CONSULENZA | FORMAZIONE | RICERCA
via Donatello, 9 - Milano | www.farepa.it | info@farepa.it

Programmazione e orientamento al valore pubblico

Pinerolo, 20 marzo 2024

Luca Bisio - Partner farePA s.r.l., esperto di programmazione e controllo, componente di OIV e NDV (l.bisio@farepa.it)

1

Oggi parliamo di…

N.	Sommario	Pag.
1	Come è cambiato il sistema di programmazione degli enti locali	3
2	La filiera degli obiettivi	20

2

Modulo 1

Come è cambiato il sistema di programmazione degli enti locali

3

Domanda

Come definiamo il concetto di programmazione?

4

Come definiamo il concetto di programmazione?

Principio Contabile Applicato della Programmazione (All. 4/1 al D.Lgs. 118/11)

«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»

5

Come definiamo il concetto di programmazione?

Principio Contabile Applicato della Programmazione (All. 4/1 al D.Lgs. 118/11)

Quindi … il processo di programmazione …

… richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse…

… che devono essere messi in grado di conoscere i risultati dell'ente e valutarne il grado di conseguimento in ragione degli obiettivi

… contribuisce al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica…

6

Come orientiamo la programmazione alla creazione di valore pubblico

Il PIAO deve supportare la PA nell'attuare la strategia di creazione del valore pubblico, mediante il presidio della mission istituzionale e il rafforzamento della propria capacità operativa, in un contesto di sostegno degli stakeholder e di legittimazione da parte degli organi di controllo

7

Un esempio di obiettivo redatto nella logica del valore pubblico

	Activity oriented	Stakeholder oriented	Public value oriented
Focus su…	Mandato di pagamento	Stakeholder «Fornitori»	Stakeholder «Fornitori» e «Utenti»
Obiettivo di gestione	Emettere i mandati di pagamento	Pagare tempestivamente i fornitori	Attrarre i migliori fornitori attraverso pagamenti tempestivi, per migliorare qualità dei servizi dell'ente
Indicatore	N. mandati di pagamento	Tempo di pagamento previsto	Tempo di pagamento previsto

8

Domanda

Quali sono le principali norme che regolano i sistemi di programmazione degli enti locali?

9

Focus sul Testo unico degli EELL

D.Lgs. 118/11

Armonizzazione contabile

D.Lgs. 267/00
(TUEL)

Principi contabili

✓ Principi contabili generali

✓ Principi contabili applicati:

- PCA della programmazione (PC 4/1)
- PCA della contabilità finanziaria (PC 4/2)
- PCA della contabilità economico-patr.le (PC 4/3)
- PCA del bilancio consolidato (PC 4/4)

10

Focus sulla normativa del PIAO

Art. 6 del D.Lgs. 80/21 PIAO

DM n. 132 del 30/6/22
PIAO tipo

DPR 81 del 24/6/22
Piani «assorbiti dal PIAO»

11

Il contributo dato da ANCI

12

Ma c'è stata integrazione tra MEF e DFP?

Dipartimento della Funzione Pubblica

MEF Ministero dell'Economia e delle Finanze

13

Domanda

Che quadro di strumenti di programmazione delineano le norme che abbiamo analizzato?

14

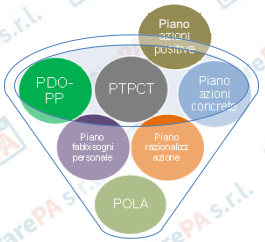
Relazioni di governance e strumenti di programmazione

Sindaco/Consiglio

Giunta/Consiglio

Giunta/Dirigenti

Linee programmatiche per azioni e progetti



DUP
BPF

PEG
PIAO

15

Domanda

Quali sono i caratteri qualificanti della programmazione, secondo i principi contabili?

16

L'arco temporale coperto dagli strumenti di programmazione

17

1 Valenza pluriennale del processo *(PC 4/1 - Par. 3.1)*

S/C	Linee programmatiche per azioni e progetti *(Programma di mandato)*	N	N+1	N+2	N+3	N+4	S
G/C	Documento unico di programmazione (DUP)	N	N+1	N+2	N+3	N+4	S
G/C	Bilancio di previsione finanziario (BPF)	N	N+1	N+2			O
G/D	PEG	N	N+1	N+2			E
G/D	PIAO	N	N+1	N+2			

17

La doppia lettura del sistema di programmazione

18

2 Lettura non solo contabile dei documenti *(PC 4/1, Par. 3.2)*

Documenti di programmazione	Natura programmatica	Natura contabile
Linee programmatiche per azioni e progetti	Sì	No
DUP	Sì	Sì
Bilancio di previsione finanziario	No	Sì
PEG	Sì	Sì
PIAO	Sì	No

