

Il PIAO e il collegamento con la programmazione finanziaria: un percorso operativo per i Comuni

6 dicembre 2022

Studio Collevocchio di PA Management Consulting
di Mario e Pietro Collevocchio*

IL PIAO

Il PIAO è uno strumento unitario, integrato, che sostituisce i piani del passato e li assorbe in uno strumento nuovo, onnicomprensivo, trasversale, che consente un'analisi completa dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione e di tutti gli obiettivi che intende pianificare e raggiungere. Esso mira ad *“assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa”* e a *“migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese”* attraverso la *“costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi”*.

È stato introdotto all'articolo 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, il cosiddetto “Decreto Reclutamento” convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

Chi deve adottare il PIAO

Le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti, con la sola esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le PA interessate sono quelle dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che disciplina l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche:

- tutte le amministrazioni dello Stato;
- le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, loro consorzi e associazioni;
- gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- le istituzioni universitarie;

- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni e le loro aziende;
- l'Agazia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
- le Agenzie di cui al decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Le Amministrazioni fino a 50 dipendenti approveranno, invece, un Piano semplificato secondo lo "schema tipo" fissato dal Dipartimento della funzione pubblica.

PIAO: caratteristiche

E' uno strumento di programmazione scorrevole con durata triennale, aggiornato annualmente, che definisce:

- a. gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art.10 del d. lgs. 150/2009 e s.m.i..
- b. la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile e agli obiettivi di formazione.
- c. gli strumenti e gli obiettivi di reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne.
- d. gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione.
- e. l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia, con pianificazione delle attività e misurazione dei tempi.
- f. le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni (fisica e digitale) .
- g. le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto delle modalità di genere.

PIAO: quali Piani assorbe

L'articolo 1 del DPR n. 81 del 24 giugno 2022 individua i documenti assorbiti dal PIAO:

- il Piano dei Fabbisogni di personale (PFP) (art. 6, commi 1, 4 e 6 d.lgs. 165/2001);
- il Piano delle azioni concrete (PAC) (art. 60-ter d.lgs. 165/2001)
- il Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali (PRSD) (art. 2, comma 594 e seguenti, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244);
- il Piano della performance (PdP) (art. 10, commi 1, lettera a), e 1-ter, d.lgs. 150/2009);
- il Piano di prevenzione della corruzione (PPC) (art. 1, comma 5, lett. a) e 60, lett. a) legge 190/2012);
- il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) (art, 14, comma 1, della legge 124/2015);
- il Piano di Azioni Positive (PAP) (art. 48, comma 1, del d.lgs. 198/2006)

Il Regolamento del PIAO

E' disciplinato dal decreto interministeriale 30 giugno 2022, n. 132, pubblicato nella GU n. 209 del 7 settembre, «*Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione*»

Struttura del PIAO

E' la seguente:

Scheda anagrafica dell'amministrazione

1 – Sezione *Valore pubblico, performance e anticorruzione*

- a. Sottosezione *Valore pubblico*
- b. Sottosezione *Performance*
- c. Sottosezione *Rischi corruttivi trasparenza*

2 – Sezione *Organizzazione e capitale umano*

- a. Sottosezione *Struttura organizzativa*
- b. Sottosezione *Organizzazione del lavoro agile*
- c. Sottosezione *Piano Triennale dei fabbisogni di personale*

3 – Sezione di *monitoraggio*

Le sezioni e le sottosezioni di programmazione sono riferite a specifici ambiti di attività amministrativa e gestionale e ciascuna di esse deve avere contenuto sintetico e descrittivo delle relative azioni programmate, con particolare riferimento, ove ve ne sia necessità, alla fissazione di obiettivi temporali intermedi. Sono esclusi dal PIAO gli adempimenti di carattere finanziario non contenuti nell'elenco dei punti da a) a g) definiti nelle caratteristiche.

Contenuti delle sezioni

Sezione Valore pubblico, Performance e anticorruzione:

Sottosezione a) Valore pubblico

1. i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione
2. le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, da parte dei cittadini
3. l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare
4. gli obiettivi valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo.

Per gli enti locali la sottosezione a) sul valore pubblico fa riferimento alle previsioni generali contenute nella Sezione strategica del Documento unico di programmazione.

Sottosezione b) Performance

E' finalizzata alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di performance e deve contenere almeno:

1. gli obiettivi di semplificazione, coerenti con gli strumenti di pianificazione nazionali vigenti in materia;
2. gli obiettivi di digitalizzazione;
3. gli obiettivi e gli strumenti individuati per realizzare la piena accessibilità dell'amministrazione;
4. gli obiettivi per favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere.

Sottosezione c) Rischi corruttivi e trasparenza:

La sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo. In base alle indicazioni del PNA contiene:

1. la valutazione di impatto del contesto esterno
2. la valutazione di impatto del contesto interno
3. la mappatura dei processi, per individuare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con particolare attenzione ai processi per il raggiungimento degli obiettivi di performance volti a incrementare il valore pubblico;
4. l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi, in funzione della programmazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle misure previste dalla legge n. 190 del 2012 e di quelle specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati;
5. la progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio, privilegiando l'adozione di misure di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
6. il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure;
7. la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del lgs. n. 33 del 2013.

