



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 14 febbraio 2023, composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa CARRA	Presidente
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario
Antonio TEA	Referendario - relatore
Massimo Giuseppe URSO	Referendario

\*\*\*\*\*

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Lampedusa e Linosa acquisita in ingresso con prot. Cdc n. 117 del 9 gennaio 2023;

VISTO il decreto presidenziale n. 2/2023 di nomina del relatore, referendario Antonio Tea;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 6/2023 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, referendario Antonio Tea;

ha emesso la seguente

### **DELIBERAZIONE**

Con la nota menzionata in epigrafe, il Comune di Lampedusa e Linosa ha richiesto l'apporto consultivo della Sezione in merito al seguente dubbio interpretativo: *«se, in caso di differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione e, conseguentemente, di quello per l'approvazione del PIAO, per applicare l'art. 3 del d.l. 80/2021 sia comunque consentito agli enti locali – nei limiti degli stanziamenti di bilancio e delle regole di cui all'art. 163 del Tuel per l'assunzione degli impegni di spesa in esercizio provvisorio – procedere alle assunzioni con contratto di lavoro flessibile di cui alla richiamata norma, provvedendo ad aggiornare – nelle more dell'approvazione del bilancio e del PIAO - la sola sotto-sezione 3.3 del PIAO destinata alla programmazione dei fabbisogni di personale, ovvero, nel caso dovesse prevalere la tesi secondo la quale il PIAO deve essere approvato come strumento integrato in cui i piani in esso assorbiti sono coordinati e orientati al valore pubblico, se sia consentito -valorizzando le disposizioni dell'art. 5, comma 1 ter del d.lgs 150/2009, che non sono state abrogate dalla normativa sopravvenuta - approvare un PIAO provvisorio, completo di tutte le sezioni, coerente con gli strumenti finanziari esistenti (DUP e bilancio del precedente esercizio finanziario), così garantendo il rispetto del principio di necessaria presupposizione di tale strumento di programmazione operativa con i documenti del ciclo di bilancio».*

In via preliminare, è necessario verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della prefata richiesta, secondo i noti e consolidati criteri enucleati dalla giurisprudenza contabile.

Per quanto concerne l'aspetto soggettivo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito che lo scrutinio rimesso alla

Sezione regionale destinataria dell'istanza deve permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso in rassegna, l'istanza appare rispettare i richiamati presupposti, dal momento che proviene da un Comune della Regione siciliana ed è debitamente sottoscritta dal Sindaco (legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Per quanto riguarda il secondo criterio, di ordine oggettivo, premesso che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, è necessario che la questione posta:

a) rientri nel concetto di contabilità pubblica, come progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, sia dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 5/AUT/2006 e, più di recente, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) che dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010);

b) non interferisca con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG);

c) sia formulata in termini sufficientemente generali e astratti, in linea con le coordinate esegetiche di cui alla citata delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la quale *«L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica [...] un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescindendo del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...]. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali».*

Alla luce degli esposti parametri, il Collegio ritiene che la richiesta sia ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Essa sottende, infatti, l'esigenza di coordinare le disposizioni che regolano la gestione della spesa per gli enti locali in esercizio provvisorio (art. 163, comma 1, del TUEL) con quelle concernenti la programmazione del fabbisogno e il reclutamento di personale, approfondendo, in particolare, il tema dei rapporti intercorrenti tra lo strumento introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 (*Piano integrato di attività e organizzazione*) e gli altri atti di programmazione di natura prettamente finanziaria (tra i quali, segnatamente, il bilancio di previsione), anche in relazione all'inquadramento sistematico e all'esegesi della disposizione di cui all'art. 3-ter del medesimo decreto-legge, avente ad oggetto la modifica della disciplina relativa alla sanzione del divieto di assunzione del personale nei confronti degli enti locali che non rispettino i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché per la trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche dei medesimi documenti (disciplina contenuta nell'articolo 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160).

La questione sollevata intercetta, pertanto, tematiche rientranti nella materia della contabilità pubblica, vertendo, al contempo, sia sulla disciplina della gestione della spesa, in relazione ad una delle voci più significative di tale aggregato, sia sulle modalità di formazione e adozione dei necessari documenti di pianificazione di carattere finanziario e in materia di personale (questi ultimi ora racchiusi nel suddetto Piano integrato di attività e organizzazione) ai fini della possibilità di effettuare assunzioni da parte degli enti locali in esercizio provvisorio.