18

Coerenza tra i diversi livelli di governo

19

3 Coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio *(PC 4/1, Par. 3.3)*

Coerenza tra livelli di governo

Coerenza interna

Programmazione dello Stato

Programmazione delle Regioni

Programmazione degli EELL

Linee program-matiche

DUP

PEG
PIAO

19

2. La filiera degli obiettivi

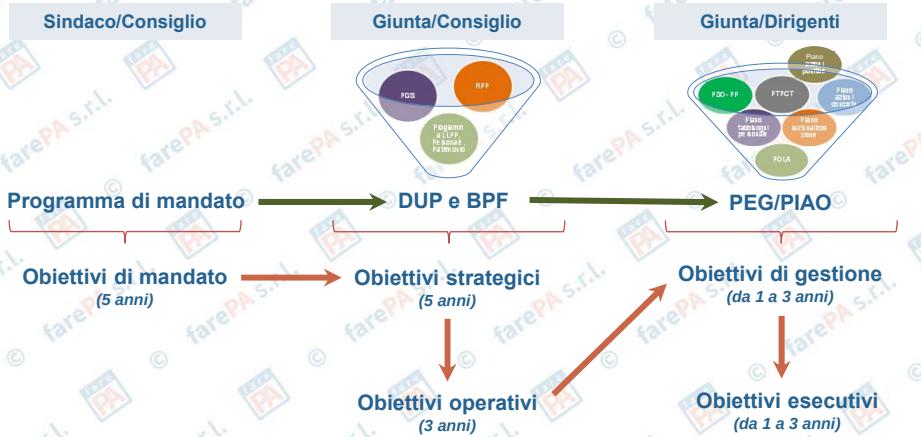
20

Domanda

Come si costruisce una corretta filiera degli obiettivi?

21

La filiera degli obiettivi



22

Delibere, determine e filiera degli obiettivi

Le delibere e le determine devono riportare i codici relativi alla filiera degli obiettivi per rendere trasparenza la coerenza programmatica delle stesse

23

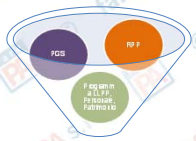
Domanda

Come si definiscono gli obiettivi strategici ed operativi?

24

DUP e obiettivi strategici ed operativi

Giunta/Consiglio



DUP e BPF

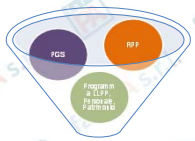
Il DUP definisce, per ogni missione di bilancio, gli obiettivi strategici da realizzare entro la fine del mandato

Il DUP esplicita gli obiettivi operativi collegati ai programmi all'interno delle singole missioni

25

Qual è il rapporto tra i diversi livelli di obiettivo?

Giunta/Consiglio



DUP e BPF

Obiettivi strategici *(5 anni)* → Derivano dagli obiettivi del Programma di mandato

Obiettivi operativi *(3 anni)* → Declinano gli obiettivi strategici

26

Di chi è la titolarità degli obiettivi strategici ed operativi?

Giunta/Consiglio

DUP e BPF

Obiettivi strategici *(5 anni)* → Obiettivi operativi *(3 anni)*

Sono scritti dai dirigenti, come una qualsiasi proposta di delibera

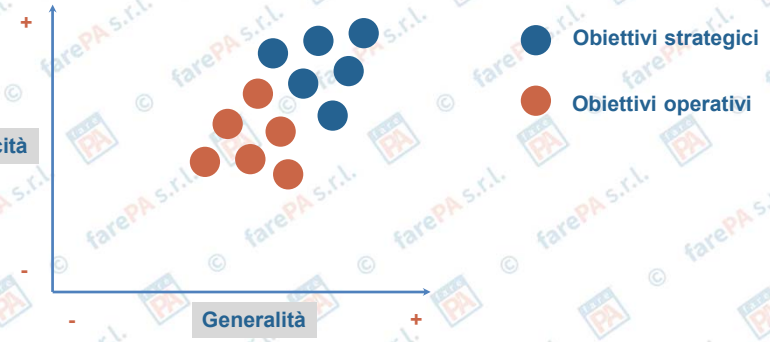
Devono esprimere un indirizzo politico di ampio respiro e non aspetti gestionali

La titolarità della loro proposta è della Giunta che li porta per l'approvazione in Consiglio

27

Come vanno scritti gli obiettivi strategici ed operativi?