Sezione Organizzazione e Capitale Umano:

Sottosezione Struttura organizzativa

Illustrazione del modello organizzativo adottato e individuazione degli interventi e le azioni necessarie programmate nella sottosezione valore pubblico

Sottosezione Organizzazione del lavoro agile

Ciascun Piano deve prevedere:

- che lo svolgimento della prestazione del lavoro in modalità agile non pregiudichi o riduca la fruizione dei servizi da parte degli utenti;
- la garanzia di un'adeguata rotazione del personale che può prestare lavoro in modalità agile, assicurando la prevalenza, per ciascun lavoratore, dell'esecuzione della prestazione lavorativa in presenza;
- l'adozione di misure adeguate per la riservatezza dei dati trattati in modalità agile;

- l'adozione di un piano di smaltimento del lavoro arretrato, ove presente;
- l'adozione di ogni adempimento al fine di fornire la personale dipendente apparati digitali e tecnologici adeguati alla prestazione di lavoro richiesta.

Sottosezione Piano triennale dei fabbisogni di personale

Indica la consistenza del personale a fine anno, suddiviso per inquadramento professionale, con evidenziazione di :

- la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;
- 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;
- le strategie di copertura del fabbisogno, ove individuate;
- 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;
- le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali

Sezione Monitoraggio

Contiene l'indicazione degli gli strumenti e le modalità di monitoraggio incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti, delle sezioni precedenti, nonché i soggetti responsabili.

Altre disposizioni rilevanti contenute nel Regolamento riguardano:

- le modalità semplificate per le pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti
- l'adozione del PIAO (entro il 31 gennaio, durata triennale, aggiornato annualmente, predisposto esclusivamente in formato digitale, pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica e sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione)
- il rapporto del PIAO con i documenti di programmazione finanziaria
- il monitoraggio dell'attuazione della disciplina sui PIAO e sulle performance organizzative
- le sanzioni

- la competenza ad adottare il PIAO (spetta agli organi di indirizzo politico e, per le pubbliche amministrazioni che ne sono sprovviste, gli organi di vertice (con la specificazione che negli enti locali il piano è approvato dalla giunta)
- le iniziative di formazione e qualificazione del personale.

Il collegamento del PIAO con la programmazione finanziaria e di bilancio

Una delle criticità più rilevanti della normativa concernente l'introduzione del PIAO riguarda la genericità delle disposizioni di mero rinvio volte a regolare gli aspetti finanziari o, in termini più precisi, il necessario collegamento di questo importante strumento di programmazione con il ciclo di formazione e di gestione del bilancio. In verità il problema era già sorto in sede di disciplina del Piano della performance, che resta tuttora valida in quanto richiamata dall'articolo 6, comma 2, lettera a) del decreto-legge 80/2021 (limitatamente all'articolo 10 del decreto legislativo 150/2009) e, in maniera più ampia, dall'articolo 3, lettera b, del decreto 30 giugno 2022, n. 132 che, nell'indicare i contenuti della sottosezione Performance del PIAO, fa riferimento all'intero Capo II dello stesso decreto 150. L'articolo 4 di questo decreto stabilisce al primo comma che *"... le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance"*. Tale ciclo si articola in fasi una delle quali riguarda il *"collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse"*.

Riferimenti abbastanza generici dunque che vengono in parte precisati dalle successive modifiche e integrazioni al decreto Brunetta apportate con il decreto Madia 25 maggio 2017, n. 74. In particolare l'articolo 5, nell'introdurre la distinzione tra obiettivi generali e obiettivi specifici, stabilisce che essi *"sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 31 dicembre 2009, n.196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli enti locali..."*.

La normativa sul PIAO finora emanata conferma tale impostazione in quanto l'articolo 8, c.1 del Regolamento stabilisce 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"*. Inoltre, l'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto 132/2022 prevede che *"sono esclusi dal Piano integrato di attività e organizzazione"*

gli adempimenti di carattere finanziario non contenuti nell'elenco di cui all'articolo 6, comma 2, lettere da a) a g), del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113" (vale a dire soprattutto quelli attinenti alla formazione e alla gestione del Piano della performance).

Il nesso tra PIAO e bilancio va dunque ricercato nell'ambito delle disposizioni contenute nella legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n.196 e, per quanto riguarda le regioni e gli enti locali, nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e successive modificazioni "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

Ciò premesso, il sistema della programmazione di bilancio in vigore per gli enti locali si basa in sintesi sui seguenti strumenti:

- il documento unico di programmazione (DUP), che si compone di due sezioni: la sezione strategica (SeS) e la sezione operativa (SeO)
- il bilancio di previsione triennale, che contiene previsioni di competenza per ciascuno dei tre anni cui si riferisce e previsioni di cassa solo per il primo anno
- il piano esecutivo di gestione e delle performances (così definito dall'allegato 4/1 al decreto 118/2011)
- il piano degli indicatori di bilancio
- i provvedimenti di assestamento e di variazione del bilancio
- il rendiconto della gestione.

