

## **PIAO e bilancio: un nesso inscindibile**

*di Mario Collevocchio*

*Affinché il PIAO possa assumere maggiore credibilità e concretezza si manifesta indispensabile il suo collegamento con gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio.*

### **1 – L'introduzione del PIAO**

Il Piano integrato di azione e organizzazione ha fatto la sua prima apparizione nell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni a distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore della normativa che l'ha introdotto. Il debutto non è stato tra i migliori, ma le attenuanti sono molte a partire dall'iter tormentato del processo di formazione dei provvedimenti emanati, dai contenuti fortemente innovativi e soprattutto dall'incertezza che ha circondato il termine della sua introduzione nel 2022. Il PIAO nasce con l'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, coordinato con la legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113, 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.*». Una prima considerazione è che il PIAO è inserito in un provvedimento che mira a porre le amministrazioni pubbliche in grado di accelerare e migliorare il processo di attuazione del PNRR, anche attraverso nuove forme di reclutamento del personale. Di qui la fonte di ispirazione del PIAO come strumento integrato di programmazione proprio sul modello del PNRR.

In breve, il decreto mira all'introduzione del PIAO allo scopo di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, di migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e di procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi. Stabilisce poi i contenuti generali del PIAO, la sua durata (triennale), le amministrazioni pubbliche tenute ad adottarlo (tutte con almeno 50 dipendenti, ad eccezione delle scuole), i termini di approvazione (31 gennaio di ogni anno), gli obblighi di pubblicazione e di invio al portale del Dipartimento della funzione pubblica, le sanzioni in caso di mancato adozione. Affida a due ulteriori provvedimenti normativi l'individuazione dei piani da assorbire nel PIAO e l'adozione da parte del Dipartimento della funzione pubblica di un piano-tipo quale strumento di supporto alle amministrazioni.

Dopo l'acquisizione, in più riprese, dell'intesa con la Conferenza unificata e del parere della sezione consultiva del Consiglio di Stato, vengono emanati i seguenti provvedimenti normativi:

- il D.P.R. 24 giugno 2022, n.81 concernente il Regolamento che individua gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO
- il decreto interministeriale 30 giugno 2022, n.132, concernente il Regolamento che reca la definizione del contenuto del PIAO.

## **2 - I piani assorbiti nel PIAO**

Il D.P.R. 24 giugno 2022, n.81 dispone, per le amministrazioni tenute alla redazione del PIAO, la soppressione degli adempimenti inerenti i seguenti piani assorbiti nel medesimo:

- Piano dei fabbisogni del personale
- Piano delle azioni concrete
- Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro
- Piano della performance
- Piano di prevenzione della corruzione
- Piano organizzativo del lavoro agile (POLA)
- Piani di azioni positive

Il D.P.R. inoltre:

- stabilisce che le amministrazioni pubbliche con non più di cinquanta dipendenti sono tenute al rispetto degli adempimenti stabiliti nel decreto del Ministro della pubblica amministrazione concernente le modalità semplificate per l'adozione del PIAO
- sopprime nell'articolo 169, comma 3-bis, del TUEL 267/2000, il terzo periodo che prevedeva che il Piano dettagliato degli obiettivi ed il piano della performance fossero unificati organicamente nel PEG
- stabilisce che per gli enti locali il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono assorbiti nel PIAO
- stabilisce che le amministrazioni, le agenzie e gli enti pubblici non economici statali inviano il piano dei fabbisogni del personale , ovvero la corrispondente sezione del PIAO, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per le necessarie verifiche sui relativi dati
- prevede il monitoraggio, da parte del Dipartimento della funzione pubblica e dell'ANAC, sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non

inclusi nel PIAO allo scopo di provvedere all'individuazione di eventuali ulteriori disposizioni incompatibili.

### **3 – Il Regolamento del contenuto del PIAO**

Il decreto interministeriale 30 giugno 2022, n.132, emanato ben oltre i 120 giorni inizialmente previsti dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n.80, disciplina il Regolamento recante la definizione della struttura e dei contenuti del PIAO.

In breve, il Piano contiene la *scheda anagrafica* dell'amministrazione ed è suddiviso nelle seguenti *sezioni e sottosezioni di programmazione* riferite a specifici ambiti di attività amministrativa e gestionale. Ciascuna sezione del Piano deve avere contenuto sintetico e descrittivo delle relative azioni programmate.

