

DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE

DUP
2022/2024

La disposizione normativa

Il “Documento unico di programmazione” è previsto nel corpo dell’art. 150 del TUEL, all’interno della parte II dedicata all’ordinamento finanziario e nell’articolo 151, che reca nella rubrica “principi generali”. Quest’ultimo articolo afferma: *“Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine presentano il Documento unico di programmazione [...] Le previsioni del bilancio sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione”*.

Dal tenore della disposizione si intende che il DUP precede (non solo temporalmente) il Bilancio di previsione. Il DUP contiene la visione complessiva dell’Amministrazione, espressa attraverso le politiche e i progetti, mentre il bilancio di previsione è la rappresentazione dei flussi finanziari in entrata e in uscita.

Ciò vuol dire che il bilancio finanziario ha bisogno di fare costantemente riferimento a un documento di “programmazione generale”, a tal punto che, anche in fase di aggiornamento (o assestamento) deve assicurare, oltre alla coerenza dei numeri contabili, la piena rispondenza alle prospettive di programmazione generale. Il DUP pertanto va inteso come uno strumento reale di programmazione delle azioni, anche immediate, da intraprendere e di verifica del loro effettivo conseguimento: esso *“ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell’ente”*.

La struttura del documento

Il DUP, quindi, nell’ambito della funzione politica all’interno dell’Amministrazione comunale:

1. è l’occasione per la definizione del contesto, espresso in termini di bisogni, vincoli e opportunità;
2. è l’ambito per la declinazione delle politiche, cioè delle scelte di priorità che definiscono i valori di riferimento e la visione di territorio che si vuole perseguire;
3. è il documento “progettuale” che traduce le politiche in risultati attesi, intesi come risposte a bisogni o prospettive di sviluppo;
4. è il documento operativo che individua gli “obiettivi” da perseguire all’interno di ogni progetto e ne attribuisce l’attuazione ai vertici dell’amministrazione, descrivendone modalità e tempi di attuazione;
5. è l’ambito delle performance che dovranno essere prese in considerazione in occasione della valutazione.

A conferma di ciò basti pensare che l'art. 169, al comma 3 bis, a proposito del PEG - che ha una funzione autorizzatoria di tipo amministrativo contabile - dispone che *“il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione”* e aggiunge, *“al PEG è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in microaggregati [...]”*.

Questa disposizione aiuta a definire il ciclo reale della programmazione che quindi si articola così:

1. il DUP definisce le politiche i programmi e gli obiettivi da conseguire, intesi come performance organizzativa e individuale;
2. il Bilancio di programmazione, con riferimento al DUP, individua e destina le risorse per la realizzazione dei programmi;
3. il PEG assegna le risorse ai responsabili dei programmi, con riferimento al DUP e al bilancio di previsione.

PROGRAMMA DI MANDATO DELL'AMMINISTRAZIONE: INDIRIZZI GENERALI E PRINCIPALI SCELTE

Il presente documento è stato predisposto con l'obiettivo di ripensare le modalità di governo della pubblica amministrazione attraverso lo strumento della programmazione, abbandonando una visione eccessivamente tecnicista che non produce alcuna utilità in termini di funzionalità e consapevolezza organizzativa.

Il D.U.P., individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, tenendo conto della situazione socio economica del proprio territorio, le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato.

Essi sono contenuti, in primis, dal **programma amministrativo presentato all'atto della candidatura e dalle Linee di Mandato del Sindaco** approvate dal Consiglio Comunale, nonché in una serie di **Piani e intese già promossi dall'Ente** o di **raccomandazioni programmatiche da recepire per effetto della candidatura a riconoscimenti di qualità in ambito nazionale ed internazionale** tra cui principalmente:

- **Piano di Rivitalizzazione del Turismo in epoca post covid-19**, in corso di approvazione;
- **Piano di Sviluppo Turistico**, approvato con D.G.C. n. 60 del 27 maggio 2021;
- **Piano Urbanistico Comunale**, approvato con D.C.C. n. 25 del 19 agosto 2021;
- **Piano di Protezione Civile**, approvato con D.C.C. n. 26 del 29 dicembre 2015 e ss.mm.ii.;
- **Piano delle Opere Pubbliche** triennale;
- Protocollo d'intesa per un programma di **“Interventi per la mobilità sostenibile nelle costiere amalfitana e sorrentina - I° fase”** sottoscritto il 2 agosto 2017, nonché Atti aggiuntivi approvati in seguito;
- **Accordi quadro per la regolamentazione del traffico in Costiera Amalfitana** del 10 gennaio e 23 maggio 2019 sottoscritti presso la Prefettura di Salerno da Regione Campania, Provincia di Salerno, Comuni della Costiera Amalfitana e dall'ANAS;