Giusto mix tra «sinteticità» e «generalità»



28

Diversi approcci a confronto

29

	Obiettivo	
Sviluppare politiche sociali eque e solidali e adeguate a rispondere ai nuovi bisogni dei cittadini attraverso la modulazione, il potenziamento e la diversificazione dei servizi. Potenziare il lavoro di rete e valorizzarne i soggetti, quali indispensabili risorse per la Comunità	Strategico	Potenziamento del servizio di trasporto disabili
Favorire un percorso di vita sereno e integrato per le persone con disabilità	Operativo	?
Potenziamento del servizio di trasporto disabili	Esecutivo	?

A cura di: Prof. Luca Bisio — CONSULENZA | FORMAZIONE | RICERCA

29

Un esempio del Comune di Pinerolo

30

EXAMPLE

Obiettivo strategico *(5 anni)* → **1.2 - Gestione efficace ed efficiente delle risorse, umane, finanziarie e strumentali**

Obiettivo operativo *(3 anni)* → **12 – Organizzazione snella**
Attuare la riorganizzazione interna dei flussi documentali con la creazione in organico della figura professionale del Lean Officer, nell'ottica di un miglioramento continuo dei processi amministrativi

A cura di: Prof. Luca Bisio — CONSULENZA | FORMAZIONE | RICERCA

30

Un esempio del Comune di Pinerolo

31

EXAMPLE

Obiettivo operativo *(3 anni)* → **12 – Organizzazione snella**

Attuare la riorganizzazione interna dei flussi documentali

con la creazione in organico della figura professionale del Lean Officer

nell'ottica di un miglioramento continuo dei processi amministrativi

Esprimono le scelte di indirizzo gestionale per soddisfare il bisogno (cosa)

Esprime il bisogno da soddisfare (perché)

A cura di: Prof. Luca Bisio — CONSULENZA | FORMAZIONE | RICERCA

31

Un altro esempio del Comune di Pinerolo

32

EXAMPLE

Obiettivo strategico *(5 anni)* → **1.1 - Cittadinanza attiva e partecipazione**

Obiettivo operativo *(3 anni)* → **12 – Informazione e comunicazione**
Rendere autonomo l'Ente in tutte le attività di supporto agli organi e ai settori del Comune in merito alla comunicazione e all'informazione in tutte le sue forme

Determine di spesa sulla comunicazione:
- Cap. 10301052 → € 4.487,51
- Cap. 10301772 → € 1.304,18
- Cap. 10300550 → € 6.549,04

A cura di: Prof. Luca Bisio — CONSULENZA | FORMAZIONE | RICERCA

32

Domanda

Perché gli obiettivi di DUP possono condizionare le successive delibere di Giunta e Consiglio?

Focus sul Testo unico degli EELL

Art. 170, c. 7 del D.Lgs. 267/00

7. Nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che non sono coerenti con le previsioni del DUP

Focus sul Testo unico degli EELL

Articolo 58 - Deliberazioni inammissibili

1. Sono inammissibili le deliberazioni di Consiglio o di Giunta che risultino incoerenti con il DUP in quanto contrastano con gli indirizzi generali, gli obiettivi strategici o gli obiettivi operativi definiti nel DUP.
2. La condizione di inammissibilità del vincolo di coerenza è verificata:

a) dal Segretario Generale, per le proposte di deliberazioni che siano espressione di mero indirizzo politico-amministrativo, per le quali non siano richiesti i pareri di regolarità tecnica o contabile di cui all'art. 49 del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i.;

b) dal Responsabile del Servizio interessato, per le proposte di deliberazioni che non siano mero atto di indirizzo, per le quali è richiesto il parere di regolarità tecnica di cui all'art. 49 del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i.;

3. L'inammissibilità, riferibile ad una proposta di deliberazione sottoposta all'esame ed alla discussione dell'organo deliberante, è dichiarata dal Presidente del Consiglio Comunale per le proposte di deliberazioni da sottoporre al Consiglio comunale o dal Sindaco per le proposte di deliberazioni da sottoporre alla Giunta comunale, su proposta dei Responsabili dei Servizi interessati.

Focus sul Testo unico degli EELL

Articolo 59 – Deliberazioni improcedibili

1. Sono da considerarsi improcedibili le deliberazioni per le quali sono rilevate l'insussistenza di copertura finanziaria o l'incompatibilità tra le fonti di finanziamento e le finalità di spesa.
2. L'improcedibilità, rilevata in sede di espressione dei pareri di cui all'art. 49 del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i. sulla proposta di deliberazione, non consente che la proposta medesima venga esaminata e discussa dall'organo competente. In tal caso la proposta di deliberazione potrà essere approvata solo dopo aver provveduto, con apposita e motivata deliberazione dell'organo competente, alle necessarie modificazioni dei programmi e degli obiettivi ed alle conseguenti variazioni delle previsioni del DUP e/o del Bilancio di Previsione Finanziario.