L'istanza in parola risulta, inoltre, enucleata in termini generali e astratti e non presenta rischi di interferenza o sovrapposizione con altre funzioni svolte dalla Corte dei conti ovvero da altre Autorità o soggetti pubblici.

Ciò posto, nel merito si osserva quanto segue.

In primo luogo, si rendono opportune alcune precisazioni sulla ricostruzione esposta nel quesito, secondo la quale la base normativa per realizzare eventuali assunzioni a tempo determinato «*necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione*

*pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale [...]», nel delineato contesto di esercizio provvisorio, andrebbe rinvenuta nell'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, come novellato dall'art. 3-ter del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80.*

Il Comune istante, infatti, dopo aver rappresentato che la disposizione di cui al menzionato art. 3-ter del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, sarebbe stata *«introdotta proprio per consentire di effettuare assunzioni di personale con contratti flessibili anche in assenza di bilancio, perpetuata oltre i termini di legge»* e che *«l'art. 3-ter deve essere coordinato con l'art. 163 del Tuel che detta le regole per l'assunzione degli impegni di spesa in esercizio provvisorio»*, conclude la propria richiesta ricollegando le questioni poste all'esigenza di *«applicare l'art. 3 del d.l. 80/2021»* (laddove il riferimento è da intendersi, ragionevolmente, all'art. 3-ter, e non all'art. 3, del citato decreto-legge) e di *«procedere alle assunzioni con contratto di lavoro flessibile di cui alla richiamata norma»*.

Si ritiene che la norma evocata dal Comune (art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, come novellato dall'art. 3-ter del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80) non possa costituire, a rigore, il fondamento giuridico per procedere, durante l'esercizio provvisorio, alle tipologie di assunzioni sopra indicate, in quanto la sua applicazione presuppone espressamente che l'Ente si trovi in una condizione di tardività rispetto all'approvazione di determinati documenti contabili (ivi compreso il bilancio di previsione) ovvero nella trasmissione di dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (circostanze che, stando a quanto descritto, non ricorrono nel caso ipotizzato).

Tale disposizione individua, infatti, il perimetro dei soggetti pubblici legittimati ad assumere facendo riferimento a *«[G]li enti di cui ai precedenti periodi»*, i quali corrispondono agli *«enti territoriali»* che non rispettano i *«termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato»* ovvero che non inviano, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, i relativi *«dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato»*.

Si tratta di una deroga alla previsione sanzionatoria, contemplante il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, tesa a consentire agli enti locali inadempienti di procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato solamente per assolvere a specifiche finalità (ossia *«l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i*

*servizi, e del settore sociale nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei comuni delle isole minori con popolazione fino a 10.000 abitanti, ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente»).*

Essa, pertanto, non può che essere di stretta interpretazione, ponendosi quale deroga di una disciplina che, per le sue caratteristiche, è a sua volta assoggettata ai medesimi canoni ermeneutici, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/SEZAUT/2020/QMIG, secondo cui «[F]erma [...] la ricordata funzione "sanzionatoria-interdittiva", in senso lato, della predetta normativa, non v'è dubbio che l'art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. n. 113 del 2016 venga a configurarsi come una disposizione di carattere eccezionale che comprime l'autonomia organizzativa dell'ente territoriale nella ricorrenza dei casi indicati dal legislatore (in senso analogo a quanto era previsto nell'art. 41, comma 2, del D.L. n. 66 del 2014, fatto oggetto dello scrutinio della Corte costituzionale nella richiamata decisione n. 272/2015), sì da doversi escludere l'interpretazione analogica, in applicazione del canone ermeneutico, contenuto nell'art. 14 delle preleggi del codice civile, alla stregua del quale le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati».

Non può, dunque, ricondursi al precetto in parola, attraverso operazioni ermeneutiche analogiche, la possibilità di effettuare assunzioni in qualsivoglia situazione di "assenza di bilancio" (e, quindi, anche in esercizio provvisorio, come parrebbe emergere dai passaggi testuali del quesito sopra riportati), essendo il relativo ambito di applicazione da circoscrivere tassativamente ai casi di tardività o inadempienza dai medesimo indicati.