- **Raccomandazioni contenute nella menzione** allegata all'iscrizione da parte del Ministero dell'Agricoltura del territorio di Amalfi nel **Registro nazionale dei Paesaggi Rurali Storici**;
- **Manifesto di adesione a Cittaslow** e relativi principi ispiratori;
- Attività di competenza correlate all'attuazione del **Piano di Gestione del sito UNESCO**.

Tali documenti costituiscono parte integrante e sostanziale del D.U.P., cui l'Amministrazione Comunale orienta armonicamente la propria attività e rappresentano strumenti di riferimento per gli apparati amministrativi nell'attuazione delle politiche del Comune di Amalfi.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Nell'ambito della presente programmazione non si può non tenere conto che dall'inizio del 2020, la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto devastante sull'economia globale e che conseguentemente l'Unione Europea ha approvato il fondo denominato "**Next Generation EU**" al fine di sostenere gli Stati membri maggiormente colpiti, rilanciandone l'economia e rendendola più verde e più digitale.

Ogni Stato Membro dell'Unione Europea è stato chiamato a predisporre un documento per accedere ai fondi del Next Generation EU, denominato in Italia "PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" definendo un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026, dettagliando i progetti e le misure previste.

Il Governo Italiano ha trasmesso, il 25 aprile 2021, al Parlamento il nuovo testo del PNRR, che il 30 aprile è stato ufficialmente inviato alla Commissione europea. Il Piano è stato approvato il 22 giugno dalla Commissione europea: e che il 13 luglio è arrivato il via libera del Consiglio Economia e Finanza (Ecofin) dell'Ue, che ha dato la sua approvazione finale.

Il PNRR italiano prevede investimenti per un totale di **222,1 miliardi di euro: 191,5 miliardi di euro** sono finanziati dall'Unione europea attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi sono prestiti), e ulteriori **30,6 miliardi di risorse nazionali** sono parte di un Fondo complementare;

Il Piano si sviluppa intorno a **tre assi strategici** condivisi a livello europeo – digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale – e si articola in 16 Componenti, raggruppate in **sei Missioni** (aree tematiche principali su cui intervenire, individuate in piena coerenza con i 6 pilastri del Next Generation EU): Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo; Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile; Istruzione e Ricerca; Inclusione e Coesione;

Gli stanziamenti previsti per le singole Missioni del PNRR comprensive di quelli previsti dal Fondo complementare sono:

- **Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo**, per **40,29** miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (21,04 per cento del PNRR) e **8,74** miliardi dal Piano complementare. con l'obiettivo di promuovere la trasformazione digitale del Paese, sostenere l'innovazione del sistema produttivo, e investire in due settori chiave per l'Italia, turismo e cultura;

- **Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica** per **59,46** miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (**31,05** per cento del PNRR) e **9,16** miliardi dal Piano complementare, con gli obiettivi principali di migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico e assicurare una transizione ambientale equa e inclusiva;
- **Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile** per **25,40** miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (**13,26** per cento del PNRR) e **6,06** miliardi dal Piano complementare, con l'obiettivo di sviluppare un'infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese;
- **Istruzione e Ricerca** per **30,88** miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (**16,13** per cento del PNRR) e **1** miliardo dal Piano complementare, con l'obiettivo di rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e tecnico-scientifiche, la ricerca e il trasferimento tecnologico;
- **Inclusione e Coesione** per **19,85** miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (**10,37** per cento del PNRR) e **2,77** miliardi dal Piano complementare, per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale;
- **Salute** per **15,63** miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (**8,16** per cento del PNRR) e **2,89** miliardi dal Piano complementare, con l'obiettivo di rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure.

Considerato che, per tutto quanto espresso, la pubblica amministrazione italiana, dovrà produrre una vera e propria mutazione genetica per costruire un modello efficace di progettualità per accedere ai fondi del *Next Generation EU*, definendo non solo una appropriata selezione di progetti, quanto anche una corretta finalizzazione di questi e la loro successiva attuazione.