La struttura del PIAO è la seguente:

- 1 - Sezione *Valore pubblico, performance e anticorruzione*
  - 1.1 - Sottosezione *Valore pubblico*
  - 1.2 - Sottosezione *Performance*
  - 1.3 - Sottosezione *Rischi corruttivi trasparenza*
- 2 - Sezione *Organizzazione e capitale umano*
  - 2.1 - Sottosezione *Struttura organizzativa*
  - 2.2 - Sottosezione *Organizzazione del lavoro*
  - 2.3 - Sottosezione *Piano Triennale dei fabbisogni di personale*
- 3 - Sezione *di monitoraggio*

Per ciascuna delle sezioni e delle sottosezioni il decreto indica in allegato la descrizione sintetica delle attività e delle azioni di programmazione che, in genere, fanno riferimento alla normativa attinente ai diversi piani assorbiti dal PIAO. Si tratta in sostanza di un *Piano-tipo* per le amministrazioni pubbliche il cui presupposto logico e sistematico consiste nel coordinamento delle diverse sezioni in cui esso è articolato.

Altre disposizioni rilevanti contenute nel decreto 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.

#### **4 -- Il PIAO per un nuovo modo di governare: strumento unitario di programmazione generale**

Dal quadro giuridico di riferimento, richiamato in sintesi, emergono diverse criticità che accompagnano l'introduzione del PIAO tra le quali la generica formulazione di norme di rinvio per quanto riguarda il collegamento di questo nuovo strumento con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Si tratta di un aspetto essenziale che affrontiamo in questo scritto nel condividere la felice definizione del PIAO espressa dalla sezione consultiva del Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema del D.P.R.81/2022 *“il Piao sembra dover costituire uno strumento unitario, ‘integrato’, 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”*.

Il PIAO non è dunque la somma o la riunione dei piani esistenti elaborata nella logica dell'adempimento, come si sta rivelando in molti casi nella sua prima uscita, bensì uno strumento di programmazione generale che riconduce le decisioni in un ambito razionale di azioni rivolte alla realizzazione di obiettivi nella logica del risultato. Il suo carattere di documento triennale aggiornato annualmente e i suoi contenuti innovativi dovrebbero gradualmente trasformarlo in uno strumento normale di governo, tipico degli strumenti di programmazione scorrevole. Per rendersi conto della svolta che esso rappresenta, basti pensare alla finalità fondamentale di accrescere il *valore pubblico* generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo. Una sfida dunque, un traguardo ambizioso in quanto il PIAO si colloca in un sistema di pubbliche amministrazioni che non sono avvezze ad usare strumenti di programmazione e che sono in genere allineate verso la cultura dell'adempimento con atteggiamenti di difesa nei confronti di una legislazione alluvionale, caotica e a volte pericolosa in termini di responsabilità da assumere. Ben vengano dunque le iniziative di formazione e di specializzazione del personale, ma anche la normativa deve tener conto della realtà quando si tratta di processi così innovativi che richiedono gradualità.

La norma che ha introdotto il PIAO ha assunto come riferimento il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) non soltanto negli aspetti formali, ma anche nell'architettura sistematica e nell'ampiezza dei contenuti. Esiste tuttavia una profonda differenza tra i due documenti in un aspetto fondamentale degli strumenti di programmazione: il collegamento degli obiettivi alle risorse finanziarie occorrenti per la loro realizzazione. In ultima analisi, il collegamento tra Piano e bilancio. Il PNRR è stato elaborato in maniera tecnicamente ineccepibile all'indomani dell'assegnazione da parte dell'Unione europea di un cospicuo finanziamento sul NGUE. Si è trattato in sostanza di individuare obiettivi, riforme, procedure, azioni, tempi e controlli destinando le risorse ai diversi interventi programmati. E quando le risorse si fossero rivelate insufficienti, ecco sopraggiungere il Fondo complementare che ha completato il quadro di compatibilità e di coerenza tra obiettivi e risorse. Nel caso della normativa sul PIAO questo aspetto appare soltanto accennato e va pertanto approfondito attraverso l'esame della disciplina in materia di finanza e contabilità pubblica.

## **5 - 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 il necessario collegamento di questo importante strumento con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Il problema era già sorto in sede di disciplina del Piano della performance, che resta tuttora valida in quanto richiamata dall'articolo 6, c.2, lett. a) del decreto-legge 80/2021 limitatamente all'articolo 10 del decreto legislativo 150/2009. Più ampio è il richiamo contenuto nell'articolo 3, c.1, lett.b) del decreto 132/2022 che, nell'indicare i contenuti della sottosezione Performance del PIAO, fa riferimento all'intero Capo II dello stesso decreto 150. Ne deriva, tra l'altro, l'applicazione dell'articolo 4 del decreto che stabilisce, al primo comma “... *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*”.

Questi riferimenti, abbastanza generici, 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 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 *“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”*.