Ne deriva che la disamina dell'istanza in rassegna va eseguita tenendo presente che, per le assunzioni in costanza di esercizio provvisorio, quand'anche afferenti alle tipologie di lavoro flessibile menzionate dal Comune, non si tratterebbe comunque di fare applicazione dell'art. 3-ter del decreto-legge n. 80 del 2021, bensì di seguire i principi già espressi in relazione a detta fattispecie dalla giurisprudenza contabile, secondo cui, in estrema sintesi, «occorre rispettare il comma 5 dell'art. 163 TUEL, che consente di poter procedere all'assunzione di spese correnti, come anche quelle relative all'assunzione di personale, nel limite dei dodicesimi» (cfr., Sez. Contr. Puglia, deliberazione n. 37/2020/PAR nonché Sez. Contr. Campania, deliberazione n. 28/2020/PAR).

Ciò precisato, i dubbi del richiedente si appuntano, più specificamente, sulle modalità con cui assolvere alla necessaria programmazione delle suddette assunzioni attraverso il Piano integrato di attività e organizzazione (c.d. "PIAO").

Quest'ultimo, come accennato, costituisce una rilevante innovazione introdotta dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, allo scopo «di assorbire, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni (ad esempio, il piano triennale dei fabbisogni, il piano della performance, il piano di prevenzione della corruzione ed il piano organizzativo del lavoro agile), racchiudendoli in un unico atto» (in questi termini, la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, come riferito nel parere del Consiglio di Stato n. 506, reso nell'Adunanza dell'8 febbraio e del 17 febbraio 2022, al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti).

Alla disciplina di tale istituto concorrono, peraltro, anche fonti secondarie (in particolare, il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 "Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione" e il D.M. 30 giugno 2022, n. 132 "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione" contenente anche un modello di "Piano-tipo per le amministrazioni pubbliche").

Per quanto di interesse in questa sede, va osservato che il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, all'art. 1, ha soppresso «in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)», gli adempimenti inerenti, tra l'altro, ai piani di cui all'articolo 6, commi 1, 4 (Piano dei fabbisogni) e 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Inoltre:

- il comma 2, del citato art. 1, del D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 prevede che «Per le amministrazioni tenute alla redazione del PIAO, tutti i richiami ai piani individuati al comma 1 sono da intendersi come riferiti alla corrispondente sezione del PIAO»;

- l'art. 4, del D.M. 30 giugno 2022, n. 132, rubricato "Sezione Organizzazione e Capitale umano", dispone che la sottosezione relativa al Piano triennale dei fabbisogni di personale «indica la consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di adozione del Piano, suddiviso per inquadramento professionale e deve evidenziare:

1) *la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;*

2) *la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento, operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dismissioni di servizi, attività o funzioni;*

3) *le strategie di copertura del fabbisogno, ove individuate;*

4) *le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale;*

5) *le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali».*

Dal combinato disposto delle suddette norme si ricava che, per le amministrazioni assoggettate al PIAO, i precedenti adempimenti connessi al Piano triennale dei fabbisogni di personale vengono meno, in quanto assorbiti dalla apposita sezione del PIAO.

Il Comune evidenzia che il D.M. 30 giugno 2022, n. 132 dedica una apposita disposizione (art. 8) al "*Rapporto del Piano integrato di attività e organizzazione con i documenti di programmazione finanziaria*" prevedendo, al comma 1, 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*» e, al comma 2, 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*».

Da ciò, secondo il Comune, si evincerebbe che il PIAO (che, come detto, ricomprende ora anche il piano triennale dei fabbisogni di personale) va adottato necessariamente a seguito del bilancio di previsione, con la conseguenza che, nelle more, sarebbe preclusa l'assunzione di personale, con possibile pregiudizio allo svolgimento delle attività e delle funzioni istituzionali in mancanza delle risorse umane indispensabili a tal fine.

È il caso di puntualizzare che, in fase di esercizio provvisorio, l'impossibilità di assumere a cui allude il Comune non discende dall'applicazione della sanzione prevista

dall'art. 10 del citato D.M. 30 giugno 2022, n. 132 (che rinvia all'art. 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 per il caso di in caso di mancata adozione del PIAO) né, come visto, con specifico riguardo al bilancio di previsione, dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, come modificato dall'art. 3-*ter* del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, atteso che entrambe queste norme presuppongono l'avvenuto superamento dei termini massimi di approvazione dei suddetti documenti programmatici (PIAO e bilancio di previsione), ma deriva, evidentemente, dalla indisponibilità, in tale arco temporale, di un Piano triennale dei fabbisogni di personale aggiornato che contempra le assunzioni che si intendono effettuare nell'esercizio in corso.