Il PNRR, infatti, stabilisce (PARTE 3, Cap. 3.2) che ciascuna Amministrazione regionale o comunale è responsabile dell'attuazione degli interventi di sua pertinenza e quindi della regolarità delle relative procedure e spese, per cui è tenuta ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse del PNRR. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi saranno sottoposti ai controlli di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale, cioè la Corte dei Conti. Ma devono anche assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse. Devono rendere disponibili le documentazioni per le attività di controllo delle apposite strutture centrali di coordinamento per ogni Missione/Componente in cui è suddiviso il PNRR che, oltre a svolgere una funzione di supervisione generale, provvedono anche a rendicontare le spese e l'avanzamento delle fasi dei progetti al MEF e questo alla Commissione Europea.

Tale mole di lavoro - del tutto innovativa e straordinaria - sta dunque per ricadere sulle Amministrazioni locali ove, per assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti, si rende necessario adeguare l'organizzazione interna e, tra l'altro, prevedere personale esperto da destinare alla progettazione alla concreta realizzazione degli interventi. Gli apparati amministrativi dell'Ente dovranno orientare i loro sforzi a captare finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Numerose norme di interesse per i Comuni sono contenute nei primi atti emanati dal Legislatore tra cui il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2021 n. 129 e recante “Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure” come convertito nella legge 29 luglio 2021 n. 108 e nel decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 e recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”, convertito in legge n. 6 agosto 2021, n. 113.

Tali misure urgenti sono finalizzate a consentire il potenziamento della capacità amministrativa di tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte nell’attuazione del PNRR e impongono un mutamento radicale nell’operato delle stesse.

A tal proposito, in particolare, gli artt. 38, 39 e 41 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2021 n. 129 e recante “Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure” come convertito nella legge 29 luglio 2021 n. 108, incidono in maniera importante sulla transizione al digitale delle pubbliche amministrazioni, ponendo gravose responsabilità in caso di inosservanza degli adempimenti previsti.

Tale ambito è oggetto di continui aggiornamenti normativi e già nel cosiddetto decreto Semplificazioni (DL 76/2020) sono stati inseriti molti interventi relativi alla digitalizzazione che impattano in maniera diretta sui Comuni. I principali riguardano l’identità digitale e l’accesso ai servizi digitali, la razionalizzazione delle infrastrutture digitali intese come i Centri per l’elaborazione Dati e la conseguente migrazione verso soluzioni in cloud, la notificazione digitale degli atti, provvedimenti e comunicazioni, la circolarità del dato anagrafico e la disponibilità ed interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. L’art. 17 del Codice dell’Amministrazione Digitale rubricato “**Responsabile per la transizione digitale** e difensore civico digitale” già prevede che “*Le pubbliche amministrazioni garantiscono l’attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell’amministrazione definite dal Governo in coerenza con le Linee guida. A tal fine, ciascuna pubblica amministrazione affida a un unico ufficio dirigenziale generale, fermo restando il numero complessivo di tali uffici, la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un’amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità*” e che al suddetto ufficio sono inoltre attribuiti svariati compiti, anche complessi (comma 1). Il responsabile dell’ufficio deve essere dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali e risponde, con riferimento ai compiti relativi alla transizione, alla modalità digitale direttamente all’organo di vertice politico (comma 1 ter). Nel rispetto della propria autonomia organizzativa, le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato individuano l’ufficio per il digitale di cui al comma 1 tra quelli di livello dirigenziale oppure, ove ne siano privi, individuano un responsabile per il digitale tra le proprie posizioni apicali. In assenza del vertice politico, il responsabile dell’ufficio per il digitale di cui al comma 1 risponde direttamente a quello amministrativo dell’ente (comma 1-sexies).

Inoltre, il richiamato decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. Semplificazioni e Governance), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2021 n. 129 ha operato una semplificazione del c.d. “**Superbonus edilizio al 110%**”, con lo scopo di agevolare e accelerare l’attuazione della misura,

ritenendo non sufficienti solo le misure di potenziamento del personale introdotte dalla legge di bilancio 2021 (commi 69 e 70 della legge n. 178/2020), peraltro ancora inattuata;

La finalità della detrazione fiscale c.d. Superbonus è quella di consentire detrazioni fiscali pari al 110% delle spese per interventi di messa in sicurezza sismica degli edifici e per interventi di efficienza energetica.