Nel concreto quali sono i rischi?

Obiettivi operativi troppo analitici

Possono obbligare a variare il DUP per renderlo coerente alle mutate esigenze della programmazione annuale

Mancanza di obiettivi operativi

Non permettono di procedere con deliberazioni su una data materia (Es. Viabilità)

37

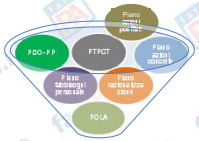
Domanda

Che rapporto c'è tra gli obiettivi di PEG e gli obiettivi di performance del PIAO?

38

La filiera degli obiettivi: dal PEG al PIAO

Giunta/Dirigenti



PEG/PIAO

Obiettivi di gestione *(da 1 a 3 anni)* → Del Piano esecutivo

Obiettivi esecutivi *(da 1 a 3 anni)* → Della Sottosezione 2.2. «Performance» del PIAO

39

Nel PEG permangono gli obiettivi di gestione…

Art. 169, c. 1 del D.Lgs. 267/00

«La giunta delibera il PEG entro 20 giorni dall'approvazione del BPF […]. Il PEG […] individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi».

40

Nel PIAO si collocano gli obiettivi di performance…

Art. 3, c. 1, lett. b) del DM 132/22

«Performance: la sottosezione è predisposta secondo quanto previsto dal Capo II del D.Lgs. n. 150/09 ed è finalizzata, in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di performance di efficienza e di efficacia dell'amministrazione».

41

E quindi abbiamo due altri livelli di obiettivi…

Ma che differenza c'è tra obiettivi di PEG e obiettivi di PIAO (approvati a 10 giorni di distanza gli uni dagli altri)?

42

A risolvere la questione è poi intervenuto il DM 25 luglio 2023…

D.M. 25 luglio 2023
(modificativo del Principio contabile sulla programmazione)

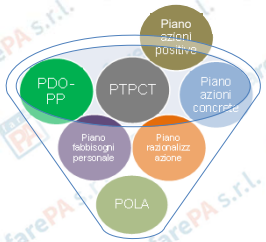
Gli "obiettivi di gestione" costituiscono obiettivi generali di primo livello verso i quali indirizzare le attività e coordinare le risorse nella gestione dei processi di erogazione di un determinato servizio.

Gli obiettivi specifici, di secondo livello, funzionali al conseguimento degli obiettivi della gestione, sono indicati nel piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1 del TUEL e nel piano della performance di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 150/09, assorbiti nel PIAO di cui all'art. 6 del D.L. n. 80/21

43

Quello che bisogna evitare…

Giunta/Dirigenti



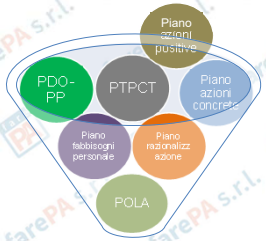
PEG
PIAO

Non dobbiamo appesantire la programmazione con un ulteriore livello di obiettivi!

44

Quello che bisogna evitare…

Giunta/Dirigenti



PEG
PIAO ⚠

Non possiamo portare in approvazione due documenti con all'interno degli obiettivi (sempre di Giunta) a 10 giorni di distanza l'uno dall'altro

45

Una possibile soluzione…

Nel PEG si potrebbero replicare gli obiettivi operativi del DUP, non più associati ai Programmi ma raccordati ai diversi Centri di responsabilità

46

Luca Bisio

Partner, consulente e formatore - farePA

www.farepa.it
l.bisio@farepa.it

- Consulente e formatore dal 1987;
- Componente di OIV, Nuclei di valutazione e Organismi di vigilanza;
- Esperto di programmazione, contabilità e controllo nella PA;
- Già consulente della Corte dei conti.
- Collaboro con:

47

Nota legale

I contenuti di questa presentazione e delle slide che la costituiscono sono protetti ai sensi della Legge del 22/04/1941 n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio) e successive modificazioni.

L'utilizzo di tali contenuti per uso personale, di studio e di ricerca, sono consentiti nell'ambito e con i limiti stabiliti dalla normativa in tema di opere dell'ingegno.
È invece tassativamente vietata qualsiasi altra utilizzazione, totale o parziale dei contenuti della presentazione e delle slide che la costituiscono, ivi inclusa la riproduzione e ogni rielaborazione, diffusione, distribuzione o comunicazione al pubblico mediante qualsiasi piattaforma tecnologica, supporto o rete telematica, in assenza di previa autorizzazione scritta da parte di **farePA s.r.l.**

48