Del resto, come affermato dalla giurisprudenza contabile, «*Il combinato disposto del citato art. 6 con il successivo art. 35, comma 4, del d. lgs. 165/2001 e s.m.i. - a mente del quale tutte le "determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento sono adottate (...) sulla base del piano triennale dei fabbisogni" - attribuisce, infatti, a tale provvedimento la natura di condicio sine qua non per ogni eventuale procedura assunzionale di personale nella pubblica amministrazione, indipendentemente dalle modalità di acquisizione*» (Sez. Contr. Veneto, deliberazione n. 113/2019/PAR).

L'istante prospetta, quindi, due possibili soluzioni per ottemperare all'ineludibile presupposto della previa programmazione delle assunzioni nelle more della approvazione del nuovo PIAO.

Una prima, secondo cui si potrebbe intervenire «*provvedendo ad aggiornare - nelle more della approvazione del PIAO - la sola sotto-sezione 3.3 del PIAO destinata alla programmazione dei fabbisogni di personale*».

È da ritenere, al riguardo, che, con il termine "aggiornare", il Comune abbia inteso riferirsi all'approvazione della sola sottosezione 3.3 per il triennio decorrente dall'esercizio in corso (teorizzando, cioè, l'applicazione dello schema dell'aggiornamento a scorrimento indicato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 e dall'art. 7 del D.M. 30 giugno 2022, n. 132 alla sola sottosezione 3.3 dell'ultimo PIAO adottato).

Esemplificando, in base a questo primo scenario, ad un PIAO relativo al triennio ( $n - n+2$ ) si affiancherebbe una sottosezione 3.3 concernente il triennio ( $n+1 - n+3$ ).

L'ipotesi appena enunciata (e così intesa) non pare, invero, del tutto aderente e conforme alla lettera e alla *ratio* del complesso normativo riguardante il documento in analisi.

Quanto al primo profilo, si osserva che, già sul piano testuale, la norma istitutiva dello strumento lo definisce quale “*Piano integrato*”, rimarcandone in tal modo l’attitudine a configurarsi, non già quale mera sommatoria espositiva di atti o provvedimenti di natura programmatica, bensì quale documento unico, finalizzato a compendiare, in una logica organica e coordinata, i molteplici contenuti ad esso assegnati (visione che appare confermata, altresì, dall’art. 12 del D.M. 30 giugno 2022, n. 132, in forza del quale «*il Dipartimento della funzione pubblica [...] adotta apposite linee guida per il coordinamento dei contenuti delle sezioni del Piano*»).

Nella medesima direzione, si rileva, inoltre, che:

- in base all’art. 1, comma 3, del D.M. 30 giugno 2022, n. 132, «*[L]e pubbliche amministrazioni conformano il Piano integrato di attività e organizzazione alla struttura e alle modalità redazionali indicate nel presente decreto, secondo lo schema contenuto nell'allegato che forma parte integrante del presente decreto*»;

- ai sensi dell’art. 2, comma 1, del medesimo D.M. «*[I]l Piano integrato di attività e organizzazione contiene la scheda anagrafica dell'amministrazione ed è suddiviso nelle sezioni di cui agli articoli 3, 4 e 5. Le sezioni sono a loro volta ripartite in sottosezioni di programmazione, riferite a specifici ambiti di attività amministrativa e gestionali. Ciascuna sezione del piano integrato di attività e organizzazione deve avere contenuto sintetico e descrittivo delle relative azioni programmate, secondo quanto stabilito dal presente decreto, per il periodo di applicazione del Piano stesso, con particolare riferimento, ove ve ne sia necessità, alla fissazione di obiettivi temporali intermedi*»;

- secondo l’art. 7 del medesimo D.M. «*[A]i sensi dell'articolo 6, commi 1 e 4, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, il piano integrato di attività e organizzazione è adottato entro il 31 gennaio, secondo lo schema di cui all'articolo 1, comma 3, del presente decreto, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente entro la predetta data. Il Piano è predisposto esclusivamente in formato digitale ed è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione*».

Gli esposti criteri in materia di redazione e adozione del PIAO, ai quali le amministrazioni sono tenute a conformarsi, non paiono in sintonia con una procedura, come quella delineata dall’Ente, orientata a realizzare una approvazione per “*stralci*” del citato documento ovvero una sua non meglio precisata “*formazione progressiva*”.