## **6- Il nesso tra PIAO e bilancio nelle amministrazioni dello Stato**

Nelle amministrazioni dello Stato il collegamento del PIAO con il bilancio potrebbe avvenire incrociando i processi di formazione di entrambi gli strumenti in una successione logica e metodologica delle diverse fasi. In via preliminare, si osserva che uno dei principi contabili generali del bilancio è quello dell'*universalità e unitarietà*, nel senso 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. Nei contenuti il PIAO, quale strumento di programmazione generale, riguarda azioni da condurre e obiettivi da raggiungere in tutti i settori dell'amministrazione; il bilancio, quale strumento di programmazione finanziaria, traduce quelle azioni e quegli obiettivi in termini finanziari attribuendo alle scelte effettuate credibilità e concretezza. I due strumenti hanno poi uno stesso riferimento temporale (tre anni) e il medesimo carattere di strumento di programmazione scorrevole. Infine, il PIAO deve essere adottato entro il 31 gennaio di ciascun anno e il bilancio deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce (salvo complicazioni!). Ciò premesso, la legge di contabilità e finanza pubblica traccia come segue il processo di formazione del bilancio dello Stato richiamato qui in sintesi:

1. elaborazione del Documento di economia e finanza da presentare alle Camere entro il 10 aprile (artt. 7 e 10). Nelle sue componenti del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, da presentare al Consiglio e alla Commissione dell'Unione europea entro il 30 aprile, il DEF potrebbe già costituire una sede utile per l'inclusione degli obiettivi del PIAO in corso di formazione. Da notare che da qualche anno, in apposito allegato al DEF, sono riportati l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel successivo triennio. Elementi questi importanti per la compilazione della Sezione 1 del PIAO relativa al Valore Pubblico
2. sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel DEF, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro il 31 maggio, gli obiettivi di spesa di ciascun Ministero (art.22-bis)
3. i Ministri, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi e in relazione agli obiettivi di ciascun Ministero, indicano le risorse necessarie per il raggiungimento dei medesimi obiettivi. Il Ministro dell'economia e delle finanze valuta la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la realizzazione (art. 23)
4. presentazione alle Camere entro il 27 settembre della Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) per apportare le necessarie modifiche e integrazioni, anche in seguito al recepimento delle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea (art.10/bis)
5. presentazione alla Commissione europea e alle Camere del progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo entro 15 ottobre (art. 9)
6. presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio entro il 20 ottobre costituito da due sezioni, di cui la prima determina il livello massimo dei saldi e reca norme che producono effetti finanziari sul bilancio (ex-legge finanziaria o di stabilità) e la seconda contiene l'approvazione degli stati di previsione dei Ministeri (art 21).
7. approvazione del disegno di legge di bilancio da parte del Parlamento entro il 31 dicembre, pena il ricorso all'esercizio provvisorio (art. 32)
8. promulgazione e pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Nella formazione del bilancio, inteso come strumento di programmazione finanziaria, l'individuazione dell'obiettivo cui orientare la previsione di spesa è fondamentale. In altri termini, il metodo della previsione programmatica deve superare la prassi della spesa storica incrementale largamente diffusa, pur essendo "vietata" dalla legge.

Premesso che le spese in bilancio si classificano in Missioni e Programmi, l'articolo 21 della legge 196/2009 prevede che la Nota integrativa deve tra l'altro *“riportare il piano degli obiettivi, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma di spesa e formulati con riferimento a ciascuna unità elementare del bilancio, e i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo”*.

Se la formazione del PIAO segue e si affianca al processo di formazione del bilancio, il collegamento tra i due strumenti è dunque automatico.

Un'ultima considerazione. Subito dopo l'approvazione del bilancio, tenuto conto che l'unità di voto del Parlamento con riferimento alla spesa è il Programma, l'articolo 21, comma 17, della legge 196/2009 prevede che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare sono ripartite in unità elementari di bilancio (*capitoli*) ai fini della gestione e della rendicontazione. Prevede inoltre che, entro dieci giorni della pubblicazione della legge di bilancio, i Ministri assegnano le risorse ai responsabili della gestione. Questa norma, già operante in sede di ciclo di gestione della performance, può trovare adeguata applicazione anche con riferimento all'attuazione del PIAO.

Si realizza in tal modo un sistema compiuto di programmazione economica, sociale ambientale collegato alla programmazione finanziaria nel quale il PIAO e il bilancio trovano un nesso inscindibile. Su tali basi si manifesta inoltre più agevole innestare l'intero sistema dei controlli e delle valutazioni disciplinati dalle leggi generali e di settore che, in sede finale, danno luogo a relazioni e rendiconti i corredati da idonei indicatori in grado di dimostrare l'effettivo conseguimento degli obiettivi del PIAO.