comunque sul contenuto del PEG

Il piano del fabbisogno di personale e il ruolo dell'Organo di revisione

Il **piano del fabbisogno del personale** rappresenta uno dei principali atti di programmazione di ogni P.A., ed è parte del PIAO, in merito a cui l'Organo di revisione deve rilasciare parere

L'Organo di revisione, altresì, non è solo chiamato a rilasciare un parere ma anche ad **asseverare** il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio. Con l'asseverazione il revisore contabile afferma che la spesa di personale prevista non altera l'equilibrio di bilancio

Il PIAO in rapporto al PTPCT

Le amministrazioni tenute ad applicare la disciplina del PIAO, sono chiamate a programmare le strategie di previsione della corruzione non più nel PTPCT ma nel PIAO, in un'**apposita sezione** dedicata all'anticorruzione e alla trasparenza

Giurisprudenza 1

In relazione all'importanza degli atti di programmazione, ed in particolare al DUP, il Giudice amministrativo ha evidenziato che *«Non vi è dubbio, come è espressamente ricavabile dal tenore letterale delle norme di riferimento, che il documento programmatico sia un passaggio essenziale e propedeutico rispetto all'esame e all'approvazione dei documenti di bilancio; l'art. 151, comma 1, del TUEL, in particolare individua il legame funzionale tra il DUP e il bilancio di previsione, le cui previsioni "sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione", mentre l'art. 170, comma 5, del TUEL ne delinea il rapporto strutturale, posto che il Documento unico di programmazione "costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione"» (Tar Sicilia, Catania, Sez. V, 17.01.2025, n. 161)*

Giurisprudenza 2

In relazione al PIAO il giudice contabile ha sottolineato che:
«Quanto al Piano integrato di attività e organizzazione (P.), nel prendere atto dell'adozione dei Piani per il 2022 e per il 2023, il Collegio non può non sottolineare la grave assenza di iniziative di formazione nel 2023, già scarse nel 2022. Giova ricordare che, per il successo della riforma e per la realizzazione di una programmazione effettivamente integrata, occorre investire sulla formazione del personale al fine di stimolare una rinnovata capacità organizzativa e gestionale del personale dell'Ente»
(C. Conti Basilicata, Sez. contr., Delib., 10.04.2025, n. 62)

Giurisprudenza 3

In relazione al PIAO ed obbligo di scorrimento graduatoria:
«Quanto al secondo motivo, l'appellante, pur riconoscendo che in linea generale la posizione del soggetto che aspira allo scorrimento della graduatoria nella quale sia collocato in posizione di idoneo non vincitore possa inquadrarsi nella categoria dell'aspettativa giuridica, tutelata nei limiti in cui l'Amministrazione ritenga di dover far fronte a necessità assunzionali, sostiene che, nel caso di specie, non venga più in considerazione la discrezionalità del Ministero, esauritasi con l'adozione del d.P.C.M. di autorizzazione allo scorrimento della graduatoria. In altri termini, secondo l'appellante, le determinazioni inserite nel PIAO e il d.P.C.M. dell'11 maggio 2023 costituirebbero un autovincolo per l'Amministrazione, tale da far sorgere in capo alla medesima un obbligo di provvedere che, nella specie, verrebbe assolto tramite lo scorrimento della graduatoria e l'assunzione dei candidati idonei non vincitori.» (Cons. Stato, Sez. III, 12.03.2024, n. 2399)

Giurisprudenza 3

«Ne consegue che, poiché la copertura dei posti vacanti in organico costituisce esercizio di attività discrezionale, non può questo Giudice ordinare al Ministero intimato lo scorrimento della graduatoria né determinare il contenuto del provvedimento – difettando l'asserito autovincolo discendente dagli atti di autorizzazione allo scorrimento della graduatoria – ben potendo, invece, ordinarsi all'Amministrazione resistente di dare riscontro all'istanza dell'appellante.

In conclusione il ricorso in appello è fondato e deve essere accolto esclusivamente nei limiti dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere all'istanza dell'appellante nel termine di trenta giorni decorrente dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza. Il ricorso viene rigettato per il resto.»
(Cons. Stato, sez. III, 12.03.2024, n. 2399)

Grazie per l'attenzione