L'idea di avviare a percorsi di aggiornamento singole sezioni o sottosezioni pare discostarsi, peraltro, anche dalla *ratio* sottostante al nuovo istituto, posto che, come affermato dal Consiglio di Stato con il citato parere n. 506 del 2022, «*il Piao, nella ratio dell'art. 6, sembra dover costituire uno strumento unitario, "integrato" (lo rende esplicito la definizione stessa), che sostituisce i piani del passato e li "metabolizza" in uno strumento nuovo e omnicomprensivo, crosscutting, che consenta un'analisi a 360 gradi dell'amministrazione e di tutti i suoi obiettivi da pianificare*», mentre, nel modo descritto, verrebbe a ripristinarsi, in un certo senso, l'impostazione progressiva, incentrata sulla approvazione distinta e sequenziale dei singoli piani.

La seconda opzione individuata dall'Ente è formulata nei seguenti termini: «*nel caso dovesse prevalere la tesi secondo la quale il PIAO deve essere approvato come strumento integrato in cui i piani in esso assorbiti sono coordinati e orientati al valore pubblico, se sia consentito - valorizzando le disposizioni dell'art. 5, comma 1 ter del d.lgs 150/2009, che non sono state abrogate dalla normativa sopravvenuta - approvare un PIAO provvisorio, completo di tutte le sezioni, coerente con gli strumenti finanziari esistenti (DUP e bilancio del precedente esercizio finanziario), così garantendo il rispetto del principio di necessaria presupposizione di tale strumento di programmazione operativa con i documenti del ciclo di bilancio*».

Questa seconda ipotesi pare suscettibile di maggiore condivisione.

Al riguardo, occorre rammentare che la Corte dei conti ha costantemente sottolineato l'importanza della tempestività nella adozione degli atti di programmazione da parte degli enti locali ai fini del corretto esplicarsi del ciclo del bilancio, non mancando di segnalare gli effetti deleteri e le situazioni di rischio legate al protrarsi dell'esercizio provvisorio (cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 2/SEZAUT/2022/INPR; n. 14/SEZAUT/2017/INPR; n. 9/SEZAUT/2016/INPR; n. 18/SEZAUT/2014/INPR e n. 23/SEZAUT/2013/INPR).

In particolare, con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2014/INPR, la Sezione delle Autonomie, dopo aver rappresentato le implicazioni negative derivanti dal reiterato slittamento del termine per l'approvazione del bilancio preventivo<sup>1</sup>, ha espresso «*la*

---

<sup>1</sup> Si tratta delle seguenti:

«*criticità nel riferire la gestione finanziaria in esercizio provvisorio agli stanziamenti di spesa dell'anno precedente in presenza di manovre di riduzione delle risorse e della spesa (in ultimo il decreto legge 24 aprile 2014 n. 66 recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", attualmente non ancora convertito in legge); - impatto negativo sugli equilibri di competenza e di cassa, quest'ultimo connesso anche al ritardo nella riscossione dei tributi propri;*

*necessità che gli enti si dotino di strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa (quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo) al fine di sopperire all'assenza, all'inizio dell'esercizio, degli strumenti di programmazione previsti dall'ordinamento. Ciò deve consentire di raggiungere i principali obiettivi sopra richiamati, in attesa della definitiva approvazione del bilancio di previsione. E' quindi da evitare una gestione in esercizio provvisorio "al buio", carente, cioè, di indirizzi approvati dai competenti organi di governo».*

Tali principi sono stati poi ribaditi, nel tempo, dalle Sezioni regionali di controllo focalizzando l'attenzione sulla loro concreta attuazione soprattutto con riferimento al ciclo di gestione della *performance*, in considerazione sia della centralità che, rispetto a tale processo, riveste la tempestiva definizione e assegnazione di obiettivi pur nelle more del bilancio di previsione (a garanzia del buon andamento delle attività nonché ai fini della successiva distribuzione delle risorse incentivanti), sia del disposto di cui all'art. 5, comma 1-ter del d.lgs. 150/2009, inserito dall'art. 3, comma 1, lett. c), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 e tuttora vigente, secondo cui «[N]el caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa» (cfr., tra le molte, Sez. Contr. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deliberazione n. 10/2020).