Il PNRR prevede interventi di semplificazione per l'edilizia e l'urbanistica nonché per la rigenerazione urbana volti ad accelerare l'efficienza energetica e la rigenerazione urbana. In particolare, tali interventi hanno la finalità di rimuovere gli ostacoli burocratici all'utilizzo del Superbonus 110%, la cui attuazione ha incontrato molti ostacoli connessi alla necessità di attestare la conformità edilizia dei fabbricati, particolarmente complessa per gli edifici più risalenti nel tempo, come riportato anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana. Gli interventi di questa Componente, come scritto nel testo del PNRR, si prefiggono di incrementare il livello di efficienza energetica degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni in un Paese come l'Italia che soffre di un parco edifici con oltre il 60 per cento dello stock superiore a 45 anni, sia negli edifici pubblici (ad es. scuole, cittadelle giudiziarie), sia negli edifici privati.

Le opportunità messe in campo condurranno, ragionevolmente ed auspicabilmente, ad un aumento del carico di lavoro in capo ai settori tecnici competenti.

ALTRE NORME DI SIGNIFICATIVO IMPATTO SULLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

La Regione Campania ha approvato la L.R. del 29 giugno 2021 rubricata "Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021".

L'art. 40 della richiamata Legge Regionale rubricato "**Conferimento di funzioni in materia di concessioni demaniali marittime nei porti di rilievo regionale e interregionale**" dispone, al comma 1 che *"Le funzioni amministrative relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo nei porti di rilevanza regionale e interregionale sono conferite ai Comuni nel cui territorio rientrano i predetti ambiti portuali, fatto salvo la possibilità per i Comuni di rinunciare alla potestà amministrativa, oggetto di conferimento delle funzioni di cui al presente comma, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge"*, avvenuta sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 63 del 29 giugno 2021.

Il Comune di Amalfi, a partire dal 1 gennaio 2022, deve pertanto:

- a) operare sul Sistema informativo del demanio marittimo (SID) per la gestione amministrativa dei procedimenti di competenza;
- b) curare l'aggiornamento dell'elenco delle concessioni di propria competenza e comunicare i relativi dati in via telematica alla Regione ogni anno, entro il mese di febbraio.
- c) adottare gli atti relativi alla delimitazione dei confini degli ambiti portuali e alla disciplina dell'uso e delle destinazioni delle aree e delle pertinenze demaniali marittime comprese negli ambiti portuali, inclusa l'individuazione delle aree per lo sbarco del

- pescato e dei prodotti della mitilicoltura, d'intesa con le competenti strutture regionali, nonché con le autorità marittime e gli altri soggetti istituzionali interessati;
- d) applicare le sanzioni amministrative e la richiesta di indennizzo per l'illegittimo o illecito utilizzo delle aree e dei beni del demanio marittimo negli ambiti portuali di rilievo regionale e interregionale;

La Regione Campania ha inoltre approvato la L. R. del 26 maggio 2016, n. 14, "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare", recante disposizioni atte ad implementare un efficace sistema integrato di gestione del servizio rifiuti in regione Campania, riordinando la normativa regionale di settore attraverso la definizione di un riassetto della governance mediante l'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, la disciplina dell'organizzazione e svolgimento del servizio attraverso l'individuazione e la regolamentazione degli Enti d'Ambito quali enti di governo d'ambito, l'individuazione di funzioni e compiti amministrativi che richiedono l'unitario esercizio del servizio a livello regionale, la definizione della disciplina transitoria del funzionamento del sistema.

Dall'attuazione delle richiamate L.R. discendono nuovi o diversi oneri funzionali ed organizzativi a carico dell'ente, cui è necessario provvedere.

Per tale motivo, nel presente D.U.P. sono altresì richiamate tutte le scelte strategiche adottate e adottande, conseguenti all'approvazione della D.G.C. n. 107 del 6 ottobre 2021 "**Organizzazione degli uffici comunali - Modifica Macrostruttura**".

Infine, si ribadisce di ritenere strategico - sulla scorta dell'esperienza maturata e degli ulteriori indirizzi da attuare - operare gli adeguamenti funzionali ed organizzativi volti a rafforzare la capacità di **controllo del territorio** da parte del Comando di Polizia Municipale, anche sgravando il carico complessivo di mansioni attualmente assegnate da taluni oneri amministrativi e gestionali, al fine di incrementare le azioni contrasto alle violazioni ambientali nonché al decoro urbano e di polizia rurale.