Un possibile percorso operativo per i Comuni

Il **PIAO**, nella sua configurazione di strumento di programmazione unitario e integrato, deve trovare il suo naturale collegamento logico e metodologico nell'intero processo di formazione del bilancio, che investe tutti i settori dell'amministrazione. In via preliminare, si osserva che uno dei principi contabili generali del bilancio è quello dell'*universalità*, con il corollario dell'*unitarietà*. Significa che il bilancio è unico e deve comprendere tutte le entrate e le spese dell'amministrazione. Verso questo stesso carattere di universalità e di unitarietà dovrebbe tendere il PIAO come strumento base di programmazione integrata delle politiche e delle attività dell'amministrazione. Attraverso tale collegamento gli stessi strumenti di piano assumono maggiore credibilità e concretezza in quanto la

definizione e la realizzazione degli obiettivi si misurano con le risorse finanziarie disponibili e gli orizzonti temporali definiti dal bilancio.

In un Comune il percorso operativo potrebbe seguire il seguente schema:



Il **DUP** non è soppresso dalla normativa sul PIAO e pertanto resta come presupposto fondamentale per la formazione del bilancio. In particolare, la Sezione strategica può ben riprendere e sintetizzare gli obiettivi del PIAO e la Sezione operativa diventa l'elemento fondamentale di collegamento con il bilancio esprimendo le priorità degli obiettivi da raggiungere nel triennio. In altri termini, il DUP traduce gli obiettivi del PIAO in scelte di bilancio e dunque in termini finanziari. Si ricorda che il DUP va presentato al Consiglio entro il 31 luglio o il 15 novembre insieme con il bilancio ed è sottoposto all'approvazione del Consiglio.

Il **bilancio** degli enti locali presenta, come è noto, una struttura omogenea e vincolante. Sul versante della spesa, esso si sviluppa in *Missioni e Programmi* definiti dalla normativa statale nelle denominazioni e nei contenuti. Il Programma è l'*unità di voto* del bilancio da parte del Consiglio, ma non è di per sé sufficiente per esprimere una classificazione programmatica della spesa in senso sostanziale in quanto si basa, in genere, su una classificazione funzionale preordinata ad esigenze di controllo e consolidamento a livello centrale. Occorre dunque che, nell'ambito di ciascun Programma e sulle orme del PIAO e soprattutto del DUP, siano individuati obiettivi più specifici da conseguire, azioni da condurre, procedure da seguire, risorse da utilizzare, tempi da rispettare. In altri termini, occorre ricondurre le previsioni di bilancio in progetti correttamente e compiutamente definiti che comportano spese fattibili in ciascuno degli anni del triennio cui il bilancio si riferisce. La base fondamentale per la costruzione di un bilancio programmatico è il "progetto" inteso come l'articolazione normale del programma che dovrebbe costituire anche la medesima base del PIAO e del DUP.

Certo, in questa logica occorre abbandonare la prassi della spesa storica incrementale per seguire la via della previsione programmatica della spesa che, invece di guardare al passato, approfondisca l'analisi delle cose da fare nei tempi utili, calcolando i fabbisogni di spesa strettamente conseguenti. Un'amministrazione per progetti dunque.

Nel passaggio alla gestione, vale a dire alle azioni rivolte all'effettiva realizzazione degli obiettivi previsti, rimane in vigore il **Piano Esecutivo di Gestione** (PEG) che trova la sua disciplina nell'articolo 169 del TUEL. Esso è riferito ai medesimi

esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni umane, strumentali e finanziarie, ai responsabili dei servizi. Il D.P.R. 81/2022 ha soppresso soltanto il terzo periodo del comma 3/bis di detto articolo e pertanto il PEG continua ad assolvere la sua funzione fondamentale di strumento di direzione e di gestione. Si osserva tuttavia che, accanto ad un PEG contabile in cui la spesa si suddivide in macroaggregati e **capitoli**, che costituiscono le unità elementari di gestione, occorrerà costruire un **PEG programmatico** in cui i capitoli vengono raccolti e riuniti in base ai **progetti** del bilancio per essere poi organicamente assegnati ai vari centri di responsabilità amministrativa incaricati della gestione.

Il PEG continua quindi a rappresentare il principale strumento di gestione in cui trovano realizzazione gli obiettivi del bilancio e del PIAO. Su tali basi s'innesta l'intero sistema dei controlli e delle valutazioni disciplinati dalle leggi generali e di settore, ma anche dai regolamenti del Comune, che in sede finale danno luogo a rendiconti e relazioni redatti con l'introduzione di idonei indicatori in grado di dimostrare a tutti l'effettivo conseguimento degli obiettivi del PIAO.

**Mario Collevocchio è docente della SPISA dell'Università di Bologna, ex dirigente apicale dello Stato e delle Regioni Abruzzo e Veneto e direttore generale della Provincia di Pescara.*

Pietro Collevocchio, ingegnere gestionale, è Data Protection Officer, componente OIV, esperto di trasparenza, protezione dati e digitalizzazione per gli enti locali.