Sul fondamento di tali premesse, nell'ambito delle verifiche e delle attività di controllo svolte sia sul funzionamento dei controlli interni, ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che sui documenti contabili previsionali (bilancio di previsione) e consuntivi (rendiconto), ai sensi dell'articolo 1, comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e s.m.i, è stata quindi censurata, per lo più, la mancata adozione di piani esecutivi di gestione e delle *performances* provvisori (cfr., ad esempio, Sez. Contr. Puglia, deliberazioni n. 134/2015/VSGC, n. 17/2016/VSGC, n. 119/2016/VSGC, n.

- 
- difficoltà di approvare efficaci manovre finanziarie finalizzate alla razionalizzazione e riduzione della spesa, ad esercizio finanziario inoltrato;
  - disagi per i cittadini e conseguenze sfavorevoli per la finanza dell'ente per effetto del ritardo nella determinazione delle aliquote, riduzioni ed esenzioni dei tributi o dei costi dei servizi;
  - difficoltà nell'adozione delle azioni di riequilibrio per quegli enti che hanno presentato nell'esercizio precedente disavanzo di amministrazione e/o di gestione, nonché nel perfezionamento di eventuali piani di riequilibrio finanziario pluriennale;
  - problematicità nei processi di riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio accertati o in corso di formazione;
  - difficoltà di attivare, in assenza dello strumento autorizzatorio, fonti di finanziamento nazionali e comunitarie da destinare ad interventi di investimento, con il conseguente rischio di dover rinunciare ai conferimenti assegnati;
  - mancata approvazione del Piano esecutivo di gestione, con riflessi negativi sugli aspetti connessi alla valutazione della performance della dirigenza e del personale degli enti».

128/2016/VSGC, n. 77/2016/VSGC, n. 45/2016/VSGC, n. 89/2016/VSGC, n. 138/2021/VSGC; Sez. Contr. Molise, deliberazioni n. 7/2016/PRSP, n. 10/2016/PRSP; Sez. Contr. Abruzzo, deliberazione n. 1/2018/VSGC; Sez. Contr. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deliberazioni n. 10/2020, n. 3/2021 e n. 25/2022).

Ciò posto, il Collegio ritiene che, nonostante gli incisivi mutamenti apportati all'ordinamento nell'ultimo periodo, i suddetti orientamenti non siano divenuti inattuali e possano trovare adeguata declinazione anche nel rinnovato contesto normativo e, di conseguenza, anche in rapporto al PIAO.

In tal senso, appaiono valorizzabili i seguenti argomenti:

a) anzitutto, il richiamato art. 5, comma 1-ter, del d.lgs. 150/2009, ai sensi del quale «[N]el caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa», non è stato abrogato, ma è rimasto in vigore, con la conseguenza che non è dubbio che gli enti territoriali siano tuttora tenuti a operare in conformità a tale precetto, pur tenendo presente, quanto alle modalità con cui adempiere, che, in base al nuovo assetto normativo, «Per gli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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» (art. 2, comma 1, del D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81);

b) in secondo luogo, l'art. 8 del D.M. 30 giugno 2022, n. 132, rubricato "Rapporto del Piano integrato di attività e organizzazione con i documenti di programmazione finanziaria", che, ai commi 1 e 2, parrebbe, in effetti, aver sancito una precisa scansione temporale in virtù della quale l'approvazione del PIAO deve intervenire successivamente a quella del bilancio di previsione (prevedendo rispettivamente che «[I]l 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» e che «[I]n 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») costituisce un elemento che non ostacola, bensì rafforza l'esigenza di approntare soluzioni che consentano l'ordinato svolgimento dell'attività

amministrativa nell'attesa (che può prolungarsi, talvolta, ben oltre la parte iniziale dell'esercizio finanziario) della rituale adozione dei documenti in parola.

Va osservato, infatti, che i sopra riportati indirizzi sono stati dettati dalla Sezione delle Autonomie proprio tenendo in considerazione la previsione, per certi versi analoga a quella in commento, relativa al Piano esecutivo di gestione, contenuta nell'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000, secondo cui, nella versione all'epoca vigente, *«Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi. [...] Il piano esecutivo di gestione è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con la relazione previsionale e programmatica. Al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione».*

Pertanto, è esattamente a fronte della consapevolezza che il differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione si accompagna, tra l'altro, alla *«mancata approvazione del Piano esecutivo di gestione, con riflessi negativi sugli aspetti connessi alla valutazione della performance della dirigenza e del personale degli enti»* che è stata raccomandata l'adozione di strumenti *«quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio».*

Il fatto che alcuni dei contenuti del Piano esecutivo di gestione (e cioè il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance), come sopra ricordato, trovino ora collocazione nel PIAO, non scalfisce in alcun modo la validità e la pregnanza di tale ragionamento, rendendolo casomai estensibile, *in parte qua*, a quest'ultimo strumento;

c) in terzo luogo, le indicazioni rese dalla Sezione delle Autonomie non sono circoscritte ad un novero limitato di istituti o atti previsionali o programmatici, ma riguardano in modo trasversale l'intero sistema, essendo comune a tutti gli strumenti di programmazione la necessità di *«operare in tempi congrui per orientare la gestione dell'esercizio»*, di talché non emergono ragioni peculiari per escludere la valenza dei medesimi concetti nei confronti del PIAO.

Ne deriva che, allo stato della normativa attualmente vigente<sup>2</sup>, la definizione del quesito formulato dal Comune va rinvenuta nella coerente applicazione delle esposte coordinate operative.

Per quanto concerne, segnatamente, la programmazione triennale del fabbisogno di personale, si osserva che questa, qualora espressa all'interno di un Piano integrato adottato, in via provvisoria, prima dell'approvazione del bilancio di previsione, dovrà naturalmente sottostare e risultare conforme (per le eventuali assunzioni che si ritiene di effettuare in costanza di esercizio provvisorio) agli stanziamenti del bilancio in corso di gestione e ai vincoli dettati per l'assunzione di impegni di spesa durante tale fase di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000 e al paragrafo 8 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Resta fermo, più in generale, che l'Ente, tanto nella programmazione quanto nella gestione in esercizio provvisorio, dovrà attenersi al principio di prudenza di cui all'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 ed operare costanti e rigorosi monitoraggi al fine di salvaguardare la permanenza degli equilibri di bilancio, dal momento che se è vero che *«[I]l bilancio triennale autorizzatorio - che incorpora gli effetti delle manovre sugli esercizi successivi - se ben costruito potrebbe, in parte, supplire allo slittamento del bilancio di previsione»* è altrettanto vero come *«anche un'applicazione coerente con la norma di legge dei vincoli*

---

<sup>2</sup> È opportuno evidenziare come non sia improbabile che il quadro normativo subisca, anche a breve, ulteriori evoluzioni che potrebbero interessare, in modo specifico, la fattispecie all'odierno scrutinio. Al momento, ad esempio, è in corso presso il Senato l'iter legislativo per la conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi (DDL S. 452). All'esito della trattazione presso le Commissioni 1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali) e 5<sup>a</sup> (Bilancio) in sede referente risulta approvato, tra gli altri, il seguente emendamento (n. 10.59 testo 2):

*«Dopo il comma 11 inserire i seguenti:*

*«11-bis. Per l'anno 2023 i termini previsti dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 e dall'art. 1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n. 190, sono differiti al 31 marzo 2023.*

*11-ter. All'articolo 6, comma 7, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 è aggiunto alla fine il seguente periodo: "In caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione del bilancio, gli enti locali, nelle more dell'approvazione del Piano Integrato di attività e organizzazione, possono aggiornare la sotto-sezione relativa alla programmazione del fabbisogno di personale al solo fine di procedere, compatibilmente con gli stanziamenti del bilancio e nel rispetto delle regole per l'assunzione degli impegni di spesa durante l'esercizio provvisorio, alle assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'articolo 9, comma 1-quinquies, ultimo periodo, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160»».*

La discussione in Aula del DDL in esame è calendarizzata per il giorno 14 febbraio 2023.

Inoltre, va segnalato che la Commissione Arconet, in occasione della riunione del 14 dicembre 2022, ha espresso *«la necessità di adeguare l'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011 alla disciplina del PIAO, precisando che il DUP deve continuare a comprendere la programmazione delle risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale»*, sollecitando così nuovi interventi da parte del legislatore.

*gestionali propri dell'esercizio provvisorio possa non rivelarsi sufficiente al fine di garantire un equilibrio finanziario tendenziale del bilancio dell'ente»* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2013/INPR).

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Comune di Lampedusa e Linosa nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 14 febbraio 2023.

IL RELATORE

(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE

(Anna Luisa Carra)

Depositato in Segreteria in data 15 febbraio 2023

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE